SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Najwyższa Izba Kontroli
KBF.460.1.2024

Druk nr 464

Warszawa, 6 czerwca 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., przedkłada

- Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r.

oraz opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), przedkłada:
- Informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. w poszczególnych częściach budżetu państwa,
- Informacje o wynikach kontroli realizacji w 2023 r. planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że odpowiednia liczba egzemplarzy Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r. i informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa zostanie dostarczona do Kancelarii Sejmu.

Z poważaniem

(-) Marian Banaś

UCHWAŁA

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 6 czerwca 2024 r. w sprawie opinii
w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2023

Na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po zapoznaniu się z „Analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku",

wyraża opinię w przedmiocie
udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za 2023 rok.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli negatywnie ocenia zachodzące od 2020 r. zmiany w systemie finansów publicznych. Gospodarka finansowa Państwa była w 2023 r. w dalszym ciągu prowadzona w znacznej części poza budżetem państwa, z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu. Finansowanie istotnej części zadań publicznych, w tym Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, odbywało się nie tylko poza ustawą budżetową, ale nawet poza sektorem finansów publicznych. W konsekwencji ustawa ta nie obejmowała istotnych operacji finansowych mających wpływ na wzrost długu publicznego.

1. Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 roku zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Tym samym sprawozdanie to przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wykonaniu ustawy budżetowej na rok 2023, w tym wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz deficytu budżetu państwa, a także realizacji planów finansowych. Kolejny rok z rzędu Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że sprawozdanie z wykonania budżetu państwa nie oddaje faktycznego stanu finansów publicznych.

2. Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 r. wyniosły 650 mld zł i były o 72,5 mld zł wyższe od uzyskanych w roku ubiegłym. Jednocześnie były one niższe od prognozy dochodów ujętej w ustawie budżetowej, jak i w jej nowelizacji odpowiednio o 8,7% i 8,2%. Na niższe od planu wykonanie dochodów największy wpływ miał słabszy od planowanego wzrost gospodarczy oraz decyzja Ministra Finansów o dokonaniu przez organy podatkowe w grudniu 2023 r. znacznych zwrotów VAT - w kwocie 11,6 mld zł - których ustawowy termin realizacji upływał w roku 2024. Dochody podatkowe wzrosły w 2023 r. względem roku 2022 o 9%, niemniej jednak ich udział w dochodach ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich obniżył się o blisko 3 punkty procentowe (z 80,6% w 2022 r. do 78% w 2023 r.).

3. Łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 r. wyniosły 734,7 mld zł, podczas gdy w latach 2021-2022 wydatki te osiągnęły wielkości bliskie 600 mld zł. Oznacza to, że wydatki te były w 2023 r. o około 24% wyższe od poniesionych w dwóch wcześniejszych latach.

4. Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 r. wyniósł 84,7 mld zł, co oznacza, że był on sześciokrotnie wyższy niż rok wcześniej, nieznacznie – o 0,6% – wyższy od planowanego w ustawie budżetowej i o 21,7% niższy niż szacowany na etapie nowelizacji ustawy budżetowej. W relacji do produktu krajowego brutto łączny deficyt wyniósł 2,5%, co oznacza wzrost o 2 punkty procentowe w porównaniu do roku ubiegłego. Było to główną przyczyną skokowego wzrostu potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w 2023 r., które osiągnęły w tym okresie wartość 137,6 mld zł.

   W 2023 r. ponad 37% deficytu podsektora instytucji rządowych wykazano poza budżetem państwa i budżetem środków europejskich. Mimo że wielkość ta była w porównaniu z 2022 r. wyraźnie mniejsza, to wciąż poza ustawą budżetową dokonywano operacji skutkujących powstawaniem znaczącej nierównowagi finansowej w podsektorze instytucji rządowych. Tym samym łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich nie odzwierciedlał rzeczywistej skali nierównowagi finansowej państwa.

5. Kolejny rok z rzędu odnotowano zmniejszenie się odsetka ocen pozytywnych sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Pomimo, że udział ocen pozytywnych w stosunku do poprzedniego roku zmniejszył się o 9,8 punktu procentowego i wyniósł 60,9% to w dalszym ciągu większość kontroli wykonania budżetu państwa zakończyła się oceną pozytywną. Równocześnie od 2021 r. systematycznie wzrasta udział ocen negatywnych. W 2020 r. wyniósł on niespełna 1%, a w roku 2023 aż 4,5%.

6. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia podejmowane od 2020 r. działania, które naruszają podstawowe zasady budżetowe, w szczególności zasadę jedności, przejrzystości oraz jawności budżetu. Działania te wpływają na ograniczenie znaczenia budżetu państwa jako najważniejszego planu finansowego państwa, określonego w art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nie tylko zaburzają przejrzystość prezentowanych danych o finansach publicznych, ale również utrudniają ich porównanie rok do roku, a co najistotniejsze, ograniczają kontrolę parlamentarną i społeczną nad gromadzeniem oraz wydatkowaniem istotnej części środków na zadania publiczne. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wskazuje, że dalsze obniżanie rangi budżetu państwa może prowadzić do niezgodności przyjętych rozwiązań z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, jak również do zniesienia odpowiedzialności politycznej i prawnej za zarządzanie finansami publicznymi, a co za tym idzie za stan państwa i jego suwerenność.

   Według stanu na koniec 2023 r. Bank Gospodarstwa Krajowego obsługiwał 20 funduszy niepodlegających rygorom ustawy o finansach publicznych. W ten sposób część kosztów realizacji zadań publicznych nie była ujmowana w budżecie państwa. Wpływy i wydatki tych funduszy w 2023 r. stanowiły równowartość blisko 4% produktu krajowego brutto, podczas gdy rok wcześniej wskaźnik ten wynosił 3,5%.

   W dalszym ciągu różnym podmiotom przekazywano również nieodpłatnie skarbowe papiery wartościowe. Wartość obligacji przekazanych na finansowanie zadań poza budżetem państwa w 2023 r. wyniosła 21,6 mld zł, a w latach 2020-2023 łącznie 88 mld zł.

   W 2023 r. inwestycje realizowane w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności finansowane były ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. zamiast z budżetu państwa. Nie kwestionując celowości podjęcia działań w celu rozpoczęcia realizacji tych inwestycji, w sytuacji braku napływu środków z Unii Europejskiej, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zwraca jednak uwagę, że jest to kolejny mechanizm finansowania zadań państwa poza ustawą budżetową. Wartość wydatków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. na „prefinansowanie" tych inwestycji w latach 2022-2023 wyniosła 5,2 mld zł.

7. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wskazuje również na inne istotne problemy związane z planowaniem i realizacją ustawy budżetowej.

   Podobnie jak w dwóch poprzednich latach stabilizująca reguła wydatkowa nie miała istotnego znaczenia w ograniczaniu wzrostu wydatków publicznych. Do wzmocnienia procesu planowania budżetu państwa nie przyczyniły się także przeprowadzone przeglądy wydatków, które nie miały również wpływu na efektywność wydatkowania środków publicznych.

   W 2023 r. odnotowano kolejny istotny wzrost środków planowanych w rezerwach celowych, które stanowiły łącznie aż 17,5% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Do planowania niektórych z tych rezerw Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia.

   Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zwraca równocześnie uwagę na przeznaczanie istotnej części środków rezerwy ogólnej, niezgodnie z jej interwencyjnym charakterem, na zadania, które nie wynikały z nagłych, niemożliwych do przewidzenia sytuacji, wymagających podjęcia natychmiastowych działań.

   Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wskazuje również na działania zmierzające do nieakceptowalnego ograniczenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego poprzez przyznanie im środków przez wybrane organy władzy rządowej uznaniowo, w oparciu o niejasne kryteria, co było niezgodne z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

   Wskazuje także na utrzymujące się niedofinansowanie jednostek Policji. Niezależnie od tego nierzetelne planowanie i zarządzanie budżetem w tym zakresie doprowadziły do sytuacji, w której jednostki formacji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo obywateli na szeroką skalę regulowały zobowiązania po upływie terminu ich zapłaty, a w związku z tym ponosiły koszty z tytułu odsetek.

Inną kwestią, na którą Kolegium NIK zwraca uwagę jest pogłębienie niezbilansowania się przychodów i kosztów państwowych funduszy celowych, których plany finansowe są ujmowane w załącznikach do ustawy budżetowej. Z części tych funduszy w dalszym ciągu finansowano zadania niezwiązane z celami, dla których zostały pierwotnie utworzone.

8. Na koniec 2023 r. dług liczony według definicji unijnej (1 691,2 mld zł) był wyższy o 363,1 mld zł od długu według definicji krajowej (1 328,1 mld zł), co wynikało z faktu ujęcia w pierwszym z nich między innymi zadłużenia funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz zadłużenia z tytułu tarczy finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Zobowiązania ze sprzedaży obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Polski Fundusz Rozwoju S.A., a także kredytów zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w celu pozyskania środków na realizację zadań publicznych na koniec 2023 r. wyniosły 348 mld zł. Należy zauważyć, że do uregulowania części tych zobowiązań konieczne może okazać się zaangażowanie środków publicznych, które będzie generowało wzrost długu Skarbu Państwa. Oszacowane przez Najwyższą Izbę Kontroli łączne koszty obsługi obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. na realizację zadań państwa w całym okresie ich zapadalności, do 2042 r. będą wyższe o 13,6 mld zł od kosztów, jakie poniósłby budżet państwa na finansowanie tych zadań skarbowymi papierami wartościowymi.

   Relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto osiągnęła na koniec 2023 r. poziom 38,9%, a relacja długu publicznego obliczonego według definicji unijnej do produktu krajowego brutto ukształtowała się na poziomie 49,6%.

   Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zwraca uwagę na istotny wzrost wydatków budżetu państwa na obsługę długu publicznego, które w 2023 r. wyniosły 61,7 mld zł (w 2022 r. – 32,7 mld zł) i stanowiły 9,4% wydatków, budżetu państwa co oznacza, że ich udział był prawie taki sam jak wydatków majątkowych (9,5%). Dodatkowo nie uwzględniały one wydatków ponoszonych na obsługę długu funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskim Funduszu Rozwoju S.A. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zauważa ponadto, że gdyby dług ten wyemitował Skarb Państwa, szacunkowe koszty jego obsługi w 2023 r. byłyby niższe o 1,6 mld zł.

   Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia kontroli, zważywszy, że:
   - **zgodnie z art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 109 ustawy o finansach publicznych Budżet Państwa uchwalony w formie ustawy budżetowej jest podstawą gospodarki finansowej Państwa,**
   - **wydatki na obronę narodową, jako przeznaczone na realizację podstawowej funkcji państwa, zasługują na szczególną ochronę i gwarancje wieloletniego finansowania w celu zapewnienia niezakłóconej realizacji programu rozwoju Siły Zbrojnych RP, przy jednoczesnym zachowaniu kontroli parlamentarnej,**
   - **art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych, który powinien być proporcjonalny do zadań, a ich finansową samodzielność zapewnia art. 165 Konstytucji.**

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, wyrażając negatywną ocenę zmian w systemie finansów publicznych, po raz kolejny wskazuje na konieczność podjęcia skutecznych działań w celu zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz przywrócenia ustawie budżetowej roli podstawowego aktu zarządzania finansami państwa, prezentującego stan nierównowagi finansów publicznych i umożliwiającego finansowanie zadań Państwa i sprawowania nad nimi kontroli parlamentarnej.

Zdaniem Kolegium należy zaprzestać redystrybuowania środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową, w tym w formie skarbowych papierów wartościowych oraz ze środków funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Kolegium wskazuje także na konieczność podjęcia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Finansów działań w celu zapewnienia w planie wydatków Policji, na etapie opracowania ustawy budżetowej, środków niezbędnych do jej funkcjonowania.

Mając na uwadze rodzaj i zakres stwierdzonych nieprawidłowości w ramach planowania i wydatkowania środków publicznych, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wnioskuje o zapewnienie przez dysponentów tych środków przestrzegania zasad gospodarki budżetowej.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Tomasz Sobecki

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Marian Banaś

Nr ewid. 87/2024/P/24/001/KBF
Nr ewid. 88/2024/P/24/002/KBF

ANALIZA

WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2023 ROKU

TOM I

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI * 1 *

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Zatwierdzona przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 6 czerwca 2024 roku

Główne wskaźniki makroekonomiczne

Wzrost gospodarczy
0,2 %

Stopa bezrobocia rejestrowanego
5,1 %

Inflacja
11,4 %

Wykonanie ustawy budżetowej na rok 2023

Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Dochody
650 mld zł

Wydatki
734,7 mld zł

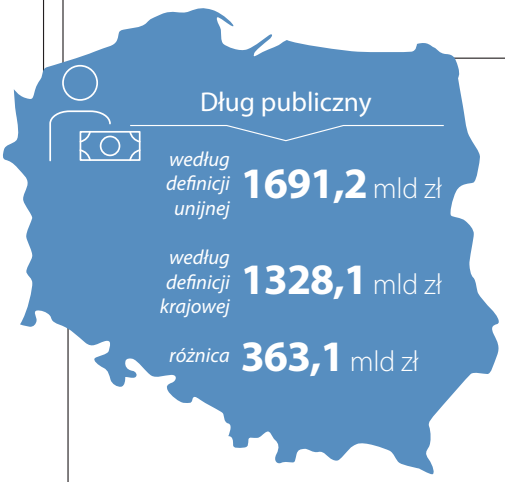
Deficyt
84,7 mld zł

Wykonanie planów finansowych włączonych do ustawy budżetowej

Przychody
526,6 mld zł

Koszty
539 mld zł

Wynik
-12,3 mld zł



Główne operacje wpływające na obniżenie deficytu budżetu państwa w 2023 roku

Finansowanie wydatków czterech największych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego
68,8 mld zł

Obligacje skarbowe przekazane w 2023 r.
16,6 mld zł

"Prefinansowanie" Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności w 2023 r.
5,1 mld zł

Fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego

Wpływy
129,9 mld zł

Wydatki
131,8 mld zł

Zadłużenie
277 mld zł

SPIS TREŚCI

I. WPROWADZENIE 1

II. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI 5
1. Najważniejsze ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. 8
2. Najważniejsze ustalenia kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2023 r. 41
3. Najistotniejsze nieprawidłowości kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. i kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2023 r. 44
4. Najistotniejsze wnioski w zakresie realizacji budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r. 46

1. Wprowadzenie

Jednym z kluczowych zadań Najwyższej Izby Kontroli jest dostarczanie obiektywnych informacji o stanie państwa i jego funkcjonowaniu. Rokrocznie za pośrednictwem analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej publikowane są treści informujące o prawidłowości gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli, wypełniając konstytucyjny obowiązek[1], przedkłada Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r.* wraz z opinią w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Wskazane dokumenty, obok *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.*, stanowią podstawę dla Sejmu do dokonania oceny wydatkowania środków publicznych oraz podjęcia decyzji w sprawie udzielenia absolutorium dla Rady Ministrów.

W niniejszym dokumencie zaprezentowano ocenę wykonania budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych ujętych w ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.[2] Uwzględniono w nim również ocenę skuteczności działań Narodowego Banku Polskiego w zakresie realizacji założeń polityki pieniężnej[3].

Tegoroczna *Analiza* składa się z dwóch części[4], z czego w pierwszej zamieszczono krótkie wprowadzenie do dokumentu oraz syntezę ustaleń szczegółowo zaprezentowanych w części drugiej. W tomie drugim w głównej mierze skupiono się na prezentacji, jak i ocenie procesu planowania i wykonania ustawy budżetowej oraz realizacji założeń polityki pieniężnej. Omówiono realizację założeń makroekonomicznych przyjętych do opracowania ustawy budżetowej. Przedstawiono i oceniono działania podejmowane przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Finansów w ramach zarządzania realizacją i płynnością budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich. Analiza zawiera także:

- opinię o wiarygodności i rzetelności danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych, sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za 2023 r. oraz ocenę ksiąg rachunkowych wybranych jednostek budżetowych;
- analizę kształtowania się długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego oraz stanu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa;
- omówienie wykonania planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych ujętych w ustawie budżetowej[5] oraz dochody i wydatki publiczne.

---

1 O którym mowa w art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz wynikający z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

2 Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.

3 Uchwała nr 15/2022 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 7 września 2022 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2023 (M.P. poz. 915).

4 Zwanych również tomami.

5 W załącznikach 11, 13 oraz 14 do ustawy budżetowej na rok 2023 uwzględniono plany finansowe państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

Ocenie poddano również działania podjęte w 2023 r. dla realizacji celu głównego Narodowego Banku Polskiego oraz adekwatność decyzji Rady Polityki Pieniężnej w zakresie polityki pieniężnej.

Mając na względzie rosnącą skalę finansowania zadań publicznych przez jednostki nienależące do sektora finansów publicznych, przedstawiono analizę planów finansowych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, przy uwzględnieniu wyników kontroli przeprowadzonych przez Izbę we wskazanym obszarze.

W dokumencie tym zaprezentowano i oceniono również stan realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, skupiając się na przewidzianych do realizacji w ramach tego instrumentu inwestycjach oraz przyjętym mechanizmie ich finansowania.

Analiza opracowana została w głównej mierze na podstawie wyników kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r.* przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 157 jednostkach oraz kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w Narodowym Banku Polskim. Uwzględniono również wyniki innych kontroli planowych i doraźnych przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, mających wpływ na omawiane w tym dokumencie zagadnienia. Przy opracowaniu *Analizy* wykorzystano także publicznie dostępne materiały sprawozdawcze, statystyczne i analityczne.

Infografika 1. Materiały źródłowe do *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r.*



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

W ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r.* przeprowadzono 169 kontroli[6], w tym skontrolowano wybrane:

– państwowe jednostki budżetowe, w tym większość dysponentów części budżetu państwa, z wyjątkiem jednostek kontrolowanych cyklicznie[7]. Z badania wyłączono 25 dysponentów części budżetowych, których wydatki zrealizowane w 2022 r. były niższe niż 150 mln zł, nie były wyłączone z dwóch ostatnich kontroli, jak i ocena wykonania budżetu państwa w ostatnich trzech kontrolowanych latach była pozytywna oraz nie zidentyfikowano innych przesłanek uniemożliwiających ich wyłączenie[8];
– plany finansowe państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych oraz państwowych osób prawnych;
– jednostki samorządu terytorialnego;
– inne jednostki wykorzystujące środki publiczne

oraz Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego.

W ramach kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego badania prowadzono w urzędach marszałkowskich, gdzie zweryfikowano wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na organizowanie, finansowanie i zapewnienie warunków do odbywania przez lekarzy stażu podyplomowego. Ponadto w jednej spółce oraz czterech innych podmiotach zweryfikowano wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań odpowiednio resortu obrony narodowej oraz zdrowia.

Do wyliczeń zaprezentowanych w dalszej części dokumentu przyjęto wartość produktu krajowego brutto w 2023 r. równą 3410,1 mld zł[9]. Ze względu na fakt, że część wskaźników Głównego Urzędu Statystycznego publikowana jest w drugiej połowie roku, w niektórych przypadkach podstawą ustaleń były prognozy lub dane wstępne.

Dane liczbowe zaprezentowane w tabelach i infografikach mogą wykazywać niewielkie różnice wynikające z zaokrągleń. Zamieszczone w *Analizie* tabele zawierają następujące znaki umowne:

(–) – gdy nie występują w danym okresie dane kwotowe;

(0,0) – zjawisko istniało w wielkości mniejszej od 0,05;

(.) – oznacza zupełny brak informacji albo brak informacji wiarygodnych;

(x) – oznacza, że wypełnienie pozycji jest niemożliwe lub niecelowe.

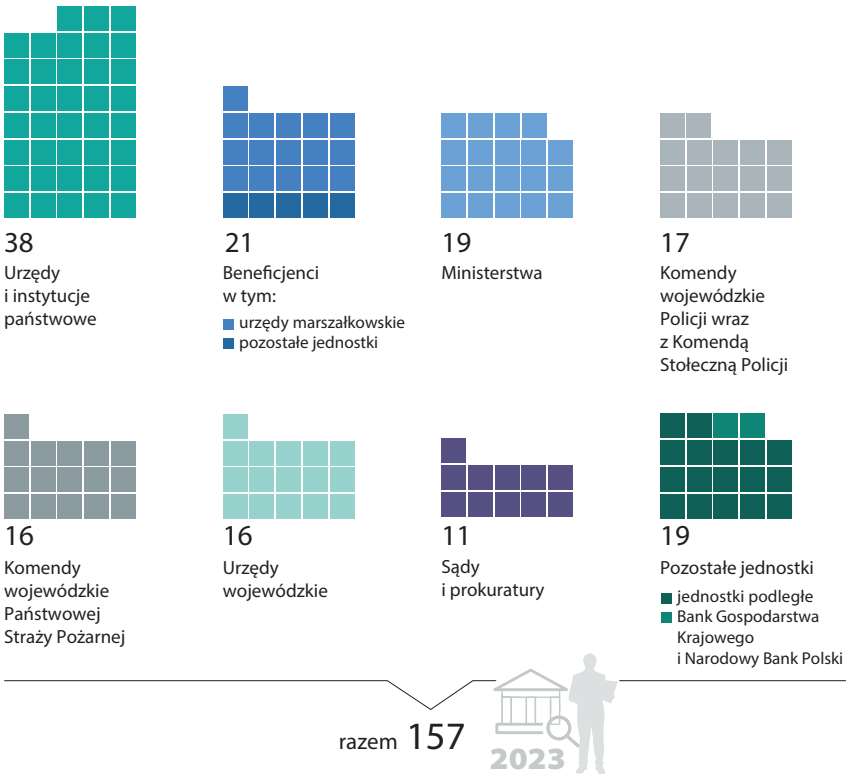
6 W ramach których ocenie poddano działania 86 dysponentów części budżetowych, 63 dysponentów niższego stopnia, 21 beneficjentów dotacji. Oceniono również 28 planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych, które zamieszczono w załącznikach do ustawy budżetowej oraz zarządzanie i rozliczenie budżetu państwa przez Ministra Finansów czy też bankową obsługę budżetu realizowaną przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego.

7 W ramach kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r.* skontrolowano dwa z 11 sądów apelacyjnych.

8 Dotyczyło to części: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Urząd Ochrony Danych Osobowych, Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Łączność, Turystyka, Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Wyższy Urząd Górniczy, Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, Polska Akademia Nauk, Państwowa Agencja Atomistyki, Urząd Transportu Kolejowego, Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Rządowe Centrum Legislacji, Urząd Komunikacji Elektronicznej* oraz *Regionalne Izby Obrachunkowe, Akademia Kopernikańska* oraz siedmiu samorządowych kolegiów odwoławczych.

9 Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 maja 2024 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2023 r. (M.P. poz. 368).

Infografika 2. Liczba jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

II. Najważniejsze ustalenia i wnioski

- **Budżet państwa, budżet środków europejskich oraz większość planów finansowych pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową na rok 2023. Ustawa ta nie obejmowała jednak istotnych operacji finansowych związanych z realizacją zadań państwa, w tym mających wpływ na wzrost wielkości długu publicznego.**
- **Zarówno finansowanie istotnej części zadań publicznych, jak i Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności odbywało się nie tylko poza budżetem państwa z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu czy ustawą budżetową, ale nawet poza sektorem finansów publicznych. W latach 2022-2023 spod kontroli parlamentarnej wyłączono finansowanie kolejnych istotnych zadań publicznych.**
- **Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 96,2% objętych kontrolą dysponentów części budżetowych oraz 94,1% skontrolowanych dysponentów trzeciego stopnia. Pozytywnie oceniono także prawidłowość ksiąg rachunkowych u 81% kontrolowanych w tym zakresie dysponentów.**
- **Stabilizująca reguła wydatkowa, podobnie jak w dwóch poprzednich latach, nie miała istotnego znaczenia w ograniczaniu wzrostu wydatków publicznych. Do wzmocnienia procesu planowania budżetu państwa nie przyczyniły się także przeprowadzone przeglądy wydatków, nie miały one również wpływu na efektywność wydatkowania środków publicznych.**
- **W 2023 r. odnotowano kolejny istotny wzrost środków planowanych w rezerwach celowych, które stanowiły łącznie aż 17,5% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia do planowania części z tych rezerw.**
- **W 73% spraw objętych szczegółowym badaniem w zakresie rozdysponowania środków rezerwy ogólnej, niezgodnie z jej interwencyjnym charakterem, środki te przeznaczono na zadania, które nie wynikały z nagłych, niemożliwych do przewidzenia sytuacji, wymagających podjęcia natychmiastowych działań.**
- **Istotne nieprawidłowości zidentyfikowano w zakresie planowania i finansowania jednostek Policji, jak również wydatków przeznaczonych na dotacje oraz działalność promocyjno-reklamową.**
- **W 2023 r. w dalszym ciągu występowały poważne problemy z finansowaniem jednostek Policji. W ramach kontroli tych jednostek zidentyfikowano szereg istotnych nieprawidłowości w obszarze planowania i realizacji budżetu.**
- **Istotne nieprawidłowości zidentyfikowano również w zakresie wydatków przeznaczanych na dotację oraz działalność promocyjno-reklamową.**
- **Koszty obsługi długu publicznego stanowiły w 2023 r. ponad 9% wydatków budżetu państwa i praktycznie zrównały się z wydatkami majątkowymi.**
- **W 2023 r. nastąpił dalszy wzrost stopnia niezbilansowania przychodów i kosztów państwowych funduszy celowych, których plany finansowe są ujmowane w załącznikach do ustawy budżetowej. Co więcej, z części tych funduszy w dalszym ciągu finansowano zadania niezwiązane z celami, dla których zostały utworzone.**
- **Rok 2023 był kolejnym, w którym zaplanowano i przekazywano środki w formie skarbowych papierów wartościowych z pominięciem budżetu państwa. W 2023 r. przekazano**

w ten sposób obligacje skarbowe o wartości nominalnej 21,6 mld zł.

- **W 2023 r. potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa gwałtownie wzrosły, osiągając wartość 137,6 mld zł. Przy czym potrzeby te nie uwzględniały wszystkich nakładów na realizację zadań publicznych.**
- **Na koniec 2023 r. odnotowano ponad dwudziestoprocentową różnicę (363,1 mld zł) pomiędzy wielkością długu publicznego obliczaną według zasad przyjętych przez Unię Europejską, a wielkością tego długu ustalaną według zasad krajowych.**
- **Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. wyniósł 173,8 mld zł i stanowił 5,1% wartości produktu krajowego brutto. Był on znacząco wyższy niż w roku poprzednim (105,9 mld zł). W związku z tym Polska może zostać objęta w 2024 r. procedurą nadmiernego deficytu.**
- **W 2023 r. ponownie duża część deficytu podsektora instytucji rządowych została ujęta poza deficytem odnoszącym się do budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Deficyt wykonany przez jednostki pozabudżetowe wyniósł 50,4 mld zł. Tym samym deficyt budżetu państwa nie jest już wiarygodnym wskaźnikiem oceny finansowej państwa.**
- **Wyniki dwóch kontroli zakończonych w 2024 r. wskazują na ograniczenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019-2023 i ich większe uzależnienie od środków przyznawanych przez wybrane organy władzy rządowej uznaniowo, w oparciu o niejasne kryteria. Było to niezgodne z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.**
- **Łączny udział ocen negatywnych i ocen w formie opisowej w kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. wzrósł, w porównaniu z kontrolą za rok ubiegły, o 10,4 punktu procentowego.**
- **W ciągu całego roku wskaźnik inflacji znacząco przekraczał cel polityki pieniężnej, który zakładał utrzymanie inflacji w średnim okresie na poziomie 2,5%, z dopuszczalnym przedziałem odchyleń ±1 punkt procentowy. W lutym 2023 r. wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych osiągnął szczytową wartość 18,4%, w kolejnych miesiącach zaczął stopniowo się obniżać, spadając do poziomu 6,2% w grudniu 2023 r. Obniżka wskaźnika inflacji wynikała w głównej mierze z korzystnego kształtowania się, niezależnych od polityki pieniężnej, czynników zewnętrznych.**
- **Przez pierwsze osiem miesięcy roku Rada Polityki Pieniężnej prowadziła politykę pieniężną ukierunkowaną na realizację celu inflacyjnego, nie zmieniając stóp procentowych. We wrześniu 2023 r. Rada dokonała najwyższej od stycznia 2009 r. obniżki stopy referencyjnej o 0,75 punktu procentowego, a w październiku 2023 r. o kolejne 0,25 punktu procentowego.**
- **Decyzja Rady Polityki Pieniężnej z września 2023 r. o obniżkach stóp procentowych, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, opierała się na niejasnych przesłankach i była niespójna z wcześniejszymi komunikatami Przewodniczącego Rady Polityki Pieniężnej, odnoszącymi się do czasu i warunków, od których decyzje takie miały być uzależnione.**
- **Cel operacyjny polityki pieniężnej, polegający na utrzymaniu stawki Polonia w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego, został w 2023 r. zrealizowany z wykorzystaniem operacji otwartego rynku, operacji depozytowo-kredytowych oraz systemu rezerwy obowiązkowej. W 2023 r. Narodowy Bank Polski nie dokonywał interwencji walutowych.**

W 2023 r. na szeroką skalę stosowano wykorzystywane już w latach poprzednich sposoby wydatkowania środków Skarbu Państwa z pominięciem budżetu państwa. Wymienić tu należy przekazywanie niektórym podmiotom, zamiast dotacji, skarbowych papierów wartościowych, co pozwalało na wykazanie niższych wydatków i deficytu budżetu państwa. Wciąż znaczącą część wydatków publicznych finansowano z funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego. Istotną kwestią, która wystąpiła w 2023 r., było finansowanie przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. zadań publicznych związanych z realizacją Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności ze środków, które w przyszłości mają zostać zrefundowane tej spółce przez Skarb Państwa[10].

Wyżej opisane działania prowadziły do obniżenia rangi budżetu państwa, któremu Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawa o finansach publicznych nadały pozycję centralnego planu finansowego państwa. Zgodnie z art. 219 ust. 1 i 3 Konstytucji, Sejm uchwala budżet państwa w formie ustawy budżetowej na rok budżetowy, a w wyjątkowych sytuacjach dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym. Tym samym Konstytucja utożsamia pojęcie budżetu państwa z pojęciem dochodów i wydatków państwa. Ponadto w ustawie o finansach publicznych szczególne znaczenie nadano ustawie budżetowej. Zgodnie z art. 109 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa.

Rok 2023 był kolejnym, w którym odnotowano dalszy wzrost różnicy pomiędzy długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym. Na koniec 2023 r. sięgała ona już 363,1 mld zł i wynikała głównie z zaliczania do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych zobowiązań zaciągniętych w celu sfinansowania zadań państwa ze środków funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz części zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Mimo że przekazywanie przez tę spółkę środków podmiotom realizującym zadania ujęte w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności oznaczało zwiększenie zobowiązań Skarbu Państwa, to nie zostało to wykazane w sprawozdaniu Rady Ministrów. W wyniku wyłączania coraz większych kwot zobowiązań z państwowego długu publicznego jego wielkość ma ograniczone znaczenie przy ocenie rzeczywistej skali zadłużenia państwa.

Wysoka nierównowaga finansowa państwa przyczyniła się do skokowego wzrostu w roku 2023 potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa. W 2020 r. wyniosły one 50 mld zł, w latach 2021-2022 *de facto* nie wystąpiły, natomiast w 2023 r. wyniosły 137,6 mld zł.

W 2023 r. wciąż nie wdrożono skutecznych mechanizmów zapewniających efektywne wykorzystanie środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy. Przyczynami ustalonych nieprawidłowości były między innymi nierzetelne działania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Edukacji i Nauki.

Mając na uwadze powyższe, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wniosek skierowany do Rady Ministrów w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku* o podjęcie prac mających na celu zaprzestanie redystrybuowania środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową lub w formie skarbowych papierów wartościowych oraz wzmocnienie rangi budżetu państwa jako centralnego planu finansowego państwa zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

[10] Rozwiązanie takie stosowano już w 2022 r., lecz na znacznie mniejszą skalę niż w 2023 r.

Konieczne jest, aby operacje dokonywane w sektorze rządowym, mające wpływ na zmianę wysokości długu publicznego, były, co do zasady, ujmowane w dochodach i wydatkach budżetu państwa. Dzięki temu wynik tego budżetu będzie przekładał się na zmianę wielkości długu publicznego, z uwzględnieniem autonomicznej pozycji samorządu terytorialnego i państwowych osób prawnych, których udział w długu publicznym jest jednak niewspółmiernie niższy od udziału Skarbu Państwa. Ponadto w państwowym długu publicznym powinny być ujmowane wszystkie znaczące zobowiązania jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych. Pozwoli to na dokonanie rzetelnej oceny stopnia zadłużenia państwa w oparciu o tę wielkość, a jednocześnie będzie skutkować brakiem istotnych różnic pomiędzy długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym. Sytuacja, w której wielkości te znacząco się od siebie różnią, świadczy o tym, że jedna z nich, w tym przypadku wielkość państwowego długu publicznego, nie odzwierciedla rzeczywistych rozmiarów zadłużenia państwa, co wskazuje na jej ograniczoną przydatność w dokonywaniu ocen.

1. Najważniejsze ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.

Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

1. Budżet państwa został wykonany zgodnie z ustawą budżetową na rok 2023. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła 169 kontroli jednostkowych, w których sformułowała 202 oceny[11]. Udział ocen pozytywnych w stosunku do poprzedniego roku zmniejszył się znacząco, o 9,8 punktu procentowego, i wyniósł 60,9%. Jeszcze większe pogorszenie ocen wykonania budżetu państwa nastąpiło w stosunku do 2020 r., gdyż udział ocen pozytywnych w łącznej liczbie ocen zmniejszył się w tym czasie aż o 17,4 punktu procentowego.

   Równocześnie od 2021 r. systematycznie wzrastał udział ocen negatywnych. W 2020 r. wyniósł on niespełna 1%, a w 2023 r. aż 4,5%. Oceny negatywne dotyczyły wykonania budżetu państwa w częściach budżetowych pozostających w dyspozycji Ministra Obrony Narodowej, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej[12], Rzecznika Praw Dziecka oraz Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Negatywne oceny zostały sformułowane również po kontroli Agencji Uzbrojenia, Instytutu De Republica[13], Funduszu Medycznego oraz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych[14].

   Większy niż w poprzednich latach był również udział ocen w formie opisowej, który w 2023 r. wyniósł 34,7% i był wyższy o 8,3 punktu procentowego w stosunku do 2022 r. i o 13,9 punktu procentowego w stosunku do 2020 r. Istotny wpływ na zmianę struktury ocen miały kontrole

11 Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, w formie opisowej lub negatywna. Ocenę w formie opisowej otrzymują jednostki, w przypadku których w kontrolowanej działalności stwierdzono na tyle istotne nieprawidłowości, że nie było podstawy do wydania oceny pozytywnej, a jednocześnie zakres tych nieprawidłowości nie uprawniał do wydania oceny negatywnej.

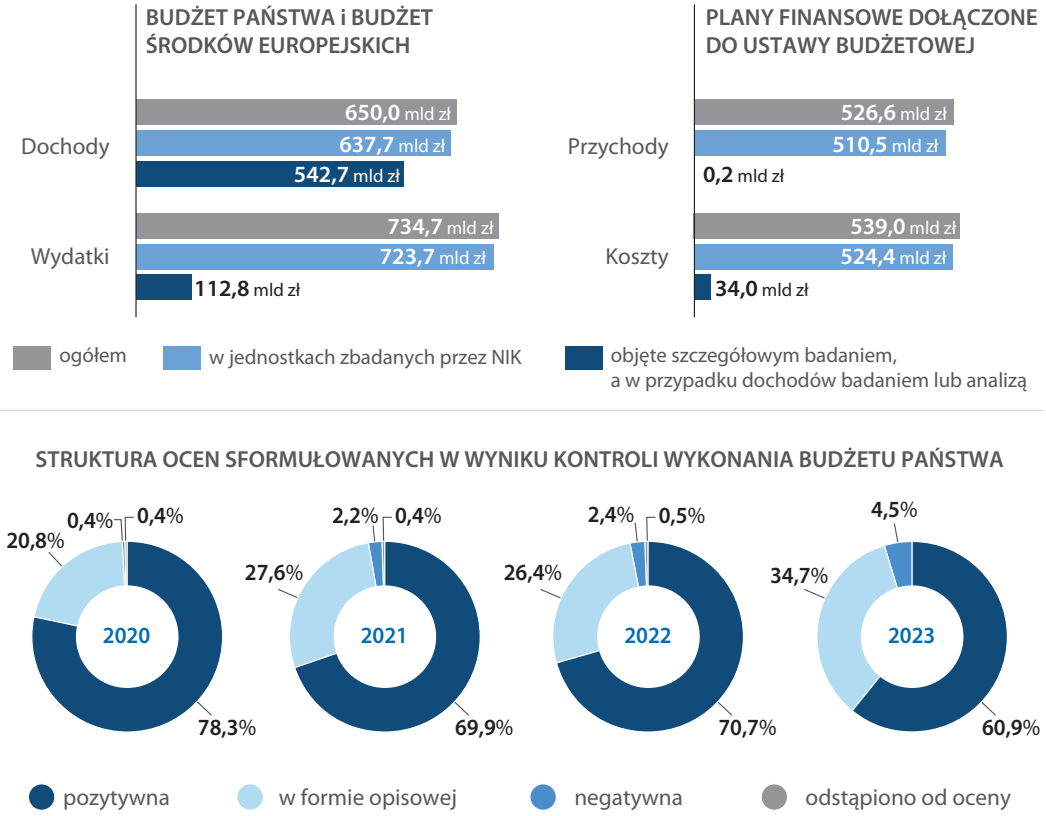
12 W części *Rodzina*.

13 Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 21 z dnia 1 marca 2024 r. w sprawie likwidacji Instytutu De Republica (M.P. poz. 183) jednostka ta została postawiona w stan likwidacji. Termin zakończenia likwidacji wyznaczono na 30 czerwca 2024 r.

14 Negatywnie oceniono także wykorzystanie dotacji z części *Zdrowie* przez jednego z czterech kontrolowanych beneficjentów.

przeprowadzone w jednostkach Policji i w urzędach marszałkowskich[15], gdzie oceny w formie opisowej stanowiły odpowiednio 85% i 75% ocen ogółem.

Infografika 3. Zbiorcze podsumowanie kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2020-2023 oraz danych Ministerstwa Finansów.

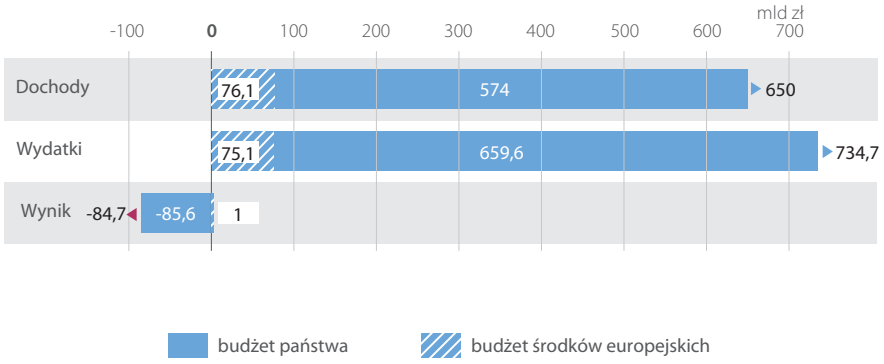
2. Dochody budżetu państwa wyniosły 574 mld zł. Były one o 13,7% wyższe niż w 2022 r. oraz o 4,6% niższe od dochodów prognozowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2023.

   Wydatki budżetu państwa wyniosły 659,6 mld zł i były o 27,5% wyższe niż w 2022 r. oraz o 4,9% niższe od limitu ustalonego w znowelizowanej ustawie budżetowej.

   W 2023 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 85,6 mld zł. Stanowił on 93,1% limitu ustalonego w znowelizowanej ustawie budżetowej i jednocześnie był prawie siedmiokrotnie wyższy od deficytu z 2022 r. oraz ponad trzykrotnie wyższy od deficytu osiągniętego w 2021 r.

[15] Gdzie kontroli w urzędach marszałkowskich poddano wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących organizowania, finansowania i zapewnienia warunków do odbywania przez lekarzy stażu podyplomowego.

Infografika 4. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

3. Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 76,1 mld zł i stanowiły 71,1% planu określonego w ustawie budżetowej. Były one o 4,6% wyższe niż w 2022 r.

   Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 75,1 mld zł i stanowiły 60,9% limitu określonego w ustawie budżetowej. Wydatki te były o 1,3% wyższe niż przed rokiem.

   Ze względu na znacznie niższą realizację planu wydatków niż planu dochodów, w budżecie środków europejskich wystąpiła nadwyżka zamiast planowanego deficytu. Wyniosła ona blisko 1 mld zł, podczas gdy w ustawie budżetowej zaplanowano deficyt w wysokości ponad 16 mld zł.

4. Łącznie dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 650 mld zł i były o 12,5% wyższe niż w 2022 r. Znacznie wyższy wzrost odnotowano w przypadku łącznych wydatków tych dwóch budżetów. Wyniosły one 734,7 mld zł i były wyższe od wydatków zrealizowanych w 2022 r. o 24,2%. Oznacza to, że łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 r. wyniósł 84,7 mld zł i był aż o 70,7 mld zł wyższy niż w 2022 r. oraz o 58,9 mld zł wyższy niż w 2021 r.

Opinia o sprawozdaniach budżetowych

5. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.* zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Dane wykazane w tym sprawozdaniu są wiarygodne. Tym samym sprawozdanie to przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, rzetelny obraz realizacji ustawy budżetowej.

6. Najwyższa Izba Kontroli kolejny rok z rzędu zwraca jednak uwagę, że wyżej wymienione sprawozdanie Rady Ministrów w coraz mniejszym stopniu obrazuje faktyczny stan finansów publicznych. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w sprawozdaniu tym nie wykazano zobowiązań Skarbu Państwa wobec Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., które wynikają z konieczności zwrotu tej spółce środków przekazanych przez nią w latach 2022-2023 podmiotom realizującym Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności. Według stanu na koniec 2023 r. była to kwota 5,2 mld zł.

7. Najwyższa Izba Kontroli wyraża pozytywną opinię o prawidłowości sporządzenia przez dysponentów części budżetowych zarówno rocznych sprawozdań budżetowych, jak i sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Opinię wyrażono na podstawie obiektywnych dowodów uzyskanych w trakcie badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli.

   Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 76 dysponentów części budżetowych (96,2% objętych kontrolą) oraz 128 dysponentów trzeciego stopnia (94,1% objętych kontrolą).

   Dane wykazane w sprawozdaniach łącznych wynikają ze sprawozdań jednostkowych, a dane w sprawozdaniach jednostkowych są zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały kontrolę prawidłowości sporządzanych sprawozdań. Stwierdzone nieprawidłowości zostały skorygowane w trakcie kontroli lub nie miały istotnego wpływu na poprawność danych wykazanych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.*

8. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła prawidłowość ksiąg rachunkowych u 17 z 21 kontrolowanych w tym zakresie dysponentów środków budżetowych. U dysponentów tych nie stwierdzono nieprawidłowości albo skala i charakter nieprawidłowości, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych. Istotne nieprawidłowości, które nie pozwoliły na sformułowanie pozytywnej oceny ksiąg, stwierdzono w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (zarówno w kontroli prowadzonej u dysponenta części, jak i dysponenta III stopnia), Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku oraz w Instytucie De Republica. We wskazanych jednostkach prowadzenie ksiąg rachunkowych oceniono w formie opisowej.

Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej

9. Wykonanie ustawy budżetowej w Polsce w 2023 r. determinowały zarówno uwarunkowania wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Na te pierwsze wpływ miały priorytety wydatkowe rządu tj. przede wszystkim finansowanie programów socjalnych i działań osłonowych łagodzących skutki wzrostu cen energii, a także modernizacja sił zbrojnych. Czynniki zewnętrzne to rosnące ceny na rynkach światowych, zwłaszcza surowców energetycznych i produktów rolnych, trwająca wojna w Ukrainie, restrykcyjna polityka monetarna banków centralnych, a także obniżenie dynamiki produktu krajowego brutto w Unii Europejskiej.

10. W 2023 r. tempo wzrostu produktu krajowego brutto w Polsce wyniosło 0,2% i było niższe o 0,7 punktu procentowego od prognozy zawartej w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej. Polska uniknęła recesji, jednak podobnie niskie tempo wzrostu gospodarki było notowane w ciągu poprzednich 10 lat tylko dwukrotnie: w 2013 r., gdy wyniosło 0,9%, oraz w 2020 r., gdy realna wartość produktu krajowego brutto zmniejszyła się o 2%. Zahamowanie tempa wzrostu gospodarczego obserwowano również w innych krajach. Łącznie w krajach Unii Europejskiej tempo wzrostu produktu krajowego brutto obniżyło się z 3,5% w 2022 r. do 0,4% w 2023 r., a w strefie euro odpowiednio z 3,4% do 0,4%. Tempo wzrostu gospodarki Niemiec, będących największym partnerem handlowym Polski, zmniejszyło się we wskazanych latach z 1,8% do minus 0,3%.

11. Na niższą niż zakładano dynamikę produktu krajowego brutto w Polsce wpłynęła niższa kontrybucja popytu krajowego. Niższa od prognozowanej była zarówno dynamika spożycia, jak i dynamika akumulacji brutto. Spadek dynamiki spożycia prywatnego, w porównaniu z latami poprzednimi, związany był z pogorszeniem się ogólnej sytuacji gospodarczej, obawami dotyczącymi ponownego wzrostu inflacji, a także z odbudową oszczędności oraz z niskim wzrostem realnych wynagrodzeń. Na spadek dynamiki akumulacji brutto wpłynęło wykorzystanie części zapasów, które zostały nagromadzone przez przedsiębiorców w dwóch poprzednich latach z powodu obaw dotyczących nieregularnych dostaw komponentów do produkcji po epidemii COVID-19.

12. Dynamika nakładów brutto na środki trwałe, czyli dynamika inwestycji w 2023 r. wyniosła 13,1% i była wyższa o 12 punktów procentowych od prognozy ujętej w projekcie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023. Skutkowało to wzrostem stopy inwestycji z 16,4% w 2022 r. do 17,8% w 2023 r. Mimo tego wzrostu stopa inwestycji w Polsce pozostawała nadal na niskim poziomie, zwłaszcza w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej. W 2023 r. uśredniona stopa inwestycji w Unii Europejskiej wyniosła 22,7%, to jest o prawie 5 punktów procentowych więcej niż w Polsce.

13. Saldo na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego Polski w 2023 r. było dodatnie i stanowiło 1,6% produktu krajowego brutto. Saldo to okazało się lepsze zarówno od prognozy ujętej w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej (minus 1% produktu krajowego brutto), jak i od salda w 2022 r. (minus 2,4% produktu krajowego brutto). Główną przyczyną było wyższe nominalne saldo handlowe. Realna dynamika eksportu w 2023 r. okazała się o 1,7 punktu procentowego wyższa od założonej. Wspierały ją relatywnie wysoka konkurencyjność cenowa i duża dywersyfikacja eksportowanych towarów. Niższa od założonej okazała się natomiast dynamika importu, co wynikało głównie ze słabszego od oczekiwań popytu krajowego, w tym ze zmniejszenia stanu zapasów, które cechuje stosunkowo duża importochłonność.

14. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło w Polsce w 2023 r. 6529 tys. etatów, co oznacza, że wzrost zatrudnienia był nieznacznie niższy od prognozowanego w czasie nowelizacji ustawy budżetowej. We wszystkich sektorach gospodarki obserwowano niższe tempo wzrostu liczby etatów. Wartość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2023 r. wyniosła 7155 zł i była o 1% wyższa niż przyjęto w prognozie zawartej w uzasadnieniu do nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2023 r. wyniosła w Polsce 5,1% i była niższa od zakładanej na etapie nowelizacji ustawy budżetowej o 0,4 punktu procentowego. Według metodologii Eurostat, stopa bezrobocia w Polsce wyniosła 2,8% i była znacznie niższa niż średnio w Unii Europejskiej (6,1%). Polska należała do krajów o najniższym poziomie tego wskaźnika w Europie.

15. Należy podkreślić, że na zasób pracy w Polsce niekorzystnie wpływała sytuacja demograficzna. Od 2010 r. obniżał się odsetek osób w wieku produkcyjnym, który w 2023 r. spadł do poziomu 58,4%. Jednocześnie liczba osób w wieku produkcyjnym wyniosła niespełna 22 mln, czyli o 184 tys. mniej niż rok wcześniej. Od 2010 r. liczba ludności w wieku produkcyjnym zmniejszyła się o prawie 3 mln osób, a liczba ludności w wieku poprodukcyjnym wzrosła o ponad 3 mln, osiągając wielkość 8,8 mln. Odsetek tej ludności wzrósł z niespełna 15% w 2010 r. do ponad 23% w 2023 r. Warto odnotować, iż w 2023 r. zarejestrowano zaledwie około 272 tys. urodzeń żywych i była to najniższa liczba urodzeń w całym okresie powojennym. Będzie to miało negatywny wpływ na polski rynek pracy w przyszłości.

16. W 2023 r. średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 11,4% i był o 0,6 punktu procentowego niższy od prognozy ujętej w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej. Szczególnie wysoko wzrosły ceny żywności (o 15,1%) i ceny związane z mieszkaniem (o 13,4%). Wskaźnik inflacji w 2023 r. był o trzy punkty procentowe niższy niż w 2022 r., aczkolwiek pomijając ten rok, ostatni raz tak wysoka inflacja wystąpiła w Polsce w 1998 r. W 2023 r. Polska była na czwartym miejscu wśród krajów Unii Europejskiej pod względem najwyższego wskaźnika inflacji, po Węgrzech, Czechach i Słowacji.

17. W 2023 r. stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego ukształtowała się średnio na poziomie 6,45% i była niższa o 0,3 punktu procentowego od stopy ujętej w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej. Średnioroczne kursy euro i dolara amerykańskiego do złotego nie odbiegały znacząco od kursów przyjętych zarówno do opracowania projektu ustawy budżetowej, jak i jej nowelizacji.

Opracowanie ustawy budżetowej i jej nowelizacji

18. W ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. ustalono dochody budżetu państwa w wysokości 604,5 mld zł, wydatki w wysokości 672,5 mld zł i deficyt w wysokości 68 mld zł. Dochody miały być wyższe o 22,9%, a wydatki wyższe o 28,9% od zaplanowanych w budżecie państwa na 2022 r. Deficyt miał wzrosnąć ponad dwukrotnie.

19. Ponad 90% dochodów budżetu państwa miały stanowić dochody podatkowe. Spośród czterech głównych źródeł dochodów podatkowych największy wzrost dochodów względem 2022 r. zaplanowano z tytułu podatku od osób fizycznych (o 23,6%) oraz podatku od towarów i usług (o 23,1%). Na wzrost dochodów podatkowych miały oddziaływać między innymi wysoka inflacja i wzrost gospodarczy, a także zakładane wówczas wygaśnięcie tarcz antyinflacyjnych z końcem 2022 r. oraz wzrost udziału budżetu państwa we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych po jednorazowym obniżeniu tego udziału w 2022 r. na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

20. Spośród głównych kategorii wydatków budżetu państwa najbardziej – o 153,8% – miały wzrosnąć wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa. Wydatki te miały być o 40 mld zł wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2022 i wynieść 66 mld zł. Dla porównania wydatki majątkowe zaplanowano w kwocie 59,3 mld zł.

21. W 2023 r., tak samo jak w latach 2021-2022, do wydatków planowanych na cele obronne zaliczono wydatki na kształcenie w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi. Podstawę do tego stanowił art. 22 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023[16]. Tymczasem w myśl art. 460 ust. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*[17] wydatki na to zadanie nie powinny być zaliczane do wydatków na cele

[16] Dz. U. poz. 2666, ze zm.

[17] Dz. U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.

obronne[18]. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli kwestia zaliczania tych wydatków do wydatków obronnych wymaga jednoznacznego uregulowania, a raz przyjęta zasada powinna być konsekwentnie stosowana w kolejnych latach. Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę na ten problem już w 2022 r.[19]

22. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 zbyt duża część wydatków budżetu państwa została ujęta w rezerwach celowych. Rezerwy celowe stanowiły 7,6% wydatków budżetu państwa. Ponadto w odniesieniu do niektórych rezerw nie było podstaw, aby uznać, że zostały one zaplanowane rzetelnie.

23. W 2023 r. kontynuowano praktykę finansowania coraz większej liczby zadań publicznych poza budżetem państwa, a nawet poza ustawą budżetową. W ostatnich latach znacząco zwiększyła się suma wydatków publicznych planowanych w funduszach funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego. Umożliwiło to ominięcie rygorystycznych przepisów dotyczących realizacji ustawy budżetowej. Co więcej, odbywało się to przy mniejszej kontroli Parlamentu oraz ograniczonej jawności i przejrzystości danych. W grudniu 2019 r. planowane wydatki tych funduszy, ustalone na potrzeby realizacji w kolejnym roku stabilizującej reguły wydatkowej, wyniosły 14,1 mld zł, a we wrześniu 2022 r. – już 64,6 mld zł.

24. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2023 poinformowano, że prognozowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych miał wynieść w 2023 r. około 150 mld zł, czyli około 4,5% produktu krajowego brutto. Biorąc pod uwagę fakt, iż w omawianym roku deficyt budżetu państwa miał wynieść 68 mld zł, oznacza to, że większą część deficytu wyżej wymienionego sektora zaplanowano poza budżetem państwa. Tym samym deficyt budżetu państwa przestał pełnić rolę wiarygodnego wskaźnika oceny stopnia nierównowagi finansowej państwa. Należy również wskazać, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został ustalony nierzetelnie, gdyż nie uwzględniał dodatkowych potrzeb związanych z wypłatą tzw. czternastej emerytury. O planowanej wypłacie tego świadczenia w 2023 r. Prezes Rady Ministrów oraz Minister Rodziny i Polityki Społecznej poinformowali w październiku 2022 r., niespełna trzy tygodnie po przekazaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 do Sejmu.

25. Przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 założono wygaśnięcie tarcz antyinflacyjnych z końcem 2022 r. Mimo że już 7 listopada 2022 r. Prezes Rady Ministrów poinformował o zamiarze utrzymania w 2023 r. zerowych stawek podatku od niektórych towarów żywnościowych, a w wypadku innych towarów objętych tarczami antyinflacyjnymi zastąpienie jej innym mechanizmem obrony przed inflacją, to Rada Ministrów nie dokonała korekty projektu ustawy budżetowej, nad którym trwały prace w Sejmie. W konsekwencji w przeprowadzonej w lipcu 2023 r. nowelizacji ustawy budżetowej niezbędna była korekta prognozy dochodów budżetu państwa.

[18] Zgodnie z art. 460 ust. 10 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wydatki ze środków finansowych, o których mowa w ust. 8 pkt 2 (tj. środków finansowych przeznaczonych na zadania związane z kształceniem w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi) nie stanowią wydatków budżetowych, o których mowa była w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (obecnie: w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny).

[19] Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku*, str. 20-21 i 42-43.

26. Zgodnie z prognozą zawartą w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2023[20] relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2023 r. do produktu krajowego brutto miała wynieść 53,3% i zwiększyć się wobec analogicznej wielkości na koniec 2022 r. o 1,6 punktu procentowego. Natomiast relacja państwowego długu publicznego w relacji do produktu krajowego brutto miała w tym okresie prawie się nie zmienić i wynieść na koniec 2023 r. 40,6%. Oznaczać to miało ponowne zwiększenie się różnicy pomiędzy długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym. Na problem ten Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2020-2022*, wnioskując o ujednolicenie sposobu ustalania długu publicznego.

27. O ile kwota wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, została obliczona zgodnie z tym przepisem, to limit wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 tej ustawy, został obliczony nieprawidłowo. Limit ten zwiększono o dochody z tytułu opłaty mocowej[21], mimo że wydatki jednostek otrzymujących te dochody nie są objęte regułą wydatkową. Świadczyło to o nieprawidłowym działaniu mechanizmu reguły wydatkowej i wymagało podjęcia działań eliminujących tę nieprawidłowość, na co Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już po kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*[22].

28. Stabilizująca reguła wydatkowa, podobnie jak w dwóch poprzednich latach, nie miała istotnego znaczenia w ograniczaniu wzrostu wydatków publicznych. Wynikało to przede wszystkim z wyłączenia z niej większości wydatków inwestycyjnych, przez co limit wydatków objętych regułą wydatkową mógł być o 184 mld zł wyższy. Najwyzsza Izba Kontroli podkreśla, ze następuje systematyczny spadek znaczenia tej reguły, co może mieć w przyszłości wpływ na objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu.

29. Rok 2023 był kolejnym, w którym zaplanowano stosowanie rozwiązań umożliwiających przekazywanie środków Skarbu Państwa z pominięciem planu wydatków budżetu państwa. W konsekwencji przekazywanie tych środków nie miało wpływu na deficyt budżetu państwa ani na limit wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową. Do rozwiązań tych można zaliczyć przekazywanie wybranym podmiotom, zamiast dotacji i subwencji z budżetu państwa, skarbowych papierów wartościowych celem zasilenia finansowego tych podmiotów. Wątpliwości budzi także wprowadzenie możliwości udzielania, zamiast dotacji, pożyczek z budżetu państwa Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych, Funduszowi Solidarnościowemu oraz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, szczególnie, że tego typu pożyczki były w minionych latach umarzane.

30. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że łączny limit wydatków budżetu państwa na 2023 r. wynikający z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej został ustalony dopiero na końcowym etapie prac nad tym budżetem, gdy poszczególni dysponenci sporządzili plany wydatków w swoich częściach budżetowych. Wskazuje to na nieprzejrzystość procesu budżetowego, w którym najpierw planuje się wydatki w poszczególnych częściach budżetowych, a dopiero później ustala się limit, który powinien być punktem odniesienia dla planowania budżetu państwa.

---

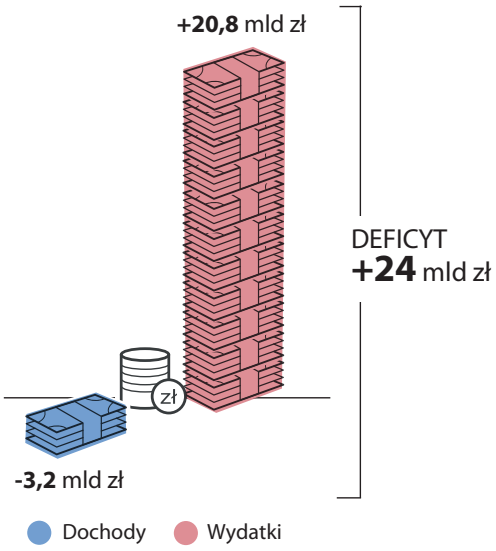
20 Str. 29.

21 Opłata za gotowość do zabezpieczenia dostarczania prądu, ma zapewnić bezpieczeństwo energetyczne (stałe dostawy prądu).

22 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*, nr KBF.410.008.01.2021.

31. W opinii Najwyższej Izby Kontroli uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2023 zostało sporządzone nierzetelnie. Pominięto w nim podstawowe informacje, kluczowe z punktu widzenia analizy i oceny sytuacji finansowej opisywanych jednostek oraz całego sektora instytucji rządowych i samorządowych.
32. W budżecie środków europejskich dochody zaplanowano w kwocie 107 mld zł, a wydatki w kwocie 123,2 mld zł. Deficyt tego budżetu miał wynieść 16,2 mld zł. Udział rezerw celowych w planowanych wydatkach budżetu środków europejskich wyniósł 58,4%. Na wysoki poziom tego wskaźnika wpływ miało zaplanowanie w rezerwach celowych całości wydatków (26,8 mld zł) na Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności.
33. W dniu 7 lipca 2023 r. Sejm znowelizował ustawę budżetową na rok 2023. Z analizy przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli wynika, że głównym celem tej nowelizacji było zwiększenie wydatków, natomiast korekta prognozy dochodów była stosunkowo niewielka. Prognozę dochodów zmniejszono o 3,2 mld zł, do kwoty 601,4 mld zł, zaś limit wydatków zwiększono o 20,8 mld zł, do kwoty 693,4 mld zł. W efekcie tego deficyt budżetu państwa ustalono na kwotę 92 mld zł, tj. o 24 mld zł wyższą niż w ustawie budżetowej z 15 grudnia 2022 r.

Infografika 5. Zmiana planowanych dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

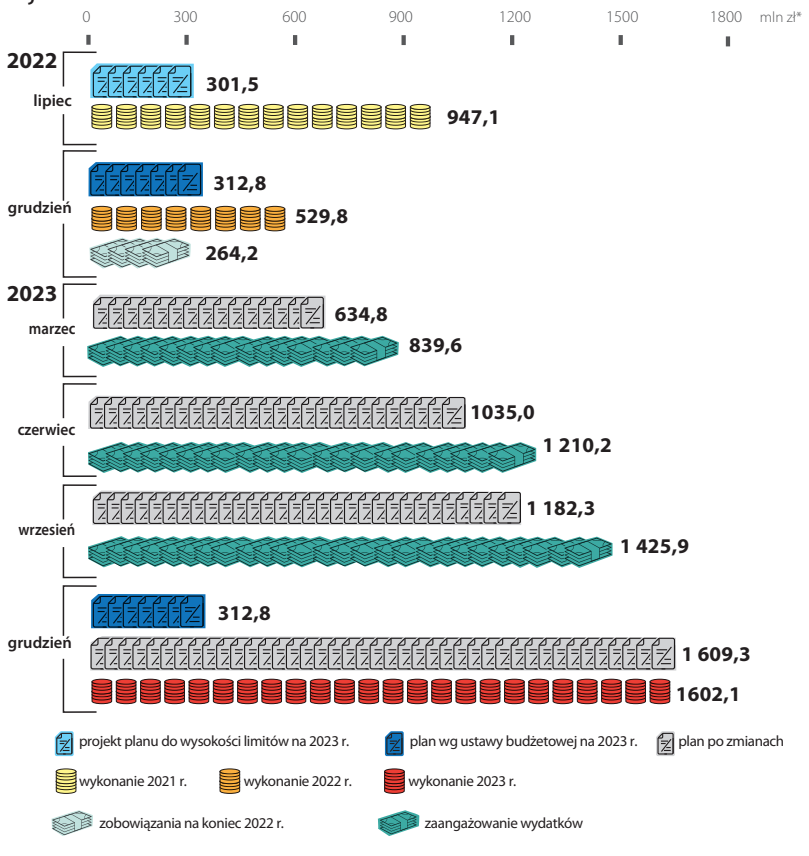
34. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej jeszcze bardziej wzrósł udział rezerw celowych w wydatkach budżetowych. Rezerwy te stanowiły łącznie aż 17,5% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, podczas gdy rok wcześniej było to 14,7%, a w latach 2020-2021 około 11%.
35. Rezerwy celowe budżetu państwa zaplanowano w znowelizowanej ustawie budżetowej w kwocie 65,4 mld zł. W wyniku tej nowelizacji utworzono między innymi rezerwę celową w wysokości 16 mld zł na zwalczanie skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym na Ukrainie. Rezerwa ta została zaplanowana nierzetelnie.

Większość jej środków wykorzystano niezgodnie z przeznaczeniem określonym w ustawie. Cel wskazany przez Radę Ministrów przy tworzeniu rezerwy został w znacznej części zmieniony zaraz po wejściu w życie ustawy nowelizującej budżet państwa. Istotną część środków zaplanowanych w tej rezerwie (43%) przeznaczono na wpłatę do Funduszu Solidarnościowego, która miała służyć sfinansowaniu tak zwanej czternastej emerytury w podwyższonej przez Radę Ministrów wysokości. Mimo że Minister Finansów wiedział o potrzebie sfinansowania tego świadczenia, to nie zaplanował na ten cel środków w odpowiedniej części budżetu państwa.

36. Mimo utworzenia w budżecie państwa wysokich rezerw celowych, przewidziano w nim również istotny wzrost środków planowanych w rezerwie ogólnej. Po nowelizacji ustawy budżetowej rezerwa ta wyniosła 1235 mln zł, to jest o 25,4% więcej niż w ustawie budżetowej na rok 2022.

37. Proces planowania wydatków budżetowych na finansowanie jednostek Policji został przeprowadzony nierzetelnie. Zaplanowane w ustawie budżetowej środki na finansowanie działalności Policji nie zabezpieczały jej podstawowych potrzeb, w tym zakupu paliwa do pojazdów służbowych. Zobowiązania z tego tytułu regulowane były z opóźnieniem nawet do sześciu miesięcy, a naliczone w związku z tym odsetki wyniosły 11,2 mln zł. Sposób planowania i finansowania jednostek Policji wymaga niezwłocznych zmian, które powinny być dokonane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ścisłej współpracy z Ministrem Finansów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niedofinansowanie jednostek Policji może mieć wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Infografika 6. Poziom zabezpieczenia pozapłacowych wydatków bieżących skontrolowanych jednostek Policji



* w rozdziałach działalności podstawowej Policji (75401, 75402, 75404, 75405, 75407)

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w jednostkach Policji.

Realizacja ustawy budżetowej

38. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zrealizowanie znacznej części wydatków publicznych poza budżetem państwa. Odbywało się to między innymi przy pomocy 20 funduszy prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego. Łączne wydatki tych funduszy (131,8 mld zł) odpowiadały 20% wydatków budżetu państwa zrealizowanych w 2023 r. oraz 3,9% produktu krajowego brutto.

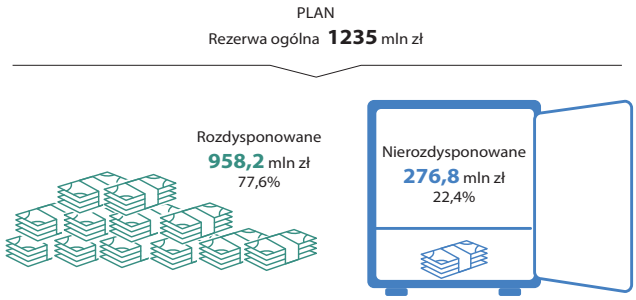
39. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli finansowanie znacznej części zadań publicznych za pomocą funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego naruszało zasady jedności i zupełności budżetu oraz przejrzystości finansów publicznych. W konsekwencji wynik budżetu państwa za 2023 r. nie odzwierciedlał stanu nierównowagi finansowej państwa, a istotna część środków przeznaczonych na realizację zadań państwa pozostawała zarówno poza kontrolą Parlamentu i Ministra Finansów, jak i poza kontrolą społeczną. Skutkowało to w dużym stopniu ograniczeniem jawności prowadzenia gospodarki finansowej państwa.

40. W 2023 r., podobnie jak w latach poprzednich, w sposób nieprzejrzysty finansowano dodatkowe, roczne świadczenia dla emerytów i rencistów, czyli tak zwaną trzynastą i czternastą emeryturę.

41. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia opublikowanie szacunkowych danych o wykonaniu budżetu państwa według stanu na koniec sierpnia 2023 r. dopiero 47 dni po zakończeniu miesiąca, którego te dane dotyczyły. W wyniku tego opóźnienia, obywateli pozbawiono bieżącego dostępu do aktualnych informacji o stanie finansów publicznych w okresie prowadzonej kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

42. Z kwoty 1235 mln zł zaplanowanej w rezerwie ogólnej budżetu państwa rozdysponowano 958,2 mln zł, to jest 77,6%.

Infografika 7. Rezerwa ogólna w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

43. Ponad 1/3 środków z rezerwy ogólnej (324,7 mln zł) rozdysponowano na rzecz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która większość tych środków – 294 mln zł – w formie dotacji przekazała organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[23] w związku ze zleceniem przez Prezesa Rady Ministrów realizacji zadań publicznych na podstawie art. 11b tej ustawy. Dokonano tego z pominięciem otwartego konkursu ofert.

[23] Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

44. Rezerwa ogólna jest szczególnym instrumentem finansowym, umożliwiającym Radzie Ministrów reagowanie między innymi w sytuacjach nagłych, losowych, których wystąpienia nie można było przewidzieć przy opracowywaniu budżetu, wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego. Na taki charakter rezerwy ogólnej wskazuje również Minister Finansów[24] i Prezes Rady Ministrów[25]. Mimo tego z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika, że w 73% spraw objętych szczegółowym badaniem rozdysponowano kwotę 38,4 mln zł na zadania, które nie wynikały z nagłych, niemożliwych do przewidzenia sytuacji, wymagających podjęcia natychmiastowych działań.

45. W toku kontroli przeprowadzonych w częściach budżetowych, którymi dysponowali wojewodowie oraz w części *Transport* stwierdzono przypadki występowania o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa i przeznaczania ich na zadania, które w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie wynikały z zaistnienia sytuacji nagłych. Na zadania te przeznaczono ponad 338 mln zł.

46. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w 2023 r. środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa, co do zasady, rozdysponowano zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że środki na sfinansowanie niektórych zadań na które przeznaczono rezerwę ogólną, powinny zostać zaplanowane w częściach budżetowych właściwych dysponentów. Ponadto podział środków ujętych w tej rezerwie był dokonywany na podstawie niejasnych kryteriów.

47. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przeznaczanie środków z rezerwy ogólnej na zadania, których finansowanie powinno być zaplanowane od razu w odpowiedniej części budżetowej, ogranicza możliwość wykorzystania tego mechanizmu w sytuacjach nieprzewidzianych i wymagających natychmiastowego wsparcia, co powinno być podstawową funkcją rezerwy ogólnej. Pozbawia to również Parlament możliwości debaty i wpływu na kierunki przeznaczania tych środków publicznych.

48. W dniu 28 grudnia 2023 r., to jest trzy dni przed zakończeniem roku budżetowego, Minister Finansów utworzył dwie rezerwy celowe, w tym rezerwę w wysokości 236,7 mln zł na sfinansowanie wypłaty kwot zwiększonego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 10a ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, oraz rezerwę w wysokości ponad 5 mld zł na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Na skutek tego zwiększenia rezerwy celowe budżetu państwa wzrosły o 5,3 mld zł do 70,7 mld zł.

49. Rezerwa celowa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 została utworzona na polecenie Prezesa Rady Ministrów w celu sfinansowania rekompensat służących ochronie odbiorców paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła, które w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie były bezpośrednio związane z przeciwdziałaniem COVID-19.

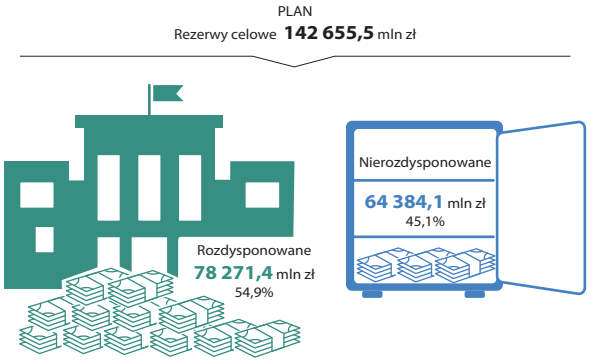
50. Rezerwy celowe budżetu państwa zostały rozdysponowane w wysokości 52,1 mld zł, to jest 73,6% kwoty planu po zmianach. Jednocześnie rezerwy celowe budżetu środków europejskich zostały rozdysponowane zaledwie w 36,4%. Nie uruchomiono żadnych środków z kwoty 26,8 mld zł, zaplanowanej na wydatki w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

---

[24] Między innymi w *Informacji o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawie budżetowej na rok 2023* oraz w pismach kierowanych w 2023 r. do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w związku rozdysponowywaniem środków rezerwy ogólnej przez Prezesa Rady Ministrów.

[25] W szczególności w pismach informujących dysponentów części budżetowych lub podmioty oferujące realizację zadania publicznego o odmowie przyznania środków rezerwy ogólnej.

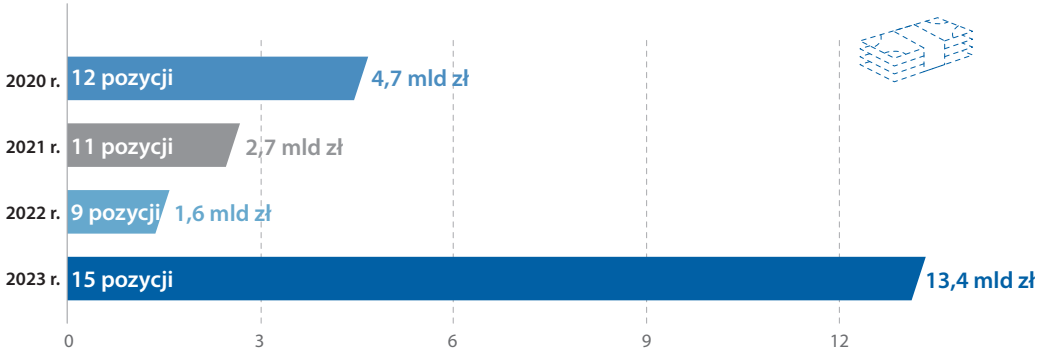
Infografika 8. Rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

51. W 2023 r., w niespotykanym dotychczas stopniu dokonano zmian przeznaczenia środków zaplanowanych w rezerwach celowych. Zmieniono przeznaczenie całości lub części rezerw celowych na kwotę 13,4 mld zł, podczas gdy rok wcześniej zmieniono przeznaczenie rezerw w wysokości 1,6 mld zł, a w 2021 r. – w wysokości 2,7 mld zł.

Infografika 9. Zmiany przeznaczenia rezerw celowych w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

52. Spośród 66 rezerw celowych zaplanowanych w budżecie państwa: jedna rezerwa została w całości nierozdysponowana, środki z pięciu rezerw uruchomiono jedynie w wyniku zmiany ich przeznaczenia, a w przypadku kolejnych 11 rezerw rozdysponowano nie więcej niż połowę środków na cele określone w ustawie budżetowej.

53. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, środki na przedsięwzięcia znane na etapie opracowania ustawy budżetowej lub jej nowelizacji, takie jak kolejne dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów, zwane czternastą emeryturą, lub uzupełnienie środków na wydatki Policji powinny zostać od razu zaplanowane w odpowiednich częściach budżetowych, a nie finansowane z rezerw celowych, po uprzedniej zmianie ich przeznaczenia.

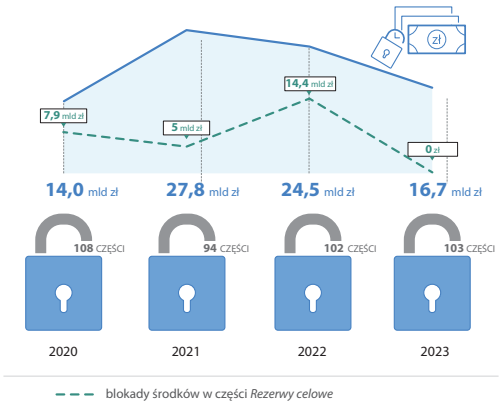
54. Na podstawie zbadanych prób Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister Finansów na ogół prawidłowo, tj. zgodnie z prawem, rzetelnie i bez zbędnej zwłoki rozpatrywał wnioski dotyczące:
    – uruchomienia środków z rezerw celowych,

– udzielania zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań,
– wyrażenia zgody na zwiększenie lub zmniejszenie wydatków majątkowych,
– zwiększenia planów finansowych dysponentów z rezerwy ogólnej na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i uchwał Rady Ministrów.

Jako nierzetelne oceniono działania Ministra Finansów dotyczące dwóch wniosków o przyznanie środków z rezerw celowych. Nieprawidłowości dotyczyły udzielenia odpowiedzi na wniosek Ministra Infrastruktury dopiero po upływie trzech miesięcy od jego złożenia oraz wydania decyzji na podstawie wadliwego wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w wyniku czego zwiększenia planu wydatków w części *Sprawy wewnętrzne* dokonano w takich podziałkach klasyfikacji budżetowej, które uniemożliwiały legalne wydatkowanie przyznanych środków na wskazany we wniosku cel.

55. W trakcie 2023 r. w 103 częściach budżetowych zablokowano planowane wydatki budżetu państwa w łącznej kwocie 16,7 mld zł. Kwota ta była niższa niż w roku 2021 i 2022.

Infografika 10. Blokady planowanych wydatków w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

56. Łączna kwota planowanych wydatków, w odniesieniu do których Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości lub sformułowała uwagi dotyczące ich blokowania, wyniosła ponad 300 mln zł.

57. W 2023 r. Minister Finansów wydał 319 decyzji o zapewnieniu w roku bieżącym i w latach przyszłych finansowania zadań z budżetu państwa i budżetu środków europejskich na kwotę ponad 6,5 mld zł.

58. Przeprowadzone dotychczas przeglądy wydatków nie przyczyniły się do wzmocnienia procesu planowania budżetu państwa ani nie miały wpływu na efektywność wydatkowania środków publicznych.

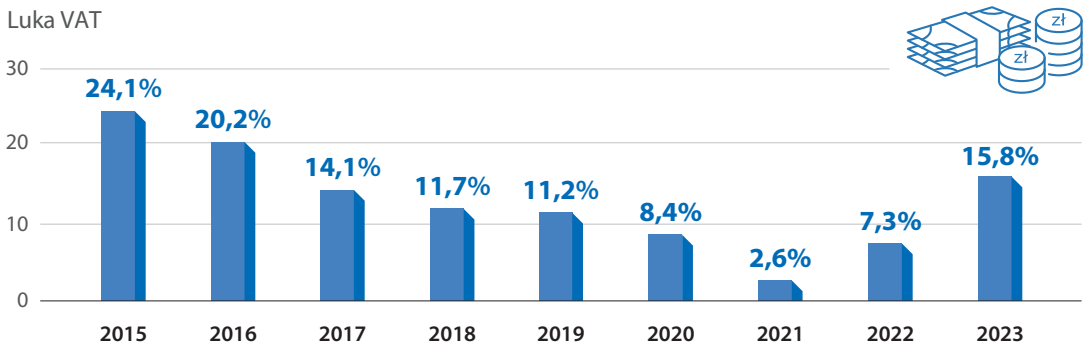
59. Minister Finansów zamieścił w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przeglądu wydatków dopiero w styczniu 2024 r., pomimo że przepisy umożliwiające wydanie tego aktu weszły w życie 1 lipca 2023 r. Zbyt długotrwałe przygotowywanie projektu rozporządzenia uniemożliwiło rozpoczęcie dokonywania przeglądu wydatków na nowych zasadach już od początku 2024 r.

60. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadne jest rozważenie zmiany formuły wykonywanych przez Ministerstwo Finansów przeglądów wydatków, tak aby służyły one przede wszystkim identyfikacji tych obszarów działania państwa, w których można osiągnąć oszczędności i poszerzyć przestrzeń fiskalną na finansowanie nowych zadań publicznych. Nie byłoby wtedy konieczne proporcjonalne redukowanie wydatków w poszczególnych częściach budżetowych.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

61. Dochody budżetu państwa były o 4,6% niższe od przyjętych w znowelizowanej ustawie budżetowej. Niższe od założeń wykonanie dochodów budżetu państwa wynikało z niewykonania prognozy dochodów podatkowych, które wyniosły 506,9 mld zł, wobec planowanych w kwocie 536,8 mld zł. Przede wszystkim uzyskano wyraźnie mniejsze od prognozy dochody z podatku od towarów i usług (o 10,5%) oraz dochody z podatku dochodowego od osób prawnych (o 12,5%). Wyraźnie wzrosła luka w podatku od towarów i usług, która według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów osiągnęła poziom najwyższy od 2016 r.

Infografika 11. Luka VAT w latach 2015-2023 według szacunków Ministerstwa Finansów



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów przedstawionych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2024-2027, kwiecień 2024 r.

Jedną z głównych przyczyn niewykonania prognozy dochodów podatkowych było znaczące pogorszenie koniunktury gospodarczej. Oprócz tego kluczowe znaczenie miały wysokie zwroty podatku od towarów i usług dokonane w ostatnim miesiącu 2023 r. Mimo że ustawowy termin realizacji części tych zwrotów upływał w 2024 r., to Minister Finansów podjął decyzję o wcześniejszych wypłatach. Organy podatkowe zwróciły przedsiębiorcom w grudniu 2023 r. kwotę 29,6 mld zł, tj. o 12,3 mld zł wyższą niż średnio w okresie od stycznia do listopada 2023 r. oraz o 12,2 mld zł wyższą niż w grudniu 2022 r. Oznacza to, że niewykonanie prognozy dochodów budżetu państwa w części wynikało z decyzji Ministra Finansów, a nie wyłącznie z przyczyn od niego niezależnych.

62. Mimo niewykonania prognozy dochody podatkowe były w 2023 r. o 8,9% wyższe niż w roku poprzednim, a ich przyrost był częściowo efektem przywrócenia stawek podatku akcyzowego oraz większości stawek podatku od towarów i usług obniżonych w 2022 r. w ramach tarcz antyinflacyjnych. Najbardziej jednak spośród dochodów podatkowych wzrosły dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych, które były o 34,6% wyższe niż 2022 r. Wynikało to zarówno

z wysokiego tempa wzrostu funduszu płac oraz emerytur i rent, jak i ze wzrostu udziału budżetu państwa we wpływach z tego podatku. Należy przypomnieć, że w 2022 r. jednostkom samorządu terytorialnego przekazano dodatkowe środki w wysokości 13,7 mld zł z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Odbyło się to kosztem obniżenia udziału budżetu państwa w tych wpływach. W 2023 r. sytuacja taka nie wystąpiła.

W omawianym roku wystąpiły także czynniki negatywnie oddziałujące na wykonanie dochodów podatkowych. Na ich obniżenie oddziaływało saldo rozliczenia rocznego podatników podatku dochodowego od osób fizycznych za 2022 r. Było ono znacznie mniej korzystne dla sektora finansów publicznych (o 13,8 mld zł, w tym o 6,9 mld zł dla budżetu państwa) w porównaniu z saldem rozliczenia za 2021 r. Na taki wynik wpłynęło głównie rozliczenie osób opodatkowanych według skali podatkowej. Wynosząca 23,9 mld zł kwota nadpłat wykazana przez tę grupę podatników w zeznaniach za 2022 r. była o 81% wyższa niż rok wcześniej, a kwota 2,8 mld zł do zapłaty była prawie o 36% niższa. Było to konsekwencją zmian systemowych wprowadzonych w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła sposób wdrażania zmian podatkowych w ramach programu *Polski Ład*. Największa od 30 lat zmiana systemu podatkowego została wprowadzona w pośpiechu i wywołała chaos w systemie podatkowym. Zaprojektowane, a następnie uchwalone przepisy nie zostały poprzedzone adekwatnymi analizami. W konsekwencji wymagały natychmiastowych, szerokich działań naprawczych. W dodatku podatnikom i płatnikom nie zapewniono odpowiedniego czasu na przygotowanie się do stosowania nowych przepisów, gdyż *vacatio legis* wyniosło zaledwie 38 dni.

63. Dochody niepodatkowe wyniosły 63,7 mld zł i były o 73,2% wyższe od uzyskanych rok wcześniej. Zdecydowały o tym głównie większe wpływy do budżetu państwa ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Wyniosły one 18,3 mld zł, podczas gdy rok wcześniej do budżetu państwa wpłynęło z tego tytułu zaledwie 6,2 mln zł, a pozostałe wpływy w wysokości 9 mld zł przekazano do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W 2023 r. sytuacja taka nie wystąpiła.

    W 2023 r. stan zaległości podatkowych nie zmienił się istotnie w porównaniu ze stanem na koniec roku poprzedniego i wyniósł 107 mld zł. Organy egzekucyjne wyegzekwowały zaległości podatkowe w kwocie 6,6 mld zł, tj. podobnej do kwoty wyegzekwowanej w poprzednim roku. Jednocześnie z powodu przedawnienia dokonano odpisu 7,7 mld zł zaległych podatków, a stan bieżących zaległości podatkowych obniżył się w 2023 r. o 12,7%. W kwocie należności wymagalnych, także podobnie jak w roku ubiegłym, trzy czwarte stanowiły ponad pięcioletnie zaległości podatkowe.

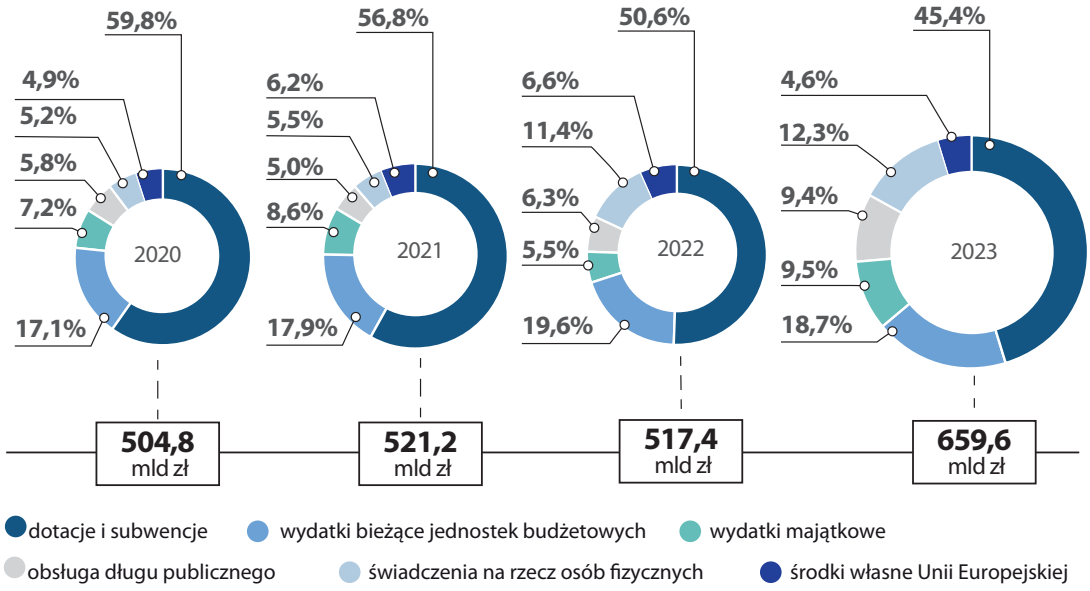
64. Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 76,1 mld zł i były o 4,6% wyższe w porównaniu ze zrealizowanymi w 2022 r. Dochody te stanowiły 71,1% planu określonego w ustawie budżetowej. Mogły być znacznie wyższe, lecz nie pozyskano żadnych środków na realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności – zgodnie z ustawą budżetową planowane wpływy z tego tytułu miały wynieść 26,8 mld zł. Gdyby nie brać tych środków pod uwagę, stopień wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich wyniósłby 94,8%.

    W latach 2014-2023 Polska pozostawała największym beneficjentem pomocy unijnej. Spośród krajów członkowskich, które wstąpiły do Unii Europejskiej od 2004 r., Polska była największym beneficjentem środków na realizację polityki spójności i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich przekazywanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

65. Wydatki budżetu państwa w 2023 r. wyniosły 659,6 mld zł i zwiększyły się o 142,2 mld zł (tj. o 27,5%) w porównaniu z rokiem poprzednim. Wzrost wydatków nastąpił w większości grup ekonomicznych. Wydatki na *dotacje i subwencje* zwiększyły się o 37,8 mld zł, *wydatki majątkowe* o 34,7 mld zł, wydatki na *obsługę długu publicznego* o 29 mld zł, natomiast o 22,3 mld zł wzrosły zarówno wydatki na *świadczenia na rzecz osób fizycznych*, jak i *wydatki bieżące jednostek budżetowych*. Spadek dotyczył jedynie wydatków w grupie *środki własne Unii Europejskiej* i wyniósł 4 mld zł.

Infografika 12. Wydatki budżetu państwa w latach 2020-2023 według grup ekonomicznych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

66. Pozycję dominującą w wydatkach budżetu państwa niezmiennie zajmowały *dotacje i subwencje*, na które przeznaczono 299,8 mld zł. Drugą pod względem wielkości grupę wydatków budżetu państwa stanowiły *wydatki bieżące jednostek budżetowych*, które wykonano w wysokości 123,6 mld zł. W strukturze tej znacząco wzrósł udział wydatków na *obsługę długu publicznego* – o 3 punkty procentowe – oraz udział *wydatków majątkowych* o 4,1 punktu procentowego.

67. Szczegółową kontrolą objęto *dotacje i subwencje* w łącznej kwocie 57,1 mld zł oraz wydatki wykonane w pozostałych grupach ekonomicznych w wysokości 55,9 mld zł. Stwierdzono nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 4,2 mld zł, co stanowiło 3,7% wydatków objętych badaniem. Podobnie jak w roku poprzednim większość (ponad 77%) tej kwoty stanowiły nieprawidłowości w wydatkowaniu środków przez Agencję Uzbrojenia w ramach części *Obrona narodowa*. Istotne nieprawidłowości stwierdzono także w wydatkowaniu środków na działalność promocyjno-reklamową. Obejmowały one zwiększone i często niecelowe wydatki na działania promocyjne i informacyjne w roku wyborczym, w tym wydatkowanie środków publicznych na działania

noszące znamiona kampanii wyborczej przez wojewodów opolskiego i warmińsko-mazurskiego kandydujących w wyborach parlamentarnych.

68. Skutkiem braku zabezpieczenia finansowego jednostek Policji w ustawie budżetowej i jej nowelizacji było finansowanie podstawowych wydatków Policji, znanych już na etapie planowania, ze środków rezerw celowych. W trakcie 2023 r. dokonano łącznie 642 zmian w planie finansowym wydatków Komendy Głównej Policji (dysponenta II stopnia) oraz co najmniej 3266 zmian w planach 18 kontrolowanych dysponentów III stopnia. W planie Komendy Głównej – dysponenta III stopnia – ujmowane były środki w rozdziałach klasyfikacji budżetowej, które ostatecznie nie były wydatkowane przez tę jednostkę i stanowiły swego rodzaju „rezerwę" na uzupełnianie w trakcie roku planów finansowych komend wojewódzkich czy Komendy Stołecznej Policji. W 2023 r. zobowiązania na kwotę co najmniej 250 mln zł, w związku z niedoszacowaniem budżetu Policji, uregulowane zostały z naruszeniem terminów płatności. Sytuacja taka wystąpiła, mimo iż w co najmniej dwóch tysiącach przypadków przedłużano terminy płatności. Regulowanie zobowiązań po upływie terminu spowodowało zapłatę odsetek od nieterminowych płatności w wysokości 1 mln zł. Efektem niedostosowania wysokości planów finansowych Policji do realnych potrzeb było zawarcie 97 umów na kwotę 22,7 mln zł oraz wydatkowanie środków na kwotę co najmniej 6,6 mln zł pomimo braku zabezpieczonych środków w planach finansowych jednostek realizujących wskazane operacje gospodarcze.

69. Wydatki budżetu środków europejskich w 2023 r. wyniosły 75,1 mld zł. Plan wydatków tego budżetu został zrealizowany zaledwie w 60,9%, na co istotny wpływ miało niewykonanie wydatków zaplanowanych na realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Gdyby wydatków tych nie brać pod uwagę, stopień wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich wyniósłby 77,9%. Największy udział w tych wydatkach miały wydatki przeznaczone na dokończenie realizacji krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020, które wyniosły 47,3 mld zł. W porównaniu z wykonaniem w 2022 r. wydatki na krajowe programy operacyjne były wyższe o 0,9%, a na programy regionalne – niższe o 3,4%. Drugą istotną pozycją w budżecie środków europejskich stanowiły wydatki na Wspólną Politykę Rolną, które wyniosły 19,8 mld zł. Realizacja wydatków w ramach Wspólnej Polityki Rolnej była o 15,1% niższa niż w roku 2022.

    Wydatki na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych Umowy Partnerstwa 2021-2027, czyli ponoszone w ramach bieżącej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, wyniosły zaledwie 4,4 mld zł.

70. Do końca 2023 r. łączna liczba zawartych z beneficjentami umów i wydanych decyzji o dofinansowanie projektów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 wyniosła 103,3 tys. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła 363,1 mld zł, co stanowiło 103,6% środków przyznanych Polsce na lata 2014-2020[26]. Suma wydatków kwalifikowalnych, wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach na lata 2014-2020, wyniosła

[26] Wskaźnik powyższy wynika z nadkontraktacji, czyli z podpisania umów na kwotę wyższą niż kwota środków przyznanych Polsce przez Unię Europejską. Rozwiązanie takie stosuje się ze względu na to, że część zadań, na które podpisano umowy, nie jest realizowana lub też Komisja Europejska kwestionuje część wydatków, na które przyznano środki. W takiej sytuacji uwolnione pieniądze unijne nie przepadają, lecz mogą dofinansowywać inne przedsięwzięcia.

347,1 mld zł i stanowiła 99% środków przyznanych Polsce. W porównaniu z wykonaniem na dzień 31 grudnia 2022 r. poziom certyfikacji był o 11,8 punktu procentowego wyższy[27].

71. Do końca 2023 r. łączna liczba umów z beneficjentami i wydanych decyzji o dofinansowanie projektów w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027 wyniosła 1,2 tys. Kwota dofinansowania przyznanego ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 30,7 mld zł, co stanowiło 10,2% środków przyznanych Polsce na lata 2021-2027, natomiast całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych, certyfikowanych do Komisji Europejskiej (wkład Unii Europejskiej), stanowiła zaledwie 0,01% środków przyznanych Polsce. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niski poziom kontraktacji oraz, w szczególności, certyfikacji w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027[28]. Izba wskazuje na konieczność zapewnienia skutecznych działań w celu przyspieszenia poziomu kontraktacji oraz certyfikacji zaplanowanych środków w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027.

Zatrudnienie i wynagrodzenia

72. Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych w 2023 r. wyniosły 62,4 mld zł i były o 15,4% wyższe niż w roku poprzednim. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tych jednostkach osiągnęło wartość 8639 zł. W porównaniu z rokiem 2022 przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło o 13,2%, przy czym wzrost ten w poszczególnych częściach budżetowych był bardzo zróżnicowany, od 0,6% w części *Energia* do 28% w części *Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15*.

73. Od 2020 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych wzrosło o 35,8%. W 2023 r. wyniosło ono 7664,5 zł. W tym samym okresie przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń zatrudnionych w tych jednostkach wzrosło o 27,6%, osiągając w 2023 r. wielkość 9012,1 zł.

74. Wyniki kontroli wskazują, że wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych były finansowane również:
    - ze środków budżetu państwa niezaliczanych do tak zwanego funduszu płac – dotyczy to żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, na rzecz których w 2023 r. wydatkowano z tych środków 2,7 mld zł;
    - z innych źródeł, nieujętych w budżecie państwa ani w budżecie środków europejskich (90 mln zł).

    Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej *Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych* nie obejmuje całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w tym między innymi wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach. Nie obejmuje również wynagrodzeń finansowanych ze środków pozabudżetowych oraz świadczeń wypłacanych funkcjonariuszom i żołnierzom zawodowym w związku z pełnioną przez nich służbą. Najwyższa Izba Kontroli od 2010 r. wskazuje na potrzebę przedstawienia w ustawie budżetowej i sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach.

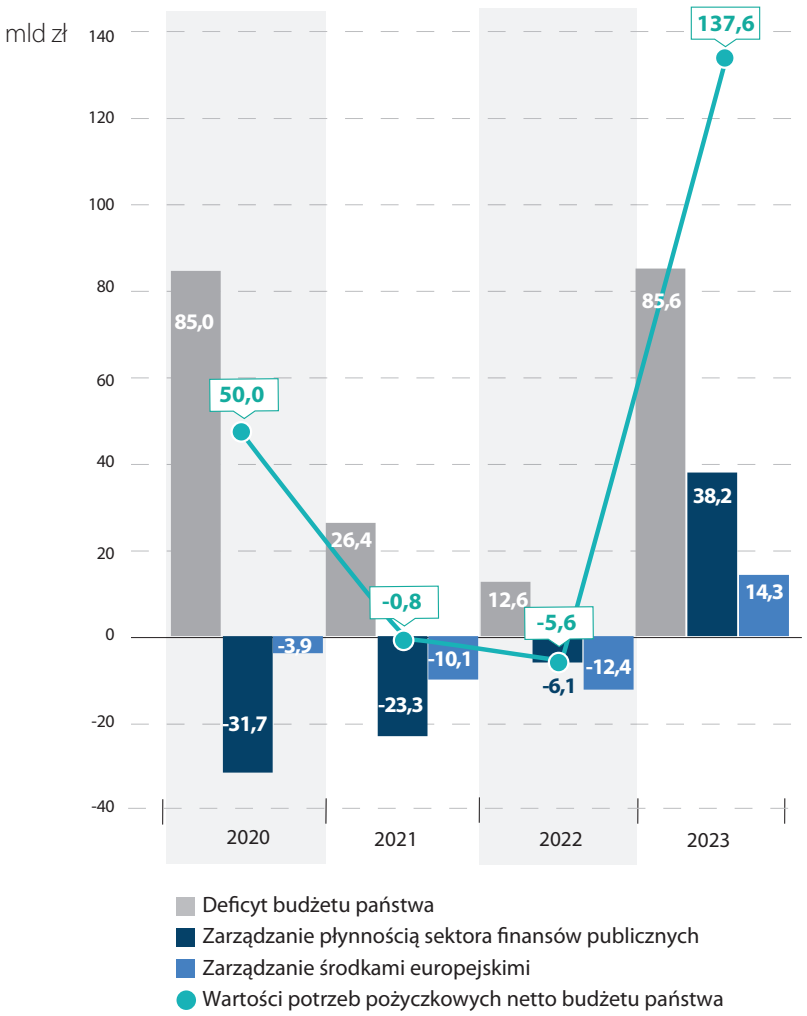
[27] Certyfikacja wydatków – przekazanie do Komisji Europejskiej poświadczeń wydatków. Na podstawie tych poświadczeń Komisja Europejska refunduje Polsce wydatki na inwestycje. Wydatki kwalifikowalne – wydatki poniesione przez przedsiębiorcę podczas realizacji projektu, które mogą zostać zrefundowane w ramach dofinansowania przez Komisję Europejską. Wydatki muszą zostać zaakceptowane i uznane za zgodne z wytycznymi projektu lub programu finansowego.

[28] Kontraktacja – proces zawierania umów o dofinansowanie projektów.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

75. W 2023 r. nastąpił skokowy wzrost potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w porównaniu z latami poprzednimi. O ile w 2020 r. osiągnęły one wielkość 50 mld zł, to w latach 2021-2022 wykazały wielkość ujemną, odpowiednio minus 0,8 mld zł i minus 5,6 mld zł, co oznacza, że w tych latach rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa nie wystąpiły. Natomiast w 2023 r. potrzeby te wyniosły 137,6 mld zł. Tak wysoki wzrost potrzeb pożyczkowych netto wynikał z trzech czynników: relatywnie wysokiego deficytu budżetu państwa, zmniejszenia się wielkości depozytów złotowych, które są przekazywane przez jednostki sektora finansów publicznych oraz niektóre jednostki spoza tego sektora i wykorzystywane przez Ministra Finansów do finansowania wydatków i rozchodów budżetowych, oraz z mniejszego napływu środków walutowych z Unii Europejskiej przy jednoczesnej konieczności zapewnienia przez Ministra Finansów finansowania budżetu środków europejskich.

Infografika 13. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa i wybrane czynniki wpływające na ich wysokość w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

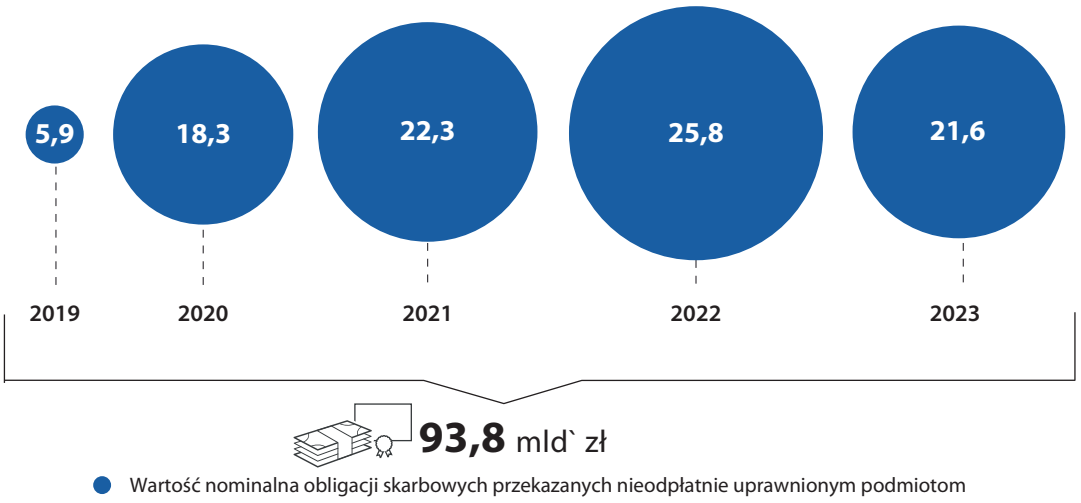
27

76. Potrzeby pożyczkowe nie uwzględniały wszystkich nakładów na realizację zadań publicznych, w tym ponoszonych na finansowanie pozabudżetowe funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego w celu realizacji niektórych zadań publicznych. Transfery środków do tych funduszy dokonywane z pominięciem budżetu państwa pochodziły z różnych źródeł, w tym z obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, kredytów zagranicznych oraz z wpłat i pożyczek z innych funduszy. Łączna wartość tych nakładów wyniosła w 2023 r. 68,8 mld zł. W kwocie potrzeb pożyczkowych nie uwzględniono również kwoty środków przeznaczonych na sfinansowanie zadań związanych z realizacją Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Zadania te zostały sfinansowane przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. ze środków własnych tej spółki, jednak będą musiały zostać zwrócone ze środków budżetu państwa albo budżetu środków europejskich. W 2023 r. spółka wydatkowała 5,1 mld zł na prefinansowanie realizacji planu rozwojowego.

    W potrzebach pożyczkowych nie uwzględniono także dofinansowania wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie im obligacji skarbowych. Podmioty wskazane w ustawie budżetowej na rok 2023, ustawie o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz w innych ustawach otrzymały obligacje skarbowe o wartości nominalnej 16,6 mld zł, a z uwzględnieniem obligacji przekazanych na podwyższenie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego – 21,6 mld zł.

    W latach 2019-2023 łączna wartość nominalna obligacji skarbowych przekazanych nieodpłatnie wybranym podmiotom osiągnęła wartość 78,8 mld zł, a z uwzględnieniem obligacji dla Banku Gospodarstwa Krajowego – 93,8 mld zł.

Infografika 14. Obligacje skarbowe przekazane nieodpłatnie w latach 2019-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

    Wskazane wyżej transfery, dokonane poza rachunkiem wydatków i rozchodów budżetu państwa, wyniosły w 2023 r. łącznie 95,4 mld zł.

77. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę sporządzania przez Ministra Finansów kompleksowej informacji o wielkości nakładów na realizację zadań państwa wraz z kosztami obsługi

zobowiązań zaciągniętych na ich finansowanie. Zapewni to Parlamentowi i opinii społecznej lepszą kontrolę nad wydatkowaniem środków publicznych.

78. Minister Finansów zapewnił pełne i terminowe sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Przebiegało ono w 2023 r. bez większych zakłóceń. Głównym źródłem pozyskiwania środków na finansowanie tych potrzeb był rynek krajowy. Na proces finansowania w istotnym stopniu wpływał wysoki poziom wolnych środków złotowych i walutowych zgromadzonych w końcu 2022 r., które zapewniły 43,3% pokrycia potrzeb pożyczkowych w 2023 r.

79. Średni poziom wolnych środków na rachunkach złotowych i walutowych, który w 2023 r. wyniósł 65,8 mld zł, gwarantował pokrycie potrzeb pożyczkowych brutto przez okres czterech miesięcy. Koszt utrzymania płynności był w 2023 r. skompensowany dochodami z lokat wolnych środków zakładanych w Banku Gospodarstwa Krajowego i Narodowym Banku Polskim.

80. W zarządzaniu płynnością złotową istotną rolę odgrywały środki pozyskane przez Ministra Finansów w wyniku konsolidacji od innych jednostek sektora finansów publicznych i niektórych jednostek spoza tego sektora. Pomimo zmniejszenia się w 2023 r. wielkości tych środków o 38,2 mld zł, Minister Finansów na koniec roku miał nadal w zarządzaniu 59,2 mld zł zgromadzonych na rachunkach jednostek objętych konsolidacją złotową. Środki pozyskane z tego źródła były tańsze w porównaniu ze środkami pozyskiwanymi w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych, co było pozytywnym aspektem konsolidacji złotowej.

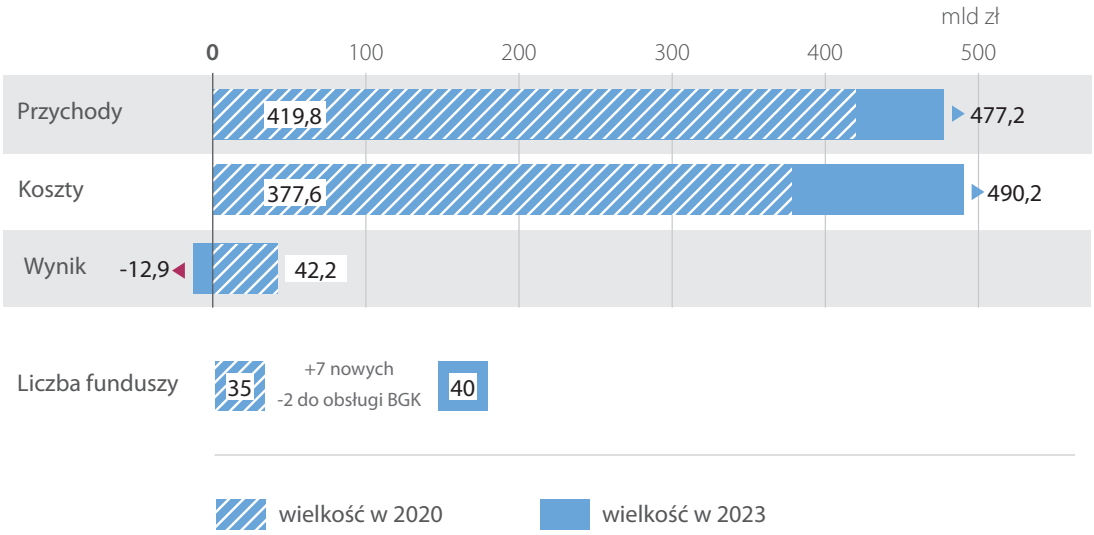
81. Do zarządzania płynnością walutową Minister Finansów wykorzystywał środki przekazywane przez Komisję Europejską. Ze środków unijnych regulował walutowe zobowiązania Skarbu Państwa, nie ponosząc kosztów z tytułu pozyskania walut. Ponadto Minister Finansów dokonywał wymiany środków przekazanych przez Komisję Europejską w euro na złote, wykorzystywał te środki do zarządzania płynnością złotową, a także przekazywał je na rachunek dochodów budżetu środków europejskich, zgodnie z potrzebami zgłoszonymi przez jednostki realizujące programy unijne.

Wykonanie planów finansowych włączonych do ustawy budżetowej

82. Na szeroką skalę obserwowane jest ujmowanie źródeł finansowania zadań państwa w planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych, załączanych do ustawy budżetowej. Przychody i koszty tych podmiotów odpowiadały wielkości odpowiednio 81% dochodów i 73,4% wydatków budżetowych w 2023 r.

83. W latach 2020-2023 powstało siedem nowych państwowych funduszy celowych i dwie państwowe osoby prawne. W efekcie w 2023 r. funkcjonowało już 40 państwowych funduszy celowych, 69 państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, 10 agencji wykonawczych i 11 instytucji gospodarki budżetowej.

Infografika 15. Przychody, koszty i wynik finansowy państwowych funduszy celowych w roku 2020 i 2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

84. Podmioty te zrealizowały przychody w wysokości 526,6 mld zł, tj. o 67 mld zł większej niż w 2022 r. Prawie 1/5 tych przychodów pochodziła z budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej stanowiły 95,2 mld zł, przy czym 77,2% tej kwoty otrzymały Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy. Dodatkowo trzy państwowe fundusze celowe otrzymały wpłaty z budżetu państwa w wysokości 11,5 mld zł.

85. Kolejnym źródłem przychodów omawianych jednostek były środki w wysokości 6,7 mld zł przekazane dwóm agencjom wykonawczym z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy oraz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

86. Koszty poniesione przez omawiane podmioty w 2023 r. wyniosły łącznie 539 mld zł i były o 65,3 mld zł wyższe od kosztów poniesionych w 2022 r. Podobnie jak rok wcześniej, koszty były wyższe od przychodów (o 12,3 mld zł), na co w największym stopniu wpłynął ujemny wynik Funduszu Solidarnościowego (minus 20,4 mld zł).

87. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na nadal funkcjonujące zjawisko finansowania ze środków instytucji pozabudżetowych innych zadań publicznych niż zadania, których realizacja była celem utworzenia tych instytucji. W 2023 r. dotyczyło to w szczególności Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego.

    Fundusz Solidarnościowy nie posiadał stałych źródeł przychodów pozwalających na realizację tak zwanych trzynastych i czternastych emerytur i w tym celu wspomagany był wpłatami z budżetu państwa oraz pożyczkami z innych państwowych funduszy celowych. Na sfinansowanie przedmiotowego zadania Fundusz zaciągnął dwie pożyczki z Funduszu Rezerwy Demograficznej w roku 2020 oraz 2023 w łącznej wysokości 16,5 mld zł, jak również cztery z Funduszu Pracy w latach 2019-2020 oraz 2023 r. w łącznej wysokości 16 mld zł. W 2023 r. ze środków Funduszu Solidarnościowego na wskazany cel dokonano wypłat w kwocie 35,1 mld zł. Dla porównania w 2021 r. wydatkowano 22,3 mld zł, a w 2022 r. – 23,1 mld zł. Taki sposób finan-

sowania wskazanych wyżej świadczeń może mieć negatywny wpływ na płynność finansową Funduszu, a także zagrozić realizacji jego ustawowych zadań na przestrzeni kolejnych lat.

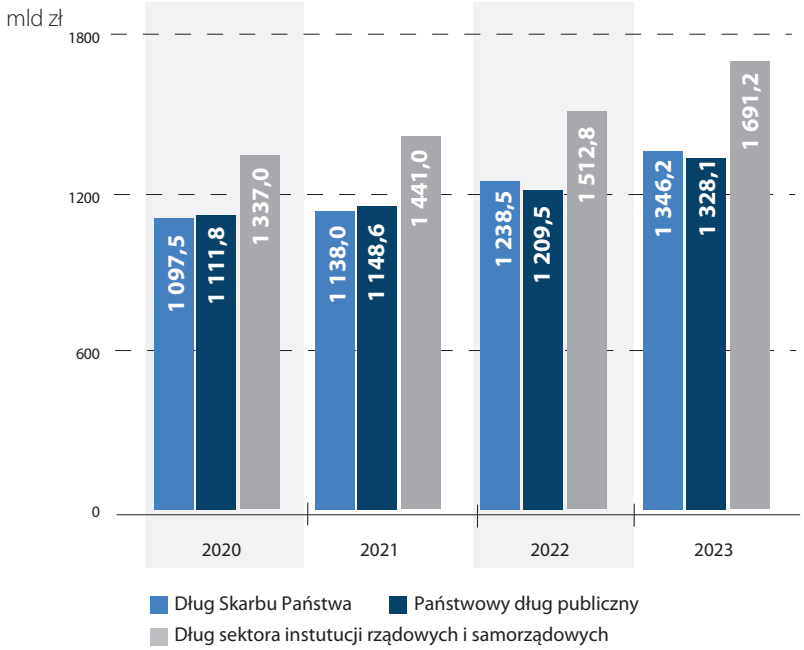
88. W latach 2022-2023 z kontroli parlamentarnej wyłączono finansowanie kolejnych istotnych zadań publicznych o istotnym znaczeniu gospodarczym i obronnym. Zadania te były finansowane z dwóch państwowych funduszy celowych, tj. Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych, których plany finansowe stanowiły załączniki do ustawy budżetowej. Po likwidacji tych funduszy wyżej wymienione zadania są finansowane z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, których plany finansowe nie są załączane do ustawy budżetowej.

Dług Skarbu Państwa i dług publiczny

89. W 2023 r. odnotowano wzrost wielkości długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego obliczanego według definicji krajowej oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych obliczanego według definicji unijnej. Jednakże relacje wyżej wymienionych dwóch pierwszych wielkości do produktu krajowego brutto nieznacznie zmniejszyły się w ciągu roku, osiągając na koniec 2023 r. odpowiednio 39,5% i 38,9%. Tym samym wielkość państwowego długu publicznego liczona w relacji do produktu krajowego brutto oddaliła się od progu 55% określonego w ustawie o finansach publicznych i od konstytucyjnego limitu zadłużenia wynoszącego 60% produktu krajowego brutto.

90. Wzrosła natomiast o 0,4 punktu procentowego relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto, osiągając wielkość 49,6%. Mimo to Polska znalazła się na 12 miejscu wśród krajów Unii Europejskiej z najniższą wielkością tej relacji na koniec 2023 r. Osiągnięta wielkość była także znacznie poniżej wartości tego wskaźnika obliczonego łącznie dla 27 krajów Unii Europejskiej, wynoszącej na koniec 2023 r. 81,7% produktu krajowego brutto. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na tempo przyrostu długu liczonego według definicji unijnej. W Białej Księdze Finansów Publicznych Minister Finansów wskazał, że przekroczenie progu 60% produktu krajowego brutto może nastąpić już w 2026 r. Jest to istotne, gdyż stabilizująca reguła wydatkowa zawarta w ustawie o finansach publicznych odnosi się do wartości referencyjnych dla wyniku (minus 3% produktu krajowego brutto) i długu (60% produktu krajowego brutto) sektora instytucji rządowych i samorządowych, związanych z unijną procedurą nadmiernego deficytu. Przekroczenie co najmniej jednej z tych wartości referencyjnych uruchamia automatyczny mechanizm korygujący, ograniczający tempo wzrostu kwoty wydatków na określony rok budżetowy. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli od wielu lat zwraca uwagę na potrzebę ujednolicenia metody liczenia państwowego długu publicznego z metodą liczenia długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, tak aby nie funkcjonowały jednocześnie dwie różne metody i różne wielkości długu publicznego.

Infografika 16. Wielkość długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

91. Wzrost wielkości długu Skarbu Państwa o 107,7 mld zł był spowodowany finansowaniem potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w wysokości 137,6 mld zł. Inne czynniki, w tym w szczególności umocnienie się złotego pod koniec 2023 r. oraz wykorzystanie wolnych środków złotowych i walutowych pozyskanych w ramach konsolidacji złotowej i walutowej, wpłynęły obniżająco na wielkość długu Skarbu Państwa.

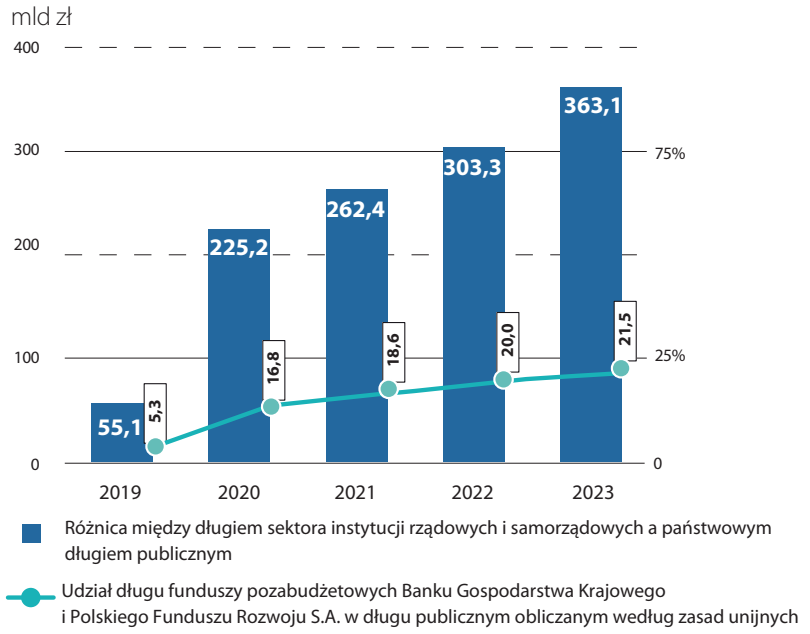
92. Na poziom długu Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego nie miało wpływu między innymi zadłużenie funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego ani zadłużenie Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., realizujących od 2020 r. wybrane zadania publiczne[29]. Ponieważ jednostki te nie zaliczają się do sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, to ich zobowiązania nie są wliczane do wyżej wymienionych kategorii długu publicznego. Tego typu operacje są natomiast ujmowane w długu publicznym obliczanym według zasad unijnych, czyli w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W rezultacie dalszego przyrostu długu wymienionych podmiotów w 2023 r. różnica między wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym wzrosła do 363,1 mld zł[30], co stanowiło 21,5% długu publicznego obliczanego według zasad unijnych.

29 Krajowy Fundusz Drogowy realizuje zadania publiczne od 2004 r.

30 W kwocie tej poza zadłużeniem funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i zadłużeniem Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (348,7 mld zł) uwzględnia się ponadto zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także należności tych przedsiębiorstw z tytułu posiadanych obligacji skarbowych, kredytów i pożyczek udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych, wielkość depozytów na rachunku Ministra Finansów i skarbowych papierów wartościowych w posiadaniu funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i inne różnice podmiotowe oraz w zakresie klasyfikacji tytułów dłużnych.

93. Do 2019 r. relacja długu publicznego obliczanego według definicji unijnej do produktu krajowego brutto była w Polsce wyższa o około 2-3 punkty procentowe w stosunku do relacji wyliczonej zgodnie z definicją krajową. Wynikało to głównie z zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego oraz przedsiębiorstw zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Od 2020 r. różnica ta istotnie wzrosła i na koniec 2023 r. przekroczyła 10 punktów procentowych.

Infografika 17. Różnica między długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym w latach 2019-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

94. Wykup obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego wyemitowanych w celu zapewnienia środków funduszom pozabudżetowym, spłata kredytów zaciągniętych na ich finansowanie oraz wykup obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. objęte są, wraz z bieżącymi kosztami obsługi tych zobowiązań, gwarancjami Skarbu Państwa. Udzielenie tych gwarancji o łącznej wielkości 418 mld zł, według stanu na koniec 2023 r., nie zostało jednak objęte limitami określonymi w ustawie budżetowej, co oznacza brak kontroli Parlamentu nad potencjalnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa.

95. Wyemitowane w latach 2020-2023 obligacje Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz obsługiwanych funduszy pozabudżetowych oraz obligacje Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. będą wykupywane przez te podmioty w latach 2024-2042. W znacznej części obciąży to budżet państwa lub jednostki sektora finansów publicznych, które będą dofinansowywać wykup tych obligacji. Pozyskanie dodatkowych środków może być istotnym obciążeniem dla budżetu państwa, powodując wzrost jego przyszłych wydatków, deficytu i potrzeb pożyczkowych, a w rezultacie wzrost długu publicznego.

96. Finansowanie zadań publicznych za pośrednictwem Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. oraz funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, tj. z pominięciem budżetu państwa, pozwala na dowolne kształtowanie deficytu tego budżetu.

97. Zadania publiczne finansowane przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. i fundusze prowadzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego i powinny być finansowane bezpośrednio z budżetu państwa. Ponownie należy podkreślić, że ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym. Ponadto za włączeniem tych wydatków do budżetu państwa przemawiają także argumenty ekonomiczne. Należy bowiem zwrócić uwagę, że łączne koszty obsługi obligacji wyemitowanych przez wyżej wymienione podmioty – w przypadku Banku Gospodarstwa Krajowego dotyczy to obligacji sprzedawanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – w celu sfinansowania realizowanych zadań publicznych będą w całym okresie zapadalności wyższe o 13,6 mld zł od kosztów, jakie poniósłby budżet państwa na obsługę skarbowych papierów wartościowych. Ponadto istnienie kilku ośrodków emisji długu prowadzi do fragmentaryzacji rynku papierów wartościowych i zmniejsza efektywność pozyskania środków przez Ministra Finansów.

98. Zasady zarządzania długiem publicznym zostały określone w strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny. Określa ona cel, jaki powinien być realizowany przez zarządzającego długiem, polegający na minimalizacji kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu, przy przyjętych ograniczeniach związanych z ryzykiem. Wyżej wymieniona strategia jest, obok ustawy budżetowej, podstawowym dokumentem służącym zarządzaniu finansami publicznymi, dla którego obowiązują zasady jedności, zupełności, szczegółowości i przejrzystości.

99. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że powyższa strategia w swojej części merytorycznej nie dotyczy zadłużenia, jakie powstało w funduszach umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego w celu finansowania niektórych zadań państwa. Nie dotyczy ona także zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w części wynikającej z emisji obligacji na realizację programów w ramach tarcz finansowych i antykryzysowych. Na koniec 2023 r. zadłużenie tych podmiotów wyniosło łącznie 348,7 mld zł i stanowiło 20,6% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dla tej części długu Minister Finansów nie wyznaczył w strategii żadnych parametrów dotyczących zarządzania długiem w zakresie ryzyka refinansowania, ryzyka stopy procentowej, ryzyka kursowego, ryzyka płynności oraz innych ograniczeń i ryzyk.

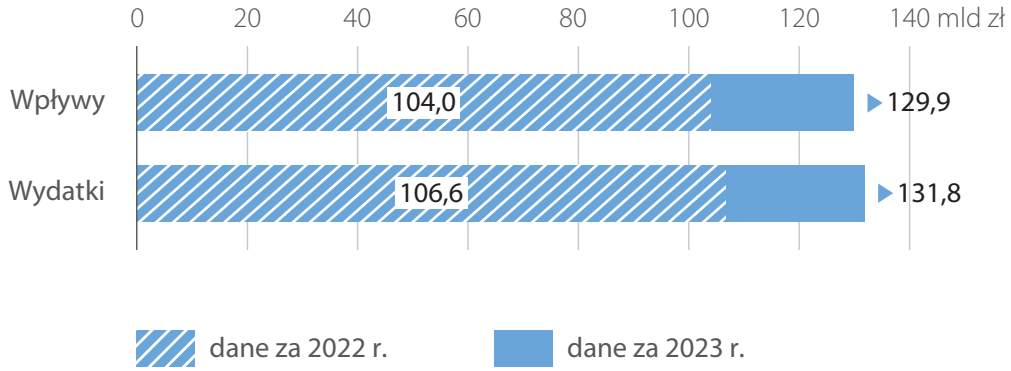
100. Ponadto Minister Finansów akceptował emisję obligacji przez wyżej wymienione podmioty, wiedząc, że koszty obsługi tych obligacji były wyższe niż koszty obsługi skarbowych papierów wartościowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli oznacza to, że nie został wypełniony podstawowy cel strategii, jakim jest minimalizowanie kosztów obsługi długu. Jest to szczególnie istotne, bowiem większość wyżej wymienionych funduszy nie posiada własnych dochodów, dlatego koszty obsługi obligacji będą ponoszone przez budżet państwa.

101. Najwyższa Izba Kontroli uważa za wskazane, aby Parlament posiadał wszelkie informacje o całkowitym długu publicznym, metodach i parametrach jego zarządzania, a także kosztach związanych z jego obsługą. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę uregulowania tych kwestii.

Fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego

102. W 2023 r. w dalszym ciągu część zadań publicznych była finansowana ze środków 20 funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego, określanych przez ten bank jako fundusze przepływowe. Relacja wydatków tych funduszy do produktu krajowego brutto wzrosła z 3,5% w 2022 r. do 3,9% w 2023 r., a relacja tych wydatków do wydatków budżetu państwa utrzymała się na porównywalnym poziomie, odpowiednio 21% i 20%.

Infografika 18. Wpływy i wydatki funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w latach 2022-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

103. Łączne wpływy funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosły 129,9 mld zł, a wydatki – 131,8 mld zł. Wyższe, w porównaniu z 2022 r., były zarówno wpływy, jak i wydatki tych funduszy. Wpływy wzrosły o 24,9%, a wydatki o 23,6%. Warto zauważyć, że ponad dwukrotnie wzrosły w 2023 r. wpływy funduszy z tytułu sprzedaży obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz wpływy stanowiące środki przekazane przez inne jednostki sektora finansów publicznych, które wyniosły odpowiednio 40,9 mld zł i 27,4 mld zł. Jednocześnie omawiane fundusze nie dysponowały stałymi, przewidywalnymi w dłuższym okresie źródłami wpływów. Trzy pozycje: wpłaty z budżetu państwa w wysokości 22,2 mld zł, wspomniane wcześniej środki przekazane przez inne jednostki sektora finansów publicznych oraz tytuły dłużne w wysokości 56,6 mld zł stanowiły prawie 82% ogółu wpływów funduszy. Wpłaty z budżetu państwa były w 2023 r. prawie o połowę wyższe niż w roku poprzednim.

104. W strukturze funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego według wpływów i wydatków dominowało pięć funduszy, tj.: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Pomocy i Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg. Wymienione fundusze uzyskały w 2023 r. wpływy w wysokości 123,1 mld zł, tj. 94,8% wpływów ogółem wszystkich funduszy, i zrealizowały wydatki w kwocie 124,6 mld zł, tj. 94,5% wydatków ogółem funduszy. Ponad 45% łącznych wydatków funduszy stanowiły w 2023 r. wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Wbrew pierwotnym założeniom[31] fundusz ten był narzędziem służącym do finansowania szerokiego zakresu zadań, w tym zadań niezwiązanych bezpośrednio z przeciwdziałaniem COVID-19, jak na przykład finansowanie rekompensat służących ochronie odbiorców energii elektrycznej.

[31] Na etapie tworzenia tego funduszu podkreślano, że ma to być fundusz tymczasowy, utworzony w związku z nadzwyczajną sytuacją, jaką była epidemia COVID-19.

105. Wydatki na wynagrodzenie Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę funduszy w 2023 r. wzrosły o 16,3 mln zł i wyniosły 74,6 mln zł, tj. 0,1% wydatków ogółem funduszy.

106. Zadłużenie funduszy na koniec 2023 r. wyniosło 277 mld zł. W odniesieniu do stanu na koniec 2022 r. wzrosło o prawie 21%. W strukturze zadłużenia dominowały obligacje. Na koniec 2023 r. zadłużenie z ich tytułu wyniosło 213,9 mld zł i było wyższe od stanu na koniec 2022 r. o 21,6%. Największe zadłużenie z tytułu obligacji odnotowano w Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Wzrosło ono w porównaniu ze stanem na koniec 2022 r. o 14,5%.

107. Dwa fundusze – Fundusz Kolejowy i Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa – zostały zasilone w 2023 r. nieodpłatnie przekazanymi obligacjami skarbowymi o wartości 2,3 mld zł. Wartość ta była blisko trzykrotnie wyższa od wartości obligacji skarbowych przekazanych w roku poprzednim.

108. Na koniec 2023 r. należności funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego wyniosły 24,1 mld zł. Najwyższe stany należności odnotowano na rachunkach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg – 4,9 mld zł, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych i Funduszu Kolejowego – po 4,6 mld zł oraz Krajowego Funduszu Drogowego – 2,9 mld zł.

109. Na koniec 2023 r. na rachunkach funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego pozostawało blisko 30 mld zł. Może to wskazywać na nadmierne, w stosunku do potrzeb, zasilenie tych funduszy, a w konsekwencji niezasadne obciążanie budżetu państwa wydatkami z tego tytułu.

110. Funkcjonowanie wielu różnorodnych funduszy przepływowych w Banku Gospodarstwa Krajowego jest sprzeczne z zasadą przejrzystości finansów publicznych, zgodnie z którą powinny być one prezentowane w układzie przejrzystym, czytelnym, tak aby widoczny był ściśle określony podział zadań i kompetencji. Jest też sprzeczne zarówno z zasadą jedności oznaczającą objęcie jednym aktem prawnym dochodów i wydatków budżetowych, jak i z zasadą jawności polegającą na informowaniu społeczeństwa o pracach nad ustawą budżetową i przebiegiem realizacji budżetu. Naruszenie tych zasad skutkowało tym, że wynik budżetu państwa w 2023 r. nie odzwierciedlał stanu nierównowagi finansowej państwa, a istotna część środków publicznych pozostawała zarówno poza kontrolą Parlamentu i Ministra Finansów, jak i poza kontrolą społeczną.

111. Minister Finansów zaproponował w 2023 r. zmiany, które obejmowały zwiększenie publicznej dostępności do planów finansowych funduszy i sprawozdań z ich wykonania oraz miały na celu ograniczenie zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, jednak nie przeszły one pomyślnie procesu legislacyjnego. Nie przedstawiono także nowych propozycji legislacyjnych. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega inicjatywę podjętą przez Ministra Finansów na początku 2024 r. w celu uzyskania od wszystkich dysponentów funduszy zgody na publikację na stronie internetowej Banku Gospodarstwa Krajowego planów finansowych funduszy, w tym planów po zmianach, oraz sprawozdań z realizacji planów finansowych, z wyjątkiem informacji niejawnych. Zwraca jednak uwagę, że jakkolwiek pomysł publikowania tych dokumentów jest właściwy, to jednak należy dążyć do ponoszenia wydatków na zadania publiczne z budżetu państwa, a nie z funduszy pozabudżetowych, tj. zgodnie z zasadą niefunduszowania.

112. Z ustaleń kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli wynika, iż nie wdrożono skutecznych mechanizmów zapewniających efektywne wykorzystanie środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy. Przyczynami ustalonych nieprawidłowości były między innymi nierzetelne działania.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów[32] nie określiła katalogu kosztów, które mogą być ujmowane w wynagrodzeniu prowizyjnym Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, nie zapewniła mechanizmów kontroli wysokości tych kosztów i kontroli tej nie wykonywała, a także nie zweryfikowała zasadności poniesienia kosztów kampanii promocyjno-informacyjnej *Programu Inwestycji Strategicznych* poprzez instalację „ławeczek", stylizowanych na kształt Polski, w łącznej wysokości 4,3 mln zł. Koszty te zostały uwzględnione w miesięcznym wynagrodzeniu Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Minister Edukacji i Nauki[33] nie sprawował skutecznego nadzoru nad realizacją programu „Laboratoria przyszłości", finansowanego z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Skutkowało to tym, że nie posiadał informacji na temat stopnia wykonania celu programu po dwóch latach jego realizacji i wydatkowaniu ponad 1 mld zł.

W odniesieniu do finansowania zadań z Funduszu Pomocy[34] nie ustalono zakresu rzeczowego zleconych zadań i nie określono wysokości środków, jakie Bank Gospodarstwa Krajowego mógł wydać z tego funduszu na realizację kampanii informacyjnej, której celem było poinformowanie opinii publicznej na świecie o konsekwencjach napaści Rosji na Ukrainę, w szczególności o kryzysie humanitarnym oraz wyzwaniach związanych z falą uchodźców wojennych przybywających do Polski oraz innych krajów; nie udokumentowano sposobu oszacowania kwoty 50 mln zł ujętej w planie finansowym Funduszu Pomocy na 2022 r. na sfinansowanie tej kampanii; nie określono wskaźników oceny efektywności działań zleconych w celu realizacji kampanii informacyjnej. Uniemożliwiało to bieżące monitorowanie realizacji założonego celu i rzetelną ocenę, czy cel ten został osiągnięty oraz czy wydatki poniesione przez Bank Gospodarstwa Krajowego były celowe i efektywne.

Nie dokonywano oceny efektów realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu Pomocy[35] w zakresie działań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy oraz nie zobowiązano dysponentów rachunków pomocniczych funduszu do informowania o efektach tych działań. Stwierdzono również, że w przypadku części zadań dotyczących pomocy obywatelom Ukrainy, pomimo podejmowanych działań nie udało się zapewnić w pełni efektywnego przepływu środków. Z jednej strony w jednostkach samorządu terytorialnego wystąpiły przypadki, w których przekazane przez wojewodów środki nie wystarczyły na bieżące finansowanie niektórych zadań pomocowych i zmuszały te jednostki do angażowania własnych środków. Z drugiej strony jednostki samorządu terytorialnego, za pośrednictwem wojewodów, zwracały dysponentowi funduszu znaczne kwoty niewykorzystanych środków lub przetrzymywały je na rachunkach bankowych.

32 Kontrola I/23/001/KBF – *Wybrane koszty działalności Banku Gospodarstwa Krajowego, w tym w zakresie finansowania zadań informacyjno-promocyjnych i kampanii społecznych, oraz działania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie zlecania i rozliczania zadań powierzonych do realizacji Bankowi Gospodarstwa Krajowego.*

33 Kontrola P/23/083/LSZ – *Realizacja Programu „Laboratoria przyszłości".*

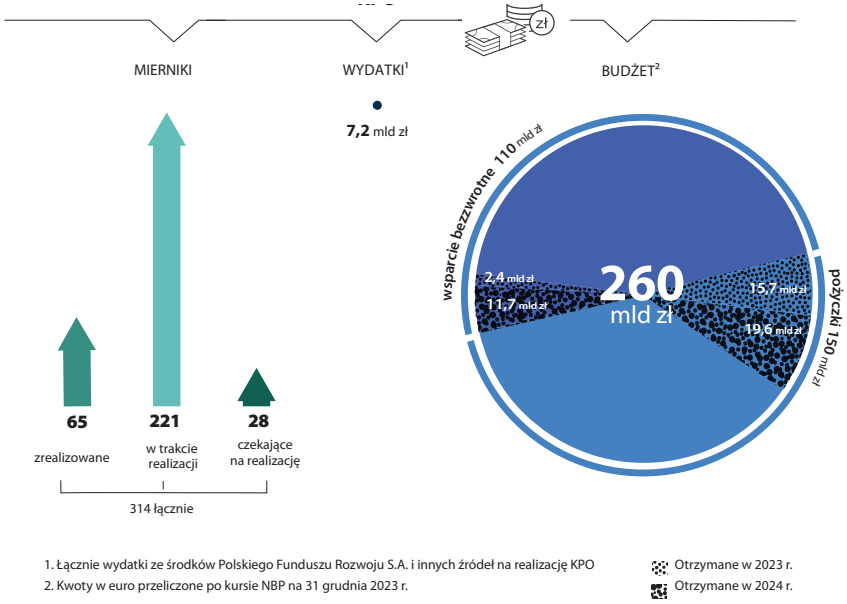
34 Kontrola I/23/001/KBF, *op. cit.*

35 Kontrola P/23/003/KAP – *Działania wybranych organów administracji publicznej na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.*

Realizacja wypłat w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.

113. W celu realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności[36] Polska wykonuje 56 inwestycji oraz przeprowadza 55 reform. Efektem prowadzonych działań ma być osiągnięcie 314 kamieni milowych i wartości docelowych, w tym 222 mierników w części dotacyjnej i 92 w części pożyczkowej.

Infografika 19. Stan zaawansowania realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

114. Obsługę finansową inwestycji finansowanych ze środków bezzwrotnych w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności powierzono Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. Spółka ta wypłaca środki ostatecznym odbiorcom wsparcia i podmiotom odpowiedzialnym za realizację inwestycji. Z tytułu realizacji tego zadania otrzymuje z budżetu państwa wynagrodzenie, które w latach 2022-2023 wyniosło 9,3 mln zł, w tym ponad 3/4 tej kwoty wypłacono w 2023 r.

115. Wskazany wyżej sposób finansowania inwestycji wynika z przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[37]. Sposób ten pozostaje jednak w sprzeczności z zasadami jawności, przejrzystości i jedności budżetu. Jest to kolejny mechanizm finansowania ważnych zadań publicznych z pominięciem budżetu państwa, mimo że zadania te są realizowane przez jednostki budżetowe.

116. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że kwota wydatków poniesionych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. na „prefinansowanie" Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia

36 Po rewizji zaakceptowanej przez Komisję Europejską w dniu 21 listopada 2023 r. i przyjętej przez Radę (UE) w dniu 8 grudnia 2023 r.

37 Dz. U. z 2024 r. poz. 324.

Odporności nie jest wykazywana przez żadną jednostkę budżetową jako zobowiązanie Skarbu Państwa wobec tej spółki. Kwota ta nie widnieje ani w ewidencjach prowadzonych przez te jednostki, ani w składanych przez nie sprawozdaniach. W konsekwencji zobowiązanie to nie jest również uwzględniane przy wyliczaniu długu Skarbu Państwa. W 2023 r. Polski Fundusz Rozwoju S.A. na „prefinansowanie" Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności wydatkował 5,1 mld zł, a w 2022 r. – 0,1 mld zł.

117. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej jako instytucja koordynująca Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności podejmował działania mające na celu przygotowanie do wykorzystania środków unijnych, jednak działania te nie były w pełni skuteczne. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, pomimo dysponowania systemem do gromadzenia danych i sprawozdawczości w zakresie Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, nie posiadało wiedzy o kwotach wydatkowanych na poszczególne inwestycje. Nie posiadało również wiarygodnych informacji o kwotach zaangażowania, to jest o wartości podpisanych umów i rozstrzygniętych konkursów, ani też o konkursach, przetargach czy trwających naborach. Stwierdzono również, że dane gromadzone w informatycznym systemie przeznaczonym do obsługi Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności były nieaktualne i niekompletne. Najwyższa Izba Kontroli uznała, że monitorowanie inwestycji realizowanych w ramach tego planu było nierzetelne.

118. Poszczególni ministrowie pełnili rolę instytucji odpowiedzialnych za realizację inwestycji ujętych w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności. Podejmowali w związku z tym różne działania mające na celu realizację tych inwestycji. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że działania te w sześciu ministerstwach nie były w pełni skuteczne, przy czym w trzech stwierdzono istotne nieprawidłowości. Minister Cyfryzacji zrealizował inwestycję niezgodnie z przyjętymi przez Komisję Europejską zasadami, w wyniku czego wydatki w kwocie 903,2 mln zł mogą zostać uznane za niekwalifikowalne. W Ministerstwie Klimatu i Środowiska oraz w Ministerstwie Rozwoju i Technologii do powstania opóźnień w inwestycjach przyczyniły się zaniechania działań lub podjęcie działań z opóźnieniem. W pozostałych trzech przypadkach stwierdzono, że pomimo podjęcia działań, kontrolowane jednostki nie były w pełni przygotowane do sprawnej realizacji planu.

119. W latach 2022-2023 zrealizowano 20,7% mierników przewidzianych w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności. Nie podjęto realizacji 8,9% mierników, a pozostałe mierniki znajdowały się w fazie realizacji. Według stanu na 31 grudnia 2023 r. opóźniona była realizacja 36 mierników (11,5%). Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na znaczne opóźnienia w przygotowaniu, a w konsekwencji także w realizacji planu. Niski stopień zaangażowania środków przyznanych Polsce przez Unię Europejską stwarza dość istotne ryzyko ich niewykorzystania w terminie do 31 sierpnia 2026 r. Istotną przyczyną opóźnień w realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności był brak środków na prefinansowanie zadań przewidzianych do finansowania z części pożyczkowej. W czterech jednostkach stwierdzono, że opóźnienia spowodowane brakiem źródeł finansowania mogą zagrozić terminowej realizacji planu rozwojowego.

Dochody i wydatki publiczne

120. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. wyniosły 1420,3 mld zł, a wydatki – 1591,4 mld zł. Deficyt w wysokości 173,8 mld zł był znacząco wyższy niż w roku poprzednim (105,9 mld zł) i stanowił 5,1% wartości produktu krajowego brutto.

121. Obserwowany drugi rok z rzędu wysoki wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynikał z wysokiego wzrostu wydatków publicznych przy nieadekwatnym wzroście dochodów publicznych, co wynikało między innymi z wprowadzenia w 2022 r. programu *Polski Ład*, skutkującego obniżeniem realnych dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. W warunkach zwiększonych potrzeb wydatkowych państwa można kwestionować zasadność realizacji tego typu programów, zwłaszcza że na tle innych krajów Unii Europejskiej dochody publiczne w Polsce są stosunkowo niskie.

122. Pozytywnym zjawiskiem było zwiększenie wydatków na inwestycje publiczne do poziomu 5% produktu krajowego brutto. Po raz ostatni tak wysoki poziom tych wydatków zrealizowano w 2011 r. W szczególnym stopniu przyczyniły się do tego wydatki majątkowe samorządów, które wzrosły o 43,5% względem 2022 r. W dłuższym okresie barierą dla inwestycji samorządowych może być niska wartość nadwyżki operacyjnej, która obniżyła się drugi rok z rzędu.

123. W 2023 r. ponownie duża część deficytu podsektora instytucji rządowych została ujęta poza deficytem odnoszącym się do budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Deficyt wykonany przez jednostki pozabudżetowe wyniósł 50,4 mld zł. Powstanie znaczącej nierównowagi finansowej poza budżetem państwa było sprzeczne z zasadami jawności i przejrzystości finansów publicznych.

124. Wysoki wzrost subwencji ogólnej – o ponad 33% w stosunku do 2022 r. – wynikał z niestabilności systemu dochodów samorządowych na skutek wprowadzenia programu *Polski Ład*. W celu rekompensaty jednostkom samorządu terytorialnego utraconych dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych przekazano im w trakcie 2023 r. dodatkowe uzupełnienie subwencji ogólnej w wysokości prawie 14,1 mld zł, podczas gdy rok wcześniej przyznano im w tym celu dodatkowy udział w podatku dochodowym od osób fizycznych w kwocie 13,7 mld zł. Rekompensaty te wprowadzono już w trakcie trwania roku budżetowego, stosując w obydwu latach inny algorytm podziału środków między samorządy. Znacząco utrudniało to samorządom planowanie i realizację zadań, gdyż przystępując do wykonywania budżetu nie wiedziały, czy, kiedy oraz w jakiej wysokości otrzymają dodatkowe środki.

125. W 2023 r. jednostki samorządu terytorialnego otrzymały aż 22,4 mld zł, tj. o 3,6 mld zł więcej niż w 2022 r., dotacji pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, mimo że 1 lipca 2023 r. zniesiono na terenie Polski stan zagrożenia epidemiologicznego. Świadczy to o coraz większym wykorzystywaniu tego funduszu do innych celów niż te, dla których został utworzony.

126. Dochody własne stanowiły w 2023 r., według danych Ministerstwa Finansów, niespełna połowę dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak zaznaczyć, że w zestawieniach tego ministerstwa dochody własne samorządów są zawyżane. Dzieje się tak na skutek zaliczania do tych dochodów różnego rodzaju wpłat pochodzących od jednostek należących do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dochody te mają charakter subwencyjny lub dotacyjny, więc – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – powinny być zaliczane do dochodów transferowych, a nie dochodów własnych.

127. Wyniki dwóch kontroli zakończonych w 2024 r.[38] wskazują na ograniczenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019-2023 i ich większe uzależnienie od środków przyznawanych przez wybrane organy władzy rządowej uznaniowo, w oparciu o niejasne kryteria. Było to niezgodne z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Ponadto wprowadzenie programu Polski Ład spowodowało utratę przez samorządy znaczących wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. W 2022 r. realne dochody samorządów z tego tytułu obniżyły się o 21,9% względem roku poprzedniego , a w 2023 r. o kolejne 13,5%. Utracone przez samorządy dochody zostały im częściowo zrekompensowane transferami środków z budżetu państwa. W każdym roku środki te były dzielone pomiędzy samorządy w oparciu o inne kryteria. Podziału środków dokonywano już w trakcie roku budżetowego, a przekazywano z reguły w ostatnich miesiącach roku. W związku z tym samorządy, przystępując do realizacji swoich budżetów, nie wiedziały, czy otrzymają dodatkowe środki z budżetu państwa, co utrudniało im planowanie i realizację zadań.

2. Najważniejsze ustalenia kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2023 r.

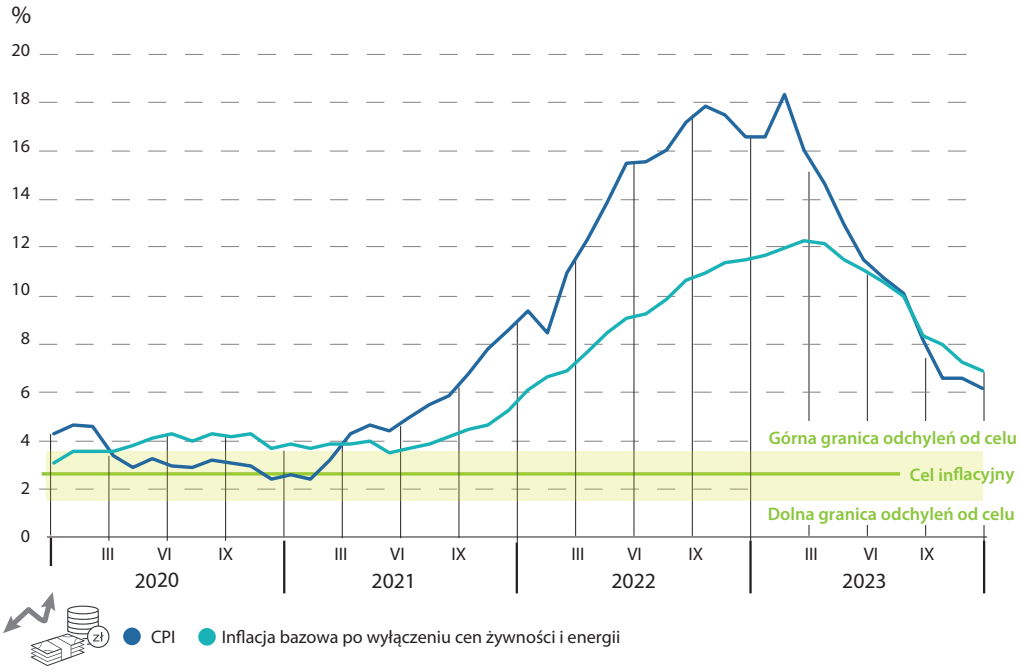
2.1. Głównym celem polityki pieniężnej ustalonym w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2023* było utrzymanie wskaźnika inflacji w średnim okresie na poziomie 2,5%, z dopuszczalnym przedziałem odchyleń ±1 punkt procentowy. Tak jak w poprzednich latach Rada Polityki Pieniężnej nie zdefiniowała średniego okresu w odniesieniu do celu inflacyjnego. *W Założeniach polityki pieniężnej na rok 2023* Rada Polityki Pieniężnej wskazała, że średniookresowy charakter celu inflacyjnego oznacza, iż ze względu na szoki makroekonomiczne i finansowe inflacja może okresowo kształtować się powyżej lub poniżej celu, w tym również poza określonym przedziałem odchyleń od celu. Rada Polityki Pieniężnej podała, że od 2004 r. przeciętny poziom inflacji w Polsce wynosił 2,7% rocznie, a więc był zgodny z celem Narodowego Banku Polskiego. Takie podejście do formułowania celu inflacyjnego oznacza, że już w momencie przyjęcia *Założeń polityki pieniężnej na rok 2023* było niemal pewne, że średni wskaźnik inflacji w okresie od 2004 r. będzie się mieścił w dopuszczalnym przedziale odchyleń od celu inflacyjnego. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko prezentowane w poprzednich latach, że tak elastyczne określenie celu inflacyjnego, w sytuacji niezdefiniowania w *Założeniach polityki pieniężnej* długości średniego okresu, którego cel ten dotyczył, powoduje obniżenie znaczenia realizacji celu inflacyjnego w okresie bieżącym. Celem Narodowego Banku Polskiego jest bowiem utrzymanie stabilnego poziomu cen, co oznacza minimalizację odchyleń inflacji od celu inflacyjnego, a nie dążenie do utrzymania wieloletniej średniej inflacji blisko celu. Należy także zauważyć, że tolerowanie opóźnienia powrotu inflacji do celu ma uzasadnienie tylko w przypadku wpływu na ceny szoku zewnętrznego zwiększającego inflację. Tymczasem w 2023 r. wystąpił znaczący czynnik zewnętrzny (bezwzględny spadek cen energii na rynkach światowych) silnie zmniejszający inflację. Takie określenie celu utrudnia ocenę realizacji założeń polityki pieniężnej w danym roku oraz stanowi podstawę dla Narodowego Banku Polskiego do usprawiedliwiania okresowego kształtowania się inflacji powyżej celu inflacyjnego, nawet jeżeli sytuacja ta ma miejsce w okresie kilku lat.

[38] P/23/009/KBF – *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19*, P/23/049/LBI - *Prawidłowość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych w latach 2019-2022*.

2.2. We wszystkich miesiącach 2023 r. roczny wskaźnik inflacji konsumenckiej kształtował się na poziomach istotnie przekraczających cel inflacyjny Narodowego Banku Polskiego oraz górną granicę odchyleń od tego celu. W lutym 2023 r. wskaźnik inflacji CPI, czyli wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych określający średnią zmianę tych cen w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, osiągnął szczytową wartość 18,4%, a w kolejnych miesiącach zaczął stopniowo się obniżać do 6,2% w grudniu 2023 r., co oznaczało spadek o 12,2 punktu procentowego. Średnia wartość wskaźnika inflacji CPI w 2023 r. wyniosła 11,4%. Na koniec 2023 r. skumulowana od 2021 r. średnioroczna inflacja konsumencka wyniosła 33,9%. Zgodnie z wyliczeniami Najwyższej Izby Kontroli podwyższona inflacja, mająca charakter tzw. podatku inflacyjnego, spowodowała w 2023 r. utratę wartości oszczędności o 102 mld zł, a dla lat 2022-2023 łącznie 253 mld zł.

2.3. Podobnie kształtowała się inflacja bazowa, w której nie uwzględnia się cen żywności i energii. Wskaźnik ten postrzegany jest jako miara inflacji najbardziej związana z oczekiwaniami inflacyjnymi i presją popytową, to jest czynnikami, na które może oddziaływać Narodowy Bank Polski. Najwyższą wartość w 2023 r. inflacja bazowa osiągnęła w marcu (12,3%). Od kwietnia wskaźnik ten stopniowo się obniżał, osiągając w grudniu 2023 r. wartość 6,9%. Warto zauważyć, że od września 2023 r. inflacja bazowa utrzymywała się na poziomach wyższych od ogólnego wskaźnika inflacji CPI. Średnioroczna dynamika inflacji bazowej w 2023 r. wyniosła 10,1%.

Infografika 20. Inflacja bazowa i inflacja CPI w poszczególnych miesiącach w latach 2020-2023 mierzona zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego i wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

2.4. W 2023 r. na inflację oddziaływały efekty wcześniejszych negatywnych szoków związanych w szczególności z rosyjską agresją zbrojną przeciw Ukrainie, choć siła ich wpływu stopniowo słabła. Szczególnie istotny wpływ na spadek inflacji, w tym ze względu na wagę w obliczaniu wartości wskaźnika inflacji konsumenckiej, miał spadek wzrostu cen żywności oraz energii.

2.5. W pierwszych ośmiu miesiącach 2023 r. Rada Polityki Pieniężnej kontynuowała trwający od października 2022 r. cykl, w którym nie dokonywała zmiany stóp procentowych. Była to polityka pieniężna ukierunkowana na realizację podstawowego celu działalności, wskazanego w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. Przy znaczącym obniżeniu w trakcie roku wskaźnika inflacji konsumenckiej przyczyniło się to do zwiększenia realnych stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, które tym samym były coraz mniej ujemne, co było korzystne z punktu widzenia przeciwdziałania procesom inflacyjnym, jednak oznaczało tylko zmniejszenie skali ekspansywności polityki pieniężnej.

2.6. We wrześniu 2023 r. Rada Polityki Pieniężnej zmieniła jednak częściowo nastawienie i dokonała najwyższej od stycznia 2009 r., czyli od ponad 14 lat, obniżki stopy referencyjnej o 0,75 punktu procentowego, a w październiku 2023 r. o kolejne 0,25 punktu procentowego. W wyniku zmian dokonanych w 2023 r. stopy procentowe zostały obniżone o 100 punktów bazowych, w efekcie czego obniżeniu uległy stopa referencyjna z 6,75% do 5,75%, stopa lombardowa z 7,25% do 6,25%, stopa depozytowa z 6,25% do 5,25%, a stopa redyskonta weksli z 6,80% do 5,80%. W listopadzie i grudniu 2023 r. Rada Polityki Pieniężnej nie zmieniła stóp procentowych.

2.7. Na posiedzeniu we wrześniu 2023 r. Rada Polityki Pieniężnej dysponowała danymi wskazującymi na pogarszanie się koniunktury w Polsce i w najbliższym otoczeniu gospodarczym, co mogło świadczyć o niższym ryzyku dla kształtowania się podwyższonej inflacji. Pomimo tego, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, decyzja Rady Polityki Pieniężnej z września 2023 r. o obniżkach stóp procentowych opierała się na niejasnych przesłankach. Decyzję tę Rada Polityki Pieniężnej podjęła głównie w oparciu o dane dotyczące krótkookresowych procesów inflacyjnych. Tym samym w mniejszym stopniu uwzględniła dane zawarte w projekcjach inflacji obejmujących dłuższy przedział czasowy, które zakładały odległy horyzont powrotu inflacji do przedziału dopuszczalnych odchyleń od celu inflacyjnego, tj. 3,3% w czwartym kwartale 2025 r. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, rewizja prognoz krótkookresowych nie powinna być główną przesłanką do dokonywania zmian stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego.

2.8. Decyzje o obniżkach stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, a w szczególności o istotnej ich obniżce we wrześniu 2023 r., były niespójne z wcześniejszymi komunikatami Przewodniczącego Rady Polityki Pieniężnej odnośnie do czasu i warunków, od których decyzje takie miały być uzależnione. Ponadto skala najwyższej od 14 lat obniżki stóp procentowych nie została jednoznacznie uzasadniona.

2.9. Ustalenia dotyczące przesłane podjęcia przez Radę Polityki Pieniężnej decyzji o obniżkach stóp procentowych we wrześniu i październiku 2023 r. i komunikacji w tym zakresie, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli poddają w wątpliwość, czy Rada opierała się na danych odnoszących się do realizacji głównego celu polityki pieniężnej, czy uwzględniła inne przesłanki, na które wprost nie wskazano.

2.10. Zarząd Narodowego Banku Polskiego zrealizował w 2023 r. cel operacyjny polityki pieniężnej, polegający na utrzymaniu stawki Polonia w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego, do czego wykorzystał operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej. W 2023 r. Narodowy Bank Polski nie dokonywał interwencji

walutowych, ponieważ zmienność kursu głównych walut nie stanowiła, w opinii Narodowego Banku Polskiego, zagrożenia dla stabilności makroekonomicznej i finansowej Polski.

2.11. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością dotyczącą podjęcia decyzji o obniżkach stóp procentowych w wrześniu i październiku 2023 r., Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Prezesa Narodowego Banku Polskiego o podjęcie skutecznych działań mających na celu zapewnienie spójności pomiędzy komunikatami Rady Polityki Pieniężnej dotyczącymi zaplanowanych i realizowanych działań w ramach prowadzonej polityki pieniężnej.

3. Najistotniejsze nieprawidłowości kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. i kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2023 r.

3.1. W 2023 r. nie podjęto skutecznych działań w celu przywrócenia budżetowi państwa jego rangi i centralnego umiejscowienia w systemie finansów publicznych, a także poprawy przejrzystości finansów publicznych. Na problem ten Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku* oraz w analizach za dwa kolejne lata.

3.2. Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2023 r. nieprawidłowości dotyczyły, co do zasady, zagadnień powtarzających się co roku w kontroli wykonania budżetu państwa. Wiele nieprawidłowości odnosiło się do uchybień w udzielaniu, wykorzystaniu i rozliczaniu dotacji, a także do błędów w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych. W dalszym ciągu istotna pozostaje skala nieprawidłowości wynikających z nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym dotyczących rzetelnego prowadzenia postępowań i dokumentowania prowadzonych czynności. Utrzymują się również problemy z prawidłowym funkcjonowaniem mechanizmów kontroli zarządczej, polegające między innymi na nieskutecznym nadzorze nad prawidłowością wykorzystania środków finansowych. Nieprawidłowości dotyczyły również nieterminowego regulowania zobowiązań, nierzetelnego planowania oraz sporządzania planów i korekt planów finansowych, opóźnień w blokowaniu niewykorzystanych środków oraz niedochodzenia należności budżetowych, jak również przyznawania dodatków służbowych i funkcyjnych.

3.3. Do istotnych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli planowania i wykonania budżetu państwa w 2023 r. zaliczyć należy między innymi:

- zawyżenie – na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 – limitu wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową o 6,5 mld zł, a na etapie opracowania projektu nowelizacji tej ustawy o prawie 6,7 mld zł z powodu nieuwzględnienia wydatków finansowanych z opłaty mocowej;
- niecelowe ujęcie w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 trzech rezerw celowych oraz brak rzetelnej kalkulacji środków zaplanowanych na dwie z nich w wysokości 9,1 mld zł;
- zaniżenie prognozy inflacji przyjętej przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023;
- nierzetelne zaplanowanie rezerwy celowej poz. 72 – *Wydatki związane ze zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie* w wysokości 16 mld zł w projekcie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023;
- dofinansowywanie wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie im skarbowych papierów wartościowych zamiast dotacji z budżetu państwa;

- finansowanie zadań publicznych przez fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz za pośrednictwem spółki Polski Fundusz Rozwoju S.A. zamiast z budżetu państwa;
- składanie przez Ministra Finansów oświadczeń o objęciu gwarancjami Skarbu Państwa zobowiązań na kwotę ponad 6,6 mld zł bez uzyskania zapewnienia, czy gwarancje te nie stanowią pomocy publicznej, która nie powinna być udzielana do dnia wydania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym;
- nieprzejrzysty, uznaniowy podział środków ujętych w rezerwie ogólnej;
- niewłaściwy nadzór Ministra Obrony Narodowej nad celowością wydatków dokonywanych przez Szefa Agencji Uzbrojenia, co umożliwiło wcześniejszą wypłatę zaliczek mimo braku korzyści dla strony polskiej i stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych;
- przekazanie przez Agencję Uzbrojenia środków w wysokości prawie 1,4 mld zł bez spełnienia przez kontrahentów niezbędnych warunków wymaganych do przekazania tych środków, a także niecelowe wydatkowanie przez tę jednostkę ponad 1,8 mld zł na realizację czterech umów;
- niepodjęcie przez Ministra Cyfryzacji skutecznych działań w celu dokończenia budowy CEPiK 2.0;
- realizację przez Ministra Cyfryzacji jednej inwestycji w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności niezgodnie z wymogami Komisji Europejskiej, co może skutkować uznaniem wydatków na kwotę 903,2 mln zł za niekwalifikowalne;
- udzielenie przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych siedmiu dotacji celowych wnioskodawcom, których oferty nie zostały zarekomendowane przez komisję konkursową w konkursie Pomoc humanitarna 2023;
- udzielenie przez Ministra Edukacji i Nauki dotacji celowych 20 podmiotom, których oferty nie spełniały kryterium określonego w ogłoszeniu;
- nierzetelne sporządzenie uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2023;
- wydatkowanie 140 mln zł przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach programu priorytetowego Ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazowej na zakup śmigłowców dla Policji, do zadań której nie należy realizacja celów tego programu;
- w jednostkach Policji – nierzetelne planowanie wydatków, dokonywanie płatności z przekroczeniem terminów wymagalności, zaciąganie zobowiązań i dokonywanie płatności z przekroczeniem limitów określonych w planach finansowych, dopuszczenie do powstania i zapłatę odsetek od nieterminowych płatności oraz niecelowe i niegospodarne podwyższanie dodatków służbowych i funkcyjnych funkcjonariuszom odchodzącym ze służby;
- w jednostkach Państwowej Straży Pożarnej niecelowe i niegospodarne podwyższanie dodatków służbowych i funkcyjnych funkcjonariuszom odchodzącym ze służby;
- niecelowe lub niegospodarne wydatki na działania promocyjno-reklamowe w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwie Rozwoju i Technologii, Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwie Infrastruktury, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Zdrowia, Ministerstwie Obrony Narodowej, Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych oraz w trzech urzędach wojewódzkich (opolskim, warmińsko-mazurskim oraz zachodniopomorskim); część z tych wydatków nosiła znamiona kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Prezes Instytutu Pamięci Narodowej jako dysponent części Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu dokonał wydatków w łącznej kwocie 17,9 mln zł z naruszeniem przepisów prawa, nierzetelnie lub niegospodarnie.

W zakresie kontroli założeń polityki pieniężnej Najwyższa Izba Kontroli wskazała, iż komunikacja Narodowego Banku Polskiego w odniesieniu do czasu i warunków, od których uzależniona była decyzja o zmianach stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego była niespójna z późniejszymi decyzjami Rady Polityki Pieniężnej o obniżkach, a w szczególności o istotnej skali obniżki stóp procentowych we wrześniu 2023 r.

4. Najistotniejsze wnioski w zakresie realizacji budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r.

4.1. Mając na uwadze ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r., Najwyższa Izba Kontroli sformułowała ponad 500 wniosków, które przekazała kierownikom kontrolowanych jednostek. Liczba tych wniosków była o blisko 40% większa niż w roku poprzednim. Znaczący wpływ na wzrost liczby wniosków pokontrolnych miały kontrole przeprowadzone w 18 jednostkach organizacyjnych Policji.

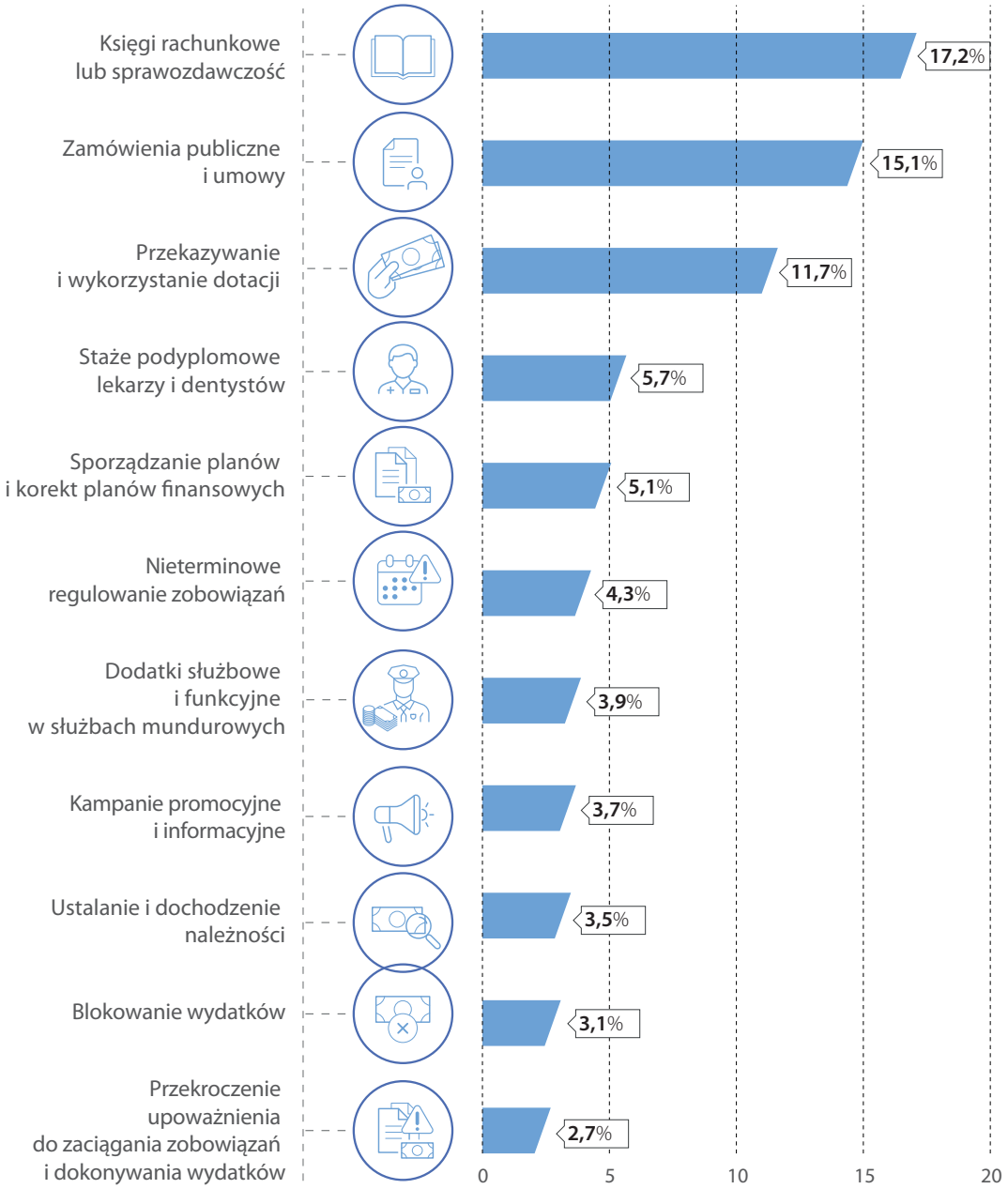
4.2. Udział wniosków dotyczących ksiąg rachunkowych lub sprawozdawczości zwiększył się o 2,2 punktu procentowego, w szczególności z uwagi na wyżej wymienione kontrole w 18 jednostkach organizacyjnych Policji. W kontrolach tych sformułowano 36 z 88 wniosków pokontrolnych we wskazanym wyżej obszarze.

4.3. Wnioski te w szczególności dotyczyły prawidłowego sporządzenia dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, ujmowania dowodów księgowych we właściwych okresach sprawozdawczych oraz zgodnie z klasyfikacją budżetową, terminowego naliczenia i ujmowania w księgach rachunkowych odsetek od zobowiązań oraz korekt nieprawidłowo sporządzonych sprawozdań budżetowych.

4.4. Wnioski w obszarze zamówień publicznych dotyczyły w szczególności stosowania przepisów ogólnie obowiązujących, jak i wewnętrznych regulacji, wprowadzenia i aktualizacji przepisów wewnętrznych, terminowego zamieszczania w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji dotyczących zamówień publicznych oraz prawidłowego zabezpieczania interesów Skarbu Państwa w zawieranych umowach.

4.5. W obszarze dotacji sformułowane wnioski dotyczyły między innymi podjęcia działań mających na celu odzyskanie środków wypłaconych w nadmiernej wysokości, terminowego rozliczania dotacji oraz dokonania korekty tych rozliczeń.

Infografika 21. Struktura wniosków pokontrolnych sformułowanych w kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. według głównych obszarów tematycznych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.[39]

[39] Wnioski pokontrolne w zakresie obszaru nadzoru i kontroli zarządczej dotyczące wskazanych zagadnień zostały, na potrzeby niniejszej analizy, przyporządkowane do tych zagadnień.

4.6. W wyniku kontroli jednostek organizacyjnych Policji Najwyższa Izba Kontroli sformułowała łącznie 114 uwag i wniosków, we wszystkich 18 skontrolowanych jednostkach. Uwagi i wnioski dotyczyły w szczególności nierzetelnie przeprowadzonego procesu planowania wydatków na 2023 r., zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków przekraczających plan finansowy, nieterminowo realizowanych płatności, zapłaty odsetek za opóźnienie w realizacji płatności oraz nienaliczania i nieewidencjonowania odsetek od zobowiązań, co skutkowało nieprawidłowym sporządzaniem sprawozdań budżetowych.

4.7. Sformułowano również 20 wniosków dotyczących podwyższania dodatków służbowych i funkcyjnych funkcjonariuszom odchodzącym ze służby w Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej. Wnioski te w szczególności dotyczyły niecelowego i niegospodarnego podwyższania dodatków służbowych po złożeniu przez funkcjonariuszy wniosków o odejście ze służby.

4.8. W zakresie kontrolowanego po raz pierwszy, w ramach kontroli wykonania budżetu państwa, zadania zleconego marszałkom województw, dotyczącego organizacji i finansowania staży podyplomowych lekarzy oraz lekarzy dentystów, sformułowano 29 wniosków pokontrolnych. Odnosiły się one głównie do wyegzekwowania przez wojewodów dotacji przekazanych marszałkom w nadmiernej wysokości na finansowanie staży, prawidłowego naliczania kosztów obsługi staży oraz przekazywania Ministrowi Zdrowia informacji o podmiotach uprawnionych do prowadzenia staży przez marszałków województw.

4.9. Najwyższa Izba Kontroli ponownie poddała pod rozwagę podjęcie stosownych działań legislacyjnych zmierzających do likwidacji Funduszu Medycznego. Ustawa o Funduszu Medycznym nie kreuje nowego źródła przychodów publicznych, a środki przekazywane do tego funduszu są w przytłaczającej większości środkami budżetu państwa. Konsekwencją przyjętych rozwiązań było utrzymywanie w 2023 r. w wyżej wymienionym funduszu 7,3 mld zł, które tym samym nie trafiły do systemu ochrony zdrowia. Działania podejmowane przez Ministra Zdrowia jako dysponenta Funduszu Medycznego były nieskuteczne i pozostawały bez znaczącego wpływu na rozwój i stan ochrony zdrowia w Polsce.

Wnioski systemowe

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wnioski systemowe przedstawione w ubiegłorocznej *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*. W szczególności ponownie wnioskuje do **Rady Ministrów** o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu zaprzestanie redystrybucji środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową lub w formie skarbowych papierów wartościowych oraz przywrócenie budżetowi państwa rangi centralnego planu finansowego państwa zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że utrzymanie takiego sposobu zarządzania finansami publicznymi doprowadzi do pogłębienia się zjawiska dezintegracji finansów publicznych, dalszego ograniczenia jawności gospodarki finansowej państwa oraz zniesienia odpowiedzialności politycznej i prawnej za to zarządzanie.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę na potrzebę ograniczenia wykorzystywania przez dysponentów środków ujętych w rezerwie ogólnej budżetu państwa na finansowanie zadań, o realizacji których było wiadomo już na etapie planowania tego budżetu. Uzasadnieniem dla tworzenia rezerwy ogólnej jest możliwość podejmowania działań w sytuacjach nagłych, nieprzewidzianych, wymagających szybkiej interwencji.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do **Ministra Finansów** o:

- wzmocnienie procesu przeprowadzania przeglądów wydatków, tak aby miały one realny wpływ na poprawę efektywności wydatków publicznych;
- podjęcie prac nad ujednoliceniem metodyki ustalania wielkości państwowego długu publicznego z metodyką ustalania wielkości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- podawanie w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej: informacji dotyczących wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na limit wydatków budżetu państwa, informacji objaśniających największe pozycje w budżecie państwa, budżecie środków europejskich i w planach finansowych dołączanych do ustawy budżetowej oraz informacji o przyczynach istotnych zmian w stosunku do roku poprzedniego;
- przywrócenie w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej i w sprawozdaniu z jej wykonania szczegółowego omówienia sytuacji finansów publicznych wraz z omówieniem przyczyn zmian w poszczególnych pozycjach dochodów i wydatków publicznych;
- poprawę rzetelności planowania rezerw celowych budżetu państwa i dokumentowanie prac w tym zakresie;
- zaprzestanie projektowania przepisów umożliwiających obejmowanie lub nabywanie akcji (udziałów) w spółkach ze środków Funduszu Reprywatyzacji;
- informowanie Parlamentu o wydatkach, jakie będą ponoszone z budżetu państwa na obsługę zadłużenia funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego i zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., które powstało w wyniku realizacji zadań państwa, a także doprowadzenie do ujmowania tych zobowiązań w państwowym długu publicznym, ujmowanie w kolejnych strategiach zarządzania długiem parametrów i ryzyk dla tych zobowiązań.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do **Ministra Finansów** o przedstawianie w ustawie budżetowej i sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach i zatrudnieniu w państwowych jednostkach budżetowych, w tym w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach. Dane te powinny uwzględniać wszystkie wydatki wynikające ze zobowiązań pracodawcy wobec pracownika za świadczoną przez niego pracę.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do **Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji** oraz do **Ministra Finansów** o oszacowanie wielkości środków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania Policji oraz ich zapewnienie w planie wydatków Policji na etapie opracowania ustawy budżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie wnioskuje do **Ministra Obrony Narodowej** oraz do **Ministra Finansów** o jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy wydatki na kształcenie w uczelniach wojskowych studentów i doktorantów, będących osobami cywilnymi, służą celom obronnym Polski i w związku z tym czy powinny być zaliczane do wydatków na obronę narodową.

Najwyższa Izba Kontroli, podobnie jak w roku ubiegłym, wnioskuje do **Prezesa Narodowego Banku Polskiego** o zapewnienie spójności prowadzonej komunikacji z decyzjami w zakresie polityki pieniężnej.

Nr ewid. 87/2024/P/24/001/KBF
Nr ewid. 88/2024/P/24/002/KBF

ANALIZA

WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2023 ROKU

TOM II

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Zatwierdzona przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 6 czerwca 2024 roku

SPIS TREŚCI

I. OPRACOWANIE USTAWY BUDŻETOWEJ 1
1. Opracowanie i uchwalenie ustawy budżetowej 1
2. Nowelizacja ustawy budżetowej 15

II. REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO 19

III. REALIZACJA USTAWY BUDŻETOWEJ 29
1. Działania Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i Ministra Finansów 30
2. Wykonanie zadań przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego 49

IV. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH 51
1. Zbiorcze dane o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich 51
2. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich 58
3. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich 95
4. Zatrudnienie i wynagrodzenia 158
5. Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych 177

V. WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ 195
1. Państwowe fundusze celowe 198
2. Państwowe osoby prawne 211
3. Agencje wykonawcze 219
4. Instytucje gospodarki budżetowej 225

VI. OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH 227
1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej 227
2. Księgi rachunkowe 229
3. Sprawozdawczość budżetowa 231

VII. DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY 237
1. Dług Skarbu Państwa 237
2. Państwowy dług publiczny 244
3. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych 249
4. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa 253
5. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa 255

VIII. FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO 259

IX. KRAJOWY PLAN ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI 273

X. DOCHODY I WYDATKI PUBLICZNE 285
1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa 285
2. Sytuacja finansowa podsektorów sektora finansów publicznych 293

XI. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ 303

ANEKSY

I. OPRACOWANIE USTAWY BUDŻETOWEJ

- **W ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. ustalono dochody budżetu państwa w kwocie 604,5 mld zł, wydatki w kwocie 672,5 mld zł i deficyt w kwocie 68 mld zł. Dochody miały być wyższe o 22,9%, wydatki wyższe o 28,9% od zaplanowanych w budżecie państwa na 2022 r., a deficyt miał wzrosnąć ponad dwukrotnie.**
- **Głównym celem nowelizacji ustawy budżetowej było zwiększenie wydatków budżetu państwa. W ustawie z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 obniżono prognozę dochodów budżetu państwa o 3,2 mld zł, tj. o 0,5%, do wysokości 601,4 mld zł, a jednocześnie zwiększono limit wydatków o 20,8 mld zł, tj. o 3,1%. Oznaczało to wzrost deficytu budżetowego o ponad jedną trzecią, do 92 mld zł.**
- **Jednym z celów nowelizacji ustawy budżetowej było umożliwienie wpłaty 6880 mln zł do Funduszu Solidarnościowego na wypłatę 14. emerytury. Między innymi w tym celu w budżecie państwa utworzono rezerwę celową na zwalczanie skutków kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie. Istotną część środków z tej rezerwy przeznaczono na inne cele, niż wynikało z jej nazwy.**
- **W 2023 r. w dalszym ciągu ważne zadania państwa finansowano z pominięciem ustawy budżetowej, która zgodnie z art. 109 ustawy o finansach publicznych powinna stanowić podstawę gospodarki finansowej państwa. Prowadziło to między innymi do obniżenia rangi instytucji budżetu państwa, a w konsekwencji utraty centralnej pozycji w systemie finansów publicznych. Deficyt budżetu państwa przestał być użytecznym wskaźnikiem oceny sytuacji finansowej państwa, gdyż większa część nierównowagi finansów publicznych miała dotyczyć działalności jednostek pozabudżetowych.**
- **Na 2023 r. zaplanowano stosowanie rozwiązań znanych z lat wcześniejszych, umożliwiających zaniżanie wydatków i deficytu budżetu państwa oraz limitu wydatków publicznych objętych stabilizującą regułą wydatkową. Do rozwiązań tych zaliczało się przekazywanie innym podmiotom skarbowych papierów wartościowych zamiast dotacji i subwencji z budżetu państwa.**

1. Opracowanie i uchwalenie ustawy budżetowej

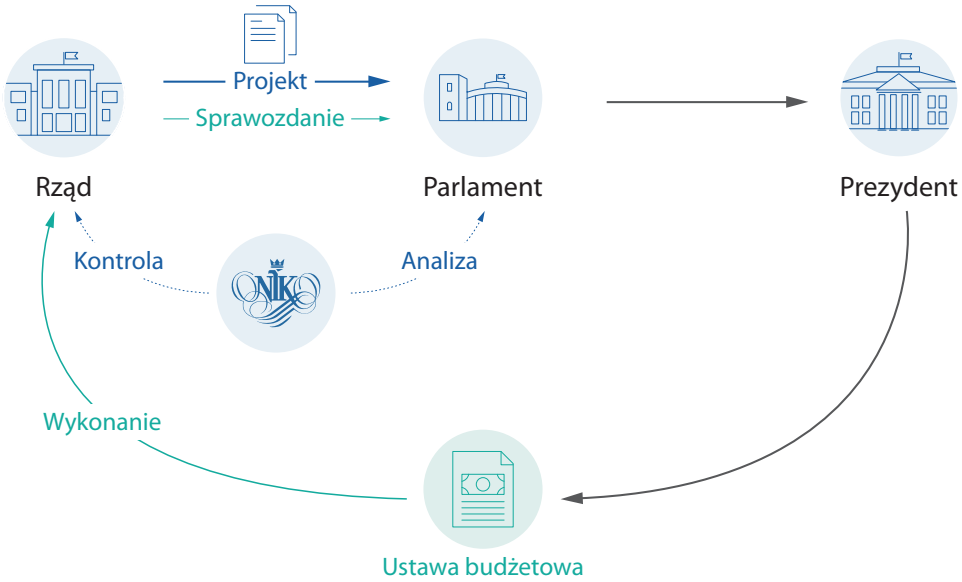
W ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.[1] zaplanowano:
- dochody budżetu państwa w wysokości 604 543,8 mln zł,
- wydatki budżetu państwa w wysokości 672 543,8 mln zł,
- deficyt budżetu państwa w wysokości 68 000 mln zł,
- dochody budżetu środków europejskich w wysokości 107 018,8 mln zł,
- wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 123 201,5 mln zł,
- deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 16 182,7 mln zł.

Proces opracowania i uchwalenia ustawy budżetowej na rok 2023 przebiegał zgodnie z procedurami określonymi w przepisach prawa. Pisma Ministra Finansów informujące dysponentów części budżetowych o wstępnych kwotach wydatków na rok 2023 i wyjściowych kwotach wydatków na dwa następne lata zostały przekazane w terminach umożliwiających uchwalenie przez Radę Ministrów

[1] Tj. w ustawie w brzmieniu przed nowelizacją (Dz. U. z 2023 r. poz. 256).

projektu ustawy budżetowej na rok 2023. Projekt tej ustawy został skierowany 30 sierpnia 2022 r. do Rady Dialogu Społecznego w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i pracodawców. Po przedstawieniu przez strony stanowisk Minister Finansów skierował 26 września 2022 r. projekt ustawy pod obrady Rady Ministrów. Został on uchwalony przez Radę Ministrów 28 września 2022 r.[2], a dwa dni później skierowany do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym został zachowany termin wskazany w art. 222 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym Rada Ministrów przedkłada Sejmowi projekt ustawy budżetowej na rok następny najpóźniej na trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego[3]. Ustawa budżetowa na rok 2023 została uchwalona przez Sejm 15 grudnia 2022 r., a podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2 lutego 2023 r.

Infografika 1. Procedura stanowienia i kontroli wykonania budżetu państwa



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Mimo że w ustawie budżetowej uwzględniono część wniosków zgłoszonych przez strony pracowników lub pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego, to należy zwrócić uwagę, że niektóre ze zgłoszonych wniosków, oczekujące na realizację, dotyczyły zapewnienia większej jawności i przejrzystości w finansach publicznych. Wnioski te były zbieżne z wnioskami i uwagami przedstawianymi w poprzednich latach przez Najwyższą Izbę Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych kierowanych do Ministra Finansów oraz w corocznej *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*.

Budżet państwa został zaplanowany w oparciu o analizy Ministerstwa Finansów i materiały przekazane przez dysponentów części budżetowych. Należy wskazać, że z uwagi na niepewną sytuację

[2] Uchwała nr 194/2022 (RM-06111-201-22).

[3] Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2023 wpłynął do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 30 września 2022 r. (druk nr 2653).

związaną z agresją Rosji na Ukrainę, coraz wyższą inflację, niepewność związaną z kształtowaniem się światowych cen surowców energetycznych i żywności oraz z dalszym pobytem w Polsce uchodźców z Ukrainy, a także coraz silniejsze oznaki spowolnienia gospodarczego w Polsce i na świecie, opracowanie latem 2022 r. prognozy dochodów na 2023 r. było znacznie utrudnione.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 skierowanym do Rady Dialogu Społecznego 30 sierpnia 2022 r. ustalono dochody budżetu państwa w wysokości 604 431,2 mln zł. W projekcie przekazanym do Sejmu 30 września 2022 r. kwotę tę nieznacznie zwiększono, do 604 690,7 mln zł. Wynikało to z zaplanowania wyższych dochodów w grupie *Środki z Unii Europejskiej i inne źródła niepodlegające zwrotowi* oraz w grupie *Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe*. Z kolei na etapie prac sejmowych zmniejszono kwotę planowanych dochodów budżetu państwa do 604 543,8 mln zł. Było to związane w dużym stopniu ze zmniejszeniem planowanej wielkości obowiązkowych wpłat jednostek samorządu terytorialnego (tzw. janosikowe) w wyniku podwyższenia w 2023 r. progu dochodów podatkowych, powyżej którego powiaty były zobowiązane do wpłaty do budżetu państwa części swoich dochodów[4].

Tabela 1. Dochody budżetu państwa w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023		5:4	6:4	6:5
	wykonanie		PW	ustawa	zmiana			
	mln zł					poprzedni okres = 100		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dochody	419 795,7	494 843,5	498 872,2	604 543,8	601 378,4	121,2	120,5	99,5
Dochody podatkowe	370 261,8	432 170,4	464 598,5	545 328,1	536 833,2	117,4	115,5	98,4
Podatek od towarów i usług	184 551,9	215 734,0	232 600,0	286 300,0	272 900,0	123,1	117,3	95,3
Podatek akcyzowy	71 787,3	75 798,0	82 530,0	88 597,0	83 800,0	107,4	101,5	94,6
Podatek od gier	2 337,9	3 048,9	3 600,0	4 000,0	4 500,0	111,1	125,0	112,5
Podatek dochodowy od osób prawnych	41 293,1	52 373,8	69 300,0	73 607,0	77 607,0	106,2	112,0	105,4
Podatek dochodowy od osób fizycznych	63 797,4	73 606,2	63 425,5	78 368,1	83 570,3	123,6	131,8	106,6
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	1 672,1	3 686,8	4 200,0	4 600,0	4 600,0	109,5	109,5	100,0
Podatek od niektórych instytucji finansowych	4 822,1	5 290,7	5 860,0	5 980,0	5 980,0	102,0	102,0	100,0
Podatek od sprzedaży detalicznej	0,0	2 632,0	3 083,0	3 876,0	3 876,0	125,7	125,7	100,0
Dochody niepodatkowe	47 401,9	60 521,2	31 425,2	55 422,4	60 751,8	176,4	193,3	109,6
Dywidendy[1]	468,8	1 800,9	1 677,5	2 218,0	3 364,0	132,2	200,5	151,7
Wpłaty z zysku NBP	7 437,1	8 876,9	844,5		0,0		0,0	
Cło	4 557,7	6 412,9	8 168,0	8 677,0	9 237,0	106,2	113,1	106,5

[4] Art. 35 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023.

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023		5:4	6:4	6:5
	wykonanie		PW	ustawa	zmiana			
	mln zł					poprzedni okres = 100		
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	32 001,1	40 285,1	17 284,6	40 855,5	44 478,9	236,4	257,3	108,9
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2 937,2	3 145,5	3 450,7	3 671,8	3 671,8	106,4	106,4	100,0
Środki z UE i innych źródeł	2 132,0	2 151,9	2 848,5	3 793,4	3 793,4	133,2	133,2	100,0

[1] W latach 2019–2021 „Dywidendy i wpłaty z zysku".

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2020–2021, uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2023, ustawy budżetowej i jej nowelizacji na rok 2023 oraz wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r., kontroli opracowania ustaw budżetowych na lata 2021–2022[5] *i kontroli opracowania ustawy budżetowej na rok 2023*[6].

Dochody zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2023 były o 105 671,6 mln zł, czyli o 21,2%, wyższe od dochodów prognozowanych – na etapie opracowania tej ustawy – na 2022 r. Prognozowano, że dochody podatkowe będą w 2023 r. wyższe o 80 729,6 mln zł, czyli o 17,4% w stosunku do dochodów w 2022 r., dochody niepodatkowe wzrosną o 23 997,1 mln zł, tj. o 76,4%, a wartość środków przekazanych do budżetu państwa z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi wzrośnie o 33,2%, czyli o 944,9 mln zł. Dochody podatkowe w wysokości 545 328,1 mln zł miały stanowić 90,2% dochodów ogółem budżetu państwa.

Wśród dochodów podatkowych wzrosnąć miały o 53 700 mln zł, czyli o 23,1%, dochody z podatku od towarów i usług, o 14 942,6 mln zł, tj. o 23,6%, dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych, o 6067 mln zł, czyli o 7,4%, dochody z podatku akcyzowego oraz o 4307 mln zł, tj. o 6,2%, dochody z podatku dochodowego od osób prawnych. Oznacza to, że wzrosnąć miały dochody ze wszystkich czterech najważniejszych, z punktu widzenia finansów państwa, podatków. Czynnikiem oddziałującym na wzrost tych dochodów była inflacja w 2023 r., prognozowana na 9,8%, a także dodatnie tempo realnego wzrostu gospodarczego, w tym wzrost spożycia prywatnego o 2,2% i inwestycji o 6,2%. Ponadto wysoki wzrost dochodów z podatku od towarów i usług miał się wiązać z zakładanym wówczas podwyższeniem z początkiem 2023 r. stawek na niektóre towary (żywność, nośniki energii, nawozy sztuczne) do poziomów obowiązujących przed wprowadzeniem tarcz antyinflacyjnych. W przypadku podatku od osób fizycznych istotne znaczenie miał wzrost udziału budżetu państwa we wpływach z tego podatku w 2023 r. po tym, jak w 2022 r. jednostkom samorządu terytorialnego przekazano – kosztem budżetu państwa – dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z PIT w wysokości 13 673 mln zł. Czynnikami negatywnie oddziałującymi na prognozowane na 2023 r. wpływy z tego podatku miały być zmiany wprowadzone w 2022 r., dotyczące między innymi obniżenia stawki w pierwszym przedziale podatkowym z 17% do 12%, oraz wysokie zwroty podatku nadpłaconego w 2022 r. Z kolei na wzrost dochodów z akcyzy oddziaływać miało podwyższenie stawek na używki.

Dochody z czterech wyżej wymienionych kategorii podatków stanowić miały 87,2% dochodów ogółem budżetu państwa, w tym dochody z podatku od towarów i usług w wysokości 286 300 mln zł

[5] Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów z kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021–2022,* nr KBF.410.8.1.2021.

[6] Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów z kontroli P/22/009 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023*, nr KBF.410.6.1.2022.

stanowić miały blisko połowę tych dochodów, wpływy z podatku akcyzowego – prawie 15% dochodów ogółem, a łączne dochody z dwóch podatków dochodowych – około 25% dochodów ogółem.

Wysoki wzrost dochodów niepodatkowych w 2023 r. miał wynikać ze wzrostu o 23 570,9 mln zł, czyli o 136,4%, wpływów z grupie *Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe*. Mimo tego wzrostu wpływy w tej grupie wciąż miały stanowić tylko uzupełnienie wobec czterech głównych podatków, dostarczając do budżetu państwa 6,8% dochodów ogółem.

Warto dodać, że w przekazanym do Sejmu uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 rozdział dotyczący dochodów został opracowany nierzetelnie. Nie opisano w nim zagadnień kluczowych dla zrozumienia przyczyn wzrostu wybranych dochodów w 2023 r. lub pominięto niektóre z tych przyczyn. Na przykład, mimo że Ministerstwo Finansów przyjęło kluczowe dla prognozy wzrostu dochodów z podatku od towarów i usług założenie o wygaśnięciu tarczy antyinflacyjnej z początkiem 2023 r., to nie zostało to opisane w tym uzasadnieniu. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, niedopuszczalna jest sytuacja, w której tak istotne założenie zostało przemilczane w materiale objaśniającym prognozę dochodów budżetu państwa. Nie wskazano także czynników realnego wzrostu dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych we fragmencie uzasadnienia dotyczącym prognozy tych dochodów na 2023 r. Z treści uzasadnienia nie wynikało także, dlaczego wpływy z podatku od sprzedaży detalicznej miały być o 25,7% wyższe niż w 2022 r., wpływy z tytułu dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych – o 134,5% wyższe, a wpływy z dywidend – o 32,2% wyższe.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej powinny być zamieszczone wszystkie istotne informacje objaśniające przyczyny zmian w dochodach w odniesieniu do roku poprzedniego. Informacje takie powinny być zamieszczone we fragmencie opisującym prognozę dochodów na 2023 r.

Prognoza makroekonomiczna Ministerstwa Finansów stanowiąca podstawę sporządzenia prognozy dochodów budżetu państwa nie odbiegała znacząco od prognoz sporządzonych przez inne instytucje i uwzględniała czynniki oddziałujące na kształtowanie się prognozowanych wielkości. Wyjątek stanowiła prognoza wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na 2023 r., która była istotnie niższa względem większości prognoz publikowanych w trzecim kwartale po uwzględnieniu przyjętego w Ministerstwie Finansów założenia o wygaśnięciu tarcz antyinflacyjnych z początkiem 2023 r. Na niską prognozę inflacji zawartą w uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2023, zwracały uwagę Rada Polityki Pieniężnej oraz organizacje reprezentujące w Radzie Dialogu Społecznego zarówno stronę pracowników, jak i stronę pracodawców. Przyjęcie prognozy inflacji na poziomie niższym od prognoz publikowanych w trzecim kwartale 2022 r. mogło powodować utrudnienia w bieżącym funkcjonowaniu jednostek budżetowych i w realizacji zadań inwestycyjnych. Ponadto prognozowanie niższej inflacji było wsparciem dla uzasadnienia wzrostu wydatków na wynagrodzenia nauczycieli i pracowników państwowej sfery budżetowej na poziomie 7,8%. Przy inflacji szacowanej na poziomie 12-13% uzasadnienie wzrostu tych wydatków w powyższej wysokości byłoby dużo trudniejsze, biorąc pod uwagę, że już w 2022 r. nastąpił spadek realnych wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych w związku z tym, że niedoszacowanie inflacji wyniosło ponad 10 punktów procentowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła dużą niestabilność modelu prognostycznego stosowanego przy planowaniu dochodów z podatku od towarów i usług, a w rezultacie niską jakość prognoz

tych dochodów. Ze względu na fakt, że są one podstawowym źródłem dochodów budżetowych, jakość ich prognoz należy poprawić[7].

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 skierowanym do Rady Dialogu Społecznego 30 sierpnia 2022 r. ustalono wydatki budżetu państwa w wysokości 669 431,2 mln zł. W projekcie przekazanym do Sejmu kwotę tę zwiększono o 3259,5 mln zł. Zmiana ta wynikała między innymi z uwzględnienia przez Ministra Finansów wniosków poszczególnych dysponentów części budżetowych o zwiększenie limitu wydatków w związku z niewystarczającą wielkością wstępnej kwoty wydatków. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w sytuacji, w której wprowadzono planowanie trzyletnie, należało oczekiwać, że oszacowanie potrzeb związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostek podległych poszczególnym dysponentom nastąpi na wcześniejszym etapie prac, jeszcze przed ustaleniem wstępnych kwot wydatków, a nie dopiero po tym fakcie. Przejście na model planowania trzyletniego, zdaniem Izby słuszne, powinno jednak znacząco poprawić proces planistyczny, żeby można było uzasadnić wzrost nakładów pracy w opracowanie szczegółowych formularzy dla każdej części budżetowej. Obecnie można podać w wątpliwość zarówno celowość nakładania na dysponentów obowiązku sporządzania planów wydatków na dwa kolejne lata w pełnej szczegółowości klasyfikacyjnej, jak i korzyści płynące ze zmiany sposobu planowania wstępnej kwoty wydatków.

Następnie na etapie prac sejmowych zmniejszono limit wydatków ogółem o 146,9 mln zł, przede wszystkim w następstwie zmniejszenia się kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów. Wynikało to ze wspomnianego wyżej obniżenia, po stronie dochodów budżetu państwa, obowiązkowej wpłaty powiatów (tzw. janosikowego) dokonywanej na poczet finansowania tej części.

Limit wydatków ogółem budżetu państwa na 2023 r. ustalono w wysokości 672 543,8 mln zł, czyli o 28,9% wyższej od limitu ustalonego na 2022 r. Największy wzrost wydatków – o 153,8% – zaplanowano na *obsługę długu Skarbu Państwa*. Wydatki te miały być o 40 000 mln zł wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2022 i wynieść 66 000 mln zł. Istotnym czynnikiem wpływającym na zwiększenie wydatków na *obsługę długu Skarbu Państwa* był wzrost stóp procentowych na rynku krajowym wynikający z cyklu zacieśniania polityki pieniężnej w Polsce i na świecie – stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego wzrosła od października 2021 r. do października 2022 r. z 0,1% do 6,75% – a także utrzymywanie się wysokiej inflacji. Założono, że w 2023 r. stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego wyniesie średnio 6,9% i będzie o 1,6 punktu procentowego wyższa niż średnio w 2022 r. Udział wydatków na *obsługę długu Skarbu Państwa* zaplanowany na 9,8% wydatków ogółem budżetu państwa miał być najwyższy od 2014 r.

Równocześnie limit wydatków majątkowych zwiększono dwukrotnie, do 59 330,2 mln zł. Między innymi wzrosnąć miały – o 11 393,7 mln zł – wydatki majątkowe w rozdziale *Centralne wsparcie* oraz o 9615,8 mln zł – w rozdziale *Pozostała działalność* w dziale *Obrona narodowa*, gdzie zaplanowano 9600 mln zł środków dla Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Znacząco miały wzrosnąć także wydatki na realizację Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r. oraz wydatki na drogi krajowe.

Limit wydatków na *świadczenia dla osób fizycznych* wzrósł o 24 088 mld zł, czyli o 41,9%, co wynikało przede wszystkim z przejęcia z początkiem czerwca 2022 r. wypłaty wszystkich świadczeń wychowawczych z programu *Rodzina 500 plus*. Wcześniej świadczenia te były wypłacane przez jednostki

[7] Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, nr KBF.410.1.7.2024.

samorządu terytorialnego[8], a w budżecie państwa środki na wypłatę i obsługę tych świadczeń były ujmowane w grupie *Dotacje i subwencje*, gdyż samorządy otrzymywały na ten cel dotacje celowe. Na 2023 r. w rozdziale *Świadczenia wychowawcze* zaplanowano wypłatę świadczeń z budżetu państwa w kwocie 40 153,7 mln zł. Istotny wzrost wydatków zaplanowano także w rozdziale *Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego*. Wydatki na wypłatę tych świadczeń miały wzrosnąć o 3970,4 mln zł, tj. o 18,4%, w związku z planowaną waloryzacją świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych z budżetu państwa w częściach *Obrona narodowa*, *Sprawy wewnętrzne* oraz *Sprawiedliwość*.

Mimo że w grupie *Dotacje i subwencje* nie planowano na 2023 r. dotacji na wypłatę świadczeń wychowawczych, to łączny limit wydatków na dotacje i subwencje zwiększono o 9,3%, czyli o 23 706,1 mln zł. Wpływ na to miała wysoka waloryzacja rent i emerytur od 1 marca 2023 r. wynosząca 13,8%. W związku z nią zaplanowano o 20 029 mln zł większą niż na 2022 r. dotację do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a o 1016,7 mln zł wzrosła dotacja dla Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Ponadto w odróżnieniu od 2022 r., na rok 2023 zaplanowano dotację bieżącą w rozdziale *Infrastruktura kolejowa* w wysokości 4807,8 mln zł. Zwiększono także o 11 107,2 mln zł część oświatową subwencji ogólnej między innymi ze względu na wzrost wynagrodzeń nauczycieli o 7,8%.

W pozostałych trzech grupach wydatków również odnotowano wysoką dynamikę. *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* miały zwiększyć się o 24%, czyli o 26 186,4 mln zł, mimo że w państwowej sferze budżetowej zaplanowano wzrost wynagrodzeń na poziomie zaledwie 7,8%, czyli poniżej poziomu prognozowanej inflacji. Natomiast wzrosnąć miały znacząco, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, wydatki na obronę narodową z 2,2% produktu krajowego brutto w 2022 r. do co najmniej 3% produktu krajowego brutto w 2023 r., co przekładało się nie tylko na zwiększenie *wydatków majątkowych*, ale także na zwiększenie *wydatków bieżących jednostek budżetowych*[9]. Szczególnie istotny wzrost wydatków w tej grupie w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2022 – o 6480,6 mln zł, tj. o 66,3% – zaplanowano w rozdziale *Zabezpieczenie wojsk*. Ponadto wyższe o 5320,7 mln zł wydatki bieżące jednostek budżetowych zaplanowano w rozdziale *Rezerwy ogólne i celowe*.

Wydatki w grupie *Środki własne Unii Europejskiej* miały wzrosnąć o 16,1%, tj. o 4883,9 mln zł. Wzrost składki członkowskiej Polski do budżetu Unii Europejskiej[10] wynikał z szybszego tempa wzrostu gospodarczego Polski w porównaniu z większością państw członkowskich Unii Europejskiej, wyższego wzrostu podstawy podatku od towarów i usług na tle innych krajów, wzrostu wpłaty Polski z tytułu nieprzetworzonych opakowań plastikowych oraz rosnących wpływów z opłat celnych. Mimo tego wzrostu udział wydatków zaplanowanych w tej grupie w wydatkach ogółem budżetu państwa był znacznie mniejszy niż w dwóch poprzednich latach i wyniósł 5,2%.

Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej miały wzrosnąć o 15,1%, czyli o 2119,8 mln zł.

8 Z wyjątkiem nowo przyznanych świadczeń, których obsługę realizował Zakład Ubezpieczeń Społecznych od początku 2022 r.

9 Dz. U. z 2024 r. poz. 248.

10 Kalkulacja wysokości wydatków na 2023 r. została oparta na projekcie budżetu UE na 2023 r., w którym kwota polskiej składki członkowskiej została skalkulowana przez Komisję Europejską na poziomie ok. 7526,1 mln EUR (przy kursie z posiedzenia ACOR prognozy na poziomie 4,685 PLN/EUR).

Tabela 2. Wydatki i wynik budżetu państwa planowane w ustawach budżetowych na lata 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023		5 : 4	6 : 4	6 : 5
	ustawa				zmiana			
	mln zł					poprzedni okres = 100		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Wydatki	508 019,3	523 492,9	521 837,0	672 543,8	693 378,4	128,9	132,9	103,1
Dotacje i subwencje	291 411,5	287 955,1	255 416,5	279 122,6	292 349,7	109,3	114,5	104,7
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	26 744,7	28 621,9	57 546,1	81 634,1	81 637,1	141,9	141,9	100,0
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	88 863,5	96 584,0	108 884,3	135 070,6	139 006,5	124,0	127,7	102,9
Wydatki majątkowe	33 668,0	40 385,0	29 607,5	59 330,2	67 375,8	200,4	227,6	113,6
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	29 399,9	26 000,0	26 000,0	66 000,0	62 000,0	253,8	238,5	93,9
Środki własne UE	25 992,4	32 064,3	30 375,7	35 259,6	34 882,6	116,1	114,8	98,9
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE	11 939,3	11 882,7	14 007,0	16 126,7	16 126,7	115,1	115,1	100,0
Wynik	-109 347,6	-40 507,7	-29 900,0	-68 000,0	-92 000,0	227,4	307,7	135,3
	%							
Wydatki	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
Dotacje i subwencje	57,4	55,0	48,9	41,5	42,2			
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	5,3	5,5	11,0	12,1	11,8			
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	17,5	18,4	20,9	20,1	20,0			
Wydatki majątkowe	6,6	7,7	5,7	8,8	9,7			
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	5,8	5,0	5,0	9,8	8,9			
Środki własne UE	5,1	6,1	5,8	5,2	5,0			
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE	2,4	2,3	2,7	2,4	2,3			

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie ustaw budżetowych na lata 2020–2023, nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz wyników: kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r., kontroli opracowania ustaw budżetowych na lata 2021–2022[11] *i kontroli opracowania ustawy budżetowej na rok 2023*[12].

Wydatki, których minimalna wysokość jest regulowana przepisami, przeznaczone na ochronę zdrowia, obronę narodową i infrastrukturę transportu lądowego, zostały zaplanowane zgodnie z wymogami ustawowymi określającymi tę wysokość. Zauważenia jednak wymaga, że w celu osiągnięcia ustawowej wielkości, do wydatków obronnych, podobnie jak w latach 2020-2022, zaliczono środki finansowe w kwocie 290,5 mln zł przeznaczone na zadania związane z kształceniem w uczelniach

11 Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów po kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021–2022*, nr KBF.410.8.1.2021.

12 Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów po kontroli P/22/009 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023*, nr KBF.410.6.1.2022.

wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi. Natomiast w myśl art. 460 ust. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce[13] środki na te zadania nie powinny być zaliczane do wydatków na cele obronne[14]. Opracowany w Ministerstwie Finansów projekt ustawy okołobudżetowej na rok 2023 przewidywał, iż powyższy przepis w 2023 r. nie będzie stosowany[15]. W trakcie prac nad ustawą o obronie Ojczyzny Minister Finansów zgłosił propozycję uchylenia ust. 10 w art. 460 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, lecz uwaga ta nie została uwzględniona. Z faktu tego można wnosić, że Minister Obrony Narodowej nie podziela stanowiska Ministra Finansów w kwestii zaliczania wydatków na kształcenie osób cywilnych do wydatków obronnych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, jeżeli na etapie opracowywania i uchwalania ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce uznano, że omawiane wydatki nie służą realizacji celów obronnych Polski, to nie powinny być one zaliczane do kwoty wydatków obronnych. Kwestia ich zaliczania bądź wyłączania z wydatków obronnych wymaga jednoznacznego uregulowania, a raz przyjęta zasada powinna być konsekwentnie stosowana w kolejnych latach. Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę na ten problem już w 2022 r.[16]

Rezerwę ogólną budżetu państwa zaplanowano w wysokości mieszczącej się w ustawowym limicie, wskazanym w art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Natomiast limit określony w art. 140 ust. 3 tej ustawy został przekroczony, przy czym opracowano projekt przepisów znoszących obowiązywanie tego limitu w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że – podobnie jak w latach poprzednich – projekt ustawy budżetowej na rok 2023 został sporządzony częściowo w oparciu o przepisy nieobowiązujące w trakcie jego przygotowania, a nie w oparciu o przepisy aktualnie obowiązujące.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła włączenie do odpowiednich części budżetowych szeregu wydatków, które w 2022 r. zostały zaplanowane w rezerwach celowych. Mimo to, w ocenie Izby, w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 wciąż zbyt duża część wydatków budżetu państwa została ujęta w rezerwach celowych, co spowodowało przekroczenie wskazanego wyżej limitu i zawieszenie w 2023 r. obowiązywania art. 140 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Ponadto tytuły rezerw celowych pozycja: 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych*, 49 *Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych* oraz 56 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania* w łącznej wysokości 14 339,8 mln zł zostały sformułowane w sposób zbyt ogólny, co pozwala na dużą swobodę w dysponowaniu tymi środkami. Warto podkreślić, że od 2017 r. do 2023 r. łączna wartość tych trzech rezerw wzrosła dwunastokrotnie. Ponadto, opierając się na materiałach przedstawionych w czasie kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie ma podstaw, aby stwierdzić, że środki w rezerwach celowych w pozycjach 44 i 49 zaplanowano rzetelnie.

13 Dz. U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.

14 Zgodnie z art. 460 ust. 10 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wydatki ze środków finansowych, o których mowa w ust. 8 pkt 2 (tj. środków finansowych przeznaczonych na zadania związane z kształceniem w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi) nie stanowią wydatków budżetowych, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

15 W uchwalonej 1 grudnia 2022 r. ustawie okołobudżetowej na rok 2023 stanowił o tym art. 22.

16 Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku*, str. 20-21 i 42-43.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność właściwego przyporządkowywania rezerw celowych do grup ekonomicznych wydatków. Na przykład rezerwa celowa, pozycja 17 *Środki na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendów* została niemal w całości zaplanowana w grupie *Wydatki bieżące jednostek budżetowych*, natomiast żadnych środków nie zaplanowano w grupie *Dotacje i subwencje*, choć na przykład w 2019 r., kiedy organizowano wyboru do Sejmu i Senatu oraz do Parlamentu Europejskiego, większość środków z tej rezerwy przeznaczono na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego. Niewłaściwe przyporządkowanie środków do grup ekonomicznych zniekształca obraz planowanych wydatków budżetu państwa oraz powoduje rozbieżności pomiędzy planem a wykonaniem wydatków w poszczególnych grupach ekonomicznych.

Deficyt budżetu państwa zaplanowano na 2023 r., przed nowelizacją ustawy budżetowej, w wysokości 68 000 mln zł. Był on o 127,4% wyższy od deficytu zaplanowanego w ustawie budżetowej na rok 2022.

W budżecie środków europejskich na 2023 r. zaplanowano dochody w wysokości 107 018,8 mln zł. Były one wyższe o 24,5% od analogicznych dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2022. Jednocześnie o 28,1% miały wzrosnąć wydatki tego budżetu. W ustawie budżetowej na rok 2023 zaplanowano je w wysokości 123 201,5 mln zł. Deficyt budżetu środków europejskich miał wynieść 16 182,7 mln zł, tj. miał być o 58,3% wyższy od deficytu zaplanowanego na 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że od 2020 r. obserwowano tendencję polegającą na wyłączaniu finansowania coraz większej liczby zadań publicznych z budżetu państwa, a nawet z ustawy budżetowej. W istotnym stopniu wzrosła wielkość wydatków publicznych planowanych w funduszach utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego. W grudniu 2019 r. planowane wydatki tych funduszy, ustalone na potrzeby realizacji w kolejnym roku stabilizującej reguły wydatkowej, wyniosły 14 086,2 mln zł, a we wrześniu 2022 r. – już 64 593 mln zł. W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 poinformowano, że prognozowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych miał wynieść w 2023 r. około 150 mld zł, czyli około 4,5% produktu krajowego brutto. Biorąc pod uwagę, że deficyt budżetu państwa miał wówczas wynieść 68 mld zł, większa część deficytu wyżej wymienionego sektora miała zostać wykazana poza budżetem państwa. Najwyższa Izba Kontroli, przyjmując do wiadomości potrzebę większej elastyczności w nagłych sytuacjach, takich jak wojna w Ukrainie i konieczność zapewnienia natychmiastowej pomocy milionom uchodźców, zwraca uwagę, że już w ustawie o finansach publicznych zapewniono wymaganą elastyczność, wprowadzając na przykład możliwość tworzenia państwowych funduszy celowych jako jednej z form prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami działalność Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 miała ograniczać się do okresu występowania tej epidemii oraz towarzyszących jej konsekwencji, a po ich zakończeniu działalność ta miała być wygaszana. Tymczasem w planie finansowym tego funduszu na 2023 r. w dalszym ciągu planowane były istotne środki na realizację zadań publicznych.

Coraz większą rolę w procesie wyłączania zadań publicznych z finansowania budżetowego odgrywały fundusze utworzone w Banku Gospodarstwa Krajowego. Ich wykorzystanie pozwala na pominięcie rygorystycznych przepisów nałożonych na realizację ustawy budżetowej i przebiega w warunkach słabszej kontroli i trudniejszego dostępu do danych. W grudniu 2019 r., w obliczeniach limitu wydatków budżetu państwa na 2020 r. wyznaczonego na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej, należało uwzględnić wydatki 11 funduszy utworzonych, powierzonych lub przekaza-

nych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw. Niespełna trzy lata później, we wrześniu 2022 r., wykonując analogiczne obliczenia na 2023 r., należało uwzględnić wydatki 21 takich funduszy. Oznacza to, że w omawianym okresie liczba tych funduszy prawie się podwoiła.

Najwyższa Izba Kontroli, odnosząc się do prognozy deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych zawartej w uzasadnieniu do uchwalonego przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej, wskazuje, że wielkość tego deficytu została ustalona nierzetelnie. Niespełna trzy tygodnie po przekazaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 do Sejmu, w październiku 2022 r. Prezes Rady Ministrów oraz Minister Rodziny i Polityki Społecznej poinformowali, że w 2023 r. zostanie wypłacona tzw. czternasta emerytura. Środki na wypłatę tego świadczenia nie zostały jednak ujęte w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023, mimo że nie były to wydatki nagłe, których nie można było zaplanować na etapie opracowania tego projektu. Należy przy tym pokreślić, że opracowanie ewentualnego projektu ustawy dotyczącego wypłaty w 2023 r. kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów nie należało do właściwości Ministra Finansów, nie ponosił więc on odpowiedzialności za opisaną sytuację.

Należy również przypomnieć, że przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023 założono wygaśnięcie tarczy antyinflacyjnej z końcem 2022 r. Mimo że w dniu 7 listopada 2022 r. Prezes Rady Ministrów poinformował o zamiarze utrzymania w 2023 r. zerowych stawek podatku od niektórych towarów żywnościowych, a w wypadku innych towarów objętych tarczą antyinflacyjną zastąpienie jej innym mechanizmem obrony przed inflacją, to Rada Ministrów nie dokonała korekty projektu ustawy budżetowej procedowanego przez Sejm.

Warto też odnotować, że w dniu 2 grudnia 2022 r., czyli w trakcie prac Sejmu nad projektem ustawy budżetowej na rok 2023, Minister Finansów zwrócił się do innych ministrów oraz kierowników urzędów centralnych i wojewódzkich, a także do prezesów samorządowych kolegiów odwoławczych o przedstawienie propozycji zmniejszenia o 5% wydatków ujętych w tym projekcie, w częściach budżetu państwa, których wskazane wyżej organy są dysponentami, z wyłączeniem środków planowanych w rezerwach celowych. Tym samym Minister Finansów nawiązał do ustaleń Rady Ministrów w dniu 29 listopada 2022 r. w sprawie opracowania planów oszczędnościowych na wypadek niespodziewanych wydarzeń kryzysowych. Biorąc pod uwagę wyżej wskazaną redukcję planowanych wydatków oraz fakt, że plan wydatków na 2023 r. został opracowany przy założeniu niskiej, w stosunku do prognoz instytucji zewnętrznych, inflacji, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega ryzyko niepełnej realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa.

Zgodnie z prognozą zawartą w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023[17], relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2023 r. do produktu krajowego brutto miała wynieść 53,3% i zwiększyć się wobec analogicznej wartości na koniec 2022 r. o 1,6 punktu procentowego. Natomiast relacja państwowego długu publicznego w relacji do produktu krajowego brutto miała w tym okresie prawie się nie zmienić, wynosząc na koniec 2023 r. 40,6%. Oznaczać to miało ponowne zwiększenie się różnicy pomiędzy długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym. Na problem ten Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej* w latach 2020-2021, wnioskując o ujednolicenie sposobu ustalania długu publicznego.

O ile kwota wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych (dalej: kwota wydatków SRW) została obliczona zgodnie ze wzorem zawartym w tym przepisie, to limit wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 tej ustawy (dalej: limit wydatków SRW) został obli-

[17] Str. 29.

czony nieprawidłowo. Uwzględniając zmiany wprowadzone do obliczeń tego limitu we wrześniu 2022 r., należy wskazać, że został on zawyżony o 6497,2 mln zł, a limit wydatków budżetu państwa obliczony na podstawie reguły wydatkowej o 5849,2 mln zł. Zawyżenie limitu wydatków SRW wynikało z niewłączenia do reguły wydatkowej wydatków jednostek otrzymujących dochody z tytułu opłaty mocowej, mimo że dane o dochodach z tego tytułu zostały wykorzystane do zwiększenia tego limitu. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dane o dochodach jednostek, których wydatki nie są objęte stabilizującą regułą wydatkową, nie powinny być wykorzystywane do zwiększania limitu wydatków jednostek objętych tą regułą. Wystąpienie takiej sytuacji świadczy o nieprawidłowym działaniu mechanizmu reguły wydatkowej i wymaga podjęcia działań eliminujących tę nieprawidłowość, na co Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już po kontroli P/21/012 – Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022. Ponadto w obliczeniach łącznie o 647,9 mln zł zawyżono wydatki Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Żeglugi Śródlądowej poprzez zaliczenie do nich zwrotnego wsparcia, w tym pożyczek, oraz wydatki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej poprzez niewyeliminowanie z obliczeń wydatków finansowanych z dotacji z budżetu państwa.

Ze względu na fakt, że limit wydatków budżetu państwa ustalony w art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2023 był znacząco – o 44 294,2 mln zł – niższy od limitu wydatków ustalonego dla budżetu państwa przy zastosowaniu stabilizującej reguły wydatkowej, to należy wskazać, że przy wyznaczaniu limitu wydatków budżetu państwa, pomimo wskazanej powyżej nieprawidłowości, nie przekroczono limitu wydatków wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej. Tak duża różnica pomiędzy limitem wydatków budżetu państwa wynikającym z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej a rzeczywistym limitem tych wydatków ustalonym w ustawie budżetowej była związana z wydłużeniem okresu przejściowego w stosowaniu tej reguły. Oznaczało to, że reguła wydatkowa, podobnie jak w dwóch poprzednich latach, nie miała istotnego znaczenia w ograniczaniu wzrostu wydatków publicznych. Wynikało to przede wszystkim z wyłączenia z niej większości wydatków inwestycyjnych, dzięki czemu limit wydatków SRW mógł być o 184 048 mln zł wyższy.

Dalsze osłabienie działania reguły wydatkowej w 2023 r. miało nastąpić w konsekwencji uchwalenia ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej[18]. W art. 50 tej ustawy wskazano, że w roku 2022 i roku 2023 do wydatków stanowiących nieprzekraczalny limit wydatków ustalony w ustawie budżetowej nie wlicza się wydatków:

– państwowych funduszy celowych;
– funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw;
– Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

wykonanych ponad kwoty objęte tym limitem.

Oznaczało to, że zwiększenie wydatków tych jednostek ponad planowane pierwotnie wielkości nie miałoby konsekwencji w postaci przekroczenia limitu wydatków SRW.

Jednakże już w dniu 9 listopada 2022 r., czyli zaledwie miesiąc po uchwaleniu powyższego przepisu, do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska[19], w którym zmieniono dopiero co wprowadzony art. 4a ustawy z 7 października 2022 r. Zamiast opisanego powyżej wyłączenia z reguły wydatkowej w 2022 r. i 2023 r. wydatków wykona-

[18] Dz. U. z 2023 r. poz. 1704, ze zm.

[19] Druk nr 2767.

nych ponad kwoty objęte limitem wydatków SRW, w art. 2 projektu przewidziano takie wyłączenie jedynie w 2022 r. W dniu 16 listopada 2022 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych oraz niektórych innych ustaw, która zawierała ww. przepis. Przykład ten ilustruje legislacyjny chaos, jak panował w czasie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2023.

W 2021 r., w art. 112aa ustawy o finansach publicznych dodano ustęp 2a, w którym rozszerzono zakres konsolidacji wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową o przepływy finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają dotacjom i subwencjom, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne odpowiadające dotacjom i subwencjom[20]. Zmianę taką należy uznać za uzasadnioną, przy czym, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, warto rozważyć rozszerzenie konsolidacji o inne przepływy finansowe pomiędzy jednostkami objętymi regułą wydatkową. To, że konsolidacja obejmuje tylko niektóre przepływy finansowe, nie ma mocnego uzasadnienia ekonomicznego, a ponadto wywołuje problemy interpretacyjne w samym Ministerstwie Finansów. Na problem taki natrafiono w obliczeniach mających na celu ustalenie wydatków Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej, ujętych w limicie wydatków SRW na 2023 r. Najpierw przy obliczaniu tych wydatków wyeliminowano w ramach konsolidacji finansów publicznych przepływy finansowe z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej m.in. z tytułu opłaty emisyjnej w wysokości 120 300 tys. zł. Następnie transfer ten – po uzgodnieniach między departamentami Ministerstwa Finansów – wyłączono z konsolidacji, zwiększając tym samym wydatki Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła włączenie do reguły wydatkowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Tym samym wniosek o objęcie stabilizującą regułą wydatkową całego sektora instytucji rządowych i samorządowych został częściowo zrealizowany.

Działania podjęte w Ministerstwie Finansów doprowadziły do zastąpienia – przy obliczaniu kwoty wydatków SRW – celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego prognozowanym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych, którego wartość, uwzględniona w obliczeniach, ma być w następnych latach skorygowana do rzeczywistej wielkości. Zmianę tę należy uznać za korzystną, gdyż oznacza powiązanie dynamiki wydatków objętych regułą wydatkową z faktycznymi zmianami wielkości gospodarki. Wątpliwości budzi natomiast przepis mówiący o tym, że jeżeli wskaźnik inflacji jest niższy od 1, przyjmuje się, że wynosi 1. W ten sposób, w sytuacji niskiej inflacji lub deflacji dynamika wydatków objętych regułą wydatkową będzie zawyżana względem rzeczywistego tempa wzrostu gospodarczego.

W obliczeniach limitu wydatków SRW ustalonego w ustawie budżetowej uwzględniono, między innymi, dotację z budżetu państwa dla Narodowego Funduszu Zdrowia w wysokości 4288,5 mln zł. Dotacji tej nie uwzględniono natomiast w planie wydatków budżetu państwa, gdyż w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej postanowiono, że odpowiednie zadania zostaną sfinansowane ze środków własnych funduszu, a nie z dotacji. W tej sytuacji, chociaż koszty Narodowego Funduszu Zdrowia obliczono zgodnie z ustawą o finansach publicznych, czyli na podstawie danych zawartych w zatwierdzonym planie finansowym funduszu, to w czasie wykonywania obliczeń dane te były już nieaktualne. Zdaniem NIK byłoby wskazane, aby przed obliczeniem limitu wydatków SRW przepisy obligowały sporządzających plany finansowe do ich ujednolicenia, zwłaszcza z projektem ustawy

[20] Art. 1 pkt 8 lit. b ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1535, ze zm.).

budżetowej, a Ministerstwo Finansów do korzystania z aktualnych danych. Wymaga to zmiany i doprecyzowania przepisów art. 112aa ustawy o finansach publicznych.

Na 2023 r. zaplanowano stosowanie rozwiązań znanych z lat wcześniejszych, umożliwiających przekazywanie środków z budżetu państwa z pominięciem planu jego wydatków, a w konsekwencji niewpływających na deficyt tego budżetu ani na limit wydatków SRW. Do rozwiązań tych można zaliczyć przekazywanie innym podmiotom, zamiast dotacji i subwencji z budżetu państwa, skarbowych papierów wartościowych celem zasilenia finansowego tych podmiotów. Wątpliwości budzi także wprowadzenie możliwości udzielania pożyczek z budżetu państwa, zamiast dotacji, Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych, Funduszowi Solidarnościowemu oraz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że łączny limit wydatków budżetu państwa na 2023 r. wynikający z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej został ustalony dopiero na końcowym etapie prac nad tym budżetem, gdy poszczególni dysponenci sporządzili plany wydatków w swoich częściach budżetowych. Wskazuje to na nieprzejrzystość procesu budżetowego, w którym najpierw planuje się wydatki w poszczególnych częściach budżetowych, a następnie ustala się limit, który powinien być punktem odniesienia dla planowania budżetu państwa.

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej przedstawiono sposób obliczenia kwoty wydatków SRW i limitu wydatków SRW na 2023 r. Opisano, między innymi, działania dyskrecjonalne, które zostały uwzględnione w tych obliczeniach. Nie wyjaśniono jednak, jakie było powiązanie pomiędzy limitem wydatków SRW a wydatkami budżetu państwa oraz innych jednostek lub grup jednostek objętych tym limitem. Przede wszystkim nie wskazano, ile wynosił limit wydatków budżetu państwa wyznaczony przy zastosowaniu stabilizującej reguły wydatkowej po uwzględnieniu wydatków innych jednostek objętych limitem wydatków SRW. Tym samym nie zrealizowano wniosku Najwyższej Izby Kontroli zawartego w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/21/012 *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*. Bez takiej informacji niejasny jest związek pomiędzy regułą wydatkową a wielkością wydatków planowanych w budżecie państwa.

W uzasadnieniu, w rozdziale 4 *Sektor finansów publicznych* podano informacje o wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz długu publicznym. Natomiast, podobnie jak w roku poprzednim, nie zamieszczono danych na temat dochodów i wydatków publicznych, których wysokość powinna stanowić punkt wyjścia do analizy przyczyn powstawania deficytu. Nie podano także danych informujących o tym, które – poza budżetem państwa – jednostki tego sektora i w jakim stopniu przyczynią się do powstania deficytu. O podanie takich informacji Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*. W 2022 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował Najwyższą Izbę Kontroli, że szczególnie wysoki deficyt w 2023 r. miał wystąpić w funduszach prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, takich jak Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy, Krajowy Fundusz Drogowy czy Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Istotny wpływ na prognozowany deficyt sektora miał także Fundusz Solidarnościowy.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, warto podkreślić, że zgodnie z art. 219 ust. 1 Konstytucji Sejm uchwala budżet państwa w formie ustawy budżetowej, w której są określone dochody i wydatki państwa. Ze względu na szczególny charakter budżetu państwa, dochody i wydatki państwa powinny być zawarte, co do zasady, właśnie w tym planie finansowym. Wyłączenie dochodów i wydatków z budżetu państwa, a tym bardziej z ustawy budżetowej powinno stanowić wyjątek od przyjętej reguły. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, szczególnie istotne jest, żeby to w budżecie

państwa, a nie w różnych jednostkach pozabudżetowych, był wykazywany stopień nierównowagi finansowej państwa ze względu na potrzebę zachowania ścisłej kontroli, w tym również kontroli ex ante, nad wzrostem wartości długu publicznego oraz nad celowością i efektywnością wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli od wielu lat zwraca uwagę na problem wydatkowania znaczących środków publicznych z pominięciem ustawy budżetowej. Na przykład w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku* Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że „istotna część środków publicznych jest przekazywana z budżetu państwa do innych jednostek sektora finansów z pominięciem wydatków budżetu państwa. Ponadto problemem jest przekazywanie zadań publicznych finansowanych wcześniej z budżetu państwa do innych jednostek sektora finansów publicznych lub poza ten sektor bez zapewnienia odpowiedniego finansowania. Powoduje to konieczność zadłużania się przez te jednostki. W sytuacji gdy jednostki nie są zaliczane do sektora finansów publicznych, jak to się dzieje w przypadku Krajowego Funduszu Drogowego i PKP Polskich Linii Kolejowych S.A., ich zobowiązania nie są wykazywane w długu publicznym, a w przypadku PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. również w długu liczonym zgodnie z unijną metodologią ESA 95. Zaniżanie deficytu budżetu państwa, deficytu sektora finansów publicznych oraz długu publicznego jest niepokojącym zjawiskiem, gdyż wielkości te stanowią podstawę do dokonania przez społeczeństwo oceny sytuacji finansowej państwa".

Należy przypomnieć, że do 2021 r. uzasadnienie ustawy budżetowej zawierało szczegółowe zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w podziale na podsektory i na kategorie dochodów i wydatków, oraz omówienie tych kategorii. Mimo że sama zmiana zakresu prezentowanych danych z sektora finansów publicznych na sektor instytucji rządowych i samorządowych została oceniona przez NIK pozytywnie, to nie powinna ona stanowić pretekstu do ograniczenia zakresu prezentowanych danych o finansach publicznych. W porównaniu z danymi prezentowanymi do 2021 r. ograniczenie to jest bardzo znaczące.

Odnośnie do planów finansowych załączonych do ustawy budżetowej na rok 2023, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że Ministerstwo Finansów podjęło działania w zakresie realizacji wniosku pokontrolnego po kontroli P/21/012 *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022* dotyczącego podawania informacji na temat przyczyn i skutków zmian podstawowych wielkości zawartych w tych planach finansowych. Niemniej jednak w opisie planów finansowych wybranych jednostek w dalszym ciągu brakowało informacji pozwalających zrozumieć przyczyny i konsekwencje istotnych zmian w tych planach, co świadczy o jedynie częściowej realizacji wniosku Najwyższej Izby Kontroli. W związku z tym należy uznać, że wniosek pokontrolny dotyczący tej kwestii pozostaje nadal aktualny.

2. Nowelizacja ustawy budżetowej

Prace nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2023 rozpoczęto już na początku maja 2023 r. Ministerstwo Finansów podawało, jako przyczynę podjęcia tych prac, problemy z osiągnięciem dochodów budżetu państwa na prognozowanym poziomie w wyniku negatywnych tendencji w gospodarce, jednak z analizy wprowadzonych w nowelizacji zmian wynika, że głównym jej celem nie była wcale korekta prognozy dochodów, która było stosunkowo niewielka, lecz chęć zwiększenia wydatków. Prognozę dochodów zmniejszono o 3165,4 mln zł, do kwoty 601 378,4 mln zł, zaś limit wydatków zwiększono o 20 834,6 mln zł, do kwoty 693 378,4 mln zł. Deficyt budżetu państwa

ustalono na kwotę 92 000 mln zł, tj. o 24 000 mln zł wyższą niż w ustawie budżetowej z 15 grudnia 2022 r. Dochody i wydatki budżetu środków europejskich nie uległy zmianie.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że gdyby Rada Ministrów wprowadziła autopoprawkę do projektu ustawy budżetowej przekazanego do Sejmu 30 września 2022 r., to nie byłaby potrzebna zmiana ustawy budżetowej dotycząca obniżenia prognozy dochodów budżetu państwa. O zamiarze utrzymania w 2023 r. tarczy antyinflacyjnej, wpływającej na obniżenie tych dochodów Prezes Rady Ministrów poinformował już w pierwszym tygodniu listopada 2022 r., czyli ponad miesiąc przed uchwaleniem przez Sejm ustawy budżetowej, był więc czas na wprowadzenie stosownej autopoprawki.

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej obniżono o 8494,8 mln zł prognozę dochodów podatkowych, na co przede wszystkim złożyło się obniżenie przewidywanych dochodów z podatku od towarów i usług o 13 400 mln zł i podatku akcyzowego o 4797 mln zł, oraz zwiększenie planowanych dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych o 5202,2 mln zł i podatku dochodowego od osób prawnych o 4000 mln zł. Dochody niepodatkowe miały wzrosnąć o 5329,4 mln zł, w tym dochody z dywidend o 1246 mln zł, a dochody z tytułu zarządzania długiem o 3621,4 mln zł.

Najważniejsze zmiany w planie wydatków polegały na:
- zmniejszeniu planowanych dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych o 5000 mln zł w związku z korzystną sytuacją na rynku pracy;
- zmniejszeniu planowanych wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa o 4000 mln zł ze względu na niższy poziom stóp procentowych i niższy poziom obsługiwanego zadłużenia, w stosunku do wcześniejszych założeń;
- zaplanowaniu 14 083,3 mln zł na uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w celu wsparcia realizacji zadań tych jednostek, zgodnie z art. 70o ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[21];
- zwiększeniu rezerw celowych o 14 097,3 mln zł.

W budżecie państwa utworzono dwie nowe rezerwy celowe:
- poz. 72 – Wydatki związane ze zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie w wysokości 16 000 mln zł;
- poz. 73 – Zwiększenie wynagrodzeń, w tym środki na nagrody specjalne i jednorazowe wynagrodzenia oraz na finansowanie skutków zmiany podstawy naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz inne fundusze socjalne w wysokości 123,8 mln zł;

przy czym rezerwa poz. 72 została zaplanowana nierzetelnie. Z rezerwy tej rozdysponowano 13 820,6 mln zł, w tym 8259,6 mln zł w wyniku zmian przeznaczenia dokonanych w trybie art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych. Oznacza to, że – pomimo utworzenia rezerwy w trakcie roku budżetowego – większość jej środków została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem określonym w ustawie bądź nie została wykorzystana w ogóle. Nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2023 weszła w życie 11 sierpnia 2023 r., a już 28 sierpnia 2023 r. Minister Finansów poinformował Przewodniczącego sejmowej Komisji Finansów Publicznych o zidentyfikowanych oszczędnościach w nowo utworzonej rezerwie celowej poz. 72, pozwalających na sfinansowanie wydatków w wysokości 6938,7 mln zł, oraz o tym, że zmiana przeznaczenia tej kwoty nie spowoduje zakłóceń w finansowaniu zadań, na które ww. rezerwa została pierwotnie zaplanowana. Kwotę w wysokości 6880 mln zł przeznaczono na wpłatę do Funduszu Solidarnościowego celem sfinansowania wypłaty kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, tzw. 14. emerytury.

[21] Dz. U. z 2024 r. poz. 356.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 2023 r., w trakcie prac nad projektem ustawy nowelizującej ustawę budżetową Minister Finansów posiadał wiedzę o planowanej wypłacie tzw. 14. emerytury, a mimo to nie zaplanował na ten cel środków w budżecie państwa. Co więcej, w ramach opiniowania projektu ustawy o kolejnym dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów nie zgłosił uwag do przepisu ustanawiającego Fundusz Solidarnościowy jako źródło finansowania tego świadczenia. Działania Ministra Finansów w tym zakresie podejmowane na etapie opracowania projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 należy uznać za nierzetelne.

Ministerstwo Finansów zaplanowało w rezerwie celowej poz. 72 ujęcie kwoty 5882 mln zł na „nowe zadanie". Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w tym ministerstwie, miał to być bufor zapewniający możliwość reagowania w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom inflacji oraz reagowania na zagrożenia związane z sytuacją geopolityczną. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że rezerwa o takim charakterze ma cechy rezerwy ogólnej, a nie rezerwy celowej planowanej na z góry określony cel. Jeśli występuje potrzeba zaplanowania wyższej rezerwy ogólnej, należy odpowiednio zmienić przepisy ustawy o finansach publicznych i zaplanować taką rezerwę, zamiast tworzyć pozorne rezerwy celowe.

Kwota wydatków SRW zawarta w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 wyniosła 1373,4 mld zł i była o 57 mld zł wyższa od kwoty wydatków SRW zawartej w ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. Wzrost tej kwoty umożliwił zwiększenie limitu wydatków SRW o 55,5 mld zł, tj. do wysokości 1059,9 mld zł. Wzrost kwoty wydatków SRW wynikał z aktualizacji danych i prognoz gospodarczych, a także z łącznego zwiększenia o 19,9 mld zł wartości działań dyskrecjonalnych, o których mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Ministerstwo Finansów nie podjęło w trakcie 2023 r. działań nad wyeliminowaniem z obliczeń limitu wydatków SRW wartości działania dyskrecjonalnego dotyczącego poboru opłaty mocowej. W związku z tym limit ten, a w konsekwencji również limit określony dla wydatków budżetu państwa w oparciu o stabilizującą regułę wydatkową, został zawyżony o prawie 6,7 mld zł.

II. REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-EKONOMICZNEGO

- **Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce w 2023 r. wyniosło 0,2% produktu krajowego brutto i było znacznie niższe od wzrostu w 2022 r. (5,3%) oraz niższe od szacunku przyjętego do opracowania ustawy budżetowej i jej nowelizacji (odpowiednio 1,7% i 0,9%).**
- **W 2023 r. wzrost produktu krajowego brutto hamowały niższa konsumpcja prywatna i mniejsze zapasy, natomiast stymulowały go inwestycje, eksport netto oraz wydatki publiczne.**
- **W 2023 r., w porównaniu z 2022 r., przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej wzrosło o 0,6%, a stopa bezrobocia rejestrowanego zmalała o 0,1 punktu procentowego.**
- **W 2023 r. odnotowano w Polsce inflację na poziomie 11,4%. Co prawda była ona niższa niż rok wcześniej (14,4%) oraz od zakładanej na etapie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej (12%), niemniej jednak pozostawała jedną z najwyższych w Unii Europejskiej oraz drugą co do wielkości na przestrzeni ostatnich 25 lat (wyższa była tylko w 2022 r., kiedy to osiągnęła poziom 14,4%).**
- **Wykonanie wartości parametrów makroekonomicznych, z wyjątkiem różnicy 12 punktów procentowych w przypadku dynamiki nakładów na środki trwałe, nie odbiegało znacząco od szacunków przyjętych w Ministerstwie Finansów do przygotowania nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023.**

Budżet państwa na 2023 r. opracowano przy założeniu znaczącego pogorszenia się sytuacji gospodarczej w Polsce. W projekcie ustawy budżetowej, przekazanym do Sejmu we wrześniu 2022 r., prognozowano tempo wzrostu produktu krajowego brutto w 2023 r. w wysokości 1,7%. Przewidywane spowolnienie gospodarcze, miało być wynikiem obniżenia się dynamiki spożycia prywatnego, czyli konsumpcji, oraz ujemnej dynamiki akumulacji, spowodowanej przez spadek stanu zapasów. Ograniczenie konsumpcji związane było z prognozowanym spadkiem przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej i niewielkim wzrostem stopy bezrobocia rejestrowanego. Wpływało na to również utrzymywanie się drugi rok z rzędu niskiego tempa wzrostu realnych wynagrodzeń, które w 2023 r. miało być wyższe od inflacji o zaledwie 0,3 punktu procentowego. Ponadto oczekiwano, że w 2023 r. wygaśnie efekt dodatkowego wzrostu konsumpcji, wynikający z masowego napływu uchodźców do Polski po agresji Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r.

Na niskie tempo wzrostu gospodarczego oddziaływać miała również dynamika spożycia publicznego i eksportu netto. Prognozowano, że wartość spożycia zwiększy się jedynie o 1%. Przyjęto także, że tempo wzrostu eksportu netto pozostanie niskie i nie będzie miało znaczącego wpływu na wzrost gospodarczy. Eksport miał się zwiększyć w 2023 r. o 1,3%, a import o 0,5% względem wielkości z 2022 r.

Jedynym składnikiem wzrostu gospodarczego, który w 2023 r. miał znacząco wzrosnąć w stosunku do roku poprzedniego, były nakłady brutto na środki trwałe, czyli inwestycje. Prognozowano, że będą one o 6,2% wyższe niż przed rokiem. Głównymi przyczynami tak wysokiego wzrostu inwestycji w warunkach spowolnienia gospodarczego miały być zwiększone wydatki majątkowe na obronność oraz uruchomienie środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Dynamika inwestycji prywatnych miała pozostać umiarkowana ze względu na wzrost kosztów kapitału, będący pochodną działań Narodowego Banku Polskiego.

II. REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-EKONOMICZNEGO

Jednym z kluczowych dla budżetu państwa elementów założeń makroekonomicznych, stanowiących podstawę opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2023, była prognoza wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. Prognozowano, że w 2023 r. średnioroczna inflacja będzie niższa niż w 2022 r. i wyniesie 9,8%. Znacznie bardziej miał się obniżyć wskaźnik cen produkcji sprzedanej przemysłu – z szacowanych 23,7% w 2022 r. do 13,2% w 2023 r.

W prognozie makroekonomicznej, stanowiącej podstawę sporządzenia projektu ustawy budżetowej z września 2022 r., założono również, że w 2023 r. utrzyma się wysoki kurs euro i dolara amerykańskiego. Średnioroczny kurs euro miał wynieść 4,64 zł, a średnioroczny kurs dolara amerykańskiego – 4,43 zł. Saldo obrotów bieżących z zagranicą miało być w dalszym ciągu ujemne, przy czym przewidywano, że wzrośnie ono z minus 4,3% produktu krajowego brutto do minus 2,9%. Stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego miała wynieść średniorocznie 6,9%.

W trakcie prac nad projektem nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 dokonano korekty założeń makroekonomicznych. Zgodnie z nową prognozą, gospodarka Polski w 2023 r. miała rozwijać się wolniej, niż zakładano przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej z września 2022 r. Przyjęto, że produkt krajowy brutto będzie w 2023 r. wyższy o 0,9% w stosunku do roku poprzedniego, a nie o 1,7%, jak wcześniej zakładano. Jednocześnie o 0,5 punktu procentowego zwiększono szacunek tempa wzrostu produktu krajowego w 2022 r. Zgodnie z nową prognozą eksport netto polskiej gospodarki miał w 2023 r. wzrosnąć bardziej niż przewidywano we wrześniu 2022 r., ale problemem stał się słaby popyt krajowy, którego realna wartość miała spaść o 0,3% względem 2022 r. W projekcji z września 2022 r. zakładano wzrost popytu krajowego w 2023 r. o 1,2%, a zatem korekta tej wartości była znacząca. Wynikało to ze znacznie większego, niż wcześniej zakładano, osłabienia dynamiki konsumpcji, która miała wzrosnąć o 0,7%, a nie jak zakładano we wrześniu 2022 r. o 2,2%. Na zahamowanie dynamiki konsumpcji wpłynęło podwyższenie prognozy średniorocznej inflacji na 2023 r. z 9,8% do 12%.

Jeszcze większa korekta dotyczyła inwestycji. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej prognozę dynamiki nakładów na środki trwałe obniżono z 6,2% do 1,1%. Powodem był przewidywany spadek inwestycji prywatnych na skutek słabej koniunktury gospodarczej, wysokiego kosztu kapitału wynikającego między innymi z utrzymującego się wysokiego poziomu stóp procentowych i niepewności związanej z sytuacją geopolityczną regionu.

W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 podwyższono prognozowane wielkości zarówno przeciętnego wynagrodzenia brutto, jak i przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej. Wśród innych istotnych wielkości na uwagę zasługuje znacząca zmiana prognozy średniorocznego wskaźnika cen produkcji sprzedanej przemysłu, czyli tzw. inflacji producenckiej. W prognozie zawartej w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej z września 2022 r. przyjęto, że ceny te wzrosną w 2023 r. średniorocznie o 13,2%, natomiast w projekcie nowelizacji założono ich wzrost na poziomie 7,8%, czyli o 5,4 punktu procentowego niższym od wcześniejszej prognozy.

Porównując prognozę makroekonomiczną z września 2022 r. z opracowaną na potrzeby nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 obserwujemy znaczącą poprawę w saldzie obrotów bieżących, tj. kluczowym elemencie bilansu płatniczego. Zakładano, że saldo to, będące efektem wszystkich transakcji z zagranicą ma osiągnąć w 2023 r. poziom minus 1% produktu krajowego brutto, co stanowi wyraźną różnicę w stosunku do wcześniejszej prognozy minus 2,9%. Korekta ta wynika z lepszych niż oczekiwano wyników eksportu netto oraz obniżki cen ropy i surowców energetycznych.

Powyższe prognozy Ministerstwo Finansów opracowało na podstawie krajowych, jak i międzynarodowych źródeł danych, w szczególności Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowego Banku Polski, prognoz międzynarodowych analityków bankowych, a także Komisji Europejskiej.

Tabela 3. Dynamika produktu krajowego brutto i jego składowe w latach 2022–2023

Wyszczególnienie	2022	2023		
	% (r/r)			
	Wykonanie	Prognoza[1]	Wykonanie	
PKB	105,6	100,9	100,2	▼
Eksport	107,4	101,7	103,4	▲
Import	106,8	99,7	98,0	▼
Popyt krajowy	105,2	99,7	96,8	▼
Spożycie	104,3	100,7	99,9	▼
Prywatne	105,5	100,7	99,0	▼
Publiczne	100,5	100,4	102,8	▲
Akumulacja	108,5	96,7	85,9	▼
nakłady brutto na środki trwałe	102,7	101,1	113,1	▲
PKB w cenach bieżących (mld zł)	3 074,8	3 447,6	3 410,1	▼

[1] W kolumnie „Prognoza" we wszystkich tabelach tego rozdziału podano parametry po nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego z kwietnia 2024 r.[22], globalna wartość dóbr i usług w 2023 r. wzrosła o 3,2% (w 2022 r. – o 3,5%), przy czym w gospodarkach wysoko rozwiniętych o 1,6% (w 2022 – 2,6%), a w gospodarkach rozwijających się – o 4,3% (w 2022 – 4,1%). W Stanach Zjednoczonych wzrost produktu krajowego brutto wyniósł 2,5%, w Japonii 1,9%, a w Wielkiej Brytanii 0,1%. Znaczący wzrost produktu krajowego brutto odnotowano w takich krajach jaki: Indie (7,8%), Chiny (5,2%), Filipiny (5,6%), Indonezja (5%), Wietnam (5%), Meksyk (3,2%) i Brazylia (2,9%). Stan gospodarki światowej w 2023 r. determinowały niekorzystne zjawiska, w szczególności napięcia geopolityczne, w tym wojna w Ukrainie, restrykcyjna polityka pieniężna, wycofanie wsparcia fiskalnego po epidemii COVID-19, niski wzrost produktywności, wysokie koszty obsługi zadłużenia oraz rosnące koszty związane z wyzwaniami klimatycznymi. Tempo konwergencji w kierunku wyższego poziomu życia osób o średnich i niskich dochodach uległo spowolnieniu, co skutkowało utrzymaniem globalnych dysproporcji. Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego, w celu utrzymania długoterminowego wzrostu gospodarczego, rządy powinny przeprowadzić konsolidację budżetową i reformy strukturalne.

W Polsce dynamika produktu krajowego brutto w 2023 r. zwiększyła się realnie o 0,2%, wobec wzrostu o 5,3% w 2022 r. W Unii Europejskiej dynamika produktu krajowego brutto obniżyła się z 3,5% w 2022 r. do 0,4% w 2023 r. (w strefie euro odpowiednio z 3,4% do 0,4%), a tempo wzrostu gospodarki Niemiec, największego partnera handlowego Polski zmniejszyło się we wskazanych latach z plus 1,8% do minus 0,3%. W 2023 r. najwyższe tempo wzrostu produktu krajowego brutto odnotowały: Malta (5,6%), Chorwacja (3,1%), Hiszpania (2,5%) i Cypr (2,5%), a recesję w największej

[22] Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2024), *World Economic Outlook, Steady but Slow: Resilience amid Divergence*.

skali – Irlandia (minus 3,2% PKB), Estonia (minus 3%), Luksemburg (minus 1,1%), Finlandia (minus 1%) i Węgry (minus 0,9%)[23]. Produkt krajowy brutto per capita Polski według parytetu siły nabywczej w 2023 wyniósł 80% średniej unijnej wobec 79% rok wcześniej. Od 2019 r., ostatniego roku przedpandemicznego, omawiana relacja poprawiła się w Polsce o 7 punktów procentowych. Produkt krajowy brutto *per capita* według parytetu siły nabywczej na podobnym poziomie jak Polska uzyskały w 2023 r. Rumunia (78%), Estonia (81%) i Portugalia (83%)[24].

Polska uniknęła recesji, jednak podobnie niskie tempo wzrostu gospodarki nie było notowane od 10 lat, gdy w 2013 r. wyniosło 0,9% produktu krajowego brutto. W 2023 r. dynamika produktu krajowego brutto była niższa o 1,5 punktu procentowego od prognozy zawartej w uzasadnieniu do ustawy budżetowej i o 0,7 punktu procentowego od prognozy z uzasadnienia do nowelizacji ustawy budżetowej. Na niższą dynamikę produktu krajowego brutto niż zakładano na etapie nowelizacji ustawy budżetowej wpływała niższa kontrybucja popytu krajowego (minus 3,1 punktu procentowego wobec prognozy na poziomie minus 0,3 punktu procentowego) przy wyższym wkładzie eksportu netto (3,3 punktu procentowego, wobec założonych 1,2 punktu procentowego). Niższa od prognozowanej dynamika popytu krajowego wynikała zarówno z niższej dynamiki spożycia ogółem (spadek o 0,1%, wobec prognozowanego wzrostu o 0,7%), jak i niższej dynamiki akumulacji brutto (spadek o 14,1%, wobec oczekiwanego spadku o 3,3%). Na niższą niż prognozowano dynamikę spożycia ogółem wpłynęła niższa dynamika konsumpcji prywatnej (spadek o 1%, wobec prognozowanego wzrostu o 0,7%). Spadek dynamiki spożycia prywatnego, w porównaniu do lat poprzednich, związany był z pogorszeniem się ogólnej sytuacji gospodarczej, obawami ponownego wzrostu inflacji w drugiej połowie 2024 r. i odbudową oszczędności. Dynamika spożycia publicznego była natomiast wyższa od prognozy.

Na ujemny wkład zapasów we wzrost produktu krajowego brutto wpływ miało wykorzystanie zapasów nagromadzonych w dwóch poprzednich latach, ze względu na obawy przedsiębiorców związane w nieregularnymi dostawami komponentów do produkcji.

Dynamika nakładów brutto na środki trwałe w 2023 r. wyniosła 13,1% i była wyższa o 6,9 punktu procentowego od prognozy zawartej w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej i o 12 punktów procentowych – od prognozy opracowanej dla projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023. Wzrost dynamiki inwestycji w 2023 r. pozytywnie zaskoczył ekonomistów, a prognozy wzrostu dynamiki inwestycji sporządzone do nowelizacji ustawy budżetowej na 2023 r. nie odbiegały znacząco od ówczesnych oczekiwań innych instytucji w tym zakresie. Dla przykładu, analitycy Narodowego Banku Polski w prognozach opublikowanych w lipcu 2023 r. przewidywali wzrost dynamiki inwestycji o 2,8%[25], natomiast Komisja Europejska – o 2%[26]. Wzrost nakładów na środki trwałe w 2023 r. był wynikiem między innymi zarówno statystycznego efektu bazy (skorygowania danych w dół za 2022 r.), jaki i znacznie wyższego wzrostu inwestycji w podsektorze samorządowym. Przyspieszenie inwestycji determinowało rozliczanie projektów unijnych w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020. Końcowa data kwalifikowalności wydatków, a więc termin, do którego wydatki rozliczane

23 Eurostat, Real GDP growth rate – volume, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en&category=t_na10.t_nama10.t_nama_10_ma (30/04/2024).

24 Eurostat, GDP per capita in PPS, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=en (30/04/2024).

25 Narodowy Bank Polski: Raport o inflacji, 10/07/2023, https://nbp.pl/raport-o-inflacji-lipiec-2023-r/.

26 Komisja Europejska: European Economic Forecast, Institutional Paper 200, May 2023, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/european-economic-forecast-spring-2023_en.

w ramach projektu musiały być poniesione, a środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne odebrane i ujęte w odpowiednich ewidencjach, upływał bowiem 31 grudnia 2023 r.

W 2023 r. stopa inwestycji w Polsce osiągnęła poziom 17,8%, co oznacza wzrost o 1,4 punktu procentowego od poziomu zanotowanego w 2022 r. (16,4%). W tym samym czasie, w Unii Europejskiej wskaźnik ten wyniósł 22,7%, a w strefie euro 22,5%, co w obu przypadkach jest spadkiem w porównaniu do poprzedniego roku, gdzie odnotowano odpowiednio 22,9% i 22,7%. W okresie dziesięciu lat (2014-2023) średnia stopa inwestycji ukształtowała się w Unii Europejskiej na poziomie 21,8%, a w strefie euro 21,5%, podczas gdy w Polsce wyniosła 18,4%[27].

Tabela 4. Bilans płatniczy w latach 2022–2023

Wyszczególnienie	2022	2023		
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie	
	mln euro			
Rachunek bieżący, w tym:	-15 716	-7 024	11 771	▲
obroty towarowe: saldo	-24 274	-14 184	6 199	▲
Eksport	322 056	344 136	334 170	▼
Import	346 330	358 321	327 971	▼
Rachunek kapitałowy	3 297	10 775	1 583	▼
Rachunek finansowy, w tym:	-11 902	3 284	9 669	▲
inwestycje bezpośrednie (netto)	23 923	10 000	16 641	▲
Saldo obrotów bieżących do produktu krajowego brutto (%)	-2,4	-1,0	1,6	▲

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów oraz dane Narodowego Banku Polskiego.

Saldo na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego Polski w 2023 r. było dodatnie i wyniosło 53 723 mln zł, co stanowiło 1,6% produktu krajowego brutto. Rzeczywiste saldo okazało się lepsze od prognozy i w porównaniu z saldem w 2022 r. Wynikało to głównie z wyższego nominalnego salda handlowego. Realna dynamika eksportu w 2023 r. okazała się o 1,7 punktu procentowego wyższa od założonej. Mając na względzie oczekiwane spowolnienie dynamiki aktywności gospodarczej na polskich głównych rynkach eksportowych, tj. w pozostałych państwach Unii Europejskiej, w prognozie założone zostało wyhamowanie tempa wzrostu eksportu. Sprzedaż zagraniczna okazała się jednak bardziej odporna na niekorzystne zmiany popytu zagranicznego. Była ona wspierana przez relatywnie wysoką konkurencyjność cenową i dużą dywersyfikację towarową. Niższa od założonej okazała się natomiast dynamika importu, co wynikało głównie ze słabszego od oczekiwań popytu krajowego, w tym silnej negatywnej kontrybucji stosunkowo importochłonnych zapasów.

[27] Eurostat, Investment by institutional sectors, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00132/default/table?lang=en&category=t_na10.t_nasa_10 (30/04/2024).

Według wstępnych danych[28] wartość transakcji z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce w 2023 r. wyniosła 120,6 mld zł, czyli o blisko 20 mld zł (16,3%) mniej niż w poprzednim roku. Za spadek transakcji ogółem odpowiadało silne obniżenie wartości transakcji na instrumentach dłużnych (o 34,7 mld zł), przy równoczesnym znaczącym wzroście transakcji w formie udziałów kapitałowych. Największy wkład do wartości transakcji ogółem miały reinwestycje zysków podmiotów bezpośredniego inwestowania, które wyniosły 72,1 mld zł, tj. o 3,7 mld zł (5,1%) mniej niż przed rokiem. Największe inwestycje bezpośrednie napłynęły z Holandii, Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Hiszpanii oraz Niemiec. W przypadku tych krajów wiązało się to z wysokimi reinwestowanymi zyskami i/lub znacznymi transakcjami na instrumentach udziałowych. Największy odpływ kapitału odnotowano do Włoch oraz Chin, co wynikało ze spłaty zadłużenia. Z kolei polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2023 r. wyniosły 43,7 mld zł, wobec 28,2 mld zł w poprzednim roku. Na saldo transakcji największy wpływ miały wspomniane transakcje na instrumentach dłużnych, które osiągnęły poziom 28,5 mld zł w porównaniu z 0,3 mld zł rok wcześniej oraz na instrumentach udziałowych (12,8 mld zł wobec 2,8 mld zł w roku poprzednim). Największe wartości inwestycji odnotowano w przypadku Szwajcarii, Rumunii, Niemiec oraz Szwecji.

W krajach Unii Europejskiej saldo obrotów bieżących do produktu krajowego brutto kształtowało się w 2023 r. od minus 12,1% na Cyprze i minus 7% w Rumunii do plus 10,1% w Holandii i plus 10,9% w Danii[29]. Sytuacja Polski była na tym tle dość korzystna.

W eksporcie w 2023 r., wśród głównych partnerów handlowych Polski (tj. krajów rozwiniętych, w tym głównie Unii Europejskiej), odnotowano wzrosty obrotów w porównaniu do analogicznego okresu 2022 r., za wyjątkiem eksportu do Słowacji, gdzie wystąpił spadek o 6,9%, Czech o 6%, Holandii o 3,1%, Włoch o 1,4% oraz Niemiec o 0,6%. Natomiast w imporcie w porównaniu do stycznia-grudnia 2022 r. wystąpił spadek obrotów z Chinami o 14,2%, Niemcami o 10,8%, Stanami Zjednoczonymi o 7,3%, Belgią o 6,3%, Włochami o 5,6%, Czechami o 3,8% oraz Holandią o 2,2%. Obroty z pierwszą dziesiątką partnerów handlowych Polski stanowiły 66,1% eksportu (w analogicznym okresie 2022 r. – 65,6%), a importu ogółem – 61,1% (wobec 59,6% w styczniu - grudniu 2022 r.). Udział Niemiec w eksporcie nie zmienił się i wyniósł 27,9%, a w imporcie spadł o 0,4 punktu procentowego i stanowił 19,8%. W eksporcie największy wzrost dotyczył napojów i tytoniu (o 17,9%), maszyn i urządzeń transportowych (o 5,7%) oraz żywności i zwierząt żywych (o 4,7%). W imporcie największy wzrost zanotowano w napojach i tytoniu (o 13,8%), żywności i zwierzętach żywych (o 4%) oraz maszynach i urządzeniach transportowych (o 2,8%)[30].

Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło w Polsce w 2023 r. 6529 tys. etatów, co oznacza, że wzrost zatrudniania był nieznacznie niższy od prognozowanego w czasie nowelizacji ustawy budżetowej. Co z kolei wynikało z niższego tempa wzrostu liczby etatów we wszystkich sektorach ekonomicznych. Z kolei wartość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2023 r. wyniosła 7155 zł, co stanowiło wzrost o 1% wobec 7104 zł przyjętego w scenariuszu makroekonomicznym do nowelizacji ustawy budżetowej na 2023 r.

28 Wstępne dane o wartości transakcji z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce i polskich inwestycji bezpośrednich za granicą za: Narodowy Bank Polski, Bilans Płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za IV kwartał 2023 r., Warszawa 2024, str. 31 i 37.

29 Eurostat, Current account balance – annual data,
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipsbp20/default/table?lang=en&category=tips.tipsbp.tipsbp_a.tipsbp_a_cu (30/04/2024).

30 Główny Urząd Statystyczny, Obroty towarowe handlu zagranicznego ogółem i według krajów w styczniu-grudniu 2023 r., 25/02/2024. Dane wstępne. Dane ostateczne będą dostępne z końcem lipca 2024 r.

Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2023 r. wyniosła w Polsce 5,1% i była niższa od zakładanej na etapie nowelizacji ustawy budżetowej o 0,4 punktu procentowego. Biorąc pod uwagę strukturę bezrobotnych, według grup wieku, na koniec grudnia 2023 r. problem bezrobocia występował głównie wśród osób w wieku 35-44 lata (25,6% ogółu bezrobotnych) oraz wśród osób młodych z grupy wieku 25-34 lata (23,7% ogółu bezrobotnych). Większość bezrobotnych rejestrujących się w urzędach pracy to osoby o stosunkowo niskim poziomie wykształcenia. Osoby z wykształceniem gimnazjalnym, podstawowym i niepełnym podstawowym oraz zasadniczym zawodowym, branżowym, których łączny udział w ogólnej liczbie bezrobotnych wyniósł 51,1% (wobec 51,5% na koniec grudnia 2022 r.). Na koniec grudnia 2023 r. utrzymało się terytorialne zróżnicowanie stopy bezrobocia rejestrowanego. Najwyższą stopę bezrobocia odnotowano w województwie podkarpackim (8,6%). Wysoka wartość tego wskaźnika wystąpiła także w województwie warmińsko-mazurskim (8,3%). Najniższą stopę bezrobocia odnotowano natomiast w województwie wielkopolskim (3,0%). Kolejnym pod tym względem było województwo śląskie (3,6%)[31].

Według Eurostatu[32] stopa bezrobocia w Unii Europejskiej zmalała z 6,2% w 2022 r. do 6,1% w 2023 r., a w strefie euro odpowiednio z 6,8% do 6,6%. Najniższą stopę bezrobocia odnotowały Czechy (2,6%), Polska (2,8%)[33] i Malta (3,1%), a najwyższą – Hiszpania (12,2%), Grecja (11,1%) oraz Szwecja i Włochy (po 7,7%).

Tabela 5. Zatrudnienie, bezrobocie, wynagrodzenia i świadczenia emerytalne w latach 2022–2023

Wyszczególnienie	2022	2023	
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (tys. etatów), w tym:	11 032	11 168	11 095[1]
w sektorze przedsiębiorstw	6 509	6 552	6 529
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (tys. osób, stan na koniec okresu)	812	854	788
Stopa bezrobocia na koniec roku (%)	5,2	5,5	5,1
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (zł), w tym w:	6 363	7 104	7 155
sektorze przedsiębiorstw	6 654	7 451	7 444
sferze budżetowej	6 433	(.)	7 291
Przeciętna emerytura i renta (brutto) (zł):			
z pozarolniczego systemu ubezpieczeń	2 870	3 313	3 364
rolników indywidualnych	1 501	1 884	1 847

[1] Szacunek Ministerstwa Finansów. Główny Urząd Statystyczny wstępne dane opublikuje w drugiej połowie czerwca 2024 r.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego.

31 Główny Urząd Statystyczny, Bezrobocie rejestrowane 1-4 kwartał 2023 r., Warszawa, Bydgoszcz 2024.

32 https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00203/default/table?lang=en&category= t_labour.t_employ.t_lfsi.t_une (30/04/2024).
Eurostat mierzy zharmonizowaną stopę bezrobocia jako procent osób w wieku 15-74 lata pozostających bez pracy, zdolnych podjąć zatrudnienie w ciągu najbliższych dwóch tygodni, którzy aktywnie poszukiwali pracy w ciągu ostatnich tygodni, w odniesieniu do wszystkich osób aktywnych zawodowo w danym kraju. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, stopa bezrobocia mierzona jest jako odsetek bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy wobec całości cywilnej ludności aktywnej zawodowo.

33 Dla porównania, według metodologii Eurostat, stopa bezrobocia w Polsce w 2022 r. wynosiła 2,9%.

W 2023 r. wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw gospodarki narodowej[34] wzrosły realnie o 0,5% (w 2022 r. zmalały o 1%), a sferze budżetowej – o 13,3% (w 2022 r. – wzrost o 8%). Przeciętna emerytura i renta z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych wzrosła realnie o 4,7%, a w przypadku rolników indywidualnych – o 10%, podczas gdy rok wcześniej zmalały odpowiednio o 4,7% i 8,5%.

Należy zauważyć, iż na zasób pracy w gospodarce narodowej niekorzystnie wpływała i wpływać będzie sytuacja demograficzna. W końcu 2023 r. liczba ludności Polski wyniosła 37 637 tys., tj. o niespełna 130 tys. mniej niż w końcu 2022 r. Stopa ubytku rzeczywistego w 2023 r. wyniosła minus 0,34%, co oznacza, że na każde 10 tys. ludności ubyło 34 osoby. Na zmiany w liczbie ludności w ostatnich latach wpływ ma przede wszystkim przyrost naturalny, który pozostaje ujemny począwszy od 2013 r. W 2023 r. liczba urodzeń była niższa od liczby zgonów o prawie 137 tys. Współczynnik przyrostu naturalnego (na 1000 ludności) wyniósł -3,6‰ i obniżył się o 0,2 punktu procentowego w porównaniu z 2022 r. W 2023 r. zarejestrowano ponad 272 tys. urodzeń żywych i jest to najniższa liczba urodzeń odnotowana w całym okresie powojennym. W 2023 r. odnotowano również spadek współczynnika urodzeń, który na przestrzeni 2023 obniżył się o 0,9 punktu do poziomu 7,2‰. Od 2010 r. odsetek osób w wieku produkcyjnym obniża się i w 2023 r. osiągnął poziom 58,4%. Wielkość tej populacji wyniosła prawie 22 mln – o 184 tys. mniej niż rok wcześniej. Od 2010 r. liczba ludności w wieku produkcyjnym zmniejszyła się o prawie 3 mln osób. Regiony Polski nie są istotnie zróżnicowane pod względem odsetka potencjalnych zasobów pracy – różnica sięga ponad 2 punktów procentowych. Największym udziałem wyróżniają się województwo małopolskie, podkarpackie i opolskie (w 2023 r. ponad 59% to ludność w wieku produkcyjnym) oraz duże miasta i aglomeracje miejskie, a najmniejszym województwo łódzkie i świętokrzyskie (około 57%). W latach 2010-2023 liczebność ludności w wieku poprodukcyjnym zwiększyła się o ponad 3 mln do wielkości 8,8 mln, a jej odsetek wzrósł w tym okresie z niespełna 15% do ponad 23%. Największy odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym odnotowano w 2023 r. w województwie świętokrzyskim (26%), a najmniejszy (około 21%) – w województwie małopolskim, pomorskim i wielkopolskim[35].

Tabela 6. Średnie w roku wskaźniki cen i kursy walut w latach 2022–2023

Wyszczególnienie	Jednostka	2022	2023	
		Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	114,4	112,0	111,4
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu	%	122,4	107,8	102,4
Stopa referencyjna NBP (średnio w roku)	%	5,26	6,75	6,45
Kurs walutowy USD/PLN	PLN	4,46	4,43	4,20
Kurs walutowy EUR/PLN	PLN	4,69	4,70	4,54

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2023 r. średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 11,4% i był niższy od prognozy przygotowanej dla nowelizacji ustawy budżetowej o 0,6 punktu procentowego. Z kolei w odniesieniu do prognozy – 9,8% z uzasadnienia do ustawy budżetowej – był wyższy o 1,6 punktu procentowego. Inflację prognozowano w warunkach wysokiej niepewności. Analitycy ankietowani

[34] W jednostkach o liczbie pracujących powyżej dziewięciu osób.

[35] Główny Urząd Statystyczny, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2023 r.* Stan w dniu 31 grudnia, Warszawa 2024.

przez agencję informacyjną Refinitiv[36] szacowali, że inflacja w roku 2023 będzie kształtować się na poziomie od 8,4% do 12,8% i w takim też zakresie się znalazła.

W 2023 r. odnotowano między innymi wysoki wzrost cen żywności oraz cen w zakresie mieszkania. Wzrost cen żywności, w porównaniu z rokiem poprzednim, wyniósł 15,1% (w 2022 r. 16%), a napojów bezalkoholowych 15,2% (wobec 9,9%). Dużo droższy niż w 2022 r. był cukier (o 30,2%), warzywa (o 18,9%), a także artykuły z grupy mleko, sery i jaja – przeciętnie o 16% (w tym ceny jaj wzrosły o 20,4%, śmietany – o 18,4%, jogurtów – o 17%, mleka – o 16,6%, a serów i twarogów – o 13,3%). Ceny towarów i usług związanych z mieszkaniem były o 13,4% wyższe niż rok wcześniej, kiedy wzrosły o 20%. Za użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii konsumenci płacili o 14,3% więcej niż w 2022 r. Ceny nośników energii wzrosły przeciętnie o 17,5%, w tym dużo wyższe były opłaty za energię cieplną (o 33,3%), za energię elektryczną (o 21,4%) oraz za gaz (o 15,9%). Podniesiono opłaty za usługi kanalizacyjne – o 9,4%, wywóz śmieci – o 7,9% oraz za zaopatrywanie w wodę – o 6,8%. Ceny towarów i usług w zakresie wyposażenia mieszkania i prowadzenia gospodarstwa domowego wzrosły o 10,4%, w tym droższe były między innymi środki czyszczące i konserwujące – o 16,9%, a także meble, artykuły dekoracyjne, sprzęt oświetleniowy – o 7%. Ceny towarów i usług w zakresie transportu tylko nieznacznie przekroczyły poziom z 2022 r. (o 0,1%, podczas gdy w 2022 r. ich wzrost wyniósł 19,9%). Ceny paliw do prywatnych środków transportu spadły o 4% (wobec wzrostu o 25,2% w 2022 r.), w tym gaz ciekły i pozostałe paliwa do prywatnych środków transportu były tańsze o 8,8%, olej napędowy o 7,4%, a benzyna o 1,4%. Wzrost cen pozostałych grup towarów i usług był przeważnie wyższy niż w roku poprzednim.

Wskaźnik inflacji w 2023 r. był niższy o trzy punkty procentowe niż w 2022 r., aczkolwiek pomijając ten rok, ostatni raz tak wysoka inflacja wystąpiła w Polsce ćwierć wieku temu, w 1998 r. (11,8%).

W uzasadnieniu nowelizacji ustawy budżetowej na 2023 r. prognozowano, że ceny produkcji sprzedanej przemysłu wzrosną o 7,8%, po wzroście o 22,4% w poprzednim roku. Spodziewano się wyhamowania dynamiki cen w przemyśle, silniejszego niż w przypadku cen konsumenckich, jednak jego skala została niedoszacowana. Ostatecznie dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu wyniosła w 2023 r. 2,4%. W znacznym stopniu wynikało to z efektów statystycznych związanych z silnym wzrostem cen rok wcześniej, po rozpoczęciu wojny w Ukrainie, ale także większym niż oczekiwano spadkiem cen surowców na rynkach światowych, umocnieniem złotego oraz większej skali pogorszenia krajowej koniunktury.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy oszacował średnioroczną inflację globalną w 2023 r. na 6,8%, wskazał jednak na zróżnicowaną wartość tego wskaźnika w poszczególnych częściach świata. Generalnie niższą w krajach o gospodarkach wysokorozwiniętych (na poziomie średnio 4%) i wyższą w gospodarkach wschodzących, rozwijających się i o niskich dochodach (średnio kilkanaście procent, do prawie 20%). Najwyższy wskaźnik inflacji odnotowano w Argentynie (133,5%), Sudanie (171,5%), Wenezueli (337,5%) i Zimbabwe (667,4%)[37]. Wskaźnik inflacji w Unii Europejskiej, według HICP[38],

[36] Ankieta Refinitiv to ankieta przeprowadzana przez agencję informacyjną wśród analityków rynkowych (bankowych) mająca na celu przedstawienie ich przewidywań w zakresie kształtowania się poszczególnych wskaźników makroekonomicznych.

[37] Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *op. cit.*

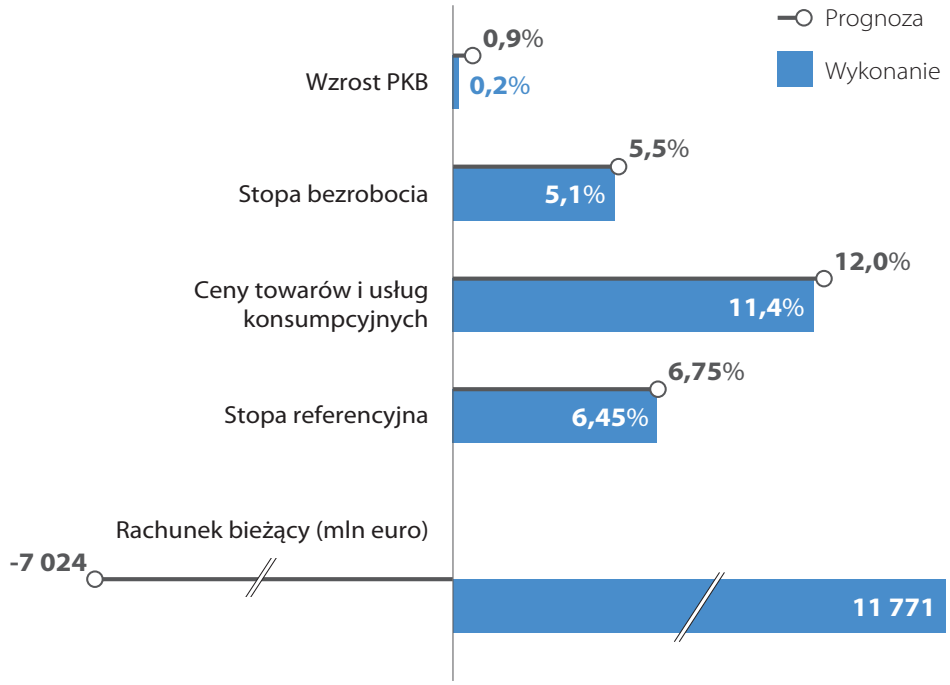
[38] HICP to miara inflacji stosowana w Unii Europejskiej. Jest to spójny indeks cen konsumenckich, który pozwala na porównywanie inflacji między różnymi krajami Unii Europejskiej. HICP jest oparty na jednolitych metodach i definicjach cen w całej Unii Europejskiej.

zmalał z 9,2% w 2022 r. do 6,4% w 2023 r., a w strefie euro odpowiednio z 8,4% do 5,4%[39]. Najwyższy wskaźnik inflacji odnotowały Węgry (17%), Czechy (12%) i Słowacja (11%) oraz Polska (10,9%)[40]. Najniższy wskaźnik inflacji miała w 2023 r. Belgia (2,3%), Luksemburg (2,9%) oraz Dania i Hiszpania (w obydwu krajach 3,4%).

Stopa referencyjna Narodowego Banku Polski ukształtowała się, średnio w 2023 r., na poziomie 6,45% i była niższa o 0,3 punku procentowego od stopy przyjętej do nowelizacji ustawy budżetowej.

W 2023 r. średnioroczny kurs euro do złotego wynoszący 4,54 nie odbiegał znacząco od kursów przyjętych zarówno do opracowania projektu ustawy budżetowej, jak i jej nowelizacji, które wynosiły odpowiednio 4,65 i 4,70. Podobnie średnioroczny kurs dolara amerykańskiego do złotego wynoszący 4,20 był zbliżony do kursu oszacowanego do opracowania projektu ustawy budżetowej i jej nowelizacji (4,43 dolara amerykańskiego za złotego polskiego). Przyjęcie przez Ministerstwo Finansów technicznego założenia o stałym poziomie kursu walutowego wynikało z wysokiej zmienności tej kategorii makroekonomicznej, natomiast zmiana prognozy dotyczącej kursu euro wynikała z przyjętej zasady o każdorazowej aktualizacji założeń dotyczących kursów walutowych na podstawie danych z ostatnich dwóch tygodni poprzedzających prognozę i odmienności danych możliwych do pozyskania w połowie roku 2022 i 2023, kiedy prognozy te były tworzone.

Infografika 2. Prognoza i realizacja wybranych wielkości makroekonomicznych w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowego Banku Polskiego i wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

[39] Eurostat, HICP – Inflation rate, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00118/default/table?lang=en&category=t_prc.t_prc_hicp (30/04/2024).

[40] Dla porównania, inflacja według HICP wyniosła w Polsce w 2022 r. 13,2%.

III. REALIZACJA USTAWY BUDŻETOWEJ

- **W 2023 r., podobnie jak w poprzednich latach, ustawa budżetowa oraz budżet państwa nie służyły jako główne narzędzie zarządzania finansami publicznymi, mimo że zgodnie z art. 109 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej powinny one być fundamentem gospodarki finansowej państwa.**
- **W 2023 r. w trakcie realizacji ustawy budżetowej w dalszym ciągu wykorzystywano mechanizmy, które naruszały zasadę przejrzystości finansów publicznych oraz pozostawały w sprzeczności z zasadą jedności i zupełności budżetu. Tym samym, rok 2023 był kolejnym rokiem, w którym wynik budżetu państwa nie odzwierciedlał stanu nierównowagi finansowej państwa, a istotna część środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań państwa pozostawała zarówno poza kontrolą Parlamentu, jak i Ministra Finansów.**
- **W budżecie państwa rozdysponowano 77,6% środków rezerwy ogólnej, 73,6% środków ujętych w rezerwach celowych budżetu państwa oraz 36,4% z rezerw budżetu środków europejskich.**
- **W 2023 r. dokonano znacznych zmian przeznaczenia rezerw celowych, pomimo że w trakcie roku była przeprowadzona nowelizacja ustawy budżetowej.**
- **W 2023 r. istotnie wzrosła kwota środków ujętych w rezerwach celowych. Środki te stanowiły już 17,5% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, podczas gdy rok wcześniej było to 14,7%, a w latach 2020-2021 – około 11%.**
- **Podejmowane przez Ministra Finansów działania w obszarze rezerw celowych i rezerwy ogólnej były realizowane bez zbędnej zwłoki i zgodnie z obowiązującym prawem.**
- **Proces rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej był nieprzejrzysty i nie został należycie udokumentowany. Ponadto, podobnie jak rok wcześniej, środki te były przeznaczane na realizację zadań, które nie miały charakteru zadań nagłych, niemożliwych do przewidzenia czy wymagających podjęcia natychmiastowych działań, co biorąc pod uwagę charakter tej rezerwy, powinno być główną przesłanką do udzielenia wsparcia.**
- **Drugi rok z rzędu zmniejszyła się kwota zablokowanych wydatków – z 27,8 mld zł w 2021 r. do 16,7 mld zł w 2023 r. Niemniej jednak była ona wciąż wyższa niż w 2020 r. (14 mld zł).**
- **Przeprowadzone dotychczas przeglądy wydatków w dalszym ciągu nie przyczyniły się do wzmocnienia procesu planowania budżetu państwa i nie miały wpływu na efektywność wydatkowania środków publicznych.**

1. Działania Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i Ministra Finansów

Zgodnie z art. 159 ustawy o finansach publicznych wykonywaniem budżetu państwa kieruje Rada Ministrów. Natomiast Minister Finansów, stosownie do art. 174 ustawy o finansach publicznych, sprawuje ogólną kontrolę, między innymi nad realizacją dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, a także nad efektywnością i skutecznością realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i Minister Finansów w celu zapewnienia prawidłowej, efektywnej i sprawnej realizacji ustawy budżetowej zostali wyposażeni w szereg instrumentów i uprawnień, w tym:
- harmonogram realizacji budżetu państwa (art. 147 ustawy o finansach publicznych);
- udzielanie zapewnień finansowania lub dofinansowania zadań (art. 153);
- rozdysponowanie środków zaplanowanych w rezerwie ogólnej i w rezerwach celowych (art. 154 i 155);
- dokonywanie przeniesień planowanych wydatków (art. 171, 172 i 194);
- blokowanie planowanych wydatków budżetowych i tworzenie z nich nowych rezerw celowych (art. 177 i 179);
- dokonywanie przez Ministra Finansów oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi (art. 176);
- ustalenie w formie rozporządzenia wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego (art. 181);
- wstrzymanie zaciągania zobowiązań w ramach danego programu w przypadku zagrożenia wykonania planu dochodów budżetu z tytułu realizacji programów finansowanych ze środków europejskich, określonych w ustawie budżetowej (art. 193).

Ustawa budżetowa, w tym budżet państwa, podobnie jak w latach poprzednich, nie pełniła w 2023 r. funkcji podstawowego aktu zarządzania finansami publicznymi, mimo że w myśl art. 219 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 109 ust. 1 ustawy o finansach publicznych powinna ona stanowić podstawę gospodarki finansowej państwa.

W trakcie realizacji ustawy budżetowej na 2023 r. w dalszym ciągu wykorzystywano mechanizmy, które – choć były przewidziane w przepisach różnych ustaw – naruszały fundamentalną regułę, jaką jest zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych. Pozostawały jednocześnie w sprzeczności z zasadą jedności i zupełności budżetu. W konsekwencji wynik budżetu państwa za 2023 r. nie odzwierciedlał stanu nierównowagi finansowej państwa, a istotna część środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań państwa pozostawała zarówno poza kontrolą Parlamentu, Ministra Finansów, jak i poza kontrolą społeczną.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sytuację, w której znaczna część wydatków publicznych zrealizowana była poza budżetem państwa. Odbywało się to przy pomocy 20 funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie ustaw. Wydatki tych funduszy odpowiadały 20% wydatków budżetu państwa zrealizowanych w 2023 r. oraz 3,9% produktu krajowego brutto. W 2023 r. fundusze te zostały zasilone środkami z budżetu państwa w kwocie 22,2 mld zł, co stanowiło 17,2% ich wpływów. Ich łączne wydatki wzrosły w odniesieniu do roku poprzedniego o 25,1 mld zł, tj. o 23,5%. Ponad 45% wszystkich wydatków tych funduszy

w 2023 r. stanowiły wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19[41]. Najwyższa Izba Kontroli zaznacza, że wbrew pierwotnym założeniom[42], Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 był narzędziem wykorzystywanym do finansowania szerokiego zakresu zadań, w tym zadań niezwiązanych z przeciwdziałaniem COVID-19, jak na przykład finansowanie różnego rodzaju dodatków i rekompensat służących ochronie odbiorców energii elektrycznej, na które przeznaczono 33 130,4 mln zł.

Finansowanie znacznej części zadań poza budżetem państwa przyczynia się do ograniczenia roli tego budżetu, a ustawa budżetowa – wbrew zasadzie określonej w art. 109 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – w praktyce przestaje być podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym. Ponadto funkcjonowanie wymienionych funduszy nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych.

Plany finansowe, ich zmiany oraz sprawozdania z realizacji planów funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego nie były do tej pory publikowane, a udostępnienie opinii publicznej zagregowanych danych ograniczało zakres przekazywanych informacji.

Podjęte przez Ministra Finansów próby zwiększenia publicznej dostępności do planów finansowych funduszy i sprawozdań z ich wykonania oraz ograniczenie zadań finansowanych z Funduszu nie przeszły pomyślnie procesu legislacyjnego, a nowa inicjatywa legislacyjna w tym obszarze nie została podjęta.

Minister Finansów nie podjął także dostatecznych działań w celu przywrócenia budżetowi państwa jego rangi i centralnej pozycji w systemie finansów publicznych, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała w *Analizach wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2020-2022*.

Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań w celu zwiększenia jawności i przejrzystości finansów publicznych. Ponadto podkreśla potrzebę nadania budżetowi państwa rangi centralnego planu finansowego, co zapewni, że będzie on podstawowym narzędziem prezentującym stan nierównowagi finansów publicznych i sprawowania kontroli nad procesami zachodzącymi w obszarze tych finansów. Wzmocnienie oraz poprawa przejrzystości finansów publicznych, przede wszystkim poprzez ograniczenie form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych, były jednym z założeń projektowych obowiązującej ustawy o finansach publicznych.

W 2023 r., podobnie jak w latach poprzednich, w sposób nieprzejrzysty finansowano dodatkowe roczne świadczenia dla emerytów i rencistów, tak zwane „trzynaste" i „czternaste" emerytury. W ostatnich latach wypłata tych świadczeń przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego była finansowana z Funduszu Solidarnościowego, pomimo że fundusz ten nie posiadał stałych źródeł przychodów pozwalających na realizację tak dużych wydatków i w tym celu wspomagany był wpłatami z budżetu państwa oraz pożyczkami z innych państwowych funduszy celowych, a w 2023 r. także pożyczką płynnościową z budżetu państwa w kwocie 8,1 mld zł, która została spłacona do końca roku.

Tak jak w poprzednim roku w obszarze oświaty i wychowania w 2023 r. realizowano inwestycje ze środków dotacji celowych przyznanych w 2022 r. przez Ministra Edukacji i Nauki z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa. W 2023 r. zastosowano podobny mechanizm, umożliwiając realizację inwestycji w oświacie w terminie do końca 2024 r. z dotacji przyznanych w 2023 r.

41 Fundusz utworzony na podstawie ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.).

42 Na etapie tworzenia tego funduszu podkreślano, że ma to być fundusz tymczasowy, utworzony w związku z nadzwyczajną sytuacją, jaką była epidemia COVID-19.

Minister Finansów, po zgromadzeniu i zweryfikowaniu danych sprawozdawczych, na ogół bez zbędnej zwłoki publikował dane o szacunkowym wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne oraz sprawozdania operatywne. Niemniej jednak szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za okres styczeń-sierpień 2023 r. zostały opublikowane dopiero 17 października 2023 r., a więc 47 dni po zakończeniu miesiąca, którego te dane dotyczyły. W konsekwencji powyższego pozbawiono obywateli bieżącego dostępu do aktualnych informacji o stanie finansów publicznych w okresie prowadzonej kampanii wyborczej do Parlamentu.

Rezerwa ogólna

W ustawie budżetowej na 2023 r. rezerwę ogólną utworzono w wysokości 1235 mln zł, to jest o 25,4% wyższej niż rok wcześniej.

Rezerwa ogólna została rozdysponowana w kwocie 958,2 mln zł (77,6% środków zaplanowanych). Jej podziału dokonano na podstawie uchwał Rady Ministrów (137 mln zł) i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (821,2 mln zł)[43].

Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów dokonali podziału rezerwy ogólnej do 32 części budżetowych. Ponad 1/3 rozdysponowanych środków przyznano do części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (324,7 mln zł). Większość tych środków – 294 mln zł – rozdysponowano w związku ze zleceniem przez Prezesa Rady Ministrów realizacji zadań publicznych na podstawie art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[44]. Ponadto 15,1 mln zł przeznaczono na nagrody specjalne Prezesa Rady Ministrów.

Kolejne istotne wsparcie ze środków rezerwy ogólnej w łącznej wysokości 365 mln zł – stanowiące 38,1% rozdysponowanej kwoty – przekazano 16 wojewodom. Znaczne środki zostały przekazane również Ministrowi Infrastruktury (125,5 mln zł, tj. 13,1%) oraz Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego (99 mln zł, tj. 10,3%).

Minister Finansów w związku z uchwałami Rady Ministrów i zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów wydał decyzje budżetowe zwiększające wydatki części budżetowych, dla których rozdysponowano środki rezerwy ogólnej na łączną kwotę 928,2 mln zł. Kwota ta była o 30 mln zł niższa od kwoty podzielonej uchwałami Rady Ministrów i zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów. Różnica wynikała z:

- niewydania dla Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej korekty decyzji budżetowej mimo uchylenia albo zmiany zarządzenia, którym rozdysponowano środki[45];
- wydania dla Ministra Infrastruktury i Wojewody Podlaskiego decyzji budżetowych na część spośród środków przyznanych na ich rzecz[46];

43 Rada Ministrów dysponowała rezerwą ogólną na podstawie art. 155 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a Prezes Rady Ministrów na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 473). Ponadto Prezes Rady Ministrów na mocy art. 31a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów mógł przyznawać z rezerwy ogólnej osobom fizycznym nagrody specjalne za wybitne osiągnięcia (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188, ze zm.).

44 Art. 11b ust. 1 stanowił, że Prezes Rady Ministrów mógł zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert, w szczególności ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny.

45 Różnica między kwotą określoną w decyzjach budżetowych a rozdysponowaną wyniosła 1,3 mln zł.

46 Różnica między kwotą rozdysponowaną a określoną w decyzjach budżetowych wyniosła 22,1 mln zł.

– niewydania dla Wojewody Łódzkiego i Wojewody Małopolskiego decyzji budżetowych w związku z przyznaniem środków na ich rzecz[47].

Środki z rezerwy ogólnej przeznaczono na sfinansowanie ponad 500 zadań. Poza wskazanymi już wyżej obszarami środki te przeznaczono w szczególności na: pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej czasowe niepobieranie, a także zaprzestanie stosowania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń; wypłatę rekompensat za czasowe zawieszenie ruchu na przejściu granicznym w województwie podlaskim i za wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego i województwa lubelskiego; remont cmentarzy i grobów wojennych; realizację kampanii informacyjnych, na przykład dotyczących podwyższenia wysokości świadczenia wychowawczego *800 plus* i wprowadzenia bezpłatnych przejazdów autostradami państwowymi dla pojazdów do 3,5 t; rozbudowę lub nadbudowę szpitali powiatowych oraz zakup sprzętu medycznego i wyposażenia dla szpitali, w tym ambulansów; budowę, przebudowę lub modernizację przedszkoli i szkół; przebudowę, modernizację lub odbudowę dróg lub mostów, odbudowę przepustu drogowego; zakup dzieł sztuki.

Minister Finansów w *Informacji o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawie budżetowej na rok 2023*, podobnie jak w latach poprzednich, wskazał, że rezerwa ogólna stanowi szczególny instrument finansowy umożliwiający Radzie Ministrów reagowanie między innymi w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego. Stanowisko to prezentował także w pismach kierowanych w 2023 r. do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w związku rozdysponowywaniem środków rezerwy ogólnej przez Prezesa Rady Ministrów. Na tożsamy charakter tego instrumentu wskazywała także Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, powyższe przesłanki, choć nie zostały sformułowane wprost w ustawie o finansach publicznych, powinny być brane pod uwagę przy rozdysponowaniu rezerwy ogólnej, wynikają bowiem z pożądanego kształtowania jej funkcji w systemie finansów publicznych. Najwyższa Izba Kontroli zwracała już uwagę na specyfikę rezerwy ogólnej, dokonując jej analizy na tle przepisów ustawy o finansach publicznych[48]. Wskazała wówczas, że wydatki powinny być planowane przede wszystkim w budżetach właściwych dysponentów, w toku prac nad projektem ustawy budżetowej, a nie w rezerwie ogólnej. Przemawiają za tym dwa zasadnicze argumenty, mianowicie: zapewnienie publicznej dyskusji nad celami, zadaniami i priorytetami dysponentów części budżetowych w trybie debaty parlamentarnej oraz pewność finansowania zadania, gdy zostanie zaakceptowane i zaplanowane w perspektywie kilku lat, gdyż w przypadku rezerwy ogólnej dysponent nie zyskuje gwarancji finansowania wieloletniego. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że różne źródła finansowania tego samego zadania powinny być ograniczone do niezbędnego minimum. Finansowanie zadań możliwych do ujęcia w ustawie budżetowej na etapie jej opracowania ze środków rezerwy ogólnej nie tylko nie współgra z jej celem, ale też pozostaje wbrew zasadzie przejrzystości finansów publicznych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli istnieje potrzeba podjęcia prac legislacyjnych nad wprowadzeniem do ustawy o finansach publicznych reguł i kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej,

47 Różnica między kwotą rozdysponowaną a określoną w decyzjach budżetowych wyniosła 9,2 mln zł.

48 Informacja o wynikach kontroli *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*. Nr ewid. 30/2021/P/20/012/KBF, Warszawa 2021 r.; *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.* Nr ewid. 68/2023/P/23/001/KBF, Nr ewid. 69/2023/P/23/002/KBF, Warszawa 2023 r.; Wystąpienie pokontrolne skierowane do Ministra Finansów po kontroli P/23/009 – *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19,* nr KBF.410.5.3.2023.

zgodnie z jej interwencyjnym charakterem. Na potrzebę uregulowania tej kwestii Najwyższa Izba Kontroli wskazuje od 2020 r.[49]

Z ustaleń kontroli wykonania przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów budżetu państwa w 2023 r. w części *Rezerwa ogólna* przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika, że w 73% spraw objętych szczegółowym badaniem kwotę 38,4 mln zł rozdysponowaną na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów przeznaczono na zadania, które nie miały charakteru nagłych, niemożliwych do przewidzenia, wymagających podjęcia natychmiastowych działań. Dotyczyło to uruchomienia środków dla:

– Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w kwocie 17,1 mln zł w związku ze zleceniem przez Prezesa Rady Ministrów organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na podstawie art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
– piętnastu wojewodów w kwocie 11,9 mln zł z przeznaczeniem na zadania z zakresu grobownictwa wojennego określone w przepisach ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych[50];
– Wojewody Mazowieckiego w kwocie 2,5 mln zł na organizację Ogólnopolskiego Święta *Wdzięczni Polskiej Wsi*;
– Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, Wojewody Pomorskiego, Wojewody Wielkopolskiego i Wojewody Małopolskiego w kwocie 6,8 mln zł na zadania o charakterze inwestycyjnym, tj. budowę remizy Ochotniczej Straży Pożarnej, budowę przedszkola samorządowego oraz rozbudowę i nadbudowę szpitali powiatowych.

Najwyższa Izba Kontroli, nie odnosząc się do celowości wskazanych powyżej zadań, zwraca uwagę, że nie miały one zasadniczo charakteru incydentalnego czy jednorazowego. Święto *Wdzięczni Polskiej Wsi* organizowano cyklicznie od 2018 r. Podobnie od kilku lat zadania z zakresu grobownictwa wojennego należą ustawowo do zakresu działania wojewodów, a uprawnienie do zlecania zadań publicznych w trybie pozakonkursowym przysługuje Prezesowi Rady Ministrów od ponad dziesięciu lat. Tym samym, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, środki na tego typu zadania powinny być planowane w odpowiednich częściach budżetowych lub ewentualnie w rezerwach celowych. Izba zauważa ponadto, że przedstawiona sytuacja może świadczyć również o niedostosowaniu przyznanych dysponentom limitów wydatków do rzeczywistych potrzeb.

W toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. przeprowadzonych w częściach budżetowych, którymi dysponowali wojewodowie oraz w części *Transport*, stwierdzono przypadki występowania o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa i przeznaczania ich na zadania, które w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie wynikały z zaistnienia sytuacji nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć. Na zadania te przeznaczono ponad 338 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przeznaczanie środków z rezerwy ogólnej na sfinansowanie zadań, na które środki powinny być zaplanowane od razu w odpowiedniej części budżetowej lub rezerwie celowej, obniża skuteczność wykorzystania tego mechanizmu w sytuacjach nieprzewidzianych i wymagających natychmiastowego wsparcia, co powinno być podstawową funkcją rezerwy ogólnej. Pozbawia również Parlament możliwości debaty i wpływu na kierunki przeznaczania środków publicznych.

[49] Ostatnio w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów po kontroli P/23/009 – *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19*, nr KBF.410.5.3.2023.

[50] Dz. U. z 2018 r. poz. 2337.

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli wykonania przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów budżetu państwa w 2023 r. w części *Rezerwa ogólna* przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów stwierdziła, że proces rozdysponowania środków ujętych w rezerwie ogólnej był nietransparentny, a w konsekwencji naruszał podstawowe zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Brak jawnych i precyzyjnych kryteriów podziału tych środków stwarzał Prezesowi Rady Ministrów możliwość dowolnego postępowania i sprzyjał nierównemu traktowaniu podmiotów ubiegających się o środki publiczne. Z dokumentacji 45 z 46 spraw należących do badanej próby nie wynikało, z jakich konkretnie przyczyn Prezes Rady Ministrów przyznał albo odmówił przyznania środków rezerwy ogólnej.

Stwierdzono także, że we wszystkich skontrolowanych sprawach materiały, na podstawie których Prezes Rady Ministrów podejmował decyzje o przyznaniu lub odmowie przyznania środków z rezerwy ogólnej zostały przygotowane nierzetelnie. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła dwie inne nieprawidłowości. Jedną z nich było przewlekłe rozpatrywanie sprawy dotyczącej przyznania Wojewodzie Podlaskiemu środków rezerwy ogólnej na wypłatę rekompensat za czasowe zawieszenie ruchu na przejściach granicznych w województwie podlaskim. Prezes Rady Ministrów nie podjął decyzji w przedmiocie wsparcia finansowego przed terminem wypłaty pierwszych rekompensat. Druga nieprawidłowość dotyczyła nierzetelnej weryfikacji wniosku Wojewody Małopolskiego w zakresie istnienia podstawy prawnej do przyznania przez niego dotacji gminie ze środków budżetu państwa, w wyniku czego rozdysponowano środki rezerwy ogólnej z przeznaczeniem na realizację zadania, które nie należało do zadań własnych gminy, tj. modernizację miejsc postojowych na gruncie nienależącym do gminy[51].

Brak rzetelnego uzasadniania decyzji przez Prezesa Rady Ministrów zarówno o przyznaniu środków z rezerwy ogólnej, jak i odmowie przyznania tych środków, a także nierzetelne przygotowywanie dokumentacji dla Prezesa Rady Ministrów, która powinna być podstawą jego decyzji, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również w ramach przeprowadzonej w drugiej połowie 2023 r. kontroli *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19*.

Nieprawidłowości w obszarze rezerwy ogólnej stwierdzono również w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. realizowanych u innych dysponentów części. I tak, dysponent części *Rodzina*, wnioskując o przyznanie środków z rezerwy ogólnej w kwocie 10 mln zł na działania informacyjno-promocyjne dotyczące podwyższenia od stycznia 2024 r. świadczenia wychowawczego, nie przygotował żadnego planu działań, jak również nie oszacował wysokości środków niezbędnych do ich realizacji. Poniesione wydatki w kwocie 9,6 mln zł, głównie na organizację 95 pikników 800 plus, Izba uznała za niecelowe i niegospodarne[52]. Z kolei Minister Infrastruktury w części *Transport* zdecydował o zrealizowaniu w sierpniu 2023 r. kampanii informacyjnej o zmianach zasad poboru opłat od 1 lipca 2023 r. za przejazd autostradą A2 na odcinku Stryków-Konin i autostradą A4 na odcinku Wrocław-Sośnica i wydatkowaniu na ten cel 1,7 mln zł, mimo że informacja o tych zmianach została już wcześniej rozpowszechniona i przekazana do szerokiego grona odbiorców[53].

51 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 81 – Rezerwa ogólna przez Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów*, nr KBF.410.1.10.2024.

52 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego*. Nr ewid. 47/2024/P/24/001/KPS, Warszawa 2024.

53 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 21 – Gospodarka morska, 39 – Transport i 69 – Żegluga śródlądowa*. Nr ewid. 72/2024/P/24/001/KIN, Warszawa 2024.

Szerzej na ten temat w rozdziale IV. *Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich, pkt 3.1. Wydatki budżetu państwa.*

Ponadto w częściach *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* oraz *Sprawy wewnętrzne*, nie podjęto działań w celu zmiany zarządzenia Prezesa Rady Ministrów przyznającego środki rezerwy ogólnej, pomimo zidentyfikowanych okoliczności wskazujących na niewykorzystanie przyznanych środków. Nie dokonano również blokady niewykorzystanych wydatków (0,9 mln zł)[54].

W toku wspomnianej już wyżej kontroli *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19* Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła niepodjęcie przez Ministra Finansów[55] prac legislacyjnych nad wprowadzeniem do ustawy o finansach publicznych reguł i kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa, zgodnie z jej interwencyjnym charakterem. Na potrzebę uregulowania tej kwestii Najwyższa Izba Kontroli wskazuje od 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w 2023 r. środki z części – *Rezerwa ogólna* budżetu państwa zostały, co do zasady, rozdysponowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Niemniej jednak – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – część zadań, na finansowanie których je przeznaczono, nie powinna być finansowana z tego źródła, lecz z części budżetowych właściwych dysponentów.

Rezerwy celowe

W budżecie państwa na 2023 r. (po nowelizacji) zaplanowano rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w wysokości 137 392,6 mln zł, z tego:
- 65 444,6 mln zł w ramach budżetu państwa (66 tytułów, tj. o dwa mniej niż w ustawie budżetowej na 2022 r.),
- 71 948 mln zł w ramach budżetu środków europejskich (trzy tytuły).

Łączna kwota rezerw celowych stanowiła 16,8% planowanych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W dniu 28 grudnia 2023 r. Minister Finansów utworzył dwie nowe rezerwy celowe na łączną kwotę 5262,9 mln zł, tj.:
- poz. 74 – *Rezerwa na wypłatę zwiększonego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 10a ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023*, utworzona na wniosek Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w wysokości 236,7 mln zł. Środki były przeznaczone na wypłatę prokuratorom wyrównania wynagrodzeń za 2023 r. do poziomu ustalonego zgodnie z art. 123 § 1[56] ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze[57];

[54] Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Promocji Kultury*. Nr ewid. 69/2024/P/24/001/KNO, Warszawa 2024; Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji*. Nr ewid. 53/2024/P/24/001/KPB, Warszawa 2024.

[55] Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/009 – *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19*, nr KBF.410.5.3.2023.

[56] Przepis ten stanowi, że podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, ze zm.).

[57] Dz. U. z 2024 r. poz. 390.

– poz. 75 – *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, utworzona na polecenie Prezesa Rady Ministrów z 28 grudnia 2023 r. w wysokości 5026,2 mln zł. Rok wcześniej (22 grudnia 2022 r.) utworzono w budżecie państwa analogiczną rezerwę celową[58] w wysokości 11 674,1 mln zł.

Wątpliwości Najwyższej Izby Kontroli budzi utworzenie rezerwy celowej poz. 75 – *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*. Podstawą podjęcia decyzji o utworzeniu tej rezerwy były przepisy umożliwiające utworzenie rezerwy w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Minister Finansów jako podstawę prawną tego działania wskazał art. 15zi pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 oraz art. 69 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19. Rezerwa została utworzona w odpowiedzi na zapotrzebowanie zgłoszone 27 grudnia 2023 r. przez Ministra Klimatu i Środowiska. Środki z tej rezerwy były potrzebne przede wszystkim na sfinansowanie:
– rekompensat, o których mowa w ustawie z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu[59];
– mechanizmu rekompensat przewidzianych w ustawie z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej[60] (PRĄD 1);
– mechanizmu rekompensat przewidzianych w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw[61].

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przepis art. 15zi pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 stanowi, że w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 Minister Finansów, na polecenie Prezesa Rady Ministrów, utworzy nową rezerwę celową i przeniesie do tej rezerwy kwoty wydatków zablokowane na podstawie art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, ilekroć w ustawie jest mowa o „przeciwdziałaniu COVID-19" rozumie się przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2.

Wątpliwości Najwyższej Izby Kontroli budzi związek zadań, na które miały być przeznaczone środki ze wskazanym powyżej celem. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w maju 2022 r. odwołano na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii[62], a z dniem 16 czerwca 2023 r. stan zagrożenia epidemicznego[63]. Co więcej, Ministerstwo Finansów w projektach ustaw przygotowanych w 2023 r. wskazywało, że podstawową przyczyną wysokich cen energii elektrycznej, gazu i paliw była inwazja zbrojna Rosji na Ukrainę, a nie epidemia COVID-19. Ponadto w ustawie o zmianie ustawy o COVID-19 określony został katalog celów, na jakie mogą być przeznaczane środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W art. 65 ust. 5 tej ustawy, w punkcie 1 wymieniono „finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19", w punkcie 4 – „zwrot wydatków poniesionych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19", zaś w punktach 6-14 – wypłaty różnego rodzaju dodatków i rekompensat, refundacji podatku VAT oraz kwot przekazywanych na wnio-

58 Poz. 80 – *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.*

59 Dz. U. z 2024 r. poz. 303.

60 Dz. U. z 2023 r. poz. 1704, ze zm.

61 Dz. U. z 2023 r. poz. 1772, ze zm.

62 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 1027).

63 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1118).

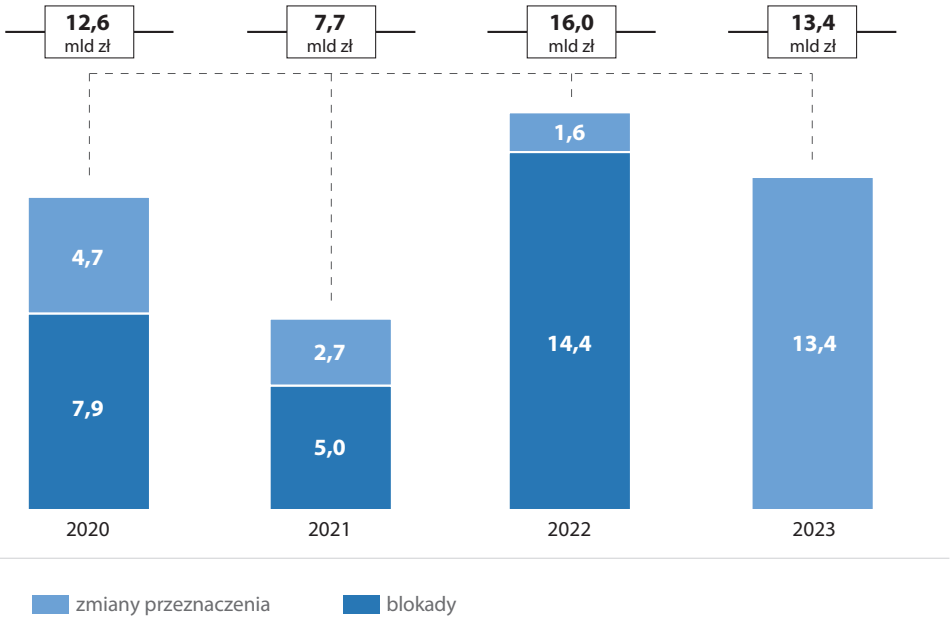
sek zarządcy rozliczeń związanych z sytuacją na rynku gazu, energii elektrycznej i paliw. Ustawodawca nie zaliczył zatem wprost zadań związanych z wypłatą omawianych dodatków i rekompensat do zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, co zostało już podniesione w informacji o wynikach kontroli P/22/007 – *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*[64], w przypadku części wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, na przykład środków przekazanych na sfinansowanie dodatku węglowego, dodatków dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystania niektórych źródeł ciepła, dodatku energetycznego oraz rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych i sprzedawców gazu ziemnego, trudno znaleźć związek tych wydatków z przeciwdziałaniem COVID-19. Niewielki jest także związek cen energii i surowców energetycznych pod koniec 2023 r. z epidemią COVID-19.

W 2023 r., pomimo że w trakcie roku przeprowadzono nowelizację ustawy budżetowej, w niespotykanym dotychczas stopniu dokonano zmian przeznaczenia środków zaplanowanych w rezerwach celowych. Zmieniono przeznaczenie całości lub części środków 15 rezerw celowych, na kwotę 13 386,4 mln zł. W poprzednich latach z procedury zmiany przeznaczenia korzystano w znacznie mniejszym stopniu. W 2022 r. zmieniono przeznaczenie środków w wysokości 1577,8 mln zł, z dziewięciu rezerw celowych, w 2021 r. – w wysokości 2673,5 mln zł z 11 rezerw celowych, zaś w 2020 r. – w wysokości 4713,4 mln zł z 12 rezerw celowych.

W latach 2020-2022 korzystano natomiast z możliwości blokowania wydatków w części Rezerwy celowe i tworzenia z zablokowanych środków nowych rezerw, co w praktyce także oznaczało zmianę przeznaczenia środków[65]. W 2023 r. nie blokowano środków w części *Rezerwy celowe*.

Infografika 3. Zmiany w obszarze rezerw celowych budżetu państwa w latach 2020-2023, w tym na skutek dokonanych blokad



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

64 https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/007/.

65 W 2020 r. w części 83 – *Rezerwy celowe* zablokowano 7865,6 mln zł, w 2021 r. – 4995,5 mln zł, w 2022 r. – 14 401,7 mln zł.

Spośród zaplanowanych w ustawie budżetowej 66 tytułów rezerw: z jednej rezerwy nie rozdysponowano żadnych środków, z pięciu rezerw uruchomiono środki jedynie w wyniku zmian przeznaczenia, a w przypadku kolejnych 11 pozycji rozdysponowanie na cele określone w ustawie budżetowej nie przekroczyło 50%.
Szczególnie niepokojący jest fakt przeznaczenia na pierwotny cel niespełna 35% środków ujętych w poz. 72 – *Wydatki związane ze zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie*. Zaznaczyć należy, że pozycja ta została dodana na etapie nowelizacji ustawy budżetowej. Z rezerwy rozdysponowano 13 820,6 mln zł. Ponad 50% środków zaplanowanych w tej pozycji rezerw – 8259,6 mln zł – w wyniku dokonanych w trybie art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych zmian przeznaczenia została wydatkowana na inne cele, w tym 6880 mln zł przeznaczono na wpłatę do Funduszu Solidarnościowego na sfinansowanie wypłaty tzw. „czternastej" emerytury[66]. Oznacza to, że – pomimo utworzenia rezerwy w trakcie roku budżetowego – większość jej środków została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem rezerwy określonym w ustawie zmieniającej ustawę budżetową bądź nie została wykorzystana w ogóle.

Kolejną pozycją rezerw w stosunku do której istotnie zmieniono w trakcie 2023 r. przeznaczenie środków była poz. 8 – *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej*. Z rezerwy zgodnie z przeznaczeniem rozdysponowano 5291,4 mln zł, co stanowiło 49,9%.

Poza sfinansowaniem kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, środki rozdysponowane w wyniku zmian przeznaczenia rezerw celowych miały być wydatkowane między innymi na:
- sfinansowanie uzasadnionych kosztów realizacji zadań wynikających z polecenia Prezesa Rady Ministrów, wydanego decyzją z dnia 13 lipca 2022 r. (z późniejszymi zmianami), dotyczącego zakupu i sprowadzenia do Polski węgla energetycznego przez dwie spółki (1400 mln zł);
- uzupełnienie środków na wydatki Policji, w tym na świadczenia dla funkcjonariuszy i różnego rodzaju wydatki bieżące (1148,8 mln zł);
- dotacje dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z przeznaczeniem na pomoc dla producentów rolnych i sadowników (1135 mln zł).

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, środki na takie przedsięwzięcia jak wypłata dodatkowego świadczenia rocznego dla emerytów i rencistów powinny być zaplanowane w budżecie państwa, a doraźne zapewnianie środków na wypłatę tego typu świadczenia, tj. poprzez zmianę przeznaczenia rezerwy, nie świadczy o rzetelnym i przejrzystym zarządzaniu wydatkami publicznymi. Nie bez znaczenia jest fakt, że zmiana została dokonana wkrótce po wejściu w życie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023, co miało miejsce 11 sierpnia 2023 r., a rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia kwoty wyższej niż kwota najniższej emerytury stosowanej do ustalenia wysokości kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów rencistów w 2023 r.[67] zostało wydane po 11 dniach od wejścia w życie nowelizacji ustawy budżetowej, w okresie kampanii wyborczej. Kolejnym przykładem wydatków, które powinny zostać zaplanowane w budżecie dysponenta części,

66 Art. 30 ust. 1 ustawy okołobudżetowej na rok 2023 (tj. ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666, ze zm.) stanowił, iż w roku 2023 źródłem przychodu Funduszu Solidarnościowego może być również wpłata z budżetu państwa przekazana przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

67 Dz. U. poz. 1673.

a zostały sfinansowane z rezerw celowych, w wyniku zmiany ich przeznaczenia, są wskazane wyżej środki przekazane na potrzeby Policji.

Biorąc pod uwagę dokonane zmiany, kwota rezerw celowych budżetu państwa per saldo wzrosła o 5262,9 mln zł, do kwoty 70 707,5 mln zł.

Minister Finansów w 2023 r. dysponował zatem rezerwami celowymi w wysokości 142 655,5 mln zł, co stanowiło 17,5% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W 2023 r. Minister Finansów w 63 przypadkach odmówił przyznania środków z rezerw celowych budżetu państwa bądź zmiany wcześniej wydanej decyzji przyznającej środki. Zbadano 14 takich spraw, w tym jedną dotyczącą zmiany wcześniejszej decyzji Ministra Finansów. Najczęściej odmowę uzasadniano niezaplanowaniem środków na wskazane we wniosku zadanie w danej rezerwie celowej. Sprawy o największej wartości dotyczyły zwiększenia wydatków w części *Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury* z rezerwy celowej poz. 16 – *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* na wyrównanie wynagrodzeń prokuratorów za 2023 r. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2023 r. w sprawie K 1/23. Minister Finansów 23 listopada 2023 r. odmówił przyznania środków w wysokości 196,3 mln zł, argumentując, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do wynagrodzeń sędziów, a nie prokuratorów, oraz że nie usunął on z obrotu prawnego przepisu art. 10 ustawy okołobudżetowej na rok 2023, określającego wysokość podstawy wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów. Ostatecznie jednak, w grudniu 2023 r., po zmianie przepisów ustawy okołobudżetowej na rok 2023, tj. dodaniu art. 10a i 10b, środki na ten cel zostały przyznane z nowo utworzonej rezerwy celowej poz. 74.

W przeanalizowanych 14 sprawach średni czas ich rozpatrywania wyniósł 20 dni, przy czym w 11 przypadkach nie przekroczył 30 dni, zaś w pozostałych trzech przypadkach wyniósł od 35 do 96 dni.

Najdłużej rozpatrywano sprawę dotyczącą wniosku Ministra Infrastruktury z 14 czerwca 2023 r. o przyznanie dodatkowych środków w wysokości 0,2 mln zł dla Urzędu Morskiego w Gdyni z rezerwy celowej poz. 56 – *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania*. Środki miały być przeznaczone na wynagrodzenia, w związku z planowanym zatrudnieniem od 1 sierpnia na trzech etatach ekspertów w tworzonym zespole do spraw realizacji inwestycji. Minister Finansów udzielił odpowiedzi na ten wniosek 18 września 2023 r., tj. po upływie ponad trzech miesięcy od złożenia wniosku.

Z rezerw celowych rozdysponowano łącznie 78 271,4 mln zł (54,9% planu po zmianach, w 2022 r. – 78,8%), z tego w:
- budżecie państwa 52 052 mln zł (73,6% planu po zmianach; w 2022 r. – 98,2%),
- budżecie środków europejskich 26 219,4 mln zł (36,4% planu; w 2022 r. – 49,7%).

W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. szczegółowemu badaniu poddano 28 celowo dobranych decyzji[68] dotyczących uruchomienia środków z rezerw celowych budżetu państwa na łączną kwotę 27 303,4 mln zł, stanowiącą 52,5% rozdysponowanych środków. Badanie wykazało, że Minister Finansów:

[68] Do badania wybrano decyzje o wysokich kwotach, przekraczających 600 mln zł oraz decyzje w sprawach, w których dokonano zmian przeznaczenia rezerwy, o wartości co najmniej 100 mln zł, a także decyzję, na podstawie której uruchomiono środki w wysokości 30 mln zł na nagrody dla funkcjonariuszy formacji podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

– rozpatrywał wnioski dysponentów złożone w systemie TREZOR bez zbędnej zwłoki; średni czas procedowania spraw wyniósł cztery dni, przy czym w pięciu przypadkach decyzję wydano w dniu złożenia wniosku, a najdłuższy okres nie przekroczył 15 dni;
– bez zbędnej zwłoki występował do Komisji Finansów Publicznych w sprawach dotyczących zmiany przeznaczenia rezerw; w zbadanych 18 sprawach wniosek Ministra Finansów do Komisji został skierowany średnio po upływie 4-5 dni, a najdłuższy okres procedowania wniosku dysponenta nie przekroczył 13 dni;
– dokonywał podziału rezerw, przestrzegając terminów określonych w art. 154 ustawy o finansach publicznych;
– rozdysponował środki zgodnie z celami określonymi dla poszczególnych pozycji rezerw, a w przypadku zmiany przeznaczenia w trybie art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych – zgodnie z celami wskazanymi w opinii Komisji Finansów Publicznych.

Wnioski dysponentów były analizowane przez pracowników Ministerstwa Finansów w szczególności pod kątem istnienia podstaw prawnych do sfinansowania określonych zadań z budżetu państwa, zgodności z przeznaczeniem rezerwy oraz stopnia wykorzystania środków ujętych w planie danej części budżetowej. W jednej sprawie nie dołożono należytej staranności przy rozpatrywaniu wniosku o środki z rezerwy celowej poz. 56 – *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania*. Minister Finansów w odpowiedzi na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 24 sierpnia 2023 r. wydał dnia 8 września 2023 r. decyzję[69] w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023 zwiększającą plan finansowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o kwotę 30 mln zł sklasyfikowaną jako *Pozostała działalność* z przeznaczeniem na nagrody dla funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych i administracji za osiągnięcia w służbie w 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wydanie wymienionej wyżej decyzji przez Ministra Finansów spowodowało, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji miał wprawdzie podstawy prawne do przyznania tych nagród, nie mógł jednak legalnie wykorzystać przyznanych środków. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji nie funkcjonował fundusz nagród i zapomóg dla funkcjonariuszy pełniących służbę w jednostkach formacji podległych Ministerstwu. Fundusz nagród i zapomóg tworzony jest w jednostkach organizacyjnych Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej oraz Służby Ochrony Państwa. Wynagrodzenia dla pracowników i funkcjonariuszy tych jednostek klasyfikowane są w rozdziałach właściwych dla rodzaju jednostki, na przykład w rozdziałach *Komendy wojewódzkie Policji*, *Komendy powiatowe Policji*, *Straż Graniczna*. Nagrody dla funkcjonariuszy, związane z wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych w ramach podstawowej działalności tych jednostek, nie powinny być klasyfikowane jako *Pozostała działalność*.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje możliwości przyznawania nagród dla funkcjonariuszy jednostek formacji podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zwraca jednak uwagę, że przekazanie środków zgodnie z wnioskiem tego Ministra uniemożliwiło legalne wydatkowanie tych środków na nagrody dla funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych i administracji. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, pracownicy Ministerstwa Finansów rozpatrując przedmiotowy wniosek powinni go odrzucić lub zwrócić uwagę na potrzebę korekty wskazanej klasyfikacji budżetowej.

Brak należytej staranności stwierdzono również w działaniach Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który nierzetelnie sporządził wniosek o wydanie decyzji budżetowej, wskazując w uzasadnieniu zwiększenie planu finansowego Ministerstwa, a nie planów finansowych tych dysponentów, u których powinny być tworzone „fundusze nagród". W wyniku powyższych działań środkami

[69] Decyzja nr MF/FS7.4143.3.230.2023.MF.3573.

z rezerwy celowej poz. 56 zwiększono o 30 mln zł plan finansowy dysponenta III stopnia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a następnie – bez podstawy prawnej – przekazano je, zasilając przelewem redystrybucyjnym konta pomocnicze podległych Ministrowi służb. Skutkiem powyższego, poza nielegalnym wydatkowaniem środków, było zniekształcenie danych o wynagrodzeniach w sprawozdaniach dysponenta III stopnia Ministerstwa oraz wszystkich jednostek, których funkcjonariusze otrzymali przedmiotowe nagrody. Nieprawidłowy sposób wypłaty środków rezerwy poz. 56 przez dysponenta III stopnia skutkował wykazaniem w sprawozdaniu Rb-28 i Rb-BZ1 jako wydatków na wynagrodzenia funkcjonariuszy kwot, które zostały przekazane innym jednostkom budżetowym, co Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie.

Na podstawie zbadanych prób Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister Finansów na ogół prawidłowo, tj. zgodnie z prawem, rzetelnie i bez zbędnej zwłoki, rozpatrywał wnioski dotyczące uruchomienia środków z rezerw celowych, udzielania zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań, wyrażenia zgody na zwiększenie lub zmniejszenie wydatków majątkowych oraz zwiększenia planów finansowych dysponentów z rezerwy ogólnej na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i uchwał Rady Ministrów. Jako nierzetelne oceniono działania dotyczące dwóch wniosków o przyznanie środków z rezerw celowych. Nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego działania przy rozpatrywaniu wniosku Ministra Infrastruktury oraz wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Niewykorzystana kwota rezerw celowych budżetu państwa, wyniosła 18 655,5 mln zł i była ponad osiemnastokrotnie wyższa niż w 2022 r. (997,5 mln zł) i ponad osiemdziesięciokrotnie wyższa niż w 2021 r. (230,9 mln zł).

Z rezerw celowych budżetu środków europejskich rozdysponowano 26 219,4 mln zł, tj. 36,4% kwoty planowanej. W ramach rezerwy na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98) rozdysponowano 26 192,7 mln zł, a z rezerwy przewidzianej na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (poz. 99) – 26,7 mln zł. Z zaplanowanej kwoty 26 834,4 mln zł w poz. 97 – *Finansowanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – część grantowa*, nie uruchomiono żadnych środków.

Na poziom rozdysponowania środków z rezerw celowych budżetu środków europejskich w 2023 r. wpłynęły przede wszystkim:
- opóźnienia we wdrażaniu nowych programów w ramach perspektywy finansowej 2021-2027;
- opóźnienia we wdrożeniu mechanizmów finansowanych w ramach perspektywy finansowej 2023-2027, przez co środki zaplanowane na realizację Wspólnej Polityki Rolnej nie zostały w pełni rozdysponowane;
- wpływ zaliczki z Komisji Europejskiej, który nastąpił dopiero 28 grudnia 2023 r., co nie pozwoliło na sfinansowanie wydatków z budżetu środków europejskich w tym samym roku, a rezerwa celowa poz. 97 – *Finansowanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – część grantowa*, nie została rozdysponowana[70];
- wykorzystywanie w pierwszej kolejności środków ujętych w budżetach dysponentów, a w dalszej kolejności środków z rezerw celowych, co do zasady po wydatkowaniu środków ujętych w budżetach dysponentów w wysokości nie mniejszej niż 70%. W opinii Ministerstwa Finansów

[70] Omówienie realizacji inwestycji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przedstawiono w rozdziale IX. *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności.*

takie podejście sprzyja bardziej racjonalnemu wykorzystaniu środków ujętych w budżetach dysponentów, zgodnie z zasadą oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi;
– przesunięcia płatności na kolejny rok budżetowy z takich przyczyn, jak zmiany w harmonogramach płatności (zwłaszcza te dokonywane w czwartym kwartale roku budżetowego) oraz realizacja zadań wymagających postępowań przetargowych. Przesunięciu na 2024 r. ulegały również refundacje dla beneficjentów i rozliczenia projektów w związku z kosztami poniesionymi pod koniec 2023 r.;
– niższe zapotrzebowanie poszczególnych dysponentów na środki zaplanowane na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu Unii Europejskiej.

Szczegółowym badaniem objęto próbę 10 decyzji o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 98 na łączną kwotę 16 102 mln zł, nie stwierdzając nieprawidłowości.

Nieprawidłowości dotyczące obszaru rezerw celowych stwierdzono także:
– w części *Gospodarka*, w Ministerstwie Rozwoju i Technologii w taki sposób procedowano wniosek o uruchomienie środków z rezerwy celowej w kwocie 292,5 mln zł na sfinansowanie umowy z Europejską Agencją Kosmiczną zawartej 4 sierpnia 2023 r. w celu realizacji misji technologiczno-naukowej z udziałem polskiego astronauty, że został on skierowany do Ministra Finansów już po podpisaniu przedmiotowej umowy oraz po 10 dniach od powzięcia przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii informacji o zapewnieniu na ten cel środków w budżecie. Powyższe w ocenie Najwyższej Izby Kontroli było działaniem opieszałym i nierzetelnym. Nierzetelnie przeprowadzono także proces weryfikacji wniosku Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej o zwiększenie dotacji celowej, co skutkowało niecelowym przyznaniem środków pochodzących z rezerwy celowej w kwocie 5 mln zł, które, ze względu na zbyt krótki okres na przeprowadzenie postępowań przetargowych, nie zostały przez Agencję wykorzystane[71];
– w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* Minister Finansów ujął w rezerwach celowych środki w wysokości 0,5 mln zł przeznaczone na sfinansowanie zadań realizowanych w ramach programu *Klient w centrum uwagi KAS*, mimo posiadania na etapie planowania, informacji pozwalających na ich uwzględnienie w planie wydatków budżetu państwa tej części[72];
– w części *Środowisko* stwierdzono przypadek (jeden na 19 zbadanych) niepełnego wykorzystania środków z rezerwy celowej na skutek nieprzygotowania podmiotu dotowanego do realizacji zadania inwestycyjnego, co w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wskazuje że w Ministerstwie Klimatu i Środowiska nie wdrożono skutecznych mechanizmów weryfikacji przygotowania beneficjentów do wykorzystania środków z rezerw celowych. W wyniku niezweryfikowania gotowości jednostki do wykorzystania środków, Tatrzański Park Narodowy ze środków uruchomionych z rezerwy celowej w wysokości 1,4 mln zł na realizację zadania pod nazwą *Budowa stacji narciarskiej Nosal* wykorzystał niespełna 0,2 mln zł (tj. 12,4%)[73];
– w części *Sprawy wewnętrzne* Komendant Służby Ochrony Państwa złożył wniosek o przyznanie środków z rezerwy celowej w kwocie 2,5 mln zł w zakresie, w którym posiadał zaplanowane własne środki budżetowe. W tej części budżetowej nieprawidłowości stwierdzono także w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Łodzi, gdzie niezgodnie z przeznaczeniem, tj. z naruszeniem art. 154

71 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 20 – Gospodarka oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji*. Nr ewid. 80/2024/P/24/001/KGP, Warszawa 2024.

72 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*. Nr ewid. 78/2024/P/24/001/KBF, Warszawa 2024.

73 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 41 – Środowisko oraz 51 – Klimat*. Nr ewid. 39/2024/P/24/001/KSI, Warszawa 2024.

ust. 7 ustawy o finansach publicznych, wykorzystano środki w kwocie 0,1 mln zł pochodzące z rezerwy celowej poz. 16. Środki te wydatkowano na uregulowanie czterech faktur, których termin wymagalności przypadał na styczeń 2024 r., podczas gdy zgodnie z decyzją Ministra Finansów rezerwa celowa nr 16 przeznaczona została na regulowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa w 2023 r.[74];

– w części *Gospodarka wodna* Minister Infrastruktury przed wystąpieniem o uruchomienie środków z poz. 4 rezerw celowych nierzetelnie zweryfikował możliwości wykorzystania tych środków przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie i Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy. Po dwóch miesiącach od uruchomienia środków w kwocie 262,5 mln zł Minister Infrastruktury wystąpił o zmniejszenie tych środków łącznie o 106,4 mln zł, tj. o ponad 40%[75];
– w części *Województwo śląskie* Wojewoda Śląski pomimo stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków w łącznej kwocie 1,4 mln zł pochodzących z rezerwy celowej poz. 68 – *Środki na zadania w obszarze zdrowia*, przeznaczonych na sfinansowanie stażu podyplomowego lekarzy i lekarzy dentystów oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne należnych za 2022 r. w części nieopłaconej do końca 2022 r., nie podjął działań w celu skorygowania decyzji Ministra Finansów przyznających te środki, co było działaniem nierzetelnym[76];
– w części *Województwo zachodniopomorskie* Wojewoda nie zapewnił rzetelnego oszacowania kosztów organizacji bezpłatnego transportu wyborców do lokali wyborczych na terenie województwa zachodniopomorskiego, o którym mowa w art. 37e (bezpłatny transport osób niepełnosprawnych do i z lokalu wyborczego) oraz art. 37f (bezpłatny gminny przewóz pasażerski dla wyborców) ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy[77], w wyniku czego z rezerwy celowej poz. 72 – *Wydatki związane ze zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie* pobrano na ten cel środki w wysokości zawyżonej o niemal 1,4 mln zł[78]. Niepełne wykorzystanie środków rezerw celowych na to zadanie odnotowano także w dwóch innych częściach, to jest: *Województwo podlaskie*, gdzie na wniosek Wojewody Podlaskiego Minister Finansów przyznał środki na zorganizowanie bezpłatnych przewozów do i z lokali wyborczych w wysokości 1,4 mln zł, z których wykorzystano jedynie 0,3 mln zł, oraz *Województwo świętokrzyskie*, gdzie kwota niewykorzystanych środków na ten cel wyniosła 0,9 mln zł.

Ponadto w części *Województwo mazowieckie* Wojewoda Mazowiecki zawnioskował o podział środków rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonych na dotację celową dla jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego, z naruszeniem terminu określonego w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego[79]. Wniosek o wydanie decyzji budżetowej zwiększającej wydatki środkami z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 285,3 mln zł Wojewoda

74 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji*. Nr ewid. 53/2024/P/24/001/KPB, Warszawa 2024.

75 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 22 – Gospodarka wodna,* nr KSI.410.1.2.2024.

76 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/24 – Województwo śląskie*. Nr ewid. 65/2024/P/24/001/LKA, Warszawa 2024.

77 Dz. U. z 2023 r. poz. 2408, ze zm.

78 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie*. Nr ewid. 56/2024/P/24/001/LSZ, Warszawa 2024.

79 Dz. U. z 2023 r. poz. 2703.

Mazowiecki sporządził i przekazał do Ministra Finansów po upływie 26 zamiast maksymalnie 14 dni od otrzymania informacji o podziale środków przez Ministra Edukacji i Nauki .

Blokady

Dysponenci części budżetowych, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, sprawują nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych.

Minister Finansów lub dysponent części budżetowej, stosownie do art. 177 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych może podjąć decyzję o blokowaniu środków w przypadku stwierdzenia niegospodarności w określonych jednostkach, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków lub naruszenia zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 162 tej ustawy.

Zgodnie z art. 177 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w przypadku stwierdzenia opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków albo niegospodarności, dysponent podejmuje decyzję o blokowaniu wydatków i niezwłocznie informuje o tych decyzjach Ministra Finansów.

W trakcie 2023 r. Prezes Rady Ministrów i Minister Finansów, w odniesieniu do całego budżetu państwa, nie dokonywali blokad planowanych wydatków. Dysponenci części budżetowych zablokowali wydatki budżetu państwa na kwotę 16 718,7 mln zł w 103 częściach budżetowych (w tym w 12 sądach apelacyjnych, 16 województwach i sześciu samorządowych kolegiach odwoławczych). Kwota zablokowanych środków była o prawie 32% niższa niż w roku poprzednim. Ponad połowę środków zablokowano w części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (8725,1 mln zł). Podobnie jak w latach poprzednich największa część blokad (90,4%) dokonana została w wyniku stwierdzenia przez dysponentów nadmiaru posiadanych środków (art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych). Blokady dokonane na skutek opóźnień w realizacji zadań stanowiły 8,5% przypadków.

Z zablokowanych środków wykorzystano 5262,9 mln zł (31,5%). Znaczna część tej kwoty (5026,2 mln zł) została przeniesiona na utworzenie nowej pozycji rezerw celowych z przeznaczeniem na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Na koniec 2023 r. niewykorzystana kwota zablokowanych środków wyniosła 11 455,8 mln zł i była ponad dziesięciokrotnie wyższa niż rok wcześniej (1038,3 mln).

Suma blokad wydatków budżetu środków europejskich w 2023 r. wyniosła 583,9 mln zł, wobec 1071,4 mln zł w 2022 r. Powodami blokowania planowanych wydatków był nadmiar posiadanych środków lub opóźnienia w realizacji zadań. Środki te pozostały niewykorzystane.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli blokowanie wydatków jest jednym z instrumentów dokonywania zmian w budżecie państwa, umożliwiających elastyczne zarządzanie środkami publicznymi na poziomie całego budżetu, co jest szczególnie istotne w sytuacji nagle zmieniających się warunków i pojawiających się nowych czy nieprzewidzianych potrzeb. W celu sprawnego i gospodarnego zarządzania środkami budżetu państwa dysponenci powinni niezwłocznie podejmować decyzje o blokowaniu niewykorzystanych środków, niezależnie od ich kwoty. O konieczności niezwłocznego blokowania planowanych wydatków budżetowych w przypadku stwierdzenia przesłanek określonych przepisem art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przypomniał dysponentom również Minister Finansów.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r., podobnie jak w latach ubiegłych, sprawdzono, w jakich terminach od powzięcia informacji o posiadaniu nadmiaru środków dysponenci podejmowali decyzje w sprawie blokowania wydatków. Stwierdzono przypadki podejmowania decyzji ze zwłoką. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości lub zwróciła uwagę 19 dyspo-

nentom funkcjonującym w ramach 17 części budżetowych. Dysponenci funkcjonujący w ramach 15 części podjęli stosowne działania w tym zakresie po upływie od 15 – 258 dni od zaistnienia przesłanek określonych w art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a dysponenci funkcjonujący w ramach ośmiu części budżetowych nie podjęli decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków pomimo nadmiaru posiadanych środków. Ponadto stwierdzono, że Minister Klimatu i Środowiska zaniechał niezwłocznego przekazania informacji Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej o wydaniu dwóch decyzji w sprawie blokady wydatków w budżecie środków europejskich, co było niezgodne procedurą uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Z kolei Wojewoda Kujawsko-Pomorski nie wywiązał się z obowiązku poinformowania Ministra Finansów o dokonanej blokadzie planowanych wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 1,2 mln zł. Natomiast dyrektor Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Nowym Sączu nie poinformowała niezwłocznie Centrali Krajowego Biura Wyborczego o nadmiarze posiadanych środków w kwocie 1,2 mln zł z rezerwy celowej na dotacje przekazywane dla jednostek samorządu terytorialnego na wypłaty diet dla mężów zaufania, co było działaniem nierzetelnym.

Łączna kwota wydatków, w odniesieniu do których Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości lub sformułowała uwagi w tym zakresie, wyniosła 305,6 mln zł i dotyczyła części: *Kancelaria Sejmu*[80], *Rzecznik Praw Obywatelskich*[81], *Gospodarka*[82], *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*[83], *Sprawy wewnętrzne*[84], *Państwowa Inspekcja Pracy*[85], *Środowisko*[86], *Krajowe Biuro Wyborcze*[87], *Informatyzacja*[88],

80 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu,* nr KBF.410.1.2.2024 r.

81 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich,* nr KBF 410.1.4.2024 r.

82 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 20 – Gospodarka oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji*. Nr ewid.80/2024/P/24/001/KGP, Warszawa 2024.

83 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Promocji Kultury.* Nr ewid. 69/2024/P/24/001/KNO, Warszawa 2024.

84 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji.* Nr ewid. 53/2024/P/24/001/KPB, Warszawa 2024.

85 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy.* Nr ewid. 46/2024/P/24/001/KPS, Warszawa 2024.

86 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 41 – Środowisko oraz 51 – Klimat*. Nr ewid. 39/2024/P/24/001/KSI, Warszawa 2024.

87 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze.* Nr ewid. 79/2024/P/24/001/KBF, Warszawa 2024.

88 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.* Nr ewid. 75/2024/P/24/001/KAP, Warszawa 2024.

Zdrowie[89] oraz *Województwa kujawsko-pomorskie*[90], *mazowieckie*[91], *opolskie*[92], *śląskie*[93], *świętokrzyskie*[94], *wielkopolskie*[95] i *zachodniopomorskie*[96].

Niepodejmowanie przez dysponentów decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków lub podejmowanie takich decyzji z opóźnieniem powoduje brak lub ograniczenie możliwości ich efektywnego wykorzystania, a tym samym pozostaje w sprzeczności z celem jakiemu służy ten mechanizm. Ryzyko takie występuje również w przypadku dokonywania blokad dopiero pod koniec grudnia. W 2023 r. w ostatnich dniach grudnia[97] dokonano blisko 12% wszystkich blokad (1993,2 mln zł).

Zapewnienia finansowania lub dofinansowania

W 2023 r. Minister Finansów wydał 319 decyzji o zapewnieniu finansowania zadań z budżetu państwa i budżetu środków europejskich na kwotę 6512,4 mln zł, z tego do sfinansowania w 2023 r. w kwocie 944,3 mln zł, do sfinansowania po 2023 r. w kwocie 5568,2 mln zł. Kwota zapewnień finansowania udzielonych z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich na 2023 r., wynikająca z decyzji wydanych w tym roku i w latach poprzednich, wyniosła 3697,9 mln zł, z tego 931,5 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w 2023 r., a 2766,4 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w latach poprzednich.

W wyniku kontroli 20 decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania wydatków (6,3% ogółu wydanych decyzji) stwierdzono, że decyzje te wydawane były zgodnie z przepisami i bez zbędnej zwłoki.

W 2023 r. w Ministerstwie Finansów do rozpatrywania wniosków dysponentów środków budżetu państwa wykorzystano po raz pierwszy Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa TREZOR, który umożliwia dysponentom procedowanie wniosków o zapewnienia finansowania w formie elektronicznej.

Przeniesienia wydatków

Na wniosek dysponentów Minister Finansów wydał 217 decyzji dotyczących przeniesień wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w trybie art. 194 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych na łączną kwotę 597,4 mln zł, w tym 120 decyzji na kwotę 146,9 mln zł w zakresie budżetu państwa oraz 97 decyzji na kwotę 450,4 mln zł w zakresie budżetu środków europejskich.

89 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego. Nr ewid. 32/2024/P/24/001/KZD,* Warszawa 2024.

90 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/04 – Województwo kujawsko-pomorskie.* Nr ewid. 43/2024/P/24/001/LBY, Warszawa 2024.

91 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/14 – Województwo mazowieckie.* Nr ewid. 54/2024/P/24/001/LWA, Warszawa 2024.

92 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/16 – Województwo opolskie.* Nr ewid. 82/2024/P/24/001/LOP, Warszawa 2024.

93 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/24 – Województwo śląskie.* Nr ewid. 65/2024/P/24/001/LKA, Warszawa 2024.

94 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/26 – Województwo świętokrzyskie.* Nr ewid. 35/2024/P/24/001/LKI, Warszawa 2024.

95 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/30 – Województwo wielkopolskie.* Nr ewid. 73/2024/P/24/001/LPO, Warszawa 2024.

96 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie.* Nr ewid. 56/2024/P/24/001/LSZ, Warszawa 2024.

97 Od 27 do 31 grudnia 2023 r.

Przeglądy wydatków

Przeglądy wydatków są z jednym z kluczowych elementów przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 26 lipca 2016 r. *Założeń reformy systemu budżetowego*. Nie są one jednak wykorzystywane w pracach planistycznych, na co Najwyższa Izba Kontroli wskazuje już od 2021 r.

W 2023 r. zostały zakończone dwa pilotażowe przeglądy wydatków: przegląd dotyczący zakupu i wykorzystania sprzętu medycznego oraz wybranych wysoko kosztochłonnych wyrobów medycznych przeznaczonych do udzielania świadczeń diagnostyczno-terapeutycznych, a także przegląd zachęt podatkowych wspierających innowacyjność z udziałem ekspertów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Raport z pierwszego przeglądu pokazał, że podejmowane od lat próby centralizacji zakupów w ochronie zdrowia na większą skalę, jak do tej pory nie są efektywne. Raport z drugiego przeglądu jest odmienny od pozostałych, ponieważ przedmiotem badań były dochody budżetu państwa utracone z tytułu zachęt wspierających innowacyjność. W dokumencie końcowym przedstawiono warianty polityki (dostępne możliwe rozwiązania) odnoszące się do poszczególnych wniosków dla preferencji IP Box[98] oraz dla ulgi B+R[99]. Jako oczekiwany skutek wskazano utrzymanie kontroli nad wpływem preferencji oraz ulgi na finanse publiczne oraz możliwość podjęcia szybkiej reakcji na zmiany wpływające na skutek preferencji dla finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przeprowadzone dotychczas przeglądy wydatków nie przyczyniły się do wzmocnienia procesu planowania budżetu państwa, nie miały wpływu na efektywność wydatkowania środków publicznych oraz nie miały przełożenia na inne akty prawne z danej polityki wydatkowej państwa.

W toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli uznała za działanie nierzetelne przekazanie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przeglądu wydatków dopiero w styczniu 2024 r., mimo iż 1 lipca 2023 r. weszły w życie przepisy dotyczące przeglądu wydatków (art. 175a-175h ustawy o finansach publicznych). Do końca marca 2024 r. nie zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przeglądu wydatków ani wytyczne Ministra Finansów w zakresie ich prowadzenia. Zbyt długotrwałe przygotowywanie wymienionego projektu rozporządzenia uniemożliwiło jego wejście w życie z początkiem 2024 r., a co za tym idzie – rozpoczęcie dokonywania przeglądu wydatków na nowych zasadach już od początku tego roku. Rozporządzenie[100] weszło w życie z dniem 15 maja 2024 r.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, tak jak w ubiegłych latach, na długotrwałość i małą liczbę prowadzonych przeglądów wydatków, a także brak przejrzystego systemu monitoringu rezultatów wdrażanych rekomendacji. W 2023 r. nie zostały rozpoczęte nowe przeglądy wydatków, a raportów z zakończonych w 2023 r. pilotażowych przeglądów wydatków nie opublikowano na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadne jest rozważenie zmiany formuły wykonywanych przez Ministerstwo Finansów przeglądów wydatków, tak aby służyły one przede wszystkim identyfikacji obszarów działania państwa, w których można osiągnąć oszczędności i poszerzyć przestrzeń fiskalną na finansowanie nowych zadań publicznych, na przykład z zakresu obronności lub ochrony zdrowia.

98 Podatek od dochodu z kwalifikowanych praw własności intelektualnej – IP Box (IP – intellectual property).

99 Polega na możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania wydatków związanych z prowadzeniem prac badawczo-rozwojowych.

100 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie przeglądu wydatków (Dz. U. poz. 766).

Nie byłoby wtedy konieczne proporcjonalne redukowanie wydatków w poszczególnych częściach budżetowych, szczególnie dotkliwe dla tych dysponentów, którzy planują i działają bardziej efektywnie od innych, wobec czego nie mają dużych możliwości redukowania wydatków bez zmniejszenia jakości i zakresu realizowanych zadań.

Do sytuacji takiej doszło 2 grudnia 2022 r., czyli w trakcie prac Sejmu nad projektem ustawy budżetowej na rok 2023, gdy Minister Finansów zwrócił się do innych ministrów oraz kierowników urzędów centralnych i wojewódzkich, a także do prezesów samorządowych kolegiów odwoławczych o przedstawienie propozycji zmniejszenia o 5% wydatków ujętych w tym projekcie, w częściach budżetu państwa, których wskazane wyżej organy są dysponentami, z wyłączeniem środków planowanych w rezerwach celowych.

2. Wykonanie zadań przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego

Narodowy Bank Polski

Narodowy Bank Polski w 2023 r. w ramach bankowej obsługi budżetu państwa prowadził centralny rachunek bieżący budżetu państwa oraz rachunki bieżące i pomocnicze jednostek sektora finansów publicznych. Obsługiwał również rachunki lokat terminowych ministra właściwego do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych (tj. Minister Finansów) oraz innych jednostek sektora finansów publicznych (w tym państwowych jednostek budżetowych, urzędów obsługujących organy podatkowe i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego).

Na koniec 2023 r. Narodowy Bank Polski obsługiwał 2884 jednostki sektora finansów publicznych. Dla podmiotów tych prowadził 28 805 rachunków. Zasady prowadzenia rachunków w Narodowym Banku Polskim określały umowy zawarte z poszczególnymi ich dysponentami.

W 2023 r. Narodowy Bank Polski wykonywał bankową obsługę budżetu państwa zgodnie z obowiązującymi przepisami[101] oraz umowami.

Na centralnym rachunku budżetu państwa gromadzone były środki finansowe niezbędne do pokrycia bieżącego deficytu budżetowego. Nie wystąpiły przypadki, zabronionego na gruncie art. 220 ust. 2 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej, bezpośredniego finansowania deficytu przez zaciąganie zobowiązań w Narodowym Banku Polskim.

Zgodnie z dyspozycją Ministerstwa Finansów, po rozliczeniu środków budżetowych za 2023 r. i przekazaniu ich na centralny rachunek bieżący budżetu państwa przez państwowe jednostki budżetowe i urzędy obsługujące organy podatkowe, Narodowy Bank Polski dokonał zamknięcia 26 stycznia 2024 r. rachunków dochodów państwowych jednostek budżetowych oraz rachunków dochodów budżetu państwa gromadzonych przez urzędy obsługujące organy podatkowe, a 19 lutego 2024 r. rachunków wydatków państwowych jednostek budżetowych, dotacji podlegających zwrotowi do budżetu państwa oraz wpływów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa.

[101] To jest zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2002 r. poz. 2025), rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 259, ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach (Dz. U. z 2024 r. poz. 436).

Bank Gospodarstwa Krajowego

Bank Gospodarstwa Krajowego wykonywał czynności związane z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie, ich zwrotem oraz obsługą innych operacji związanych z tym procesem. Na przestrzeni ostatnich czterech lat liczba jednostek przekazujących wolne środki Ministrowi Finansów wzrosła z 411 w 2020 r. do 442 jednostek w 2023 r. Wzrosła również liczba otwartych rachunków bankowych do gromadzenia wolnych środków przekazywanych na rachunki Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (z 2452 do 2819).

Bank Gospodarstwa Krajowego w 2023 r. prowadził także 834 rachunki depozytowe w złotych polskich i 2232 w walutach obcych dla 278 sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych oraz 116 rachunków depozytowych w złotych i 464 w walutach obcych dla 58 prokuratur. Środki zgromadzone na wyżej wymienionych rachunkach z końcem dnia roboczego podlegały przekazaniu na depozyt overnight.

Średni stan dzienny środków przekazanych w depozyt overnight w 2023 r. wyniósł 68 508,2 mln zł, a średni stan dzienny depozytów terminowych w 2023 r. wyniósł 36 785,7 mln zł.

W efekcie zarządzania wolnymi środkami oraz depozytami sądów i prokuratur Bank Gospodarstwa Krajowego w 2023 r. naliczył i wypłacił w imieniu Ministra Finansów odsetki w wysokości 6607,9 mln zł, tj. o 37% więcej niż w 2022 r. (4823,1 mln zł), co wynikało z istotnego wzrostu oprocentowania depozytów w 2023 r.

Bank Gospodarstwa Krajowego, pełniąc rolę centralnego podmiotu płatniczego do realizacji płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich, prowadził w 2023 r. działania związane z obsługą bankową dochodów oraz płatności z budżetu środków europejskich, w ramach rachunków bankowych otwartych na podstawie trzech umów zawartych z Ministrem Finansów.

W ramach obsługi zleceń Ministra Finansów w zakresie deponowania wolnych środków budżetu państwa Bank Gospodarstwa Krajowego w 2023 r. otworzył 220 rachunków depozytów terminowych w złotych. Od zdeponowanych środków Bank Gospodarstwa Krajowego naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w kwocie 1535,2 mln zł. Minister Finansów złożył także 327 depozytów overnight, od których Bank Gospodarstwa Krajowego naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w łącznej kwocie 151,5 mln zł. Średniomiesięczna roczna wartość depozytów terminowych Ministra Finansów wyniosła 23 903,2 mln zł, a rachunków depozytów overnight – 2517,3 mln zł.

Minister Finansów w 2023 r. założył także lokatę walutową o wartości 27 mln dolarów amerykańskich. Odsetki od tego depozytu zostały naliczone w wysokości 124,9 tys. dolarów amerykańskich i w tej kwocie przekazane na rachunek Ministra Finansów.

Kwota opłat i prowizji przekazana w 2023 r. do Banku Gospodarstwa Krajowego przez Ministra Finansów wyniosła 30,9 mln zł. Była ona o 2,4 mln zł wyższa od kwoty prowizji zapłaconej przez Ministra Finansów w 2022 r.

IV. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- **Dochody budżetu państwa w 2023 r. były niższe od zapisanych w nowelizacji ustawy budżetowej o 4,6%, a w porównaniu do wykonania 2022 r. były wyższe o 13,7%.**
- **Wydatki budżetu państwa w 2023 r. wykonano na poziomie nieco ponad 98% i 95% limitu przyjętego w ustawie budżetowej i nowelizacji oraz prawie 128% wydatków poniesionych w roku ubiegłym. Wielkość wydatków budżetu państwa w latach 2020-2023 nie jest w pełni porównywalna z uwagi na zastosowanie w tych latach różnorodnych mechanizmów zaburzających przejrzystość i roczność budżetu.**
- **Deficyt budżetu państwa na koniec 2023 r. był prawie siedmiokrotnie wyższy niż w 2022 r. i stanowił 14,9% zrealizowanych dochodów, podczas gdy rok wcześniej relacja ta wyniosła zaledwie 2,5%.**
- **Dochody i wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane zostały odpowiednio w 71,1% i 60,9% kwot przyjętych zarówno w ustawie budżetowej, jak i nowelizacji. Na koniec roku 2023 wystąpiła nadwyżka budżetu środków europejskich bliska 1 mld zł, podczas gdy prognozowany wynik zakładał deficyt wynoszący ponad 16 mld zł.**

1. Zbiorcze dane o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Dochody budżetu państwa w 2023 r. zrealizowano w wysokości 573 957,9 mln zł, a wydatki 659 586,5 mln zł. W porównaniu do kwot zapisanych w nowelizacji ustawy budżetowej dochody i wydatki były niższe odpowiednio o 4,6% i 4,9%. Zarówno dochody, jak i wydatki budżetu państwa 2023 r. w porównaniu do wykonania z lat 2020-2022 były wyższe, i tak w przypadku dochodów odpowiednio o 36,7%, 16% i 13,7%, a w zakresie wydatków o 30,7%, 26,5% oraz o 27,5%.

Należy zaznaczyć, że wielkość zrealizowanych w 2023 r. wydatków nie może być w pełni porównywalna z wydatkami zrealizowanymi w latach 2020-2022, na co wpływ miało szereg mechanizmów zaburzających zasady budżetowe, w tym finansowanie zadań ze środków pozabudżetowych, wykorzystywanie mechanizmu wydatków niewygasających czy dokonanie pod koniec roku 2021, jak i 2022 wpłat do różnego rodzaju funduszy, w tym głównie do funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Mechanizmy te, zaburzające zasadę przejrzystości finansów publicznych, zostały opisane w rozdziale III. *Realizacja ustawy budżetowej*.

Limit deficytu budżetu państwa na koniec roku 2023 w znowelizowanej ustawie budżetowej ustalono na poziomie 92 000 mln zł, podczas gdy w ustawie w pierwotnym brzmieniu wynosił on 68 000 mln zł. Ostatecznie zrealizowany deficyt budżetu państwa wyniósł 85 628,6 mln zł i stanowił prawie 15% zrealizowanych dochodów, podczas gdy rok wcześniej relacja ta wyniosła zaledwie 2,5%. Deficyt na koniec 2023 r. był kilkukrotnie wyższy od deficytu w latach 2021-2022.

Dochody budżetu środków europejskich zrealizowano na poziomie 76 050,3 mln zł, czyli 71,1% planu[101] i 104,6% wykonania roku poprzedniego. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 75 082,1 mln zł i były wyższe od wydatków na koniec 2022 r. nieco ponad 1% oraz stanowiły blisko

[101] Zapisanego zarówno w pierwotnej ustawie budżetowej, jak i nowelizacji ustawy.

61% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Ustalony w ustawie budżetowej na koniec 2023 r. deficyt budżetu środków europejskich na poziomie 16 182,7 mln zł, pomimo nowelizacji ustawy nie został zmieniony i zamknął się nadwyżką w wysokości 968,3 mln zł. Dla porównania w 2022 r. w budżecie środków europejskich odnotowano deficyt w wysokości 1386,4 mln zł.

W roku 2023, analogicznie jak w latach poprzednich, wynik budżetu środków europejskich nie uwzględniał dochodów wynikających ze zwrotów płatności dokonanych w latach poprzednich, które wpłynęły w trakcie roku na rachunek do obsługi płatności w wysokości 1304,6 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli kolejny raz zwraca uwagę na potrzebę uwzględnienia tych zwrotów, zgodnie z zasadą kasowości i roczności budżetu, w bieżącym wyniku budżetu środków europejskich. Warto przy tym podkreślić, że na ten fakt po raz pierwszy Najwyższa Izba Kontroli zwracała już uwagę w roku 2012[102], nadal jednak nie zostało to uwzględnione przez Ministerstwo Finansów.

Tabela 7. Wykonanie dochodów, wydatków oraz wyniku budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023			7:2	7:3	7:4	7:5	7:6
	Wykonanie			Ustawa[1]	Nowelizacja[2]	Wykonanie					
	mln zł						%				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Budżet państwa											
Dochody	419 795,7	494 843,5	504 820,8	604 543,8	601 378,4	573 957,9	136,7	116,0	113,7	94,9	95,4
Wydatki[3]	504 776,1	521 216,8	517 398,9	672 543,8	693 378,4	659 586,5	130,7	126,5	127,5	98,1	95,1
Wynik	-84 980,5	-26 373,4	-12 578,1	-68 000,0	-92 000,0	-85 628,6	100,8	324,7	680,8	125,9	93,1
Budżet środków europejskich											
Dochody	79 036,6	73 548,0	72 716,3	107 018,8	107 018,8	76 050,3	96,2	103,4	104,6	71,1	71,1
Wydatki	80 810,0	72 887,5	74 102,7	123 201,5	123 201,5	75 082,1	92,9	103,0	101,3	60,9	60,9
Wynik	-1 773,3	660,5	-1 386,4	-16 182,7	-16 182,7	968,3	-54,6	146,6	-69,9	-6,0	-6,0
Razem											
Dochody	498 832,3	568 391,5	577 537,1	711 562,6	708 397,2	650 008,3	130,3	114,4	112,5	91,3	91,8
Wydatki[3]	585 586,1	594 104,3	591 501,6	795 745,3	816 579,9	734 668,6	125,5	123,7	124,2	92,3	90,0
Wynik	-86 753,8	-25 712,8	-13 964,5	-84 182,7	-108 182,7	-84 660,3	97,6	329,3	606,3	100,6	78,3

[1] Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256).

[2] Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 1574).

[3] Wydatki budżetu państwa oraz wydatki razem w latach 2020–2021 obejmują wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego, w 2020 r. – 11 639,6 mln zł, a w 2021 r. – 7621,2 mln zł.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

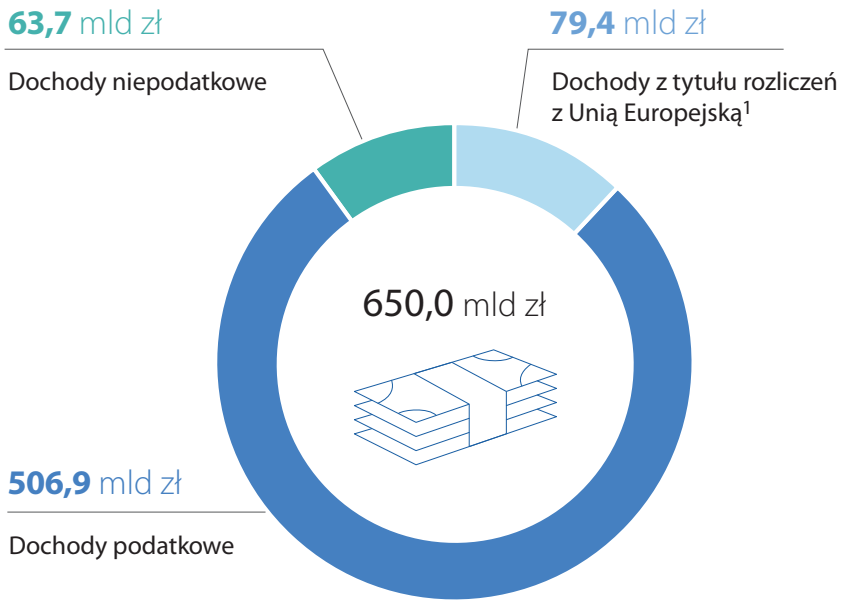
Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 650 008,3 mln zł, co oznacza wzrost o 12,5% (o 72 471,1 mln zł) w porównaniu do roku poprzedniego. Zarówno prognozy dochodów ujęte w ustawie budżetowej, jak i w jej nowelizacji nie zostały w pełni zrealizowane – wyniosły odpowiednio 91,3% oraz 91,8% planu. Na niższe od planu wykonanie dochodów największy wpływ miała realizacja dochodów w sytuacji słabszego od planowanego wzrostu gospo-

[102] W wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/13/033 – *Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską,* nr KBF.4100.14.01/2013.

darczego oraz dokonanie przez organy podatkowe znacznych zwrotów VAT w ostatnim miesiącu 2023 r. W istotnej części (11 572,8 mln zł) były to kwoty, dla których ustawowy termin zwrotu upływał w 2024 r.

Dochody podatkowe stanowiły 78% dochodów ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w 2022 r. relacja ta wyniosła blisko 81%. Największy wzrost dochodów podatkowych dotyczył podatku dochodowego od osób fizycznych (o 23 558,6 mln zł) i podatku od towarów i usług o (13 876,8 mln zł). Zmniejszeniu natomiast uległy o 2253,5 mln zł dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku od niektórych instytucji finansowych o 168,1 mln zł.

Infografika 4. Struktura zrealizowanych w 2023 r. dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich



[1] Dochody z tytułu rozliczeń z Unią Europejską obejmują, oprócz dochodów budżetu środków europejskich, dochody z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dochody niepodatkowe stanowiły w 2023 r. 9,8% ogółu dochodów i w porównaniu do roku 2022 znacząco wzrosły. Do głównej przyczyny wzrostu można zaliczyć przekazanie środków z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w wysokości 18 289,3 mln zł na dochody budżetu państwa jako dochody państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych. W roku ubiegłym środki z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów w kwocie 9027,4 mln zł przekazano do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19[103].

Dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie 87% wydatków tego budżetu, podczas gdy w latach 2021-2022 było to odpowiednio 94,9% i 97,6%. dochody budżetu środków europejskich w 2023 r. stanowiły 101,3% kwoty zrealizowanych wydatków. Dochody budżetu państwa i budżetu

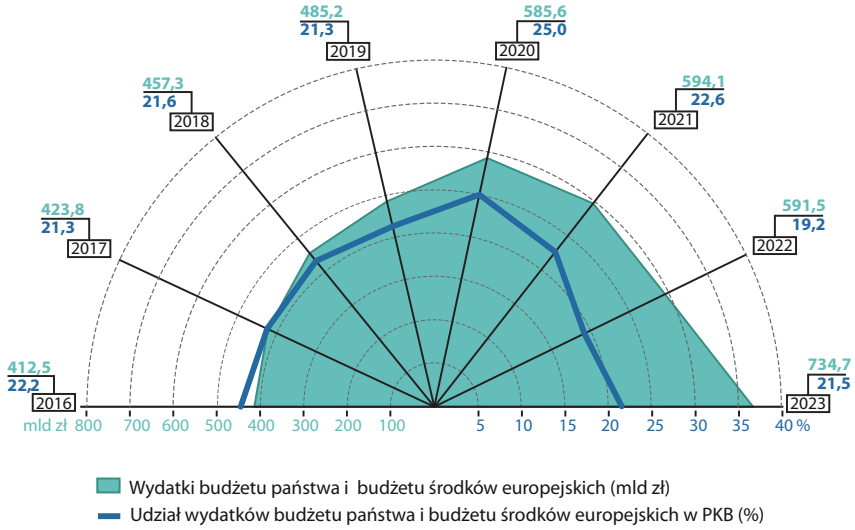
[103] Na podstawie art. 46 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1772, ze zm.).

środków europejskich pokryły 88,5% łącznych wydatków obu budżetów, tj. o 9,2 punktu procentowego mniej niż w 2022 r.

Na przestrzeni ostatnich trzech analizowanych lat nastąpił wyraźny wzrost wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. O ile w latach 2021-2022 wydatki te osiągnęły zbliżone wielkości bliskie 600 mld zł, to w 2023 r. znacznie przekroczyły wartość 700 mld zł. Na tak znaczny wzrost wydatków ogółem w stosunku do roku poprzedniego, aż w 99%, miało zwiększenie wydatków budżetu państwa.

W 2023 r. wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca[104] były znacznie wyższe niż w roku 2022 i wyniosły 19,5 tys. zł. W latach 2021-2022 było to mniej niż 16 tys. zł na osobę.

Infografika 5. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich i ich relacja do produktu krajowego brutto w latach 2016-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 r. wyniósł 84 660,3 mln zł, co oznacza że był on sześciokrotnie wyższy niż rok wcześniej. W relacji do produktu krajowego brutto deficyt wyniósł 2,5%, co oznacza wzrost o 2 punkty procentowe w porównaniu do roku ubiegłego.

Analizując realizację dochodów i wydatków budżetu państwa na przestrzeni poszczególnych kwartałów 2023 r., należy uznać, że analogicznie jak dotychczas nie były one równomiernie rozłożone. Najwyższe dochody wystąpiły w ostatnim kwartale roku, a najniższe w pierwszym. W drugim i trzecim kwartale zrealizowane dochody kształtowały się mniej więcej na poziomie ¼ dochodów całego roku. Na niższe wykonanie dochodów w pierwszym kwartale roku wpływ miało między innymi wyższe niż prognozowano wpływy odnotowane dopiero od drugiego półrocza z podatku dochodowego od osób fizycznych z tytułu rozliczenia dokonanego przez podatników za rok ubiegły, przesunięcie na czerwiec 2023 r. terminu rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2022 r. oraz efekt

[104] Według danych Głównego Urzędu Statystycznego liczba mieszkańców Polski na 31 grudnia 2023 r. wyniosła 37 637 tys., patrz: Biuletyn Statystyczny nr 3, Warszawa kwiecień 2024 r.

tarczy antyinflacyjnej, która działała w 2022 r.[105], i której efekt był jeszcze widoczny w dochodach osiągniętych w styczniu 2023 r. Na niższe dochody w pierwszym kwartale 2023 r. wpływ miały także dokonane w styczniu zwroty VAT w wysokości ponad dwukrotnie wyższej niż dokonane w styczniu 2022 r.

Podobnie jak w latach ubiegłych, również w 2023 r. najwyższe wydatki wystąpiły w ostatnim kwartale. Najniższe natomiast zrealizowano w pierwszym kwartale, a w kolejnych kwartałach następował ich stopniowy wzrost. W drugim kwartale zrealizowano ponad 22% wydatków całego roku, w trzecim blisko 26%, podczas gdy w ostatnim kwartale 2023 r. ponad 31%. Wydatki w grudniu 2023 r. w wysokości 86 612,8 mln zł były wyższe o 15 466,2 mln zł od wydatków z grudnia 2022 r. i jednocześnie niższe o 33 541 mln zł (o 27,9%) od wydatków zrealizowanych w grudniu 2021 r. Wysokość wydatków w grudniu 2023 r. determinowały wydatki majątkowe poniesione w części *Obrona narodowa* w wysokości 12 646,7 mln zł[106], na obsługę długu skarbu państwa (6731,7 mln zł) oraz dokonanie – z części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* – wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 5026,2 mln zł.

Tabela 8. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w poszczególnych kwartałach 2023 r.

Wyszczególnienie	Kwartały			
	I	II	III	IV
Budżet państwa				
Dochody ogółem (mln zł)	124 691,1	145 915,2	147 382,0	155 969,7
realizacja (%)	21,7	25,4	25,7	27,2
podatkowe (mln zł)	109 231,3	129 254,1	128 269,4	140 112,0
niepodatkowe (mln zł)	15 347,9	15 787,7	18 524,2	14 049,9
środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi (mln zł)	111,9	873,3	588,4	1 807,8
Wydatki ogółem (mln zł)	136 719,6	146 569,0	169 394,1	206 903,9
wykonanie (%)	20,7	22,2	25,7	31,4
bieżące (mln zł)	27 767,1	26 278,9	28 516,5	39 906,9
majątkowe (mln zł)	8 140,6	9 040,7	14 644,5	27 261,6
na obsługę długu (mln zł)	8 172,8	17 001,5	12 660,0	23 876,1
współfinansowanie projektów z udziałem UE (mln zł)	2 495,3	2 469,3	2 374,6	4 598,3
Wynik (mln zł)	-12 028,4	-653,8	-22 012,1	-50 934,2
Budżet środków europejskich				
Dochody ogółem (mln zł)	15 997,8	13 062,2	14 650,4	32 339,8
realizacja (%)	21,0	17,2	19,3	42,5
Wydatki ogółem (mln zł)	15 351,3	13 708,7	14 538,5	31 483,5
wykonanie (%)	20,4	18,3	19,4	41,9
Wynik (mln zł)	646,5	-646,5	111,9	856,3

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

105 Przez cały 2022 r. obowiązywało szereg zwolnień i obniżek stawek podatku wprowadzonych w ramach tarcz antyinflacyjnych.

106 W tym 8489 mln zł stanowiły zaliczki wypłacone kontrahentom. Wydatki majątkowe poniesione tylko w grudniu stanowiły prawie 30% wszystkich wydatków majątkowych tej części w 2023 r.

Na koniec każdego kwartału wystąpiła nadwyżka wydatków nad dochodami. Najniższy deficyt wynoszący 653,8 mln zł wystąpił w drugim kwartale. Deficyt w pierwszym i trzecim wynosił odpowiednio 12 028,4 mln zł i 22 012,1 mln zł. Podobnie jak w latach poprzednich najwyższa kwota deficytu wystąpiła w ostatnim kwartale (50 934,2 mln zł), przy czym w samym grudniu deficyt wyniósł aż 42 985,3 mln zł. Tylko w trzech miesiącach 2023 r. wystąpiła nadwyżka dochodów nad wydatkami (styczeń, kwiecień, czerwiec).

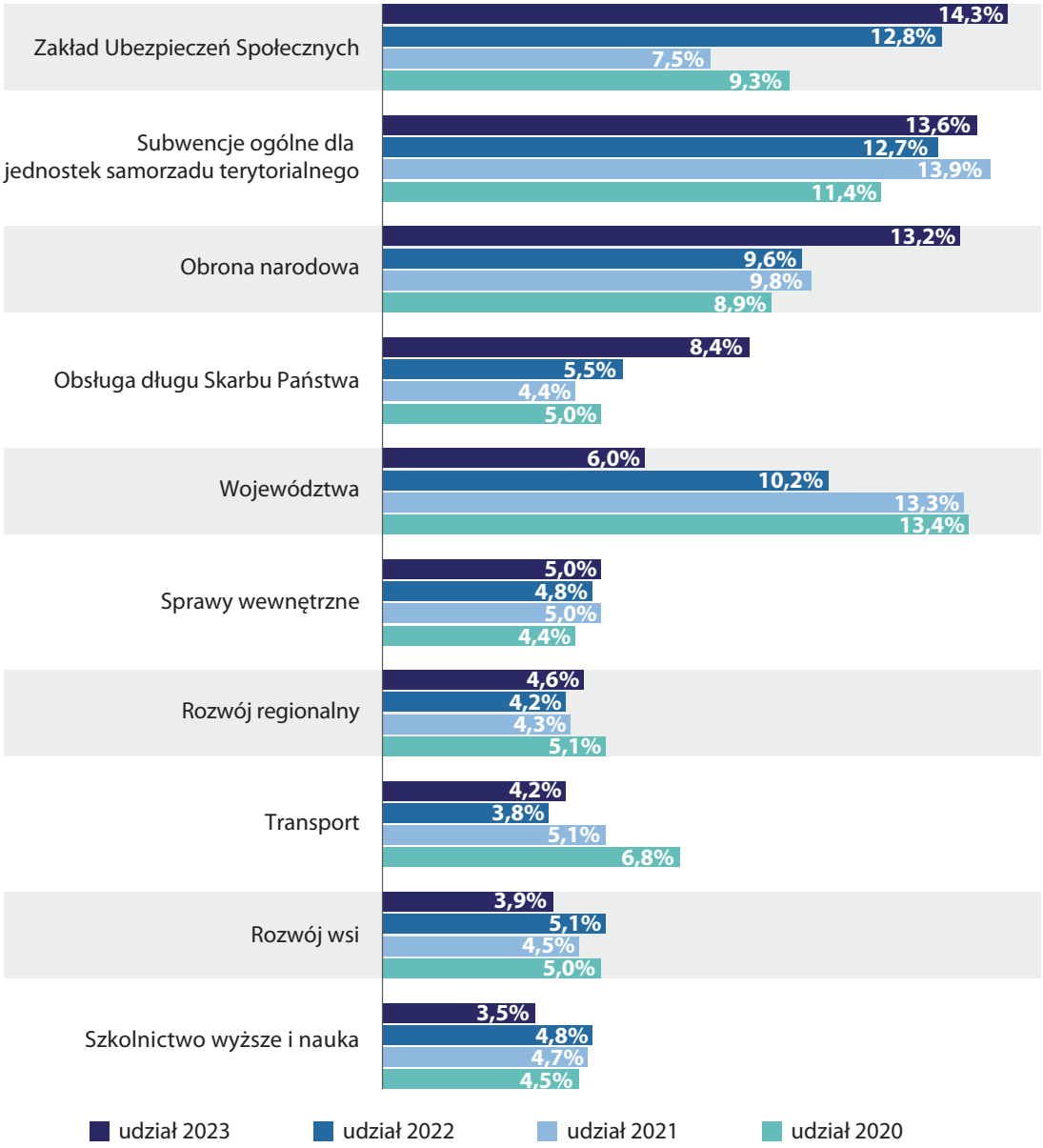
Na przestrzeni trzech pierwszych kwartałów zarówno dochody, jak i wydatki budżetu środków europejskich realizowane były dość równomiernie w przedziale od nieco ponad 17% do 21%. Analogicznie jak w budżecie państwa realizacja dochodów i wydatków w ostatnim kwartale mocno odbiegała od pozostałej części roku, i tak w ostatnim kwartale zrealizowano ponad 42% dochodów i blisko 42% wydatków całego roku. W budżecie środków europejskich, odmiennie niż miało to miejsce w budżecie państwa, wyłącznie w drugim kwartale roku wystąpiła nadwyżka wydatków nad dochodami (646,5 mln zł). W pozostałych kwartałach występowała odwrotna tendencja i w głównej mierze za końcowy wynik budżetu środków europejskich odpowiadała nadwyżka dochodów nad wydatkami odnotowana w czwartym kwartale 2023 r.

Wykonane w 2023 r. wydatki budżetu państwa w części *Najwyższa Izba Kontroli* wyniosły 357,8 mln zł, co oznacza wzrost w porównaniu do roku poprzedniego o 7,6%. Ponad 96% wydatków przeznaczone było na wydatki bieżące, w tym na wydatki osobowe wraz z pochodnymi od wynagrodzeń przeznaczono 81% budżetu, a na podróże służbowe – 1,9%. Dochody budżetu państwa w części *Najwyższa Izba Kontroli* zrealizowano w kwocie 1,2 mln zł (o 102,4% więcej niż w roku ubiegłym).

Analogicznie jak w roku ubiegłym wydatki budżetu państwa w 2023 r. realizowane były w 155 częściach budżetowych, w tym w 16 województwach, 49 samorządowych kolegiach odwoławczych i 11 częściach odpowiadających sądom apelacyjnym. Wydatki budżetu środków europejskich realizowano w 65 częściach (64 w roku ubiegłym), w tym w 16 województwach i 11 częściach odpowiadających sądom apelacyjnym.

W porównaniu do roku poprzedniego nastąpiło zwiększenie koncentracji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w ujęciu części budżetowych. W 2023 r. 90% wydatków skoncentrowanych było w 23 częściach (27 w roku ubiegłym), w tym w czterech województwach (10 w roku 2022). W pozostałych 132 częściach łączne wydatki wyniosły 71 999,7 mln zł. Jedynie w trzech częściach budżetowych zrealizowano nieco ponad 41% ogółu wydatków, podczas gdy w 2022 r. części te odpowiedzialne były za nieco ponad 35% wszystkich wydatków.

Infografika 6. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich według części budżetowych o najistotniejszych kwotach w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

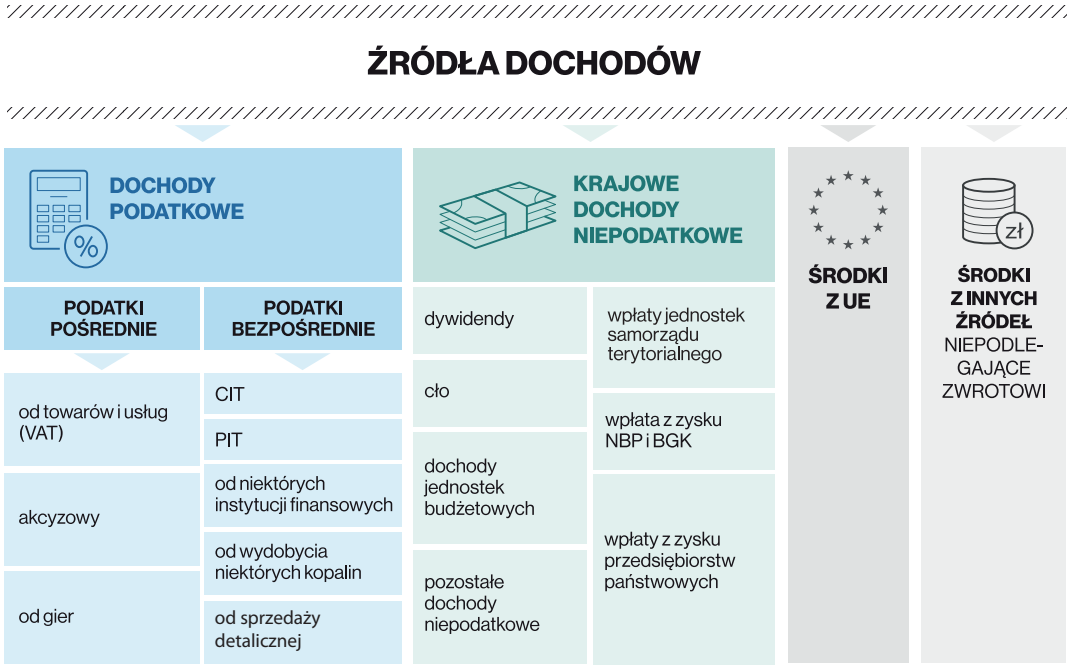
Blisko 91% dochodów budżetu państwa realizowane było w 2023 r. tylko w jednej części *Podatki i inne wpłaty* na rzecz budżetu państwa. Pozostałą cześć dochodów budżetu państwa zrealizowano w 146 częściach budżetowych. Dochody budżetu środków europejskich realizowane były wyłącznie w jednej części budżetowej – *Dochody budżetu środków europejskich*.

2. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- **Plan dochodów budżetu państwa określony w zmienionej ustawie budżetowej nie został wykonany, zdecydowały o tym niższe o 5,6% od prognoz dochody podatkowe, gdy dochody z pozostałych źródeł były łącznie o 8,9% wyższe od założonych.**
- **W warunkach słabszej od planowanej sytuacji makroekonomicznej uzyskano wyraźnie mniejsze od prognozy dochody z podatku od towarów i usług (o 10,5%) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (o 12,5%).**
- **Dochody podatkowe były o 8,9% wyższe od dochodów osiągniętych w roku poprzednim, a ich przyrost był częściowo efektem przywrócenia stawek podatku akcyzowego oraz większości stawek podatku od towarów i usług obniżonych w 2022 r. w ramach tzw. tarcz antyinflacyjnych.**
- **Dochody z podatku od towarów i usług drugi rok z rzędu rosły wolniej niż baza makroekonomiczna; według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów wyraźnie wzrosła luka VAT.**
- **Organy egzekucyjne wyegzekwowały, podobnie jak w roku poprzednim, zaległości podatkowe na kwotę 6,6 mld zł, a relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do ogólnej kwoty zaległości podatkowych była na porównywalnym do 2022 r. poziomie i na koniec roku wyniosła 6,2%, wobec średnio 3,6% w latach 2020-2021.**
- **Ściągalność wpływów bieżących wyniosła 98,5% i była zbliżona do osiągniętej w latach poprzednich, natomiast ściągalność zaległości podatkowych z lat ubiegłych (4,85%) mimo nieznacznej poprawy pozostawała niska.**
- **Dochody budżetu środków europejskich zrealizowano w 71,1%. Przy odniesieniu wykonania do planu pomniejszonego o dochody zaplanowane na Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, wskaźnik powyższy wyniósł 94,8%. Ich wysokość była uzależniona przede wszystkim od kwoty transferów z Unii Europejskiej oraz od kwoty wydatków ponoszonych na realizację płatności.**

Plan dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich przyjęty w pierwotnej ustawie budżetowej na rok 2023 w kwocie 711 562,6 mln zł, obniżono na etapie jej nowelizacji do 708 397,1 mln zł, tj. o 0,4%. Uzyskane dochody wyniosły 650 008,3 mln zł i były o 58 388,9 mln zł, tj. o 8,2%, niższe od prognozowanych w ustawie o zmianie ustawy budżetowej. Dochody budżetu państwa stanowiły 88,3% zrealizowanych dochodów.

Infografika 7. Źródła dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 72 471,1 mln zł, tj. o 12,5%, wyższe niż w roku poprzednim.

2.1. Dochody budżetu państwa

Dochody budżetu państwa wyniosły 573 957,9 mln zł i były niższe od zaplanowanych. W porównaniu do prognozy przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej były o 27 420,4 mln zł, tj. o 4,6%, niższe, a w stosunku do planu określonego w pierwotnej ustawie budżetowej niższe o 30 585,9 mln zł, tj. o 5,1%.

Wykonane dochody budżetu państwa wzrosły o 69 137,1 mln zł, tj. o 13,7%, w stosunku do 2022 r.

Dochody podatkowe wyniosły 506 866,7 mln zł. Ich udział w dochodach budżetu państwa obniżył się do 88,3% z 92,2% w 2022 r. Dochody niepodatkowe, w kwocie 63 709,8 mln zł, stanowiły 11,1% dochodów budżetu państwa. Udział dochodów niepodatkowych w dochodach budżetu państwa wzrósł o 3,8 punktu procentowego w porównaniu do roku poprzedniego. Uzyskano także środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej[107] w kwocie 3381,4 mln zł (0,6% dochodów budżetu państwa, podczas gdy w 2022 r. – 0,5%).

Na dochody budżetu państwa złożyły się głównie dochody zrealizowane w części *Podatki i inne wpłaty* na rzecz budżetu państwa. Wyniosły one 520 914,2 mln zł i stanowiły 90,8% dochodów budżetu państwa. Wysokie dochody zrealizowano również w części *Klimat* – 18 897,2 mln zł, które stanowiły 3,3% dochodów budżetu państwa. Dochody powyżej 1 miliarda złotych wykonano także w częściach:

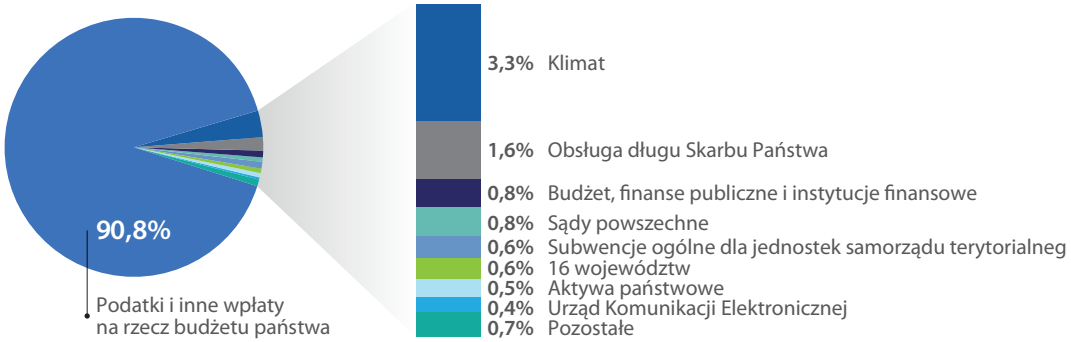
[107] Dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej to dochody, niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich, z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej.

– *Obsługa długu Skarbu Państwa* – 9441,1 mln zł,
– *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – 4403,9 mln zł,
– *Sądy powszechne* – 4386,6 mln zł,
– *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* – 3712,3 mln zł,
– *Aktywa państwowe* – 2929,7 mln zł,
– *Urząd Komunikacji Elektronicznej* – 2225,5 mln zł,

oraz w 16 województwach – 3313,5 mln zł.

Dochody w pozostałych częściach stanowiły 0,7% dochodów budżetu państwa.

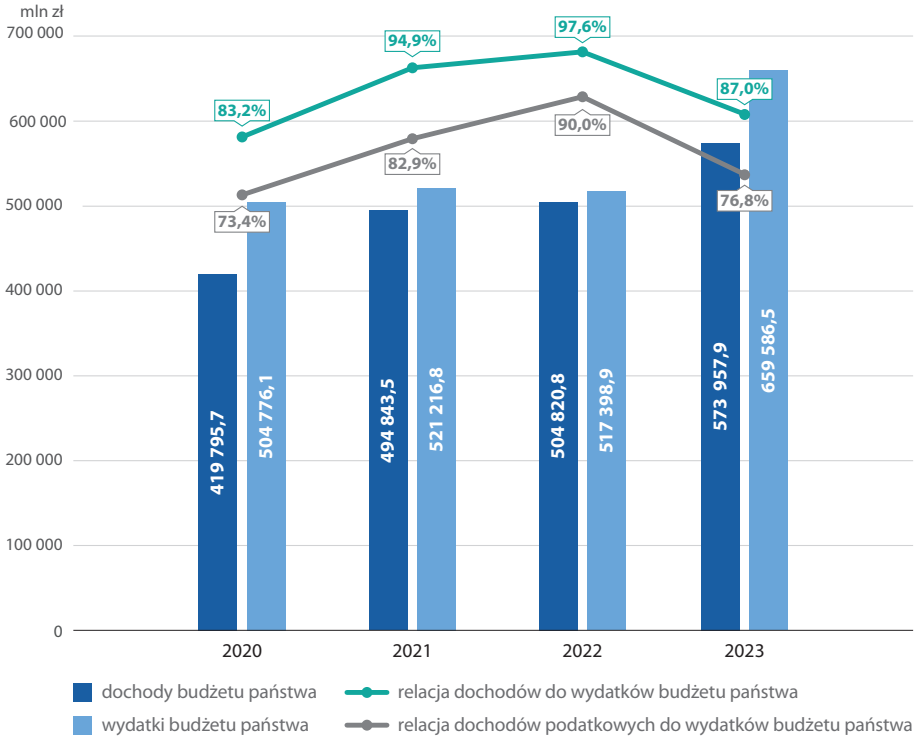
Infografika 8. Struktura dochodów budżetu państwa według części budżetowych w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zrealizowane dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie 87% wydatków budżetu państwa. Relacja ta była niższa niż w latach 2021-2022.

Infografika 9. Relacja dochodów budżetu państwa do wydatków budżetu państwa w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

2.1.1. Wykonanie głównych rodzajów dochodów

Dochody podatkowe

Dochody podatkowe wyniosły 506 866,7 mln zł i były o 29 966,5 mln zł, tj. o 5,6%, niższe od zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2023. Większa różnica pomiędzy planem a wykonaniem dotyczyła pierwotnej ustawy budżetowej. Uzyskane dochody podatkowe były o 38 461,4 mln zł, tj. o 7,1%, niższe od kwoty zaplanowanej w tej ustawie.

Niższe od prognoz wykonanie dochodów wystąpiło w warunkach słabszego od planowanego wzrostu gospodarczego. W 2023 r. wzrost ten wyraźnie spowolnił. Produkt krajowy brutto w ujęciu realnym wzrósł o 0,2%, podczas gdy w 2022 r. o 5,6%. Było to poniżej oczekiwań zakładanych na etapie nowelizacji ustawy budżetowej (0,9%) i pierwotnej ustawy budżetowej (1,7%). Utrzymał się wysoki poziom cen towarów i usług konsumpcyjnych, ceny te wzrosły średnio w 2023 r. o 11,4%, wobec 14,4% w roku 2022. W rezultacie produkt krajowy brutto w ujęciu nominalnym wzrósł o 10,9%, wobec 9,9% zakładanych w pierwotnej ustawie i 12% w nowelizacji (w 2022 r. wskaźnik ten wyniósł 16,9%). Gromadzeniu dochodów nie sprzyjało obniżenie realnego spożycia prywatnego o 1% w porównaniu do roku poprzedniego, wobec wzrostu o 5,4% w 2022 r. (w ujęciu nominalnym spożycie to urosło o 9,7%, wobec 20,3% w 2022 r.). Przedsiębiorstwa funkcjonowały w warunkach dużej niepewności odnośnie rozwoju sytuacji gospodarczej i zmniejszały zapasy surowców i komponentów zapewniających ciągłość procesów produkcyjnych. Popyt krajowy w ujęciu realnym w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszył się o 3,2%, gdy w 2022 r. wzrósł o 5,2% (w ujęciu nominalnym wzrósł o 6%, gdy w roku poprzednim o 18,7%). Odnotowano również wyraźne spowolnienie wzrostu cen produkcji sprzedanej przemysłu do 2,4% z 22,4% w 2022 r.

W okresie znacznego spadku tempa wzrostu produktu krajowego brutto (niekorzystnych warunków cyklicznych), odnotowano silny wzrost luki VAT. Dochody z VAT rosły dużo wolniej niż baza makroekonomiczna.

W rezultacie dochody podatkowe wykonano znacznie poniżej prognoz przyjętych w pierwotnej ustawie budżetowej oraz ustawie budżetowej po nowelizacji. Niższe były głównie dochody z podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowego od osób prawnych.

Tabela 9. Dochody podatkowe według źródeł w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023		6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa[1]	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody podatkowe, w tym:	370 261,8	432 170,4	465 456,1	536 833,2	506 866,7	108,9	94,4
podatek od towarów i usług	184 551,9	215 734,0	230 390,5	272 900,0	244 267,4	106,0	89,5
podatek akcyzowy	71 787,3	75 798,0	79 773,4	83 800,0	84 798,8	106,3	101,2
podatek dochodowy od osób prawnych	41 293,1	52 373,8	70 136,6	77 607,0	67 883,1	96,8	87,5
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	63 797,4	73 606,2	68 107,2	83 570,3	91 665,8	134,6	109,7

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023		6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa[1]	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
zryczałtowany podatek dochodowy	9 254,5	10 911,1	23 257,5	32 386,0	34 502,3	148,3	106,5
podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych[2]	1 222,4	2 736,1	3 570,6	3 002,0	2 854,6	79,9	95,1
podatek od niektórych instytucji finansowych	4 822,1	5 290,7	6 078,9	5 980,0	5 910,8	97,2	98,8
podatek od gier	2 337,9	3 048,9	3 885,7	4 500,0	4 475,7	115,2	99,5
podatek od wydobycia niektórych kopalin	1 672,1	3 686,8	3 786,8	4 600,0	3 912,3	103,3	85,1
podatek od sprzedaży detalicznej	x	2 632,0	3 296,9	3 876,0	3 952,8	119,9	102,0

[1] Ustawa budżetowa po nowelizacji.

[2] Od 2021 r. dane obejmują także zaliczki na podatek z tytułu zbycia praw do spółki nieruchomościowej.

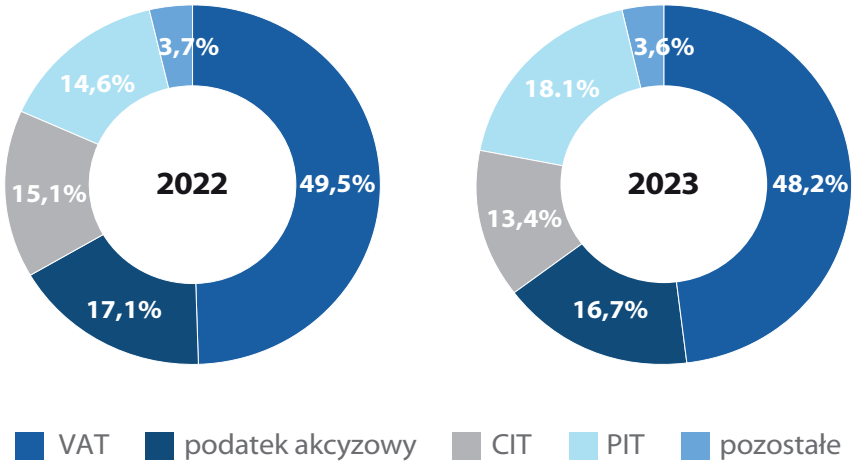
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W porównaniu do roku poprzedniego dochody podatkowe były o 41 410,6 mln zł, tj. o 8,9% wyższe. W największym stopniu na przyrost dochodów wpłynęło zwiększenie dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych o 23 558,6 mln zł oraz z podatku od towarów i usług o 13 876,8 mln zł.

Osiągnięty wzrost dochodów był między innymi efektem przywrócenia większości stawek podatkowych obniżonych w ramach tzw. tarcz antyinflacyjnych. W 2022 r. obowiązywały:
– od 1 do 31 stycznia obniżone stawki VAT na gaz ziemny i energię cieplną (z 23% do 8%) oraz energię elektryczną (z 23% do 5%);
– od 1 lutego do 31 grudnia obniżone stawki VAT na paliwa silnikowe (z 23% do 8%), niektóre produkty żywnościowe, do których stosowano do 31 stycznia 2022 r. stawkę 5% (do 0%), nawozy, środki ochrony roślin, ziemię ogrodniczą i inne środki wspomagające produkcję rolniczą (z 8% do 0%), gaz ziemny (z 8% do 0%), energię cieplną (z 8% do 5%), oraz przedłużono obowiązywanie obniżonej do 5% stawki VAT na energię elektryczną.

Przez cały 2022 r. obowiązywały także obniżone stawki podatku akcyzowego na niektóre paliwa silnikowe, tj. olej napędowy, biokomponenty stanowiące samoistne paliwa, benzynę silnikową, a także gaz skroplony LPG i energię elektryczną, zwolnienie z akcyzy energii elektrycznej zużywanej przez gospodarstwa domowe. Od 1 czerwca do 31 grudnia 2022 r. obowiązywała również obniżona stawka podatku akcyzowego na niektóre oleje opałowe. Spośród wymienionych stawek podatkowych, w 2023 r. utrzymana została obniżona do 0% stawka VAT na niektóre produkty spożywcze.

Infografika 10. Struktura dochodów podatkowych w latach 2022-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Nadal największy udział w dochodach podatkowych miały dochody z podatku od towarów i usług. Stanowiły one 48,2% dochodów podatkowych, tj. o 1,3 punktu procentowego mniej niż w roku poprzednim. W okresie spowolnienia wzrostu gospodarczego, w dochodach podatkowych obniżył się także udział dochodów z podatku akcyzowego oraz dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych. Natomiast zwiększył się wyraźnie z 14,6% do 18,1% udział dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych (udział ten był także wyższy niż w 2021 r., kiedy wyniósł 17%). Dochody te były w 2023 r. drugim źródłem dochodów podatkowych, podczas gdy w 2022 r. plasowały się na pozycji czwartej. Zmiana w strukturze dochodów była rezultatem wysokiego tempa wzrostu dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych (o 34,6%) osiągniętego między innymi w związku z przekazaniem w 2022 r. jednorazowo środków do jednostek samorządu terytorialnego w kwocie 13 673 mln zł[108] (bez przekazania tych środków dochody w 2023 r. byłyby wyższe niż w roku poprzednim o 12,1%).

[108] Dodatkowe środki przekazano na podstawie ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1964). Zgodnie z dodanym na podstawie tej ustawy art. 70j ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 356) jednostki samorządu terytorialnego otrzymały w 2022 r. dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Tabela 10. Relacja dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023
	%			
Dochody podatkowe do PKB, w tym:	15,8	16,4	15,1	14,9
podatek od towarów i usług	7,9	8,2	7,5	7,2
podatek akcyzowy	3,1	2,9	2,6	2,5
podatek dochodowy od osób prawnych	1,8	2,0	2,3	2,0
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	2,7	2,8	2,2	2,7
zryczałtowany podatek dochodowy	0,4	0,4	0,8	1,0
podatek od niektórych instytucji finansowych	0,2	0,2	0,2	0,2
podatek od gier	0,1	0,1	0,1	0,1
podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,1	0,1	0,1	0,1
podatek od sprzedaży detalicznej	x	0,1	0,1	0,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Relacja dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto była niższa od osiągniętej w latach 2017-2022 średnio o 1 punkt procentowy. Ponownie obniżyła się w porównaniu do roku poprzedniego relacja dla dochodów z podatku od towarów i usług. Była ona średnio o 0,7 punktu procentowego niższa niż w latach 2017-2022. Obniżenie się tej relacji w 2022 r. było głównie związane z obowiązywaniem obniżonych stawek podatkowych VAT wprowadzonych w ramach tarcz antyinflacyjnych. Natomiast w 2023 r. stawki te powróciły w większości do poziomu z 2021 r., a została utrzymana zerowa stawka VAT na niektóre artykuły żywnościowe. W warunkach silnego osłabienia wzrostu gospodarczego dochody z podatku od towarów i usług rosły wyraźnie wolniej niż baza podatkowa.

Tabela 11. Udział wybranych kategorii dochodów w dochodach podatkowych i dochodach budżetu państwa w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
	Udział w dochodach podatkowych				Udział w dochodach budżetu państwa			
	%							
Dochody podatkowe	100	100	100	100	88,2	87,3	92,2	88,3
podatki pośrednie, w tym:	69,9	68,2	67,5	65,8	61,6	59,5	62,2	58,1
podatek od towarów i usług	49,8	49,9	49,5	48,2	44,0	43,6	45,6	42,6
podatek akcyzowy	19,4	17,5	17,1	16,7	17,1	15,3	15,8	14,8
podatek dochodowy od osób prawnych	11,2	12,1	15,1	13,4	9,8	10,6	13,9	11,8
podatek dochodowy od osób fizycznych	17,2	17,0	14,6	18,1	15,2	14,9	13,5	16,0
podatek od niektórych instytucji finansowych	1,3	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	1,2	1,0
podatek od kopalin	0,5	0,9	0,8	0,8	0,4	0,7	0,8	0,7
podatek od sprzedaży detalicznej	x	0,6	0,7	0,8	x	0,5	0,7	0,7

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa był porównywalny do poziomu osiągniętego w 2020 r., kiedy podobnie jak w 2023 r. zrealizowano wysokie dochody niepodatkowe.

Podatek od towarów i usług

Dochody z podatku od towarów i usług wyniosły 244 267,4 mln zł i były o 13 876,8 mln zł, tj. o 6%[109], wyższe od wykonanych w 2022 r., kiedy to obowiązywały niższe stawki VAT na niektóre towary w ramach wprowadzonych tarcz antyinflacyjnych.

Prognozowane w ustawie budżetowej dochody z podatku od towarów i usług w kwocie 286 300 mln zł obniżono na etapie nowelizacji ustawy budżetowej do kwoty 272 900 mln zł. W zmienionej prognozie uwzględniono skutki utrzymania przez cały 2023 r. obniżonej do 0% stawki VAT na podstawowe produkty spożywcze (opodatkowane do 31 stycznia 2022 r. 5% stawką VAT) oraz objęcia niektórych towarów wykorzystywanych w produkcji rolnej (między innymi do nawożenia) 8% stawką VAT. Na etapie prac nad pierwotną ustawą budżetową przyjęto, że obniżone stawki VAT w ramach tarcz antyinflacyjnych będą obowiązywały do końca 2022 r.[110]

Przy planowaniu dochodów na 2023 r., prawidłowo oszacowano wykonanie dochodów z VAT za 2022 r. Rzeczywiście wykonane dochody za 2022 r. były o 0,9% niższe od ich prognozowanego wykonania.

Dochody z podatku od towarów i usług były niższe o 28 632,6 mln zł, tj. o 10,5%, od zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej. W porównaniu do pierwotnej ustawy były o 42 032,6 mln zł (o 14,7%) niższe.

Kwotę zrealizowanych dochodów z VAT obniżyły o 11 572,8 mln zł, wypłacone przez urzędy skarbowe w grudniu 2023 r. zwroty VAT, których termin ostateczny upływał w 2024 r. Przyjęte prognozy nie zakładały takich wypłat.

Sytuacja makroekonomiczna okazała się gorsza niż planowano. Spożycie prywatne wzrosło nominalnie o 9,7%, podczas gdy prognozowano wyższy wzrost, tj. o 12,7%, na etapie ustawy o zmianie ustawy budżetowej i o 12,1% na etapie ustawy budżetowej. W 2022 r. spożycie prywatne wzrosło nominalnie o 20,3%. W ujęciu realnym spożycie prywatne w 2023 r. obniżyło się, wobec wzrostu w roku poprzednim.

Sprzedaż detaliczna zmalała w stosunku do 2022 r. o 2,7% , podczas gdy w 2022 r. w porównaniu do roku poprzedniego wzrosła o 5%.

Dochody z podatku od towarów i usług, w warunkach silnego osłabienia wzrostu gospodarczego, rosły wolniej niż baza podatkowa VAT. Wyraźnie wzrosła luka podatku od towarów i usług, rozumiana jako różnica pomiędzy teoretycznymi, wynikającymi z obowiązujących przepisów, a faktycznymi wpływami z podatku od towarów i usług, w tym wynikająca z bankructw podatników podatku od towarów i usług, pomyłek, czy wyłudzeń i oszustw.

---

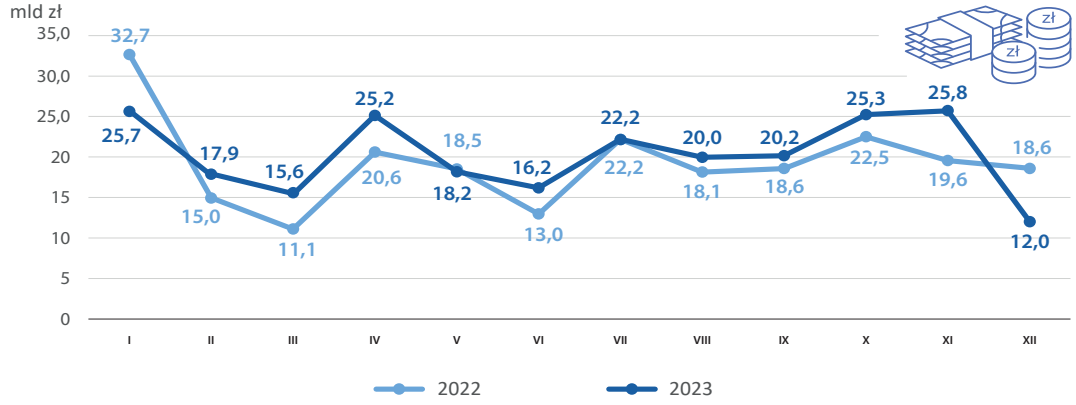
[109] W ujęciu memoriałowym (ESA 2010) pokazującym wykonanie dochodów od lutego do stycznia następnego roku, które lepiej odzwierciedla wpływ zmian makroekonomicznych, dochody z VAT wzrosły o 11,8%; w 2022 r. według danych Głównego Urzędu Statystycznego wyniosły 223,4 mld zł, a w 2023 r. 249,8 mld zł https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/6147897/QGFS_Tables_2024_04_22.xlsb/13d5ac02-6287-49ef-484d-f82e6692bc15?t=1713775710258 Jeżeli w obliczeniach uwzględnimy zwroty w kwocie 3,2 mld zł dokonane w 2023 r., których termin wypłaty upływał nie wcześniej niż w lutym 2024 r. to dochody z VAT za okres od lutego 2023 r. do stycznia 2024 r. wyniosły 253 mld zł i były o 13,2% wyższe niż w 2022 r. (wg ESA 2010).

[110] W sierpniu 2022 r. do procedowanej wówczas ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2180, ze zm.) dodano zmiany obejmujące przedłużenie do końca 2022 r. czasu obowiązywania tarcz antyinflacyjnych.

Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów poziom luki VAT wzrósł z 7,3% w 2022 r. do 15,8% potencjalnych wpływów i był najwyższy od 2016 r. (20,2%). W latach 2020-2022 luka podatku od towarów i usług wyniosła średnio 6,1%.

Pozytywnie na dochody z podatku od towarów i usług wpłynął powrót od 1 stycznia 2023 r. stawek tego podatku na większość towarów obowiązujących sprzed wprowadzenia tarcz antyinflacyjnych. Niemniej utrzymana została obniżona do 0% stawka VAT na niektóre produkty spożywcze. Dodatkowo obowiązywała stawka VAT 8% na towary wykorzystywane w produkcji rolnej. W efekcie tych zmian, według szacunków Ministerstwa Finansów, wykonane dochody z podatku od towarów i usług były o 20,3 mld zł wyższe niż w 2022 r.

Infografika 11. Dochody z podatku od towarów i usług w poszczególnych miesiącach w latach 2022-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na początku roku, w styczniu 2023 r. podatnicy wpłacali VAT, za grudzień 2022 r., kiedy to obowiązywały niższe stawki podatku od towarów i usług wprowadzone w ramach tarcz antyinflacyjnych. W tym miesiącu wpływy wyniosły 42 464,2 mln zł i były o 1805,7 mln zł, tj. o 4,4%, wyższe od wykonanych w styczniu poprzedniego roku. W styczniu 2023 r. urzędy skarbowe zwróciły podatek od towarów i usług w kwocie 16 805,2 mln zł, ponad dwukrotnie wyższej niż w analogicznym miesiącu roku poprzedniego (w styczniu 2022 r. urzędy skarbowe zwróciły przedsiębiorcom VAT w kwocie 8003 mln zł, ponieważ zwroty VAT w kwocie 5049,5 mln zł, dla których termin ostateczny upływał w tym miesiącu zostały dokonane wcześniej, tj. w listopadzie i w grudniu 2021 r.). W rezultacie dochody wykonane w styczniu 2023 r. w kwocie 25 657,4 mln zł, były o 6995,7 mln zł, tj. o 21,4%, niższe niż w styczniu roku ubiegłego.

Od lutego do kwietnia 2023 r. dochody z podatku od towarów i usług wyniosły 58 733,2 mln zł i były o 12 060,6 mln zł, tj. o 25,8%, wyższe od wykonanych w tym okresie w 2022 r. Podatnicy wpłacili 113 925,1 mln zł, o 21 709,8 mln zł, tj. o 23,5%, więcej niż w roku ubiegłym, a urzędy skarbowe zwróciły podatnikom 55 187,2 mln zł, o 9649,9 mln zł, tj. o 21,2%, więcej niż w analogicznym okresie 2022 r.

Od maja do listopada 2023 r. zrealizowane dochody z VAT wyniosły 147 926,7 mln zł i były o 15 460,6 mln zł, tj. o 11,7%, wyższe od wykonanych w tym okresie w 2022 r. Podatnicy wpłacili 266 002,1 mln zł, więcej o 27 393,9 mln zł, tj. o 11,5%, niż w tym okresie w roku ubiegłym, a urzędy skarbowe zwróciły podatnikom podatek od towarów i usług w kwocie 118 067,6 mln zł, tj. o 11 934,9 mln zł (o 11,2%) wyższy niż w analogicznym okresie 2022 r.

W grudniu 2023 r. wykonano dochody z podatku od towarów i usług znacznie niższe niż rok wcześniej. Wyniosły one 11 950 mln zł i były niższe o 6648,7 mln zł, tj. o 35,7%, od wykonanych w grudniu 2022 r. Wpłaty podatników VAT w tym miesiącu były o 5572,8 mln zł, (o 15,5%) wyższe niż w grudniu 2022 r. i wyniosły 41 542,2 mln zł. Urzędy skarbowe zrealizowały wysokie zwroty VAT. Ministerstwo Finansów zaleciło dokonywanie w grudniu zwrotów VAT, których termin realizacji upływał w 2024 r. (zweryfikowane pod względem zasadności). Zwroty VAT wyniosły 29 590,4 mln zł i były wyższe o 12 221,3 mln zł, tj. o 70,4%, niż w grudniu 2022 r. Blisko 40% tej kwoty stanowiły zwroty, których termin realizacji przypadał na kolejny rok[111].

W całym 2023 r. wpłaty podatników podatku od towarów i usług wyniosły 463 933,6 mln zł i były o 56 482,1 mln zł, tj. o 13,9%, wyższe niż w 2022 r., a urzędy skarbowe zwróciły przedsiębiorcom podatek od towarów i usług w kwocie 219 650,2 mln zł, wyższy o 42 608,2 mln zł, tj. o 24,1%, niż w 2022 r.

Urzędy skarbowe wypłaciły wyższe niż w 2022 r. zwroty na rzecz przedsiębiorców działających głównie w branżach:
- C. *Przetwórstwo przemysłowe* – zwroty wyniosły 78 582,7 mln zł i były wyższe o 14 096,9 mln zł, tj. o 21,9%;
- D. *Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych* – zwroty wyniosły 26 085,6 mln zł i były wyższe o 10 829,3 mln zł, tj. o 71%;
- G. *Handel hurtowy i detaliczny*; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle – zwroty wyniosły 42 069,4 mln zł i były wyższe niż w 2022 r. o 7011,4 mln zł, tj. o 20%;
- H. *Transport i gospodarka magazynowa* – zwroty wyniosły 19 551,9 mln zł i były wyższe niż w 2022 r. o 5233,5 mln zł, tj. o 36,6%.

Zwroty na rzecz przedsiębiorców tych branż stanowiły 75,7% łącznej kwoty zwrotów (w 2022 r. – 72,9%).

W 63,8% na kwotę zrealizowanych dochodów z podatku od towarów i usług (w 2022 r. w 61,2%) złożyły się wpłaty[112] przedsiębiorców z następujących branż:
- G. *Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle* – w kwocie 104 557,6 mln zł, tj. o 1971,5 mln zł (o 1,9%) niższej niż w 2022 r.;
- M. *Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna* – w kwocie 27 458,6 mln zł, tj. o 8556 mln zł (o 45,3%) wyższej niż w 2022 r.;
- C. *Przetwórstwo przemysłowe* – w kwocie 23 745,4 mln zł, tj. o 8220,9 mln zł (o 53%) wyższej niż w 2022 r.

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 91 665,8 mln zł i były znacznie wyższe od oczekiwanych i zrealizowanych w 2022 r. W porównaniu do prognozy przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej były wyższe o 8095,6 mln zł, tj. o 9,7%, a w porównaniu do pierwotnej ustawy – o 13 297,7 mln zł, tj. o 17%.

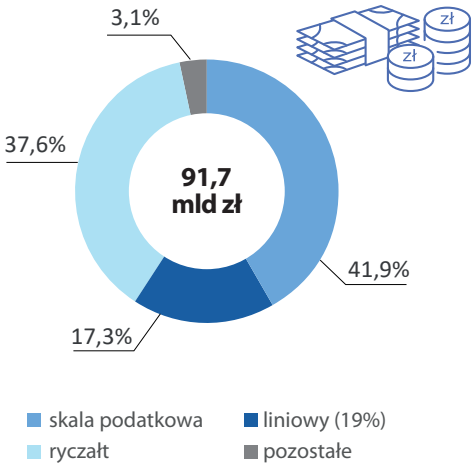
111 Biorąc powyższe pod uwagę, można oszacować, że gdyby urzędy skarbowe dokonały wymienionych zwrotów w 2024 r., dochody z VAT w grudniu 2023 r. byłyby wyższe i wyniosły 23,5 mld zł, tj. byłyby o 4,9 mld zł (o 26,5%) wyższe niż w grudniu 2022 r., a w całym 2023 r. wyniosły 255,8 mld zł (byłyby o 25,4 mld zł, tj. o 11%, wyższe niż w 2022 r.).

112 Wpływy pomniejszone o zwroty.

Wyższe o 4681,7 mln zł (o 7,4%) w porównaniu do prognozowanego wykonania były dochody za 2022 r. przyjęte na etapie planowania dochodów na 2023 r.

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych były o 23 558,6 mln zł, tj. o 34,6%, wyższe od zrealizowanych w 2022 r.

Infografika 12. Struktura dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na przyrost dochodów oddziaływało wysokie tempo wzrostu funduszu płac oraz emerytur i rent, czyli głównej determinanty dochodów z podatku pobieranego według skali podatkowej. Fundusz ten urósł według wstępnego szacunku Ministerstwa Finansów – o 14,5%, wobec prognozowanego na etapie nowelizacji ustawy budżetowej wzrostu na poziomie 13,6%. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wzrosło nominalnie o 12,4%, tj. więcej niż prognozowano zarówno na etapie nowelizacji, jak i pierwotnej ustawy budżetowej (11,9% i 10,1%).

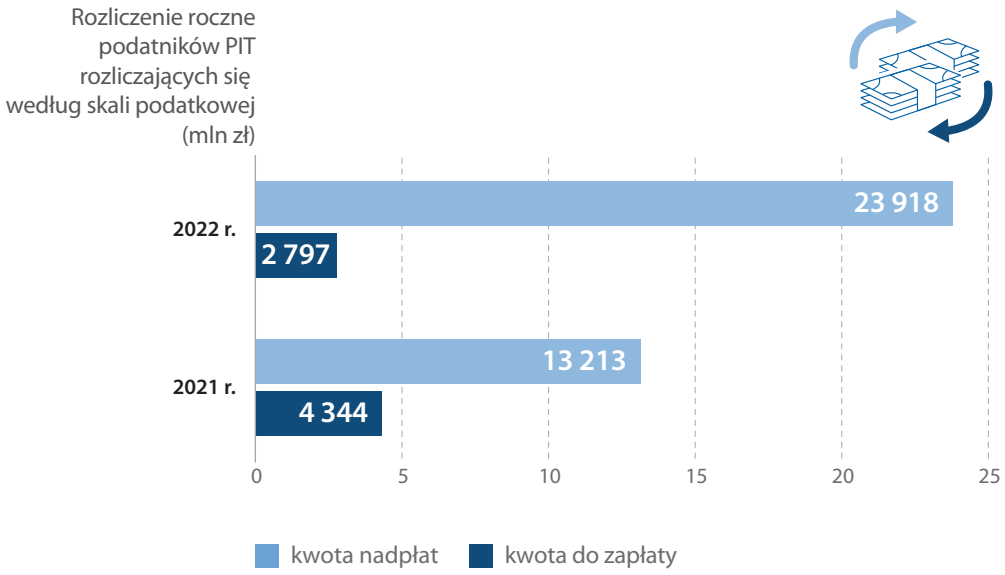
Dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej wyniosły 54 305,1 mln zł i były o 13 036,3 mln zł, tj. o 31,6%, wyższe od zrealizowanych w roku poprzednim. Wzrost dochodów, poza wysoką dynamiką wynagrodzeń oraz waloryzacją emerytur i rent, był także wynikiem przekazania jednostkom samorządu terytorialnego (w tym związkowi metropolitalnemu) z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych kwoty mniejszej o 15 878,6 mln zł w porównaniu do roku poprzedniego (52 111,1 mln zł). Ministerstwo Finansów w 2022 r. przekazało na rachunki jednostek samorządu terytorialnego dodatkowe dochody z tytułu udziału w tym podatku w wysokości 13 673 mln zł na podstawie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. W 2023 r. taka sytuacja nie wystąpiła.

Uzyskane w 2023 r. wpływy z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej były natomiast, tj. odmiennie niż w przypadku dochodów budżetu państwa z tego tytułu, o 2842,4 mln zł (o 2,6%) mniejsze niż w roku poprzednim i wyniosły 106 416,2 mln zł. Obniżyły je wysokie zwroty w kwocie 18 975,2 mln zł dokonane w 2023 r. na podstawie rozliczeń rocznych za 2022 r. podatników opodatkowanych według skali podatkowej i według stawki 19%.

Saldo rozliczeń z podatku dochodowego od osób fizycznych ogółem za 2022 r. było w porównaniu do salda za 2021 r. znacznie mniej korzystne dla całego sektora finansów publicznych, tj. o 13 811 mln zł, w tym o 6941 mln zł dla budżetu państwa.

Niekorzystny dla wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych był głównie wynik rozliczenia rocznego podatników rozliczających się według skali podatkowej. Wpływy w tym źródle zostały pomniejszone w 2023 r. z tytułu rozliczenia za 2022 r. o 21 121 mln zł, podczas gdy w 2022 r. z tytułu rozliczenia za 2021 r. – o 8869 mln zł.

Infografika 13. Rozliczenie roczne za 2022 r. oraz 2021 r. podatników podatku dochodowego od osób fizycznych rozliczających się według skali podatkowej



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Niższy był także wynik rozliczenia za 2022 r., w porównaniu do wyniku rozliczenia za rok poprzedni, podatników opodatkowanych według stawki 19% od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej. Kwoty do wpłaty od tych podatników były dla całego sektora finansów publicznych niższe o 814 mln zł, a dla budżetu państwa o 407 mln zł. W porównaniu do roku 2022 zmniejszyła się zarówno liczba podatników, jak i wykazany przez nich podatek należny (o 21,4%).

Wysokie zwroty nadpłat zrealizowane w 2023 r. były wynikiem zmian wprowadzonych w 2022 r. ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw[113] (dalej: ustawa z dnia 29 października 2021 r. lub ustawa Polski Ład), a następnie ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw[114].

[113] Dz. U. poz. 2105, ze zm.

[114] Dz. U. poz. 1265, ze zm.

Wyniki kontroli *Zmiany podatkowe w ramach Polskiego Ładu* oraz *tarcz antyinflacyjnych*[115], przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów, dwóch izbach administracji skarbowej oraz pięciu urzędach skarbowych wykazały, że ustawa Polski Ład wprowadziła chaos w systemie podatkowym oraz niepokój wśród podatników. Wprowadzone zmiany w największym stopniu dotyczyły podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, objęły w szczególności wszystkich podatników rozliczających się według skali podatkowej (ponad dwadzieścia pięć milionów osób). Już pierwsze tygodnie obowiązywania nowych przepisów przyniosły trudności związane z obliczaniem zaliczek na podatek dochodowy. Przepisy zostały wprowadzone w pośpiechu, a podatnicy nie mieli pewności co do wysokości należności podatkowych. Bardzo szybko okazało się, że regulacje wprowadzone z początkiem 2022 r. wymagały natychmiastowych, szerokich działań naprawczych. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła sposób wdrażania zmian podatkowych w ramach Polskiego Ładu. Podatnikom i płatnikom nie zapewniono odpowiedniego czasu na przygotowanie się do stosowania nowych przepisów, będących skutkiem istotnych i obszernych zmian w systemie podatkowym. Nierzetelne było wskazanie terminu wejścia w życie ustawy Polski Ład na 1 stycznia 2022 r. Projekt przewidywał nowelizację 22 ustaw i liczył wraz z uzasadnieniem ponad 500 stron. Ustawa Polski Ład weszła w życie już po 38 dniach od jej ogłoszenia. Biorąc jednak pod uwagę jej obszerność i skomplikowanie wprowadzonych przez nią zmian, powinna posiadać dłuższe *vacatio legis*. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że pewność prawa i związana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego ma szczególne znaczenie w prawie regulującym daniny publiczne. Nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis* stanowi jedną z norm składających się na treść konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa.

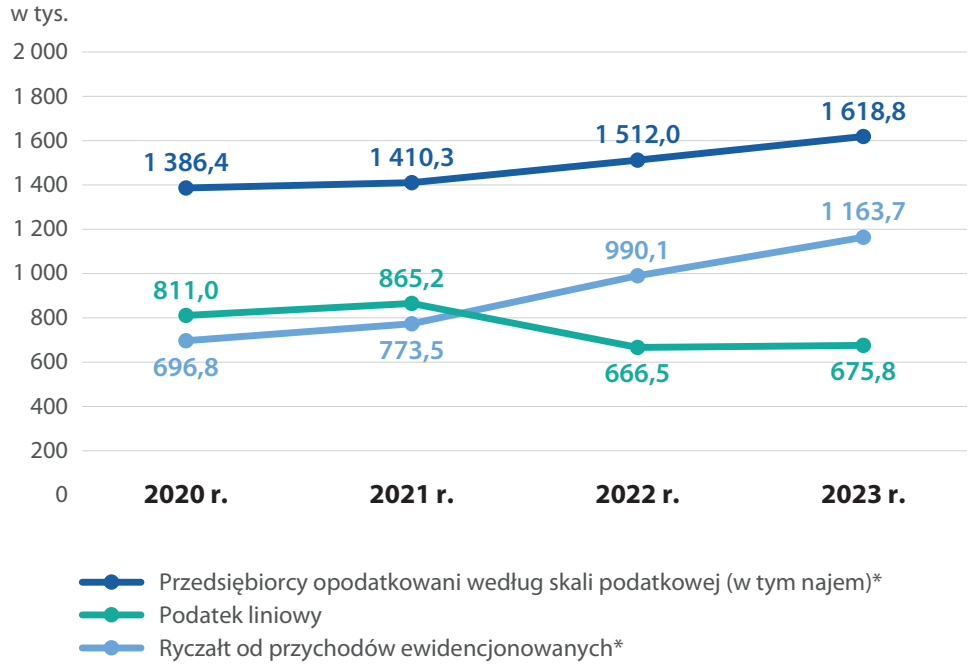
Nowe rozwiązania, wprowadzone ustawą z dnia 29 października 2021 r. oraz w trakcie 2022 r., spowodowały znaczące zmiany w rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych za 2022 r. w porównaniu do rozliczenia za rok poprzedni:

- wzrósł z 92,7% do 97% odsetek podatników, których dochód roczny nie przekroczył pierwszego progu skali podatkowej;
- obniżył się o 25% podatek należny od podatników rozliczających się według skali podatkowej (wyniósł 64 502 mln zł);
- obniżyła się z 6,7% do 4,1% efektywna stawka podatkowa podatników, których dochód nie przekroczył pierwszego progu skali podatkowej;
- wzrosła z 14,2% do 15,6% efektywna stawka podatkowa podatników, których dochód przekroczył pierwszy próg skali podatkowej;
- wzrosła z 17,3% do 18,5% efektywna stawka podatkowa osób, które rozliczyły się na zasadach podatku liniowego.

Na wynik rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2022 r. oraz zmiany liczby podatników korzystających z poszczególnych form opodatkowania miały wpływ rozwiązania wprowadzone w 2022 r. polegające między innymi na: podwyższeniu pierwszego progu skali podatkowej do 120 000 zł i kwoty wolnej od podatku do 30 000 zł, obniżeniu stawki podatku z 17% do 12% stosowanej w pierwszym progu podatkowym, wprowadzeniu nowych ulg (na przykład ulgi dla rodzin 4+, ulgi dla pracujących seniorów), wprowadzeniu nowych stawek podatkowych w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych i zmianie definicji wolnego zawodu oraz zniesieniu odliczenia składki zdrowotnej i wprowadzeniu dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą nowych zasad obliczania tej składki. Skutki powyższych zmian należy rozpatrywać łącznie.

[115] Informacja o wynikach kontroli *Zmiany podatkowe w ramach Polskiego Ładu oraz tarcz antyinflacyjnych*. Nr ewid. 9/2024/P/23/010/KBF, Warszawa 2024.

Infografika 14. Liczba przedsiębiorców według form opodatkowania działalności gospodarczej osób fizycznych w latach 2020-2023



* od 1 stycznia 2023 r. najem prywatny opodatkowany jest wyłącznie w formie ryczałtu ewidencjonowanego

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dochody z podatku pobieranego na podstawie skali podatkowej w 2023 r., według szacunków Ministerstwa Finansów, wyniosły 38 444,7 mln zł i były wyższe niż w 2022 r. o 10 010,5 mln zł, tj. o 35,2%. Przedsiębiorcy stanowili 5,3% wszystkich osób opodatkowujących dochody w tej formie w 2023 r. (w 2022 r. – 5,1%). Liczba takich przedsiębiorców wzrosła z 1512 tys. na koniec 2022 r. do 1618,8 tys. na koniec 2023 r.

Wyższe niż w 2022 r. zrealizowano również dochody z podatku w wysokości 19% stawki podatku od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej. Według szacunków Ministerstwa Finansów, wyniosły one 15 860,3 mln zł i były o 3025,7 mln zł (o 23,6%) wyższe niż w 2022 r. Na koniec 2023 r. 675,8 tys. przedsiębiorców rozliczało się według stawki 19%, tj. o 9,4 tys. więcej (o 1,4%) niż na koniec 2022 r. Liczba przedsiębiorców opodatkowujących dochody w tej formie była nadal niższa niż na koniec 2021 r. (865,2 tys.) zanim weszły w życie zmiany wprowadzone ustawą z dnia 29 października 2021 r.

Ponownie znacznie wzrosły wpływy ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych. Wpływy z tego źródła wyniosły 34 502,3 mln zł i były o 11 244,8 mln zł (o 48,3%) wyższe niż w 2022 r., kiedy zrealizowano je w kwocie o 12 346,4 mln zł (o 113,2%) wyższej niż w roku poprzednim. Przez cały rok realizowano wyższe wpływy z tego źródła (w pierwszym półroczu o 65,5%, a w drugim półroczu o 35,6%).

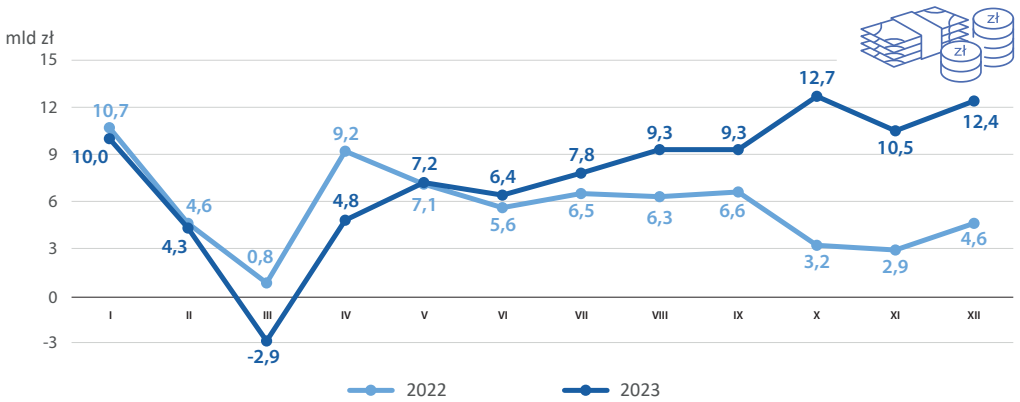
Udział wpływów ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach ogółem z podatku dochodowego od osób fizycznych wzrósł z 34,1% w 2022 r. do 37,6%. Były one o 6,5% wyższe od prognozowanych w nowelizacji ustawy budżetowej i o 22,2% w pierwotnej ustawie budżetowej.

W ponad 61% na wpływy ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych złożyły się wpłaty podatników opodatkowanych zryczałtowanym podatkiem od przychodów ewidencjonowanych. Wyniosły one 21 078,4 mln zł i były o 6051,7 mln zł, tj. o 40,3%, wyższe niż w 2022 r. Na ich poziom wpłynęła zmiana w opodatkowaniu przychodów z najmu osiąganych poza działalnością gospodarczą, wprowadzona ustawą z dnia 29 października 2021 r. Od 1 stycznia 2023 r. podatnicy uzyskujący przychody z najmu, podnajmu, dzierżawy, poddzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze, zawieranych poza działalnością gospodarczą mogli opodatkować je wyłącznie w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Według stanu na koniec 2023 r. korzystających z tej formy opodatkowania było 1163,7 tys. podatników, tj. o 17,5%, więcej niż w 2022 r. Wpłacili oni więcej o 109,5 mln zł (o 0,5%), niż szacowano na etapie nowelizacji ustawy budżetowej, i o 3735,8 mln zł (o 21,5%), niż szacowano na etapie pierwotnej ustawy budżetowej.

Prawie trzykrotnie wyższe niż w roku poprzednim były wpływy z ryczałtu od przychodów z odsetek lub innych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku podatnika oraz od dochodów z tytułu udziału w funduszach kapitałowych. Wyniosły one 6214,7 mln zł, podczas gdy w 2022 r. – 2181,5 mln zł. Prognozy zakładały zrealizowanie niższych wpływów z tego tytułu, tj. 5376,1 mln zł na etapie nowelizacji ustawy budżetowej i 4558,5 mln zł na etapie pierwotnej ustawy budżetowej.

Niższe o 716 mln zł, tj. o 20,1%, niż w 2022 r. uzyskano wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych z odpłatnego zbycia papierów wartościowych, pochodnych instrumentów finansowych oraz zaliczki na podatek z tytułu zbycia praw do spółki nieruchomościowej. Wyniosły one 2854,6 mln zł i były o 4,9% niższe od prognozowanych w nowelizacji ustawy budżetowej i o 11% wyższe od prognozowanych w pierwotnej ustawie budżetowej. Rozliczenia dochodów z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych za 2022 r. dokonało 410 tys. podatników, z tego podatek wykazało 158 tys. (38,5%), podczas gdy w roku poprzednim podatek wykazało 219,9 tys. podatników, tj. 49,2%, rozliczających dochody z tego tytułu (446,8 tys.). Podatnicy rozliczyli niższy o 23,5% niż w roku poprzednim dochód z odpłatnego zbycia papierów wartościowych, pochodnych instrumentów finansowych lub z odpłatnego zbycia walut wirtualnych.

Infografika 15. Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w poszczególnych miesiącach w latach 2022-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W pierwszym półroczu 2023 r. dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej zrealizowano o 14 222,3 mln zł, tj. o 57,7%, niższe w porównaniu do roku poprzedniego. Wpływ

miał na to mniej korzystny dla finansów publicznych wynik rozliczenia za 2022 r. (w porównaniu do wyniku rozliczenia za 2021 r.) podatników opodatkowujących dochody przy zastosowaniu skali podatkowej jak również podatników opodatkowujących dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej według 19% stawki podatku.

W drugim półroczu 2023 r. dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej wyniosły 43 872 mln zł. Były one o 27 258,5 mln zł (o 164,1%) wyższe od zrealizowanych w analogicznym okresie roku poprzedniego, kiedy to na rachunki jednostek samorządu terytorialnego Ministerstwo Finansów przekazało (w październiku, listopadzie oraz grudniu) dodatkowe dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w kwocie 13 673 mln zł.

Tabela 12. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023
	mln zł			
Wpływy[1]	108 756,1	122 437,0	109 258,5	106 416,2
dochody budżetu państwa	53 314,9	59 949,2	41 268,8	54 305,1
udział związku metropolitalnego	363,5	406,3	346,9	375,7
udziały jednostek samorządu terytorialnego, z tego:	55 077,6	62 081,4	67 642,8	51 735,4
gmin	42 026,8	47 391,6	51 438,4	39 535,1
powiatów	11 288,7	12 706,4	13 862,0	10 553,0
województw	1 762,1	1 983,4	2 342,3	1 647,3

[1] Dane obejmują wpływy, w których jednostki samorządu terytorialnego mają udział.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

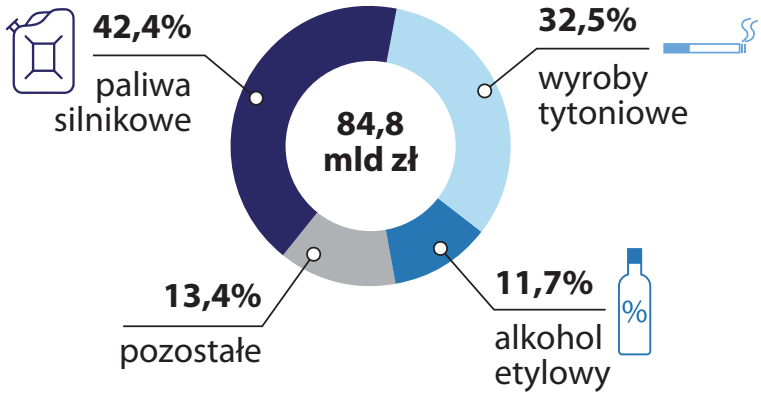
Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynosił w 2023 r. 50,25% i wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 0,06 punktu procentowego, a w porównaniu do 2020 r. o 0,24 punktu procentowego. Zmiana udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynikała ze zwiększenia udziału gmin. Udział gmin we wpływach z tego podatku wynosił 38,40%, podczas gdy w latach 2020-2022 odpowiednio – 38,16%, 38,23%, 38,34%. Udział powiatów i województw we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2020-2023 nie zmieniał się i wyniósł dla powiatów 10,25%, a dla województw – 1,60%. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych pomniejszono także o udział związku metropolitalnego w województwie śląskim[116].

Podatek akcyzowy

Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 84 798,8 mln zł i stanowiły 101,2% kwoty prognozowanej w ustawie o zmianie ustawy budżetowej. Były one o 3798,2 mln zł, tj. o 4,3%, niższe od planowanych w pierwotnej ustawie budżetowej. Najwyższe kwoty wpłynęły z tytułu sprzedaży paliw silnikowych, wyrobów tytoniowych i alkoholu etylowego.

[116] Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 2578).

Infografika 16. Struktura dochodów z podatku akcyzowego w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W pierwotnej ustawie budżetowej przyjęto prognozę dochodów z podatku akcyzowego w kwocie 88 597 mln zł, przy założeniu przewidywanego wykonania dochodów w 2022 r. w kwocie 82 530 mln zł.

Przewidywane wykonanie dochodów za 2022 r. stanowiące podstawę do planu dochodów na 2023 r. okazało się zbyt optymistyczne. Faktycznie zrealizowane dochody w 2022 r. były o 2756,6 mln zł, tj. 3,3%, niższe. Na etapie prac na nowelizacją ustawy budżetowej, uwzględniono słabsze wykonanie dochodów za 2022 r. oraz spowolnienie gospodarcze i obniżono prognozę dochodów o 4797 mln zł.

Uzyskane w 2023 r. dochody z podatku akcyzowego były o 5025,4 mln zł, tj. o 6,3%, wyższe niż w 2022 r.

Na wysokość dochodów z podatku akcyzowego wpływ miała ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw[117], tzw. ustawa indeksacyjna. Od 1 stycznia 2023 r. podwyższono stawkę akcyzy na:

- papierosy, tytoń do palenia oraz cygara i cygaretki poprzez podniesienie stawki kwotowej o 10%;
- wyroby nowatorskie[118] poprzez podniesienie części kwotowej stawki o 10%;
- alkohol etylowy, piwo, wino, napoje fermentowane (z wyłączeniem cydru i perry do 5% alkoholu) i wyroby pośrednie poprzez podniesienie stawki o 5%.

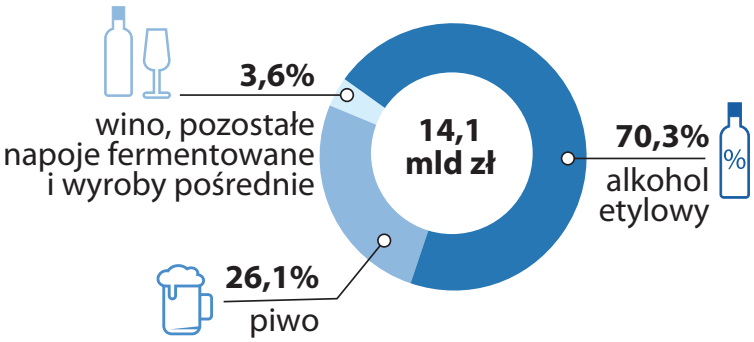
W efekcie podwyższenia stawek akcyzy wzrosły dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych i wyrobów nowatorskich. Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych były w 2023 r. wyższe niż w roku poprzednim o 1975,3 mln zł, tj. o 7,7%. Z opodatkowania wyrobów nowatorskich uzyskano wpływy w wysokości 1052,2 mln zł, tj. o 23,2% więcej niż przed rokiem. Z danych Krajowej Administracji Skarbowej wynika, że w 2023 r. sprzedaż krajowa, import i nabycie wewnątrzwspólnotowe wyrobów nowatorskich wzrosło o 11,2% w odniesieniu do roku poprzedniego.

117 Dz. U. poz. 2313.

118 Wyroby nowatorskie to wyroby będące mieszaniną, dostarczające aerozol bez spalania mieszaniny, w których składzie znajduje się tytoń lub susz tytoniowy, w tym zawierające odrębnie płyn do papierosów elektronicznych i niebędące jednocześnie wyrobami tytoniowymi lub suszem tytoniowym.

W efekcie zmniejszonych dostaw na rynek obniżyły się dochody od wyrobów alkoholowych. Łączne dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego, wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich oraz piwa wyniosły 14 093,3 mln zł i były o 3,7% niższe od uzyskanych w 2022 r.

Infografika 17. Struktura dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zrealizowano niższe dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego, przy podwyższeniu stawki podatkowej. Dochody te wyniosły 9904,7 mln zł i w porównaniu do roku poprzedniego były niższe o 556,3 mln zł, tj. o 5,3%, a od planowanych w ustawie o zmianie ustawy budżetowej niższe o 6,9%. Ministerstwo Finansów prognozując dochody w tym źródle zakładało spadek sprzedaży o blisko 2%. W rzeczywistości spadek ten okazał się większy.

Dochody z podatku akcyzowego od piwa wyniosły 3679,5 mln zł i były o 0,4% wyższe od uzyskanych w 2022 r. Wykonane dochody stanowiły 97,6% kwoty prognozowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej.

W 2023 r. dochody z akcyzy od wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich wyniosły 509,1 mln zł i w porównaniu do 2022 r. były o 0,4% wyższe. Stanowiły one 91,7% kwoty prognozowanej w nowelizacji ustawy budżetowej.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego dostawy wyżej omówionych artykułów na rynek zmniejszyły się w odniesieniu do roku 2022 odpowiednio o 9,5%, 3,3% oraz 7%.

Wzrosła w porównaniu do roku poprzedniego (o 88,7%) sprzedaż krajowa, import i nabycie wewnątrzwspólnotowe płynu do papierosów elektronicznych. W efekcie dochody z opodatkowania tego środka wyniosły 443,6 mln zł i były wyższe o 93% niż w 2022 r. Według analiz Ministerstwa Finansów wzrost dochodów może wynikać z rosnącej popularności tej grupy wyrobów, ale też ograniczenia rynku nielegalnych wyrobów na skutek zmiany definicji płynu do papierosów elektronicznych wprowadzonej od 1 stycznia 2023 r. ustawą z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw[119].

Z końcem 2022 r. przestały obowiązywać obniżone stawki podatku akcyzowego na niektóre wyroby akcyzowe wprowadzone w ramach tarcz antyinflacyjnych, tj. na niektóre paliwa silnikowe, gaz skroplony LPG i energię elektryczną, oleje opałowe, a także zwolnienie z akcyzy energii elektrycznej zużywanej przez gospodarstwa domowe. W efekcie obowiązywania tych rozwiązań w 2022 r. zrealizowano niższe dochody z opodatkowania akcyzą tych wyrobów.

[119] Dz. U. poz. 2707.

Dochody z akcyzy od paliw silnikowych wyniosły 35 960,4 mln zł i w porównaniu do 2022 r. były wyższe o 6,2%. Zgodnie z wstępnymi danymi Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego za cztery kwartały 2023 r., odnotowano wzrost konsumpcji benzyny (o 12,9%) oraz oleju napędowego (o 4,9%) względem analogicznego okresu 2022 r.

Dochody z podatku akcyzowego od gazu do napędu silników spalinowych wyniosły 943,7 mln zł i były o ponad 66% wyższe niż w 2022 r. Zgodnie z szacunkowymi danymi Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego za 2023 r. odnotowano wzrost konsumpcji gazu LPG względem 2022 r. o 7,1%.

Dochody z podatku akcyzowego od energii elektrycznej wyniosły 513,4 mln zł i w porównaniu do 2022 r. zwiększyły się o 106,9 mln zł, tj. o 26,3%. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego dostawy na rynek energii elektrycznej w trzech pierwszych kwartałach 2023 r. spadły o 4,6% rok do roku. Produkcja w całym 2023 r. była o 6,9% niższa niż w roku poprzednim.

W 2023 r. odnotowano wzrost – o 21,8% – dochodów z podatku akcyzowego od samochodów osobowych, z tytułu których wpłynęła do budżetu kwota 3523,3 mln zł. Według danych Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego liczba rejestracji nowych samochodów osobowych wzrosła w odniesieniu do roku ubiegłego o 13,2%. Przy czym marek premium zarejestrowano o 23,1% więcej, a marek popularnych o 10,2% więcej. Na poziom zrealizowanych dochodów z podatku akcyzowego od samochodów osobowych wpływ miała również wartość pojazdu. Zgodnie z danymi Instytutu Badań Motoryzacyjnych Samar wzrosła średnia ważona cena samochodu sprzedanego (zarejestrowanego). W maju 2023 r. średnia cena osiągnęła poziom 175,3 tys. zł i była wyższa w porównaniu do maja 2022 r. o 13%. Wpływ na odnotowaną dynamikę wzrostu miały przede wszystkim zakupy klientów instytucjonalnych (floty).

Z opodatkowania wymienionych grup wyrobów akcyzowych uzyskano łączenie 84 078,9 mln zł, co stanowiło 99,2% dochodów z podatku akcyzowego.

Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych wyniosły 67 883,1 mln zł i były o 9723,9 mln zł, tj. o 12,5%, niższe od prognozy przyjętej w ustawie o zmianie ustawy budżetowej. Były one również niższe o 5723,9 mln zł, tj. o 7,8%, od prognozowanych w pierwotnej ustawie budżetowej.

Prawidłowa była prognoza wykonania dochodów za 2022 r. przyjęta na etapie planowania dochodów na 2023 r. Wykonane dochody za 2022 r. w rzeczywistości były wyższe od ich prognozowanego wykonania o 836,6 mln zł, tj. o 1,2%.

Uzyskane dochody były o 2253,5 mln zł, tj. o 3,2%, niższe niż w 2022 r.

Podatnicy wpłacili – 89 696,1 mln zł podatku, tj. o 4405,7 mln zł (o 5,2%) więcej niż w 2022 r. W kwocie zrealizowanych wpływów, 10 957,3 mln zł stanowiły wpłaty z tytułu rozliczenia rocznego za 2022 r.

Najwyższe kwoty podatku[120] dochodowego od osób prawnych, podobnie jak w roku poprzednim, wpłynęły od podmiotów z branży:

– *C Przetwórstwo przemysłowe* – wpływy były o 14,6% (o 3057 mln zł) wyższe niż w 2022 r. i stanowiły 26,8% wpływów ogółem zrealizowanych w 2023 r.;
– *G Handel hurtowy i detaliczny*; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle – wpływy były o 1,3% (o 210,4 mln zł) wyższe niż w 2022 r. i stanowiły 18,8% wpływów ogółem w 2023 r.;

[120] Wpływy, tj. wpłaty minus zwroty. Kwoty nie są pomniejszone o udziały jednostek samorządu terytorialnego.

– *K Działalność finansowa i ubezpieczeniowa* – wpływy były o 23,4% (o 2182,9 mln zł) wyższe niż w 2022 r. i stanowiły 12,8% wpływów ogółem w 2023 r.

Wpłaty od podmiotów z tych branż stanowiły 58% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych.

Obniżeniu w 2023 r. w porównaniu do roku poprzedniego uległy kwoty uzyskane od podmiotów z branży:
– *D Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych* – wpływy od podmiotów z tej branży wyniosły 3954,3 mln zł i były o blisko połowę niższe niż w 2022 r., kiedy wyniosły 7229,7 mln zł;
– *J Informacja i komunikacja* – wpływy od podmiotów z tej branży wyniosły 4464,7 mln zł i były o 32,9% niższe niż w roku poprzednim, kiedy wyniosły 6656,3 mln zł.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego zysk netto przedsiębiorstw niefinansowych wyniósł 284,5 mld zł i był o 0,2 mld zł wyższy od uzyskanego w 2022 r.[121] Wykazało go 80,8% przedsiębiorstw (wobec 83,1% w 2022 r.). Strata netto wyniosła 56 mld zł i zwiększyła się o 23,1 mld zł w skali roku. Wynik finansowy netto sektora bankowego w 2023 r. wyniósł 27,6 mld zł, wobec 10,6 mld zł w poprzednim roku (wzrósł o 160,5%)[122].

Produkt krajowy brutto był nominalnie o 10,9% wyższy w porównaniu do 2022 r., wobec wzrostu o 16,9% w 2022 r.

Dochody uzyskane w pierwszym półroczu 2023 r. stanowiły 55,9% kwoty przyjętej w pierwotnej ustawie budżetowej. W tym okresie, upływał przedłużony do 30 czerwca 2023 r. termin złożenia zeznania CIT-8 oraz wpłaty należnego podatku za 2022 r.[123] Zrealizowane w pierwszym półroczu 2023 r. dochody w kwocie 41 168,3 mln zł były o 4331,4 mln zł, tj. o 11,8%, wyższe niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. W drugim półroczu dochody wyniosły 26 714,8 mln zł i były o 6584,9 mln zł, tj. o 19,8%, mniejsze od wykonanych w analogicznym okresie 2022 r.

Na rachunki jednostek samorządu terytorialnego przekazano wpłaty z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych na kwotę 21 813 mln zł. Była ona o 6444,3 mln zł, tj. o 41,9%, wyższa niż w 2022 r. Kwotę rocznego dochodu jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych ustalano na podstawie zmienionych zasad ustalania dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzonych 26 października 2021 r. ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw[124].

121 Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2023 r. Informacja sygnalna Głównego Urzędu Statystycznego opublikowana 25 marca 2024 r.

122 Wyniki finansowe banków w 2023 r. Informacja sygnalna Głównego Urzędu Statystycznego opublikowana 4 kwietnia 2024 r.

123 Termin złożenia zeznania rocznego wraz z wpłatą należnego podatku określono na 30 czerwca 2023 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie przedłużenia terminów wykonania niektórych obowiązków w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (Dz. U. poz. 530). Termin w szczególności dotyczył podatników podatku dochodowego od osób prawnych opodatkowanych na zasadach ogólnych oraz podatników opodatkowanych w formie ryczałtu (tzw. estońskim CIT), których rok podatkowy był równy kalendarzowemu lub kończył się w okresie od 1 grudnia 2022 r. do dnia 28 lutego 2023 r.

124 Dz. U. poz. 1927, ze zm.

Tabela 13. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023
	mln zł			
Wpływy	52 618,5	66 673,7	85 290,4	89 696,1
dochody budżetu państwa	41 293,1	52 373,8	70 136,6	67 883,1
udziały jednostek samorządu terytorialnego, z tego:	11 325,5	14 300,0	15 153,8	21 813,0
gmin	3 342,8	4 182,4	4 438,9	6 402,7
powiatów	691,0	877,7	927,5	1 335,9
województw	7 291,7	9 239,9	9 787,5	14 074,5

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2020-2023 wynosił 22,86%, z tego udział gmin – 6,71%, powiatów – 1,40%, a województw – 14,75%.

Wynik rozliczenia rocznego podatku dochodowego od osób prawnych za 2022 r. był korzystniejszy niż w roku poprzednim – saldo tego rozliczenia było o 6702 mln zł wyższe dla całego sektora finansów publicznych, w tym o 5170 mln zł dla budżetu państwa.

Podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych w rozliczeniach rocznych za 2022 r. wykazali wyższy niż w roku poprzednim dochód do opodatkowania o 23,1% i podatek należny o 27,2%. Efektywna stawka podatku dochodowego od osób prawnych za 2022 r. wyniosła 16,91% i była o 0,15 punktu procentowego wyższa w porównaniu do efektywnej stawki za 2021 r. Ustawą z dnia 29 października 2021 r. wprowadzono nowe ulgi podatkowe (w tym uprawniające do odliczenia między innymi kosztów na robotyzację) oraz zmodyfikowano już istniejącą ulgę na działalność badawczo-rozwojową. Podatnicy w rozliczeniach rocznych za 2022 r. odliczyli od podstawy opodatkowania z tytułu tych ulg 7066,7 mln zł. W rezultacie wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych były niższe o 1342,7 mln zł, w tym odliczenia kosztów kwalifikowanych na działalność badawczo-rozwojową obniżyły wpływy o 1302,6 mln zł (gdy w rozliczeniach za 2021 r. o 813,8 mln zł), a koszty na robotyzację – o 7,9 mln zł.

Podatek od niektórych instytucji finansowych

Dochody z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych wyniosły w 2023 r. 5910,8 mln zł, i stanowiły 98,8% kwoty prognozowanej. W porównaniu do 2022 r. dochody te były o 2,8% niższe.

Na obniżenie dochodów w porównaniu do roku poprzedniego miała wpływ zmiana wprowadzona ustawą dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych oraz niektórych innych ustaw[125]. Od 1 stycznia 2023 r. dla podatników należących do sektora bankowego rozszerzony został zakres wyłączeń z podatku od niektórych instytucji finansowych. Ministerstwo Finansów oszacowało skutek finansowy tych zmian dla 2023 r. w kwocie 344,6 mln zł.

Wartość aktywów, w odniesieniu do roku poprzedniego, wzrosła o 541 963 mln zł (o 2,2%) w tym aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych (obniżających podstawę opodatkowania) zmniejszyła się o 10 177 mln zł (o 0,3%), a wartość funduszy własnych (obniżających podstawę opodatkowania) wzrosła o 47 451 mln zł, tj. o 2,4%.

[125] Dz. U. poz. 2745.

Udział skarbowych papierów wartościowych w strukturze aktywów wyniósł 16,4% i w porównaniu do 2022 r. obniżył się o 0,4 punktu procentowego (w 2022 r. wyniósł 16,8%).

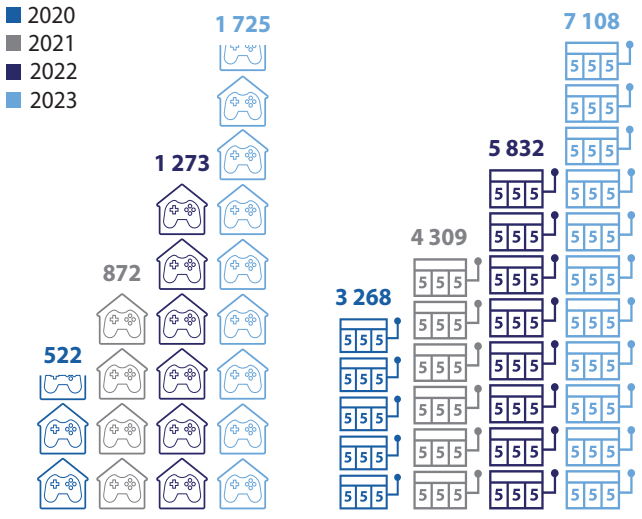
Podatek od gier

Dochody z podatku od gier wyniosły 4475,7 mln zł i stanowiły 99,5% kwoty prognozowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej. W porównaniu do pierwotnej ustawy budżetowej były o 11,9% wyższe, a w stosunku do zrealizowanych w 2022 r. zwiększyły się o 15,2%.

Wzrost dochodów zaobserwowano we wszystkich rodzajach gier, a największy w przypadku gier kasynowych urządzanych przez Internet (sprzedaż realizowana w formie monopolu państwa). Na wysokość podatku od gier miała wpływ stale rosnąca popularność wśród graczy jedynego legalnego kasyna internetowego. Podatek od gier z tego rodzaju działalności wyniósł 750,6 mln zł i był wyższy o 39,8% w porównaniu do roku poprzedniego. W 2021 r. wyniósł 349,1 mln zł i wzrósł o 113,6% w porównaniu do 2020 r.

Znaczący wzrost odnotowano także w sektorze zakładów wzajemnych. Podmioty rynku gier hazardowych zadeklarowały podatek w kwocie 1627,1 mln zł (wyższy niż w 2022 r. o 10,3%), z czego wzrost w kanale internetowym wyniósł 11,8%, a w kanale naziemnym odnotowano spadek o 1,4%. Udział sprzedaży online wzrósł z 88,7% w 2022 r. do 89,9% w 2023 r.

Infografika 18. Liczba salonów gier na automatach oraz eksploatowanych automatów w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W efekcie dalszego rozwoju sieci salonów gier na automatach i wzrostu liczby eksploatowanych w nich automatów, zwiększył się o 36,2% w porównaniu do 2022 r. podatek od urządzanych gier i wyniósł 161,2 mln zł.

Podatek z prowadzenia gier liczbowych i loterii pieniężnych, organizowanych w formie monopolu państwa, wyniósł 1360,3 mln zł i był wyższy o 9,8% w porównaniu do 2022 r.

Podatek od sprzedaży detalicznej

Dochody z podatku od sprzedaży detalicznej wyniosły 3952,8 mln zł, co stanowiło 102% kwoty prognozowanej. W porównaniu do 2022 r. dochody te wzrosły o 655,9 mln zł, tj. o 19,9%.

Na realizację wyższych dochodów wpłynęła inflacja. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych były średnio o 11,4% wyższe niż w roku poprzednim. Ponadto od 1 lipca 2023 r., po półtorarocznej przerwie, podatkiem od sprzedaży detalicznej były opodatkowane przychody ze sprzedaży paliw silnikowych. Wyłączenie tych przychodów z opodatkowania wprowadzono w ramach rozwiązań antyinflacyjnych.

Wyższa niż w roku poprzednim była liczba podatników podatku od sprzedaży detalicznej. W 2023 r. przynajmniej raz złożyły deklarację o wysokości podatku od sprzedaży detalicznej i wykazały podatek należny 223 podmioty (2022 r. – 189 podmiotów).

Podatek od wydobycia niektórych kopalin

Dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin wyniosły 3912,3 mln zł i były o 14,9% niższe od prognozowanych. W porównaniu do zrealizowanych w 2022 r. zwiększyły się o 3,3%.

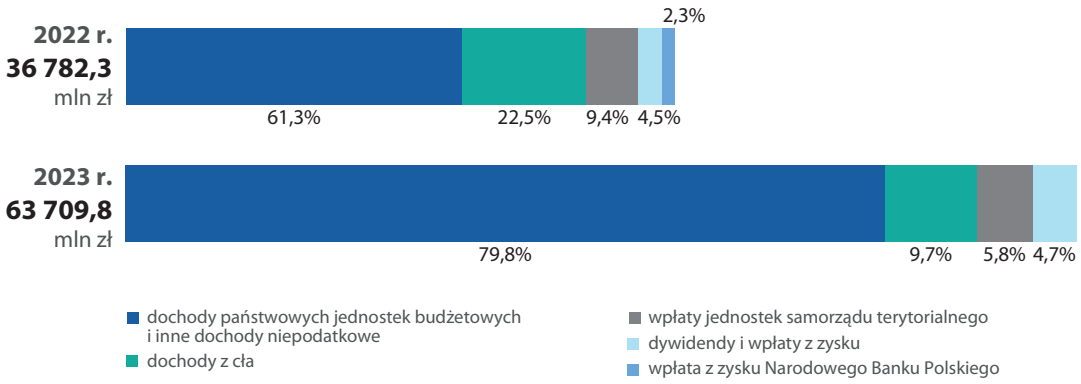
W ponad 91% na dochody w tym źródle złożyły się wpływy z tytułu wydobycia miedzi oraz srebra. Wyniosły one 3567,8 mln zł i były o 17% niższe od prognozowanych. W porównaniu do uzyskanych w 2022 r. dochody były o 16,9% wyższe. Faktyczne wydobycie miedzi stanowiło 99,9% wielkości prognozowanej, a srebra – 100,5%. O poziomie uzyskanych dochodów zadecydowały niższe od prognozowanych ceny miedzi oraz srebra.

Wpływy z podatku od wydobycia niektórych kopalin w zakresie ropy naftowej lub gazu ziemnego wyniosły 344,5 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 14,8%. W porównaniu do zrealizowanych w roku poprzednim były o ponad połowę niższe (o 390,1 mln zł). Wyraźnie obniżyły się ceny tych surowców (ropy naftowej o 21,7%, a gazu ziemnego o 65,7%).

Dochody niepodatkowe

Dochody niepodatkowe wyniosły 63 709,8 mln zł i były o 4,9% wyższe od planu po zmianie. Większość dochodów niepodatkowych stanowiły dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe (79,8%).

Infografika 19. Struktura dochodów niepodatkowych w latach 2022-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dochody niepodatkowe były o 26 927,5 mln zł (o 73,2%) wyższe niż w 2022 r. O ich poziomie zdecydował wzrost dochodów ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Dochody budżetu państwa uzyskane z tego źródła wyniosły 18 289,3 mln zł, podczas gdy w roku poprzednim – 6,2 mln zł. Niewielkie dochody w 2022 r. były rezultatem przekazania istotnej ich części (9027,4 mln zł) do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Tabela 14. Dochody niepodatkowe w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023		6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa[1]	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody niepodatkowe, z tego:	47 401,9	60 521,2	36 782,3	60 751,8	63 709,8	173,2	104,9
dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	32 001,1	40 285,1	22 535,8	44 478,9	50 859,7	225,7	114,3
dochody z cła	4 557,7	6 412,9	8 271,6	9 237,0	6 159,6	74,5	66,7
wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2 937,2	3 145,5	3 450,9	3 671,8	3 681,0	106,7	100,3
dywidendy i wpłaty z zysku	468,8	1 800,9	1 679,7	3 364,0	3 009,5	179,2	89,5
w tym dywidendy	536,1	1 799,1	1 681,7	3 364,0	3 008,1	178,9	89,4
wpłata z zysku NBP	7 437,1	8 876,9	844,5	-	-	x	x

[1] Ustawa budżetowa po nowelizacji.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Cło

Dochody z cła wyniosły 6159,6 mln zł i były o 25,5% niższe od zrealizowanych w 2022 r. Były one także niższe od uzyskanych w 2021 r. (o 3,9%). Założenie wykonania w 2023 r. dochodów wyższych niż w 2022 r. było nietrafne. W znowelizowanej ustawie budżetowej prognozę ustalono w kwocie 9237 mln zł, a w pierwotnej ustawie budżetowej w kwocie 8677 mln zł. Wartość towarów importowanych spoza Unii Europejskiej obniżyła się o 11,7% w porównaniu do 2022 r. Było to związane między innymi z normalizacją cen surowców energetycznych na rynkach międzynarodowych.

Europejski Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu (przyjętym w lipcu 2023 r.) dotyczącym wykonania budżetu Unii Europejskiej za rok budżetowy 2022 wskazał na występujące w Polsce opóźnienia administracyjne w naliczaniu należności celnych po przeprowadzeniu kontroli po zwolnieniu towarów, a także w powiadamianiu o tych należnościach i ich odzyskiwaniu. Minister Finansów zadeklarował usprawnienie procedur administracyjnych, ale nie dysponował aktualnymi danymi dotyczącymi długotrwałości postępowania celnego w tym zakresie.

W 2023 r. przeprowadzono 1133 kontrole celne poprzez weryfikację danych zawartych w zgłoszeniach celnych i ustalono uszczuplenia w kwocie 23,7 mln zł, natomiast w siedzibie przedsiębiorcy przeprowadzono 279 kontroli celnych i stwierdzono uszczuplenia w kwocie 151,7 mln zł.

Zgodnie z regulacjami unijnymi 25% opłat celnych to środki państwa członkowskiego, a 75% to środki odprowadzane do budżetu Unii Europejskiej (przekazywane z części *Środki własne Unii Europejskiej*).

Dywidendy

Dywidendy z tytułu udziału Skarbu Państwa w spółkach wyniosły 3008,1 mln zł, tj. 89,4% prognozy określonej w ustawie budżetowej. Były one o 78,9% wyższe od uzyskanych w 2022 r.

Zgodnie z art. 33b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym[126], dywidendy od udziałów Skarbu Państwa w 70% stanowią dochody budżetu państwa, a w 30% przychód Funduszu Inwestycji Kapitałowych.

W części *Aktywa państwowe* zrealizowano 97,2% dochodów z dywidend. Wyniosły one 2922,7 mln zł co stanowiło 179,8% dochodów uzyskanych w 2022 r. (1625,1 mln zł) oraz 89,1% zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej. Dywidendy przekazało 36 spółek. Najwyższe dochody w tym źródle pochodziły z wpłat:

- Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN S.A. – 2230,3 mln zł,
- Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A. – 496 mln zł,
- Totalizatora Sportowego Sp. z o.o. – 78,4 mln zł.

Minister Aktywów Państwowych monitorował sytuację ekonomiczno-finansową spółek. Proces planowania dochodów budżetowych z tytułu dywidend został przeprowadzony rzetelnie. Uzyskane z tego tytułu dochody były o 10,9% niższe od zaplanowanych, jednak wysokość wypłaconych przez spółki dywidend uzależniona była od czynników zewnętrznych, trudnych do oszacowania na etapie planowania dochodów budżetowych.

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe wyniosły 50 859,7 mln zł i były o 6380,8 mln zł wyższe w porównaniu do kwoty zaplanowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej.

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe były o 28 324 mln zł, tj. o 125,7%, wyższe od uzyskanych rok wcześniej oraz o 26,2% od uzyskanych w 2021 r.

Należności pozostałe do zapłaty w dochodach państwowych jednostek budżetowych i innych dochodach niepodatkowych na koniec 2023 r. wyniosły 39 617,2 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2022 r. były wyższe o 2462,4 mln zł, tj. o 6,6%, a w porównaniu do stanu na koniec 2021 r. wyższe o 15,7%. W kwocie należności pozostałych do zapłaty 90,9% stanowiły zaległości netto, które wyniosły 35 999,9 mln zł. Stanowiły one 25,2% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa. Największe zaległości wystąpiły w częściach: *Województwa* – 18 528,2 mln zł, *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* – 9012,4 mln zł oraz *Obsługa długu Skarbu Państwa* – 3792,8 mln zł. Zaległości w wymienionych częściach stanowiły łącznie 87% zaległości w tym źródle dochodów.

Na wzrost zaległości złożył się głównie wzrost zaległości z tytułu realizacji zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego oraz zaległości tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

[126] Dz. U. z 2024 r. poz. 125.

Tabela 15. Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe w wybranych działach w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023		6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa[1]	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe, w tym w dziale:	32 001,1	40 285,1	22 535,8	44 478,9	50 859,7	225,7	114,3
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	12 516,6	24 672,3	513,8	18 235,0	18 939,4	3 685,9	103,9
Obsługa długu publicznego	8 019,8	1 461,2	1 319,8	8 057,5	9 441,1	715,3	117,2
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej	2 392,1	2 800,1	3 602,2	3 227,0	4 505,3	125,1	139,6
Wymiar sprawiedliwości	2 807,2	3 402,0	3 751,6	2 923,4	4 492,5	119,7	153,7
Różne rozliczenia	273,1	332,6	4 043,6	3 058,7	4 349,3	107,6	142,2
Transport i łączność	940,3	883,3	2 300,0	3 882,2	2 491,3	108,3	64,2
Gospodarka mieszkaniowa	1 172,7	1 774,6	1 788,7	1 455,9	1 797,8	100,5	123,5
Administracja publiczna	758,0	1 718,1	2 253,2	1 291,4	1 423,4	63,2	110,2

[1] Ustawa budżetowa po nowelizacji.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dochody w dziale *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* w 99,8% zrealizowano w części *Klimat* (18 896,4 mln zł). Wzrost wykonania dochodów w porównaniu do roku poprzedniego wynikał głównie z większych wpływów do budżetu uzyskanych ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (18 289,3 mln zł). W 2022 r. dochody z tego tytułu wyniosły 6,2 mln zł, a w latach 2020-2021 odpowiednio 12 128,1 mln zł oraz 24 287,2 mln zł.

W dziale *Obsługa długu publicznego* dochody zrealizowano w części *Obsługa długu Skarbu Państwa*. Stanowiły one blisko siedmiokrotność dochodów uzyskanych średnio w latach 2021-2022. Dużo wyższe były dochody przy sprzedaży obligacji skarbowych na rynku krajowym.

Dochody w dziale *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* zgromadzono prawie w całości w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (4498,7 mln zł). Znaczną część (61,6%) stanowiły odsetki od nieterminowych wpłat podatków i opłat, które wyniosły 2774,1 mln zł. Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień wyniosły 1047,4 mln zł i były o 447,4 mln zł (o 74,6%) wyższe od prognozowanych. Odsetki wypłacone przez organy podatkowe za nieterminowe rozliczenia, które pomniejszyły dochody w tym źródle, wyniosły 377,3 mln zł i były o 78 mln zł (o 17,1%) niższe od wypłaconych w 2022 r. (455,3 mln zł), natomiast o 38,2% przewyższały wypłacone średnio w latach 2020-2021.

W części *Sądy powszechne* zgromadzono 97,6% dochodów działu *Wymiar sprawiedliwości*, głównie z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu

postępowania sądowego i prokuratorskiego (3599,4 mln zł) oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (571,9 mln zł).

Na wykonane w dziale *Różne rozliczenia* dochody w 98,7% złożyły się kwoty zgromadzone w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (4292,3 mln zł). W blisko 100% były to wpływy z tytułu odsetek. W porównaniu do 2022 r. dochody z tego tytułu wzrosły o 8,2%. Wzrost wynikał głównie z wyższych wpływów związanych z konsolidacją środków publicznych oraz większej wartości wolnych środków na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa, lokowanych terminowo w Narodowym Banku Polskim oraz Banku Gospodarstwa Krajowego.

W dziale *Transport i łączność* dochody zrealizowano w 89,3% w części *Urząd Komunikacji Elektronicznej* (2225,5 mln zł) oraz w 9,5% w części *Transport* (236,6 mln zł). Dochody zrealizowane przez *Urząd Komunikacji Elektronicznej* pochodziły głównie z różnego rodzaju opłat, w tym opłat za koncesje i licencje oraz za użytkowanie częstotliwości. W części *Transport* największe dochody uzyskano z kar umownych naliczonych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, a także z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie przez Urząd Lotnictwa Cywilnego świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów.

Na wykonane w dziale *Gospodarka mieszkaniowa* dochody w 98,8% złożyły się dochody zgromadzone przez wojewodów – 1776,6 mln zł. Największy udział miały dochody z realizacji zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (1770,4 mln zł).

Najwyższe dochody w dziale *Administracja publiczna* zostały zrealizowane w częściach: *Województwa* (291,5 mln zł), *Urząd Regulacji Energetyki* (274,2 mln zł) oraz *Sprawy zagraniczne* (223,8 mln zł). Na dochody w tym dziale złożyły się między innymi wpływy z opłat paszportowych i pozostałych opłat konsularnych (419,3 mln zł), opłaty za koncesje i licencje (240,4 mln zł) oraz wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (221,3 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli, poza kontrolą dochodów w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, przeprowadziła w 22 jednostkach budżetowych badanie rzetelności i skuteczności działań windykacyjnych należności pozostałych do zapłaty oraz zasadności udzielania ulg i umarzania należności z tytułu dochodów budżetowych. We wskazanym zakresie badanie przeprowadzono w jednostkach kontrolowanych w ramach części: *Zdrowie, Rzecznik Praw Pacjenta, Sprawy wewnętrzne, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, w trzech sądach powszechnych oraz w 13 województwach. Kontrolą objęto należności z tytułu dochodów w kwocie 205,1 mln zł[127], co stanowiło 5,2% dochodów zrealizowanych przez dysponentów części, w których przeprowadzono badanie. Co do zasady, dysponenci środków budżetowych prawidłowo prowadzili działania windykacyjne, jak również na bieżąco dokonywali odpisywania przedawnionych należności z ewidencji oraz zasadnie udzielali ulg w spłacie należności pozostałych do zapłaty. Dysponenci środków budżetowych także, co do zasady, prawidłowo sprawowali nadzór w tym zakresie poprzez bieżące monitorowanie poziomu należności i zaległości.

Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła uwagi lub zastrzeżenia w odniesieniu do ośmiu dysponentów środków budżetowych, a kwota stwierdzonych nieprawidłowości wyniosła 2,6 mln zł (1,3% badanej próby). Dotyczyły one przede wszystkim opóźnień w podejmowaniu działań przez dysponentów

[127] Próba należności pod kątem skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych – 118,3 mln zł, próba należności w zakresie ulg, umorzeń, przedawnień i spisania należności – 86,4 mln zł.

środków budżetowych mających na celu wyegzekwowanie należnych Skarbowi Państwa kwot dochodów oraz opóźnień w odpisywaniu przedawnionych należności z ewidencji. W przypadku dwóch z 22 badanych jednostek budżetowych skutkowało to sformułowaniem oceny w formie opisowej obszaru dochodów i należności, a w przypadku *Rzecznika Praw Pacjenta* działania w zakresie dochodzenia należności zostały ocenione negatywnie. Największe w ujęciu kwotowym nieprawidłowości stwierdzono w:

– Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim – 0,9 mln zł;
– Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim – 0,8 mln zł;
– Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim – 0,6 mln zł.

W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono opóźnienie, w skrajnym przypadku wynoszące 10 lat, w odpisaniu z ksiąg rachunkowych Wojewody należności w kwocie 0,9 mln zł.

W Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim nie podejmowano działań zmierzających do wyegzekwowania należności cywilnoprawnych od czterech dłużników zalegających ze spłatą kwoty 449,8 tys. zł. Ujawniono również, że z ksiąg rachunkowych dysponenta nie wyksięgowano należności w kwocie 393,1 tys. zł, pomimo tego że uległy one przedawnieniu w latach 2020-2021.

W Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono, że wobec sześciu dłużników zalegających z zapłatą należności w kwocie 385,3 tys. zł czynności windykacyjne nie były podejmowane: od jednego roku do ponad siedmiu lat. Ponadto nie odpisano z ewidencji księgowej przedawnionych i nieściągalnych należności w kwocie 208,3 tys. zł.

W części *Rzecznik Praw Pacjenta* badanie postępowań windykacyjnych obejmujących zaległości w kwocie 0,3 mln zł (34% zaległości ogółem) wykazało, że w trzech postępowaniach, z ośmiu badanych, nie podejmowano niezwłocznych działań w celu odzyskania należności. W jednym przypadku upomnienia wysłano po czterech miesiącach od terminu wymagalności należności, a w innym postępowaniu przerwa w czynnościach windykacyjnych wyniosła siedem miesięcy.

W kontroli I/23/002 – *Prawidłowość i skuteczność działań gmin województwa małopolskiego wobec dłużników alimentacyjnych*, przeprowadzonej w czterech ośrodkach pomocy społecznej z terenu Małopolski, Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że jednostki te, realizując zadania dotyczące dochodzenia należności od dłużników alimentacyjnych, korzystały z przewidzianych prawem możliwości, mających na celu skłonienie dłużników alimentacyjnych do spłaty swoich zobowiązań. Przy czym zadania te nie zawsze były realizowane z należytą starannością, rzetelnie i terminowo. Izba stwierdziła, że w latach 2021-2023 wzrosła skuteczność dochodzenia zwrotu należności wypłacanych z funduszu alimentacyjnego, co wynikało przede wszystkim ze współpracy ośrodków pomocy społecznej z organami egzekucyjnymi. Niemniej jednak stan należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego stale rósł, a pojawiające się zaniechania i opóźnienia w podejmowanych przez ośrodki pomocy społeczne działaniach egzekucyjnych mogły wpłynąć na obniżenie ich skuteczności. Trzy z czterech kontrolowanych ośrodków przekazywały z opóźnieniem wnioski do organu właściwego dłużnika o podjęcie działań wobec dłużników alimentacyjnych. Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły także przypadków niewykorzystywania przez ośrodki wszystkich instrumentów dyscyplinowania dłużników. Dotyczyły one przede wszystkim nieprzekazywania lub przekazywania z opóźnieniem informacji o zobowiązaniach dłużników do wszystkich właściwych biur informacji gospodarczej i Krajowego Rejestru Zadłużonych.

Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej

Dochody ze *środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi* wyniosły 3381,4 mln zł i stanowiły 89,1% prognozowanych. Dochody z tego źródła były wyższe niż w 2022 r. o 799,1 mln zł, tj. o 30,9%.

W budżecie państwa ujmowane są dochody (niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich) z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej, tj. dochody określone w art. 111 pkt 16 ustawy o finansach publicznych.

Na wykonanie dochodów niższych od prognozowanych wpływ miało głównie wykonanie dochodów z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektów pomocy technicznej innych programów operacyjnych w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027. Na dochody przekazano środki w wysokości 233,8 mln zł, podczas gdy planowano prawie czterokrotnie wyższe (869,8 mln zł).

Powyżej kwoty planowanej przekazano natomiast środki z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektów pomocy technicznej innych programów operacyjnych w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020. Na dochody przekazano 1525,5 mln zł. W porównaniu do kwoty prognozowanej były one wyższe o 73 mln zł (o 5%).

Wpływy z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 266,8 mln zł i były niższe od prognozowanych o 207,8 mln zł, tj. o 43,8%.

Wpływy z programów realizowanych z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu wyniosły 26,2 mln zł. Środki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 planowane w kwocie 22 mln zł wyniosły 13,6 mln zł. W ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021 wpłacono 12,6 mln zł, tj. o 3,1 mln zł mniej niż planowano.

2.1.2. Należności podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2023 r. wyniosły 154 851,5 mln zł i utrzymały się na poziomie zbliżonym do stanu na koniec roku poprzedniego. Na przestrzeni lat 2020-2023 należności wzrosły o 3721,8 mln zł, tj. o 2,5%. Na koniec 2023 r. stanowiły 24% dochodów budżetu państwa zrealizowanych w 2023 r.

W kwocie należności pozostałych do zapłaty 74,3% stanowiły należności podatkowe, które wyniosły 115 079,5 mln zł, a 25,7% należności niepodatkowe w kwocie 39 772 mln zł.

Kwota należności pozostałych do zapłaty z tytułu dochodów podatkowych była o 2319,6 mln zł, tj. o 2%, niższa w porównaniu do stanu na koniec 2022 r. W poprzednich latach wielkość tej kategorii zmieniała się w podobnym tempie, przy czym w 2021 r. obniżyła się (o 2,5%), a w 2020 r. oraz w 2022 r. wzrosła odpowiednio o 2% i 1,8%.

Wskaźnik realizacji podatków, liczony jako relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym, wyniósł 98,5% i na przestrzeni lat 2020-2023 poprawił się o 0,9 punktu procentowego (w 2020 r. – 97,6%).

W dalszym ciągu niska była ściągalność zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych, mierzony relacją wpływów z tytułu zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych, wyniósł 4,85% (w 2021 r. – 4,38%).

W kwocie należności podatkowych pozostających do zapłaty 92,9% stanowiły zaległości netto (106 960,2 mln zł). Tempo ich przyrostu wyniosło 0,3%, podobnie jak w roku poprzednim (0,2%).

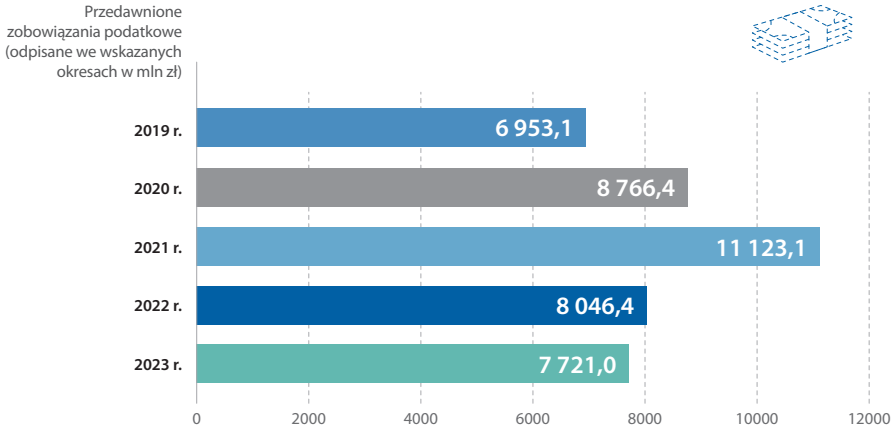
Tabela 16. Zaległości we wpływach z tytułu podatków i innych dochodów budżetu państwa w latach 2020–2023 według stanu na 31 grudnia

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023	5:4	2020	2023
	mln zł					Struktura %	
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, z tego z tytułu:	138 704,1	138 524,2	140 872,4	143 029,3	101,5	100	100
podatków, w tym:	109 104,3	106 354,3	106 601,7	106 960,2	100,3	78,7	74,8
podatek od towarów i usług	88 533,2	86 476,9	86 779,0	88 163,8	101,6	63,8	61,6
podatek akcyzowy	9 125,5	10 047,6	10 234,6	9 389,9	91,7	6,6	6,6
podatek dochodowy od osób fizycznych	7 271,0	6 891,9	6 610,5	6 449,9	97,6	5,2	4,5
podatek dochodowy od osób prawnych	4 118,9	2 878,7	2 912,1	2 919,8	100,3	3,0	2,0
pozostałych dochodów, w tym:	29 599,8	32 169,9	34 270,7	36 069,1	105,2	21,3	25,2
realizacja zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego	14 048,8	15 048,3	16 289,9	17 629,9	108,2	10,1	12,3
grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	3 015,7	3 553,8	3 873,4	4 212,6	108,8	2,2	2,9
wpłaty z tytułu konfiskaty mienia i przepadku przedmiotów na rzecz Skarbu Państwa	3 074,3	3 400,5	3 969,0	3 990,2	100,5	2,2	2,8
odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	2 920,4	3 258,9	3 644,4	3 358,6	92,2	2,1	2,3
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób fizycznych	1 878,5	1 957,4	2 209,5	2 266,0	102,6	1,4	1,6
wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień	1 340,0	1 027,5	835,9	658,9	78,8	1,0	0,5
wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji	513,6	519,2	529,2	433,4	81,9	0,4	0,3
cło	135,7	108,6	75,6	67,9	89,9	0,1	0,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wyraźnie niższe tempo zmiany stanu zaległości podatkowych od tempa wzrostu dochodów podatkowych było związane z utrzymaniem się na stosunkowo dobrym poziomie ściągalności należności bieżących, ale także odpisaniem znacznych kwot zobowiązań podatkowych z powodu przedawnienia.

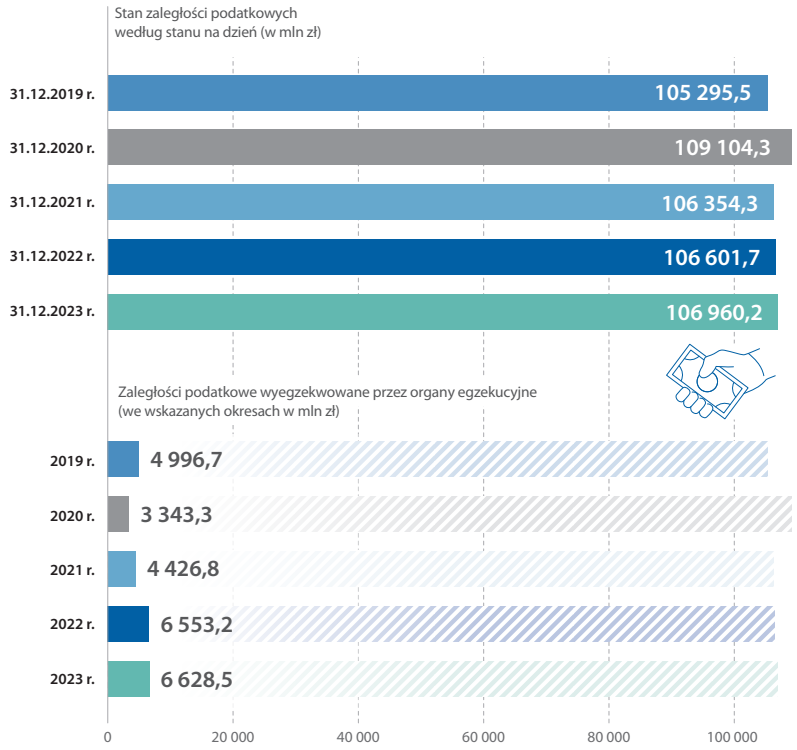
Infografika 20. Przedawnione zobowiązania podatkowe w latach 2019-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Nie zmienił się istotnie stan zaległości podatkowych jak i kwota zaległości wyegzekwowana przez organy egzekucyjne. W rezultacie relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do ogólnej kwoty zaległości podatkowych wyniosła 6,2%, podobnie jak na koniec 2022 r. (6,1%).

Infografika 21. Zaległości podatkowe oraz kwoty wyegzekwowane przez organy egzekucyjne w latach 2019-2023



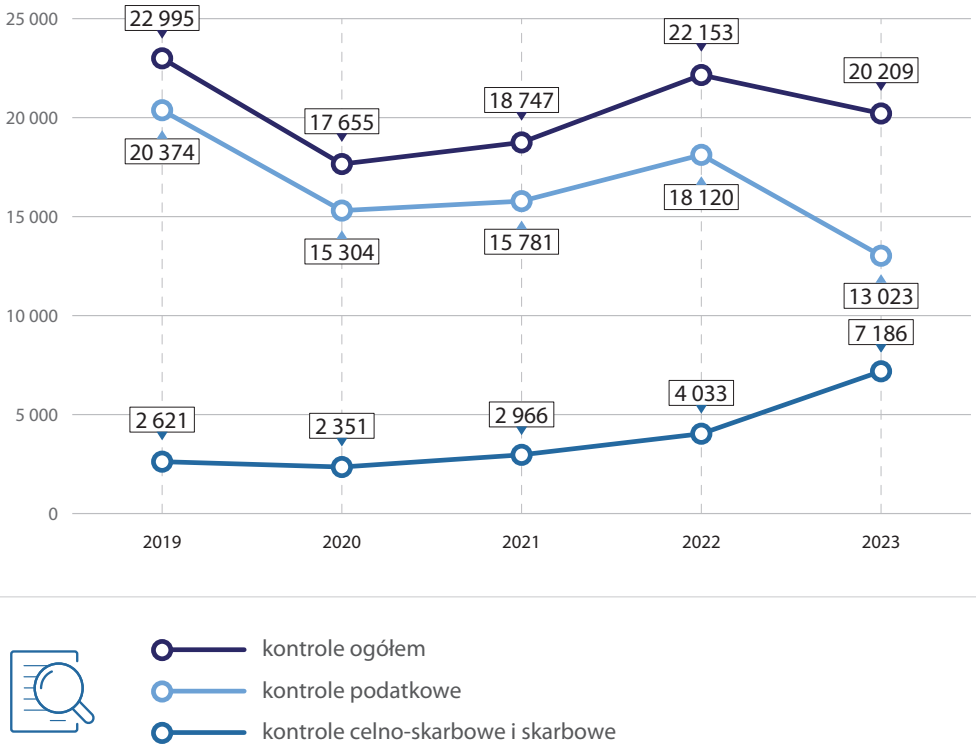
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zobowiązania wymagalne największych dłużników, posiadających zaległości podatkowe powyżej jednego miliona złotych, stanowiły 83,4% zaległości podatkowych. Od tej grupy podmiotów, organy egzekucyjne wyegzekwowały kwotę 478,4 mln zł, która stanowiła 0,5% ich zaległości wymagalnych na koniec 2023 r. Odsetek ten w latach 2020-2022 był także niski i wyniósł średnio 0,6%.

Z powodu bezskuteczności egzekucji organy egzekucyjne umorzyły w 2023 r. prowadzone postępowania egzekucyjne w stosunku do zaległości podatkowych i celnych na kwotę 8420,2 mln zł – wyższą o 30,3% niż rok wcześniej (6460,4 mln zł.). Wzrosła także liczba tytułów wykonawczych, w przypadku których organy egzekucyjne stwierdziły bezskuteczność egzekucji. W 2023 r. prowadzone postępowania egzekucyjne zostały umorzone w tym zakresie w stosunku do 145,6 tys. tytułów wykonawczych czyli 19 tys. tytułów więcej niż w 2022 r.

Podobnie jak w latach poprzednich, główną przyczyną niskiej ściągalności zaległości z lat ubiegłych, jak i przedawnienia się zobowiązań podatkowych, była nieskuteczność postępowań egzekucyjnych ze względu na brak u zobowiązanych majątku podlegającego egzekucji.

Infografika 22. Liczba kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urzędy skarbowe oraz kontroli rozliczeń podatkowych przeprowadzonych przez urzędy celno-skarbowe w latach 2019-2023

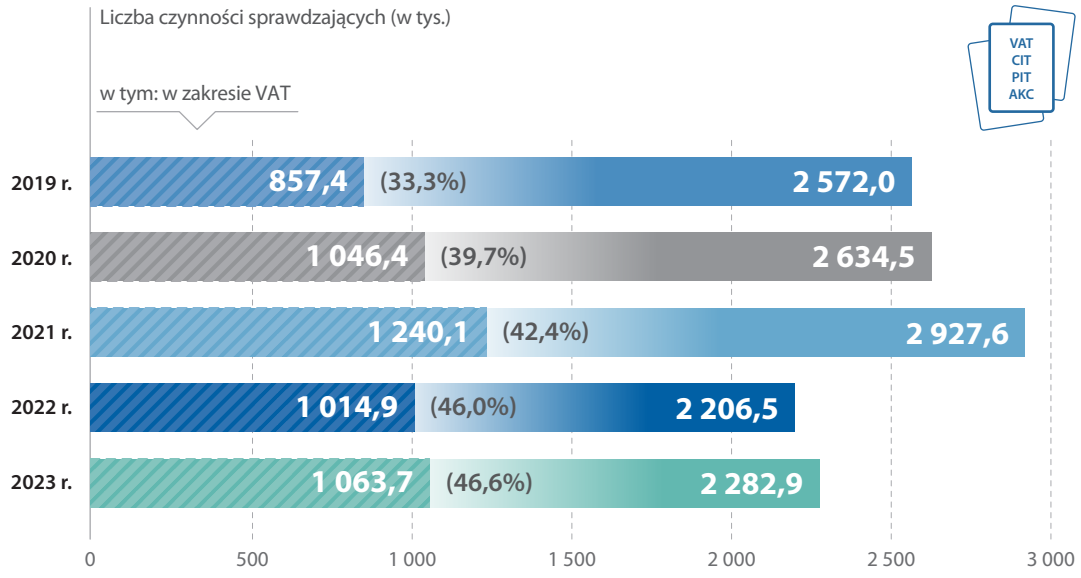


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Kontynuowany był proces reorganizacji w Krajowej Administracji Skarbowej. Zmiany zapoczątkowane w 2022 r. miały na celu ograniczenie kontroli podatkowych na rzecz czynności sprawdzających i zwiększenia liczby kontroli celno-skarbowych. Liczba zatrudnionych (w etatach) w komórkach kontroli celno-skarbowej i postępowań podatkowych funkcjonujących w urzędach celno-skar-

bowych, według stanu na koniec 2023 r. w odniesieniu do stanu na koniec roku poprzedniego, wzrosła o 32,2%. Liczba ta w urzędach skarbowych w komórkach kontroli podatkowej zmniejszyła się o 23,7%, natomiast w komórkach czynności sprawdzających nieznacznie (o 2,4%) wzrosła. Wprowadzone zmiany wpłynęły z jednej strony na wzrost o 78,2% liczby kontroli przeprowadzonych przez osoby zatrudnione w urzędach celno-skarbowych, z drugiej strony na zmniejszenie się o 28,1% liczby kontroli podatkowych zrealizowanych przez pracowników urzędów skarbowych.

Infografika 23. Liczba czynności sprawdzających przeprowadzonych przez urzędy skarbowe w latach 2019-2023

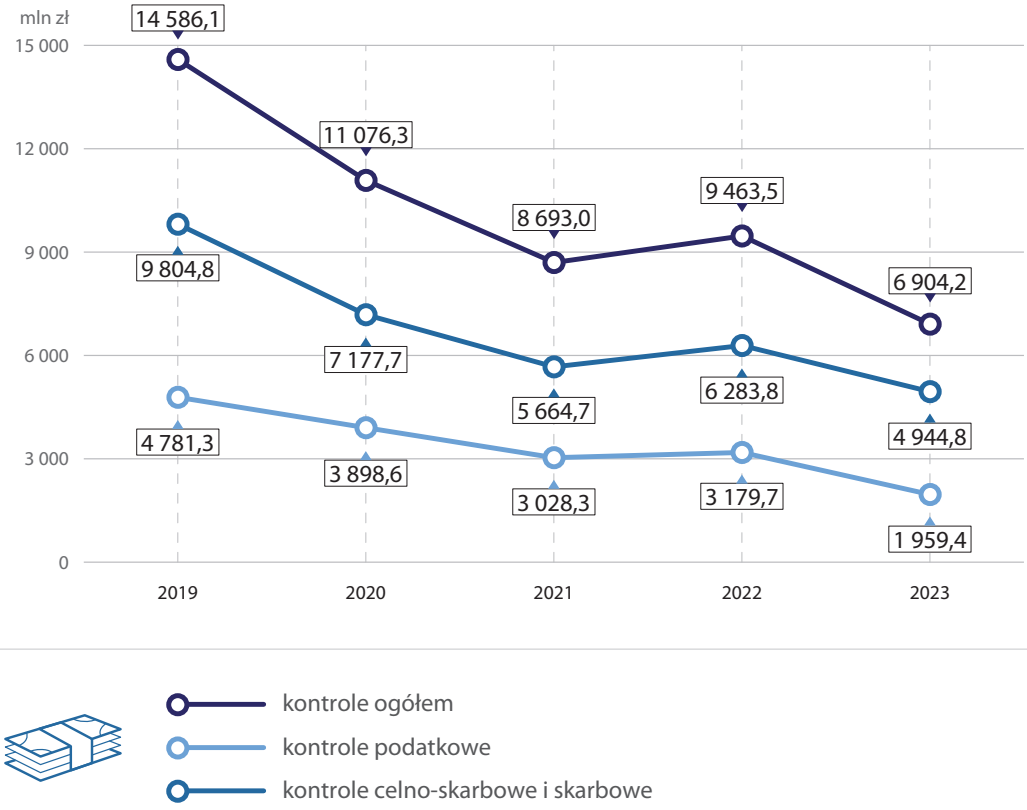


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Niemniej w efekcie wprowadzonych zmian łączna liczba kontroli obniżyła się o 8,2%, natomiast liczba czynności sprawdzających tylko nieznacznie wzrosła (o 3,4%).

Również suma ustaleń kontroli podatkowych przeprowadzonych przez pracowników urzędów skarbowych oraz przez pracowników i funkcjonariuszy urzędów celno-skarbowych była mniejsza niż w 2022 r. (o 2559,3 mln zł, tj. o 27%), a efekty czynności sprawdzających bez uwzględniania kwot odnoszących się do błędów formalnych lub rachunkowych, popełnionych przez podatników, nie były Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej znane.

Infografika 24. Kwota nieprawidłowości ujawnionych w wyniku kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urzędy skarbowe oraz kontroli rozliczeń podatkowych przeprowadzonych przez urzędy celno-skarbowe w latach 2019-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wyniki kontroli *Organizacja i polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej*[128], przeprowadzonej za okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2023 r. w Ministerstwie Finansów, czterech izbach administracji skarbowej oraz Krajowej Szkole Skarbowości wykazały, że działania podejmowane przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie organizacji i polityki kadrowej nie wpłynęły, w okresie objętym kontrolą, w istotny sposób na poprawę wykonywania zadań przez Służbę Celno-Skarbową.

Dochody podatkowe brutto[129] i cło wyniosły 586 950,4 mln zł i były o 5,4% wyższe niż w 2022 r. oraz o 13,9% wyższe niż w 2021 r. Na funkcjonowanie Ministerstwa Finansów, izb administracji skarbowej z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Krajowej Szkoły Skarbowości

128 Informacja o wynikach kontroli *Organizacja i polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej*. Nr ewid. 6/2024/P/23/008/KBF, Warszawa 2024.

129 Obliczono jako sumę dochodów z podatków pośrednich, wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych (bez kwoty podatku dochodowego od osób fizycznych przekazywanego przez urzędy skarbowe na rzecz organizacji pożytku publicznego), podatku od niektórych instytucji finansowych, podatku od kopalin, podatku od sprzedaży detalicznej oraz podatków zniesionych.

i Krajowej Informacji Skarbowej wydatkowano 10 767,5 mln zł[130], tj. o 18,7% więcej niż w 2022 r. Kwota ta była również wyższa niż w latach 2020-2021 odpowiednio o 38,1% oraz 24%. W 2023 r. wydatki na sfinansowanie działalności tych jednostek stanowiły 1,83% zrealizowanych dochodów brutto. Wskaźnik ten był wyższy niż w latach poprzednich (od 0,06 punktu procentowego w 2020 r. do 0,2 punktu procentowego w 2022 r).

2.2. Dochody budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2023 zaplanowano dochody budżetu środków europejskich w kwocie 107 018,8 mln zł, w tym 44 525,9 mln zł w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2014-2020, 26 834,4 mln zł z tytułu *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – część grantowa* oraz 23 944,6 mln zł z tytułu realizacji zadań Wspólnej Polityki Rolnej. Planowane dochody budżetu środków europejskich obejmowały także środki na realizację zadań w ramach:

- Perspektywy Finansowej 2021-2027 – 7974,4 mln zł;
- Instrumentu „Łącząc Europę" 2014-2020, wspierającego inwestycje dotyczące budowy i modernizacji infrastruktury w dziedzinie transportu, energetyki i telekomunikacji – 1970 mln zł;
- III edycji Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego – 1201,7 mln zł;
- Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 – 474 mln zł;
- Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 – 93,8 mln zł.

Planując dochody w zakresie Perspektywy Finansowej 2014-2020, uwzględniono przewidywaną kwotę wpływów z Komisji Europejskiej, w tym 40 424,8 mln zł z tytułu refundacji wydatków, 5377 mln zł w ramach zaliczki rocznej dla poszczególnych programów operacyjnych oraz środki pozostające na rachunku skonsolidowanym w kwocie 1261,9 mln zł. W zakresie III edycji Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego zaplanowane dochody stanowiły w całości planowaną kwotę wpływów od państw darczyńców. Kwota wpływów środków europejskich z tytułu realizacji *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – część grantowa* i Wspólnej Polityki Rolnej została zaplanowana na podstawie wielkości przekazanych odpowiednio przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zrealizowane dochody budżetu środków europejskich wyniosły 76 050,3 mln zł i stanowiły 71,1% planu określonego w ustawie budżetowej, przy czym nie zrealizowano żadnych dochodów w ramach *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – część grantowa*. Przy odniesieniu wykonania dochodów do planu pomniejszonego o dochody zaplanowane na *Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – część grantowa*, wskaźnik ten wyniósłby 94,8%. W porównaniu z rokiem poprzednim dochody budżetu środków europejskich były wyższe o 4,6%.

Dochody dotyczące Perspektywy Finansowej 2014-2020 z tytułu krajowych programów operacyjnych zrealizowano w kwocie 30 828,4 mln zł (105,7% planu), zaś z tytułu regionalnych programów operacyjnych w kwocie 16 594,2 mln zł (108,1% planu). Dochody z realizacji zadań w ramach

[130] Uwzględniono wydatki części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w rozdziałach: *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości, Działalność Krajowej Informacji Skarbowej, Działalność Centrum Informatyki Resortu Finansów, Pozostała działalność*. Do obliczeń przyjęto 100% wydatków w wymienionych rozdziałach ze względu na brak możliwości wyodrębnienia wydatków związanych z poborem podatków i ceł.

Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 21 751,1 mln zł (90,8% planu). Zrealizowane dochody dotyczące Perspektywy Finansowej 2021-2027 wyniosły 3624,1 mln zł (45,4% planu).

Tabela 17. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2022–2023

Wyszczególnienie	2022	2023		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa Budżetowa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	72 716,3	107 018,8	76 050,3	104,6	71,1
Krajowe Programy Operacyjne 2014–2020:	30 509,6	29 175,6	30 828,4	101,0	105,7
PO Infrastruktura i Środowisko	16 183,6	17 486,2	17 391,4	107,5	99,5
PO Inteligentny Rozwój	8 187,0	7 252,4	8 254,4	100,8	113,8
PO Wiedza Edukacja Rozwój	2 920,9	2 257,5	2 565,3	87,8	113,6
PO Polska Wschodnia	961,6	1 314,8	1 253,9	130,4	95,4
PO Polska Cyfrowa	2 256,5	864,8	1 363,3	60,4	157,6
Regionalne Programy Operacyjne 2014–2020	17 162,2	15 350,3	16 594,2	96,7	108,1
PO Rybactwo i Morze 2014–2020	252,6	474,0	482,3	190,9	101,7
PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020	157,4	93,8	80,1	50,9	85,4
Instrument „Łącząc Europę”	2 223,8	1 970,0	1 602,0	72,0	81,3
Perspektywa Finansowa 2021–2027	0,0	7 974,4	3 624,1	x	45,4
Krajowe Programy Operacyjne 2007–2013	3,7	0,0	2,0	54,2	x
Regionalne Programy Operacyjne 2007–2013	0,3	0,0	1,4	491,5	x
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III edycja	558,1	1 201,7	1 084,9	194,4	90,3
Wspólna Polityka Rolna	21 848,8	23 944,6	21 751,1	99,6	90,8
Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – część grantowa	–	26 834,4	0,0	x	0,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Różnice w wykonaniu dochodów w stosunku do planu wynikały z zasady korelacji poziomu uzyskanych dochodów w poszczególnych programach operacyjnych z wysokością ponoszonych wydatków. Wysokość środków przekazywanych na dochody budżetu środków europejskich była uzależniona od kwoty zapotrzebowań na pokrycie płatności składanych przez instytucje zarządzające poszczególnymi programami operacyjnymi. W przypadku gdy kwoty zapotrzebowania na pokrycie wydatków różniły się od kwot wydatków zgłoszonych na etapie ich planowania, wpływało to na zmianę wysokości zrealizowanych dochodów w stosunku do dochodów planowanych. W przypadku

Perspektywy Finansowej 2021-2027, a także czterech programów: III edycji Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy II oraz Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020, zrealizowane kwoty wydatków przewyższyły dochody. W przypadku pozostałych programów kwoty zrealizowanych wydatków były równe bądź niższe od uzyskanych dochodów.

W latach 2020-2023 zrealizowano dochody budżetu środków europejskich w łącznej wysokości 301 351,2 mln zł, co pozwoliło na sfinansowanie 99,5% poniesionych w tych latach wydatków budżetu środków europejskich (302 882,4 mln zł).

Tabela 18. Dochody, wydatki i udział dochodów w finansowaniu wydatków budżetu środków europejskich w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023
Dochody budżetu środków europejskich (mln zł)	79 036,6	73 548,0	72 716,3	76 050,3
Wydatki budżetu środków europejskich (mln zł)	80 810,0	72 887,6	74 102,7	75 082,1
Udział dochodów w finansowaniu wydatków (%)	97,8	100,9	98,1	101,3

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W roku 2023 odnotowano wzrost dochodów budżetu środków europejskich w odniesieniu do dwóch poprzednich lat. Dochody te były wyższe o 4,6% od uzyskanych w roku 2022, i o 3,4% wyższe niż w roku 2021.

Tabela 19. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2020-2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023
	mln zł			
OGÓŁEM, z tego:	79 036,6	73 548,0	72 716,3	76 050,3
Krajowe Programy Operacyjne 2014–2020	31 744,2	28 353,2	30 509,6	30 828,4
Regionalne Programy Operacyjne 2014–2020	22 770,2	19 965,4	17 162,2	16 594,2
PO Rybactwo i Morze 2014–2020	411,5	262,7	252,6	482,3
PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020	310,3	288,5	157,4	80,1
Instrument „Łącząc Europę"	3 255,6	2 967,1	2 223,8	1 602,0
Perspektywa Finansowa 2021–2027	–	–	0,0	3 624,1
Krajowe Programy Operacyjne 2007–2013	0,0	5,5	3,7	2,0
Regionalne Programy Operacyjne 2007–2013	0,4	0,7	0,3	1,4
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III edycja	104,4	289,4	558,1	1 084,9
Wspólna Polityka Rolna	20 440,1	21 415,7	21 848,8	21 751,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2023 r. w strukturze dochodów budżetu środków europejskich dominowały dochody z programów realizowanych w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020 (62,4%) oraz Wspólnej Polityki Rolnej (28,6%). Dochody z obu tych źródeł stanowiły ponad 90% wszystkich dochodów budżetu środków europejskich.

Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu gromadzone były na wyodrębnionym rachunku bankowym. W 2023 r. z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły do Polski środki w wysokości 13 470,3 mln euro. Na koniec 2023 r. w dyspozycji Ministra Finansów pozostawały środki w kwocie 3502,1 mln euro.

W ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności 28 grudnia 2023 r. z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły w części grantowej środki w wysokości 551,2 mln euro. Na dochody nie przekazano żadnej kwoty. Z uwagi na późny termin przekazania tych środków, nie było możliwości zrealizowania zaplanowanych na 2023 r. z tego tytułu dochodów i wydatków w budżecie środków europejskich.

3. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- **Wydatki budżetu państwa w 2023 r. wzrosły w porównaniu do roku poprzedniego o 27,5%, do 659,6 mld zł. Największy procentowy wzrost odnotowano w grupie *wydatki majątkowe* (o 123,2%) oraz *obsługa długu publicznego* (o 88,6%). *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* wzrosły o 37,9%, *wydatki bieżące jednostek budżetowych* o 22,1%, a *dotacje i subwencje* o 14,4%.**
- **Niezmiennie pozycję dominującą w wydatkach budżetu państwa zajmowały *dotacje i subwencje*, których udział w wydatkach ogółem wyniósł 45,4%. Drugą pod względem wartości grupę stanowiły *wydatki bieżące jednostek budżetowych* z udziałem 18,7%.**
- **Szczegółową kontrolą wybranej próby wydatków objęto *dotacje i subwencje* w łącznej kwocie 57,1 mld zł, a także wydatki w pozostałych grupach ekonomicznych w wysokości 55,9 mld zł.**
- **W połowie kontrolowanych jednostek zidentyfikowano nieprawidłowości w wydatkach na działalność promocyjno-reklamową.**
- **Niedoszacowanie wydatków jednostek Policji, ujętych w ustawie budżetowej na 2023 r., ale i w latach wcześniejszych, nie tylko negatywnie wpływa na funkcjonowanie tej formacji, lecz powoduje również konieczność ponoszenia przez Skarb Państwa wysokich kosztów odsetek. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wymaga to podjęcia pilnych działań zarówno przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jak i Ministra Finansów.**
- **Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 75,1 mld zł i w porównaniu do 2022 r. były wyższe o 1,3%.**
- **Największy, wynoszący 63%, udział w wydatkach budżetu środków europejskich miały wydatki przeznaczone na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020. Wydatki te wyniosły 47,3 mld zł.**
- **Wydatki poniesione na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 19,8 mld zł, stanowiąc 26,4% wydatków budżetu środków europejskich.**
- **Suma wydatków kwalifikowalnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020, wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej do końca 2023 r. poświadczeniach i deklaracjach**

wydatków oraz wnioskach o płatność, w części dofinansowywanej przez Unię Europejską wyniosła 347,1 mld zł, co stanowiło 99% alokacji na lata 2014-2020.

- **Kwota potrąceń dokonanych przez Komisję Europejską w latach 2022-2023 w związku z niepłaceniem przez Polskę kar orzeczonych wyrokami sądów europejskich wyniosła 626,3 mln euro.**

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich dokonywania, to jest kryteriów określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Kontrola została przeprowadzona na wybranej próbie wydatków. Próbę dobrano, stosując losowanie metodą monetarną MUS, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości, oraz dobór celowy, z uwzględnieniem przeprowadzonej analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

Próbę wydatków na dotacje i subwencje w łącznej kwocie 56,9 mld zł[131] skontrolowano u 52 dysponentów części budżetowych, w tym u 16 wojewodów. Badanie dotacji na próbie 162,9 mln zł przeprowadzono również w jednostkach podległych dysponentom części, tj. w Centrum Projektów Polska Cyfrowa oraz w trzech delegaturach Krajowego Biura Wyborczego. Sprawdzono prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji, w tym poprawność określenia wielkości naliczonych do wypłaty kwot dotacji, oraz dokonywanie przez dysponentów oceny rzeczywistego zapotrzebowania na środki z dotacji. Zweryfikowano również sprawowane przez dysponentów części budżetu państwa nadzór i kontrolę nad wykorzystaniem dotacji. Realizację zadań finansowanych z dotacji skontrolowano także w 21 jednostkach bezpośrednio je wykorzystujących.

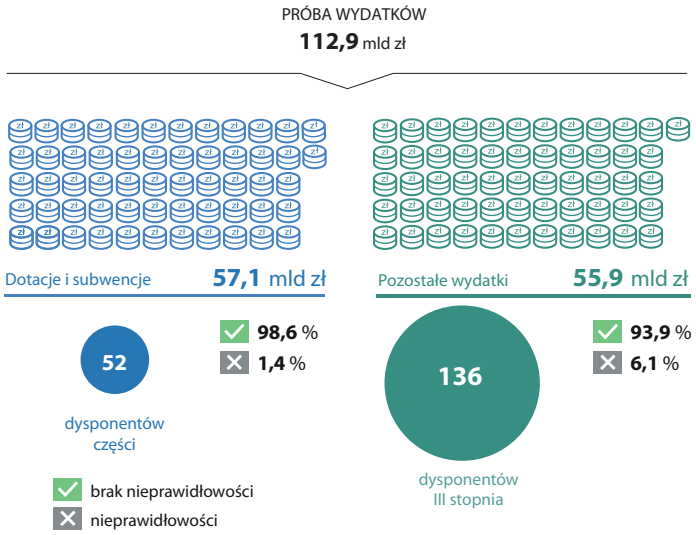
Wyniki kontroli dotacji realizowanych przez dysponentów części oraz przez beneficjentów bezpośrednio wykorzystujących te środki przedstawiono w niniejszym podrozdziale w części pod nazwą *Dotacje i subwencje*.

U 136 dysponentów III stopnia badaniu poddano próbę wydatków budżetu państwa w grupie *wydatków bieżących jednostek budżetowych* i *wydatków majątkowych*, odpowiadających pozapłacowym wydatkom kontrolowanej jednostki. Skontrolowano także wydatki na *obsługę długu publicznego* oraz wydatki w grupie *środki własne Unii Europejskiej*. Łączna wartość zbadanej próby wydatków wyniosła 55,3 mld zł. W 65 jednostkach skontrolowano także płatności z budżetu środków europejskich o wartości 530,1 mln zł. Na podstawie wybranej próby zbadano, czy realizacja wydatków objętych kontrolą była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, w tym czy wydatki dokonywane były w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. W przypadku wydatków ponoszonych w ramach budżetu środków europejskich zbadano również, czy zostały one przeznaczone na cel lub zadanie ujęte w umowie o dofinansowanie oraz czy były niezbędne do realizacji projektu.

W 61 kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 3,4 mld zł, co stanowiło 6,1% wydatków bieżących i majątkowych objętych badaniem. Podobnie jak w roku poprzednim, ponad 95% tej kwoty stanowią nieprawidłowości stwierdzone w Agencji Uzbrojenia w ramach części *Obrona narodowa*. Ponadto u 22 dysponentów części budżetowych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie *dotacji i subwencji* na kwotę 774,1 mln zł (1,4% wydatków objętych badaniem).

[131] W tym kwota 2,4 mld zł dotyczyła dotacji w grupie *wydatków majątkowych*, a kwota 9,8 mld zł dotacji udzielanych w ramach budżetu środków europejskich.

Infografika 25. Wyniki zbadanej próby wydatków w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Stwierdzone nieprawidłowości zostały przedstawione w dalszej części niniejszego podrozdziału, poświęconej omówieniu poszczególnych grup ekonomicznych. W 118 jednostkach przeprowadzono także szczegółową kontrolę prawidłowości przygotowania i przeprowadzenia wybranych postępowań oraz udzielenia zamówień publicznych, a także realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji oraz wysokości wynagrodzenia wykonawcy. Kontrolą objęto w sumie 367 postępowań, w wyniku których poniesiono wydatki w kwocie około 300 mln zł.

W większości kontrolowanych jednostek wydatki realizowane były na podstawie umów zawartych z wykonawcami wyłonionymi w postępowaniach przeprowadzonych zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz wewnętrznych regulacji w tym zakresie. Nieprawidłowości, głównie o charakterze formalnym, które w większości przypadków nie miały wpływu na wyniki postępowań, stwierdzono w około 40% kontrolowanych jednostek.

3.1. Wydatki budżetu państwa

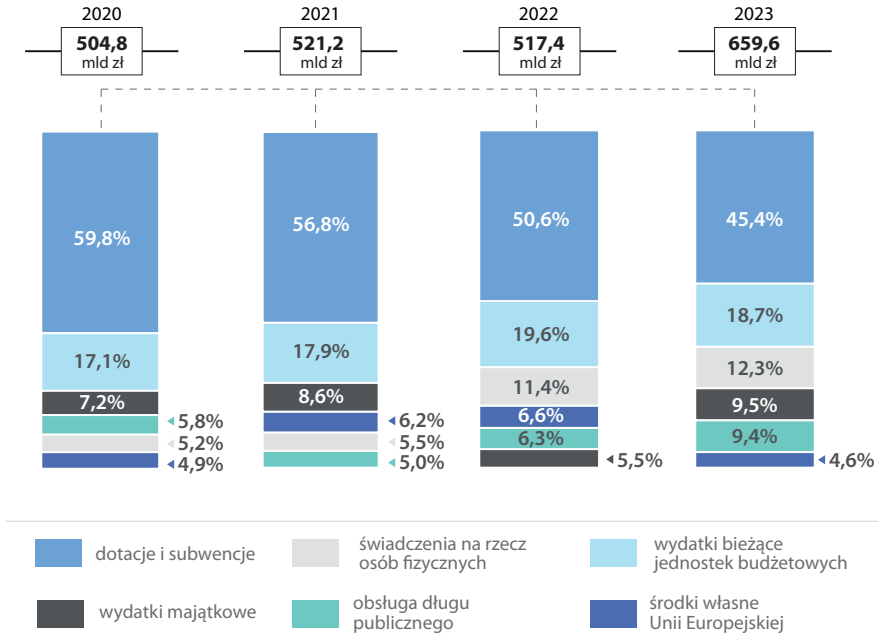
W niniejszym podrozdziale zaprezentowane zostały wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych, określonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych[132], tj.:

- *dotacje i subwencje,*
- *świadczenia na rzecz osób fizycznych,*
- *wydatki bieżące jednostek budżetowych,*
- *wydatki majątkowe,*
- *obsługa długu publicznego,*
- *środki własne Unii Europejskiej.*

[132] Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.

Wyodrębnione w ustawie budżetowej wydatki pod nazwą *Współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej* zostały na potrzeby niniejszego opracowania przyporządkowane do wyżej wymienionych grup ekonomicznych.

Infografika 26. Udział wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W latach 2020-2023 wydatki budżetu państwa wzrosły o 30,7% tj. o 154,8 mld zł. Największy procentowy i nominalny wzrost wydatków wynoszący 207,8% (54,9 mld zł) dotyczył *świadczeń na rzecz osób fizycznych*. Zwiększyły się także wydatki na *obsługę długu publicznego* o 110,6% (32,4 mld zł), *wydatki majątkowe* o 74,1% (26,8 mld zł) oraz *wydatki bieżące jednostek budżetowych* o 43,1% (37,3 mld zł). Wzrost o 22,1% odnotowano również w grupie *środki własne Unii Europejskiej* (o 5,5 mld zł). Zmniejszeniu o 2 mld zł (0,7%) uległy natomiast wydatki w grupie *dotacje i subwencje*.

Tabela 20. Wydatki budżetu państwa w latach 2020–2023

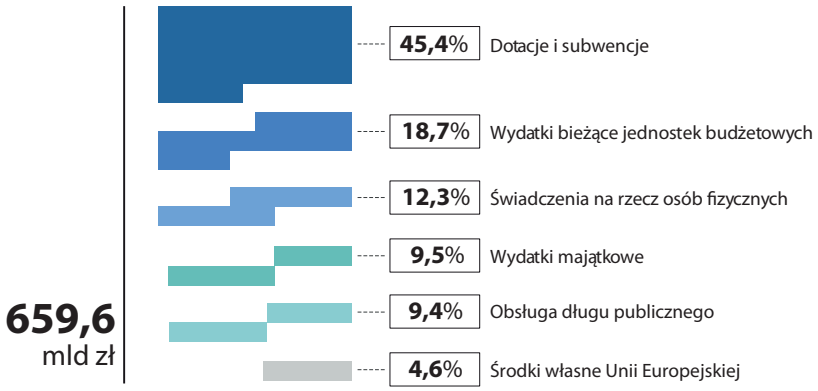
Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023
	mld zł			
OGÓŁEM	504,8	521,2	517,4	659,6
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	301,7	296,2	262,0	299,8
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	26,4	29,0	59,0	81,3
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	86,3	93,2	101,2	123,6
Wydatki majątkowe	36,1	44,7	28,2	62,9
Wydatki majątkowe własne[1]	23,3	24,6	19,0	37,3
Dotacje, wpłaty i środki na inwestycje	12,8	20,1	9,2	25,6
Obsługa długu publicznego	29,3	26,0	32,7	61,7
Środki własne Unii Europejskiej	24,8	32,2	34,3	30,3

[1] §§ 601–612, 616, 658

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wydatki budżetu państwa zrealizowane w 2023 r. wynosily 659 586,5 mln zł i w porównaniu do roku poprzedniego zwiększyły się o 142 187,6 mln zł, tj. o 27,5%.

Infografika 27. Struktura wydatków budzetu państwa w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2023 r. największy wzrost (w ujęciu wartościowym) dotyczył wydatków z grupy *dotacje i subwencje*, które uległy zwiększeniu o 37 757,5 mln zł (o 14,4%) do poziomu 299 754,7 mln zł. Wydatki te w 32 częściach budżetu państwa zwiększyły się łącznie o 63 245,9 mln zł (35%), a w 10 częściach zmniejszyły o 25 488,4 mln zł (31,4%).

Największy wzrost wydatków (o 24 728,1 mln zł, tj. 33,1%) w tej grupie ekonomicznej dotyczył części budżetowej *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*. Znacząco wzrosły również wydatki w części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (o 13 337,3 mln zł, tj. 33,1%), *Zabezpieczenie społeczne* (o 6728,5 mln zł, tj. 169%) oraz *Transport* (o 6054 mln zł, tj. 290,8%). Najbardziej zmniejszyły się natomiast wydatki na dotacje i subwencje w części *Województwa* (o 19 514,6 mln zł, tj. 37,5%) oraz *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (o 4698,5 mln zł, tj. 29,3%).

Wydatki majątkowe w 2023 r. były o 34 732,1 mln zł (o 123,2%) wyższe niż w roku poprzednim i wyniosły 62 919,6 mln zł. Z tego o 18 316,8 mln zł (o 96,3%) wzrosły wydatki majątkowe własne[133], natomiast o 16 415,3 mln zł (o 179,2%) wzrosły wydatki o charakterze dotacji. Wydatki majątkowe finansowane z budżetu państwa, które miały charakter dotacyjny, stanowiły już 40,7% wydatków majątkowych ogółem, podczas gdy w roku poprzednim udział ten wyniósł 32,5%.

Wzrost wydatków majątkowych odnotowano w 50 częściach budżetowych na łączną kwotę 35 648,7 mln zł (136,2%). Zdecydowanie największy wzrost odnotowano w części *Obrona narodowa* (wzrost o 27 215,8 mln zł, tj. 178,1%). Dotyczył on głównie wydatków inwestycyjnych i na zakupy inwestycyjne (o 16 281,3 mln zł, tj. 122,7%) oraz wpłaty na Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych (o 10 600 mln zł).

W grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych* również odnotowano znaczący wzrost wydatków, który wyniósł 22 343 mln zł, tj. 37,9%. Wydatki te wzrosły trzeci rok z rzędu. Największy wzrost

[133] §§ 601-612, 616, 658.

nastąpił w częściach budżetowych: *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (o 16 369,5 mln zł, tj. 52,2%), *Sprawy wewnętrzne* (o 2830,1 mln zł, tj. 22,5%) oraz *Obrona narodowa* (o 2275,9 mln zł, tj. 21,8%). W części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* wynikało to głównie ze wzrostu wydatków na świadczenie wychowawcze, a w części *Obrona narodowa* oraz *Sprawy wewnętrzne* dotyczyło w największym stopniu świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego.

W 2023 r. *wydatki bieżące jednostek budżetowych* wyniosły 123 592,1 mln zł i były wyższe w porównaniu do 2022 r. o 22 343,2 mln zł, tj. o 22,1%. Największy wzrost, również w tej grupie, dotyczył części *Obrona narodowa* (o 9509,5 mln zł, tj. 33,5%), *Sprawy wewnętrzne* (o 3647 mln zł, tj. 24,4%) oraz *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (o 1796,2 mln zł, tj. 21,4%).

Bardzo znaczący, bo wynoszący aż 88,6%, był wzrost wydatków na *obsługę długu publicznego*. W 2023 r. wydatki w tej grupie ekonomicznej wyniosły 61 710,3 mln zł i były wyższe o 28 992,1 mln zł w stosunku do roku poprzedniego. Jest to drugi rok z rzędu, w którym wydatki te uległy zwiększeniu. Znacząco wzrósł również udział wydatków tej grupy ekonomicznej w wydatkach ogółem, który w 2023 r. wyniósł już 9,4%, wobec 6,3% w roku 2022. Udział wydatków na obsługę długu publicznego w wydatkach ogółem był tylko nieznacznie niższy niż udział wydatków majątkowych (o 0,1 punktu procentowego).

Dotacje i subwencje

Dotacja jest wydatkiem bezzwrotnym, nieoprocentowanym, niezwiązanym z żadnym wzajemnym świadczeniem. Specyficzną formą dotacji jest subwencja – bezzwrotna pomoc finansowa, która w 2023 r. udzielana była jednostkom samorządu terytorialnego, partiom politycznym oraz podmiotom systemu szkolnictwa wyższego i nauki, przy czym obowiązek udzielenia subwencji przewidziany jest w odpowiednich ustawach. Grupa *dotacje i subwencje* obejmuje także inne wpłaty, bezzwrotne i niewymagające rozliczenia, takie jak wpłaty do funduszy pozabudżetowych (głównie prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego), czy przelewy redystrybucyjne do funduszy celowych. Odrębną kategorią wydatków, które nie są ujmowane w grupie *dotacje i subwencje*, są dotacje majątkowe i środki przekazywane na cele inwestycyjne, które zostały ujęte jako *wydatki majątkowe*.

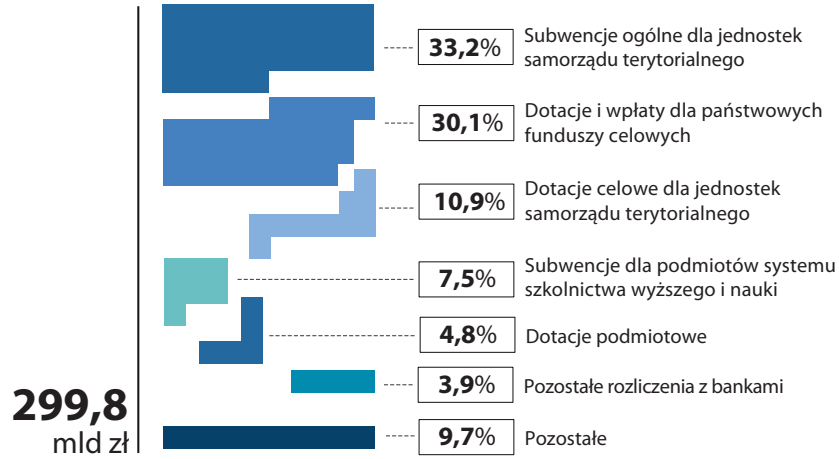
Tabela 21. Wydatki budżetu państwa na dotacje i subwencje w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023
	mln zł			
OGÓŁEM, z tego:	301 748,0	296 159,6	261 997,3	299 754,7
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	66 737,5	78 032,3	74 645,1	99 373,3
Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych, z tego:	97 545,4	77 770,3	66 934,8	90 374,2
dotacje	58 810,2	56 526,0	62 303,8	79 368,9
wpłaty i inne przelewy	38 735,2	21 244,3	4 630,9	11 005,3
Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	69 004,8	68 645,9	48 862,6	32 529,2
Subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki	18 370,5	20 286,0	20 097,4	22 434,5
Pozostałe rozliczenia z bankami	10 222,5	19 867,4	15 295,5	11 613,3
Dotacje podmiotowe	14 576,3	9 335,6	7 668,1	14 302,1
Pozostałe	25 291,1	22 222,1	28 493,7	29 128,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na *dotacje i subwencje* w 2023 r. w ramach wydatków budżetu państwa przeznaczono 299 754,7 mln zł. Grupa ta od lat stanowi największą pozycję w budżecie pod względem przeznaczanych środków. W roku 2023 środki na *dotacje i subwencje* wzrosły o 37 757,5 mln zł, tj. o 14,4%, w porównaniu do roku poprzedniego. Kwota wzrostu niemal w całości zniwelowała spadki z lat 2021-2022, co zbliżyło wysokość wydatków w tej grupie do poziomu z roku 2020. Udział wydatków na *dotacje i subwencje* w wydatkach budżetu państwa ogółem od czterech lat ma natomiast tendencję spadkową. W roku 2020 wynosił 59,8%, by w następnych latach osiągnąć wartość odpowiednio 56,8% oraz 50,6%, do najniższego poziomu 45,4% w roku 2023. Zmniejszanie udziału tej grupy wydatków w wydatkach ogółem wynikało z faktu, iż w 2023 r. odnotowano wyższy wzrost wydatków ogółem (o 27,5%), niż wzrost poziomu wydatków na *dotacje i subwencje* (o 14,4%). Poniżej przedstawiono udział najistotniejszych pozycji w tej grupie wydatków.

Infografika 28. Struktura wydatków budżetu państwa na dotacje i subwencje w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na przestrzeni lat 2020-2023 ogólna struktura wydatków na dotacje i subwencje nie uległa istotnym zmianom. W okresie tym najwyższy udział w tej grupie miały subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego; dotacje i wpłaty do funduszy celowych oraz dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego. W roku 2023 subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego osiągnęły najwyższy od trzech lat poziom udziału w tej grupie ekonomicznej (33,2%).

Największy wzrost wydatków, w stosunku do roku poprzedniego, odnotowano w pozycji subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, tj. o 24 728,1 mln zł (o 33,1%), oraz w pozycji dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych o 23 439,4 mln zł (o 35%). W ujęciu procentowym znaczny wzrost wystąpił w pozycji dotacje podmiotowe (o 86,5%, tj. o 6634 mln zł).

Największy spadek odnotowano w dotacjach celowych dla jednostek samorządu terytorialnego. Ich wartość w roku 2020 wyniosła 69 004,8 mln zł, w kolejnych latach ulegała zmniejszeniu aż do kwoty 32 529,2 mln zł w roku 2023, tj. była niższa o 52,9%. Było to skutkiem przejęcia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych od gmin wypłaty części świadczenia wychowawczego w ramach programu Rodzina 500 plus w roku 2022 oraz wypłaty całości tego świadczenia w roku 2023.

Spadek wydatków wystąpił również w kategorii pozostałe rozliczenia z bankami. Wyniósł on 3682,2 mln zł i był to drugi rok z rzędu ze zmniejszonymi wartościami tej pozycji. Kategoria ta obej-

muje wydatki na refundację premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie (wypłat z książeczek mieszkaniowych) oraz wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych[134], jednak większość wydatków ujętych jako pozostałe rozliczenia z bankami dotyczyła transferów do funduszy pozabudżetowych, prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, które nie są funduszami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Przelewy do tych funduszy dokonywane są, co do zasady, w zależności od wolnych środków w budżecie państwa i potrzeb tych funduszy, stąd ich poziom w różnych latach jest zmienny. Spadek wydatków w tej grupie oznaczał, co prawda, niższe wpłaty do funduszy pozabudżetowych, nie mniej jednak ich poziom wciąż pozostaje bardzo wysoki. W roku 2023 wydatki z tego tytułu osiągnęły 9476,2 mln zł, w tym 5026,2 mln zł z tytułu wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego jest pieniężnym świadczeniem publicznym państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Subwencja ogólna jest formą stosowaną w związku z redystrybucją środków wewnątrz sektora finansów publicznych i zapewnia otrzymującym je podmiotom środki finansowe niezbędne do wykonywania nałożonych na nie zadań publicznych. Świadczenie to ma charakter bezzwrotny, ogólny, bezwarunkowy i nieodpłatny.

Zasady ustalania subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego uregulowane zostały w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wysokość kwot przeznaczonych na poszczególne części subwencji, przypadające na dany rok budżetowy, przypisywana jest w ustawie budżetowej do części budżetowej *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, w podziale na poszczególne stopnie jednostek samorządu terytorialnego. O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ustawowo uregulowane zostały jedynie zasady naliczania i podziału poszczególnych kategorii subwencji.

W ustawie budżetowej na rok 2023 wydatki te zaplanowano w kwocie 85 340,2 mln zł, w ciągu roku zwiększono je w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej oraz środkami rezerw celowych do kwoty 99 373,4 mln zł. Plan po zmianach zrealizowano w 100%. Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków w kwocie 18 525,8 mln zł, co stanowiło 18,6% wydatków w części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*.

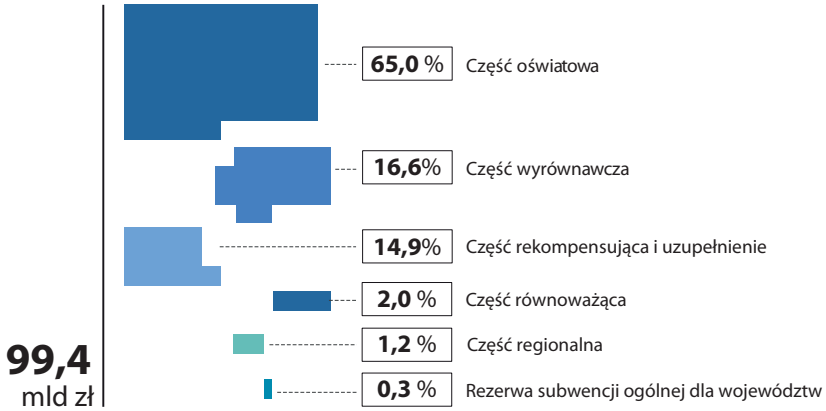
Na wykonanie subwencji ogólnej w 2023 r. złożyły się:

– część oświatowa dla gmin, powiatów i województw (64 580,5 mln zł),
– część wyrównawcza dla gmin, powiatów i województw (16 516,2 mln zł),
– uzupełnienie subwencji (14 782,3 mln zł),
– część równoważąca dla gmin i powiatów (2000,7 mln zł),
– część regionalna dla województw (1169,1 mln zł),
– część rekompensująca dla gmin (4,6 mln zł),
– rezerwa subwencji ogólnej dla województw (320 mln zł)[135].

[134] Zgodnie z ustawą z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1446).

[135] Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej*, nr KAP.410.1.7.2024.

Infografika 29. Struktura wydatków na Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W roku 2023 kwota *subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego* była wyższa o 24 728,1 mln zł (33,1%) w stosunku do roku poprzedniego. Podobnie jak w latach poprzednich, najwyższy udział, stanowiący 65%, odnotowano dla części oświatowej subwencji. Przy czym w porównaniu do roku 2022 udział ten spadł o 9,9 punktu procentowego i kształtował się na poziomie zbliżonym do wartości z roku 2021. Kwota części oświatowej w odniesieniu do kwoty roku poprzedniego wzrosła o 15,4% (o 8638,4 mln zł), przede wszystkim w wyniku uwzględnienia w ustawie budżetowej na rok 2023 skutków finansowych przechodzących z roku 2022, a dotyczących podwyżek wynagrodzeń dla nauczycieli, w tym najniżej zarabiających, wzrostu zatrudnienia psychologów i pedagogów szkolnych oraz planowanego wzrostu średnich wynagrodzeń nauczycieli od 1 stycznia 2023 r. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej[136] część oświatową zwiększono o 147,9 mln zł z przeznaczeniem na skutki zmiany wysokości kwoty bazowej służącej ustaleniu odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli.

Część oświatowa subwencji ogólnej została przekazana wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, tj. 2477 gminom, 380 powiatom oraz 16 województwom. Część oświatowa subwencji ogólnej jest ustalana na finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi oraz zadań związanych z prowadzeniem innych form wychowania przedszkolnego.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej jest ustalana dla gmin, powiatów i województw, które charakteryzuje niższy poziom dochodów podatkowych na mieszkańca w porównaniu do średniej krajowej. Środki finansowe z tej części są przekazywane w celu zmniejszenia stopnia dysproporcji dochodów jednostek samorządu terytorialnego ze środków budżetu państwa. Część wyrównawcza subwencji ogólnej była wyższa o 1803,9 mln zł[137], tj. o 12,3%, od kwoty przekazanej w 2022 r. Udział tej części przez okres ostatnich trzech lat kształtował się na podobnym poziomie około 19%, natomiast w roku 2023 spadł do 16,6%. Część wyrównawczą subwencji ogólnej

[136] Ustawa z dnia 7 lipca 2023 o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 1574).

[137] Z tego: dla gmin – 896,2 mln zł, powiatów – 56 mln zł, województw – 851,6 mln zł.

otrzymało 2150 gmin, 325 powiatów i 14 województw. Wypłaty z tej części subwencji ogólnej nie otrzymały województwo mazowieckie i wielkopolskie.

Część równoważąca i regionalna subwencji pochodzi z obowiązkowych wpłat tych jednostek samorządu terytorialnego, które osiągają wyższe niż przeciętne dochody podatkowe[138]. Część regionalna subwencji ogólnej jest ustalana wyłącznie dla województw, natomiast część równoważąca dla gmin i powiatów. Obie części stanowią element mechanizmu redystrybucji dochodów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego tego samego szczebla. U podstaw tego rozwiązania stoi przekonanie, iż mieszkańcy takich samych społeczności samorządowych mają prawo do usług świadczonych na podobnym poziomie bez względu na sytuację finansową ich jednostek samorządu terytorialnego. Uzyskane środki są następnie redystrybuowane między jednostki samorządu terytorialnego na podstawie kryteriów podziału określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dla poszczególnych stopni samorządu terytorialnego[139]. W ramach części równoważącej i części regionalnej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego przekazano kwotę 3169,8 mln zł. Część równoważąca i cześć regionalna subwencji ogólnej była wyższa o 96,2 mln zł, tj. 3,1%, od kwoty z 2022 r., przy czym wzrosła jedynie część regionalna subwencji ogólnej (o 284,1 mln zł, tj. o 32,1%) przy jednoczesnym spadku wysokości części równoważącej o 187,9 mln zł (8,6%). Udział obu części w strukturze subwencji ogólnej wyniósł 3,2% i był najniższy z ostatnich trzech lat[140]. Otrzymało je 1503 gminy, 370 powiatów oraz 14 województw. Subwencji nie otrzymało województwo mazowieckie i dolnośląskie.

Część rekompensująca subwencji ogólnej przeznaczona jest na pokrycie dochodów utraconych przez jednostki samorządu terytorialnego z tytułu ustawowych ulg i zwolnień określonych w odrębnych przepisach prawa. Gminy, które nie uzyskały dochodów z tytułu podatku od nieruchomości na skutek zwolnienia z tej daniny przedsiębiorców działających w specjalnych strefach ekonomicznych, mają prawo do uzyskania w roku następnym części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów[141]. W 2023 r. środki z tego tytułu przekazano na rzecz czterech miast, tj. Gliwic (3193,8 tys. zł), Kłodzka (1320,1 tys. zł), Wałbrzycha (64,7 tys. zł) i Legnicy (20 tys. zł). Łącznie przekazano o 1435,5 tys. zł więcej w porównaniu do roku poprzedniego, z tego dla Gliwic o 115,4 tys. zł, pozostałą kwotę zwiększenia stanowiła całość kwoty przekazana na rzecz miasta Kłodzko.

W ramach uzupełnienia subwencji ogólnej w 2023 r. jednostkom samorządu terytorialnego przekazano środki z rezerw subwencji ogólnej oraz w związku z nowelizacją ustawy budżetowej[142] w łącznej kwocie 15 102,3 mln zł. W ramach kontroli P/23/009 – *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19*[143], Najwyższa Izba Kontroli przeanalizowała podział kwoty przekazanej w formie uzupełnienia subwencji ogólnej w łącznej wysokości 13 000 mln zł. Oceniła między innymi rozwiązania systemowe w zakresie

138 Część ta jest równa wielkości obowiązkowych wpłat jednostek samorządu terytorialnego, w których wskaźniki dochodów podatkowych przekraczają 150% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku gmin, 110% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku powiatów oraz 125% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku województw, co wynika z art. 29-30 oraz art. 70a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

139 Art. 21a, art. 23a oraz art. 70b (dla województw) ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

140 W roku 2020 – 3,9%, w 2021 r. – 3,6%, w 2022 r. – 4,1%.

141 Art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840, ze zm.).

142 W związku z nowelizacją ustawy budżetowej zwiększenie o 13 935,4 mln zł.

143 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/009 – *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19*, nr KBF.410.5.3.2023.

wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego i związaną z nimi nieprzejrzystość tego systemu oraz algorytmy podziału dodatkowych środków dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym wskazała na nadmierne ich skomplikowanie. Stwierdziła także nierówne podejście przyjętych rozwiązań przy ustalaniu algorytmów podziału środków, w wyniku którego dysproporcje ich podziału były znaczące.

Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych

Środki na zwiększenie stanu państwowych funduszy celowych od lat stanowią jedną z największych pozycji wydatków w grupie *dotacje i subwencje*. W 2023 r. fundusze zasilono kwotą 90 374,2 mln zł (co stanowiło 30,1% wydatków budżetu państwa w tej grupie), z czego 79 368,9 mln zł w formie dotacji z budżetu dla państwowego funduszu celowego, a 11 005,3 mln zł przekazano w postaci wpłat jednostek na państwowy fundusz celowy (w tym 4000 mln zł jako przelew redystrybucyjny).

Dotacje definiowane są jako podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych[144]. Udzielenie dotacji wiąże się z obowiązkami przestrzegania przepisów prawa lub umów o udzielenie dotacji. Tymczasem wpłaty czy przelewy redystrybucyjne są formą finansowania o niskiej transparentności ponieważ nie są związane z żadnymi szczególnymi obowiązkami, w tym koniecznością ich rozliczenia.

W 2023 r. pomimo znacznego wzrostu dotacji dla państwowych funduszy celowych o 17 065,1 mln zł tj. o 27,4%, zmniejszył się ich udział w ogólnej kwocie zasileń funduszy do 87,8%. W roku poprzednim udział ten wynosił 93,1%. Jednocześnie w 2023 r. nastąpił wzrost zasileń w formie wpłat. W wyniku przekazania wpłat w kwocie 11 005,3 mln zł, tj. wyższej o 6374,4 mln zł (137,6%) w stosunku do roku poprzedniego, odnotowano wyraźne zwiększenie ich udziału w zasileniu do 12,2%.

W 2023 r. dotacje przekazano do ośmiu funduszy[145], przy czym po raz pierwszy w takiej formie zasilono Fundusz Cyberbezpieczeństwa[146]. Wzrost przekazanych dotacji wynikał głównie ze zwiększenia o 16 517,8 mln zł (96,8% kwoty wzrostu) środków przekazanych w dziale *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, w tym dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (12 989 mln zł)[147] i Funduszu Emerytalno-Rentowego (3219 mln zł). Najwyższy procentowo, tj. o 58,9%, wzrost dotacji dotyczył Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Było to spowodowane zmianą art. 46a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji[148], w wyniku której Fundusz otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości 30% środków zaplanowanych na realizację zadania dotyczącego dopłat do wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych. Przed tą zmianą Fundusz otrzymywał do 30% środków zaplanowanych na realizację tego zadania.

144 Art. 126 ustawy o finansach publicznych.

145 Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (51 652,3 mln zł), Fundusz Emerytalno-Rentowy (21 877,4 mln zł), Fundusz Solidarnościowy (2637 mln zł), Fundusz Emerytur Pomostowych (1842,6 mln zł), Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (1105 mln zł), Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej (140 mln zł), Fundusz Cyberbezpieczeństwa (100 mln zł) oraz Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (13,7 mln zł).

146 Fundusz Cyberbezpieczeństwa utworzono w roku 2022 ustawą z dnia 2 grudnia 2021 r. o szczególnych zasadach wynagradzania osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 667) i zasilono kwotą 630,9 mln zł w formie wpłat jednostek na państwowy fundusz celowy.

147 Dysponentem funduszu jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

148 Zmiana wprowadzona art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 173).

Wpłatami z budżetu państwa zasilono w 2023 r. Fundusz Solidarnościowy w wysokości 6880 mln zł[149] oraz w formie przelewów redystrybucyjnych przekazano do Funduszu Medycznego środki w kwocie nie zmienionej od dwóch ostatnich lat, tj. 4000 mln zł. Wyższy poziom wpłat w stosunku do roku poprzedniego wynikał ze zwiększonej o 1046,7%[150] kwoty zasilenia Funduszu Solidarnościowego. Środki te wykorzystano jako jedno ze źródeł finansowania wypłaty dodatkowego rocznego świadczenia dla emerytów i rencistów (tzw. trzynastej i czternastej emerytury), ponieważ w ostatnich latach ich wypłata była finansowana z Funduszu Solidarnościowego. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na brak przejrzystości finansowania tych świadczeń[151]. Fundusz ten jako jedyny wspomagany był zarówno wpłatami z budżetu państwa, jak i dotacjami. Z obu tytułów w roku 2023 otrzymał kwotę 9517 mln zł.

Szerzej źródła finansowania państwowych funduszy celowych oraz wydatkowanie środków zgromadzonych w tych funduszach opisano w rozdziale V *Wykonanie planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej*.

Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego

Od 2020 roku utrzymuje się tendencja spadku dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego. W 2023 r. przekazano dotacje w kwocie 32 529,2 mln zł, tj. o ponad połowę niższej niż w 2020 r. (69 004,8 mln zł). W 2023 r., podobnie jak w latach poprzednich, dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego przekazane były przede wszystkim za pośrednictwem części *Województwa*, w tym głównie w siedmiu działach (29 986,8 mln zł), z których działy *Rodzina* i *Pomoc społeczna* stanowiły 68,3% kwoty dotacji. W tych dwóch działach stwierdzono również największe zmniejszenie dotacji w porównaniu do roku poprzedniego.

Tabela 22. Wydatki z części *Województwa* na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023
	mln zł			
OGÓŁEM, w tym działy:	68 625,1	68 033,6	48 165,2	32 050,8
Rodzina, w tym:	55 180,5	54 168,9	30 850,6	15 288,6
– świadczenia wychowawcze 500 plus	40 264,0	40 213,3	16 672,6	-
– świadczenia na rzecz rodziny	12 941,2	13 293,8	13 759,4	14 940,1
Pomoc społeczna	4 526,0	4 408,9	7 221,5	5 177,6
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, w tym:	2 941,3	2 992,7	3 249,9	3 617,3
– Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej	2 916,8	2 983,6	3 189,8	3 614,1
Oświata i wychowanie, w tym:	1 947,1	2 105,0	2 078,0	2 280,2
– przedszkola	1 289,6	1 333,1	1 415,7	1 504,2
Rolnictwo i łowiectwo	1 182,9	1 189,6	1 309,5	1 970,8
Ochrona zdrowia	735,9	945,5	893,8	701,5

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

149 Po zmianie przeznaczenia rezerwy celowej poz. 72 „Wydatki związane ze zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie".

150 W roku 2022 Fundusz Solidarnościowy zasilono wpłatą 600 mln zł.

151 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego*. Nr ewid. 47/2024/P/24/001/KPS, Warszawa 2024.

Na odnotowany spadek dotacji w dziale *Rodzina* (o 50,4%) zdecydowany wpływ miały zmiany wprowadzone ustawą z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw[152]. W efekcie zmiany organu właściwego do obsługi świadczenia wychowawczego z wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o to świadczenie na Zakład Ubezpieczeń Społecznych nastąpiło przeniesienie środków na realizację i obsługę tego świadczenia do części budżetowej *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*. W 2022 r. dotacje z tego tytułu wyniosły 16 672,6 mln zł i stanowiły 54% ogółu dotacji działu *Rodzina*.

W tym dziale najwyższe dotacje przeznaczono na świadczenia na rzecz rodziny. W 2023 r., podobnie jak w latach poprzednich, świadczenia na rzecz rodziny zachowały tendencję wzrostową. W 2023 r. wyniosły one 14 940,1 mln zł i były wyższe o 8,6% w porównaniu do 2022 r. Katalog świadczeń rodzinnych obejmuje między innymi: zasiłek rodzinny oraz dodatki do tego zasiłku, świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne), jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowe), świadczenie rodzicielskie. W 2023 r. wypłacono ogółem: 19,5 mln zasiłków rodzinnych i dodatków do tych zasiłków, 14,3 mln świadczeń opiekuńczych, a także 113,7 tys. jednorazowych zapomóg z tytułu urodzenia dziecka oraz 621,1 tys. świadczeń rodzicielskich.

Poza tym wypłacono 2040,4 tys. świadczeń z funduszu alimentacyjnego na dzieci, w sytuacji kiedy jeden z rodziców nie płacił alimentów, a dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekraczał kwoty 900 zł. Od 1 października 2023 r. kwota kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego została podwyższona do 1209 zł miesięcznie.

Zmniejszenie wydatków w porównaniu do 2022 r. w dziale *Pomoc społeczna* (o 28,3%) nastąpiło głównie na skutek realizowania w 2022 r. przez gminy w dużym zakresie nowego świadczenia tj. wypłaty dodatku osłonowego, wprowadzonego na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym[153]. Dodatek ten przysługiwał za okres od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r. Wprowadzenie dodatku miało na celu zniwelować skutki wzrostu cen energii, gazu i żywności. Był wypłacany w dwóch równych ratach w terminie do 31 marca 2022 r. oraz do 2 grudnia 2022 r. W 2023 r. dodatek ten nie przysługiwał, wypłacono jedynie dodatki, których w 2022 r. nie zrealizowano z uwagi na przedłużenie postępowania administracyjnego.

Najwyższe dotacje w tym dziale przekazano na placówki świadczące usługi bytowe i opiekuńcze oraz wykonujące zadania z zakresu pomocy społecznej (2785,8 mln zł), zasiłki stałe (967,7 mln zł), a także na pomoc w zakresie dożywiania (500,1 mln zł). Dotacje na domy pomocy społecznej wyniosły 1215 mln zł i były wyższe o 38,8% niż rok wcześniej. Na ośrodki wsparcia przekazano 980,9 mln zł, tj. o 15,9% więcej niż w roku poprzednim. Przekazane środki wykorzystano głównie na utrzymanie tych miejsc i ich pensjonariuszy.

Subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki

Podobnie jak w latach wcześniejszych, również w 2023 r. istotną pozycją wydatków w grupie *dotacje i subwencje* były subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, na które przeznaczono 22 434,5 mln zł, tj. więcej o 2337,1 mln zł (o 11,6%) niż w 2022 r. Zwiększenie subwencji dotyczyło zarówno podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki zaliczanych do sektora finansów publicznych (o 2283,4 mln zł) i niezaliczanych do tego sektora (o 53,8 mln zł). Największa kwota

[152] Dz. U. poz. 1981, ze zm.

[153] Dz. U. z 2023 r. poz. 759, ze zm.

subwencji przypadała na część budżetową *Szkolnictwo wyższe i nauka* (18 411,5 mln zł) oraz część *Zdrowie* (2235,1 mln zł), co łącznie stanowi 92% subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki.

Pozostałe rozliczenia z bankami

W 2023 r. kwota wydatków związanych z rozliczeniami z bankami wyniosła 11 613,3 mln zł, tj. o 3682,2 mln zł mniej niż w 2022 r. (głównie ze względu na niższą kwotę przekazaną na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19) oraz o 8254 mln zł mniej niż w 2021 r. Wydatki w tej grupie poniesione zostały w trzech częściach budżetowych, tj. *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (83,8%), *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* (14,7%), a także *Transport (*1,5%)[154].

W 2023 r. największe kwoty przekazano Funduszowi Przeciwdziałania COVID-19 5026,2 mln zł (o 6647,9 mln zł mniej niż w 2022 r.) i Funduszowi Pomocy[155] 4450 mln zł (o 1818,1 mln zł więcej niż przed rokiem).

W 2023 r. kwota wpłat do Funduszu Dopłat[156] wyniosła 1461,8 mln zł i była o 81,4% wyższa niż w roku 2022. Fundusz ten obejmuje między innymi programy finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego, społecznego budownictwa czynszowego.

W 2023 r. w porównaniu z rokiem poprzednim przekazano o 127,2 mln zł więcej środków na Fundusz Termomodernizacji i Remontów, tj. o 301,3%. Znaczny wzrost środków nastąpił również w ramach Rządowego Funduszu Mieszkaniowego z 0,2 mln zł do 7,8 mln zł. Mniej środków przeznaczono na refundację premii gwarancyjnych oraz wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych, odpowiednio o 69,4 mln zł i o 8,1 mln zł.

Dotacje podmiotowe

Dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotów w zakresie wskazanym w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej[157].

W 2023 r. wysokość dotacji podmiotowych wyniosła 14 302,1 mln zł, tj. o 6634 mln zł więcej niż w roku poprzednim i o 4966,5 mln zł więcej niż w roku 2021, ale o 274,2 mln zł mniej niż w roku 2020. Największy wzrost w porównaniu do roku poprzedniego odnotowano w części *Transport* z 23,9 mln zł do 4832,8 mln zł, tj. do 33,8% ogółem dotacji podmiotowych, z czego prawie całość tej kwoty przeznaczono na infrastrukturę kolejową dla PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w ramach *Rządowego Programu wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 r.* Wynikało to ze zmiany sposobu finansowania wydatków programu[158]. W latach

154 Kwotą 174,1 mln zł zasilono działalność rządowego Funduszu Rozwoju Dróg powołanego ustawą z 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2023 r. poz. 1983).

155 Utworzony na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.).

156 Ustawą z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1352) w Banku Gospodarstwa Krajowego został utworzony Fundusz Dopłat w celu między innymi finansowania dopłat do oprocentowania długoterminowych kredytów o stałej stopie procentowej, udzielanych przez banki na cele związane z budownictwem mieszkaniowym.

157 Art. 131 ustawy o finansach publicznych.

158 Uchwała Rady Ministrów nr 157/2021 z dnia 26 listopada 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Wsparcie zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku".

2021-2022 r. środki na realizację tych zadań wypłacane były w ramach Funduszu Kolejowego, natomiast w roku 2023 ze środków budżetu państwa.

W 2023 r. na instytucje związane z nauką, a także na pomoc materialną dla studentów i doktorantów przekazano środki w łącznej wysokości 2668,6 mln zł, o 8,4% więcej niż w roku poprzednim, co stanowiło 18,7% w grupie dotacji podmiotowych. Jak co roku znaczącą kwotę dotacji, w wysokości 1566,5 mln zł (11% w omawianej grupie dotacji), otrzymała Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Agencja ta uzyskała dotację wyższą o 21,3% niż w roku poprzednim. Ponadto w 2023 r. po raz pierwszy udzielono dotacji w części *Gospodarka wodna* na działalność Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w kwocie 730,2 mln zł. W dwóch częściach budżetowych w porównaniu do roku poprzedniego nastąpił istotny spadek wysokości dotacji podmiotowej, tj. w części *Zdrowie* z 1108,7 mln zł do 660 mln zł (o 40,5%) oraz w części *Gospodarka* z 92 mln zł do 63,7 mln zł (o 30,8%).

Pozostałe dotacje

W 2023 r. pozostałe kategorie dotacji wyniosły 29 128 mln zł, tj. o 2,2% więcej niż w roku poprzednim. Najwyższe pozycje w tej grupie zajmują dotacje: dla pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych (7277 mln zł), w ramach programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej (6606,3 mln zł), dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (6337,8 mln zł), na finansowanie lub dofinasowanie zadań bieżących jednostek sektora publicznego (2870,1 mln zł). Wymienione wyżej dotacje stanowią 79,3% w tej kategorii dotacji. Ponadto w 2023 r. wystąpiły jednorazowe transfery do Narodowego Funduszu Zdrowia w wysokości 2494,5 mln zł (wyższej o 7,4% niż w roku 2022) oraz w kwocie 1400 mln zł do Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Wyniki szczegółowego badania dotacji

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała prawidłowość udzielania dotacji z budżetu państwa przez dysponentów 49 części budżetowych (w tym u 16 wojewodów). Badanie dotacji przeprowadzono również w wybranych jednostkach podległych dysponentom części, to jest: Centrum Projektów Polska Cyfrowa oraz trzech delegaturach Krajowego Biura Wyborczego[159]. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa skontrolowano także bezpośrednio u 21 beneficjentów.

Na podstawie zbadanej próby dotacji w łącznej kwocie 44,6 mld zł, Najwyższa Izba Kontroli potwierdziła, że dysponenci części, co do zasady, sprawowali nadzór i kontrolę nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji udzielonych z budżetu państwa, stosownie do art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

Niemniej jednak w niektórych częściach budżetowych Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji i nadzorze nad ich wykorzystaniem.

W części *Gospodarka wodna* stwierdzono nieprawidłowości polegające na dopuszczeniu przez Ministra Infrastruktury możliwości rozliczenia przez beneficjenta kosztów poniesionych przed datą zawarcia trzech umów dotacji celowych na łączną kwotę 478 mln zł[160]. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje,

[159] Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Koszalinie, Nowym Sączu i Olsztynie.

[160] Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 22 – Gospodarka wodna*, nr KSI.410.1.2.2024.

że środki dotacji, zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych, powinny być przeznaczone na finansowanie zadań, a nie na refundację wydatków. Zawieranie umów dotacji dopiero po kilku miesiącach od daty kwalifikowalności kosztów lub wydatków, czyli *de facto* od daty sankcjonującej rozpoczęcie realizacji zadań, stwarzało zagrożenie sprawnego wykonania dotowanych zadań. Ponadto ze względu na niewskazanie przez Ministra Infrastruktury w jednej z umów wysokości wydatków przewidzianych na poszczególne dotowane zadania bieżące oraz niezwymiarowanie planowanych do uzyskania efektów rzeczowych tych zadań nierzetelnie rozliczono kwotę dotacji w wysokości 128,5 mln zł.

W części *Oświata i wychowanie* udzielono dotacji celowych w łącznej wysokości 14,6 mln zł podmiotom, których wnioski nie otrzymały rekomendacji Zespołów doradczych. Ponadto w komunikacie ustanawiającym *Program Wsparcia Edukacji* Minister Edukacji i Nauki dopuścił możliwość przyznania dotacji poza naborem, nie precyzując dokładnych warunków oraz zasad przyznawania dotacji w tym trybie. Zawarto 43 umowy na łączną kwotę 5 mln zł[161].

W części *Sprawy zagraniczne* udzielono dotacji celowych w łącznej wysokości 7,2 mln zł niezgodnie z procedurami wewnętrznymi Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz z naruszeniem zasad efektywności i uczciwej konkurencji[162], o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie[163].

Minister Edukacji i Nauki w części *Szkolnictwo wyższe i nauka* udzielił dotacji celowych 20 podmiotom w łącznej wysokości 1,8 mln zł w ramach otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego *Organizowanie i animowanie działań na rzecz środowiska akademickiego*, pomimo że złożone przez nie oferty nie spełniały kryterium określonego przez Ministra w ogłoszeniu[164].

W częściach budżetowych *Zabezpieczenie społeczne* i *Rodzina*, których dysponentem był Minister Rodziny i Polityki Społecznej stwierdzono odpowiednio wystąpienie 16 przypadków uznaniowości i nierównego traktowania podmiotów składających oferty w przyznawaniu dotacji na kwotę 1,6 mln zł oraz przyznanie dotacji w ramach konkursu *Po pierwsze rodzina!* w kwocie 0,3 mln zł dwóm ofertom, które nie spełniały części kryteriów merytorycznych[165].

Kontrola wykorzystania wybranych dotacji z budżetu państwa

Kontrolą wykorzystania wybranych dotacji z budżetu państwa objęto organizowanie, finansowanie i zapewnienie warunków do odbywania przez lekarzy stażu podyplomowego, wykorzystanie dotacji z części budżetu państwa *Zdrowie* przez wybranych beneficjentów oraz dotacje celowe na realizację zadań nałożonych na wybranego przedsiębiorcę przez Ministra Obrony Narodowej.

161 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 30 – Oświata i wychowanie*, nr KNO.410.1.4.2024.

162 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne*, nr KAP.410.1.2.2024.

163 Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

164 Wystąpienie pokontrolne z kontroli – P/24/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka*, nr KNO.410.1.3.2024.

165 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego*. Nr ewid. 47/2024/P/24/001/KPS, Warszawa 2024.

Na podstawie art. 15i ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty[166] marszałkowi województwa powierzono realizację zadania z zakresu administracji rządowej dotyczącego organizacji, finansowania oraz zapewnienia warunków odbywania stażu podyplomowego przez lekarzy. Realizacja tego zadania zapewnia absolwentom jednolitych studiów magisterskich na kierunkach lekarskich i lekarsko-dentystycznych doskonalenie umiejętności praktycznych oraz pogłębianie wiedzy teoretycznej, tak aby w konsekwencji mogli uzyskać pełne prawo wykonywania zawodu lekarza lub lekarza dentysty.

Wywiązywanie się przez marszałków z tych właśnie zadań było przedmiotem kontroli w ramach wykonania budżetu państwa w 2023 r. Kontrolą objęto 16 urzędów marszałkowskich we wszystkich województwach.

Łączna kwota dotacji udzielonych przez wojewodów na zadania związane z organizacją, finansowaniem oraz zapewnieniem warunków odbywania stażu podyplomowego przez lekarzy w 2023 r. wyniosła 719 mln zł.

Objęte kontrolą jednostki w 2023 r. wykorzystały dotacje celowe w łącznej wysokości 692,4 mln zł.

Tabela 23. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa w skontrolowanych urzędach marszałkowskich

Wyszczególnienie	Środki otrzymane od Wojewody	Wykorzystanie	
		na liczbę stażystów	wysokość środków
	tys. zł	osoby	tys. zł
OGÓŁEM środki, z tego przekazane:	719 032,3	x	692 435,8
podmiotom prowadzącym staż podyplomowy lekarzy	x	10 212	598 240,3
podmiotom prowadzącym staż podyplomowy lekarzy dentystów	x	2028	86 144,9
okręgowym izbom lekarskim	x	7316	1 536,4
podmiotom prowadzącym szkolenia	x	12 477	5 013,4
na koszty obsługi	x	12 206	1 500,9

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Dotacje z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących organizacji, finansowania i zapewnienia warunków do odbywania przez lekarzy stażu podyplomowego zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Stwierdzono jednak, że w urzędach marszałkowskich:

– 15 województw wystąpiły nieprawidłowości skutkujące zawyżeniem kosztów obsługi zadania o łączną kwotę 703,7 tys. zł, poprzez ich naliczenie niezgodnie z art. 15i ust. 1 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, w wysokości 123 zł za każdego stażystę corocznie (za każdy rok kalendarzowy), zamiast jednorazowo;
– w pięciu przypadkach[167] przekazano w całości zgromadzone odsetki na dochody budżetu państwa, w wysokości 1290,2 tys. zł, bez uprzedniego potrącenia 5% na dochody własne w związku z realizacją zadania z zakresu administracji rządowej, o którym mowa w art. 15i ust. 1 ustawy o zawo-

166 Dz. U. z 2023 r. poz. 1516, ze zm.

167 Urzędy Marszałkowskie województw: lubuskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego i warmińsko-mazurskiego.

dach lekarza i lekarza dentysty, co było niezgodne z art. 255 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;
– w czterech przypadkach[168] przekazano w całości zgromadzone odsetki na dochody własne w wysokości 661,8 tys. zł, bez przekazania 95% na dochody budżetu państwa;
– w czterech przypadkach marszałkowie województw[169] nie przekazali w 2023 r. Ministrowi Zdrowia listy podmiotów leczniczych oraz indywidualnych praktyk lekarskich i indywidualnych specjalistycznych praktyk lekarskich uprawnionych do prowadzenia stażu podyplomowego lekarza wraz z informacją o maksymalnej liczbie miejsc dla lekarzy stażystów w tych podmiotach, co było niezgodne z art. 15c ust. 4 i 5 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty; natomiast marszałkowie dwóch województw[170] przekazali Ministrowi Zdrowia wymagane informacje z naruszeniem wymaganego terminu określonego w art. 15c ustawy (corocznie do dnia 31 marca).

Ponadto między innymi w związku z powyższymi nieprawidłowościami w urzędach marszałkowskich, w szczególności dotyczącymi zawyżenia kosztów obsługi zadania, w dziewięciu z 16 skontrolowanych urzędów wojewódzkich stwierdzono, że nadzór sprawowany przez wojewodów[171] nad realizacją zadań finansowanych środkami dotacji z budżetu państwa związanych z organizowaniem, finansowaniem i zapewnieniem warunków do odbywania przez lekarzy stażu podyplomowego był niewystarczający. Skutkowało to również nieprawidłowościami u wojewodów polegającymi na wypłacie dotacji w kwotach wyższych niż wynikające z przepisów oraz na niedochodzeniu odsetek od środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych dla dotacji. Między innymi w związku z kontrolą Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwo Zdrowia poinformowało wojewodów, że w najbliższej nowelizacji ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, brzmienie art. 15i ust. 1 zostanie zmodyfikowane, co zapewni uniknięcie nieprawidłowości dotyczących obliczania kosztów obsługi zadania w kolejnych latach.

Kontrolę w zakresie oceny prawidłowości wykorzystania dotacji z części budżetu państwa *Zdrowie* Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w czterech podmiotach, które otrzymały dotacje udzielone przez Ministra Zdrowia na zadania z zakresu zdrowia publicznego w łącznej kwocie 102,4 mln zł, z tego w:
– Narodowym Instytucie Kardiologii Stefana kardynała Wyszyńskiego – Państwowym Instytucie Badawczym w Warszawie – 91,7 mln zł (89,6%),
– Fabryce Komunikacji Społecznej Spółka Cywilna Paweł Prochenko, Ireneusz Stankiewicz w Warszawie – 4,5 mln zł (4,4%),
– Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej w Warszawie – 4,2 mln zł (4,1%),
– Fundacji Wygrajmy Zdrowie im. prof. Grzegorza Madeja w Warszawie – 2 mln zł (1,9%).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nierzetelne udokumentowanie i sprawozdanie jednego z etapów realizacji umowy dotacji z wykonawcą przez Narodowy Instytut Kardiologii. Pozytywnie oceniono wykorzystanie przez Narodową Agencję Wymiany Akademickiej dwóch dotacji celowych z budżetu, pomimo że nie dokonywała ona ewaluacji zadań, które były przedmiotem udzielonych dotacji. Negatywnie oceniono natomiast prawidłowość wykorzystania dotacji przez Fundację Wygrajmy Zdrowie, przede wszystkim ze względu na brak należytego nadzoru ze strony Fundacji nad prawidłowością realizacji działań wynikających z umowy zawartej z Ministrem Zdrowia. Dodatkowo

168 Urzędy Marszałkowskie województw: lubelskiego, małopolskiego, pomorskiego i zachodniopomorskiego.

169 Marszałkowie województw: lubuskiego, małopolskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego.

170 Marszałkowie województw opolskiego i zachodniopomorskiego.

171 Wojewodowie: kujawsko-pomorski, małopolski, mazowiecki, opolski, podlaski, pomorski, śląski, świętokrzyski, wielkopolski.

negatywną ocenę uzasadniał fakt realizacji zadań przez podwykonawców, mimo iż do ich realizacji zobowiązana była Fundacja.

W 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła także kontrolę wykorzystania i rozliczenia dotacji celowej na realizację zadań, udzielonej przez Ministra Obrony Narodowej przedsiębiorstwu PIT-RADWAR Spółka Akcyjna. Wyniki kontroli udzielonej dotacji w kwocie 10,3 mln zł (w całości wykorzystanej) wykazały, że przedsiębiorstwo zapewniło realizację zadań nałożonych w 2023 r. przez Ministra Obrony Narodowej. Niemniej jednak stwierdzono nieprawidłowości zarówno w zakresie sposobu obliczania pracochłonności napraw sprzętu wojskowego, jak i rozliczania dotacji. Powyższe miało kluczowy wpływ na ocenę działalności tej jednostki, ponieważ wysokość udzielonej dotacji uzależniona była od zadeklarowanej przez przedsiębiorcę pracochłonności nałożonych na niego zadań. Ponadto jednostka nie prowadziła ewidencji wydatków, umożliwiającej jednoznaczne przypisanie poniesionego kosztu do rozliczenia kwoty dotacji oraz nie przekazała dotującemu wymaganych dowodów księgowych potwierdzających dokonanie operacji, o których mowa w art. 659 ust. 12 pkt 5 ustawy o obronie Ojczyzny[172].

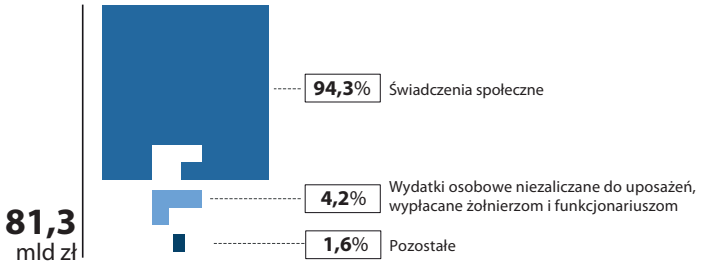
Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Świadczenia na rzecz osób fizycznych są wypłacane bezpośrednio uprawnionym osobom w postaci między innymi świadczeń wychowawczych, emerytur, rent, zasiłków, odpraw pieniężnych, odszkodowań, rekompensat, ryczałtów, diet, ekwiwalentów pieniężnych, stypendiów oraz nagród o charakterze specjalnym.

W 2023 r. wydatki budżetu państwa na *świadczenia na rzecz osób fizycznych* wyniosły 81 296,1 mln zł. Stanowiły one 12,3% wydatków ogółem, tj. o 0,9 punktu procentowego więcej niż w 2022 r.

W 2023 r. w porównaniu do 2022 r. odnotowano wzrost wydatków na *świadczenia na rzecz osób fizycznych* o 22 343 mln zł (o 37,9%), do czego przyczyniło się przede wszystkim zwiększenie o 21 265,1 mln zł, tj. o 38,4%, wydatków na świadczenia społeczne[173]. Wzrost wydatków na świadczenia społeczne był spowodowany przede wszystkim wypłatą przez cały 2023 rok przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych świadczeń wychowawczych w ramach programu *Rodzina 500 plus*[174] realizowanego na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci[175]. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłacił świadczenia wychowawcze w wysokości 40 191,8 mln zł[176].

Infografika 30. Struktura wydatków budżetu państwa na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

172 Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248).

173 W 2022 r. wydatki na świadczenia społeczne (§ 311) wyniosły 55 363,4 mln zł.

174 W 2022 r. świadczenia wychowawcze w ramach tego programu były wypłacane częściowo również przez dotowane jednostki samorządu terytorialnego.

175 Dz. U. z 2024 r. poz. 421.

176 Średnia miesięczna ilość wypłaconych świadczeń wychowawczych wyniosła blisko 6,9 mln.

W grupie wydatków *świadczenia na rzecz osób fizycznych* dominowały świadczenia społeczne, które osiągnęły 76 628,5 mln zł (94,3% wydatków w grupie). W części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* wyniosły one 47 749,4 mln zł, a poniesiono je głównie na wypłatę świadczeń wychowawczych. Z kolei w częściach *Sprawy wewnętrzne* i *Obrona narodowa* świadczenia społeczne zrealizowano w kwotach odpowiednio 14 646 mln zł i 9923,7 mln zł, głównie w związku z wypłatą świadczeń pieniężnych z zakresu zaopatrzenia emerytalnego (odpowiednio 14 630,8 mln zł i 9919,2 mln zł).

Wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń wypłacanych żołnierzom i funkcjonariuszom w 2023 r. wyniosły 3375 mln zł. Pomimo iż wydatki te były wyższe niż w 2022 r. o 889,8 mln zł, tj. o 35,8%, ich udział w grupie wydatków *świadczenia na rzecz osób fizycznych* nie uległ zmianie w stosunku do roku poprzedniego i również wyniósł 4,2%. Najwyższe wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń poniesiono w częściach *Obrona narodowa* (2733,6 mln zł), *Sprawy wewnętrzne* (441,6 mln zł) oraz *Sprawiedliwość* (135,6 mln zł).

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

W 2023 r. *wydatki bieżące jednostek budżetowych* w budżecie państwa wyniosły 123 592,1 mln zł. Na przestrzeni lat 2020-2023 zwiększyły się one o 37 250,4 mln zł, tj. o 43,1%, a wobec 2022 r. o 22 343,2 mln zł (o 22,1%). Wzrost ten wynikał głównie ze wzrostu wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi. Najwyższy kwotowy wzrost tych wydatków nastąpił w częściach *Obrona narodowa* (o 9509,5 mln zł), *Sprawy wewnętrzne* (o 3647 mln zł) i *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (o 1796,2 mln zł), a procentowy – w częściach *Rodzina* (o 102,2%), *Gospodarka* (o 96,5%) i *Krajowe Biuro Wyborcze* (o 92%).

Udział wydatków bieżących jednostek budżetowych w wydatkach ogółem w latach 2020-2022 zwiększył się z 17,1% do 19,6%, natomiast w 2023 r. zmniejszył się do 18,7%.

Podobnie jak w latach ubiegłych, w wydatkach bieżących jednostek budżetowych przeważały wynagrodzenia wraz z pochodnymi, na które przeznaczono 78 338,3 mln zł (63,4%). Znaczący udział (28,4%) stanowiły także wydatki na zakup towarów i usług – 35 082,7 mln zł, w tym w szczególności na zakup: pozostałych usług (12 128,9 mln zł), materiałów i wyposażenia (9973,4 mln zł), usług remontowych (5955,3 mln zł), energii (3654,6 mln zł). Pozostałe wydatki wyniosły 10 171,1 mln zł (8,2%) i obejmowały między innymi: staże i specjalizacje medyczne (2802,9 mln zł), składki do organizacji międzynarodowych, w tym wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej (2248,3 mln zł), koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (1296,1 mln zł), podróże służbowe krajowe i zagraniczne (1038,7 mln zł), odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (763,1 mln zł), kary, odszkodowania i grzywny (754,7 mln zł) oraz podatek od nieruchomości (406,1 mln zł).

Kontrola wydatków bieżących jednostek budżetowych, podobnie jak w poprzednich latach, wykazała, że w przeważającej większości zrealizowano je celowo, rzetelnie, zgodnie z przeznaczeniem i zasadami gospodarowania środkami publicznymi, a także zgodnie z obowiązującymi przepisami. Nieprawidłowości, zidentyfikowane przez Najwyższą Izbę Kontroli, dotyczyły w szczególności:

– niegospodarnego wydatkowania w Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu środków w wysokości 7725,6 tys. zł na najem pomieszczeń (wraz z kosztami eksploatacyjnymi i za media) z przeznaczeniem na funkcjonowanie Centralnego Przystanku

Historia, gdyż w okresie od maja do grudnia 2023 r. nie były one wykorzystywane do bieżącej działalności edukacyjnej, wystawienniczej lub wydawniczej[177];

– poniesienia w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach wydatku w kwocie 1463,7 tys. zł na zakup 200 sztuk laptopów z wyposażeniem, w sytuacji, gdy jednostka ta nie była przygotowana do tego, żeby zakupiony sprzęt niezwłocznie oddać pracownikom do użytkowania zgodnie z przeznaczeniem[178];
– poniesienia wydatków w Biurze Rzecznika Praw Dziecka w łącznej wysokości 640 tys. zł na działania wykraczające poza zadania określone w ustawie z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka[179] i bez zachowania zasad celowości i oszczędności[180];
– niecelowego i niegospodarnego wydatkowania przez Instytut De Republica środków w łącznej kwocie 266,7 tys. zł na pokrycie kosztów: współorganizacji konferencji, usługi pomocy prawnej w zakresie zamówień publicznych, poniesienia wydatków w zakresie transportu i zakwaterowania uczestników konferencji, nie będących pracownikami Instytutu oraz wydania publikacji dotyczącej Biblioteki Seminarium Duchownego w Płocku[181];
– niecelowego zlecenia przez Ministerstwo Obrony Narodowej w części *Obrona narodowa* przeprowadzenia postępowania na zakup i dostawę biletów lotniczych i kolejowych, które skutkowało wydatkowaniem w sposób niegospodarny środków w wysokości 260,1 tys. zł, stanowiących wynagrodzenie jednostki przeprowadzającej postępowanie centralne w tym zakresie, w sytuacji gdy Ministerstwo miało możliwość zakupu biletów w ramach dotychczas obowiązujących umów[182];
– poniesienia w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich wydatku w kwocie 91,5 tys. zł na najem długoterminowy samochodu osobowego, niezgodnie z zasadą oszczędnego gospodarowana środkami budżetowymi, ponieważ część warunków dotyczących jego parametrów technicznych była zawyżona w stosunku do faktycznych potrzeb jednostki[183].

Przy udzielaniu zamówień publicznych najczęstszymi nieprawidłowościami były naruszenia ustawy Prawo zamówień publicznych, nieprawidłowości formalne i nieprzestrzeganie wewnętrznych uregulowań w tym zakresie, przy czym najistotniejsze z nich dotyczyły:

– wyznaczenia w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach w postępowaniu przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na usługi pocztowe o wartości 12 538,5 tys. zł (z czego w 2023 r. wydatkowano 2945,9 tys. zł) zbyt krótkiego terminu składania ofert, nieuwzględniającego czasu niezbędnego do ich przygotowania i złożenia. Postępowanie to unieważniono z powodu niezłożenia żadnej oferty, a następnie przeprowadzono postępowanie w trybie z wolnej ręki. W wyniku tego postępowania zawarto umowę, w której uległy zmianie w istotny sposób

177 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 13 Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*, nr LPO.410.1.4.2024.

178 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/24 – Województwo śląskie*. Nr ewid. 65/2024/P/24/001/LKA, Warszawa 2024.

179 Dz. U. z 2023 r. poz. 292.

180 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka*, nr KPS.410.1.3.2024.

181 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 76/2024/P/24/001/KAP, Warszawa 2024.

182 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 29 – Obrona narodowa*. Nr ewid. 63/2024/P/24/001/KON, Warszawa 2024.

183 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich*, nr KBF.410.1.4.2024.

warunki zamówienia określone w uprzednio unieważnionym postępowaniu, co wyłączało możliwość udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki[184];
- dokonania w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyboru wykonawców na zakup czasu antenowego na potrzeby emisji w stacjach telewizyjnych spotów informacyjnych na łączną kwotę 3350 tys. zł niezgodnie z uzasadnieniem wyboru wykonawcy podanym we wniosku o udzielenie zamówienia publicznego[185];
- udzielenia zamówień publicznych w obszarze informacji i promocji w sposób niegwarantujący zapewnienia przejrzystości postępowania, uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców w Ministerstwie Rozwoju i Technologii na łączną kwotę 1620 tys. zł[186] oraz w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej[187] na kwotę 130,2 tys. zł[188];
- udzielenia w Instytucie De Republica czterech zamówień publicznych o łącznej wartości 811,7 tys. zł (z których każde przekraczało wartość 130 tys. zł netto) bez zastosowania przepisów ustawy[189];
- dzielenia zamówień na odrębne zamówienia, w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu (w wyniku realizacji których wydatkowano 594 tys. zł)[190] oraz w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie (za wykonanie usług zapłacono łącznie 313,7 tys. zł)[191].

W kontroli wykonania budżetu państwa na rok 2023 szczegółowemu badaniu poddano wydatki na działalność promocyjną i reklamową[192] w urzędach obsługujących dysponentów wybranych części budżetowych[193]. W 2023 r. w kontrolowanych jednostkach wydatki te wyniosły łącznie 168,6 mln zł, podczas gdy w 2022 r. – 137,2 mln zł. Najwyższa kwota wydatków na wskazaną wyżej działalność zarówno w 2022 r., jak i 2023 r. została poniesiona w części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (odpowiednio 39,5 mln zł i 26,4 mln zł).

---

184 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/24 – Województwo śląskie*. Nr ewid. 65/2024/P/24/001/LKA, Warszawa 2024.

185 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 76/2024/P/24/001/KAP, Warszawa 2024.

186 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*. Nr ewid. 71/2024/P/24/001/KIN, Warszawa 2024.

187 Od dnia 13 grudnia 2023 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej – Dz. U. poz. 2696).

188 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego*. Nr ewid. 47/2024/P/24/001/KPS, Warszawa 2024.

189 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 76/2024/P/24/001/KAP, Warszawa 2024.

190 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie*. Nr ewid. 77/2024/P/24/001/LWR, Warszawa 2024.

191 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie*. Nr ewid. 56/2024/P/24/001/LSZ, Warszawa 2024.

192 Do wydatków tych zaliczono wydatki na działalność marketingową, *public relations* i informacyjną, w tym na propagowanie prowadzonych działań i programów społecznych (na przykład kampanie społeczne, konferencje prasowe, ogłoszenia i komunikaty w telewizji, radio, prasie, Internecie, *social mediach*, *eventy*, darmowe próbki oraz upominki, szyldy i spoty reklamowe, umowy sponsoringu).

193 To jest w urzędach obsługujących dysponentów części: *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*, *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, *Gospodarka*, *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, *Kultura fizyczna*, *Informatyzacja*, *Szkolnictwo wyższe i nauka*, *Obrona narodowa*, *Praca*, *Rolnictwo*, *Rozwój regionalny*, *Sprawiedliwość*, *Transport*, *Środowisko*, *Sprawy wewnętrzne*, *Zabezpieczenie społeczne*, *Sprawy zagraniczne*, *Zdrowie*, *Energia*, *Gospodarka złożami kopalin*, *Klimat*, *Aktywa państwowe*, *Rodzina*.

Wydatki związane z działalnością promocyjną i reklamową w 2023 r. w skontrolowanych urzędach ponoszono w szczególności na kampanie społeczne i informacyjne, w tym:
- w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: *Rodzina 800+* (6,7 mln zł), *Ty decydujesz* (5 mln zł), *Rządowe inwestycje blisko ludzi* (4,1 mln zł), *Zwroty, które cieszą* (3,4 mln zł), *Niezakopane* (3,2 mln zł), *Nowe konkrety* (2,4 mln zł);
- w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej: *Kampania 800+* (12,5 mln zł), *Maluch+* (3,2 mln zł), *Stop przemocy* (2,5 mln zł), *Rząd blisko rodzin* (1,7 mln zł), *Piecza Zastępcza* (1,1 mln zł), *14. emerytura* (1,1 mln zł);
- w Ministerstwie Zdrowia: *Bezpłatne leki* (5,7 mln zł), *Dla zdrowia Polaków* (2,9 mln zł), *e-Usługi* oraz *e-Gabinet* (2,2 mln zł);
- w Ministerstwie Cyfryzacji: kampanie promujące aplikacje mObywatel i mDowód oraz kampanie informacyjne na temat cyberzagrożeń (5,4 mln zł), *Fałszywe SMS-y* (4,4 mln zł);
- w Ministerstwie Klimatu i Środowiska: *Poznaj Atomickich. Z energią jądrową na co dzień* (4 mln zł), *Nasz Klimat* (1,1 mln zł);
- w Ministerstwie Finansów: *Zwroty, które cieszą* (3,8 mln zł), *Niskie podatki* (3,5 mln zł), *Wakacje kredytowe (*1,3 mln zł);
- w Ministerstwie Rozwoju i Technologii: *Pierwsze mieszkanie* (5,3 mln zł);
- w Ministerstwie Sprawiedliwości: kampania dotycząca nowelizacji kodeksu karnego (2,7 mln zł);
- w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej: *Otwórz się na nowe możliwości* (2,1 mln zł);
- w Ministerstwie Infrastruktury: *Bezpłatne autostrady* (1,7 mln zł).

W związku z kontrolą wydatków na działalność promocyjną i reklamową stwierdzono następujące nieprawidłowości:
- dokonanie niecelowych i niegospodarnych wydatków na działania informacyjno-promocyjne dotyczące podwyższenia od stycznia 2024 r. świadczenia wychowawczego w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej w kwocie 12 486,6 tys. zł[194] oraz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w kwocie 6710,4 tys. zł[195], z uwagi między innymi na wydatkowanie tych środków przed zakończeniem procesu legislacyjnego wprowadzającego podwyższone świadczenie oraz okoliczność, że zmiana wysokości pobieranego świadczenia nie wymagała ze strony świadczeniobiorców żadnych dodatkowych działań;
- wydatkowanie w sposób niecelowy i niegospodarny w Ministerstwie Rozwoju i Technologii kwoty 5269,7 tys. zł na realizację kampanii promującej *Program Pierwsze Mieszkanie* bez dokonania analizy potrzeby przeprowadzenia tej kampanii, podczas gdy w związku ze złą sytuacją mieszkaniową w Polsce wsparcie wprowadzone w tym zakresie cieszyło się ogromnym zainteresowaniem potencjalnych beneficjentów bez uprzednich działań promocyjnych ze strony Ministerstwa[196];
- wydatkowanie w Ministerstwie Sprawiedliwości na kampanię telewizyjną dotyczącą wejścia w życie zmian w kodeksie karnym kwoty 2697,9 tys. zł niecelowo i niegospodarnie, w sposób nie gwarantujący uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów, gdyż nie opracowano kluczowych dokumentów potwierdzających zasadność przeprowadzenia kampanii, a w opracowanej dokumentacji nie wskazano korzyści z jej realizacji oprócz celu wizerunkowego. Ponadto

194 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego*. Nr ewid. 47/2024/P/24/001/KPS, Warszawa 2024.

195 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 76/2024/P/24/001/KAP, Warszawa 2024.

196 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*. Nr ewid. 71/2024/P/24/001/KIN, Warszawa 2024.

emisje spotu telewizyjnego miały miejsce w trakcie kampanii przed wyborami parlamentarnymi, a sam przekaz miał wiele cech wspólnych ze spotem wyborczym[197];

- wydatkowanie w Ministerstwie Infrastruktury kwoty 1695 tys. zł na kampanię promocyjną *Bezpłatne autostrady* niecelowo i niegospodarnie, ponieważ opinia publiczna była w wystarczający sposób poinformowana o wprowadzonych rozwiązaniach, a ponadto kampanię rozpoczęto po miesiącu od wprowadzenia bezpłatnych przejazdów autostradami, co oznacza, że przez cały lipiec 2023 r. kierowcy korzystali już z darmowych przejazdów[198];
- ponoszenie w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi w części *Rolnictwo* wydatków na działalność informacyjno-promocyjną bez określenia mierzalnych celów oraz adekwatnych mierników skuteczności prowadzonych zadań. Stwierdzono brak analizy faktycznych potrzeb i celowości ich ponoszenia, realizowanie kampanii bez uprzedniego zweryfikowania warunków cenowych u innych wykonawców oraz wybór stacji radiowych o niskiej słuchalności, co skutkowało poniesieniem niecelowych i niegospodarnych wydatków w kwocie 2064,2 tys. zł, a także wydatków w kwocie 1578,7 tys. zł w następstwie działań nierzetelnych[199];
- nierzetelne realizowanie zadań związanych z prowadzeniem kampanii informacyjnych w Ministerstwie Aktywów Państwowych, które skutkowało wydatkowaniem środków publicznych na kwotę 1582,2 tys. zł. Nie określono, jakie działania i w jakich terminach będą realizowane w ramach ustalonego limitu wydatków, nie ustalono mierników rezultatu oraz nie dokonano oceny osiągniętych efektów przeprowadzonych działań[200];
- niecelowo i niegospodarnie wydatkowano w Ministerstwie Zdrowia środki w wysokości 1099,4 tys. zł na realizację kampanii społecznych *Bezpłatne leki* oraz *Dla zdrowia Polaków*, zlecając emisje spotów w stacjach telewizyjnych i rozgłośniach radiowych o niskiej oglądalności lub słuchalności;
- niecelowe zaciągnięcie zobowiązania przez Ministerstwo Obrony Narodowej w części *Obrona narodowa* na kwotę 760 tys. zł na produkcję i emisję 40 odcinków programu telewizyjnego *Zostań żołnierzem RP*. Umowa została zawarta przed zakończeniem realizacji poprzedniego kontraktu, a tym samym przed przedstawieniem przez wykonawcę raportów poemisyjnych, umożliwiających ocenę skuteczności i efektywności działań promocyjnych. Po analizie raportów poemisyjnych z realizacji umowy w 2023 r., z uwagi między innymi na niską oglądalność powyższego programu w grupie wiekowej 15-24 lat, Ministerstwo podjęło decyzję o odstąpieniu od umowy[201];
- w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej w części *Zabezpieczenie społeczne* niecelowo wydatkowano kwotę 156,5 tys. zł w ramach kampanii informacyjno-edukacyjnej *Rząd blisko seniorów*. Przedmiotowy wydatek dotyczył zakupu powierzchni reklamowej typu *billboard* w wybranych powiatach w trzech województwach, w których planowana była aktywność ówczesnego kierownictwa Ministerstwa w ich okręgach wyborczych w trakcie kampanii przed wyborami parlamentarnymi[202].

---

197 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 37 – Sprawiedliwość*. Nr ewid. 51/2024/P/24/001/KPB, Warszawa 2024.

198 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 21 – Gospodarka morska, 39 – Transport i 69 – Żegluga śródlądowa*. Nr ewid. 72/2024/P/24/001/KIN, Warszawa 2024.

199 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne, 62 – Rybołówstwo*. Nr ewid. 59/2024/P/24/001/KRR, Warszawa 2024.

200 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 55 – Aktywa państwowe,* nr KGP.410.1.3.2024.

201 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 29 – Obrona narodowa*. Nr ewid. 63/2024/P/24/001/KON, Warszawa 2024.

202 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego*. Nr ewid. 47/2024/P/24/001/KPS, Warszawa 2024.

Nieprawidłowości w wydatkach na działalność promocyjną i reklamową stwierdzono również u trzech wojewodów na łączną kwotę 229,1 tys. zł. W Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie niegospodarnie i niecelowo wydatkowano 79,9 tys. zł na organizację zamkniętego wydarzenia informacyjnego w Świnoujściu z okazji zakończenia budowy i przekazania tunelu do użytkowania, ponieważ w urzędzie nie przeprowadzono analiz celowości organizacji tego wydarzenia, nie określono planów i zakładanych celów działań promocyjno-reklamowych ani nie wdrożono procedur regulujących zasady przeprowadzania takich działań i oceny osiągniętych wyników[203]. Natomiast w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie wykonano filmy i infografiki dotyczące kampanii społecznych, za które zapłacono 90 tys. zł i zamieszczono je na prywatnym profilu ówczesnego wojewody w okresie kandydowania tej osoby na posła do Sejmu RP, zamiast na stronie internetowej urzędu lub też w serwisie Facebook na profilu urzędu, co było działaniem nierzetelnym. Ponadto niezasadnie i niecelowo poniesiono wydatek w łącznej kwocie 10 tys. zł, który nie dotyczył wykonania zadania publicznego. Środki te przeznaczono na opłacenie dwóch spotów noszących znamiona materiałów wyborczych ówczesnego wojewody[204]. Z kolei w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w Opolu niecelowo wydatkowano łączną kwotę 49,2 tys. zł na publikację w prasie lokalnej wywiadów z byłym wojewodą, promujących działania rządu i byłego wojewody w okresie przed wyborami parlamentarnymi[205].

Ponadto w ramach kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykorzystywanie przez administrację publiczną kampanii społecznych jako narzędzi komunikowania* stwierdzono, iż kampanię informacyjną *Zwroty, które cieszą* zrealizowaną przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwo Finansów za łączną kwotę 7212,7 tys. zł, przeprowadzono niezasadnie a wydatkowanie środków na jej realizację stanowiło działanie niecelowe i niegospodarne, ponieważ w Ministerstwie Finansów w latach 2022-2023 przeprowadzono szereg działań informujących o zmianach mających wpływ na rozliczenie i wysokość podatku za 2022 r., na które wydatkowano 3341 tys. zł[206].

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe budżetu państwa w 2023 r. wyniosły 62 919,6 mln zł, tj. 92,4% planu po zmianach. Były one ponad dwukrotnie (o 34 732,1 mln zł, tj. o 123,2%) wyższe niż rok wcześniej.

W strukturze *wydatków majątkowych* w 2023 r., podobnie jak w poprzednich latach, najwyższy udział miały wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (45,8%). Ich udział obniżył się o 2,3 punktu procentowego w odniesieniu do 2022 r. Obniżył się również udział dotacji celowych (z 28,7% do 20,7%) i wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych (z 19,2% do 12,8%). Wzrósł natomiast udział pozostałych transferów (z 3,8% do 19,9%) oraz pozostałych wydatków (z 0,2% do 0,8%). Znaczna część (25 578,2 mln zł, tj. 40,7%) *wydatków majątkowych* została przekazana w formie dotacji i innych transferów poza jednostki budżetowe.

---

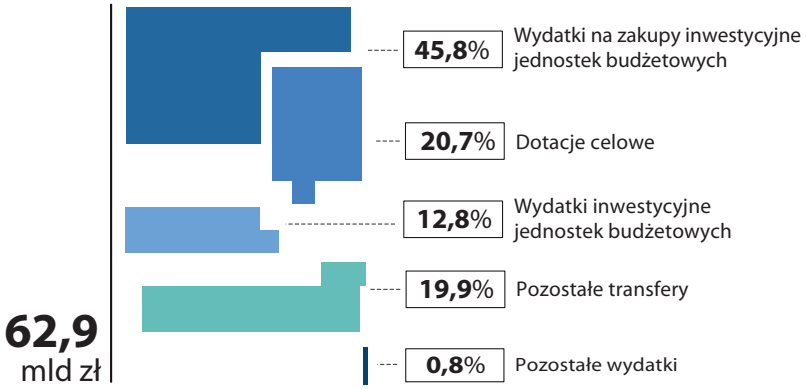
203 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie*. Nr ewid. 56/2024/P/24/001/LSZ, Warszawa 2024.

204 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie*. Nr ewid. 30/2024/P/24/001/LOL, Warszawa 2024.

205 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/16 – Województwo opolskie*. Nr ewid. 82/2024/P/24/001/LOP, Warszawa 2024.

206 Wystąpienia pokontrolne z kontroli P/23/078 – *Wykorzystywanie przez administrację publiczną kampanii społecznych jako narzędzi komunikowania*, nr LPO.410.14.01.2023 oraz nr LPO.410.14.02.2023.

Infografika 31. Struktura wydatków majątkowych w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na wyższe wykonanie *wydatków majątkowych* w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. wpływ miały przede wszystkim ponad dwukrotnie wyższe (o 15 244,8 mln zł) wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, w tym głównie w działach: *Obrona narodowa* (o 14 441,7 mln zł), *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* (o 500,3 mln zł) oraz *Wymiar sprawiedliwości* (o 171,8 mln zł). Wydatki na pozostałe transfery wzrosły ponad jedenastokrotnie (o 11 470,4 mln zł), w tym głównie w dziale *Obrona narodowa* (o 10 600 mln zł[207]). Wydatki na dotacje celowe wzrosły o 4945 mln zł (o 61%), głównie w działach: *Transport i łączność* (o 2104,1 mln zł), *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (o 636 mln zł), *Ochrona zdrowia* (o 510,1 mln zł), *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* (o 379,9 mln zł) oraz *Szkolnictwo wyższe i nauka* (o 373,4 mln zł). Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych wzrosły o 2640,6 mln zł (o 48,8%), głównie w działach: *Obrona narodowa* (o 1831,1 mln zł) oraz *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* (o 648,7 mln zł).

Tabela 24. Struktura wydatków majątkowych w latach 2020-2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023
	mln zł			
OGÓŁEM	36 144,1	44 696,6	28 187,5	62 919,6
Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	13 939,2	14 824,3	13 567,7	28 812,5
Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	6 473,3	7 245,9	5 406,0	8 046,6
Dotacje celowe	9 394,2	7 112,9	8 100,9	13 045,9
Pozostałe transfery wydatków majątkowych	3 432,9	12 942,0	1 061,9	12 532,3
Pozostałe wydatki	2 904,5	2 571,5	51,0	482,4

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższe *wydatki majątkowe* w 2023 r. zostały poniesione na zadania realizowane w działach: *Obrona narodowa* w kwocie 41 767 mln zł (66,4% *wydatków majątkowych* ogółem), *Transport i łączność* – 6206,7 mln zł (9,9%), *Ochrona zdrowia* – 2213 mln zł (3,5%) oraz *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 2097,6 mln zł (3,3%).

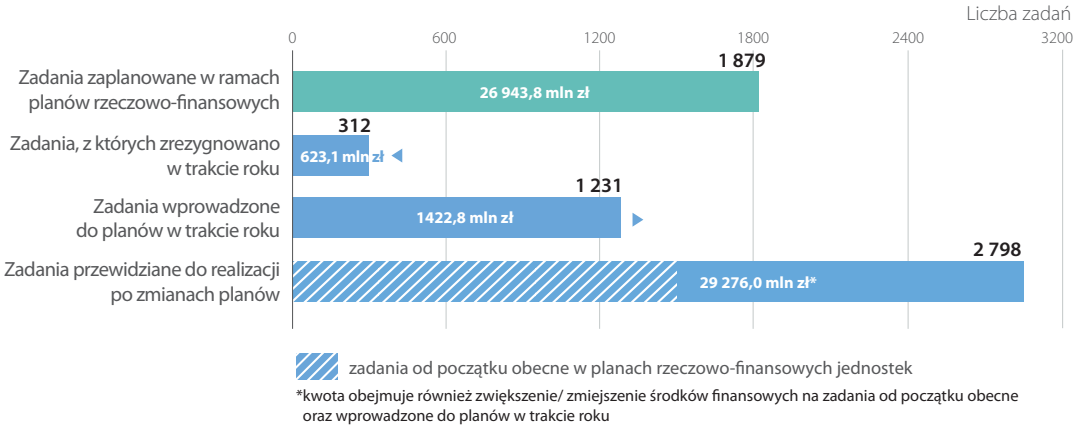
W 2023 r. Minister Finansów działając na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych wyraził zgodę na przesunięcia wydatków majątkowych w 68 częściach budżetu państwa,

[207] Środki z budżetu państwa dla Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.

w tym w 16 województwach, jednym sądzie apelacyjnym i trzech samorządowych kolegiach odwoławczych. Zgody dotyczyły zwiększeń wydatków majątkowych łącznie o 4448,5 mln zł i zmniejszeń o 2153,4 mln zł. Podobnie jak w latach ubiegłych, największe zmiany dotyczyły części *Obrona narodowa*, w której zwiększenia planu wydatków majątkowych wyniosły 3185,4 mln zł, a zmniejszenia 870,5 mln zł. W czterech przypadkach (w czterech częściach budżetu państwa) Minister Finansów nie wyraził zgody na zwiększenie lub zmniejszenie planu wydatków majątkowych w trybie art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych na łączną kwotę 1,5 mln zł.

W ramach planów rzeczowo-finansowych wydatków majątkowych w badanych jednostkach budżetowych zaplanowano realizację 1879 zadań na kwotę 26 943,8 mln zł. W trakcie roku zrezygnowano z realizacji 312 zadań, wprowadzono do planów 1231 nowych zadań oraz zwiększono środki na zadania od początku obecne w planach rzeczowo-finansowych jednostek. W wyniku wprowadzonych zmian do zrealizowania pozostało 2798 zadań, tj. o 48,9% więcej niż w pierwotnych planach. Przewidziana na ich realizację kwota 29 276 mln zł była wyższa od pierwotnie zakładanej o 2332,2 mln zł (o 8,7%). Większość zmian wprowadzonych do planów była celowa.

Infografika 32. Zmiany planów rzeczowo-finansowych wydatków majątkowych w badanych jednostkach budżetowych w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

W pełnym lub częściowym zakresie zrealizowano 2570 zadań, tj. 91,9% zadań ujętych w planach po zmianach (w 2022 r. wskaźnik ten wyniósł 90,1%), a 228 zadań nie zostało zrealizowanych. Wartość niezrealizowanych zadań oszacowano na 172 mln zł. Główną przyczyną niezrealizowania zadań w 2023 r. było między innymi nierzetelne planowanie wydatków majątkowych i niewłaściwe przygotowanie jednostek do ich realizacji, przedłużające się procedury administracyjne i przetargowe, a także wyższe niż zaplanowano koszty realizacji zadań.

Kontrola wykazała, że wydatki majątkowe w większości były celowe, dokonane zgodnie z prawem oraz zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Niemniej jednak stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

W Ministerstwie Obrony Narodowej przekazanie dotacji celowej Zakładowi Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w wysokości 355,2 mln zł nastąpiło na cele inne niż określone w odpowiednich przepisach, tj. w art. 48 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.

W Agencji Uzbrojenia w Warszawie w części *Obrona narodowa* stwierdzono niecelowe przyspieszenie wypłaty zaliczek na realizację czterech umów na dostawę sprzętu wojskowego na kwotę 1870,8 mln zł, ponieważ nie wiązało się to z uzyskaniem z tego tytułu korzyści dla strony polskiej, czym naruszono art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Stwierdzono również dwa przypadki przekazania środków w łącznej wysokości 1376,7 mln zł na rachunki powiernicze niezgodnie z postanowieniami odpowiednich umów, tj. bez spełnienia przez kontrahentów niezbędnych warunków wymaganych do przekazania środków[208].

W dwóch ministerstwach (Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji[209] oraz w Ministerstwie Zdrowia[210]) udzielono dotacji celowych na zadania inwestycyjne wskazane w art. 114 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[211] w kwotach odpowiednio 140,3 mln zł i 77,5 mln zł nieuprawnionym podmiotom leczniczym działającym w formie instytutów badawczych, tj. z naruszeniem przepisu art. 115 ust. 3 i 4 tejże ustawy.

Minister Sprawiedliwości udzielił Akademii Wymiaru Sprawiedliwości trzech dotacji celowych w kwocie 23,5 mln zł bez merytorycznej oceny zasadności ich udzielenia, co doprowadziło między innymi do sfinansowania budowy dwóch akademików oraz budowy sali audytoryjnej wraz z zagospodarowaniem terenu na terenie Kampusu Mundurowego Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości, a także do zakupu dwóch nieruchomości bez rzetelnego rozpoznania potrzeb Akademii[212].

W Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w ramach wykorzystania nowych technologii do działalności edukacyjnej dokonano za 4,3 mln zł zakupu licencji na 10 lat do gry „Warsaw Rising – Miasto Bohaterów"[213] bez rzetelnego udokumentowania i przeprowadzenia analizy jej wartości rynkowej. Ponadto przy realizacji przedsięwzięć związanych z utworzeniem nowej siedziby Centralnego Przystanku Historia wydatkowano środki w kwocie 1 mln zł na zakup sprzętu i wyposażenia wraz z montażem, mimo że sprzętu nie dostarczono a wyposażenie nie zostało zamontowane i podłączone[214].

W Kancelarii Sejmu nie zmodernizowano systemów automatycznego gaszenia z powodu nieprzygotowania zadania do realizacji, tj. braku aktualnego projektu wykonawczego oraz pozwoleń i zgłoszeń wymaganych przepisami prawa w dniu złożenia wniosku o przeprowadzenie postępowania. Większość środków (806 tys. zł) z zaplanowanych na ten cel 825 tys. zł została zablokowana. Ponadto zadanie dotyczące zakupu oprogramowania za kwotę 11,4 mln zł zostało zrealizowane w 2% również z powodu opóźnionych działań związanych z udzieleniem zamówienia publicznego[215].

---

208 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r w części 29 – Obrona narodowa*. Nr ewid. 63/2024/P/24/001/KON, Warszawa 2024.

209 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji.* Nr ewid. 53/2024/P/24/001/KPB, Warszawa 2024.

210 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego.* Nr ewid. 32/2024/P/24/001/KZD, Warszawa 2024.

211 Dz. U. z 2023 r. poz. 991, ze zm.

212 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r w części 37 – Sprawiedliwość*. Nr ewid. 51/2024/P/24/001/KPB, Warszawa 2024.

213 „Warsaw Rising – Miasto Bohaterów" to taktyczna gra osadzona w stolicy Polski w 1944 r.

214 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 13 Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*, nr LPO.410.1.4.2024.

215 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu*, nr KBF.410.1.2.2024.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie zatwierdził rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym na realizację jednego zadania inwestycyjnego (9 mln zł), na zakup trzech samochodów specjalistycznych dla Ochotniczej Straży Pożarnej (4 mln zł) oraz dwóch innych zadań w ramach wydatków majątkowych (1,8 mln zł) w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj. w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia. Rozliczenia trzech dotacji na zakup samochodów specjalistycznych zostały zatwierdzone z opóźnieniem od 10 do 42 dni. Pozostałe rozliczenia nie zostały zatwierdzone do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 2 kwietnia 2024 r.[216].

W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim sfinansowano trzy inwestycje środkami z dotacji (4,3 mln zł), po podpisaniu protokołów odbioru i wystawieniu faktur, ale przed formalnym przyznaniem środków na ich realizację, tj. z naruszeniem art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona. Ponadto udzielono dotacji na dofinansowanie inwestycji obejmującej rozbudowę ulicy w kwocie zawyżonej o 0,6 mln zł wobec wartości wynikającej z ostatecznego kosztorysu tego zadania[217].

Przy realizacji zadań finansowanych w ramach wydatków majątkowych stwierdzono także przypadki naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym głównie nieprawidłowości formalnych dotyczących między innymi nierzetelnego dokumentowania postępowań i nieprzestrzegania uregulowań wewnętrznych bądź ich braku w tym zakresie oraz niewywiązywania się z obowiązków informacyjnych. Nieprawidłowości te wystąpiły między innymi w postępowaniach na dostawy samochodów w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie[218] oraz w komendach wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku[219], Kielcach[220] i Szczecinie[221]. W Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w trzech postępowaniach o łącznej wartości 3 mln zł dokonano nierzetelnego ustalenia wartości szacunkowej zamówień publicznych, co skutkowało niestosowaniem w dwóch z nich odpowiednich przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych dotyczących zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne[222].

216 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 76/2024/P/24/001/KAP, Warszawa 2024.

217 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie*. Nr ewid. 45/2024/P/24/001/LLO, Warszawa 2024.

218 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie*. Nr ewid. 56/2024/P/24/001/LSZ, Warszawa 2024.

219 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/20 – Województwo podlaskie*. Nr ewid. 57/2024/P/24/001/LBI, Warszawa 2024.

220 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/26 – Województwo świętokrzyskie*. Nr ewid. 35/2024/P/24/001/LKI, Warszawa 2024.

221 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie*. Nr ewid. 56/2024/P/24/001/LSZ, Warszawa 2024.

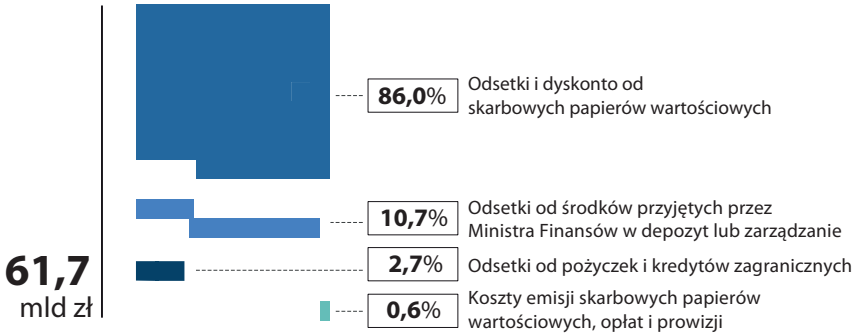
222 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 13 Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*, nr LPO.410.1.4.2024.

Obsługa długu publicznego

Wydatki na *obsługę długu publicznego* realizowane są w ramach jednej części budżetu państwa – *Obsługa długu Skarbu Państwa*. Wynikają one z zaciągniętych przez Ministra Finansów zobowiązań na finansowanie potrzeb pożyczkowych i pokrycie deficytu budżetu państwa. Są to przede wszystkim odsetki i opłaty z tytułu emisji obligacji skarbowych na rynku krajowym oraz rynkach zagranicznych, a także odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz od środków przyjętych przez Ministra Finansów w depozyt i zarządzanie.

Zrealizowane wydatki wyniosły 61 710,3 mln zł, tj. 99,5% planu po zmianach. Na obsługę długu krajowego wydatkowano 54 861 mln zł (88,9%), a na obsługę zadłużenia zagranicznego 6849,4 mln zł (11,1%).

Infografika 33. Struktura wydatków budżetu państwa na obsługę długu publicznego w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wydatki na *obsługę długu publicznego* od 2017 r. wykazywały tendencję malejącą, wynikającą przede wszystkim ze zmniejszenia oprocentowania obsługiwanego długu, a także oddłużenia na rynkach zagranicznych, jednak w 2022 r. trend ten został odwrócony przede wszystkim w efekcie skokowego wzrostu rynkowych stóp procentowych oraz stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego. Wzrost stóp procentowych przełożył się na wysokość odsetek od obligacji zmiennoprocentowych oraz oprocentowania nowych emisji obligacji stałoprocentowych, co w efekcie spowodowało, że w 2023 r. wydatki na *obsługę długu publicznego* były wyższe od wydatków poniesionych w 2022 r. o 28 992,1 mln zł, tj. o 88,6%, z czego koszty obsługi długu na rynku krajowym wzrosły o 27 177 mln zł, a na rynkach zagranicznych o 1815,1 mln zł.

Wydatki na *obsługę długu publicznego* stanowiły w 2023 r. równowartość 1,8% produktu krajowego brutto, co oznacza wzrost o 0,7 punktu procentowego w porównaniu do wartości tej relacji z roku poprzedniego. Udział tej grupy wydatków w wydatkach budżetu państwa również wzrósł z poziomu 6,3% w 2022 r. do 9,4% w 2023 r., tj. najwyższego od ośmiu lat.

Średnie koszty obsługi długu Skarbu Państwa mierzone relacją kosztów obsługi długu do średniego stanu zadłużenia Skarbu Państwa wyniosły 4,8%, tj. o 2,2 punktu procentowego więcej od średniej z lat 2020-2022.

Minister Finansów prowadził terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zawartymi umowami i porozumieniami obsługę zobowiązań Skarbu Państwa, co potwierdziła szczegółowa kontrola wydatków w kwocie 8395 mln zł, poniesionych na obsługę długu publicznego.

Wydatki na obsługę długu krajowego

Koszty obsługi długu krajowego w 2023 r. zrealizowane w kwocie 54 861 mln zł były blisko dwukrotnie wyższe od wykonanych rok wcześniej. Największy wpływ miał na to wzrost oprocentowania obsługiwanego długu, a także przyrost długu wynikający z finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Tabela 25. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023
	mln zł			
OGÓŁEM	22 376,4	19 833,3	27 684,0	54 861,0
Odsetki, dyskonto i inne rozliczenia dotyczące skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego, w tym od:	22 230,7	19 674,7	27 403,0	54 570,7
obligacji rynkowych, w tym:	20 943,9	18 324,2	20 454,5	41 573,5
transakcje swap	685,3	1 323,1	-3 387,0	5 154,8
obligacji oszczędnościowych	815,9	1 149,8	2 150,7	6 388,8
środków przyjmowanych w depozyt przez Ministra Finansów	454,6	123,9	4 793,7	6 606,9
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	145,7	158,6	280,9	290,2

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wydatki na odsetki i dyskonto od obligacji rynkowych oferowanych inwestorom instytucjonalnym stanowiły 75,8% wydatków związanych z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa. W 2023 r. Minister Finansów obsługiwał 34 serie obligacji skarbowych wyemitowanych na rynek krajowy w latach 2007-2023. Wyłączając wpływ zawieranych transakcji na instrumentach pochodnych swap[223] koszty obsługi obligacji rynkowych wyniosły 36 418,6 mln zł i w porównaniu do 2022 r. wzrosły o 12 577,1 mln zł, tj. o 52,8%. Największy udział w strukturze tych kosztów miały wydatki na obsługę obligacji zmiennoprocentowych, które wyniosły 19 415,6 mln zł i były wyższe o 9695,2 mln zł, tj. blisko dwukrotnie od zrealizowanych w 2022 r. Było to spowodowane wzrostem oprocentowania obsługiwanych obligacji opartego o sześciomiesięczny wskaźnik WIBOR: w 2022 r. średnia stawka WIBOR 6M wyniosła 3,61%, natomiast w 2023 r. było to 7,23%.

W 2023 r. Minister Finansów nie przeprowadził emisji nowych serii obligacji stałoprocentowych, natomiast kontynuował sprzedaż obligacji wyemitowanych pod koniec 2022 r. Ich oprocentowanie było znacznie wyższe niż obligacji wyemitowanych w latach wcześniejszych: obligacja pięcioletnia została wyemitowana z kuponem 7,5%, najwyższym wśród obligacji stałoprocentowych sprzedawanych od 2007 r., a obligacja dziesięcioletnia z kuponem 6%. Wydatki na obsługę tych dwóch serii obligacji skarbowych wyniosły łącznie 3993,4 mln zł i stanowiły 23,8% kwoty wydatków na obsługę wszystkich 19 serii obligacji stałoprocentowych.

[223] Operacje swap zawierane na rynku krajowym polegają na umownej sprzedaży i wykupie obligacji skarbowych, w przypadku której nie następuje przepływ kapitału, a jedynie wymiana płatności odsetkowych liczonych od uzgodnionej sumy kapitałowej. Na podstawie art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych środki finansowe uzyskane przez Ministra Finansów z tytułu transakcji finansowych na instrumentach pochodnych, polegających na wymianie płatności odsetkowych, pomniejszają wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa.

Koszty obsługi obligacji rynkowych były jednak niższe od założeń przyjętych do ustawy budżetowej na 2023 r., co wynikało przede wszystkim z mniejszej o 36 316,2 mln zł wartości ich sprzedaży i przekazania podmiotom uprawnionym obligacji, a także ukształtowania się rynkowych stóp procentowych na niższych poziomach w porównaniu do założeń. Powstałe z tego tytułu oszczędności zostały wydatkowane na przeprowadzenie nowych transakcji swap. Celem tych operacji, podobnie jak w latach poprzednich, było rozłożenie kosztów obsługi długu w czasie. Wydatki z tego tytułu w 2023 r. wyniosły 5154,8 mln zł i o podobną kwotę, tj. o 5296,2 mln zł obniżą wydatki roku następnego.

Wydatki na obsługę obligacji oszczędnościowych oferowanych w sieci detalicznej inwestorom indywidualnym w 2023 r. wyniosły 6388,8 mln zł. Były trzykrotnie wyższe od wydatków z tego tytułu wykonanych w poprzednim roku, a w latach 2020-2023 wzrosły ponad siedmiokrotnie, co wynikało ze wzrostu sprzedaży, a w ostatnich dwóch latach także ze wzrostu ich oprocentowania. Wysoka inflacja i niechęć do ryzyka powodowały, że zainteresowanie tym instrumentem finansowym nie słabło. Sprzedaż obligacji oszczędnościowych w 2023 r. wyniosła 48 660,3 mln zł i była niższa od prognozowanej o 55%, a od wykonanej w 2022 r. o 14,8%, natomiast wyższa niż w 2020 r. i 2021 r. odpowiednio o 71,4% i 12,3%.

Wydatki z tytułu emisji bonów skarbowych zaplanowane w wysokości 620,2 mln zł nie zostały zrealizowane. W ustawie budżetowej zakładano sprzedaż, tzw. bonów krótkich, sprzedawanych i wykupywanych w tym samym roku, służących do zarządzania płynnością budżetu państwa. Podobnie jak w 2022 r., ze względu na dobrą sytuację płynnościową w 2023 r., potrzeba emisji bonów skarbowych nie wystąpiła.

Wydatki na odsetki od środków przyjmowanych w depozyt i zarządzanie wyniosły 6606,9 mln zł i były wyższe od zrealizowanych w 2022 r. o 37,8%. Kolejny rok rosnących wydatków z tego tytułu wynikał przede wszystkim z faktu, że średnie ważone oprocentowanie depozytów terminowych oraz średnie oprocentowanie depozytów overnight było wyższe niż w roku poprzednim odpowiednio o 1,1 oraz 1,2 punktu procentowego. W 2023 r. wzrosły także średnioroczne stany i rozchody z tytułu depozytów terminowych i overnight, co wynikało między innymi z przekazywania wolnych środków przez nowe jednostki.

Koszty emisji krajowych obligacji skarbowych oraz inne opłaty i prowizje wyniosły łącznie 290,2 mln zł, tj. o 3,3% więcej niż w 2022 r. Największą składową tych wydatków jest wynagrodzenie agentów emisji skarbowych obligacji detalicznych, tj. Banku PKO BP S.A. oraz od września 2022 r. Banku Pekao S.A. Wysokość wydatków na wynagrodzenie agentów emisji obligacji detalicznych uzależniona jest od wysokości zrealizowanej sprzedaży obligacji, a także jej struktury, tj. koszty wynagrodzenia są najniższe od obligacji o najkrótszym terminie zapadalności i rosną wraz z sprzedażą obligacji o dłuższym okresie do wykupu. W 2023 r. sprzedaż obligacji detalicznych była niższa od planowanej oraz zrealizowanej w 2022 r., ale z drugiej strony w jej strukturze przeważały obligacje o dłuższym terminie zapadalności.

Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego

W 2023 r. wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego wyniosły 6849,4 mln zł i były wyższe o 36,1% niż w 2022 r. Było to spowodowane zwiększeniem zadłużenia zagranicznego oraz wyższym oprocentowaniem[224] i dyskontem od obsługiwanego długu. Średnioroczne kursy euro i dolara amerykań-

[224] Zadłużenie zagraniczne w ponad 80% nominowane jest w euro. W latach 2020-2021 rynkowe stopy procentowe w euro były ujemne, w 2022 r. dla stawek sześciomiesięcznych wyniosły średnio 0,7%, natomiast w 2023 r. wzrosły do średniego poziomu 3,69%.

skiego ukształtowały się na niższym poziomie niż w 2022 r. odpowiednio o 3,1% i 5,8%, powodując zmniejszenie kosztów w porównaniu do poprzedniego roku o około 100 mln zł.

Tabela 26. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023
	mln zł			
OGÓŁEM	6 923,8	6 124,4	5 034,3	6 849,4
Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego, w tym od:	6 893,9	6 050,9	4 974,9	6 757,3
obligacji, w tym:	6 450,3	5 671,8	4 590,0	5 114,4
transakcje Currency Interest Rate Swap	-227,1	-204,9	-319,1	-377,2
kredytów i pożyczek	443,6	379,1	384,9	1 641,5
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	30,0	73,4	59,4	92,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Największą kwotę wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego stanowią odsetki i dyskonto od obligacji Skarbu Państwa wyemitowanych na rynkach zagranicznych. Wydatki z tego tytułu wyniosły 5491,5 mln zł i podobnie jak w poprzednich latach zostały pomniejszone o saldo transakcji Currency Interest Rate Swap[225], tj. o 377,2 mln zł. Wyłączając wpływ tych transakcji, koszty obsługi obligacji zagranicznych były wyższe niż w 2022 r. o 582,4 mln zł, tj. o 11,9%. W 2023 r. ponoszone były wydatki z tytułu obsługi 38 serii obligacji zagranicznych, w tym dwóch serii obligacji w dolarach amerykańskich wyemitowanych w 2023 r. W przypadku pozostałych emisji obligacji przeprowadzonych w 2023 r., tj. trzech emisji w euro i trzech emisji w jenach japońskich, odsetki będą płacone począwszy od 2024 r.

W 2023 r. odsetki od kredytów udzielonych przez międzynarodowe instytucje finansowe, tj. Europejski Bank Inwestycyjny, Bank Światowy i Bank Rozwoju Rady Europy, zostały poniesione w łącznej kwocie 1331,6 mln zł, tj. ponad trzykrotnie większej niż średnia w latach 2020-2022. Wyższe były też wydatki z tytułu zaciągniętych długoterminowych pożyczek z Unii Europejskiej w ramach instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem (SURE), tj. 310 mln zł, podczas gdy w 2022 r. wyniosły 41,8 mln zł. Wzrost wydatków na odsetki od kredytów i pożyczek związany był przede wszystkim z wyższym poziomem oprocentowania w 2023 r. wobec stawek odnotowanych w poprzednim okresie, a także przyrostem zadłużenia w latach 2020-2023.

Koszty emisji obligacji skarbowych na rynkach zagranicznych oraz innych opłat i prowizji wyniosły 92,1 mln zł. W porównaniu do 2022 r. poniesione wydatki były wyższe o 32,7 mln zł, tj. o prawie 20%. Wynikało to z faktu, że w 2023 r. przeprowadzono osiem emisji obligacji zagranicznych, a w 2022 r. – trzy.

225 Transakcje Currency Interest Rate Swap, zawarte w latach 2014-2023, to operacje na instrumentach pochodnych polegające na okresowej wymianie płatności odsetkowych naliczonych od kwot nominalnych w różnych walutach i według różnych stóp procentowych. Saldo transakcji ma wartość ujemną, gdy suma płatności dokonanych przez Ministra Finansów jest niższa niż kwota uzyskana od partnerów transakcji.

Środki własne Unii Europejskiej

W budżecie państwa wydatki dotyczące składki, jaką Polska przekazuje do budżetu Unii Europejskiej ujmowane są w części *Środki własne Unii Europejskiej*. Zgodnie z art. 125 ust. 2 ustawy o finansach publicznych do *środków własnych Unii Europejskiej* zalicza się:
- udział we wpływach z ceł, opłat rolnych i cukrowych,
- środki obliczone na podstawie podatku od towarów i usług, zgodnie z metodologią wynikającą z przepisów Unii Europejskiej,
- środki obliczone na podstawie wartości rocznego dochodu narodowego brutto.

W 2023 r. do *środków własnych Unii Europejskiej* zaliczały się te same kategorie wydatków, co w roku poprzednim, tj.:
- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie dochodu narodowego brutto,
- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie podatku VAT,
- tradycyjne środki własne,
- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi (dalej: środki własne od plastiku),
- mechanizmy korekcyjne polegające na obniżeniu wpłat opartych na dochodzie narodowym brutto.

Wysokość składki dotyczącej środków własnych z tytułu dochodu narodowego brutto jest kalkulowana poprzez podzielenie niepokrytych potrzeb budżetowych Unii Europejskiej pomiędzy państwa członkowskie Unii Europejskiej. Jest to podział proporcjonalny do udziału dochodu narodowego brutto danego państwa członkowskiego w łącznej wartości tego dochodu wszystkich państw członkowskich.

Wysokość składki z tytułu VAT jest ustalana na podstawie jednolitej stawki poboru w wysokości 0,3% do podstawy VAT, obliczonej dla każdego państwa członkowskiego zgodnie z zasadami wspólnotowymi.

Do tradycyjnych środków własnych zalicza się opłaty celne pobierane w odniesieniu do handlu z państwami nieczłonkowskimi na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej. W odniesieniu do tradycyjnych środków własnych Unii Europejskiej państwa członkowskie odprowadzają do budżetu ogólnego Unii Europejskiej 75% pobranych opłat, natomiast pozostałe 25% zatrzymują jako tzw. „koszty poboru".

Wysokość wpłaty środków własnych od plastiku obliczana jest na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi. Jednolita stawka wynosi 0,80 euro za każdy kilogram odpadów w danym roku.

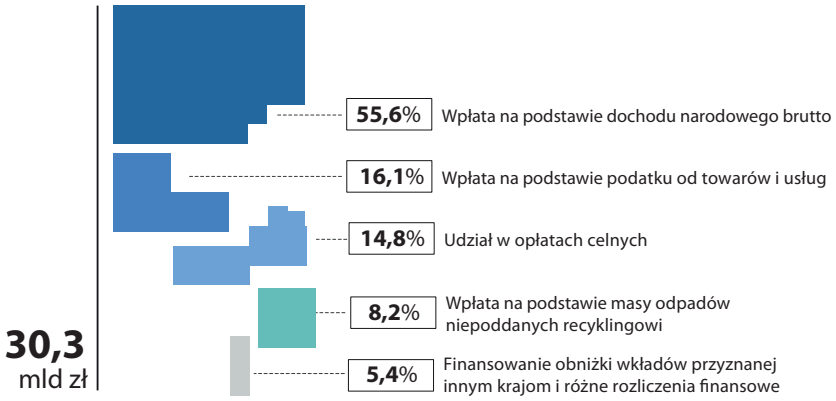
Środki własne Unii Europejskiej ujmuje się w ustawie budżetowej w wysokości ustalonej w toku procedury budżetowej Unii Europejskiej. W budżecie ogólnym Unii Europejskiej wysokość składki na 2023 r. uwzględniająca korekty finansowe wyniosła 34 747,4 mln zł (7416,7 mln euro). W ustawie budżetowej na 2023 r. w części *Środki własne Unii Europejskiej* zaplanowano wydatki w kwocie 33 072,7 mln zł, z czego zrealizowano 30 313,6 mln zł, tj. 91,7% planu. Wydatki w 2023 r. stanowiły 88,4% wydatków wykonanych w 2022 r.

Niższe od planowanych wydatki w części *Środki własne Unii Europejskiej* wynikały między innymi z rozliczenia płatności z lat poprzednich oraz niższego niż zakładano poboru opłat celnych. W związku z powyższym nie uruchamiano środków zaplanowanych w części *Rezerwy celowe* w kwocie 2186,8 mln zł, a dysponent części, niezwłocznie po oszacowaniu nadmiaru środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających ich zablokowanie, podjął trzykrotnie decyzję o blokowaniu wydatków na łączną kwotę 2759,1 mln zł.

W związku z ustaleniami kontroli Komisji Europejskiej w 2023 r. dotyczącymi dwóch spraw związanych z udostępnieniem środków w latach 2017-2021 zapłacono odsetki w łącznej kwocie 0,03 mln zł. Kwota ta była znacząco niższa niż w roku poprzednim, kiedy zapłacono odsetki w kwocie 3,4 mln zł.

W wyniku korekty finansowej w budżecie ogólnym Unii Europejskiej z listopada 2023 r., na koniec 2023 r. w części *Środki własne Unii Europejskiej* wystąpiła nadpłata polskiej składki w kwocie 634,1 mln zł z tytułu dochodu narodowego brutto, której rozliczenie zostało dokonane poprzez zmniejszenie składki za styczeń 2024 r. Na koniec 2023 r. w tej części nie wystąpiły zobowiązania, w tym zobowiązania wymagalne.

Infografika 34. Struktura wydatków budżetu państwa na sfinansowanie składki do Unii Europejskiej w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Struktura polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej nie uległa w porównaniu z rokiem poprzednim większym zmianom. Nadal najwyższy udział miała wpłata oparta na dochodzie narodowym brutto, a suma opłat celnych oraz składki obliczanej na podstawie podatku od towarów i usług nieznacznie przekraczała 30% łącznej kwoty składki.

Tabela 27. Wysokość składki do budżetu Unii Europejskiej w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023
	mln zł			
OGÓŁEM	24 827,5	32 230,4	34 293,9	30 313,6
Wpłata obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto	16 158,3	20 030,9	19 731,4	16 847,0
Wpłata obliczona na podstawie podatku od towarów i usług	3 623,6	4 036,9	4 201,7	4 874,8
Wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych	3 515,5	5 156,1	6 330,1	4 471,5
Wpłata z tytułu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi	-	1 696,4	2 596,7	2 490,9
Wpłata z tytułu finansowania obniżki przyznanej dla Austrii, Danii, Niderlandów, Niemiec i Szwecji na lata 2021–2027	155,6	1 305,8	1 430,6	1 629,4
Wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego	1 374,1	-	-	-
Różne rozliczenia finansowe (odsetki)	0,4	4,2	3,4	0,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2023 roku zmniejszyły się wydatki dotyczące polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej w porównaniu do roku poprzedniego. Najbardziej zmalała wpłata obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto, której spadek wyniósł 2884,4 mln zł, tj. 14,6%, a także należności celne odprowadzone do budżetu Unii Europejskiej, które zmniejszyły się o 1858,7 mln zł, tj. o 29,4%. Nieznacznie, bo o 4%, tj. o 105,8 mln zł obniżyła się wpłata z tytułu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi. Kwoty dwóch pozycji uległy zwiększeniu. O 16%, tj. 673,1 mln zł, wzrosła wpłata obliczona na podstawie podatku od towarów i usług, a o 13,9% tj. 198,8 mln zł wpłata z tytułu finansowania obniżki przyznanej dla Austrii, Danii, Niderlandów, Niemiec i Szwecji.

W 2023 roku, tak jak w roku poprzednim, Polska zajmowała szóste miejsce wśród państw członkowskich pod względem wielkości składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej. W latach 2020-2021 było to odpowiednio miejsce ósme i siódme.

Finansowanie działalności Policji

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. przeprowadzonej w czterech Komendach Wojewódzkich Policji, Komendzie Głównej Policji oraz Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazały na istotne nieprawidłowości w finansowaniu Policji. W szczególności dotyczyło to powstania na koniec roku zobowiązań wymagalnych w wysokości 47,5 mln zł oraz finansowania znaczącej części działalności Policji ze środków pochodzących z rezerw celowych oraz środków budżetu państwa przekazanych do Funduszu Wsparcia Policji[226].

W związku z powyższym, z uwagi na istotne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w 2023 r. w zakresie planowania i wydatkowania środków publicznych Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę we wszystkich komendach Policji będących dysponentami III stopnia.

Kontrola w tym zakresie została przeprowadzona również w Komendzie Głównej Policji – dysponent II stopnia oraz Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Analiza planowania i wydatkowania środków w ramach budżetu Policji została przeprowadzona w zakresie paragrafów z czwartą cyfrą „0". Wyniki przeprowadzonych kontroli w niniejszym opracowaniu zostały ograniczone do rozdziałów *Centralne Biuro Śledcze Policji, Komenda Główna Policji, Komendy wojewódzkie Policji, Komendy powiatowe Policji, Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości* oraz *Pozostała działalność*[227], chyba że w analizie wskazano inaczej.

Ilekroć w niniejszym rozdziale będzie mowa o planie finansowym należy przez to rozumieć plan finansowy lub projekt planu finansowego. Wielkości dotyczące planu wg ustawy budżetowej nie uwzględniają zmian wprowadzonych nowelizacją tej ustawy.

W przypadku zaangażowania, wykonania wydatków oraz zobowiązań w § 4000 – *grupa wydatków bieżących* wielkości będą prezentowane jako suma wartości w paragrafach[228] finansowanych z planu tego paragrafu.

Przez pozapłacowe wydatki bieżące należy rozumieć wydatki realizowane w §§ 4170 oraz 4210-4780 wraz z § 4000 w zakresie planu wydatków.

---

226 *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.* (str. 190-197).

227 Rozdziały 75401, 75402, 75404, 75405, 75407 i 75495.

228 §§ 4210, 4220, 4260, 4280, 4300, 4340, 4360, 4380, 4390, 4400.

Projekt planu wydatków do wysokości limitów przyznanych przez Komendanta Głównego Policji w lipcu 2022 r. wynosił 12 723,1 mln zł i stanowił 103,2% wydatków poniesionych w 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że wyłączając projekt planu wydatków Komendy Głównej Policji[229], limit ten wyniósł 11 013,8 mln zł i stanowił 93,4% wydatków wykonanych w 2021 r. w tym:
– świadczenia na rzecz osób fizycznych – 307,1 mln zł (101,5% wykonania w 2021 r.),
– wydatki płacowe i pochodne od płac[230] – 10 427,2 mln zł (105,1%),
– pozostałe wydatki bieżące – 243,1 mln zł (27%),
– wydatki majątkowe – 36,4 mln zł (46,1%).

Na przykład w Komendzie Wojewódzkiej Policji z siedzibą w Radomiu limit na pozostałe wydatki bieżące[231] stanowił jedynie 27,6% wydatków poniesionych w roku 2021 r., w tym jedynie 20,7% w grupie *wydatków bieżących jednostek budżetowych*[232].

Z powyższego wynika, że pozostałe wydatki bieżące, tj. wydatki służące bieżącemu utrzymaniu jednostek i realizacji zadań Policji, zostały zabezpieczone w wysokości tylko nieznacznie przekraczającej ¼ wydatków poniesionych w 2021 r.

Biorąc pod uwagę dynamikę cen w latach 2021-2022 wartość realna limitu wydatków na pozostałe wydatki bieżące wynosiła 218,4 mln zł[233], tj. 24,3% analogicznych wydatków w 2021 r.

Główna Księgowa Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku wskazała, że stawki ryczałtowe do naliczania pozostałych wydatków bieżących i majątkowych[234] uległy znacznemu zmniejszeniu. Dla rozdziałów *Centralne Biuro Śledcze Policji* i *Komenda Główna Policji* stawki te na 2023 r. wynosiły 3 tys. zł wobec 9 tys. zł na lata 2013-2014. W rozdziałach *Komendy wojewódzkie Policji* i *Komendy powiatowe Policji* stawki te na 2023 r. wynosiły odpowiednio 1,3 i 1,2 tys. zł wobec 5,2 i 4,2 tys. zł na lata 2013-2014.

Kierownicy jednostek Policji wskazali, że limity przyznawane na etapie projektowania ustawy budżetowej były niedoszacowane i nie zabezpieczały potrzeb kierowanych przez nich jednostek. Komendant Wojewódzki Policji w Rzeszowie wskazał, że pomimo danych wskazywanych w comiesięcznych sprawozdaniach budżetowych obrazujących realne potrzeby finansowe Policji, limity ustalone przez dysponenta II stopnia były rażąco niskie w stosunku do realnych potrzeb jednostki. Potwierdziły to również ustalenia Najwyższej Izby Kontroli w tym zakresie.

Dodatkowo na koniec 2022 r. pozostały do sfinansowania zobowiązania obciążające plan 2023 r., które w wielu przypadkach przekraczały limity określone w tym planie według ustawy budżetowej na rok 2023.

Powodowało to ograniczenie płynności finansowej jednostek Policji już w pierwszym kwartale 2023 r. Jak wskazywał Komendant Wojewódzki Policji w Rzeszowie, wynikało to między innymi z zobowiązań pozostałych do zapłaty z 2022 r. z tytułu wynagrodzeń biegłych.

229 Dysponenta III stopnia.

230 §§ 4010-4120 oraz 4180.

231 W odniesieniu do wydatków w 2021 r. zrealizowanych we wszystkich rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

232 § 4000, w ramach którego finansowane są między innymi zakupy paliwa, materiałów i wyposażenia, w tym części zamiennych, energii, środków żywności.

233 W cenach stałych z 2021 r.

234 Na jeden etat.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że taka sytuacja może doprowadzić do odmów realizacji czynności przez biegłych, a tym samym do spadku jakości prowadzonych działań czy wręcz niemożności ich prowadzenia.

Zobowiązania komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji pozostałe do zapłaty na początek 2023 r. w paragrafach finansowanych w ramach wydatków bieżących[235] stanowiły 216,7% planu wg ustawy budżetowej[236] w tym paragrafie planu.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli sytuacja, w której zobowiązania na początek roku są większe niż plan wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej jest niedopuszczalna i stwarza bardzo poważne ryzyko nieprawidłowości, nie tylko w wymiarze finansowym, funkcjonowania Policji, ale także realizacji zadań.

Przyczyną takiego stanu było niedofinansowanie Policji już w 2022 r., na co zwracali uwagę kierownicy jednostek kontrolowanych, skutkujące wysokim poziomem zobowiązań na koniec tego roku. Niedostosowane do rzeczywistych potrzeb jednostek limity ustalone dla jednostek Policji w lipcu 2022 r. jedynie pogłębiły zapaść finansową tych jednostek.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że Komendant Główny Policji ustalił limity finansowe dla kierowanej przez siebie jednostki[237] w rozdziałach *Komendy wojewódzkie Policji* oraz *Komendy powiatowe Policji* w łącznej wysokości 1036,9 mln zł, pomimo, że nie realizował wydatków w tych rozdziałach zarówno w 2023 r., jak i latach poprzedzających proces planowania. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przez takie działanie stworzył mechanizm swoistej „rezerwy" w budżecie Komendy Głównej Policji, służący systematycznemu zwiększaniu planów podległych jednostek.

Takie działanie, przy notorycznym niedoszacowaniu jednostek organizacyjnych Policji, realizujących wydatki w ramach wskazanych wyżej rozdziałów, należy ocenić negatywnie. Blokując te środki w planie Komendy Głównej Policji, przy jednoczesnym braku środków na pokrycie zobowiązań z 2022 r. w jednostkach podległych, spowodował, że zobowiązania z 2022 r., w tym wymagalne, nie były regulowane, co z kolei mogło skutkować powstaniem odsetek od przeterminowanych płatności, a tym samym narażeniem Skarbu Państwa na konieczność poniesienia nieuzasadnionych, niecelowych i niegospodarnych wydatków.

Z 17 skontrolowanych komend[238] w procesie planowania wydatków na 2023 r. jedynie w dziewięciu dokonano jakiegokolwiek rozpoznania i oszacowania potrzeb jednostki, w tym tylko w dwóch w pełnym zakresie rzeczowym wydatków. Pomimo tego, wynikające z tych analiz wielkości realnych potrzeb jednostek w zakresie wydatków na 2023 r. nie zostały przekazane do Komendanta Głównego Policji na etapie planowania w ośmiu na dziewięć przypadków. Jedynie Komendant Wojewódzki Policji w Szczecinie przekazał, wraz z rozdysponowaniem wstępnych kwot wydatków na 2023 r., dodatkowe, niezabezpieczone w przyznanych kwotach wydatki, wskazując na niedoszacowanie budżetu jednostki w kwocie 78,1 mln zł.

Jako powód zaniechania przeprowadzania analizy potrzeb kierownicy kontrolowanych jednostek Policji wskazywali na brak dyspozycji Komendanta Głównego Policji oszacowania dodatkowych potrzeb niezabezpieczonych w przyznanych limitach i przekazania ich wraz z materiałami planistycznymi.

235 § 4000.

236 Dotyczy 16 komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji.

237 Komenda Główna Policji – dysponent III stopnia.

238 Komendy wojewódzkie Policji oraz Komenda Stołeczna Policji.

Dodatkowo argumentowali, że niedopuszczalna była zmiana przyznanych limitów, a wydatki płacowe oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych szacowane były w Komendzie Głównej Policji w oparciu o kwoty naliczeniowe.

Odnosząc się do powyższego, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że to na kierowniku każdej jednostki budżetowej ciąży obowiązek prawidłowego prowadzenia gospodarki finansowej, w tym również rzetelnego rozpoznania potrzeb jednostki, ich wyceny, kalkulacji oraz uzasadnienia celowości i zasadności wydatków. Obowiązkiem kierowników jednostek budżetowych jest również informowanie, już na etapie projektowania ustawy budżetowej, o przewidywanych brakach finansowych w stosunku do przyznanych wstępnych kwot wydatków, co umożliwia podejmowanie przez dysponentów wyższych stopni działań mających na celu ich zwiększenie w toku prac nad projektem ustawy budżetowej, zarówno na etapie rządowym, jak i parlamentarnym. W procesie planowania budżetu na rok 2023 r. Komendant Główny Policji takiej informacji nie żądał, nie uzyskał jej również od kierowników podległych jednostek z ich inicjatywy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zarówno brak prowadzenia czynności planistycznych w jednostkach, jak również nieprzekazanie przez jednostki, które taki proces przeprowadziły, wyników tych analiz do jednostki nadrzędnej czyniło proces planowania nierzetelnym. Tym samym uniemożliwiło to identyfikację rzeczywistych, szacowanych przez komendantów jednostek Policji, a więc osoby posiadające największą wiedzę w tym zakresie, zapotrzebowań na środki budżetowe tych jednostek.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli na etapie planowania budżetu, przed ustaleniem wstępnych kwot wydatków, jednostki organizacyjne Policji powinny rzetelnie oszacować minimalny poziom wydatków niezbędny do realizacji ustawowych zadań w zakresie każdej grupy ekonomicznej, bez względu na oszacowane przez Komendanta Głównego Policji wielkości dotyczące między innymi wydatków na wynagrodzenia, świadczenia na rzecz osób fizycznych czy ustalone stawki ryczałtowe w zakresie wydatków bieżących. Biorąc pod uwagę, że limity przyznawane przez Komendanta Głównego Policji są, co do zasady, niedoszacowane, jak również bardzo krótki termin wyznaczony przez Komendanta Głównego Policji na sporządzenie materiałów planistycznych, szacowanie realnych potrzeb powinno się, w ocenie Izby, odbywać ze znacznym wyprzedzeniem.

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, szczególnie w obliczu notorycznego niedoszacowania planowanych wydatków Policji na etapie projektowania ustawy budżetowej, że kierownicy jednostek organizacyjnych Policji powinni każdorazowo rzetelnie ustalić potrzeby finansowe jednostki w pełnym zakresie, a informację o realnych potrzebach, w szczególności niezabezpieczonych we wstępnych kwotach wydatków, przekazywać Komendantowi Głównemu Policji już na etapie planowania budżetu. Na tej podstawie, Komendant Główny Policji, powinien z kolei podejmować niezwłocznie i systematycznie działania mające na celu zwiększenie przyznanych limitów.

W Policji nie zostały wprowadzone odrębne procedury określające tryb, sposób i terminy sporządzania materiałów planistycznych do projektu ustawy budżetowej. Należy zaznaczyć, że wobec stwierdzonych w procesie planowania nieprawidłowości, jak również biernej postawy niektórych kierowników jednostek, zasadnym byłoby wprowadzenie takich procedur określających obowiązki kierowników jednostek organizacyjnych w procesie planowania wydatków Policji, w tym w szczególności określenia rzetelnych potrzeb na podstawie przeprowadzonych analiz i kalkulacji oraz uzasadnienia ich celowości.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że Komendant Główny Straży Granicznej, a więc dysponent podległy również Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, już w 2007 r. wprowadził takie procedury, zgodnie z którymi II etap planowania ustawy budżetowej rozpoczyna się obecnie nie później

niż 30 kwietnia, a oszacowane przez kierowników jednostek organizacyjnych oraz kierowników komórek organizacyjnych Komendy Głównej Straży Granicznej potrzeby znane są Komendantowi Głównemu Straży Granicznej już po 30 dniach roboczych, a więc przed przyznaniem limitów wydatków przez dysponenta części budżetowej. Wyżej wskazane zarządzenie Komendanta Głównego Straży Granicznej określa nie tylko harmonogram prac, ale również komórki organizacyjne Komendy Głównej Straży Granicznej uczestniczące w merytorycznej ocenie sporządzonych materiałów oraz możliwość wskazania dodatkowych potrzeb nieujętych w podstawowym wzorze planistycznym.

W procesie projektowania ustawy budżetowej na 2023 r. Komendant Główny Policji, bez *de facto* udziału podległych mu jednostek, oszacował potrzebę zwiększenia projektu planu o 2607,9 mln zł[239]. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wnioskował do Ministra Finansów o zwiększenie środków na finansowania Policji o kwotę 1957,6 mln zł.

Zgodnie z ustawą budżetową na 2023 r. w rozdziałach dotyczących podstawowej działalności skontrolowanych jednostek Policji[240] plan wydatków wyniósł 13 699,3 mln zł, a plan komend wojewódzkich i komendy stołecznej Policji wyniósł 11 874 mln zł. W planie Komendy Głównej Policji – dysponenta III stopnia w rozdziałach *Komendy wojewódzkie Policji* oraz *Komendy powiatowe Policji*[241] ponownie ujęto planowane wydatki w łącznej wysokości 984,6 mln zł, pomimo że Komendant Główny Policji nie realizował wydatków w tych rozdziałach. Skutkowało to zmniejszeniem dostępnych środków finansowych tych jednostek, które wydatkują środki w tych rozdziałach, tj. komend wojewódzkich oraz Komendy Stołecznej Policji.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zobowiązania na dzień 31 grudnia 2022 r., które nie zostały zabezpieczone w planach finansowych jednostek[242], wyniosły łącznie 141,1 mln zł i stanowiły 141,2% planu finansowego w tych pozycjach planu. Dotyczyło to 109 pozycji planu we wszystkich jednostkach, poza Komendą Główną Policji. Jednocześnie w planie wydatków Komendy Głównej Policji pozostawały środki, które już na etapie projektowania oraz uchwalania ustawy budżetowej nie były planowane do wykorzystania przez tę jednostkę.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że środki te mogły częściowo pokryć zobowiązania pozostające na koniec poprzedniego roku, które nie zostały zabezpieczone w planie finansowym jednostek, gdyby Komendant Główny Policji prawidłowo dokonał podziału tych środków na jednostki podległe i nie tworzył „rezerwy" w planie finansowym jednostki, którą kierował. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że jeszcze we wrześniu w planie Komendy Głównej Policji w tych rozdziałach ujęte były wydatki w kwocie ponad 200 mln zł, w październiku ponad 150 mln zł, a w listopadzie ponad 60 mln zł. Zobowiązania wymagalne na koniec tych miesięcy[243] wynosiły 5,9 mln zł na koniec września oraz 3,8 mln zł na koniec października i listopada.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę, że taki sposób planowania jest sprzeczny z obowiązującymi zasadami zarządzania finansami publicznymi. Środki te w Komendzie Głównej Policji zaplanowano bez zamiaru dokonywania wydatków, a jedynie w celu późniejszego przeniesienia środków do dysponentów podległych. Tym samym środki te zostały zaplanowane *de facto* jako rezerwa

239 Potrzeby wszystkich jednostek podległych Komendantowi Głównemu Policji we wszystkich rozdziałach klasyfikacji budżetowej ujętej w projekcie planu dysponenta II stopnia.

240 Rozdziały 75401, 75402, 75404, 75405, 75407 i 75495.

241 Rozdziały 75404 i 75405.

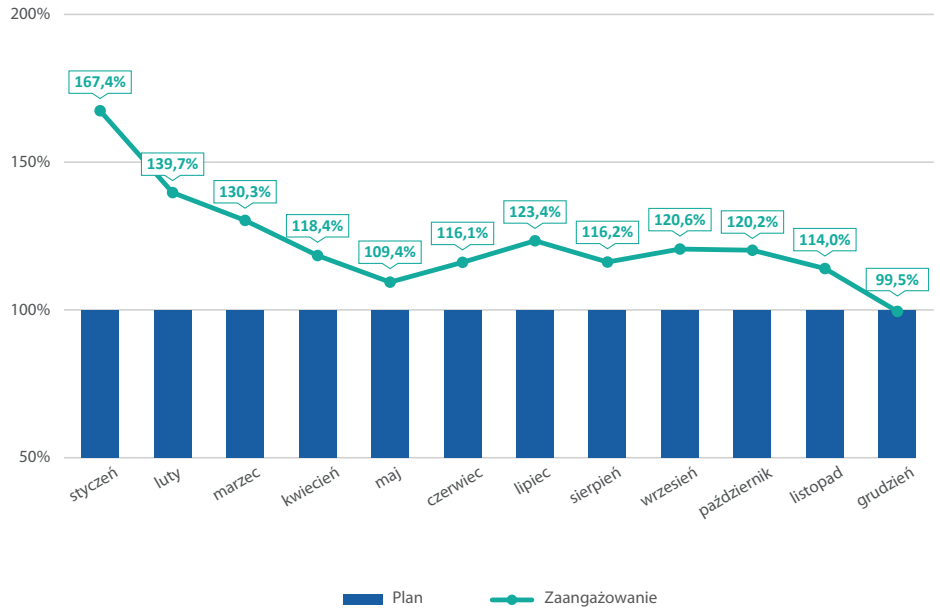
242 W odniesieniu do poszczególnych pozycji planu finansowego we wszystkich rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

243 W rozdziałach 75404 i 75405 bez zobowiązań z tytułu pozostałych odsetek (§ 4580).

na wydatki innych jednostek Policji, co jest niecelowe i niezasadne oraz nie znajduje ani podstaw prawnych, a także zaburza przejrzystość procesu planowania i realizacji budżetu.

W wyniku tak przyjętego sposobu zarządzania budżetem Policji, począwszy od jego planowania do realizacji, w 14 z 18[244] skontrolowanych jednostek odnotowano przypadki zaangażowania wydatków[245] ponad posiadany plan[246] we wszystkich 11 miesiącach[247]. Łączna suma pozycji, w których kwota zaangażowania przekraczała limity wydatków ujętych w planach jednostek w okresie 11 miesięcy wyniosła 3594[248], przy czym w marcu przekroczenie wystąpiło w 390 pozycjach planu jednostek na łączną kwotę 531,5 mln zł, w czerwcu w 371 pozycjach (430,5 mln zł), a w lipcu w 450 pozycjach (520,6 mln zł). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli świadczy to jednoznacznie o niedoszacowaniu planów finansowych jednostek w trakcie całego roku, którego przyczyną były zbyt niskie limity wstępnych wydatków przyznanych na etapie planowania[249].

Infografika 35. Relacja zaangażowania w stosunku do planu finansowego w zakresie pozapłacowych wydatków bieżących w poszczególnych miesiącach roku w głównych rozdziałach klasyfikacji budżetowej[1]



[1] 75401, 75402, 75404, 75405, 75407, 75495, bez danych dotyczących Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie i Poznaniu w styczniu oraz Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu także w lutym.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli jednostkach organizacyjnych Policji.

244 W analizie nie ujęto przekroczeń zaangażowania w styczniu dla Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie i Poznaniu oraz w lutym w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Poznaniu.

245 Zaangażowanie wydatków, czyli wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym.

246 W poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

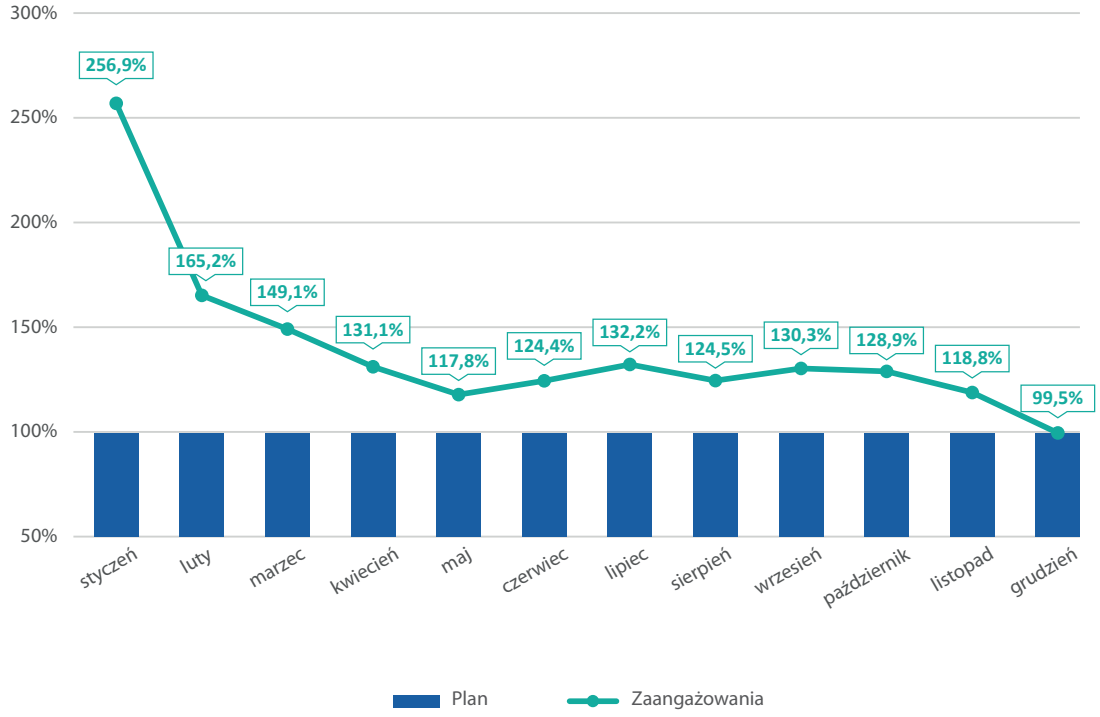
247 Od stycznia do listopada; zaangażowanie w grudniu jest równe poniesionym wydatków zgodnie z zasadami ewidencji na koncie 998 w związku z czym nie powinno przekraczać planu wydatków.

248 Suma pozycji w planie finansowym jednostek kontrolowanych, w której na koniec poszczególnych miesięcy zaangażowanie było wyższe od planu.

249 Dotyczy wszystkich rozdziałów klasyfikacji budżetowej.

Kolejna infografika przedstawia natomiast relację zaangażowania do planu w grupie *wydatków bieżących jednostek budżetowych* tj. pozycji planu, w ramach której realizowane są bieżące, podstawowe wydatki każdej jednostki budżetowej, w tym zakup paliwa, zakup energii, zakup materiałów i wyposażenia.

Infografika 36. Relacja zaangażowania do planu w §4000 w poszczególnych miesiącach roku w głównych rozdziałach klasyfikacji budżetowej[1]



[1] 75401, 75402, 75404, 75405, 75407, 75495, bez danych dotyczących Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie i Poznaniu w styczniu oraz Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu także w lutym.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli jednostkach organizacyjnych Policji.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednocześnie, że wskutek systemowych, stosowanych od lat, procedur planowania i zarządzania budżetem Policji zarówno kierownicy jednostek, jak i osoby pełniące funkcję głównych księgowych stali przed wyborem, czy realizować operacje gospodarcze mające na celu zapewnienie ciągłości funkcjonowania Policji z naruszeniem obowiązujących przepisów, czy odstąpić od realizacji umów i zamówień, tym samym rezygnując z realizacji podstawowych zadań Policji.

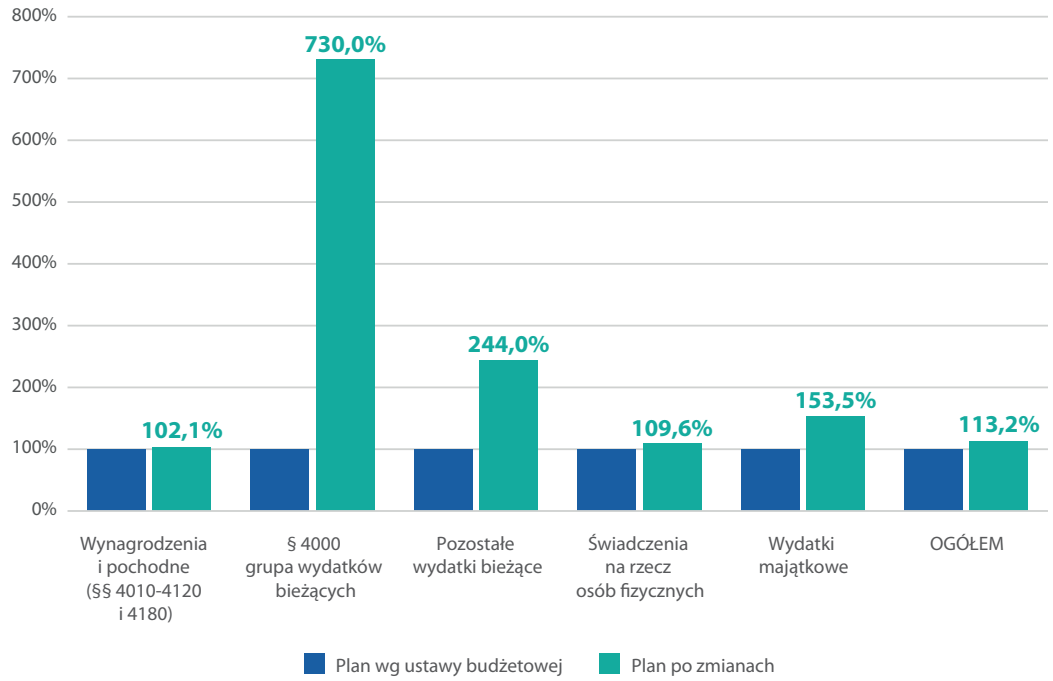
W wyniku szczegółowych badań wydatków ponoszonych przez kontrolowane jednostki Policji stwierdzono, że co do zasady wydatki poniesione przez skontrolowane jednostki były celowe i prawidłowo oszacowane, a wystąpienie wskazanych nieprawidłowości było wynikiem nieprawidłowo skonstruowanego budżetu Policji już na etapie projektu ustawy budżetowej. Jednocześnie przedstawiciele kontrolowanych jednostek jednoznacznie wskazywali, że priorytetem było zapewnienie realizacji zadań Policji, bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Finansów powinien podjąć niezwłoczne działania mające na celu przyjęcie systemowych rozwiązań, które zagwarantują niezbędne środki finansowe na działalność Policji we właściwej części ustawy budżetowej, na poziomie realnie i rzetelnie oszacowanych przez kierowników tych

jednostek potrzeb, a nie jak dotychczas w rezerwach celowych. W ocenie Izby w prawidłowo funkcjonującym państwie niedopuszczalna jest sytuacja, w której osoby kierujące jednostkami Policji, a więc formacji stojącej na straży przestrzegania prawa, muszą dokonywać wyboru, czy naruszać przepisy prawa, narażając się na odpowiedzialność co najmniej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czy odstąpić od realizacji zadań, narażając tym samym bezpieczeństwo obywateli i gwarancję porządku publicznego.

O skali niedoszacowania planu wydatków świadczy poniższa infografika przestawiająca relację planu według ustawy budżetowej do planu po zmianach na koniec 2023 r.

Infografika 37. Plan po zmianach w odniesieniu do planu według ustawy budżetowej w głównych rozdziałach klasyfikacji budżetowej[1]



[1] 75401, 75402, 75404, 75405, 75407, 75495

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli jednostkach organizacyjnych Policji.

Największy wzrost planu wydatków w ciągu roku dotyczył grupy wydatków bieżących. Zaplanowane w tej grupie wydatki w ustawie budżetowej wyniosły 168,7 mln zł, podczas gdy w planie po zmianach na koniec 2023 r. była to już kwota 1231,1 mln zł, tj. o 1062,5 mln zł więcej.

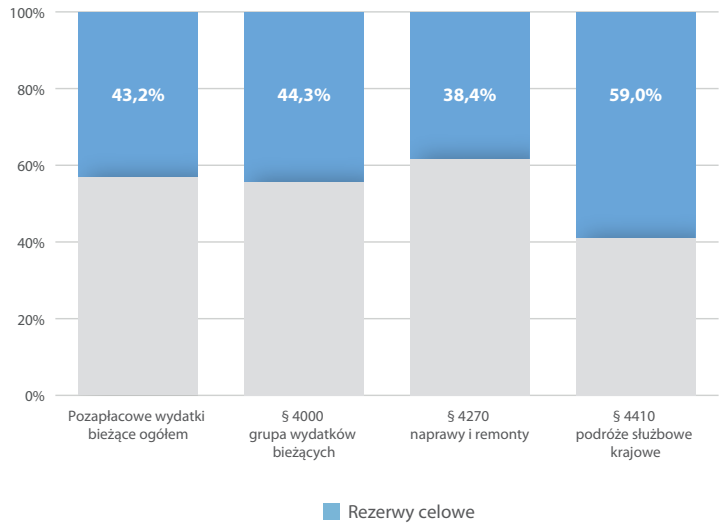
Uwzględniając wyłącznie rozdziały *Komendy wojewódzkie Policji* oraz *Komendy powiatowe Policji*[250], stosunek planu po zmianach do planu według ustawy budżetowej w tym paragrafie wyniósł już 955,8%. Został on zwiększony w trakcie roku o 998,9 mln zł do kwoty 1115,6 mln zł. Wyłączając plan finansowy Komendy Głównej Policji – dysponenta III stopnia, w której bezzasadnie zaplanowano wydatki w tych rozdziałach, plan po zmianach w stosunku do planu według ustawy budżetowej stanowił 1104,9%. Ze 101 mln zł został on zwiększony do kwoty 1115,6 mln zł, tj. o 1014,7 mln zł.

[250] Rozdziały 75404 i 75405.

Plan wydatków po zmianach w rozdziałach dotyczących podstawowej działalności Policji wyniósł ostatecznie 15 479,1 mln zł i był o 1839,3 mln zł (o 13,5%) wyższy niż plan według pierwotnej ustawy budżetowej. Należy jednak zauważyć, że stosunkowo niski wzrost planu w trakcie roku nie świadczy o wysokim poziomie zabezpieczenia potrzeb, co przestawiono powyżej. Znaczący wpływ na ten wskaźnik ma wysoki udział wydatków płacowych i pochodnych od płac w planie finansowym ogółem. Wydatki te w ustawie budżetowej zostały zabezpieczone prawie w 98%.

Pozapłacowe wydatki bieżące co do zasady są porównywalne w kolejnych latach, dotyczą bowiem podstawowych kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek. W związku z powyższym powinny być ujmowane już na etapie ustawy budżetowej we właściwej części budżetu państwa, a nie finansowane ze środków pochodzących z rezerw celowych, często uruchamianych już po wystąpieniu zobowiązań przeterminowanych. Udział wydatków sfinansowanych środkami z rezerw celowych na zadania, których realizacja jest znana już na etapie planowania, powinien być, w stosunku do wydatków z tzw. budżetu podstawowego, marginalny i dotyczyć nieprzewidzianych sytuacji. Tymczasem w Policji w rozdziałach dotyczących *Komend wojewódzkich Policji* oraz *Komend powiatowych Policji* proporcje te były istotnie zaburzone – sfinansowanie niektórych grup wydatków środkami z rezerw celowych przekroczyło 40%, przy czym w przypadku wydatków finansowanych w ramach paragrafu *podróże służbowe krajowe*[251] było to blisko 60%. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli taki sposób zarządzania finansami tej formacji nie znajduje uzasadnienia, a co więcej sprzyja występowaniu nieprawidłowości na etapie wykonywania budżetu, w tym dotyczącymi ponoszenia przez Skarb Państwa dodatkowych kosztów z tytułu odsetek od nieterminowych płatności.

Infografika 38. Udział środków z rezerw celowych w planie o zmianach według stanu na koniec 2023 r. w głównych rozdziałach klasyfikacji budżetowej[1]



[1] 75401, 75402, 75404, 75405, 75407, 75495

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli jednostkach organizacyjnych Policji.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w wyniku niedoszacowania wstępnych kwot wydatków na etapie projektowania budżetu państwa oraz kwot wydatków ujętych ostatecznie w ustawie budżetowej, w kontrolowanych jednostkach doszło do szeregu nieprawidłowości, w tym

[251] § 4410.

występującego powszechnie zaangażowania przekraczającego plan wydatków, zaciągania zobowiązań nieznajdujących pokrycia w planie, wydatkowania środków nieujętych w planie, powstawania zobowiązań wymagalnych w trakcie i na koniec roku, nieterminowego dokonywania płatności czy w konsekwencji zapłaty odsetek od nieterminowych płatności oraz nieprawidłowo sporządzonych sprawozdań budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że tylko z tytułu odsetek od nieterminowo realizowanych płatności za zakup paliwa, dostawca wystawił noty odsetkowe za opóźnienie w realizacji płatności na kwotę 11,2 mln zł. Noty te dotyczyły wszystkich jednostek podległych Komendantowi Głównemu Policji.

Należy zauważyć, że Komendant Główny Policji wnioskował o przedłużenie terminów płatności wystawionych przez dostawcę faktur nawet o ponad pół roku[252]. Pomimo to terminy te w znaczącej części nie były również dotrzymywane.

Z 50 faktur wystawionych za zakup paliwa na łączną kwotę 15,3 mln zł dla Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi, w 46 przypadkach jednokrotnie lub dwukrotnie przedłużony został termin płatności. Pomimo to, żadna z 46 faktur nie została zapłacona w całości terminowo nawet w przedłużonym terminie płatności.

W Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach 37 faktur za zakup paliwa na łączną kwotę 18 mln zł zostało opłaconych częściowo z przekroczeniem przedłużonego terminu płatności, pomimo że kontrahent wyraził zgodę na jego przedłużenie od siedmiu do nawet 208 dni.

Najwyższa Izba Kontroli nie znajduje uzasadnienia dla działań zarówno Komendanta Głównego Policji, jak i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak zabezpieczenia środków finansowych na realizację płatności za zakup paliwa, a więc na zapewnienie niezbędnych dla funkcjonowania jednostek Policji zasobów przez okres ponad sześciu miesięcy świadczy o całkowitym braku skuteczności podejmowanych działań wskazanych wyżej osób w tym zakresie. W wyniku powyższego Skarb Państwa zobowiązany jest do zapłaty dostawcy odsetek w wysokości 11,2 mln zł. Odsetki te do zakończenia kontroli nie zostały umorzone, jak to miało miejsce w przypadku odsetek powstałych z tytułu nieterminowych płatności w roku 2022.

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od porównywania w niniejszej analizie wydatków poniesionych w roku 2022 i 2023. Znacząca cześć wydatków poniesionych w 2022 r. finansowana była ze środków budżetu państwa za pośrednictwem Funduszu Wsparcia Policji. Sposób ewidencji wydatków w ramach tego funduszu, tj. ewidencjonowanie wszystkich wydatków w rozdziale *Pozostała działalność*[253], uniemożliwił przyporządkowanie tych wydatków do rozdziałów, z których finansowane są wydatki w ramach budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zarówno finansowanie działalności jednostek budżetowych ze środków budżetu państwa, ale i za pośrednictwem państwowego funduszu celowego, jak również przyjęty sposób ewidencji księgowej we wszystkich jednostkach organizacyjnych Policji skutkował brakiem przejrzystości w zakresie finansowania Policji. Miał również swoje odzwierciedlenie w sprawozdawczości dotyczącej Funduszu Wsparcia Policji, które uniemożliwiało w jakikolwiek sposób weryfikację, jakiego rodzaju działalności dotyczyły koszty poniesione w ramach Funduszu.

252 Na przykład, pierwotny termin zapłaty 6 kwietnia 2023 r., a termin prolongowany 31 października 2023 r.

253 Rozdział 75495.

Dyrektor Departamentu Budżetu w Ministerstwie Finansów wskazała, że rozłożenie w 2022 r. finansowania zadań Policji na część budżetową i pozabudżetową[254] utrudniło szczegółowe określenie niezbędnego poziomu finansowania Policji na 2023 r.

W kontrolowanych jednostkach Policji permanentnie dochodziło do negocjacji z kontrahentami w zakresie przedłużania terminów płatności zobowiązań wynikających ze zrealizowanych dostaw czy usług. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje stanowczo, że nie tylko godzi to w autorytet formacji, jak i Skarbu Państwa jako płatnika, ale również może stanowić podłoże mechanizmów korupcyjnych. O ile incydentalne przypadki, wynikające na przykład z nieterminowego dostarczenia faktury przez operatora pocztowego, są w ocenie Izby dopuszczalne i co należy podkreślić są niezależne od jednostek Policji, to konieczność takiego działania w wyniku braku środków finansowych w planie tych jednostek stanowi niebezpieczny precedens i może skutkować w ostateczności spadkiem jakości wykonywanych działań, a tym samym zaufania społecznego.

Na podstawie danych z czterech jednostek[255] zidentyfikowano ponad 2000 przypadków przedłużania terminów płatności. Dotyczyło to między innymi Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku, gdzie zidentyfikowano 1144 takich przypadków w systemie finansowo-księgowym.

Dla zobrazowania zapaści finansowej Policji warto wskazać, że Komendant Wojewódzki w Katowicach dokonywał w 2023 r. płatności za fakturę o wartości 1346,5 tys. zł w siedmiu ratach w okresie od 5 lipca do 19 grudnia 2023 r., przy czym jedna z tych rat wynosiła 26,89 zł i nie była to ostatnia, zamykająca zobowiązanie rata.

Kolejnym, doskonale obrazującym stan budżetu Policji w 2023 r. elementem jest liczba korekt planu Komendy Głównej Policji – dysponenta II stopnia. W 2023 r. Komendant Główny Policji jako dysponent II stopnia dokonał 642 zmian planu na podstawie 673 wniosków. Oznacza to średnio blisko dwie zmiany planu w ciągu jednego dnia, a wyłączając dni wolne od pracy – 2-3 zmiany dziennie.

Podobna sytuacja miała miejsce w podległych Komendantowi Głównemu Policji jednostkach. Zdecydowanie najwięcej korekt planu dokonano w Komendzie Głównej Policji – dysponencie III stopnia, bo aż 320 na podstawie 638 wniosków. Wpływ na tak dużą liczbę zmian planu finansowego dysponenta III stopnia mogła mieć utworzona „rezerwa", przeznaczona dla innych jednostek Policji.

W pozostałych jednostkach dokonano 2946 zmiany planu na podstawie nie mniej niż 3308 złożonych wniosków.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że złożenie wniosku w informatycznym systemie obsługi budżetu państwa TREZOR wymagało wcześniejszej akceptacji wnioskowanej kwoty z przedstawicielami Komendy Głównej Policji.

Główna Księgowa Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku wskazała, że w pierwszej kolejności jednostki zgłaszały potrzeby do Komendy Głównej Policji, a następnie po weryfikacji i wskazaniu kwoty, często znacząco niższej niż pierwotnie wskazana, wnioski były wprowadzane do systemu TREZOR.

Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie wskazał, że wprowadzane do systemu TREZOR wnioski o dodatkowe środki były zawsze uzgadniane z dysponentem II stopnia.

Naczelnik Wydziału Finansów w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wielkopolskim wskazała, że w dniu 23 marca 2023 r. złożyła wniosek w systemie TREZOR o wydanie decyzji budżetowej,

254 Fundusz Wsparcia Policji.

255 Komendy Wojewódzkie Policji w Gdańsku, Kielcach, Bydgoszczy i Krakowie.

jednak na kwotę o połowę mniejszą niż wcześnie przekazane do Komendy Głównej Policji potrzeby. Wniosek dotyczył podstawowych potrzeb jednostki.

W ocenie NIK ograniczanie możliwości złożenia wniosku przez dysponentów podległych, w tym w szczególności wskazywanych we wnioskach kwot na realizację podstawowych wydatków Policji, jest nieuzasadnione. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionując nadzoru i kontroli, a także zarządzania budżetem Policji przez Komendanta Głównego Policji, zwraca uwagę, że sposób wykonywania tych zadań nie może prowadzić do powstawania zobowiązań wymagalnych, nieterminowych płatności czy zaangażowania przekraczającego posiadany plan. Nie powinien również wpływać na brak możliwości właściwego zarządzania kierowaną jednostkę przez komendantów wojewódzkich. W przypadku Policji sposób realizacji budżetu, w tym sukcesywne zwiększanie planu jednostek na realizację już podpisanych i realizowanych umów zamiast zabezpieczenia potrzeb na cały rok na realizację tych umów, a także zobowiązań wobec pracowników i funkcjonariuszy prowadził do wskazanych nieprawidłowości.

Przykładowo, niedoszacowanie planu wydatków w Komendzie Wojewódzkiej z siedzibą w Radomiu skutkowało przekroczeniem ustalonego na poziomie 10% wskaźnika niesprawności sprzętu transportowego. Wskaźnik ten został przekroczony od 0,2 do 5,7 punktu procentowego. W tej samej jednostce wskazano, poza stwierdzonymi nieterminowymi płatnościami między innymi za zakup paliwa, na brak środków finansowych na holowanie i parkowanie pojazdów oraz mycie pojazdów służbowych.

Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała nieterminowo zrealizowane płatności na co najmniej 250 mln zł. Nieterminowa realizacja płatności dotyczyła wszystkich zbadanych jednostek. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Skutkiem dokonywania płatności z przekroczeniem terminu wymagalności w 2023 r. w skontrolowanych jednostkach zapłacono odsetki w wysokości 1 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przedłużanie terminów płatności powyżej 30 dni od dnia dostarczenia faktury nie zwalniało z obowiązku naliczenia odsetek od tych zobowiązań, a w przypadku nieterminowego regulowania zobowiązań bez zgody kontrahenta na przedłużenie tego terminu skutkowało obowiązkiem ich naliczania i ewidencjonowania, nie rzadziej niż na koniec każdego kwartału odsetek od tych zobowiązań. W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie dopełniono tego obowiązku, czego skutkiem było zaniżenie zobowiązań wymagalnych z tytułu odsetek o co najmniej 13,7 mln zł w sprawozdaniach budżetowych. Odsetki od zobowiązań były ewidencjonowane dopiero po otrzymaniu not odsetkowych, co stanowiło naruszenie § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej[256].

W jednostkach Policji zawarto ponadto co najmniej 97 umów na łączną kwotę 22,7 mln zł pomimo braku w planie finansowym jednostki środków zabezpieczających w całości lub części te umowy.

W trakcie kontroli zidentyfikowano także dokonanie wydatków na łączną kwotę 6,6 mln zł z przekroczeniem planu finansowego.

Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała również nieprawidłowy sposób ewidencjonowania zaangażowania wydatków. W skontrolowanych jednostkach Policji, co do zasady, ewidencja zaangażowania

[256] Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

odbywała się na podstawie zestawień przekazywanych przez wydziały merytoryczne na koniec każdego miesiąca.

W sytuacji tak znaczącego niedoszacowania planu wydatków, brak bieżącej ewidencji zaangażowania w momencie na przykład podpisywania umów uniemożliwiał głównemu księgowemu, na podstawie ewidencji księgowej, monitorowanie dostępnych wolnych środków. Mogło to skutkować zawarciem umów bez zabezpieczenia zobowiązań z nich wynikających w planie finansowym. Co więcej, taki system ewidencji zaangażowania może skutkować zaburzeniem chronologii operacji gospodarczych, tj. ewidencji zobowiązania i wydatku wcześniej niż ewidencji zaangażowania. Kierownicy jednostek kontrolowanych na bieżąco informowali Komendanta Głównego Policji o niedoszacowaniu planu wydatków i braku zabezpieczenia zobowiązań niezbędnych do realizacji zadań Policji już od stycznia 2023 r. między innymi podczas wideokonferencji czy odpraw formacji. Były Komendant Wojewódzki Policji w Katowicach wskazał, że co najmniej dwa razy w tygodniu, podczas wideokonferencji z kierownictwem formacji, tj. Komendą Główną Policji, zgłaszał brak środków na bieżącą działalność. Nie rzadziej niż raz na kwartał uczestniczył w naradach służbowych z kierownictwem Policji, w trakcie których również poruszał kwestie finansów jednostki.

W Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach sporządzono dodatkowo 18 analiz na wniosek Komendy Głównej Policji. Analizy sporządzane były w różnych układach zgodnie z żądaniem jednostki nadrzędnej, między innymi w zakresie zobowiązań wymagalnych, wykonania planu. Analizy sporządzane były w różnych grupach paragrafów i horyzontach czasowych zgodnie z wytycznymi dysponenta wyższego stopnia.

Komendant Główny Policji przed podjęciem pierwszych prac planistycznych nie podejmował działań w celu zwiększenia limitów wydatków w stosunku do niedoszacowanych limitów w latach ubiegłych, w tym nie informował Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Uczynił to dopiero wraz z przekazaniem materiałów planistycznych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Komendant Główny Policji powinien wykazać inicjatywę w celu podjęcia działań przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Finansów mających na celu urealnienie przyznawanych wstępnych kwot wydatków dla Policji. Takie działania nie zostały podjęte.

Komendant Główny Policji zarówno na etapie planowania, jak i wykonania budżetu Policji wielokrotnie informował dysponenta części o trudnej sytuacji finansowej jednostek Policji. Nie zapobiegło to jednak opisanym powyżej nieprawidłowościom.

Podobne inicjatywy powinny być podjęte również przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Co prawda Minister Spraw Wewnętrznych zarówno na etapie planowania, jak i wykonania wnioskował do Ministra Finansów o zwiększenie środków, jednak działania te nie były na tyle skuteczne, aby zapobiec wystąpieniu szeregu przedstawionych wyżej nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ujawniła, że po przyjęciu ustawy budżetowej właściwy departament Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oszacował dodatkowe potrzeby Policji na kwotę 1180,7 mln zł, proponując jednocześnie zmianę przeznaczenia 500 mln zł rezerwy celowej poz. 4[257]. Ministerstwo nie przedstawiło dokumentacji potwierdzającej przekazanie powyższych wniosków do Ministra Finansów.

[257] Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz ochrona ludności.

Pomimo że w 2022 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne, a stan zobowiązań ogółem był wysoki, dysponent części dokonał oceny wykonania budżetu dopiero we wrześniu. Ocena ta dotyczyła wykonania budżetu w pierwszym półroczu. Informację o wykonaniu budżetu Policji Komendant Główny Policji przekazał 4 sierpnia 2023 r., w której wskazał na dodatkowe potrzeby w wysokości 1310,1 mln zł.

Jakkolwiek dysponent części na bieżąco analizował stan zobowiązań wymagalnych Policji i żądał wyjaśnień ich powstania od lutego 2023 r., to jego działania nie zapobiegły w dalszej części roku powstawaniu zobowiązań wymagalnych lub regulowaniu ich po pierwotnym terminie płatności. Potrzeby Policji były sukcesywnie zaspokajane w trakcie roku kolejnymi decyzjami Ministra Finansów, w tym ze środków rezerw celowych na bieżące utrzymanie i funkcjonowanie jednostek.

Z korespondencji Ministra Finansów z marca 2023 r. wynika, iż Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazał na brakujące środki w budżecie Policji na kwotę 1957,6 mln zł, nie podał jednak szczegółowego wykazu zadań, których te niedobory dotyczą. Również w marcu 2023 r., na zorganizowanym spotkaniu, przedstawiciele Policji oszacowali niedobory na kwotę 2 mld zł, ponownie nie przestawiając Ministrowi Finansów szczegółowych wyliczeń.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dopiero 30 marca 2023 r. wystąpił o zmianę przeznaczenia środków z rezerwy poz. 4, w której przewidziano finansowanie skutków projektowanej ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęsk żywiołowych od 1 stycznia 2023 r. pomimo, iż posiadał wiedzę, że planowany termin jej obowiązywania został przesunięty na lipiec 2023 r. Dlatego też już 1 stycznia 2023 r. możliwe było wystąpienie o dokonanie zmiany przeznaczenia ww. rezerwy celowej. Niezrozumiała jest zatem zwłoka w zmianie przeznaczenia tej rezerwy w sytuacji, gdy jednostki Policji posiadały już na początku 2023 r. zobowiązania przekraczające w niektórych pozycjach plan wydatków, o czym Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji powinien wiedzieć, chociażby na podstawie sprawozdań budżetowych za grudzień 2022 r. oraz sprawozdań rocznych za 2022 r. Taka wiedza powinna być również w posiadaniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie odmów zwiększenia budżetu Policji w czwartym kwartale 2022 r.

Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że w procesie planowania na 2024 r. wydatki rzeczowe Policji zostały zwiększone o 1 mld zł w celu zlikwidowania występującego od lat niedoboru środków budżetowych. Skalę zwiększenia oraz jej wpływ na poprawę sytuacji finansowej Policji będzie można ocenić po realizacji budżetu za rok 2024.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę objęcia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji szczególnym nadzorem procesu planowania i wykonywania budżetu Policji.

W ocenie Izby przyjęty od lat sposób finansowania działalności Policji należy ocenić negatywnie i dokonać, w porozumieniu z Ministrem Finansów, jego niezwłocznej zmiany.

Dyrektor Departamentu Budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazała, że Minister Finansów miał wiedzę o potrzebach finansowych Policji i występujących od lat niedoborach środków budżetowych na jej działalność, na co wskazywała między innymi coroczna konieczność zwiększenia w trakcie roku budżetu Policji, w tym z rezerw celowych, nowelizacji ustaw budżetowych oraz współfinansowania zadań z wpłat budżetu państwa na Fundusz Wsparcia Policji. W latach 2018-2023 łączna kwota zwiększenia wydatków w trakcie roku w stosunku do pierwotnych ustaw budżetowych wyniosła 4590,5 mln zł,[258] w tym 2363 mln zł zostało przekazanych z budżetu państwa do państwowego funduszu celowego na finansowanie zadań Policji.

[258] W 2018 r. o 504,5 mln zł, w 2019 r. o 193 mln zł, w 2020 r. o 900 mln zł, w 2021 r. o 1463 mln zł, w 2022 r. o 195 mln zł a w 2023 r. o 1335 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli już po kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów na przełomie roku 2021 i 2022[259] oraz w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r.*[260] wskazała, że wydatki na bieżącą działalność jednostek budżetowych powinny być, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dokonywane bezpośrednio z budżetu państwa, a nie pośrednio ze środków budżetowych przekazanych do państwowego funduszu celowego.

Natomiast udział środków z rezerw celowych na realizację podstawowych wydatków bieżących jest zdecydowanie za wysoki. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że sytuację, w której w trakcie roku zaangażowanie wydatków w znaczącej większości jednostek Policji przekracza plan, nie są terminowo regulowane zobowiązania wobec kontrahentów, pracownicy i funkcjonariusze Policji wnioskują notorycznie o przedłużenie terminów płatności zobowiązań, a w skrajnym przypadku nieterminowo realizowane są wypłaty odprawy funkcjonariuszowi odchodzącemu ze służby czy wypłaty nagród jubileuszowych, jak to miało miejsce w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Gdańsku, należy również ocenić negatywnie.

Przyczyną wskazanych nieprawidłowości był błędnie skonstruowany budżet Policji, niezabezpieczający realnych potrzeb oraz sukcesywne, częściowe zabezpieczanie tych potrzeb w ramach zmian planów finansowych, głównie na zobowiązania już powstałe, a nie przyszłe.

Raz jeszcze należy podkreślić, że brak zabezpieczenia pełnej wysokości potrzeb na zakup paliwa, energii oraz innych stałych i powtarzających się rokrocznie wydatków jest w ocenie Najwyższej Izby Kontroli całkowicie niezrozumiały i może prowadzić do naruszeń przepisów prawa, a nawet stanowić podłoże mechanizmów korupcjogennych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na pilną potrzebę uregulowania w przepisach wewnętrznych, na poziomie co najmniej Komendy Głównej Policji, trybu i terminów planowania projektu budżetu Policji oraz sposobu jego dokumentowania.

W tegorocznej kontroli stwierdzono, że jedynie w dziewięciu, na 17 zbadanych, jednostkach Policji, podległych Komendantowi Głównemu Policji przeprowadzono jakiekolwiek kalkulacje i analizy realnych potrzeb na 2023 r., a tylko jedna przekazała ich wynik do dysponenta II stopnia. Co więcej, Komendant Główny Policji oszacował niedobory w przyznanych limitach na poziomie 2607,9 mln zł, nie zasięgając opinii w zakresie aktualnych i realnie oszacowanych potrzeb od kierowników jednostek podległych.

Niezbędne jest, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, dokonanie przeglądu wydatków Policji oraz rzetelne ustalenie i wycena minimalnych potrzeb we wszystkich obszarach wydatków, tj. świadczeniach, wynagrodzeniach, uposażeniach, pozostałych wydatkach bieżących oraz wydatkach majątkowych, dla wszystkich jednostek organizacyjnych Policji, która powinna stanowić dla Ministra Finansów podstawę ustalenia limitów wydatków na przyszłe lata.

Jak wskazali kierownicy jednostek organizacyjnych Policji, limity te były od lat niedoszacowane, co ostatecznie doprowadziło do nieregulowania zobowiązań pod koniec 2022 r. i olbrzymiej skali regulowania zobowiązań po terminie wymagalności w 2023 r.

3.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 75 082,1 mln zł i stanowiły 60,9% planu określonego w ustawie budżetowej na rok 2023 (przy odniesieniu wydatków do planu pomniejszonego

[259] Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*, nr KBF.410.008.01.2021, str. 45.

[260] Str. 53.

o wydatki zaplanowane na *Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – część grantowa* – dalej także: Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, wskaźnik ten wyniósł 77,9%) oraz 96,9% planu po zmianach. Wartość zrealizowanych wydatków budżetu środków europejskich w 2023 r. była o 979,4 mln zł, tj. o 1,3%, wyższa niż przed rokiem.

Wydatki budżetu środków europejskich realizowane były w czterech grupach ekonomicznych: *Dotacje i subwencje*, *Wydatki bieżące jednostek budżetowych*, *Wydatki majątkowe* oraz *Świadczenia na rzecz osób fizycznych*. Wydatki poniesione w ramach trzech pierwszych z wyżej wymienionych grup stanowiły prawie 100% wszystkich wydatków.

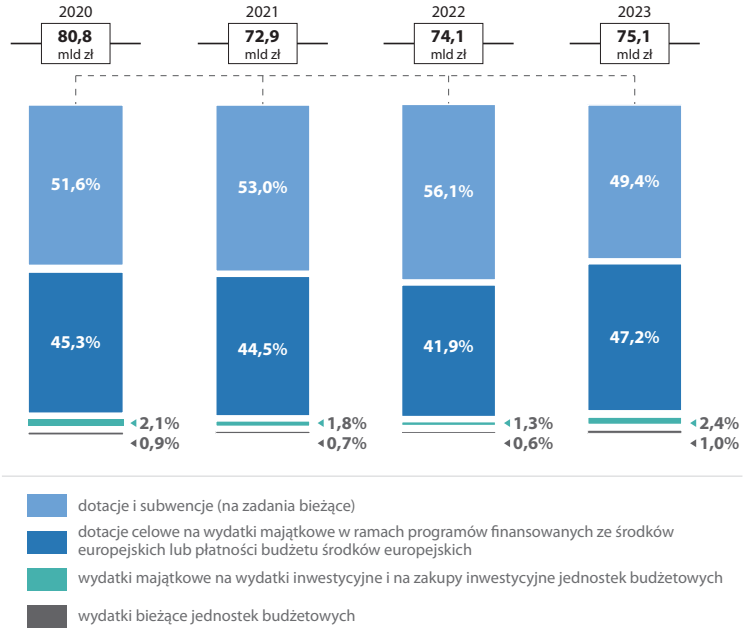
Tabela 28. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2020-2023 według grup ekonomicznych

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023
	mld zł			
OGÓŁEM, w tym:	80,8	72,9	74,1	75,1
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	41,7	38,6	41,6	37,1
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	0,7	0,5	0,4	0,8
Wydatki majątkowe, w tym:	38,3	33,8	32,1	37,2
Wydatki inwestycyjne i na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	1,7	1,3	1,0	1,8
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych ze środków europejskich lub płatności budżetu środków europejskich	36,6	32,4	31,1	35,4

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2023 r. po raz pierwszy od czterech lat udział wydatków grupy *Wydatki majątkowe* (49,6%) w wydatkach budżetu środków europejskich był wyższy od udziału grupy *Dotacje i subwencje* (49,4%).

Infografika 39. Udział wydatków budżetu środków europejskich według grup ekonomicznych w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Szczegóły wydatkowania środków z budżetu środków europejskich w ramach poszczególnych programów operacyjnych, instrumentów oraz Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej przedstawia tabela 29.

Tabela 29. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2022–2023 według programów

Wyszczególnienie	2022	2023		4:3
	Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie	
	mln zł			%
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	74 102,7	77 432,6	75 082,1	97,0
Umowa Partnerstwa 2014–2020:	47 608,7	48 967,7	47 289,8	96,6
PO Infrastruktura i Środowisko 2014–2020	16 171,9	18 018,0	17 373,8	96,4
PO Inteligentny Rozwój 2014–2020	8 173,0	8 325,0	8 236,4	98,9
PO Polska Cyfrowa 2014–2020	2 249,7	1 480,0	1 359,2	91,8
PO Polska Wschodnia 2014–2020	961,4	1 268,6	1 253,5	98,8
PO Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020	2 917,2	2 658,0	2 516,1	94,7
Regionalne Programy Operacyjne 2014–2020	17 135,5	17 218,0	16 550,8	96,1
Wspólna Polityka Rolna	23 306,5	19 910,5	19 798,1	99,4
Instrument „Łącząc Europę” 2014–2020	2 223,8	1 602,0	1 602,0	100,0
Norweski Mechanizm Finansowy i MF EOG III Perspektywy Finansowej	549,5	1 190,6	1 106,8	93,0
Wspólna Polityka Rybacka 2014–2020	252,8	491,5	482,4	98,1
PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020	157,4	80,1	80,1	100,0
Umowa Partnerstwa 2021–2027:	0,0	4 827,7	4 360,3	90,3
Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021–2027	0,0	1 115,2	1 099,1	98,6
Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021–2027	0,0	591,2	478,3	80,9
Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027	0,0	135,7	135,7	100,0
Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027	0,0	13,7	13,4	97,4
Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027	0,0	4,0	1,8	44,8
Fundusze Europejskie dla województw 2021–2027	0,0	2 967,9	2 632,0	88,7
Instrument „Łącząc Europę” 2021–2027	0,0	358,7	358,7	100,0
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy II	–	0,6	0,6	100,0
Narodowa Strategia Spójności 2007–2013	3,9	3,3	3,3	100,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2023 r. z budżetu środków europejskich nie wydatkowano żadnych kwot w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Umowa Partnerstwa 2014-2020. Krajowe i regionalne programy operacyjne[261]

W okresie 2004-2023, w ramach poszczególnych perspektyw finansowych polityki spójności, Polska otrzymała z budżetu Unii Europejskiej 160,6 mld euro. W latach 2014-2023 Polska pozostawała największym beneficjentem pomocy unijnej. W Perspektywie Finansowej 2014-2020, w ramach polityki spójności, Unia Europejska przeznaczyła do wykorzystania dla naszego kraju 82,5 mld euro.

Do końca 2023 r. z beneficjentami krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 zawarto 103 278 umów o dofinansowanie projektu[262]. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 363 101,1 mln zł, co stanowiło 103,6% alokacji na lata 2014-2020[263].

Szczegóły dotyczące zawartych z beneficjentami umów przedstawione są w tabeli 30.

Tabela 30. Zawarte umowy o dofinansowanie projektu w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014-2020 na koniec 2023 r.

Program Operacyjny	Zawarte umowy/wydane decyzje o dofinansowaniu projektu			Poziom realizacji alokacji na lata 2014–2020
	Liczba	ogółem wartość wydatków kwalifikowalnych	w tym: środki UE	
		mln zł		%
OGÓŁEM	103 278	594 578,0	363 101,1	103,6
PO Infrastruktura i Środowisko	3 289	242 413,2	125 770,4	100,4
PO Inteligentny Rozwój	14 343	76 955,1	46 192,8	115,9
PO Wiedza Edukacja Rozwój	7 535	26 490,3	22 859,0	107,7
PO Polska Cyfrowa	736	15 930,9	11 681,3	104,6
PO Polska Wschodnia	3 393	13 935,5	9 149,3	103,3
PO Pomoc Techniczna	401	4 048,8	3 305,5	106,9
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	73 581	214 804,1	144 142,9	102,2

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych zadeklarowana w poświadczeniach przekazanych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej (certyfikacja) do końca 2023 r. w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych odpowiadająca wkładowi Unii Europejskiej wyniosła 347 138 mln zł, co stanowiło 99% alokacji na lata 2014-2020. W porównaniu do wykonania na dzień 31 grudnia 2022 r. (87,2%), poziom certyfikacji był o 11,8 punktu procentowego wyższy.

261 Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli Wykonanie budżetu państwa w części 34 – *Rozwój regionalny.*

262 Ilość i wartość podpisanych umów obejmuje również decyzje o dofinansowanie projektu.

263 Prezentowane wartości liczbowe uwzględniają fundusze przyznane w ramach inicjatywy REACT EU (ang. Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe). Są to fundusze w ramach inicjatywy Unii Europejskiej, gwarantującej dodatkowe pieniądze w ramach polityki spójności na lata 2014-2020. Jej celem jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom społeczno-gospodarczym epidemii COVID-19.

Szczegóły dotyczące kwot wydatków certyfikowanych prezentuje tabela 31.

Tabela 31. Realizacja krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.

Program	Wartość alokacji na lata 2014-2020		Wydatki wykazane w złożonych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność (środki UE)		5:3
	mln euro	mln zł	mln euro	mln zł	%
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	78 797,3	350 551,1	77 982,5	347 138,0	99,0
PO Infrastruktura i Środowisko	28 178,6	125 272,1	27 986,2	124 438,2	99,3
PO Inteligentny Rozwój	8 924,5	39 852,1	9 094,2	40 595,9	101,9
PO Wiedza Edukacja Rozwój	4 781,7	21 222,9	4 536,1	20 173,6	95,1
PO Polska Cyfrowa	2 477,3	11 166,7	2 479,6	11 154,5	99,9
PO Polska Wschodnia	2 000,0	8 857,8	2 033,1	9 001,2	101,6
PO Pomoc Techniczna	703,1	3 092,3	698,3	3 070,8	99,3
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	31 732,1	141 087,3	31 155,0	138 703,8	98,3

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

W znacznej mierze zostały osiągnięte cele określone w dokumencie *Plan certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej w 2023 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 (Plan certyfikacji)*, przyjętym przez Stały Komitet Rady Ministrów 30 stycznia 2023 r. Od początku wdrażania Perspektywy Finansowej 2014-2020 certyfikowano do Komisji Europejskiej w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych 416 304,7 mln zł, co stanowiło 101,8% kumulatywnego celu określonego w *Planie certyfikacji* do końca 2023 r.

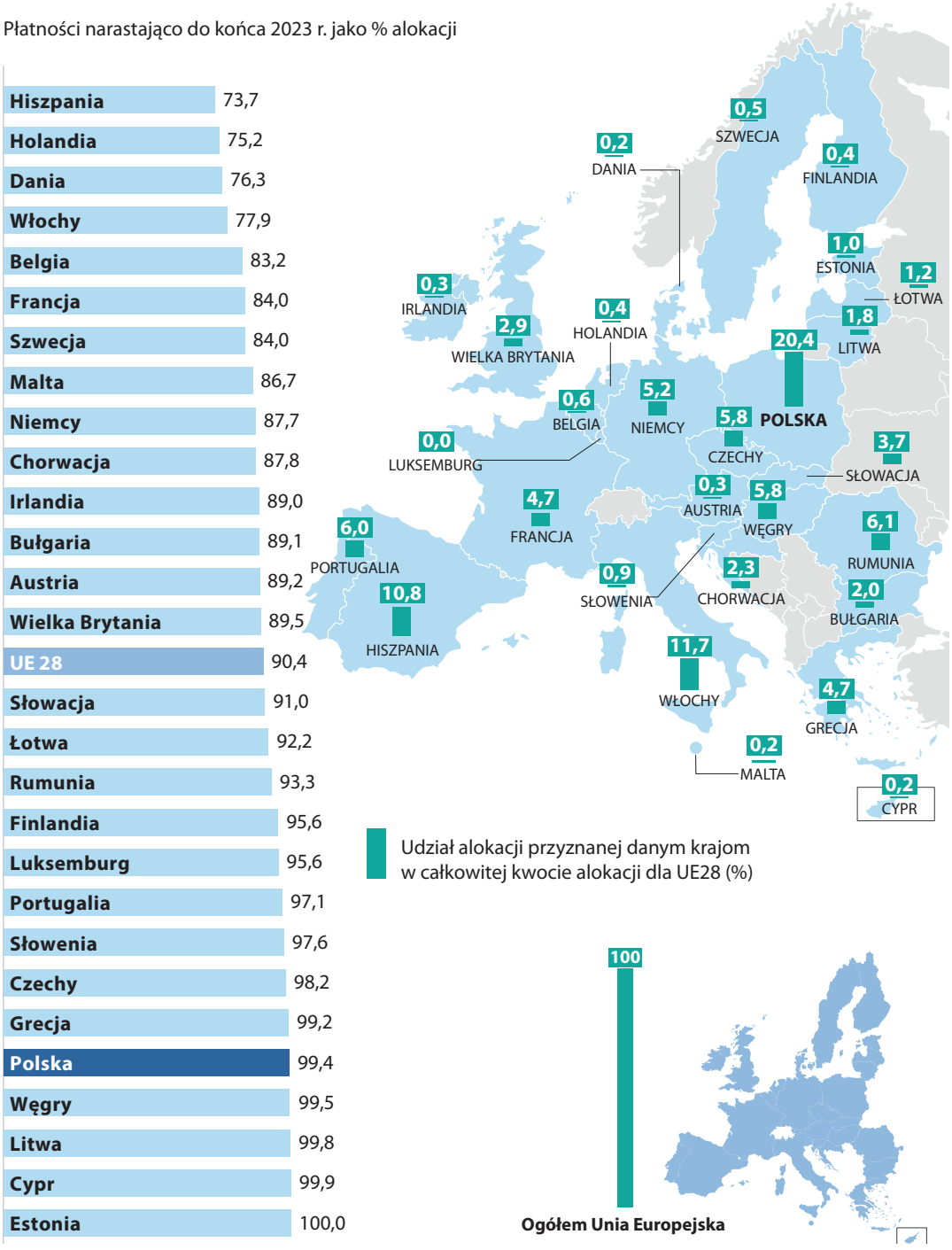
W krajowych programach operacyjnych certyfikacja wyniosła 251 735,7 mln zł, co stanowiło 102% planu (w ujęciu narastającym). We wszystkich programach przekroczono 100% planu.

W przypadku regionalnych programów operacyjnych plan certyfikacji w ujęciu narastającym został zrealizowany na poziomie 164 569 mln zł, tj. w 101,5%. Planowanego poziomu nie osiągnięto w czterech regionalnych programach operacyjnych, dotyczących województw: kujawsko-pomorskiego (96%), podlaskiego (98,8%), śląskiego (99,2%) oraz świętokrzyskiego (99%).

Komisja Europejska do końca 2023 r. (ujęcie narastające) przekazała Polsce płatności na łączną kwotę 78 338,2 mln euro, co stanowiło 99,4% przyznanej alokacji. Powyższy wskaźnik plasował Polskę na piątym miejscu wśród krajów Unii Europejskiej[264], przy średniej dla 28 krajów Unii wynoszącej 90,4%.

[264] Nieznacznie wyższe wskaźniki miały jedynie cztery małe kraje: Estonia, Cypr, Litwa i Węgry.

Infografika 40. Poziom płatności z Komisji Europejskiej w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej na koniec 2023 r. w odniesieniu do alokacji oraz podział alokacji pomiędzy różne kraje Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

Na podstawie art. 14f ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[265], minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w 2023 r. sporządził *Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu Umowy Partnerstwa w 2022 r.*[266] W dokumencie tym zawarto, między innymi, informacje związane z postępem wdrażania programów realizujących Umowę Partnerstwa w 2022 r., realizacją celów w strategiach na poziomie krajowym i europejskim, systemami koordynacji, monitoringu i ewaluacji, realizacją zasad Polityki Spójności oraz działalnością informacyjno-promocyjną.

Zgodnie z art. 6 ust. 1–4 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 215/2014[267] cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki zawarte w odpowiednich ramach wykonania osiągnęły co najmniej 85% wartości celu pośredniego do końca 2018 r. lub co najmniej 85% wartości celu końcowego do końca 2023 r.[268] Na koniec 2023 r. większość wskaźników ram wykonania w programach została osiągnięta na poziomie powyżej 85%. Instytucje Zarządzające nie identyfikowały ryzyka nieosiągnięcia zakładanych wskaźników.

W ramach poszczególnych programów operacyjnych wykonanie poniżej 85% odnotowano w przypadku:
- 1 z 29 wskaźników Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko[269],
- 3 z 44 wskaźników Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój[270],
- 1 z 6 wskaźników Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa[271],
- 2 z 18 wskaźników Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój[272]. Po rozliczeniu ostatniego wniosku o płatność jeden wskaźnik osiągnie poziom powyżej 85%, natomiast wskaźnik dotyczący liczby jednostek naukowych ponoszących nakłady inwestycyjne pozostanie na poziomie 75%. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej prezentuje stanowisko, iż uwzględniając art. 6 rozporządzenia 215/2014[273] cele końcowe wszystkich priorytetów zostaną osiągnięte.
- 1 z 7 wskaźników Programu Operacyjnego Polska Wschodnia[274].

265 Dz. U. z 2024 r. poz. 324.

266 https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/sprawozdanie-z-postepow-we-wdrazaniu-umowy-partnerstwa-na-lata-2014-2020-w-2022-r/ (dostęp: 23 kwietnia 2024 r.).

267 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) Nr 215/2014 z dnia 7 marca 2014 r. ustanawiające zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w zakresie metod wsparcia w odniesieniu do zmian klimatu, określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz klasyfikacji kategorii interwencji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz. Urz. UE L 69 z 08.03.2014, str. 65, ze zm.).

268 W przypadku gdy ramy wykonania obejmują trzy lub więcej wskaźników, cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki z wyjątkiem jednego osiągnęły co najmniej 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego do końca 2018 r. lub co najmniej 85% wartości odpowiedniego celu końcowego do końca 2023 r. Wskaźnik, który nie osiągnął 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego, musi osiągnąć co najmniej 75% wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego.

269 Wskaźnik: Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych.

270 Wskaźniki: Liczba opracowanych w Programie e-materiałów, Liczba przedstawicieli kadry systemu oświaty objętych wsparciem w Programie, Liczba opracowanych i upowszechnionych e-materiałów do kształcenia zawodowego.

271 Wskaźnik: Dodatkowe gospodarstwa domowe objęte szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 30 Mb/s.

272 Wskaźniki: Liczba jednostek budżetowych ponoszących nakłady inwestycyjne na działalność B+R oraz Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku.

273 W przypadku gdy ramy wykonania obejmują trzy lub więcej wskaźników, cele końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki z wyjątkiem jednego osiągnęły co najmniej 85% wartości celu końcowego (a wskaźnik osiągnął przynajmniej 75%).

274 Wskaźnik: Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych.

Według zapewnień Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej wskaźniki, które kształtowały się poniżej 85%, zostaną zrealizowane po zatwierdzeniu wszystkich wniosków beneficjentów o płatność.

W przypadku regionalnych programów operacyjnych do ram wykonania przyjęto 324 wskaźniki[275]. Realizacja wartości docelowych zaplanowanych do osiągnięcia na koniec 2023 r. w przypadku 15 wskaźników wynosiła poniżej 85%. Instytucje Zarządzające poszczególnymi programami wskazywały, że nie ma zagrożenia nieosiągnięcia wartości docelowej wskaźników, a ich realizacja wzrośnie do wartości docelowej po zatwierdzeniu wniosków o płatność końcową dla realizowanych projektów.

Wspólna Polityka Rolna

W latach 2004-2023 na finansowanie zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wpłynęły z budżetu Unii Europejskiej do Polski środki w wysokości 74 884 mln euro, w tym 4899,6 mln euro w 2023 r.

W 2023 r. łączne wydatki z budżetu środków europejskich poniesione na realizację Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 19 798,1 mln zł i stanowiły 99,4% planu po zmianach. Wydatki te były niższe o 15,1% od wydatków poniesionych w 2022 r. (23 306,5 mln zł).

Instrumentem wsparcia I filara Wspólnej Polityki Rolnej o największym wymiarze finansowym były płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, które zrealizowano w kwocie 13 260,3 mln zł[276].

Największy udział w dokonanych płatnościach bezpośrednich stanowiły płatności z tytułu jednolitej płatności obszarowej w wysokości 6771,3 mln zł (51%). Kolejne istotne pozycje to płatności z tytułu dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją – 2280,5 mln zł (17,2%) oraz praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska – 1514,1 mln zł (11,4%)[277]. Płatności z trzech wyżej wskazanych tytułów stanowiły prawie 80% ogółu płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego.

Kwota pomocy, o którą złożyli wnioski beneficjenci Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020, od początku jego realizacji wyniosła na dzień 31 grudnia 2023 r. 91 448,8 mln zł, kwota wynikająca z zawartych umów i wydanych decyzji o przyznaniu pomocy – 76 669,2 mln zł (95,1% limitu środków Programu), a kwota zrealizowanych płatności – 63 080,2 mln zł (77,7% limitu środków Programu)[278].

W 2023 r. na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 wydatkowano z budżetu środków europejskich 6031,1 mln zł[279]. Wydatki te były o 11,5% niższe niż w 2022 r., kiedy to wydatkowano na jego realizację środki w wysokości 6814,4 mln zł.

Kwota zadeklarowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydatków, podlegających refundacji z budżetu Unii Europejskiej w ramach tego Programu, poniesionych do dnia 31 grudnia 2023 r., wyniosła 9047,3 mln euro, a kwota zaliczki z Komisji Europejskiej – 260,9 mln euro.

---

275 Na podstawie dokumentu *Realizacja wskaźników produktu wybranych do ram wykonania w 16 RPO na lata 2014-2020w IV kwartale 2023 r.* Dokument przygotowany na podstawie informacji kwartalnych Instytucji Zarządzających RPO, według stanu na koniec grudnia 2023 r.

276 Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. Wykonanie planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej*.

277 Jak wyżej.

278 Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne, 62 – Rybołówstwo.*

279 W części *Rozwój wsi*.

Na koniec 2023 r. wydatki (zasada n+3 dla 2020 r.) wyniosły 113,8% przyznanych Polsce środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, poziom kontraktacji i wydatkowania środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 oraz poziom spełnienia zasady n+3 na koniec 2023 r. nie wskazują na zagrożenie dla wykorzystania środków w ramach Programu.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej pełniący funkcję jednostki certyfikującej – w sprawie rocznych sprawozdań finansowych oraz deklaracji zarządczej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich za rok budżetowy dotyczący tych funduszy, obejmujący okres od 16 października 2022 r. do 15 października 2023 r. – wydał, 15 lutego 2024 r., opinię bez zastrzeżeń.

Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014-2020 oraz Fundusze Europejskie dla Rybactwa 2021-2027

Od początku funkcjonowania Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020, tj. od 2016 r. do końca 2023 r. złożono 19 217 wniosków o pomoc na łączną kwotę 5359,4 mln zł, tj. 169,8% limitu środków wynikającego z tabeli finansowej zawartej w tym Programie, zawarto 15 103 umów na kwotę 3166,6 mln zł (100,3% limitu środków) i zrealizowano 19 838 płatności na kwotę 2982,5 mln zł (94,5% limitu). Rok 2023 był ostatnim, w którym kwalifikowalności podlegały wydatki w ramach tego programu i nie obowiązywała w nim zasada n+3.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej pełniący funkcję jednostki audytowej Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 – po przeprowadzeniu audytu dotyczącego zestawienia wydatków za rok obrachunkowy trwający od dnia 1 lipca 2022 r. do dnia 30 czerwca 2023 r., zgodności z prawem i prawidłowości wydatków, o których zwrot wystąpiono do Komisji Europejskiej w odniesieniu do roku obrachunkowego oraz funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli – wydał, w dniu 13 lutego 2024 r., opinię pozytywną.

Wydatki na Program Operacyjny Rybactwo i Morze wyniosły 482,4 mln zł, w tym w części Rybołówstwo – 459,9 mln zł.

Do końca 2023 r. nie uruchomiono naborów w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rybactwa 2021-2027. W ramach budżetu środków europejskich nie zostały wydatkowane żadne środki[280].

Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego

W 2023 r. wydatki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego wyniosły 1106,8 mln zł, tj. 93% planu po zmianach i były o 101,4% wyższe niż w 2022 r. (549,5 mln zł).

Dla Mechanizmów Finansowych osiągnięto między innymi następujące rezultaty i efekty rzeczowe:
– liczba przedsiębiorców i inicjatyw, którym udzielono wsparcia – zrealizowano 267 (planowano 289);

[280] Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne, 62 – Rybołówstwo oraz w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich.*

- liczba inicjatyw naukowych finansowanych w ramach Programu Edukacja 2014-2021 – zrealizowano 326 (planowano 320);
- liczba inicjatyw badawczych finansowanych w ramach Programu Badania 2014-2021 – zrealizowano 209 (planowano 206);
- liczba inicjatyw wspierających miasta finansowanych z Programu Rozwój Lokalny MF EOG i NMF 2014–2021 – zrealizowano 33 (planowano 32);
- wartość środków certyfikowanych w ramach programu – zrealizowano 492 229 tys. euro (planowano 469 898 tys. euro);
- wartość środków zakontraktowanych w ramach programu – zrealizowano 684 282 tys. euro (planowano 684 282 tys. euro).

Instrument „Łącząc Europę" (CEF)

Polska była największym beneficjentem CEF Transport w Unii Europejskiej w latach 2014-2020 – ponad 18% przyznanego dofinansowania w sektorze transportu przypadało na projekty z Polski. Łącznie beneficjenci z Polski uzyskali dofinansowanie dla 67 projektów o wartości ponad 4,3 mld euro. Największa część tej kwoty – prawie 3,7 mld euro – przeznaczona była na projekty związane z infrastrukturą kolejową[281].

W styczniu 2022 r. zakończył się pierwszy, w styczniu 2023 r. drugi, a w styczniu 2024 r. trzeci nabór wniosków do instrumentu „Łącząc Europę" w sektorze transportu w ramach nowej perspektywy finansowej CEF na lata 2021-2027.

W pierwszym konkursie złożono ogółem 40 wniosków o łącznej wartości prawie 5 mld euro, w drugim 30 wniosków o łącznej wartości prawie 3,7 mld euro, a w trzecim 24 wnioski na łączną kwotę dofinansowania CEF w wysokości 2,4 mld zł[282].

Perspektywa Finansowa 2021-2027

Według stanu na 21 marca 2024 r., Komisja Europejska uznała za spełnione wszystkie 20 warunków podstawowych[283] na poziomie krajowym. Na decyzję oczekuje zatwierdzenie przez Komisję spełnienie warunku 3.1 na poziomie regionalnym (województwa: małopolskie i opolskie). W 2023 r. opracowano i przyjęto szereg aktów prawnych stanowiących ramy dla wykorzystania środków unijnych na lata 2021-2027[284]. Do końca 2023 r. podpisano wszystkie z 19 planowanych do przyjęcia wytycznych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej dotyczących programów polityki spójności na lata 2021-2027.

---

281 Broszura informacyjna Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej *Wkład instrumentu „Łącząc Europę" (CEF) w budowę infrastruktury transportowej w Polsce* (dostęp: 22 kwietnia 2024 r.).

282 Trzeci nabór do CEF Transport 2021-2027 – zamknięty! – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (funduszeeuropejskie.gov.pl) (dostęp: 11 kwietnia 2024 r.).

283 Katalog określonych wymagań na poziomie dokumentów strategicznych i legislacyjnych, niezbędnych do spełnienia przez każde państwo członkowskie w celu korzystania ze środków Polityki Spójności na lata 2021-2027.

284 Między innymi rozporządzenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie udzielania pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną w ramach regionalnych programów na lata 2021-2027 (weszło w życie 22 września 2023 r.), rozporządzenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie udzielania pomocy na wspieranie innowacyjności oraz innowacje procesowe i organizacyjne w ramach regionalnych programów na lata 2021-2027 (weszło w życie 16 sierpnia 2023 r.).

Do końca 2023 r. z beneficjentami krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027 zawarto 1202 umów o dofinansowanie projektu. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 30 733,6 mln zł, co stanowiło 10,2% alokacji na lata 2021-2027, natomiast całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych certyfikowanych do Komisji Europejskiej (wkład Unii Europejskiej) stanowiła 0,01% alokacji.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej zadeklarowało, że nie zidentyfikowano opóźnień w realizacji Umowy Partnerstwa 2021 – 2027 na poziomie poszczególnych Instytucji Zarządzających. Postęp we wdrażaniu programów regionalnych był monitorowany przez Instytucję Koordynującą Umowę Partnerstwa dla programów regionalnych, w szczególności dotyczył procesu ogłaszania przez Instytucje Zarządzające programami regionalnymi naborów wniosków o dofinansowanie projektów. Biorąc pod uwagę opóźnienia w legislacji po stronie Komisji Europejskiej i późniejszy start perspektywy, Instytucja Koordynująca Umowę Partnerstwa dla programów regionalnych oceniła dynamikę uruchamiania naborów jako adekwatną. W zakresie postępu prac wdrażających Umowę Partnerstwa 2021-2027, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej nie zidentyfikowało szczególnego wpływu sytuacji społeczno-politycznej oraz kryzysu energetycznego w 2023 r. na realizację programów tej perspektywy. Ze względu na rozpoczęcie realizacji programów dla Perspektywy Finansowej 2021-2027 w 2022 r., w 2023 r. nie przeprowadzano zmian w ich treści. Ewentualne dostosowanie programów do zmian wynikających z aktualnej sytuacji społeczno-ekonomicznej będzie miało miejsce podczas przeglądu śródokresowego, który zostanie przeprowadzony na przełomie lat 2024-2025. Na 2023 r. Rada Ministrów nie przyjęła rocznego planu certyfikacji dotyczącego programów Perspektywy Finansowej 2021-2027.

Zgodnie z art. 16 rozporządzenia nr 2021/1060[285] każde państwo członkowskie ustanawia ramy wykonania, które umożliwiają monitorowanie, sprawozdawczość oraz ewaluację wykonania programu w okresie jego wdrażania. Ramy wykonania obejmują: wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu powiązane z celami szczegółowymi określonymi w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych Funduszy i wybrane dla danego programu; cele pośrednie, które mają zostać osiągnięte do końca 2024 r., dotyczące wskaźników produktu; cele końcowe, które mają zostać osiągnięte do końca 2029 r. dotyczące wskaźników produktu i wskaźników rezultatu. Instytucje Zarządzające sporządziły zestawienia, zawierające dane dotyczące postępów w zakresie osiągniętych wartości wskaźników produktu i wskaźników rezultatu w ramach funduszy unijnych według stanu na koniec 2023 r., zgodnie z art. 42 ust. 2 lit. b wyżej wymienionego rozporządzenia. W danych tych wykazywano wartości wskaźników na poziomie „wybranych operacji" (to jest według umów o dofinansowanie), w informacji z realizacji programu Pomoc Techniczna Fundusze Europejskie wykazano również wartości według wdrożonych operacji, to jest według wniosków o płatność.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że poziom kontraktacji i certyfikacji w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027 na koniec 2023 r. wyniósł odpowiednio 10,2% i 0,01% alokacji. Wprawdzie w początkowej fazie realizacji Umowy Partnerstwa 2021-2027 ryzyko niewykorzystania dostępnej alokacji nie jest jeszcze wysokie, to jednak Izba wskazuje na konieczność zapewnienia skutecznych działań w celu przyspieszenia poziomu kontraktacji, a szczególnie certyfikacji zaplanowanych środków w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027.

[285] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, str.159, ze zm.).

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności

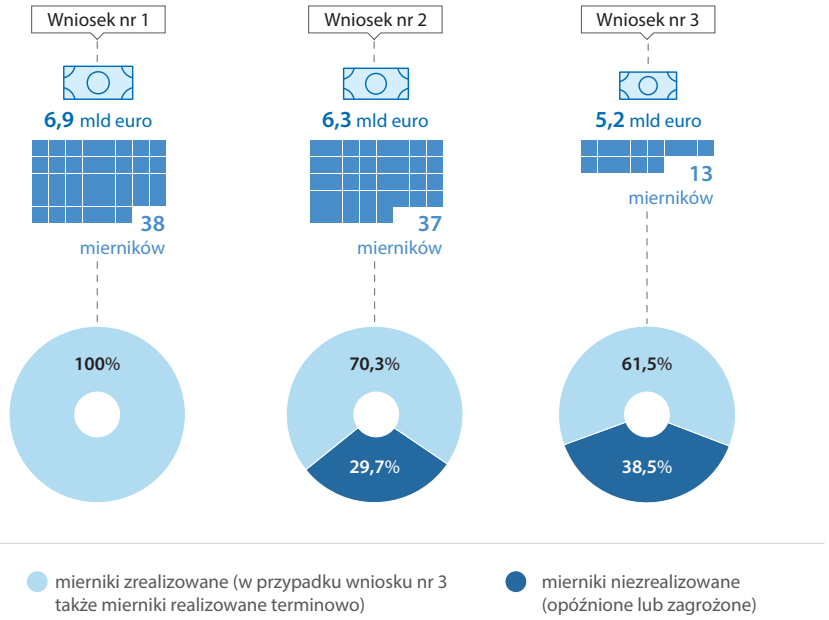
W lutym 2023 r. wprowadzono zmiany[286] w rozporządzeniu 2021/241 ustanawiającym Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności[287] w odniesieniu do rozdziałów *REPowerEU* w planach odbudowy i zwiększania odporności. W związku z tą zmianą Polska przygotowała projekt rewizji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, który zawierał nowe działania w ramach rozdziału *REPowerEU* wraz z dodatkową pulą pożyczki oraz dostosowywał istniejące działania do zaktualizowanej alokacji.

Po rewizji Planu w harmonogramie przekazania wniosków o płatność do Komisji Europejskiej terminy na złożenie pierwszych trzech wniosków zostały wyznaczone na:
– czwarty kwartał 2023 r. dla pierwszego wniosku o płatność,
– drugi kwartał 2024 r. dla drugiego i trzeciego wniosku o płatność.

W dniu 15 grudnia 2023 r. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej przekazało do Komisji Europejskiej pierwszy wniosek o płatność, w stosunku do pierwotnego harmonogramu został on przekazany z rocznym opóźnieniem.

W wyniku rewizji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności dokonano również zmian w zakresie mierników, które należało zrealizować i zaraportować we wnioskach o płatność. Szczegóły dotyczące poziomu realizacji mierników według stanu na koniec 2023 r. przedstawia poniższa infografika.

Infografika 41. Przygotowanie wniosków o płatność w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Realizacja mierników.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

[286] Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz. Urz. UE L 63 z 28.02.2023, str. 1).

[287] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. Urz. UE L 57 z 18.02.2021, str. 17, ze zm.).

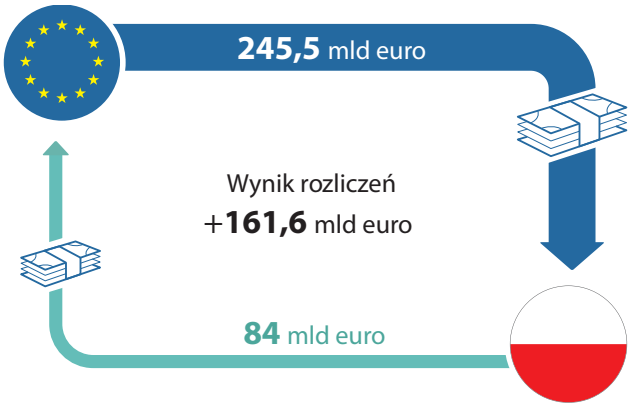
W 2023 r. z budżetu środków europejskich nie wydatkowano żadnych kwot w ramach Krajowego Planu Odbudowy. i Zwiększania Odporności. Pomimo powyższego stanu rzeczy, Polski Fundusz Rozwoju wydatkował w latach 2022-2023 na prefinansowanie realizacji tego Instrumentu kwotę 5183,8 mln zł, z tego 4913,2 mln zł na realizację inwestycji w kwotach netto, a 270,6 mln zł na sfinansowanie podatku VAT.

Szczegółowe informacje dotyczące Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz jego realizacji przez instytucje odpowiedzialne i Polski Fundusz Rozwoju S.A. zostały zawarte w rozdziale IX *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności* niniejszej *Analizy*.

Efekty wydatkowania środków europejskich

Według stanu na koniec 2023 r., z funduszy europejskich na lata 2014-2020 między innymi wybudowano 1794 kilometrów autostrad i dróg ekspresowych, wybudowano i przebudowano 3359 kilometrów dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych, zakupiono i zmodernizowano ponad 6800 jednostek taboru kolejowego, zakupiono ponad 3600 jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej, zrealizowano ponad 11 100 prac i projektów badawczo rozwojowych i wdrożono prawie 4300 wyników tych prac, a także wprowadzono ponad 12 400 innowacji produktowych oraz prawie 6500 innowacji procesowych[288]. Środki europejskie były także wykorzystywane w celu usuwania barier społecznych. W ramach tego rodzaju działań objęto wsparciem ponad 157 tysięcy osób z niepełnosprawnościami oraz dostosowano prawie 14 tysięcy obiektów do potrzeb takich osób.

Infografika 42. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej do końca 2023 r.



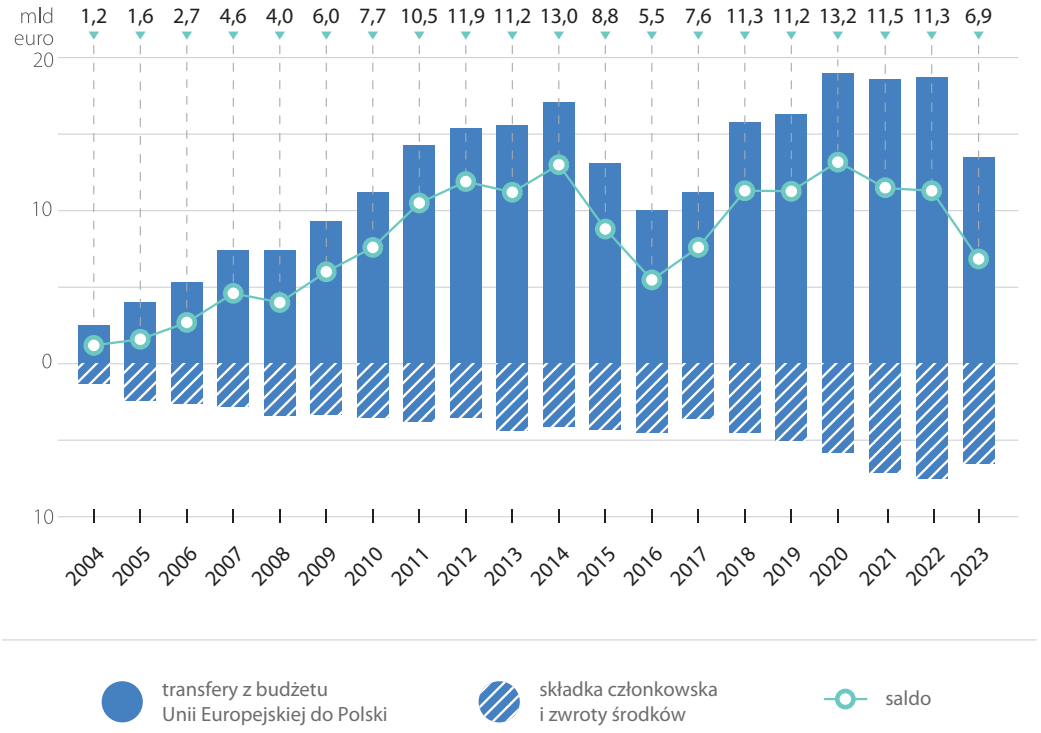
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Od przystąpienia w dniu 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej do 31 grudnia 2023 r. Polska otrzymała z budżetu Unii Europejskiej środki finansowe w wysokości 245 541,3 mln euro. W tym okresie do budżetu Unii Europejskiej przekazano z tytułu składek członkowskich kwotę 83 712,7 mln euro oraz dokonano zwrotów na kwotę 252 mln euro. Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską

[288] Efekty Funduszy Europejskich 2014-2020 – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (funduszeeuropejskie.gov.pl) (dostęp: 10 kwietnia 2024 r.).

a Unią Europejską na koniec 2023 r. wyniosło 161 577,7 mln euro[289] i w porównaniu do 2022 r. wzrosło o 6941,9 mln euro. Rok 2023, w związku z końcowym okresem perspektywy finansowej 2014-2020 oraz początkową fazą perspektywy finansowej 2021-2027, charakteryzował się niższymi niż w latach poprzednich wpływami z Unii Europejskiej, przy jednocześnie porównywalnie wysokim poziomie wpłacanej przez Polskę do budżetu Unii Europejskiej składki (jedynie w 2021 r. i 2022 r. kwoty wpłaconych składek były wyższe).

Infografika 43. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską w latach 2004-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Potrącenia Komisji Europejskiej środków z tytułu niepłacenia kar pieniężnych nałożonych na Polskę w następstwie postanowień sądów europejskich

W następstwie postanowienia Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 27 października 2021 r. w sprawie C-204/21 R, Komisja/Rzeczpospolita Polska (wyrok dotyczący Izby Dyscyplinarnej), w 2023 r. Komisja Europejska dokonała czterech potrąceń środków na łączną kwotę 257 mln euro – dwukrotnie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, łącznie na 133,9 mln euro oraz w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój – 64 mln euro i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – 59,1 mln euro.

[289] Kwota powyższa nie uwzględnia transferu w wysokości 5 mld euro (z czego część grantowa wynosiła 551,2 mln euro), który wpłynął do Polski 28 grudnia 2023 r. w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (program *RePower EU*).

Łączna kwota potrąceń dokonanych przez Komisję Europejską w latach 2022-2023 w związku z niepłaceniem przez Polskę kar orzeczonych wyrokami sądów europejskich wyniosła 626,3 mln euro.

4. Zatrudnienie i wynagrodzenia

- **Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach wyższych w 2023 r. wyniosły 78,8 mld zł, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tych jednostkach kształtowało się na poziomie 8705,8 zł. Wielkości te były odpowiednio o 15% i 13,2% wyższe niż w roku 2022.**
- **Rok 2023 był kolejnym rokiem, w którym wystąpiło istotne zróżnicowanie wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poszczególnych jednostkach budżetowych.**
- **W skontrolowanych jednostkach, na przestrzeni ostatnich czterech lat, odnotowuje się systematyczny wzrost wydatków na nagrody. W 2023 r. wyniosły one 367,1 mln zł.**
- **W skontrolowanych jednostkach 23 tysiącom pracowników zlecano dodatkowe zadania, za które wypłacono wynagrodzenia w formie dodatków zadaniowych lub specjalnych. Wydatki z tego tytułu w 2023 r. wyniosły 231,6 mln zł.**
- **W 2023 r. w kontrolowanych jednostkach wydatkowano 104,3 mln zł na umowy cywilnoprawne z osobami fizycznymi, których przedmiotem były między innymi usługi eksperckie i bieżące wsparcie związane z administrowaniem siedzibami tych jednostek.**
- **Wydatki na wynagrodzenia w kontrolowanych jednostkach finansowane były również ze środków budżetu państwa niezaliczanych do tak zwanego funduszu płac i innych źródeł nieujmowanych w budżecie państwa i budżecie środków europejskich. W 2023 r. wyniosły one 2,8 mld zł.**
- **Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej *Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych* nie obejmuje całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w tym między innymi wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach. Nie obejmuje również wynagrodzeń finansowanych ze środków pozabudżetowych oraz świadczeń wypłacanych funkcjonariuszom i żołnierzom zawodowym w związku z pełnioną przez nich służbą.**
- **Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach wyższych wyniosło 754 829 osób i w porównaniu do roku poprzedniego było o 12 125 osób wyższe. Wzrost odnotowano zarówno wśród osób objętych, jak i nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.**

W ustawie budżetowej na rok 2023 na wynagrodzenia (bez składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy) w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw[290] (zwana dalej: ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń) zaplanowano środki w wysokości 56 277,6 mln zł, w tym 3447,6 mln zł w rezerwach celowych. W porównaniu do roku 2022 planowane na ten cel wydatki wzrosły o 8778,1 mln zł, tj. o 17,7%. Wydatki na wynagrodzenia zaplanowane w rezerwach celowych uległy zwiększeniu w porównaniu z rokiem poprzednim o 167,8%.

[290] Dz. U. z 2023 r. poz. 2692, ze zm.

Na zmiany wielkości planowanych w ustawie budżetowej na rok 2023 środków na wynagrodzenia w porównaniu do ustawy budżetowej na rok poprzedni miał głównie wpływ średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej określony na poziomie 107,8%, z wyłączeniem osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, dla których wskaźnik ten ustalono w wysokości 100%.

Zmiany planowanych na 2023 r. środków na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, w porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2022, wynikały przede wszystkim ze zwiększenia funduszu uposażeń:
– Ministra Obrony Narodowej z uwagi na wzrost liczby żołnierzy zawodowych związany z wejściem w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny[291] oraz funkcjonariuszy w związku z realizacją programów modernizacji służb mundurowych (950 mln zł) oraz z tytułu dodatkowej gratyfikacji finansowej żołnierzy zajmujących stanowiska służbowe w tak zwanych jednostkach bojowych, w formie dodatku służbowego (252,8 mln zł);
– w związku ze wzrostem dodatkowego wynagrodzenia rocznego, dodatkowego uposażenia żołnierzy oraz nagrody rocznej funkcjonariuszy (487,5 mln zł).

Na wzrost ten wpływ miały również skutki przechodzące związane z rozdysponowaniem w 2022 r. rezerw celowych na wynagrodzenia w wysokości 691,5 mln zł, w tym na realizację zadania *Wzrost konkurencyjności i motywacyjności zatrudnienia w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej* oraz na sfinansowanie podwyżek wynagrodzeń dla pracowników wykonujących zawód medyczny zatrudnionych w wojewódzkich i powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych.

Planując przedmiotowe wydatki przyjęto również, że kwota bazowa dla:
– osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe będzie się kształtować na poziomie ustalonym w 2017 r.;
– osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, dla których ma zastosowanie ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń, będzie kształtować się na poziomie o 7,8% wyższym od kwot obowiązujących w roku poprzednim;
– nauczycieli wzrośnie o 12,5% w porównaniu do kwoty obowiązującej od 1 września 2020 r.

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 dokonano zmian planowanych wydatków na wynagrodzenia głównie poprzez zwiększenie funduszu wynagrodzeń z przeznaczeniem na jednorazowe nagrody dla pracowników państwowych jednostek budżetowych w związku z utworzeniem dodatkowego funduszu motywacyjnego w wysokości 3,2% kwoty stanowiącej 5/12 planowanych na rok 2023 wynagrodzeń osobowych i uposażeń, w tym dla pracowników, do których ma zastosowanie ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń, o kwotę 635,9 mln zł.

W trakcie 2023 r. Minister Finansów na wniosek dysponentów dokonał zmniejszenia planowanych wydatków ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej o:
– 6,4 mln zł – przeznaczonych na wynagrodzenia/uposażenia w trybie art. 25 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw[292]. Środki te zwiększyły wysokość dotacji podmiotowej i celowej w części *Sprawy wewnętrzne*, z przeznaczeniem na inwestycje budowlane dla Wyższej Szkoły Straży Granicznej, w związku z jej utworzeniem z dniem 1 października 2023 r.;

291 Dz. U. z 2024 r. poz. 248.

292 Dz. U. poz. 1088.

– 2,9 mln zł – przeznaczonych na wynagrodzenia w ramach realizowanych programów finansowanych z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej i innych środków pochodzących z zagranicznej pomocy bezzwrotnej, na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych;
– 0,6 mln zł – przeznaczonych na uposażenia funkcjonariuszy, na podstawie art. 10a ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń. Środki te zwiększyły uposażenia funkcjonariuszy ujmowane w dotacjach w części *Województwa* z przeznaczeniem dla powiatowych i miejskich komend Państwowej Straży Pożarnej, a także w części Sprawy wewnętrzne dla Szkoły Głównej Służby Pożarniczej oraz Akademii Policji w Szczytnie.

Ponadto zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2023 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2023[293], przeniesiono planowane w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej wynagrodzenia w wysokości 1,3 mln zł z części *Rolnictwo*; *Rynki rolne* i *Wojewodowie*[294] do części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, w związku z nałożeniem na Szefa Krajowej Administracji Skarbowej od 1 kwietnia 2023 r. obowiązku wykonywania zadań, o których mowa w art. 80 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013[295].

W załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2023, poza planowanymi kwotami na wynagrodzenia, które zostały przyznane poszczególnym dysponentom, ujęto również środki zaplanowane na ten cel w poszczególnych pozycjach rezerw celowych[296] w wysokości 3447,6 mln zł, w tym w kwocie 115,1 mln zł na:
– podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej – 111,9 mln zł (poz. 29);
– wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, a także nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których średnioroczne zatrudnienie w roku poprzednim nie przekraczało 50 osób – 1,8 mln zł (poz. 21);
– zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań – 1,4 mln zł (poz. 19).

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 kwota planowanych wydatków na powyższy cel w części *Rezerwy celowe* została obniżona się do poziomu 3438,7 mln zł.

Minister Finansów, dokonując na podstawie art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych zmiany przeznaczenia rezerw celowych zwiększył zaplanowane środki z przeznaczeniem na wynagrodzenia o 3,9 mln zł. Ponadto na wniosek Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, na podstawie art. 10b ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, utworzył nową pozycję rezerw celowych pod nazwą *Rezerwa na sfinansowanie wypłaty kwot*

293 Dz. U. poz. 494.

294 Z części *Rolnictwo* – 73 tys. zł, *Rynki Rolne* – 270 tys. zł, *Wojewodowie* – 938 tys. zł.

295 Dz. Urz. UE L 435 z 06.12.2021, str. 187, ze zm.

296 Środki na wynagrodzenia ujęte w załączniku 6 zostały zaplanowane w części *Rezerwy celowe*, w poz. 6, 19, 20, 21, 29, 39, 40, 42, 44, 49, 56, 60, 68, 73, a także w poz. 8 *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskie* i poz. 99 *Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich*.

zwiększonego wynagrodzenia, o której mowa w art. 10a tej ustawy, którą rozdysponowano w kwocie 171,1 mln zł.

Ostatecznie wysokość planowanych wydatków na wynagrodzenia w części *Rezerwy celowe* wyniosła 3613,8 mln zł. Z kwoty tej pomiędzy poszczególnych dysponentów rozdysponowano 1565 mln zł, tj. 43,3% planu po zmianach.

Po odnotowanym w 2021 r. spadku zapisanych w ustawie budżetowej środków na wynagrodzenia w ramach rezerw celowych, które zostały rozdysponowywane do dysponentów dopiero w trakcie roku budżetowego, w latach 2022-2023 nastąpił ich wzrost. Analizując lata 2020-2023, najwyższy udział wydatków ujętych w rezerwach celowych do ogółu wydatków na wynagrodzenia obserwujemy w roku 2023, kiedy wyniósł on 6%, wobec od 1,9% do 3,4% w latach 2021-2022.

Dodatkowo w ramach rezerw celowych, niezaplanowanych w załączniku nr 6, to jest: *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* i *Wdrażanie planu współpracy rozwojowej w 2023 r.*, dla osób, do których ma zastosowanie ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń, rozdysponowano środki z przeznaczeniem na:

– uregulowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa, w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2023 r., sygn. akt K 1/23; wypłaty wynagrodzeń osobowych w Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz wynagrodzeń osobowych, wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej, odpraw i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 6,4 mln zł;
– wypłaty wynagrodzeń dla pracowników Ministerstwa Finansów w związku z realizacją Programu Solidarności Podatkowej na rzecz Ukrainy, Etiopii i Tanzanii – 0,1 mln zł.

Do rozliczenia wynagrodzeń i zatrudnienia w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła, podobnie jak w latach ubiegłych, układ wynikający ze *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.*

Rozliczenia dokonano w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych, do których ma zastosowanie ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2023. Załącznik ten nie obejmuje całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w tym między innymi wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach. W konsekwencji tego w rozliczeniu nie ujęto na przykład wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych, a jedynie niewielką grupę sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, oraz uposażeń posłów i senatorów. Najwyższa Izba Kontroli od 2010 r. wskazuje na potrzebę przedstawienia w ustawie budżetowej i sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach.

Tabela 32. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie według statusu zatrudnienia w latach 2020–2023

Wyszczególnienie[1]	2020	2021	2022	2023	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	6 405,6	6 771,1	7 387,5	8 358,5	130,5	123,4	113,1
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym:	6 756,2	7 090,4	7 671,1	8 637,0	127,8	121,8	112,6
– członkowie korpusu służby cywilnej	6 848,6	7 463,8	8 117,5	9 399,8	137,3	125,9	115,8
– osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe[2]	12 518,4	14 941,7	17 802,7	18 938,7	151,3	126,8	106,4
– etatowi członkowie SKO	9 943,3	10 313,2	10 272,4	11 087,2	111,5	107,5	107,9
– funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej	6 923,5	7 580,7	7 803,9	9 061,5	130,9	119,5	116,1
– żołnierze zawodowi i funkcjonariusze[3]	6 490,5	6 699,3	7 264,7	8 046,8	124,0	120,1	110,8
– sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesorzy i aplikanci prokuratorscy	16 224,8	16 289,0	17 480,6	21 090,4	130,0	129,5	120,7
– pracownicy RCL	10 907,2	11 542,3	12 792,4	13 995,9	128,3	121,3	109,4
– eksperci, asesorzy i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	8 883,3	10 192,6	11 089,5	12 547,1	141,2	123,1	113,1
– etatowi członkowie kolegiów RIO	9 660,6	9 901,8	9 875,0	11 731,6	121,4	118,5	118,8
– członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	13 138,9	13 397,9	13 196,8	14 073,6	107,1	105,0	106,6
– członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	3 474,5	3 771,2	4 247,5	4 758,4	137,0	126,2	112,0
– nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	6 194,3	6 498,3	6 765,7	7 413,3	119,7	114,1	109,6
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń[2,3]	5 118,7	5 626,1	6 381,0	7 357,4	143,7	130,8	115,3

[1] Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2020, 2021, 2022 i 2023.

[2] W danych od 2020 r. uwzględniono zrealizowane wydatki na wynagrodzenia w *Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15* oraz w Urzędzie tej Komisji, których nie zaplanowano w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.) i do ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz.190, ze zm.).

[3] Bez Agencji Wywiadu.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W całym analizowanym okresie lat 2020-2023 wystąpił systematyczny wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia i rok do roku wynosił kolejno 5,7%, 9,1% i 13,1%. Podobna dynamika dotyczyła wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (4,9%, 8,2% i 12,6%), natomiast dla osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń była wyższa i kształtowała się na poziomie od 9,9% do 15,3%.

W 2023 r. największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w porównaniu do roku poprzedniego wystąpił w częściach: *Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15* (o 28%), *Państwowa Agencja Atomistyki* (o 26,8%), *Główny Urząd Statystyczny* (o 26,5%), *Województwa* (o 21,5%) oraz *Szkolnictwo wyższe i nauka* (o 19,4%).

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono, że w Ministerstwie Klimatu i Środowiska – urzędzie obsługującym dysponenta trzech części: *Środowisko, Energia* i *Klimat*, pracownikom Ministerstwa wykonującym zadania na rzecz dysponenta danej części budżetowej wypłacono dodatki zadaniowe lub nagrody za ich realizację ze środków innej części. Taki sam przypadek stwierdzono w Ministerstwie Infrastruktury – urzędzie obsługującym dysponenta czterech części: *Gospodarka Morska; Gospodarka wodna; Transport* i *Żegluga śródlądowa*. Wzajemne finansowanie wypłat części wynagrodzeń, w ramach danego ministerstwa, dotyczyło wszystkich części budżetowych. Skutkiem powyższego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, sporządzone dla tych części, nie przedstawiają rzetelnych i jasnych danych o stanie zatrudnienia i faktycznym wynagrodzeniu osób wykonujących pracę na rzecz dysponenta danej części budżetu państwa[297].

W Ministerstwie Rozwoju i Technologii dokonano przekazania środków w wysokości 200 tys. zł z rachunku bankowego służącego obsłudze wydatków ponoszonych w ramach części *Gospodarka* na rachunek bankowy wydatków części *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* w celu terminowej opłaty składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom realizującym zadania na rzecz dysponenta tej części[298].

W Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu stwierdzono, że w grudniu 2023 r. z tytułu uposażeń policjantów w podległych komendach powiatowych Policji wydatkowano 137,4 tys. zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z planu finansowego, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych[299].

W wyniku kontroli przeprowadzonych w Komendzie Głównej Policji, 16 komendach wojewódzkich Policji, Stołecznej Komendzie Policji oraz 16 komendach wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej stwierdzono, że części funkcjonariuszy, którzy w 2023 r. zainicjowali odejście ze służby w związku z przejściem

---

297 Informacje o wynikach kontroli: *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 41 – Środowisko oraz 51 – Klimat*. Nr ewid. 39/2024/P/24/001/KSI, Warszawa 2024; *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 47 – Energia oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny*. Nr ewid. 81/2024/P/24/004/KGP, Warszawa 2024; *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 21 – Gospodarka morska, 39 – Transport i 69 – Żegluga śródlądowa*. Nr ewid. 72/2024/P/24/001/KIN, Warszawa 2024.
Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 22 – Gospodarka wodna*, nr KSI.410.001.2.2024.

298 Informacje o wynikach kontroli: *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*. Nr ewid. 71/2024/P/24/001/KIN, Warszawa 2024; *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 20 – Gospodarka oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji*. Nr ewid. 80/2024/P/24/003/KGP, Warszawa 2024.

299 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji*. Nr ewid. 53/2024/P/24/001/KPB, Warszawa 2024.

na emeryturę skutkujące faktycznym odejściem w 2023 r. oraz w pierwszym kwartale 2024 r., zwiększono dodatki funkcyjne lub służbowe[300] w okresie do czterech miesięcy przed odejściem ze służby.

W 2023 r. w 16 komendach wojewódzkich Policji oraz Komendzie Stołecznej Policji i Komendzie Głównej Policji raporty dotyczące odejścia ze służby w związku z przejściem na emeryturę złożyło 2382 funkcjonariuszy, z czego 895 zmieniono wysokość dodatków w wyżej wskazanym okresie:

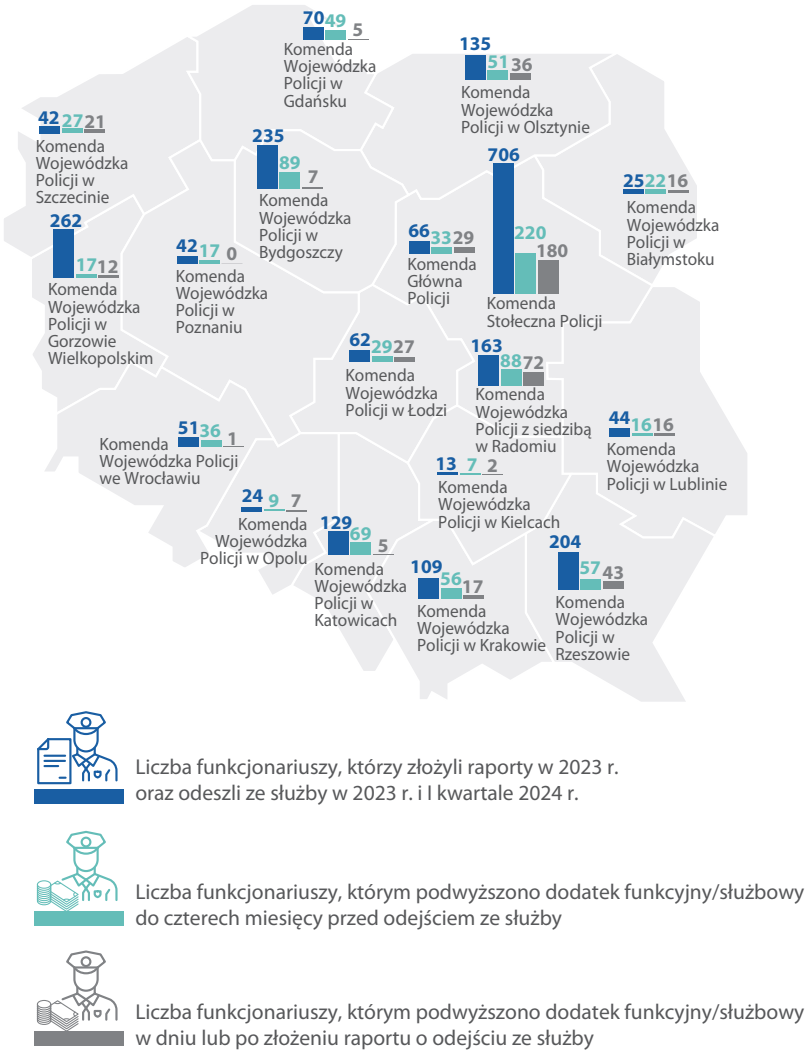
– 892 zwiększono dodatki funkcyjne lub służbowe w okresie czterech miesięcy przed odejściem ze służby. Średnia kwota zwiększenia wyniosła 560,5 zł i mieściła się w przedziale od 2 zł do 3 tys. zł;
– trzem obniżono dodatki w kwocie od 122 zł do 800 zł.

W przypadku 475 z 892 (53,3%) funkcjonariuszy zwiększenie kwoty dodatku nastąpiło po złożeniu raportu o zwolnienie ze służby (od jednego do 91 dni), a w 21 przypadkach tego samego dnia. Jednocześnie 338 funkcjonariuszom dodatek zwiększono w przeciągu miesiąca poprzedzającego złożenie raportu o odejście ze służby, w tym w 168 przypadkach na maksymalnie siedem dni przed, a w przypadku 36 funkcjonariuszy miało to miejsce dzień przed złożeniem przedmiotowego wniosku.

Ponadto wobec 32 komendantów wojewódzkich Policji i zastępców komendantów wojewódzkich Policji, którzy odeszli ze służby na przełomie roku 2023 i 2024, wydano rozkazy podwyższające dodatki funkcyjne w okresie bezpośrednio poprzedzającym ich odejście na zaopatrzenie emerytalne (na łączną kwotę 55,6 tys. zł), w tym wobec pięciu funkcjonariuszy po dacie złożenia raportów o zwolnienie ze służby (kwota od 1,1 tys. zł do 2 tys. zł, łącznie 7,6 tys. zł).

[300] Zgodnie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2023 r. poz. 1280, ze zm.), podstawę wymiaru emerytury stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku, którego część stanowi m.in.:
– w przypadku policjanta – dodatek funkcyjny, przysługujący policjantowi pełniącemu służbę lub obowiązki na stanowisku kierowniczym lub samodzielnym lub służbowy, który może otrzymywać policjant za należyte wykonywanie obowiązków służbowych na stanowisku innym niż wymienione powyżej (art. 104 ust. 2 i 3 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji – Dz. U. z 2024 r. poz. 145);
– w przypadku strażaka – dodatek służbowy i dodatek funkcyjny, przysługujący strażakowi pełniącemu służbę lub obowiązki na stanowisku kierowniczym lub samodzielnym (art. 87 ust. 1 pkt 2 i 4b ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej – Dz. U. z 2024 r. poz. 127).

Infografika 44. Liczba funkcjonariuszy, którym podwyższono dodatek funkcyjny/służbowy



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w jednostkach Policji.

W Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu w rozkazach personalnych podwyższających dodatki funkcyjne lub służbowe 16 funkcjonariuszom przed ich odejściem ze służby na emeryturę na łączną kwotę 12,1 tys. zł, nie zawarto opisu przesłanek odnoszących się do ich zwiększenia, co było niezgodne z art. 107 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[301]. Ponadto w dwóch z powyższych rozkazów wskazano podstawę prawną dotyczącą podwyższenia dodatku funkcyjnego, mimo iż dotyczyły one podwyższenia dodatku służbowego[302].

301 Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

302 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r., w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji*, nr LWR.410.1.2.2024.

Komendant Wojewódzki Policji w Lublinie podwyższył rozkazem personalnym dodatek funkcyjny funkcjonariuszowi odchodzącemu ze służby w związku z przejściem na emeryturę, po uzyskaniu od funkcjonariusza deklaracji o zamiarze odejścia ze służby. Rozkaz został wydany na siedem dni przed złożeniem przez funkcjonariusza raportu w powyższej sprawie i podwyższał dodatek tylko na okres miesiąca, w którym ten odszedł ze służby[303].

Również w 16 komendach wojewódzkich państwowej straży pożarnej stwierdzono, że 107 (ze 113) funkcjonariuszom, którzy złożyli w 2023 r. raporty o odejście ze służby w związku z przejściem na emeryturę, podwyższono dodatek służbowy lub funkcyjny w okresie czterech miesięcy przed odejściem ze służby. Kwota zwiększenia wskazanych wyżej dodatków wahała się od 600 do 4442 zł, przy czym średnio kwota zwiększenia wyniosła 2195 zł. W przypadku 54 funkcjonariuszy (50,5%) dodatek został zwiększony ponad dwukrotnie, przy czym dla 20 z nich dodatek zwiększono ponad trzykrotnie. W skrajnym przypadku dodatek zastępcy naczelnika wydziału wzrósł z 878 zł do 5320 zł.

W blisko co trzecim przypadku[304] zwiększenie kwoty dodatku nastąpiło po złożeniu raportu o odejściu ze służby (od jednego do 66 dni), a w jednym przypadku tego samego dnia. W pozostałych przypadkach (80 funkcjonariuszy) zwiększenie dodatku nastąpiło w okresie od jednego do 609 dni przed złożeniem przez funkcjonariusza wniosku o zwolnienie ze służby. Jednocześnie w ponad połowie tych przypadków zwiększenie dodatku miało miejsce w okresie dwóch tygodni poprzedzających złożenie raportu o odejściu ze służby, w tym w przypadku 32 z nich w ciągu od jednego do siedmiu dni.

Czterej komendanci wojewódzcy Państwowej Straży Pożarnej, dokonując podwyższenia dodatku funkcyjnego bądź specjalnego strażakom odchodzącym ze służby w związku z przejściem na emeryturę, nie uzasadnili pisemnie swoich decyzji. Przypadki takie stwierdzono w Komendzie Wojewódzkiej:
- w Łodzi i dotyczyły podwyższenia dodatku funkcyjnego bądź specjalnego dla pięciu funkcjonariuszy,
- w Lublinie – podwyższenia dodatku funkcyjnego dla ośmiu funkcjonariuszy,
- w Gdańsku – podwyższenia dodatku funkcyjnego dla jednego funkcjonariusza,
- we Wrocławiu – podwyższenia dodatku służbowego dla jednego funkcjonariusza[305].

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że podwyższenie policjantom i strażakom dodatków funkcyjnych i służbowych wpływa również na wysokość innych świadczeń. W przypadku gdy zwiększenie to następuje w momencie lub po złożeniu wniosku o zwolnienie ze służby w związku z przejściem na emeryturę, skutkuje to koniecznością wypłaty zwiększonych odpraw czy ekwiwalentów za niewykorzystany urlop. Co więcej, w konsekwencji niezbędne jest zapewnienie dodatkowych środków dla Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na wypłaty przyszłych wyższych emerytur z zaopatrzenia emerytalnego. Takie zwiększanie obciążenia budżetu jednostek Policji czy też Państwowej Straży Pożarnej, które nie służą realizacji ich celów, nie można uznać jako racjonalne zarządzanie finansami, o którym mowa w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto stwierdzone liczne przypadki złożenia przez funkcjonariuszy raportu o odejście ze służby na emeryturę bezpośrednio po wydaniu przez przełożonych rozkazu podwyż-

303 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji*, nr LLU.410.1.3.2024.

304 Sytuacja taka dotyczyła 29 funkcjonariuszy.

305 Informacje o wynikach kontroli: *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie.* Nr ewid. 45/2024/P/24/001/LLO, Warszawa 2024; *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/06 – Województwo lubelskie.* Nr ewid. 38/2024/P/24/001/LLU, Warszawa 2024; *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/22 – Województwo pomorskie.* Nr ewid. 86/2024/P/24/001/LGD, Warszawa 2024; *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie.* Nr ewid. 77/2024/P/24/001/LWR, Warszawa 2024.

szającego kwotę przedmiotowych dodatków mogą świadczyć o braku należytej wiedzy o zarządzanych zasobach kadrowych.

W wyniku kontroli w wyżej wymienionych jednostkach organizacyjnych Policji stwierdzono również, z wyjątkiem Komendy Głównej Policji, liczne przypadki odejść ze służby nowo przyjętych policjantów. W okresie do sześciu miesięcy od podjęcia służby z Policji odeszło 294 funkcjonariuszy będących w służbie przygotowawczej, z czego w okresie do miesiąca – 49. W związku z przysługującymi im uprawnieniami do uzyskania odprawy, wynikającymi z przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[306] oraz ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, w 2023 r. z obu tytułów poniesiono wydatki w wysokości 1,6 mln zł, w tym z tytułu odpraw – 1,2 mln zł.

Funkcjonariuszom[307] i żołnierzom zawodowym w związku z pełnioną przez nich służbą, poza wypłacanymi uposażeniami, przysługują również inne świadczenia, które *de facto* stanowią kolejną część ich uposażenia, i w odróżnieniu od wynagrodzeń pozostałych pracowników, do których ma zastosowanie ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń, nie są ujmowane w planie funduszu płac, a tym samym nie są wykazywane w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej. Dotyczy to wypłat z tytułu: świadczenia za długoletnią służbę i świadczenia motywacyjnego (mających charakter dodatku za wysługę lat, występującego u pozostałych pracowników), ekwiwalentu za urlop, nagrody jubileuszowej oraz odprawy w związku ze zwolnieniem ze służby. Dla ewidencji planu i realizacji wydatków z powyższych tytułów został wyodrębniony oddzielny paragraf klasyfikacji budżetowej – *Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności*, do którego nie mają zastosowania rygory wynikające z art. 171 ust. 7 ustawy o finansach publicznych.

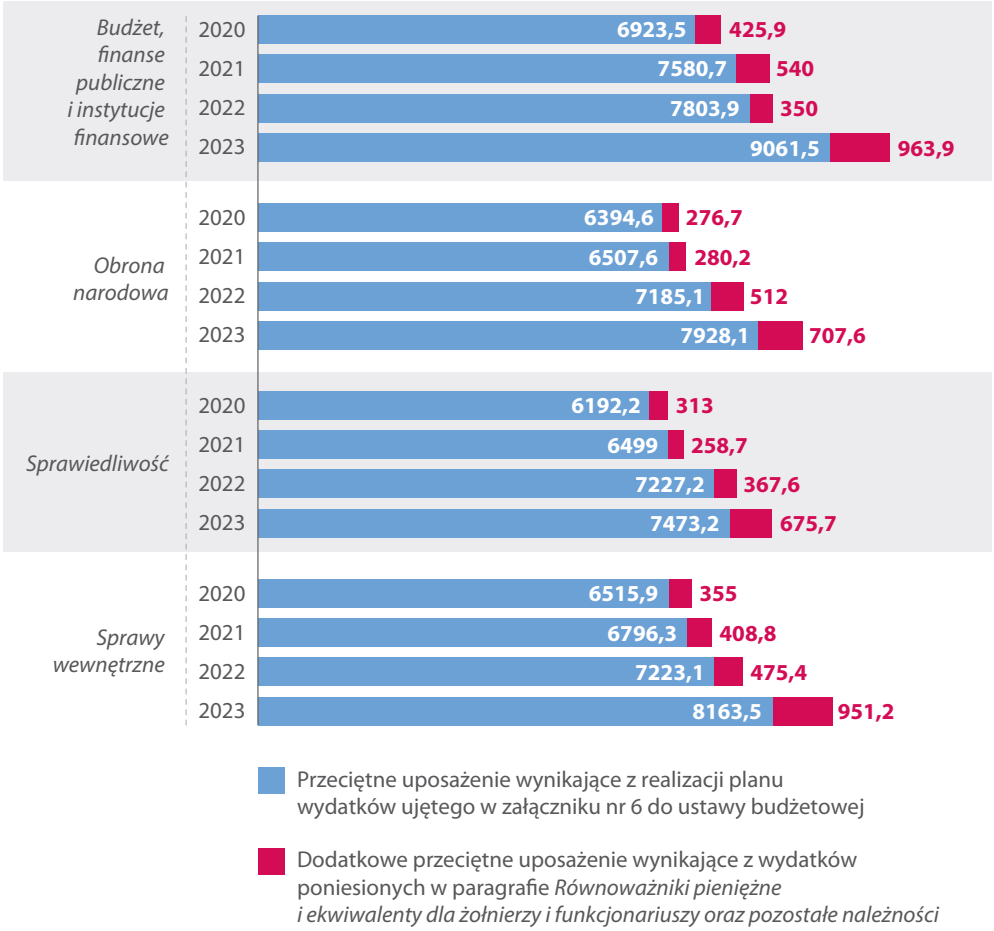
Jak wynika z kontroli przeprowadzonych w częściach budżetowych, w których wypłacane były równoważniki i ekwiwalenty we wskazanych podziałkach klasyfikacji budżetowej (*Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*; *Obrona narodowa; Sprawiedliwość* oraz *Sprawy wewnętrzne*), wydatki dla służb mundurowych na powyższe cele w latach 2020-2023 sukcesywnie wzrastały i w poszczególnych latach tego okresu wynosiły odpowiednio: 992,2 mln zł, 1087,1 mln zł, 1516 mln zł i 2673,5 mln zł. Największy wzrost tych wydatków wystąpił w 2023 r., na co bezpośredni wpływ miało ustanowienie z dniem 1 marca 2023 r. świadczeń za długoletnią służbę i motywacyjnych[308] oraz zwiększone wypłaty należności związane z odejściem ze służby w związku z przejściem na emeryturę.

306 Dz. U. z 2024 r. poz. 145.

307 W tym funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej.

308 Świadczenia długoletnią służbę i motywacyjne (dla niektórych służb) zostały wprowadzone przepisami ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wprowadzeniem świadczenia za długoletnią służbę (Dz. U. poz. 347).

Infografika 45. Przeciętne miesięczne uposażenie brutto żołnierzy i funkcjonariuszy w latach 2020-2023 w wybranych częściach budżetu państwa (w zł)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Nieuwzględnianie powyższych pozycji w załączniku nr 6 dla wyżej wymienionych służb powoduje, iż prezentowane w nim dane o uposażeniach dla statusów zatrudnienia: funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej oraz żołnierze zawodowi i funkcjonariusze, nie są kompletne.

Wyniki analizy wydatków na nagrody, przeprowadzonej we wszystkich ministerstwach[309] i urzędach wojewódzkich oraz 21 urzędach centralnych[310] wskazują, że na przestrzeni ostatnich czterech lat odnotowuje się ich systematyczny wzrost. Największy wzrost odnotowano w 2021 r., kiedy to wydatki na nagrody wzrosły względem roku ubiegłego aż o 73%. Pomimo że wzrost wydatków na ten cel był

309 W roku 2020 i 2023 funkcjonowało 17 ministerstw, a w latach 2021-2022 – 16, bowiem z końcem 2020 r. zlikwidowano Ministerstwo Cyfryzacji, a w roku 2023 z powrotem je utworzono. Dla porównania w 2024 r. funkcjonuje już 19 ministerstw, bowiem w styczniu 2024 r. Ministerstwo Edukacji i Nauki podzielono na Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej, a z Ministerstwa Aktywów Państwowych w marcu 2024 r. wyodrębniono Ministerstwo Przemysłu.

310 Analizą nie objęto: Agencji Wywiadu – informacjom nadano klauzulę „poufne" oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – informacjom nadano klauzulę „zastrzeżone" w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 756, ze zm.), Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wypłatę nagród sfinansowano w ramach państwowej osoby prawnej i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – nagrody wypłacono z Funduszu Administracyjnego.

w 2023 r. najniższy w analizowanym okresie (16%), to łączna kwota wydatków na nagrody była najwyższa w ciągu ostatnich czterech lat i wyniosła 367,1 mln zł, tj. ponad trzy razy więcej niż w roku 2020.

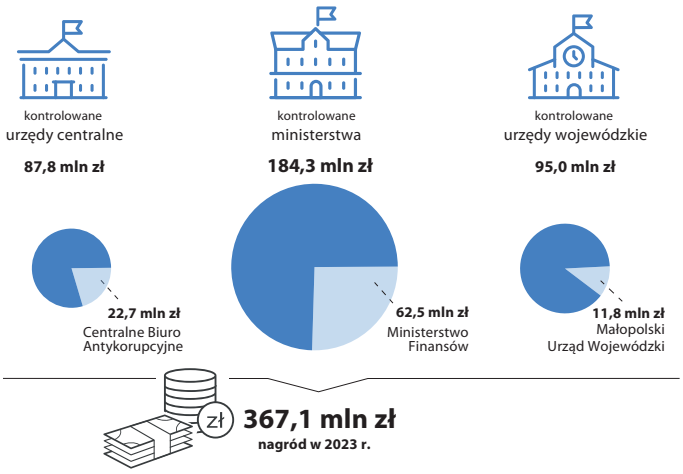
Tabela 33. Wydatki na nagrody dla osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM[1], w tym:	113,2	196,3	316,4	367,1	324,3	187,0	116,0
osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, z tego w:	0,7	0,9	0,9	1,0	142,9	111,1	111,1
ministerstwach	-	-	-	-	x	x	x
urzędach wojewódzkich	-	-	-	-	x	x	x
pozostałych jednostkach	0,7	0,9	0,9	1,0	142,9	111,1	111,1

[1] Dotyczy wydatków na nagrody wypłaconych z funduszu nagród (w przypadku służby cywilnej, utworzonego w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osobowych – zgodnie z art. 93 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – Dz. U. z 2022 r. poz. 1691, ze zm.) czy też w ramach dokonanych zwiększeń funduszu nagród z tzw. oszczędności.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Infografika 46. Struktura wydatków na nagrody w kontrolowanych jednostkach w 2023 r. (z zaznaczeniem instytucji z największym budżetem na ten cel)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Średnia kwota wypłaconych w ciągu 2023 r. nagród dla jednego pracownika zatrudnionego w państwowej jednostce budżetowej[311] kształtowała się od 0,9 tys. zł do 33 tys. zł.

[311] Nie uwzględniono: Ministerstwa Sportu i Turystyki, Ministerstwa Aktywów Państwowych oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ponieważ nagród tam nie wypłacono.

Tabela 34 Średnie nagrody wypłacone osobom zatrudnionym w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, w tym:	3 592,7	6 118,2	9 671,8	10 775,7	299,9	176,1	111,4
dla osób zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, z tego w:	10 101,6	14 080,6	13 085,4	13 223,1	130,9	93,9	101,1
ministerstwach	-	-	-	-	x	x	x
urzędach wojewódzkich	-	-	-	-	x	x	x
pozostałych jednostkach	10 101,6	14 080,6	13 085,4	13 223,1	130,9	93,9	101,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

W 2023 r., tak jak w całym analizowanym okresie, odnotowuje się zróżnicowanie średniej[312] kwoty wypłaconej nagrody w poszczególnych grupach jednostek. I tak, średnia kwota nagród wypłaconych pracownikom ministerstw w 2023 r. mieściła się w przedziale od 0,9 tys. zł (Ministerstwo Edukacji i Nauki) do 27 tys. zł (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej), urzędów wojewódzkich od 4 tys. zł (Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki) do 12 tys. zł (Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki), a pozostałych jednostek była praktycznie tożsama z przedziałem średniej dla wszystkich jednostek (najniższa kwota dotyczyła Prokuratury Krajowej, a najwyższa – Sądu Najwyższego).

Średnia kwota wypłaconych nagród w całym 2023 r. dla jednej osoby zajmującej kierownicze stanowisko państwowe[313] w urzędach centralnych kształtowała się w przedziale od 7 tys. zł (Kancelaria Senatu) do 110,4 tys. zł (Krajowe Biuro Wyborcze). Najwyższe średnie nagrody dla kierownictwa przyznano w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (68 tys. zł), w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (57 tys. zł) oraz w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (43 tys. zł).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nierzetelnie przygotował wniosek o wypłatę nagród w kwocie 30 mln zł, wskazując niewłaściwą klasyfikację budżetową, skutkiem czego środki na wypłaty nagród dla funkcjonariuszy niezatrudnionych w Ministerstwie i wydatki z tego tytułu zostały ujęte w jego planie finansowym, natomiast rzeczywista wypłata miała miejsce w innych jednostkach. Środki na realizację tych wypłat zostały fizycznie przekazane przez dysponenta głównego do dysponentów podległych przelewami redystrybucyjnymi na ich konta pomocnicze. Tym samym w sprawozdaniach Rb-70, Rb-28 i Rb-BZ1 Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji jako dysponenta III stopnia ujęto wydatki, które zostały poniesione na uposażenie funkcjonariuszy niezatrudnionych w Ministerstwie. Zniekształcone zostały tym samym średnie wynagrodzenia zarówno w jednostkach podległych dysponentowi części *Sprawy wewnętrzne*, jak i w samym Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji[314].

312 Średnia wyliczona jako łącza kwota wydatków na nagrody w danym roku przez przeciętne zatrudnienie w tym okresie według sprawozdania Rb-70.

313 W rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 624).

314 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji*. Nr ewid. 53/2024/P/24/001/KPB, Warszawa 2024.

W jednostkach objętych badaniem w zakresie nagród, pracownikom w związku z powierzeniem im okresowego wykonywania dodatkowych zadań przyznano i wypłacono wynagrodzenia w postaci dodatku zadaniowego lub specjalnego. Dodatków takich nie przyznano w Trybunale Konstytucyjnym, Krajowym Biurze Wyborczym i Państwowej Inspekcji Pracy Główny Inspektorat w Warszawie, w pozostałych jednostkach wydatkowano 231,6 mln zł na rzecz 23 007 pracowników, w tym w związku z realizacją programów i projektów współfinansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – 31,2 mln zł dla 2742 pracowników tych jednostek. Największe wydatki z tytułu wypłat dodatków wystąpiły w Kancelarii Sejmu, gdzie wydatkowano 47,5 mln zł na rzecz 985 pracowników. Ponadto w objętej badaniem grupie urzędów centralnych znaczące wydatki z tych tytułów poniesiono w Kancelarii Senatu oraz Instytucie Pamięci Narodowej, w których wydatkowano po 7 mln zł (w pierwszym przypadku dla 393 pracowników, a w drugim dla 999) oraz w Prokuraturze Krajowej – 6 mln zł dla 372 pracowników.

W skontrolowanych ministerstwach najwyższe kwoty na dodatki zadaniowe lub specjalne poniesiono w: Ministerstwie Zdrowia – 16,3 mln zł na rzecz 918 pracowników, w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, gdzie wydatkowano 13,3 mln zł na rzecz 1686 pracowników i Ministerstwie Infrastruktury – 13 mln zł dla 814 pracowników. W przypadku urzędów wojewódzkich największe wydatki z tego tytułu poniesiono w urzędach wojewódzkich: dolnośląskim – 7,3 mln zł dla 757 pracowników, śląskim – 6,5 mln zł dla 1085 pracowników i lubelskim – 5,4 mln zł dla 639 pracowników.

Powyższe dane wskazują na potrzebę zoptymalizowania sposobu organizacji pracy w jednostkach, w których pracownikom zlecanych jest wiele dodatkowych zadań.

Wydatki budżetu państwa na wynagrodzenia bezosobowe[315] w 2023 r. wyniosły 958,4 mln zł. W porównaniu do roku 2022 i 2021 były one niższe, odpowiednio o 2 mln zł (0,2%) i o 18,1 mln zł (1,9%), zaś do 2020 r. – wyższe o 64,6 mln zł (7,2%).

Wydatki budżetu środków europejskich na wynagrodzenia bezosobowe w 2023 r. wyniosły 8,1 mln zł. W porównaniu do roku poprzedniego były one wyższe o 0,7 mln zł. W analizowanym okresie najwyższe wydatki z tego tytułu – w wysokości 11 mln zł – zrealizowano w 2021 r., natomiast w 2020 r. była to kwota 9 mln zł.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w 139 jednostkach budżetowych[316] wskazują, że w 2023 r. umowy-zlecenia zawarto z 5529 osobami, na podstawie których osoby te realizowały prace trwające trzy miesiące i dłużej lub były powtarzane nieprzerwanie przez ten okres. W porównaniu do roku poprzedniego liczba osób, z którymi zawarto tego typu umowy, zmniejszyła się o 29 osób, tj. o 0,5%, natomiast wydatki na ich realizację zwiększyły się o 28,7 mln zł, tj. o 46%, i wyniosły 91,2 mln zł. Wśród tych osób 440 stanowili pracownicy jednostek, na rzecz których realizowano zlecenie, i było ich o 25, tj. o 6%, więcej niż w roku poprzednim.

Najwięcej umów-zleceń zawarto na realizację zadań podstawowych, tj. wykonywanych przez komórki merytoryczne kontrolowanych jednostek. W 2023 r. umowy takie podpisano z 4820 osobami (w tym z 314 pracownikami własnymi – więcej o 12 osób w stosunku do roku 2022), którym wypłacono wynagrodzenia w łącznej wysokości 78,1 mln zł. Było to o 27,2 mln zł więcej niż rok wcześniej, tj. o 53%, pomimo mniejszej liczby osób (o 16) wykonujących zlecenie. Natomiast zadania pomocnicze, tj. realizowane przez komórki obsługowe kontrolowanych jednostek – kadry, księgowość, administrację, wspomaganie informatyczne, w ramach umów-zleceń w 2023 r.

315 Paragrafy: *Honoraria* i *Wynagrodzenia bezosobowe*.

316 W tym: w ministerstwach, urzędach wojewódzkich i urzędach centralnych.

wykonywało 709 osób (w tym 126 pracowników własnych) na łączną kwotę 13,1 mln zł. Wydatkowano na ten cel 1,5 mln zł (13%) więcej niż w roku poprzednim.

W 2023 r. zawartych zostało 2690 umów o dzieło finansowanych w ramach paragrafu *Wynagrodzenia bezosobowe*. W porównaniu do roku poprzedniego liczba osób, z którymi podpisano tego typu umowy, zmniejszyła się o 349 osób, tj. o 11%. Wydatki na ich realizację wyniosły 13,1 mln zł i były niższe o 0,3 mln zł, tj. o 2,2%, niż rok wcześniej. Wśród tych osób 61 było pracownikami jednostek, na rzecz których wykonywana była umowa o dzieło (rok wcześniej przypadków takich stwierdzono 38).

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku badania realizacji umów cywilnoprawnych przeprowadzonego w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. stwierdziła następujące nieprawidłowości:

- W Prokuraturze Krajowej w Warszawie realizacja siedmiu umów-zleceń nie została należycie udokumentowana, a same umowy nie w pełni zabezpieczały interes Skarbu Państwa z uwagi na brak określenia zasad rozliczenia wykonanych zadań będących podstawą wypłaty wynagrodzenia, co skutkowało wydatkiem w łącznej wysokości 497,8 tys. zł[317];
- W Ministerstwie Sprawiedliwości w wyniku nierzetelnego sporządzenia i rozliczenia umów-zleceń poniesiono wydatki w wysokości 406,5 tys. zł, w tym: w odniesieniu do dziewięciu umów nie udokumentowano zarówno liczby przepracowanych godzin, jak i wykonanych prac (320,2 tys. zł), bezzasadnie podniesiono wynagrodzenie w przypadku trzech umów-zleceń (69,7 tys. zł), wypłacono wynagrodzenie za bezumowne świadczenie usług (16,6 tys. zł)[318];
  Ponadto w Ministerstwie Sprawiedliwości, zlecając realizację zadań na podstawie dwóch umów-zleceń na łączną kwotę 219 tys. zł, nie udokumentowano czynności związanych z wyborem zleceniobiorcy, co było niezgodne z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych[319];
- W Prokuraturze Okręgowej w Gdańsku oraz w Ministerstwie Sprawiedliwości zawarto umowy cywilnoprawne z własnymi pracownikami w zakresie odpowiadającym obowiązkom tych pracowników świadczonym w ramach zatrudnienia (wydatkowano łącznie 42 tys. zł)[320];
- W Biurze Rzecznika Praw Pacjenta w przypadku trzech umów cywilnoprawnych w zakresie opinii medycznych oraz opracowania strategicznych i szczegółowych uregulowań dotyczących bezpieczeństwa informacji stwierdzono brak rzetelnego nadzoru nad ich realizacją i rozliczeniem (łącznie wydatkowano 29 tys. zł)[321];
- W Instytucie De Republica zawarto dwie umowy-zlecenia, których realizacja, między innymi czas, miejsce i sposób wykonywanej pracy, wskazywały na obowiązek zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Było to niezgodne z art. 22 § 1^2 Kodeksu pracy[322]. W 2023 r. z ich tytułu wydatkowano 23 tys. zł[323].

---

317 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury*. Nr ewid. 52/2024/P/24/001/KPB, Warszawa 2024.

318 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 37 – Sprawiedliwość*. Nr ewid. 51/2024/P/24/001/KPB, Warszawa 2024.

319 Jak wyżej.

320 Informacje o wynikach kontroli – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 37 – Sprawiedliwość*. Nr ewid. 51/2024/P/24/001/KPB, Warszawa 2024, oraz *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury*. Nr ewid. 52/2024/P/24/001/KPB, Warszawa 2024.

321 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Kompensacyjnego Badań Klinicznych*. Nr ewid. 33/2024/P/24/001/KZD, Warszawa 2024.

322 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465).

323 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 76/2024/P/24/001/KAP, Warszawa 2024.

Tabela 35. Przeciętne zatrudnienie według statusu zatrudnienia w latach 2020–2023

Wyszczególnienie[1]	2020	2021	2022	2023	5:2	5:3	5:4
	osoby				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	511 867	519 102	524 534	534 775	104,5	103,0	102,0
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym:	402 265	405 896	409 245	418 403	104,0	103,1	102,2
– członkowie korpusu służby cywilnej	117 525	115 492	115 526	116 956	99,5	101,3	101,2
– osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe[2]	227	213	222	228	100,4	107,0	102,7
– etatowi członkowie samorządowych kolegiów odwoławczych	561	560	561	557	99,3	99,5	99,3
– funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej	10 711	10 487	10 925	10 993	102,6	104,8	100,6
– żołnierze zawodowi i funkcjonariusze[3]	253 112	258 741	261 369	268 613	106,1	103,8	102,8
– sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesorzy i aplikanci prokuratorscy	6 184	6 187	6 232	6 205	100,3	100,3	99,6
– pracownicy RCL	159	154	161	159	100,0	103,2	98,8
– eksperci, asesorzy i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	185	181	176	169	91,4	93,4	96,0
– etatowi członkowie kolegiów RIO	193	197	202	194	100,5	98,5	96,0
– członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	42	42	44	47	111,9	111,9	106,8
– członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	522	530	499	462	88,5	87,2	92,6
– nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	12 844	13 112	13 328	13 820	107,6	105,4	103,7
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń[2,3]	109 602	113 206	115 289	116 372	106,2	102,8	100,9

[1] Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2020, 2021, 2022 i 2023.

[2] W danych od 2020 r. uwzględniono zrealizowane przeciętne zatrudnienie w *Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15* oraz w Urzędzie tej Komisji, dla których zrealizowano wynagrodzenia, których nie zaplanowano w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.) i do ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.).

[3] Bez Agencji Wywiadu.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W całym analizowanym okresie wystąpił wzrost przeciętnego miesięcznego zatrudnienia rok do roku, z największym wzrostem w 2023 r. wynoszącym 10 241 osób i dotyczył on zarówno grupy osób objętych, jak i nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

W Komendzie Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie nie przestrzegano przepisu art. 83 ust. 4 ustawy o Policji, dotyczącego udzielenia policjantowi niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego w danym roku w ciągu pierwszych trzech miesięcy roku następnego. W wyniku powyższego wystąpiła konieczność wypłacenia w 2023 r. funkcjonariuszom Policji garnizonu podkarpackiego odchodzącym ze służby wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w wysokości 8,7 mln zł, w tym w samej Komendzie 2,3 mln zł dla 101 policjantów za 6211 dni[324].

W Opolskim Urzędzie Wojewódzkim zatrudniono dwóch ekspertów, którzy realizowali zadania analogiczne do zadań, jakie w zakresach swoich obowiązków posiadali pracownicy Urzędu. Ekspertom tym w 2023 r. wypłacono wynagrodzenie w łącznej wysokości 80,9 tys. zł. Ponadto Wojewoda Opolski powołał dyrektora jednego z wydziałów Urzędu na stanowisko pełnomocnika, wypłacając mu z tego tytułu dodatek zadaniowy w wysokości 9 tys. zł. Zakres obowiązków dyrektora jako pełnomocnika częściowo pokrywał się z zadaniami pracowników wydziału, którym kierował. Wojewoda Opolski również nie dołożył należytej staranności przy doborze kandydata na stanowisko swojego doradcy zatrudnionego w okresie 9 stycznia – 15 kwietnia 2023 r. i któremu za ten okres wypłacono wynagrodzenia 13,5 tys. zł. Osoba ta legitymowała się wykształceniem podstawowym i w momencie zatrudnienia została zwolniona przez Wojewodę z wymagań w zakresie wykształcenia i stażu pracy określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługującym pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe[325], na podstawie § 6 tego rozporządzenia[326].

W Instytucie De Republica Pierwsza Zastępczyni Dyrektora Instytutu rozwiązała z jego Dyrektorem stosunek pracy za porozumieniem stron, działając na podstawie udzielonego jej wcześniej przez tego Dyrektora upoważnienia do wykonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. Upoważnienie to w tym przypadku nie miało umocowania prawnego, gdyż organem właściwym do realizacji tej czynności wobec Dyrektora jest Prezes Rady Ministrów[327].

W 10 jednostkach stwierdzono, iż wykazany w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach stan zatrudnienia na koniec okresu sprawozdawczego nie uwzględniał wszystkich zatrudnionych, co było niezgodne z przepisem § 16 pkt 10 Załącznika nr 35 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[328]. Powyższe stwierdzono w: Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich; Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim; Opolskim Urzędzie Wojewódzkim; Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim; Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim;

---

324 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji.* Nr ewid. 53/2024/P/24/001/KPB, Warszawa 2024.

325 Dz. U. Nr 24 poz. 296, ze zm.

326 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 85/16 – Województwo opolskie.* Nr ewid. 82/2024/P/24/001/LOP, Warszawa 2024.

327 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.* Nr ewid. 76/2024/P/24/005/KAP, Warszawa 2024.

328 Dz. U. z 2024 . poz. 454, ze zm.

Komendach Wojewódzkich Policji w Gdańsku i Opolu, Komendach Wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku, Opolu i Warszawie[329].

Wyniki kontroli dotyczącej organizacji i polityki kadrowej Służby Celno-Skarbowej[330] wykazały między innymi, że w latach 2019-2023 (pierwszy kwartał) – pomimo podjętych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej działań w celu wzrostu uposażeń w Służbie Celno-Skarbowej (na przestrzeni lat 2019-2022 średnio o 22%), fluktuacja funkcjonariuszy kształtowała się na wysokim poziomie 19,3%. Wskazuje na to choćby liczba wakatów, która na koniec 2022 r. (608) była wyższa niż na koniec 2019 r. (557). Działania mające na celu zmniejszenie liczby wakatów i poziomu fluktuacji funkcjonariuszy podjęto w zdecydowanej większości w 2021 r., tj. dopiero wówczas gdy wystąpiły już negatywne zjawiska związane z wysokim poziomem rezygnacji funkcjonariuszy ze służby. Stwierdzono również, że polityka kadrowa prowadzona przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej nie była ukierunkowana na optymalne wykorzystanie potencjału funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Funkcjonariuszy nie kierowano do realizacji zadań zarezerwowanych wyłącznie dla nich w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej[331].

Tabela 36. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach publicznych w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	Wykonanie								9:3	9:5	9:7
	2020		2021		2022		2023				
	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie			
	osoby	zł	osoby	zł	osoby	zł	osoby	zł	%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
OGÓŁEM	728 776	6 755,1	736 640	7 162,5	742 704	7 691,9	754 829	8 705,8	128,9	121,5	113,2
Jednostki budżetowe	577 545	6 672,6	584 691	7 054,1	590 312	7 634,2	601 780	8 639,0	129,5	122,5	113,2
Uczelnie publiczne	151 231	7 070,0	151 949	7 579,5	152 392	7 915,1	153 049	8 968,3	126,8	118,3	113,3

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

329 Informacje o wynikach kontroli: *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji.* Nr ewid. 53/2024/P/24/001/KPB, Warszawa 2024; *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie.* Nr ewid. 45/2024/P/24/001/LLO, Warszawa 2024; *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/14 – Województwo mazowieckie.* Nr ewid. 54/2024/P/24/001/LWA, Warszawa 2024; *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/16 – Województwo opolskie.* Nr ewid. 82/2024/P/24/001/LOP, Warszawa 2024; *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/22 – Województwo pomorskie.* Nr ewid. 86/2024/P/24/001/LGD, Warszawa 2024; *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/26 – Województwo świętokrzyskie.* Nr ewid. 35/2024/P/24/001/LKI, Warszawa 2024.
Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r., w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich*, nr KBF.410.1.4.2024.

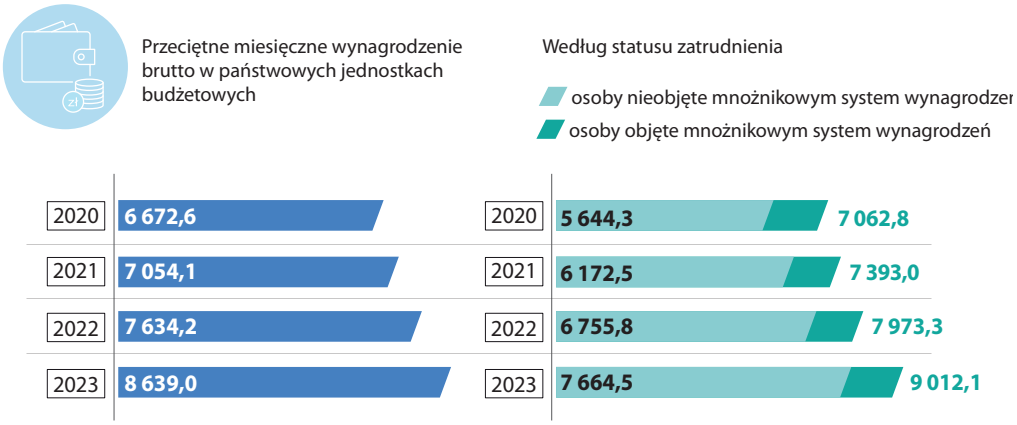
330 Informacja o wynikach kontroli *Organizacja i polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej.* Nr ewid. 6/2024/P/23/008/KBF, Warszawa 2024.

331 Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.).

W 2023 r. wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych[332] wyniosły 62 385,6 mln zł i w porównaniu do 2022 r. wzrosły o 15,4%.

Wzrost ten był spowodowany między innymi zwiększeniem w porównaniu do roku poprzedniego średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń i uposażeń o 7,8 punktu procentowego oraz utworzeniem w trakcie roku dodatkowego funduszu motywacyjnego z przeznaczeniem na jednorazowe nagrody dla pracowników państwowych jednostek budżetowych. W porównaniu do 2021 r. wydatki na wynagrodzenia w tych jednostkach wzrosły o 26%, a do 2020 r. o 34,9%.

Infografika 47. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wydatki na wynagrodzenia w uczelniach publicznych w 2023 r. wyniosły 16 471,1 mln zł, co stanowiło 97,6% planu po zmianach i 113,8% wykonania 2022 r. W odniesieniu do 2021 r. wydatki te wzrosły o 19,2%, a do 2020 r. o 28,4%.

Jak wynika z kontroli przeprowadzonych u 76 dysponentów części budżetowych, u 38 dysponentów stwierdzono[333], że pracownicy i funkcjonariusze, którzy wykonywali zadania w ramach określonych programów lub projektów, za realizację tych zadań otrzymali wynagrodzenie ze środków pozabudżetowych[334], pochodzących z państwowych funduszy celowych, środków wspólnotowych lub zagranicznych, niebędących środkami w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2) i 3) ustawy o finansach publicznych. Wynagrodzenie pracowników kontrolowanych jednostek było również finansowane ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., które wypłacono jako „prefinansowanie" w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności czy też ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

332 Z uwzględnieniem załącznika nr 4 do ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 oraz wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

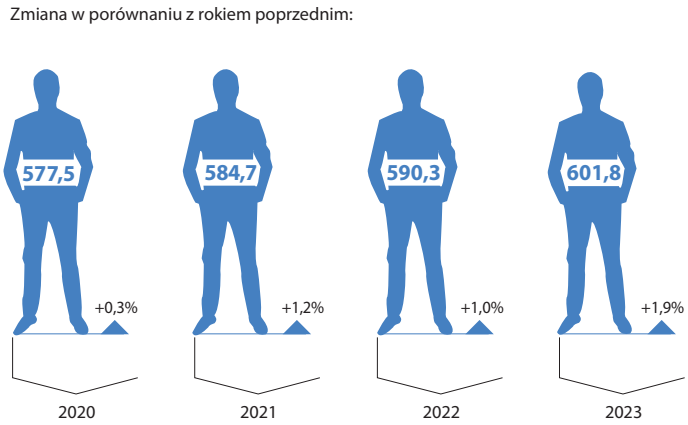
333 Bez Agencji Wywiadu – informacjom nadano klauzulę „poufne" oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – informacjom dotyczącą liczby osób, którym wypłacono wynagrodzenia z Funduszu Cyberbezpieczeństwa nadano klauzulę „zastrzeżone" w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 756).

334 To jest niebędących środkami budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W 2023 r. ze środków państwowych funduszy celowych wypłacono wynagrodzenia 10 955 osobom w wysokości 41,8 mln zł. Najwięcej środków – 34,8 mln zł wypłacono 620 osobom ze środków Funduszu Cyberbezpieczeństwa, w formie świadczenia teleinformatycznego za realizację zadań z zakresu cyberbezpieczeństwa.

Za realizację zadań na podstawie porozumień i umów międzynarodowych wynagrodzenia wypłacono 5343 osobom w wysokości 42,7 mln zł. Wynagrodzenia za realizację projektów w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w 2023 r. w wysokości 5,3 mln zł otrzymało 284 osoby, a ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w wysokości 0,2 mln zł – 48 osób.

Infografika 48. Przeciętne miesięczne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

5. Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

- **Minister Finansów zapewnił pełne i terminowe sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, które w 2023 r. były rekordowo wysokie w porównaniu do lat poprzednich.**
- **W potrzebach pożyczkowych budżetu państwa nie uwzględniono jednak wszystkich nakładów na realizację zadań publicznych, w szczególności powierzonych do realizacji funduszom umiejscowionym w Banku Gospodarstwa Krajowego, co Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie.**
- **Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła również stosowanie kolejny rok z rzędu na szeroką skalę praktyki dofinansowywania wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie obligacji skarbowych i zaniżanie tym samym wydatków i deficytu budżetu państwa.**
- **Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli powyższe transfery nieuwzględnione w wydatkach, a tym samym w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa, wyniosły w 2023 r. łącznie 85,3 mld zł, a z uwzględnieniem obligacji przekazanych nieodpłatnie**

Bankowi Gospodarstwa Krajowego – 90,3 mld zł.

- **W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niezbędne jest sporządzanie przez Ministra Finansów i prezentowanie Parlamentowi kompleksowej informacji o wielkości nakładów na realizację zadań państwa wraz z kosztami obsługi zobowiązań zaciąganych na ich finansowanie.**
- **Poziom płynnych aktywów budżetu państwa w 2023 r. zapewnił terminową i pełną realizację przepływów budżetowych. Bezpieczny poziom płynności był również wynikiem prefinansowania potrzeb ze zgromadzonych w końcu 2022 r. rezerw gotówkowych, które finansowały potrzeby 2023 r.**
- **Mechanizm konsolidacji złotowej i walutowej pozwolił na pozyskanie tańszych środków i powstanie oszczędności w obsłudze długu Skarbu Państwa. Dodatkowo pozytywnym aspektem konsolidacji walutowej były mniejsze emisje skarbowych papierów wartościowych na rynkach zagranicznych, co było zgodne z założeniami *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych*, przewidującymi ograniczanie długu w walutach obcych do poziomu poniżej 25%.**

5.1. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

Po dwóch kolejnych latach (2021-2022), kiedy rzeczywiste potrzeby pożyczkowe budżetu państwa nie wystąpiły (wykazały wartość ujemną), w 2023 r. osiągnęły one poziom 137 567,6 mln zł. Tak wysoki wzrost potrzeb netto, w porównaniu do lat poprzednich, wynikał z trzech czynników: wysokiego deficytu budżetu państwa, zmniejszenia się wartości depozytów złotowych, jakimi Minister Finansów zarządza w procesie zapewnienia płynności budżetu państwa, oraz mniejszego napływu środków walutowych z budżetu Unii Europejskiej, przy jednoczesnej konieczności zapewnienia przez Ministra Finansów finansowania budżetu środków europejskich.

Deficyt budżetu państwa w 2023 r. wyniósł 85 628,6 mln zł. Charakterystyczne dla wykonania budżetu państwa w 2023 r. było wystąpienie deficytu tego budżetu już w pierwszych dniach roku. O ile w 2022 r. w ciągu dziesięciu miesięcy występowała nadwyżka dochodów nad wydatkami, to w 2023 r. nadwyżka budżetowa wystąpiła na przestrzeni zaledwie kilku dni stycznia. W pozostałych dniach utrzymywał się deficyt budżetowy, co wymagało zapewnienia środków na jego sfinansowanie. Deficyt narastał nierównomiernie – na koniec pierwszego półrocza wynosił 12 682,2 mln zł, po trzecim kwartale – 16 610,5 mln zł, a na koniec listopada – 42 643,2 mln zł. W grudniu został zrealizowany deficyt w kwocie 42 985,4 mln zł (co stanowiło 50,2% deficytu rocznego). Było to wynikiem relatywnie niższych dochodów w tym miesiącu (43 627,4 mln zł w grudniu przy średniorocznych dochodach na poziomie 47 829,8 mln zł) oraz jednocześnie wyższych wydatków (86 612,8 mln zł przy średniorocznych wydatkach na poziomie 54 965,5 mln zł). Największe kwoty wydatków budżetu państwa w grudniu zrealizowali dysponenci części: *Obrona Narodowa* (22 801,5 mln zł), *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (11 173,8 mln zł), *Zdrowie* (8225,2 mln zł) i *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (5160,7 mln zł). Szczególnie wysokie wydatki zrealizowano w ostatnim dniu roboczym roku – 13 570,1 mln zł. Było to wynikiem wydatkowania środków przez dysponentów części: *Obrona Narodowa* (5384,3 mln zł) i *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (5160,7 mln zł).

Potrzeba pożyczkowa w wysokości 38 226,2 mln zł powstała w związku z zarządzaniem przez Ministra Finansów płynnością sektora finansów publicznych. Minister Finansów wykorzystuje czasowo depozyty złotowe złożone na rachunkach w Banku Gospodarstwa Krajowego przez jednostki sektora finansów publicznych oraz niektóre jednostki spoza tego sektora. W latach poprzednich

(2020-2022) nadwyżka przychodów z tego tytułu nad rozchodami obniżała potrzeby pożyczkowe netto, stanowiąc *de facto* źródło ich finansowania. Inaczej było w 2023 r. – jednostki wycofały więcej środków niż Minister Finansów pozyskał z depozytów złożonych na rachunkach objętych konsolidacją złotową. W rezultacie ubytek środków na rachunkach dysponentów wygenerował potrzebę pożyczkową stanowiącą aż 27,8% potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa.

Analogiczna sytuacja wystąpiła w odniesieniu do środków walutowych przekazywanych z budżetu Unii Europejskiej, a pozostających w dyspozycji Ministra Finansów i wykorzystywanych do zarządzania płynnością walutową. W latach 2020-2022 napływ środków europejskich przewyższał wartość środków przekazanych na rachunek dochodów budżetu środków europejskich, co wpływało zmniejszająco na potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa. W 2023 r. kwota środków przekazanych z budżetu Unii Europejskiej (14 025,3 mln euro) nie pokryła w pełni zasileń budżetu środków europejskich (równowartość 17 496,4 mln euro), tworząc potrzebę pożyczkową w wysokości 14 300,4 mln zł. W porównaniu do 2022 r. przychody z tytułu zarządzania środkami europejskimi były niższe aż o 23 102,8 mln zł, przy wyższych rozchodach z tego tytułu o 3616,1 mln zł. Mniejszy napływ środków europejskich w 2023 r. był związany z zakończeniem finansowania projektów w ramach perspektywy 2014-2020 i opóźnieniami w realizacji projektów finansowanych w ramach perspektywy 2021-2027.

Pozostałe potrzeby pożyczkowe netto, obejmujące: kredyty i pożyczki udzielone z budżetu państwa, prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz pozycję zbiorczą „pozostałe przychody i rozchody", wyniosły łącznie 380,8 mln zł. W latach 2020-2022 były one ujemne i obniżyły łączną kwotę potrzeb pożyczkowych netto w tym okresie.

Odmiennie od planu, a także od wykonania 2022 r., ukształtował się wynik budżetu środków europejskich. Na koniec 2023 r. w tym budżecie wykazana została nadwyżka w kwocie 968,3 mln zł, przy planowanym deficycie 16 182,7 mln zł. Biorąc pod uwagę, że po jedenastu miesiącach 2023 r. budżet ten wykazywał deficyt w kwocie 177,5 mln zł, oznacza to, że w samym grudniu 2023 r. osiągnął nadwyżkę w wysokości 1145,8 mln zł (tylko 27 grudnia 2023 r. na rachunek dochodów budżetu środków europejskich departament zarządzający płynnością walutową przekazał kwotę 4368 mln zł). Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zwracała uwagę na niedoskonałość planowania w odniesieniu do wyniku budżetu środków europejskich, co powoduje, że wykazany na koniec roku wynik tego budżetu w stopniu znacznym odbiega od wielkości planowanej (w 2022 r. różnica wyniosła 8835 mln zł, w 2021 r. – 7487,2 mln zł, a w 2020 r. – 15 179 mln zł). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli utrudniało to prawidłowe planowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa i efektywne pozyskiwanie środków na ich finansowanie.

Tabela 37. Potrzeby pożyczkowe netto i brutto budżetu państwa w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023		
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Nowelizacja	Wykonanie
	mln zł					
1. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa, z tego:	**50 010,3**	**-7 996,9**	**-5 610,1**	**110 516,3**	**150 594,3**	**137 567,6**
Deficyt budżetu państwa	84 980,5	26 373,4	12 578,1	68 000,0	92 000,0	85 628,6
Deficyt budżetu środków europejskich	1 773,3	-660,5	1 386,4	16 182,7	16 182,7	-968,3
Kredyty i pożyczki udzielone	410,7	-84,0	-38,8	17 614,3	15 445,3	-16,4

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023		
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Nowelizacja	Wykonanie
	mln zł					
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	-58,7	10,1	-4,4	318,9	318,9	51,2
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	770,2	1 498,6	1 552,5	1 981,8	1 798,6	1 515,9
Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych	-31 736,6	-23 308,8	-6 113,8	2 900,0	21 781,5	38 226,2
Zarządzanie środkami europejskimi	-3 922,8	-10 090,9	-12 418,5	3 539,8	3 539,8	14 300,4
Pozostałe przychody i rozchody	-2 206,3	-1 734,7	-2 551,5	-21,3	-472,6	-1 170,0
2. Wykupy długu:	**132 266,7**	**172 515,4**	**168 350,1**	**150 212,9**	**138 199,0**	**137 388,6**
– krajowego	101 208,3	134 873,5	140 887,9	120 874,5	109 039,1	108 609,2
– zagranicznego	31 058,4	37 641,9	27 462,2	29 338,4	29 159,9	28 779,4
3. Potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa (1+2)	**182 277,1**	**164 518,5**	**162 740,0**	**260 729,2**	**288 793,3**	**274 956,2**

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów

5.2. Operacje nieujęte w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa

W 2023 r., jak w latach poprzednich, część operacji została przeprowadzona z pominięciem wydatków i rozchodów budżetu państwa, a tym samym nie ujęto ich w potrzebach pożyczkowych netto. Do takich operacji należy zaliczyć finansowanie zadań publicznych, realizowanych przez fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego (dalej: także fundusze przepływowe lub fundusze umiejscowione w Banku Gospodarstwa Krajowego), a także nieodpłatne przekazywanie obligacji skarbowych wybranym podmiotom, wskazanym w ustawie budżetowej[335], ustawie okołobudżetowej[336] oraz w innych ustawach[337].

W 2023 r. finansowanie zadań państwa za pośrednictwem pozabudżetowych funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego odbywało się poprzez różnorodne operacje. Łączne nakłady na rzecz powyższych funduszy w ciągu roku wyniosły 68 773,4 mln zł i zostały zrealizowane poprzez:

335 Art. 8 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy budżetowej stanowił, iż upoważnia się Ministra Finansów do przekazania skarbowych papierów wartościowych dla państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 3 ust. 1-3 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym , państwowych funduszy celowych oraz funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw – na polecenie Prezesa Rady Ministrów, do kwoty 15 000 mln zł, a także dla jednostek publicznej radiofonii i telewizji – na wniosek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, do kwoty 2700 mln zł.

336 Art. 23-26 ustawy okołobudżetowej: skarbowe papiery wartościowe do kwoty 1090 mln zł dla uczelni uczestniczących w programie „Inicjatywa doskonałości – uczelnie badawcze" oraz (fakultatywnie) dla uczelni publicznych lub uczelni uprawnionych do finansowania na zasadach określonych dla uczelni publicznych na działania związane z utrzymaniem i rozwojem potencjału dydaktycznego lub badawczego lub dla Centrum Łukasiewicz; do kwoty 20 000 mln zł dla Funduszu Reprywatyzacji; do kwoty 85 mln zł dla Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrzu.

337 Skarbowe papiery wartościowe dla podmiotów: PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o. i Fundusz Kolejowy.

1. emisję obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na rynku krajowym o wartości 11 400,7 mln zł oraz na rynkach zagranicznych o wartości 900 mln euro i 1750 mln dolarów amerykańskich (wpływy w łącznej kwocie 22 716,4 mln zł);
2. wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z innych funduszy. Najwyższe kwoty (w łącznej wysokości 18 630 mln zł) pochodziły z:
   – Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny (16 099 mln zł),
   – Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji (366 mln zł),
   – Narodowego Funduszu Zdrowia (2165 mln zł);
3. emisję obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego dla Funduszu Pomocy o wartości 1175 mln euro i 93 000 mln jenów japońskich (wpływy w łącznej kwocie 7944,1 mln zł);
4. emisję obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego dla Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych na rynku krajowym o wartości 3000 mln zł i na rynku zagranicznym o wartości 1000 mln dolarów amerykańskich (wpływy z emisji obligacji w łącznej kwocie 7179,7 mln zł) oraz zaciągnięte kredyty w wysokości 1692,9 mln koron szwedzkich i 2551,9 mln euro (wpływy z kredytów w łącznej kwocie 12 303,3 mln zł).

Podkreślenia wymaga, że koszty obsługi obligacji emitowanych i sprzedawanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz funduszy przepływowych są wyższe niż koszty obsługi skarbowych papierów wartościowych. Biorąc pod uwagę, że część funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego nie ma własnej strony dochodowej, wydatki na obsługę tych obligacji ostatecznie obciążą budżet państwa.

Finansowanie niektórych podmiotów poza rachunkiem wydatków budżetu państwa odbywało się także poprzez nieodpłatne przekazywanie obligacji Skarbu Państwa. W 2023 r. podmioty uprawnione otrzymały – w ramach limitu określonego w art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej[338] – obligacje skarbowe o łącznej wartości nominalnej 16 557,7 mln zł. Z uwzględnieniem obligacji przekazanych na zwiększenie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego[339] wartość nieodpłatnie przekazanych obligacji skarbowych wyniosła 21 557,7 mln zł.

Obligacje skarbowe w 2023 r. otrzymały:
– Bank Gospodarstwa Krajowego (5000 mln zł),
– Centralny Port Komunikacyjny S.A. (3659 mln zł),
– uczelnie publiczne i finansowane na zasadach uczelni publicznych, Instytut Oceanologii i Instytut Genetyki i Biotechnologii Polskiej Akademii Nauk oraz Centrum Łukasiewicz (łącznie 2863,7 mln zł),
– Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. (2800 mln zł),
– jednostki publicznej radiofonii i telewizji (2700 mln zł),
– Fundusz Kolejowy (1500 mln zł),
– PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (1200 mln zł),
– Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych (1000 mln zł),
– Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (700 mln zł),
– Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrzu (85 mln zł),
– Muzeum Narodowe w Warszawie (50 mln zł).

Przeprowadzenie emisji obligacji z przeznaczeniem na ich nieodpłatne przekazanie uprawnionym podmiotom pozwoliło uniknąć finansowania tych podmiotów poprzez wydatki, które powiększy-

338 Limit ten został określony na 25 000 mln zł.

339 Zgodnie z art. 5a ust. 6 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2024 r. poz. 441) emisji skarbowych papierów wartościowych przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na zwiększenie funduszu statutowego nie wlicza się do limitów określonych w ustawie budżetowej.

łyby deficyt budżetu państwa i potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2023 r. Podkreślenia wymaga, że o ile w latach wcześniejszych nieodpłatne przekazywanie obligacji nie generowało dodatkowych kosztów po stronie budżetu państwa, to od 2022 r., w związku ze zmianą struktury przekazywanych obligacji[340], odsetki od tych obligacji powiększają wydatki części *Obsługa długu Skarbu Państwa*. W latach 2022-2023 wydatki na ten cel wyniosły 2197 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że po 2019 r. skala tych operacji istotnie wzrosła. W latach 2019-2023 w ten sposób zasilono wybrane podmioty, z pominięciem wydatków, kwotą 78 825,6 mln zł, a z uwzględnieniem obligacji na zwiększenie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego była to kwota 93 825,6 mln zł. Podkreślenia przy tym wymaga, że część podmiotów, którym przekazano w 2023 r. obligacje, posiadała na koniec roku wolne środki: Fundusz Kolejowy środki w wysokości 2029,2 mln zł ulokował w bonach pieniężnych Narodowego Banku Polskiego, a Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa na koniec roku utrzymywał na rachunku w Banku Gospodarstwa Krajowego wolne środki w wysokości 201 mln zł.

W poniższej tabeli przedstawiono dane o przekazanych nieodpłatnie obligacjach skarbowych w latach 2019-2023.

Tabela 38. Obligacje skarbowe przekazane nieodpłatnie w latach 2019–2023

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023	Razem
	mln zł					
Obligacje skarbowe przekazane nieodpłatnie	**5 860,0**	**18 283,3**	**22 346,7**	**25 777,9**	**21 557,7**	**93 825,6**
z tego:						
uczelnie oraz instytuty naukowe i badawcze*	3 000,0	1 133,3	496,7	1 585,8	2 863,7	**9 079,5**
jednostki publicznej radiofonii i telewizji	1 260,0	1 950,0	1 950,0	1 995,0	2 700,0	**9 855,0**
Fundusz Dróg Samorządowych	1 600,0					**1 600,0**
Polski Fundusz Rozwoju S.A.		2 600,0	6 600,0			**9 200,0**
porty morskie		1 000,0		360,0		**1 360,0**
Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.		1 700,0	2 099,0			**3 799,0**
PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.		4 900,0	2 300,0	1 200,0	1 200,0	**9 600,0**
Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o.			2 235,0		3 659,0	**5 894,0**
Polskie Elektrownie Jądrowe Sp. z o.o.			346,0	3 984,7		**4 330,7**
Fundusz Reprywatyzacji			6 000,0	5 064,8		**11 064,8**
Polska Żegluga Bałtycka S.A.			140,0			**140,0**
Fundusz Rozwoju Spółek S.A.			120,0	180,0		**300,0**
Krajowy Instytut Mediów			60,0			**60,0**
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej				4 000,0		**4 000,0**

[340] Przed 2022 r. przekazywane były jedynie obligacje zerokuponowe, nie generujące kosztów obsługi. Począwszy od 2022 r. struktura przekazywanych obligacji jest dostosowana do struktury obligacji sprzedawanych na przetargach, co oznacza, że przekazywane są także obligacje o stałym i zmiennym oprocentowaniu.

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023	Razem
	mln zł					
Minister Aktywów Państwowych (z przeznaczeniem dla przedsiębiorstw górniczych)				932,6		**932,6**
Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa				900,0	700,0	**1 600,0**
Narodowy Fundusz Zdrowia				375,0		**375,0**
Agencja Badań Medycznych				200,0		**200,0**
Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych					1 000,0	**1 000,0**
Muzeum Narodowe w Warszawie					50,0	**50,0**
Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A.					2 800,0	**2 800,0**
Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrzu					85,0	**85,0**
Fundusz Kolejowy					1 500,0	**1 500,0**
Bank Gospodarstwa Krajowego		5 000,0		5 000,0	5 000,0	**15 000,0**

* międzynarodowy instytut naukowy (2019 r.), Narodowe Centrum Nauki (2020 r.), Centrum Łukasiewicz (2020 r. i 2023 r.), Instytuty Polskiej Akademii Nauk (2023 r.)

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Finansowanie zadań publicznych poza budżetem państwa, poprzez wskazane wyżej fundusze przepływowe w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz nieodpłatnie przekazane obligacje skarbowe, wyniosło w 2023 r. łącznie 85,3 mld zł (90,3 mld zł z uwzględnieniem dofinansowania w tej formie Banku Gospodarstwa Krajowego). W 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli oszacowała kwotę takich działań na 64,4 mld zł. Oznacza to, że w ciągu dwóch lat finansowanie poza budżetem przekroczyło 140 mld zł (a razem z dofinansowaniem Banku Gospodarstwa Krajowego było to 150 mld zł).

Część funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego otrzymała także wpłaty z budżetu państwa, które nie są przekazywane na konkretne cele, a także nie podlegają rygorom przewidzianym dla dotacji, a w szczególności konieczności rozliczenia w określonym terminie. Środki takie otrzymały:

- Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych (10 600 mln zł),
- Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 (5026,2 mln zł),
- Fundusz Pomocy (4450 mln zł),
- Fundusz Dopłat (1183,8 mln zł),
- Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (674,1 mln zł),
- Fundusz Termomodernizacji i Remontów (169,4 mln zł),
- Krajowy Fundusz Drogowy (105,7 mln zł),
- Rządowy Fundusz Mieszkaniowy (6,9 mln zł),
- Ekologiczny Fundusz Poręczeń i Gwarancji (0,5 mln zł).

Łącznie wymienione wyżej fundusze otrzymały w ten sposób środki w wysokości 22 216,7 mln zł. Skutkiem takich działań jest osłabienie kontroli parlamentarnej, uniemożliwienie pełnej kontroli celowości ponoszonych wydatków i ich powiązania z uzyskanymi efektami.

Na realizację zadań publicznych przez fundusze udzielane były także pożyczki. Minister Finansów udzielił Funduszowi Solidarnościowemu pożyczki w kwocie 8100 mln zł (pożyczka zaciągnięta i spłacona w 2023 r.). Fundusz ten zaciągnął także, za zgodą Ministra Finansów, pożyczkę z Funduszu Pracy w wysokości 8000 mln zł oraz z Funduszu Rezerwy Demograficznej w kwocie 5000 mln zł. Jednocześnie na 31 grudnia 2023 r. Fundusz Solidarnościowy posiadał na rachunku w Banku Gospodarstwa Krajowego wolne środki w kwocie 2620,2 mln zł.

Obowiązek lokowania wolnych środków na rachunkach wykorzystywanych przez Ministra Finansów do zarządzania płynnością sektora finansów publicznych dotyczył następujących funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego: Funduszu Pomocy, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz Funduszu Polskiej Nauki. Pozostałe fundusze lokowały środki na rachunku służącym Ministrowi Finansów do zarządzania płynnością na zasadzie dobrowolności. Na rachunkach tych w końcu 2023 r. zostały zgromadzone środki funduszy w wysokości 6136,7 mln zł (w 2022 r. była to kwota 12 801,1 mln zł). Nie skorzystał z tej możliwości między innymi Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, który ulokował swoje środki w bonach pieniężnych Narodowego Banku Polskiego. Łącznie środki ulokowane przez fundusze na rachunkach służących Ministrowi Finansów do zarządzania płynnością oraz środki zainwestowane przez fundusze w bony pieniężne Narodowego Banku Polskiego wyniosły na koniec 2023 r. 18 584,5 mln zł (z 29 489,5 mln zł niewykorzystanych środków jakie wszystkie fundusze pozabudżetowe posiadały na rachunkach bankowych na koniec 2023 r.). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli może to częściowo wynikać ze zbyt wczesnego przekazywania środków lub za wysokich kwot w stosunku do potrzeb i w rezultacie powodować niezasadne obciążanie budżetu państwa wydatkami z tego tytułu. Wpłynęło to na zwiększenie deficytu budżetu państwa w 2023 r., a jednocześnie wpłynie zmniejszająco na wynik budżetu państwa w roku 2024. Niewykorzystane w 2023 r. środki będą faktycznie służyć finansowaniu zadań roku następnego. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że stosowanie takiego rozwiązania prowadzi do braku powiązania dokonanych w danym roku wydatków z uzyskanymi efektami oraz stanowi odstępstwo od zasady roczności budżetu państwa i ogranicza możliwość oceny stopnia nierównowagi finansowej państwa w poszczególnych latach.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca szczególną uwagę na finansowanie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z wykorzystaniem różnorodnych instrumentów. W 2023 r. fundusz ten został zasilony:
- środkami z emisji obligacji (22 716,4 mln zł),
- wpłatami innych funduszy (18 630 mln zł),
- wpłatami z budżetu państwa (5026,2 mln zł),
- zwrotami środków dotyczących wydatków w latach ubiegłych dokonanych przez dysponentów (1971,3 mln zł),
- odsetkami z tytułu lokowania środków Funduszu (806,9 mln zł),
- odsetkami i innymi wpływami przekazanymi przez dysponentów (85,6 mln zł).

Łączne wpływy Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w 2023 r. wyniosły 49 238,4 mln zł. Środki przekazane do tego funduszu były wykorzystywane na zadania, których powiązanie z celami jego utworzenia[341] było niekiedy wątpliwe. Największe transfery z tego funduszu zostały w 2023 r. skierowane do:
- ministra właściwego do spraw energii – 33 130,4 mln zł, z czego ponad połowa na sfinansowanie mechanizmu rekompensat dla odbiorców energii elektrycznej w 2023 r.,

[341] Stosownie do przepisów art. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych pod pojęciem „przeciwdziałanie COVID-19" należy rozumieć wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2.

– Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 21 379,9 mln zł na realizację udzielonych promes w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład – Program Inwestycji Strategicznych oraz innych uchwał Rady Ministrów.

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 posiadał na koniec roku wolne środki w wysokości 2639,8 mln zł, które inwestował w bony pieniężne Narodowego Banku Polskiego. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli może wskazywać to na niecelowość przekazania z budżetu państwa kwoty w tej wysokości, która następnie została ulokowana poza rachunkami możliwymi do wykorzystania przez budżet państwa.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca nadto uwagę na zmianę formy prawnej Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg[342]. Obecnie Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg jest funduszem umiejscowionym w Banku Gospodarstwa Krajowego, zaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych, ale niezaliczanym do sektora finansów publicznych. W efekcie tej zmiany Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg nie jest objęty konsolidacją złotową. Stan jego środków, przejętych po likwidacji państwowego funduszu celowego, wynosił 7489,9 mln zł. W końcu 2023 r. fundusz ten ulokował wolne środki w wysokości 4158,9 mln zł w bonach pieniężnych Narodowego Banku Polskiego.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa ponadto, że nie w pełni zrealizowano wnioski skierowane do Ministra Finansów po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. w części *Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa*. Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o podjęcie inicjatywy mającej na celu zaprzestanie stosowanej od kilku lat praktyki dofinansowania wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie skarbowych papierowych wartościowych, w przypadkach gdy podmioty te mogłyby otrzymać dotacje na podstawie ustawy o finansach publicznych. Minister Finansów podjął w 2023 r. inicjatywę zmierzającą do usunięcia z regulacji ustawowych dotyczących funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego przepisów dających podstawę prawną do występowania o nieodpłatne przekazywanie tym funduszom skarbowych papierów wartościowych, jednak nie była ona skuteczna (zaproponowane zmiany nie znalazły się w ostatecznym projekcie ustawy skierowanym do Sejmu).

Nadto Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o ujmowanie w kwotach wydatków i rozchodów budżetu państwa części nakładów na finansowanie zadań publicznych realizowanych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Zgodnie z informacją opublikowaną na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych[343] zakłada, że plany finansowe funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego będą prezentowane w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej, co ma przyczynić się do wzmocnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz podniesienia poziomu dostępności danych publicznych. Według stanu na 17 maja 2024 r. planowany termin przyjęcia tego projektu przez Radę Ministrów to drugi kwartał 2024 r.[344] Ponadto Minister Finansów skierował do ministrów odpowiedzialnych za poszczególne fundusze umiejscowione w Banku Gospodarstwa Krajowego prośbę o wyrażenie zgody na publikację na stronie internetowej tego banku danych dotyczących tych funduszy[345] (plany, plany po zmianach oraz sprawozdawcze dane kwartalne o wykonaniu planu).

342 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1768).

343 Projekt wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD40.

344 https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-finansach-publicznych-oraz-niektorych-innych-ustaw6; dostęp: 17 maja 2024 r.

345 Z wyjątkiem informacji zaklasyfikowanych jako niejawne w oparciu o przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli włączenie planów funduszy przepływowych w Banku Gospodarstwa Krajowego do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej czy ich upublicznienie wraz ze sprawozdaniami z ich wykonania, jakkolwiek celowe i zasadne, nie wyczerpuje potrzeby kompleksowego ujęcia planowanych i zrealizowanych nakładów na zadania publiczne powierzone tym funduszom oraz zbiorczej prezentacji kosztów związanych z obsługą zobowiązań zaciągniętych na ten cel, a także analizy takich danych z uwzględnieniem potencjalnych ryzyk i ograniczeń. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że poprzez włączenie wyżej wskazanych planów do uzasadnienia do ustawy budżetowej nie zwiększy się przejrzystość finansów publicznych, gdyż deficyt budżetu państwa i potrzeby pożyczkowe nie będą uwzględniać deficytu generowanego przez fundusze przepływowe w Banku Gospodarstwa Krajowego i przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. i wciąż będą funkcjonowały dwie różne definicje długu. Należy przy tym zauważyć, że uzasadnienie do ustawy budżetowej pełni funkcję opisową i informacyjną, a plany dołączone do uzasadnienia nie będą wiążące z perspektywy procesu budżetowego.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swoje stanowisko, że stosowanie nieodpłatnego przekazywania obligacji jako rozwiązania o charakterze systemowym, a także pozabudżetowe finansowanie zadań państwa realizowanych przez fundusze umiejscowione w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. są działaniami nieprawidłowymi. Tym samym Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wnioski skierowane w tym zakresie do Ministra Finansów po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niezbędne jest prezentowanie pełnej informacji o wielkości nakładów na realizację zadań państwa, bez względu na to, jakie podmioty je realizują i z jakich źródeł, a także pełnej informacji o wysokości kosztów obsługi zobowiązań zaciągniętych na rzecz tych podmiotów. Obecnie brakuje dokumentu, w którym w sposób kompleksowy byłyby ujęte wszystkie planowane i poniesione nakłady na zadania publiczne realizowane przez fundusze umiejscowione w Banku Gospodarstwa Krajowego. Istotna część tych nakładów ponoszona jest poza budżetem państwa i nie znajduje odzwierciedlenia w ustawie budżetowej oraz w jej uzasadnieniu, ani też w żadnym innym dokumencie, który prezentowałby pełny koszt zadań publicznych niezależnie od źródeł ich finansowania – z budżetu lub poza budżetem. Niektóre zadania realizowane są przez fundusze niezaliczane do sektora finansów publicznych, a zobowiązania zaciągane na ich rzecz przez Bank Gospodarstwa Krajowego (jak również zobowiązania Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.), przy wykorzystaniu gwarancji Skarbu Państwa, nie są prezentowane w sposób kompleksowy w żadnym zbiorczym dokumencie. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę sporządzania przez Ministra Finansów takiej informacji. Umożliwiłoby to kontrolę parlamentarną całości nakładów ponoszonych na realizowanie zadań państwa.

Z przedstawionej w Białej Księdze Finansów Publicznych[346] deklaracji dotyczącej włączenia funduszy pozabudżetowych do budżetu państwa wynika, że będzie to proces sukcesywny i długotrwały. Tym bardziej konieczne jest, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, sporządzanie – do czasu konsolidacji sektora – informacji prezentującej zarówno na etapie planowania, jak i wykonania, rzeczywisty stan wydatków, deficytu, potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródeł ich finansowania, jak również kosztów obsługi całego zadłużenia.

[346] https://www.gov.pl/web/finanse/stan-polskich-finansow-publicznych-2016-2023-biala-ksiega2

5.3. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2023 r. przebiegało bez istotnych zakłóceń, w warunkach zmniejszania się presji inflacyjnej i obniżki stóp procentowych na krajowym rynku pieniężnym[347] oraz umacniania się złotego w stosunku do podstawowych walut[348].

Zrealizowana struktura finansowania potrzeb odbiegała od przyjętych założeń, ale rynek krajowy stanowił główne źródło finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Finansowanie krajowe zmniejszyło się z zakładanych 83,7% do 75,2%, a środki pochodzące z finansowania zagranicznego zapewniły 24,8%, wobec planowanych 16,3%.

Na proces finansowania potrzeb w istotnym stopniu wpływał poziom wolnych środków złotowych i walutowych zgromadzonych w końcu 2022 r. Wynosił on 59 539 mln zł, co przy zrealizowanej kwocie potrzeb pożyczkowych netto w 2023 r. (137 567,4 mln zł) oznaczało, że środki pozyskane w 2022 r. zapewniły sfinansowanie potrzeb w 2023 r. na poziomie 43,3%. Środki zgromadzone na koniec 2022 r. oraz realizowane finansowanie zagraniczne pozwalały na elastyczność w sprzedaży obligacji hurtowych, stanowiących najważniejszy składnik finansowania potrzeb, w szczególności na zmniejszenie podaży obligacji w warunkach wzrostu rentowności czy ograniczonego popytu na rynku krajowym (takie sytuacje wystąpiły w lutym, marcu i maju 2023 r.). W miarę poprawy warunków rynkowych następowała odbudowa popytu na obligacje rynkowe, przy jednoczesnym utrzymaniu istotnej roli obligacji detalicznych.

Średnie roczne rentowności obligacji dwuletnich, pięcioletnich i dziesięcioletnich osiągnęły poziom 5,63%, 5,69% i 5,83%, przy czym od września 2023 r. rzeczywiste rentowności kształtowały się poniżej rocznej średniej. W tych warunkach zostało zrealizowane zwiększone o 20 811,8 mln zł, w porównaniu do wielkości planowanej w nowelizacji ustawy budżetowej, finansowanie emisją obligacji na rynku krajowym. Zwiększenie finansowania było spowodowane koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych brutto roku 2024 (planowanych w wysokości 449 mld zł, wyższych od wykonanych w 2023 r. o 174 mld zł, to jest o 63,3%).

Na rynku krajowym pozyskano środki w wysokości 210 702,8 mln zł. W strukturze sprzedaży obligacji rynkowych dominowały papiery średnioterminowe i długoterminowe (o terminie wykupu powyżej czterech lat), których udział wyniósł 87,2%. W segmencie obligacji oszczędnościowych największym zainteresowaniem nabywców cieszyły się papiery średnioterminowe (o terminie zapadalności od dwóch do czterech lat), a ich udział w strukturze sprzedaży wyniósł 60% (wobec 44,3% w 2022 r.). Pod względem oprocentowania przeważały instrumenty o stałym oprocentowaniu, przy stabilnym udziale instrumentów zmiennoprocentowych i rosnącym udziale dwuletnich obligacji zerokuponowych.

Natomiast w odniesieniu do obligacji oszczędnościowych kontynuowana była, obserwowana już w 2022 r., zmiana preferencji nabywców (mająca związek ze zmianami w ofercie Ministra Finansów), co znalazło wyraz w wysokim udziale obligacji o zmiennym oprocentowaniu w strukturze sprzedaży, nieznacznie tylko mniejszym niż w roku poprzednim (79,9% wobec 81,7%).

[347] Stopy procentowe Narodowego Banku Polskiego w okresie styczeń-wrzesień 2023 r. utrzymywały się na niezmienionym poziomie, wynoszącym dla stopy referencyjnej 6,75%. Pomimo tego rosnące oczekiwania na obniżkę stóp przez Radę Polityki Pieniężnej i zmniejszający się poziom inflacji wpływały na stopniowy spadek rentowności obligacji skarbowych na rynku krajowym już od marca 2023 r.

[348] W trakcie 2023 r. kurs euro obniżył się z 4,6899 zł do 4,3480 zł, a dolara amerykańskiego z 4,4018 zł do 3,9350 zł.

Podstawowym źródłem finansowania zagranicznego była emisja obligacji nominowanych w walutach obcych, która zapewniła finansowanie w kwocie 45 588,7 mln zł, to jest więcej o 7712,6 mln zł od planu po nowelizacji. Na rynku euro Minister Finansów przeprowadził sprzedaż obligacji o wartości nominalnej 4750 mln euro: 3500 mln euro w lutym oraz 1250 mln euro w listopadzie 2023 r. Celem emisji listopadowej było pozyskanie środków na prefinansowanie potrzeb 2024 r. Pulę środków na ten cel zasiliły także wpływy ze sprzedaży obligacji nominowanych w dolarach amerykańskich. Na rynku amerykańskim Minister Finansów uplasował obligacje o wartości nominalnej 5000 mln dolarów amerykańskich, to jest o 3500 mln dolarów amerykańskich więcej niż zostało to zaplanowane w ustawie budżetowej. Udany powrót na rynek amerykański w listopadzie 2022 r., duży popyt ze strony inwestorów oraz uzyskana atrakcyjna wycena obligacji przełożyły się na rentowność oferowanych obligacji nominalnie niższą niż na rynku krajowym. W związku z tym, że prognozowane potrzeby w dolarach amerykańskich do końca 2023 r. miały pokrycie w środkach zgromadzonych w tej walucie na rachunku Ministra Finansów, dokonano wymiany kwoty 3500 mln dolarów amerykańskich na 3153,2 mln euro w ramach transakcji CIRS[349]. Pozwoliło to także na zminimalizowanie ryzyka kursowego (kurs dolara wykazywał większą zmienność w porównaniu do kursu euro). W 2023 r. przeprowadzona została także nieplanowana emisja obligacji w jenach japońskich (o wartości nominalnej 85 400 mln jenów japońskich), w odpowiedzi na zainteresowanie emisją w tej walucie zgłaszane przez inwestorów japońskich, którzy stanowili największą grupę wśród nierezydentów posiadających krajowe skarbowe papiery wartościowe.

Środki z emisji obligacji zagranicznych zostały pozyskane po koszcie niższym niż na rynku krajowym (średniorocznie 4,09% z uwzględnieniem transakcji CIRS wobec 5,68%) i na dłuższy okres (15,5 roku wobec sześciu lat), co było korzystne z punktu widzenia kosztów obsługi oraz średniej zapadalności długu.

Kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych nie stanowiły w 2023 r. źródła finansowania zagranicznego potrzeb pożyczkowych netto. Dokonano wypłat o równowartości 1069,9 mln zł, na podstawie wcześniej zawartych umów z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju oraz z Bankiem Rozwoju Rady Europy. W planie finansowania zagranicznego ujęto wprawdzie dodatkowe kwoty nowych kredytów, ale ich zawarcie nie doszło do skutku w 2023 r. z przyczyn nieleżących po stronie Ministra Finansów. Spłaty kredytów zagranicznych były wyższe niż wpływy z kredytów zaciągniętych (stanowiły równowartość 4228,6 mln zł).

W dniu 19 grudnia 2023 r. został podpisany aneks do umowy pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności[350], zawartej 24 sierpnia 2022 r., przewidujący dodatkową kwotę pożyczki[351] w wysokości 4504 mln euro. Wypłata tej kwoty (o równowartości 19 496,7 mln zł) nastąpiła 28 grudnia 2023 r.

349 CIRS (ang. *currency interest rate swap*) transakcja polegająca na wymianie kwoty nominalnej w jednej walucie na inną walutę na początku oraz wymianie zwrotnej na końcu okresu trwania transakcji, po tym samym kursie walutowym, ustalonym w dniu zawarcia transakcji oraz na okresowej wymianie płatności odsetkowych w dwóch różnych walutach. Saldo wymiany płatności odsetkowych wynikających z transakcji CIRS zawartych w 2023 r. było dla Ministra Finansów dodatnie i pomniejszyło wydatki części *Obsługa długu Skarbu Państwa* o kwotę 98,8 mln zł.

350 Ang. Recovery and Resilience Facility (RRF).

351 W związku ze zmianą rozporządzenia dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności i dopuszczeniem do włączenia do krajowych planów odbudowy i zwiększenia odporności planu *REPowerEU*, to jest instrumentu szybkiego uniezależnienia Europy do 2030 r. od rosyjskich paliw kopalnych.

Tabela 39. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto i brutto w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023		
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Nowelizacja	Wykonanie
	mln zł					
1. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa	50 010,3	-7 996,9	-5 610,1	110 516,3	150 594,3	137 567,6
Finansowanie krajowe	79 543,3	-18 224,7	-9 663,0	83 545,6	126 016,3	102 758,6
Skarbowe papiery wartościowe	90 561,3	15 297,0	4 830,4	83 545,6	61 679,3	82 491,5
Środki na rachunkach budżetowych	-11 018,0	-33 521,7	-14 493,4	0,0	64 337,0	20 267,2
Finansowanie zagraniczne	-29 533,0	10 227,8	4 052,8	26 970,7	24 578,0	34 809,0
Obligacje skarbowe	-7 941,6	-29 796,5	791,7	48,4	13 047,1	21 037,9
Kredyty i pożyczki otrzymane	-5 176,9	-5 419,2	2 548,7	-1 038,8	1 670,9	-3 158,6
Pożyczka z europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem (SURE)	4 577,2	32 898,5	14 068,4	-	-	-
Pożyczka z tytułu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (RRF)	-	-	-	13 471,7	6 280,1	19 496,7
Przepływy związane z rachunkiem walutowym	-20 991,7	12 545,0	-13 356,0	14 489,4	3 579,9	-2 567,0
2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa	182 277,1	164 518,5	162 740,0	260 729,2	288 793,3	274 956,2

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Planowane i zrealizowane wielkości przychodów i rozchodów związanych z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, po wyeliminowaniu zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych w tym samym roku budżetowym oraz operacji finansowych dokonywanych pomiędzy rachunkami Ministra Finansów (na podstawie art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych wielkości te nie są zaliczane do limitu rozchodów ustalanego w ustawie budżetowej) przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 40. Przychody i rozchody budżetu państwa w 2023 r.

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa na 2023 r.			Ustawa po nowelizacji			Wykonanie w 2023 r.		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody
	mln zł								
Przychody i rozchody budżetu państwa z tego (1+2)	84 182,7	757 523,4	673 340,7	108 182,7	787 480,8	679 298,0	84 660,3	521 689,2	437 028,9
1. Przychody i rozchody krajowe	63 080,9	577 622,0	514 541,1	89 285,6	610 151,8	520 866,2	65 732,5	391 663,6	325 931,1
Skarbowe papiery wartościowe	83 545,6	201 125,8	117 580,2	61 679,3	163 581,2	101 901,9	82 491,1	210 702,8	128 211,7

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa na 2023 r.			Ustawa po nowelizacji			Wykonanie w 2023 r.		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody
	mln zł								
Skarbowe papiery wartościowe rynkowe	42 231,2	125 815,8	83 584,6	43 227,6	123 233,7	80 006,1	57 376,3	164 067,6	106 691,3
Obligacje oszczędnościowe	41 314,4	75 310,0	33 995,6	18 451,7	40 347,5	21 895,8	25 114,8	46 635,2	21 520,4
Pożyczki udzielone	-17 267,1	8 189,9	25 457,0	-15 102,8	8 189,9	23 292,8	81,3	8 181,3	8 100,0
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	-318,9	50,0	368,9	-318,9	50,0	368,9	-51,2	72,2	123,4
Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych	-2 900,0	104 165,1	107 065,1	-21 781,5	109 497,4	131 278,9	-38 226,2	93 052,7	131 278,9
Pozostałe przychody i rozchody	21,3	250 091,3	250 070,0	472,6	250 496,4	250 023,8	1 170,0	1 317,5	147,5
Środki na rachunkach budżetowych	0,0	14 000,0	14 000,0	64 337,0	78 337,0	14 000,0	20 267,4	78 337,0	58 069,5
2. **Przychody i rozchody zagraniczne**	21 101,8	179 901,4	158 799,6	18 897,1	177 328,9	158 431,8	18 927,8	130 025,6	111 097,8
Obligacje skarbowe	48,4	25 014,3	24 965,9	13 047,2	37 876,1	24 829,0	21 037,9	45 588,7	24 550,8
Kredyty otrzymane	-1 038,8	3 334,2	4 373,1	1 670,9	6 001,7	4 330,9	-3 158,6	1 069,9	4 228,6
Pożyczka z tytułu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności)	13 471,7	13 471,7	-	6 280,1	6 280,1	-	19 496,7	19 496,7	-
Zarządzanie środkami europejskimi	-3 539,8	103 479,0	107 018,8	-3 539,8	103 479,0	107 018,8	-14 300,4	63 769,6	78 070,0
Kredyty i pożyczki udzielone	-347,3	112,8	460,1	-342,5	112,1	454,5	-64,9	100,6	165,5
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	-1 981,8	-	1 981,8	-1 798,6	-	1 798,6	-1 515,9	-	1 515,9
Pozostałe przychody i rozchody	-	20 000,0	20 000,0	-	20 000,0	20 000,0	-	-	-
Przepływy związane z rachunkiem walutowym	14 489,4	14 489,4	-	3 579,9	3 579,9	-	-2 567,0	-	2 567,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

5.4. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Zasady zarządzania płynnością zostały określone w zatwierdzonej przez Radę Ministrów *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2023-2026*. Zgodnie z nią zarządzanie płynnością ma na celu pozyskiwanie i utrzymywanie środków pieniężnych na poziomie zapewniającym terminową realizację zadań państwa oraz odporność budżetu na zmieniającą się sytuację rynkową.

Na efektywne zarządzanie płynnością składa się lokowanie nadwyżek wolnych środków w taki sposób, aby koszt netto ich utrzymywania był możliwie najniższy, przy uwzględnieniu uwarunkowań oraz ograniczeń budżetowych wynikających z szeregu ryzyk[352].

Oprócz ogólnych zasad przyjętych w powyższej *Strategii* szczegóły dotyczące polityki zarządzania rezerwami płynnościowymi budżetu państwa zostały określone w dokumentach wewnętrznych Ministerstwa Finansów. Modelowe założenia dotyczące poziomu rezerwy wolnych środków budżetowych zostały ustalone w 2017 r. i zaakceptowane przez właściwego sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów. Określały one sposób ustalania poziomu rezerwy wolnych środków złotowych i walutowych, który powinien wynikać w szczególności z wielkości potrzeb pożyczkowych brutto, obejmować okres jednego roku, być wielkością syntetyczną obejmującą całość środków złotowych i walutowych ze względu na ich komplementarność. Jako syntetyczną miarę poziomu rezerwy wolnych środków budżetu państwa przyjęto wskaźnik pokrycia potrzeb określający w miesiącach okres, na jaki wolne środki zapewniają finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto. Jego wielkość określono na poziomie środków finansowych koniecznych do sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa brutto przez okres od dwóch do czterech miesięcy, przy dopuszczeniu możliwych odchyleń w zależności od bieżących i prognozowanych uwarunkowań budżetowych i rynkowych.

Zarządzanie płynnością powinno zapewnić finansowanie potrzeb pożyczkowych w ciągu roku, przy uwzględnieniu nierównomiernego rozkładu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w poszczególnych miesiącach, gwarantując utrzymanie jej również w sytuacji istotnej rozbieżności planów i realizacji potrzeb pożyczkowych.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że oba wyżej przywołane dokumenty kładły szczególny nacisk na konieczność realizacji celu *Strategii*, to jest minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach.

Minister Finansów monitorował potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, plany ich finansowania oraz przewidywany poziom wolnych środków budżetu państwa w okresach miesięcznych i kwartalnych, uwzględniając aktualną sytuację na rynku finansowym i prognozy sytuacji budżetowej. W kwartalnych opracowaniach *Plan finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jego uwarunkowania*, publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, przedstawiano poszerzoną analizę obejmującą omówienie bieżącej sytuacji makroekonomicznej, uwarunkowania finansowania potrzeb pożyczkowych oraz kwartalne plany podaży skarbowych papierów wartościowych. Ponadto co miesiąc ogłaszano komunikat o planowanej sprzedaży obligacji skarbowych.

Planowane, w znowelizowanej ustawie budżetowej, potrzeby pożyczkowe brutto na 2023 r. zostały określone na kwotę 288 793,3 mln zł, z czego na wykupy zapadającego długu przypadało 138 199 mln zł (to jest 47,9% potrzeb brutto), na finansowanie deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich 108 182,7 mln zł (37,5%). Zdefiniowane z tych dwóch tytułów potrzeby stanowiły 85,3% planowanych potrzeb pożyczkowych brutto. Pozostałe 14,7% wynikało przede wszystkim z planowanych do udzielenia pożyczek ze środków budżetu państwa, przewidywanego ujemnego salda środków na rachunkach w ramach zarządzania przez Ministra Finansów płynnością złotową oraz z tytułu zarządzania płynnością walutową. Przy powyższych modelowych założeniach dotyczących poziomu rezerwy wolnych środków budżetowych, maksymalny poziom wolnych środków na rachunkach Ministra Finansów powinien w 2023 r. kształtować się na poziomie 105 890,9 mln zł. Zaznaczyć należy, że o ile Minister Finansów mógł z wyprzedzeniem planować wielkości i terminy

[352] Wynikają one w szczególności z ryzyka związanego ze strukturą długu, sytuacji rynkowej (poziom rentowności, popyt) oraz sytuacji budżetowej (wysokość potrzeb pożyczkowych w całym roku i ich rozkład).

zapotrzebowania na środki z tytułu wykupów długu, to zarządzanie środkami wynikającymi z finansowania deficytu czy ujemnych stanów środków na rachunkach (w ramach zarządzania płynnością złotową) wymagało znacznej elastyczności w dopuszczalnej wysokości środków.

Zrealizowane w 2023 r. potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły 274 956,2 mln zł (o 13 837,1 mln zł mniej od planowanych w ustawie po nowelizacji), z czego środki przeznaczone na wykupy długu krajowego (obligacji rynkowych i detalicznych) oraz długu zagranicznego stanowiły 50% potrzeb pożyczkowych brutto, a środki na finansowanie deficytu 31,1% potrzeb pożyczkowych brutto. Pozostałe potrzeby (18,9%) wynikały głównie z zarządzania płynnością złotową i walutową.

Wykupy długu charakteryzowała istotna nierównomierność rozkładu potrzeb pożyczkowych w ciągu całego 2023 r. Wpływało to w znaczącym stopniu na wysokość środków niezbędnych do sfinansowania skumulowanych potrzeb pożyczkowych, szczególnie w czterech miesiącach roku (styczniu, kwietniu, sierpniu i październiku 2023 r.). Najwyższe potrzeby z tego tytułu wystąpiły w styczniu 2023 r. i wyniosły 42 083,9 mln zł, co stanowiło 15,3% potrzeb rocznych. Należy zauważyć, że pozyskanie środków w takiej wysokości poprzez emisję długu w styczniu mogłoby mieć ujemny wpływ na koszty pozyskania środków. Minister Finansów, aby uniknąć takich sytuacji gromadził wolne środki z wyprzedzeniem już pod koniec 2022 r. na prefinansowanie potrzeb kolejnego roku. Stan wolnych środków zgromadzonych na rachunkach budżetu państwa w końcu 2022 r. wyniósł 59 577,4 mln zł, co gwarantowało utrzymanie płynności i finansowanie wysokich potrzeb pożyczkowych początku 2023 roku.

Deficyt budżetu państwa w 2023 r. narastał bardzo nierównomiernie. Po jedenastu miesiącach roku był zaawansowany zaledwie w 49,8% w porównaniu do wykonania rocznego. Natomiast 50,2% deficytu powstało w grudniu 2023 r. (w kwocie 42 985,4 mln zł) i zostało sfinansowane głównie poprzez zmniejszenie stanu środków na lokatach złotowych z 55 429 mln zł na koniec listopada do 14 813 mln zł na koniec grudnia 2023 r.

Istotnym elementem wpływającym na zarządzanie płynnością budżetu państwa było wykorzystywanie wolnych środków złotowych jednostek sektora finansów publicznych oraz innych podmiotów lokujących wolne środki na rachunkach Ministra Finansów. Mechanizm ten umożliwił obniżenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa o wartość ulokowanych depozytów, wpływając na zmniejszenie poziomu długu publicznego oraz kosztów jego obsługi. Celem tych działań było zwiększenie efektywności wykorzystywania wolnych środków zgromadzonych w sektorze publicznym oraz poza nim, a w konsekwencji zmniejszenie kosztów pozyskania środków przez budżet państwa. W ramach konsolidacji złotowej Minister Finansów pozyskał w 2023 r. od jednostek sektora finansów publicznych oraz innych jednostek wolne środki w kwocie niższej o 38 226,2 mln zł niż w 2022 r. W zarządzaniu płynnością oznaczało to konieczność zagwarantowania środków na sfinansowanie ujemnych sald na rachunkach. W trzynastoletniej historii zarządzania płynnością sektora finansów publicznych wystąpienie ujemnego salda i to w takiej skali zdarzyło się po raz pierwszy[353]. Pomimo tego Minister Finansów na koniec 2023 r. miał w zarządzaniu środki zgromadzone na rachunkach jednostek objętych konsolidacją złotową w wysokości 59 207,5 mln zł (bez środków na rachunkach overnight, których stan na koniec roku wyniósł 33 844,9 mln zł).

W 2023 r. obowiązkiem przekazywania Ministrowi Finansów wolnych środków dodatkowo zostały objęte następujące jednostki: Fundusz Edukacji Finansowej, Fundusz Kompensacyjny Badań Klinicznych oraz Fundusz Kompensacyjny Zdarzeń Medycznych. Jednostką wyłączoną z konsolidacji w 2023 r. był Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg.

[353] Ujemne saldo wystąpiło jeszcze w 2013 r., lecz jego wysokość wyniosła jedynie 276 mln zł.

Koszt pozyskania tych środków dla Ministra Finansów wynika z oprocentowania depozytów overnight i depozytów terminowych, a zmniejszenie tych kosztów następuje w wyniku lokowania wolnych środków przez Ministra Finansów w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego. W 2023 r., odmiennie niż w innych latach, pozyskiwanie środków z konsolidacji wygenerowało bezpośrednio[354] wyższe koszty obsługi długu niż z potencjalnej emisji rocznych skarbowych papierów wartościowych. Szacowana kwota kosztów wyniosła 189 mln zł (po uwzględnieniu kosztów obsługi technicznej w Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 14 mln zł). Wynikało to ze specyfiki sytuacji w 2023 r., to jest oczekiwań co do obniżki stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego. Znalazło to odzwierciedlenie w niższym oprocentowaniu instrumentów o dłuższych zapadalnościach.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia mechanizm konsolidacji złotowej. Wprowadzone rozwiązania pozwoliły na pozyskanie tańszych – w perspektywie wieloletniej – środków i oszczędności w obsłudze długu Skarbu Państwa. Dodatkowo pozytywnym aspektem konsolidacji walutowej było pozyskanie środków walutowych bez zaciągania długu na rynkach zagranicznych i zmniejszenie długu zagranicznego, co było zgodne z założeniami *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych*, przewidującymi ograniczanie długu w walutach obcych do poziomu poniżej 25%.

W zarządzaniu płynnością walutową w 2023 r. wystąpiło ujemne saldo. Znalazło ono pokrycie w finansowaniu krajowym.

Poziom wolnych środków złotowych i walutowych w 2023 r. wyniósł średnio 65 779,2 mln zł (bez środków jednostek sektora finansów publicznych i innych jednostek na rachunkach overnight w wysokości 33 845 mln zł, wyłączonych z zarządzania płynnością). Był to poziom o 14 252 mln zł niższy niż w 2022 r., przy czym spadek dotyczył wyłącznie kwot złotowych, natomiast średni stan walut był wyższy niż w 2022 r. Wskazywało to na istotny udział środków zagranicznych w finansowaniu bieżących potrzeb krajowych. W 2023 r. przeprowadzono sprzedaż walut na rynku krajowym i do banku centralnego, która wyniosła 19 911 mln euro, w wyniku czego pozyskano 90 920,2 mln zł na finansowanie potrzeb krajowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli pozwoliło to na zmniejszenie emisji długu na rynku krajowym, co należy ocenić pozytywnie.

Osiągnięty w 2023 r. średni poziom wolnych środków umożliwił Ministrowi Finansów sfinansowanie potrzeb pożyczkowych brutto w okresie czterech miesięcy.

Na koniec 2023 r. stan środków na lokatach złotowych i walutowych, służących zarządzaniu płynnością wynosił 58 069,3 mln zł i był niższy od stanu sprzed roku o 1508,2 mln zł, przy czym na rachunkach walutowych środki osiągnęły w końcu roku wysokość 40 873 mln zł[355], a spadek kwot zgromadzonych na rachunkach dotyczył wyłącznie środków złotowych. Na wzrost stanu lokat walutowych w końcu roku wpłynęły przekazane w dniu 28 grudnia 2023 r. środki w wysokości 4504 mln euro (19 496,7 mln zł) z pożyczki z *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności*.

354 Szacowany przez Ministerstwo Finansów poziom oszczędności pośrednich, wynoszący 226 mln zł, wynikał z faktu, że przy istnieniu odpowiedniego poziomu rezerw emitent ma możliwość dostosowania wielkości i terminów sprzedaży skarbowych papierów wartościowych do sytuacji rynkowej bez zwiększania ryzyka płynności i kosztów obsługi długu.

355 Stan rachunku walutowego na koniec 2023 r. wyniósł 9359,4 mln euro i był wyższy niż na koniec 2022 r. (8854,3 mln euro) o 505,1 mln euro. Z uwagi jednak na umocnienie się złotego w stosunku do euro, stan rachunku walutowego wyrażony w złotych obniżył się z kwoty 41 525,6 mln zł do kwoty 40 694,5 mln zł (tj. o 831,1 mln zł).

Utrzymywanie wolnych środków na przestrzeni roku oznaczało powstanie kosztów utrzymywania płynności. Ministerstwo Finansów oszacowało te koszty na kwotę 3762 mln zł. Pozyskane wolne środki Minister Finansów lokował w Banku Gospodarstwa Krajowego i w Narodowym Banku Polskim. Dochody uzyskane z odsetek od lokat złotowych i walutowych wyniosły 5453 mln zł, a zatem były wyższe od kosztów utrzymywania płynnych środków o 1691 mln zł.

W celu zmniejszenia kosztów część środków z depozytów overnight była wykorzystywana, podobnie jak w latach ubiegłych, do finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz do zarządzania płynnością w okresach, kiedy prognozowany stan środków budżetowych utrzymywał się na niskich poziomach. Przeniesienie środków z rachunku konsolidacyjnego overnight w Banku Gospodarstwa Krajowego na centralny rachunek budżetu państwa zostało dokonane w związku z:
– ryzykiem wystąpienia ujemnego stanu środków na rachunku centralnym (w marcu 2023 r.),
– możliwością ulokowania wolnych środków na lokacie tygodniowej w sytuacji braku zainteresowania banków środkami na krótki okres,
– ograniczaniem ryzyka operacyjnego wynikającego ze skróconego czasu pracy systemów rozliczeniowych w Narodowym Banku Polskim w ostatnim dniu roboczym 2023 r.

Środki gromadzone na rachunkach budżetowych na koniec roku stanowią zabezpieczenie procesu finansowania potrzeb pożyczkowych brutto w roku następnym w ramach standardowego ciągłego procesu zarządzania długiem i płynnością budżetu państwa. W ramach prefinansowania potrzeb 2024 r. przeprowadzono w 2023 r. następujące operacje:
– na przetargach zamiany odkupiono obligacje na kwotę 29,4 mld zł,
– zgromadzono środki walutowe o równowartości 9,4 mld euro,
– zgromadzono środki złotowe w kwocie 14,8 mld zł.

Poziom płynnych aktywów budżetu państwa w 2023 r. zapewnił terminową i pełną realizację przepływów budżetowych. Bezpieczny poziom płynności był również wynikiem prefinansowania potrzeb oraz zgromadzenia w końcu 2022 r. znacznych rezerw gotówkowych, które finansowały potrzeby 2023 r.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli poziom wolnych środków zagwarantował utrzymanie płynności budżetu państwa przy zmniejszonym średnim poziomie lokat w porównaniu do dwóch poprzednich lat i przy optymalnym wykorzystaniu instrumentów finansowych.

V. WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

- **W dalszym ciągu zwiększała się liczba jednostek sektora finansów publicznych, które realizują zadania poza budżetem państwa. W roku 2023 utworzono trzy nowe państwowe fundusze celowe, a zlikwidowano jedną instytucję gospodarki budżetowej.**
- **W efekcie w 2023 r. funkcjonowało 40 państwowych funduszy celowych, 69 państwowych osób prawnych, 10 agencji wykonawczych i 11 instytucji gospodarki budżetowej.**
- **Przychody tych jednostek w 2023 r. wyniosły 526,6 mld zł, czyli 15,4% produktu krajowego brutto. Wobec roku ubiegłego wzrosły o 67 mld zł, a w porównaniu do roku 2020 o 79,8 mld zł. Dotacje z budżetu państwa i środki z budżetu Unii Europejskiej stanowiły 18,1% łącznych przychodów tych jednostek (16,7% w 2022 r.). W okresie 2020-2023 wzrosły o 25,1 mld zł.**
- **Blisko 85% dotacji z budżetu państwa zostało przekazanych do państwowych funduszy celowych. Ponad 3/4 otrzymały Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy. Kolejnym istotnym beneficjentem środków z dotacji były agencje wykonawcze, do których przekazano 11,8% ogółu dotacji.**
- **Dodatkowym źródłem przychodów państwowych funduszy celowych były wpłaty z budżetu państwa na sumę 11,5 mld zł. Wpłaty te wraz z dotacjami z budżetu państwa stanowiły 19,2% przychodów państwowych funduszy celowych.**
- **Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych zostały zasilone środkami z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na sumę 6,7 mld zł.**
- **Podobnie jak rok wcześniej, w 2023 r. koszty omawianych jednostek były wyższe – o 12,3 mld zł – niż osiągnięte przychody. Wpłynął na to łączny ujemny wynik państwowych funduszy celowych, a w szczególności deficyt Funduszu Solidarnościowego w kwocie 20,4 mld zł.**
- **Niezmienne pozostawało zjawisko finansowania przez Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy zadań niezwiązanych z celami, dla których zostały pierwotnie utworzone. Środki dwóch innych funduszy zostały przekazane na wpłaty do Funduszu Pomocy i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.**
- **Ponad 35% skontrolowanych planów finansowych nie uzyskało oceny pozytywnej.**

W 2023 r. funkcjonowało 40 państwowych funduszy celowych, 69 państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, 10 agencji wykonawczych oraz 11 instytucji gospodarki budżetowej. Powstały trzy nowe państwowe fundusze celowe, tj. Fundusz Edukacji Finansowej, Fundusz Kompensacyjny Badań Klinicznych i Fundusz Kompensacyjny Zdarzeń Medycznych. Jednocześnie jako państwowy fundusz celowy z dniem 1 stycznia 2023 r. przestał funkcjonować Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, przeniesiony do funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Z kolei Mazowiecka Instytucja Gospodarki Budżetowej MAZOVIA została przejęta przez PEPEBE Włocławek Przedsiębiorstwo Państwowe.

Tabela 41. Zestawienie przychodów i kosztów w latach 2020-2023 państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023	5:2	5:3	5:4
	Wykonanie						
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Przychody, w tym:	446 798,0	415 631,2	459 595,8	526 632,3	117,9	126,7	114,6
Dotacje[1]	70 078,5	67 699,7	76 887,8	95 208,1	135,9	140,6	123,8
Koszty	404 293,3	404 616,6	473 661,3	538 968,5	133,3	133,2	113,8

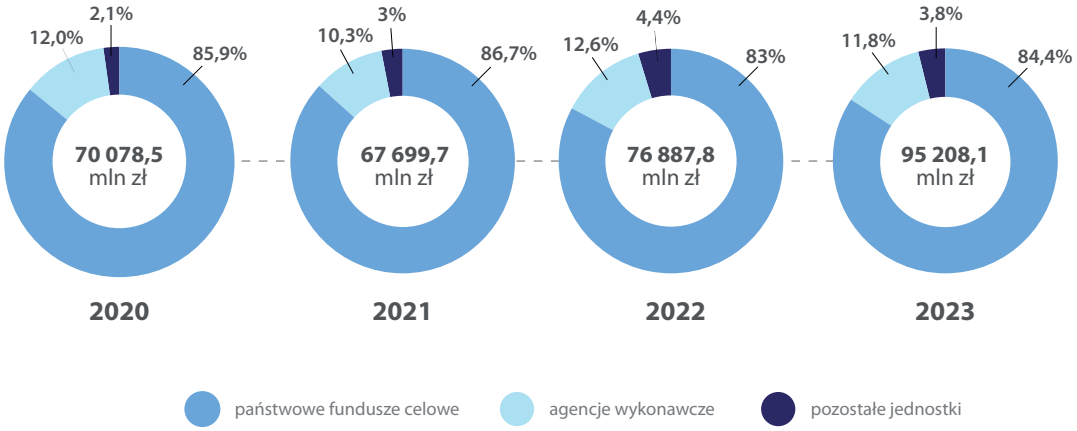
[1] Pozycja „Dotacje" obejmuje dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Omawiane podmioty sektora finansów publicznych prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową, pokrywając swoje koszty uzyskanymi przychodami, w tym otrzymanymi dotacjami. Przychody zrealizowane przez nie w 2023 r. stanowiły 15,4% produktu krajowego brutto i były wyższe o 67 036,5 mln zł (o 14,6%) od wykonania roku poprzedniego. Na zwiększenie przychodów wpłynął wzrost o 71 602,5 mln zł w grupie państwowych funduszy celowych, w pozostałych grupach przychody spadły, przy czym największy spadek odnotowano w agencjach wykonawczych (o 4036,5 mln zł).

Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej stanowiły 18,1% przychodów, przy czym dominującą ich pozycję wynoszącą 96,2% stanowiły dotacje budżetu państwa przekazane do państwowych funduszy celowych oraz agencji wykonawczych, głównie dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego. Wartość tego wsparcia w 2023 r. wzrosła w odniesieniu do poprzedniego roku o 18 320,3 mln zł, z czego 90,4% tego wzrostu przypadło na dotacje dla państwowych funduszy celowych.

Infografika 49. Struktura rozdysponowania udzielonych dotacji w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

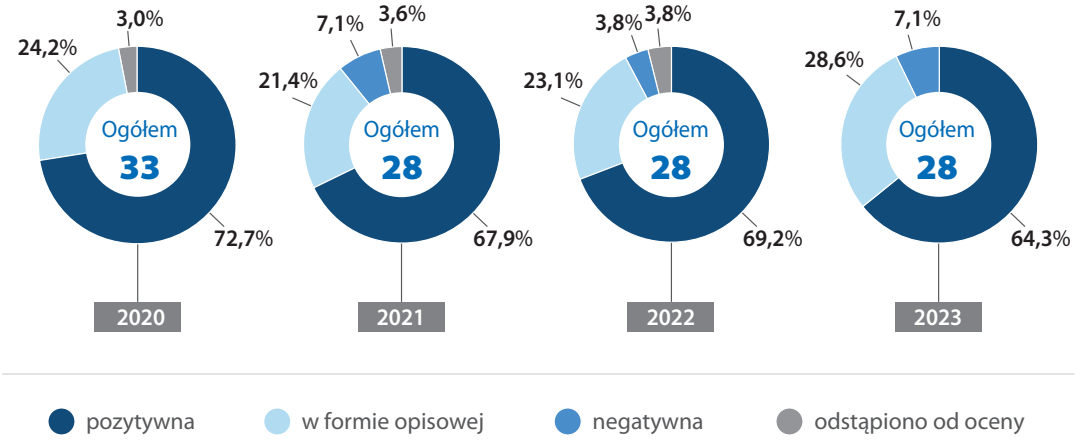
Dodatkowym źródłem przychodów trzech państwowych funduszy celowych były wpłaty z budżetu państwa w łącznej wysokości 11 471,9 mln zł (w 2022 r. wyniosły one 6998,9 mln zł). Podobnie jak w ubiegłych latach, agencje wykonawcze (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji oraz Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych) zostały zasilone środkami z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego – w kwocie 6686 mln zł (rok wcześniej było to 10 438,2 mln zł).

Koszty poniesione ogółem przez powyższe podmioty sektora finansów publicznych w 2023 r. były wyższe o 65 307,1 mln zł (13,8%) od wykonania w 2022 r., przy czym w 90,1% wynikało to ze wzrostu kosztów w państwowych funduszach celowych (wzrost o 13,6%). W państwowych osobach prawnych i agencjach wykonawczych koszty były wyższe odpowiednio o 28,6% i 7,7%. Natomiast w instytucjach gospodarki budżetowej koszty ogółem były niższe o 17,2%, co wiązało się z likwidacją Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA oraz mniejszymi kosztami Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

Najwyższa Izba Kontroli objęła badaniem realizację planów finansowych 18 państwowych funduszy celowych, czterech agencji wykonawczych i pięciu państwowych osób prawnych.

Najwyższa Izba Kontroli w ramach badania wykonania planów finansowych kontrolowała: planowanie i realizację przychodów i kosztów, efekty realizowanych zadań; wykorzystanie otrzymanych dotacji i środków na realizację programów/projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej; gospodarowanie wolnymi środkami; sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych i wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych[356].

Infografika 50. Struktura ocen Najwyższej Izby Kontroli w zbadanych podmiotach w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

[356] Wyniki kontroli sprawozdań zostały przedstawione w rozdziale *VI. Ocena ksiąg rachunkowych i opinia o sprawozdaniach.*

1. Państwowe fundusze celowe

Z wyjątkiem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych państwowe fundusze celowe nie posiadają osobowości prawnej i funkcjonują jako wyodrębnione rachunki bankowe, którymi dysponuje minister albo inny organ wskazany w ustawie tworzącej dany fundusz. Przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych.

W 2023 r. funkcjonowało 40 państwowych funduszy celowych[357], przy czym powstały trzy nowe państwowe fundusze celowe:
- Fundusz Edukacji Finansowej, utworzony na mocy ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej[358] (od 1 stycznia 2023 r. jako państwowy fundusz celowy);
- Fundusz Kompensacyjny Badań Klinicznych, utworzony na mocy ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o badaniach klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi[359];
- Fundusz Kompensacyjny Zdarzeń Medycznych, utworzony na mocy ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw[360].

Celem działania nowo powstałych funduszy jest między innymi:
- zwiększenie świadomości finansowej w społeczeństwie poprzez umożliwienie edukacji, szkoleń, stworzenie materiałów edukacyjnych i narzędzi, które pomogą podejmować bardziej świadome i odpowiedzialne decyzje finansowe;
- zapewnienie wsparcia finansowego dla uczestników badań klinicznych, którzy doznali szkody w wyniku udziału w badaniu, a także dla członków ich rodzin;
- wypłata świadczeń kompensacyjnych w przypadku wystąpienia zdarzeń medycznych.

W 2023 r. dysponenci państwowych funduszy celowych zarządzali środkami publicznymi stanowiącymi 14% produktu krajowego brutto, w tym Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – 10,7% produktu krajowego brutto.

Tabela 42. Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w latach 2020–2023 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Państwowe fundusze celowe ogółem										
Przychody, w tym:	419 790,7	384 874,0	405 625,0	442 711,9	471 181,4	477 227,5	113,7	124,0	117,7	101,3
Dotacje[1]	60 188,5	58 659,0	63 791,9	84 167,2	86 167,2	80 359,0	133,5	137,0	126,0	93,3
Koszty	377 595,3	374 450,6	431 344,8	450 254,4	501 361,0	490 167,8	129,8	130,9	113,6	97,8

357 Funkcjonujące rok wcześniej Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych i Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg zostały zlikwidowane odpowiednio z dniem 23 kwietnia 2022 r. na podstawie art. 810 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r., poz. 248) i 1 stycznia 2023 r. na podstawie art. 11 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1768.).

358 Dz. U. z 2023 r. poz. 1809, ze zm.

359 Dz. U. poz. 605.

360 Dz. U. poz. 1675.

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Państwowe fundusze celowe dotowane										
Przychody	362 285,9	350 869,6	370 809,0	424 235,8	434 578,1	439 581,1	121,3	125,3	118,5	101,2
Koszty	339 088,0	357 584,0	389 081,8	435 760,2	460 210,4	456 295,0	134,6	127,6	117,3	99,1
Państwowe fundusze celowe niedotowane										
Przychody	57 504,7	34 004,4	34 816,0	18 476,1	36 603,3	37 646,3	65,5	110,7	108,1	102,8
Koszty	38 507,3	16 866,7	42 262,9	14 494,2	41 150,5	33 872,8	88,0	200,8	80,1	82,3

[1] Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody państwowych funduszy celowych w 2023 r. były wyższe o 71 602,5 mln zł niż przychody uzyskane w 2022 r., przy czym w największym zakresie (o 53 795,1 mln zł) wzrosły przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W łącznej kwocie przychodów państwowych funduszy celowych dominującą pozycję, tj. 93% (443 910,6 mln zł), stanowiły przychody pięciu funduszy, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy, Funduszu Solidarnościowego, Funduszu Emerytalno-Rentowego, które odpowiadają za realizację zadań państwa w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych i zadań socjalnych, jak również Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny, który odpowiada za wypłatę sprzedawcom energii rekompensat z tytułu różnicy między ustawową maksymalną ceną energii a ceną umowną lub referencyjną.

W 2023 r. osiem państwowych funduszy celowych otrzymało dotacje z budżetu państwa, ale w przeważającej kwocie – 73 529,7 mln zł – były one przeznaczone do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego[361]. Z kolei środki z budżetu Unii Europejskiej wyniosły 954,4 mln zł i zostały przekazane Funduszowi Pracy (843,3 mln zł) oraz Państwowemu Funduszowi Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (111,1 mln zł)[362].

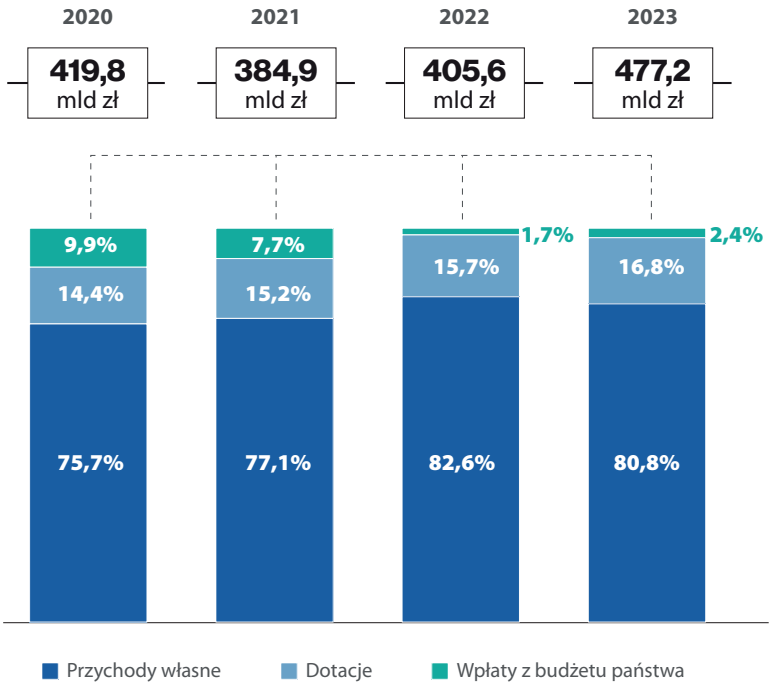
Ponadto trzy fundusze otrzymały wpłaty z budżetu państwa na sumę 11 471,9 mln zł, w tym Fundusz Solidarnościowy 6880 mln zł, Fundusz Medyczny 4000 mln zł i Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej 591,9 mln zł. Rok wcześniej wpłaty na sumę 6998,6 mln zł otrzymało sześć państwowych funduszy celowych[363].

361 Poza tym dotacje z budżetu państwa otrzymały: Fundusz Emerytur Pomostowych, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Fundusz Cyberbezpieczeństwa.

362 W latach 2020-2021 dotacje z budżetu państwa i budżetu środków europejskich otrzymywało pięć funduszy, tj. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Fundusz Pracy. Fundusz Emerytur Pomostowych i Fundusz Solidarnościowy rozpoczęto dotować w 2021 r., Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej począwszy od 2022 r., a Fundusz Cyberbezpieczeństwa w 2023 r.

363 Fundusz Medyczny, Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Wsparcia Straży Pożarnej, Fundusz Wsparcia Policji i Fundusz Wsparcia Straży Granicznej.

Infografika 51. Struktura przychodów państwowych funduszy celowych w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Podobnie jak w przypadku przychodów, koszty pięciu wskazanych wyżej państwowych funduszy celowych stanowiły ponad 94% (461 510,2 mln zł) kosztów ogółem wszystkich funduszy. Koszty wszystkich funduszy były wyższe o 58 823 mln zł (o 13,6%) w porównaniu do 2022 r. Najwięcej wzrosły w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (o 54 370,5 mln zł), Funduszu Solidarnościowym (o 12 918,7 mln zł), Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny (o 7699,2 mln zł) i Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji (o 5876,7 mln zł). Największy spadek kosztów nastąpił w Funduszu Reprywatyzacji (o 6783 mln zł) i Funduszu Pracy (o 5900,2 mln zł).

Na koniec 2023 r. państwowe fundusze celowe wykazywały deficyt, liczony jako różnica pomiędzy przychodami a kosztami wszystkich funduszy w danym roku, w łącznej kwocie 12 940,3 mln zł. Największy deficyt wystąpił w Funduszu Solidarnościowym (20 409,3 mln zł), Funduszu Emerytalno-Rentowym (142,6 mln zł), a największa nadwyżka w Funduszu Medycznym (1923,2 mln zł), Funduszu Pracy (1322 mln zł) i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (1143,4 mln zł).

Na koniec 2023 r. największe stany funduszu odnotowano w Funduszu Pracy (24 742,1 mln zł) i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (10 171,1 mln zł), przy czym stan Funduszu Solidarnościowego był ujemny i wyniósł 29 583,7 mln zł. Największe stany środków pieniężnych wykazano w Funduszu Pracy (8913,3 mln zł) i Funduszu Medycznym (7313,9 mln zł).

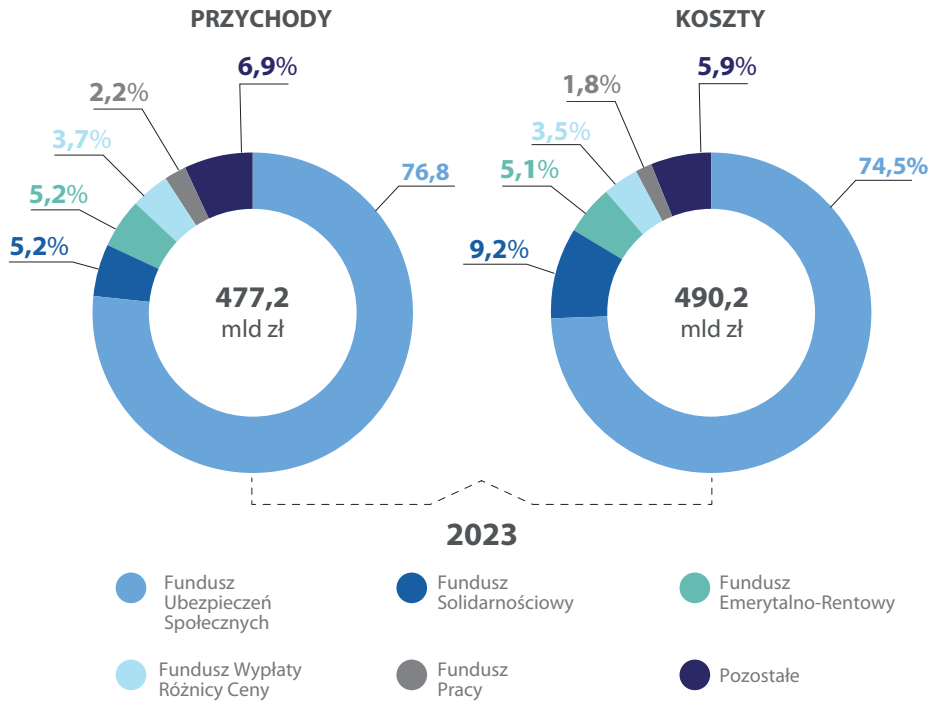
Tabela 43. Stan państwowych funduszy celowych w latach 2020–2023 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023	5:2	5:3	5:4
	Wykonanie						
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Stan funduszy na początek roku	33 568,4	78 152,3	88 584,5	56 201,4	167,4	71,9	63,4
Stan funduszy na koniec roku	75 114,8	88 584,5	63 027,8	43 277,0	57,6	48,9	68,7
Stan środków pieniężnych na koniec roku	89 951,0	87 712,3	64 776,4	49 568,7	55,1	56,5	76,5

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Szczegółowym badaniem objęto przychody na łączną kwotę 173,7 mln zł, gdzie ujawniono nieprawidłowości na kwotę 0,4 mln zł. W 18 funduszach badaniem objęto próbę 5,8% kosztów na łączną kwotę 28 590,4 mln zł, w wyniku którego stwierdzono nieprawidłowości na kwotę 407,8 mln zł. Spośród 42 zbadanych zamówień publicznych o wartości 402,2 mln zł, w pięciu z nich stwierdzono nieprawidłowości o wartości 379,5 mln zł.

Infografika 52. Struktura przychodów i kosztów państwowych funduszy celowych w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest państwowym funduszem celowym, powołanym do realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Dysponentem środków funduszu jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W 2023 r. przychody funduszu wyniosły 366 448 mln zł (312 652,9 mln zł w 2022 r.), w tym główne przychody pochodziły ze składek na ubezpieczenia społeczne (302 772,7 mln zł) i dotacji z budżetu państwa (51 652,3 mln zł). W latach 2020-2023 kwota przychodów z dotacji z budżetu państwa wzrosła o 54,1%, a składek o 44,8%.

W 2023 r. w ramach realizacji tzw. suwaka bezpieczeństwa[364], z otwartych funduszy emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przekazano 7640,9 mln zł, tj. o 872,5 mln zł (o 12,9%) więcej niż w 2022 r., co wynikało głównie ze wzrostu wartości jednostek rozrachunkowych poszczególnych otwartych funduszy emerytalnych. W 2023 r. liczba osób objętych suwakiem bezpieczeństwa wyniosła 388,6 tys. i była o 4,2% wyższa niż rok wcześniej. W latach 2020-2022 suwakiem bezpieczeństwa objętych było odpowiednio: 351,4 tys. osób, 362 tys. osób i 372,9 tys. osób.

W analizowanym okresie koszty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych miały tendencję wzrostową, co wynikało z rosnącej liczby osób pobierających świadczenia i wzrostu wysokości przeciętnego świadczenia (corocznej waloryzacji świadczeń). W 2023 r. wyniosły 365 304,6 mln zł i były wyższe o 31,7% niż w 2020 r.

Najwyższy udział w kosztach funduszu – 87,5% ogólnej kwoty – miały wypłaty emerytur i rent łącznie z dodatkami. Koszty tych świadczeń w 2023 r. wyniosły 319 533 mln zł, z tego: emerytur – 256 720,1 mln zł, rent – 53 666,7 mln zł, dodatków do emerytur i rent (pielęgnacyjnych, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie) – 9146,2 mln zł. Koszty emerytur i rent z dodatkami były o 18,6% wyższe niż w 2022 r. i o 39,5% wyższe niż w 2020 r.

Przeciętna miesięczna wypłata świadczenia emerytalno-rentowego w 2023 r. finansowana z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosła 3269,5 zł i była o 17,2% wyższa niż w 2022 r. Przeciętna miesięczna emerytura wyniosła 3389,51 zł (wzrost o 17,3%), renta z tytułu niezdolności do pracy – 2574,93 zł (wzrost o 16,3%), a renta rodzinna – 2952,78 zł (wzrost o 15,7%).

Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenie emertytalno-rentowe finansowane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosła 7900,4 tys. i była o 1% wyższa niż w roku 2022, z tego liczba osób pobierających emeryturę – 6192,5 tys. (wzrost o 2,1%), rentę z tytułu niezdolności do pracy – 535,5 tys. (spadek o 6,8%), rentę rodzinną – 1172,3 tys. (spadek o 1,1%). W porównaniu do wykonania w 2020 r. liczba osób pobierających świadczenie emerytalno-rentowe z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wzrosła o 106,7 tys. (o 1,4%), na co złożyło się zwiększenie liczby osób pobierających emeryturę o 252,1 tys. (o 4,2%) oraz zmniejszenie liczby osób otrzymujących rentę z tytułu niezdolności do pracy o 118 tys. (o 18,1%) i rentę rodzinną o 27,5 tys. (o 2,3%).

Koszty funduszu chorobowego osiągnęły 28 917,4 mln zł, w tym: zasiłki chorobowe – 14 906 mln zł (wzrost o 7,3%), zasiłki macierzyńskie – 9538,3 mln zł (wzrost o 4,5%), zasiłki opiekuńcze 1648,3 mln zł

[364] Tzw. suwak bezpieczeństwa to zasada określona w art. 111c ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 930, ze zm.), której zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony wartości środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Polega ona na tym, że na 10 lat przed osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku emerytalnego, co miesiąc do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przekazywana jest określona wartość środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego.

(wzrost o 10%). W 2023 r. w porównaniu do wykonania w 2020 r. wzrosły o 10,7% koszty zasiłków chorobowych i o 6,5% zasiłków macierzyńskich oraz zmniejszyły się o ponad połowę koszty zasiłków opiekuńczych[365].

Fundusz Emerytur Pomostowych

Fundusz Emerytur Pomostowych to państwowy fundusz celowy powołany w celu finansowania emerytur pomostowych. Dysponentem środków funduszu jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W latach 2020-2023 przychody funduszu charakteryzowały się dużą dynamiką wzrostu. W 2023 r. wyniosły 2288,2 mln zł i były o 1237,5 mln zł, tj. ponad dwukrotnie wyższe niż w 2020 r. Ponad 80% przychodów ogółem stanowiły dotacje z budżetu państwa (1842,6 mln zł), które były prawie dwuipółkrotnie wyższe niż w 2020 r. (747,4 mln zł).

Przychody ze składek w 2023 r. wyniosły 427,3 mln zł i wzrosły o 42,2% w porównaniu do wykonania w 2020 r. Odwrotną tendencję obserwujemy w zakresie udziału przychodów ze składek w przychodach ogółem Funduszu Emerytur Pomostowych. Na przestrzeni lat 2020-2023 zmniejszył się on z 28,6% do 18,7%.

W 2023 r. koszty funduszu wyniosły 2265,7 mln zł, z czego główną pozycję stanowiły emerytury pomostowe – 2258,1 mln zł. W latach 2020-2023 koszty Funduszu Emerytur Pomostowych wzrosły o 981,1 mln zł, tj. o 76,4%, z uwagi na wzrost o 21,3% przeciętnej miesięcznej liczby świadczeniobiorców oraz o 45,7% przeciętnej miesięcznej emerytury pomostowej (między innymi w wyniku waloryzacji).

Fundusz Emerytalno-Rentowy

Fundusz Emerytalno-Rentowy jest przeznaczony na finansowanie gwarantowanych przez państwo świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, emerytur i rent z innego ubezpieczenia społecznego wypłacanych łącznie ze świadczeniami z ubezpieczenia emerytalno-rentowego wraz z dodatkami, ubezpieczeń zdrowotnych osób uprawnionych, w tym rolników i pracujących z nimi domowników podlegających ubezpieczeniu społecznemu, a także refundacji określonych kosztów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

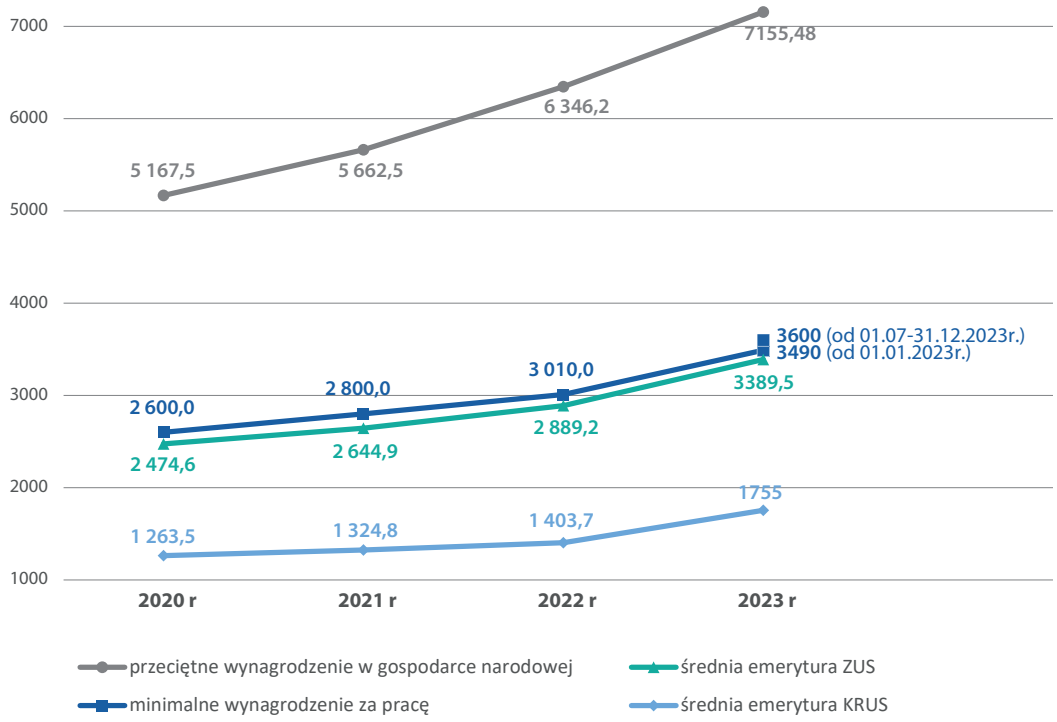
W 2023 r. przychody funduszu wyniosły 24 898,1 mln zł i były o 16,3% wyższe niż w roku poprzednim. Największym źródłem przychodów funduszu były dotacje z budżetu państwa (87,9%), które wyniosły 21 877,4 mln zł i były wyższe o 3219 mln zł niż w 2022 r. Koszty realizacji zadań Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2023 r. wyniosły 25 040,7 mln zł, czyli o 3733,7 mln zł więcej niż w 2022 r. Główną pozycję kosztów, wynoszącą 80,6% ogólnej kwoty, stanowiły koszty świadczeń emerytalnych i rentowych (20 183,4 mln zł). Zrealizowane świadczenia były o 22,1% wyższe niż w roku ubiegłym. Wynikało to głównie z waloryzacji świadczeń wypłacanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz zmiany definicji emerytury podstawowej w systemie rolniczego ubezpieczenia społecznego. Nowa definicja polegała na powiązaniu wysokości emerytury podstawowej z kwotą w wysokości 90% najniższej emerytury ustalanej w powszechnym systemie emerytalnym[366].

365 Informacja o wynika kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej*. Nr ewid. 48/2024/P/24/001/KPS, Warszawa 2024.

366 Zmiana dotycząca definicji emerytury podstawowej wprowadzona została ustawą z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. poz. 337) i weszła w życie z dniem 1 marca 2023 r.

W analizowanym okresie nastąpiło obniżenie liczby świadczeniobiorców wynikające przede wszystkim z uwarunkowań demograficznych – zmniejszenia się liczby mieszkańców wsi, w szczególności świadczeniobiorców pochodzących z najstarszych grup wiekowych o wysokiej umieralności. Przeciętna miesięczna liczba świadczeniobiorców emerytur rolniczych finansowanych z Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2023 r. wyniosła 762 tys., a rent rolniczych – 212 tys. Przeciętna emerytura i renta z dodatkami finansowana z Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2023 r. wyniosła odpowiednio 1755 zł i 1626 zł, a w 2022 r. – 1403,7 zł i 1331,4 zł[367].

Infografika 53. Średnie emerytury finansowane z funduszy celowych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Fundusz Solidarnościowy

Celem Funduszu Solidarnościowego było udzielenie wsparcia społecznego, zawodowego lub zdrowotnego osobom niepełnosprawnym. Od 2019 r. środki tego Funduszu przeznacza się również na finansowanie dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów oraz kosztów obsługi wypłaty tego świadczenia, a także na finansowanie renty socjalnej, zasiłku pogrzebowego oraz kosztów ich obsługi.

Przychody Funduszu Solidarnościowego 2023 r. wyniosły 24 769 mln zł i były wyższe o 7328,5 mln zł (42%) od uzyskanych rok wcześniej. Wpływ na to miało przede wszystkim przekazanie przez ministra

[367] Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego i Funduszu Administracyjnego*. Nr ewid. 60/2024/P/24/001/KRR, Warszawa 2024.

właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego wpłaty z budżetu państwa w wysokości 6880 mln zł, w 2022 r. przekazano z tego tytułu kwotę 600 mln zł.

W latach 2020-2023 koszty Funduszu sukcesywnie rosły, osiągając na koniec tego okresu poziom 45 178,3 mln zł (130,9% więcej niż w 2020 r. kiedy wyniosły 19 567,7 mln zł). Przyczyn tak istotnego ich wzrostu należy upatrywać w dokonanych z Funduszu w latach 2021-2023 wypłatach tak zwanych „trzynastych" i „czternastych" emerytur. W 2023 r. poniesiono na ten cel wraz z kosztami obsługi wydatki w kwocie 35 138,5 mln zł[368]. Renty socjalne i zasiłki pogrzebowe wyniosły 5585 mln zł i stanowiły 12,4% kosztów ogółem, a świadczenia uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji – 3362,8 mln zł (7,4% kosztów).

Zobowiązania Funduszu Solidarnościowego na koniec 2023 r. wyniosły 32 204,3 mln zł i wzrosły o 12 700 mln zł w porównaniu do stanu na koniec 2022 r. Na poziom zobowiązań złożyły się dwie pożyczki z Funduszu Rezerwy Demograficznej[369], zaciągnięte w 2020 r. oraz 2023 r. w łącznej wysokości 16 504,3 mln zł i cztery pożyczki z Funduszu Pracy, zaciągnięte w latach 2019-2020 oraz 2023 r. w łącznej wysokości 16 000 mln zł (300 mln zł spłacono w 2023 r.). Jednocześnie dysponent Funduszu otrzymał pożyczkę płynnościową z budżetu państwa w wysokości 8100 mln zł, którą spłacił w trakcie 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że w 2023 r., podobnie jak w latach wcześniejszych, dodatkowe roczne świadczenia dla emerytów i rencistów finansowano w sposób nieprzejrzysty. W ostatnich latach wypłata „trzynastych" i „czternastych" emerytur przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego była finansowana z Funduszu Solidarnościowego, pomimo że fundusz ten nie posiadał stałych źródeł przychodów pozwalających na realizację tak dużych wydatków i w tym celu wspomagany musiał być wpłatami z budżetu państwa oraz pożyczkami z innych państwowych funduszy celowych[370]. Taki sposób finansowania wskazanych wyżej świadczeń może mieć negatywny wpływ na płynność finansową Funduszu, a także zagrozić realizacji jego ustawowych zadań na przestrzeni kolejnych lat[371].

Fundusz Pracy

Środki Funduszu Pracy są przeznaczone na finansowanie aktywizacji osób bezrobotnych i ich powrót na rynek pracy oraz łagodzenie skutków bezrobocia.

Głównym źródłem przychodów w 2023 r. – w kwocie 10 355 mln zł – były obowiązkowe składki na Fundusz Pracy (8391,8 mln zł). W latach 2020-2023 fundusz otrzymał również środki z Unii Europejskiej na realizację projektów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego na łączną kwotę 5682 mln zł, w tym 843,3 mln zł w 2023 r.[372]

368 W 2021 r. było to 22 299 mln zł, w 2022 r. – 23 143,9 mln zł.

369 Fundusz Rezerwy Demograficznej, powołany został ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1009, ze zm.). Głównym celem utworzenia Funduszu było zwiększenie bezpieczeństwa wypłacalności świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego. Fundusz ten pełni rolę funduszu rezerwowego dla funduszu emerytalnego wyodrębnionego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

370 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego*, Nr ewid. 47/2024/P/24/001/KPS, Warszawa 2024.

371 Na koniec 2022 r. stan Funduszu był ujemny i wyniósł 9 174,4 mln zł, a na koniec 2023 r. wynosił już minus 29 583,7 mln zł.

372 W latach 2020-2021 Fundusz otrzymał środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, odpowiednio 23 000 mln zł i 4964 mln zł.

Na koniec 2023 r. wystąpiły należności Funduszu Pracy w kwocie 15 884,1 mln zł, w tym 15 700 mln zł z tytułu udzielonych pożyczek dla Funduszu Solidarnościowego w poprzednich latach. Pożyczka w wysokości 4000 mln zł udzielona została w 2019 r. na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji[373]. W 2023 r. Dysponent Funduszu terminowo spłacił pierwszą ratę pożyczki w kwocie 300 mln zł. Druga pożyczka w takiej samej wysokości została udzielona w 2020 r. na podstawie art. 109l ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z terminem spłaty począwszy od 2030 r. Dwie kolejne pożyczki w kwocie 7000 mln zł i 1000 mln zł udzielone w 2023 r. na podstawie art. 109l ustawy o promocji zatrudnienia, podlegają spłacie począwszy od 2024 r.

W 2023 r. koszty Funduszu wyniosły 9033 mln zł i poniesione zostały między innymi na:
- aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w kwocie 4696,5 mln zł, w tym na programy na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej (3255,9 mln zł) oraz refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników (538,9 mln zł);
- zasiłki dla bezrobotnych łącznie ze składką na ubezpieczenia społeczne (2214,4 mln zł);
- zasiłki i świadczenia przedemerytalne (728,6 mln zł).

Z aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu skorzystało 243,6 tys. bezrobotnych (o 20,9% mniej niż w 2022 r.), z czego: 120,1 tys. osób skierowanych zostało do pracy subsydiowanej, 80,5 tys. osób rozpoczęło staż, 29,3 tys. osób odbyło szkolenia, a 13,5 tys. osób rozpoczęło prace społeczne. W 2023 r. z Funduszu Pracy wypłacono średniorocznie 118,7 tys. zasiłków dla bezrobotnych, tj. o 4,1% więcej niż w 2022 r. Na koniec 2023 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 788,2 tys. bezrobotnych, tj. o 3% mniej niż na koniec roku poprzedniego. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2023 r. wyniosła 5,1% (na koniec 2022 r. – 5,2%)[374].

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych działa na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[375] (dalej: ustawa o rehabilitacji).

W 2023 r. przychody Funduszu wyniosły 8471,5 mln zł, z czego główną pozycję stanowiły obowiązkowe wpłaty wnoszone przez pracodawców na podstawie art. 21 ustawy o rehabilitacji. Wpłaty te w porównaniu do wykonania w 2020 r. wzrosły o ponad jedną trzecią co wynikało ze wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

Koszty ogółem Funduszu w 2023 r. wyniosły 7574,9 mln zł, w tym 3481,7 mln zł stanowiły koszty dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Zakładom pracy innym niż zakłady pracy chronionej przekazano 2086 mln zł (tzw. rynek otwarty), a 1395,7 mln zł zakładom pracy chronionej (tzw. rynek chroniony). Istotną pozycję w strukturze kosztów stanowiły także przelewy redystrybucyjne na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorządy powiatowe i wojewódzkie na rzecz osób niepełnosprawnych – 1908,4 mln zł. Liczba pracowników niepełnosprawnych objętych dofinansowaniem na początku 2023 r. wynosiła 221,4 tys. osób, a na koniec tego okresu – 214,4 tys. osób.

373 Dz. U. z 2024 r. poz. 256.

374 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego*, Nr ewid. 47/2024/P/24/001/KPS, Warszawa 2024.

375 Dz. U. z 2024 r. poz. 44.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w Funduszu polegające między innymi na:
- nieujmowaniu w księgach rachunkowych Funduszu kwot zaangażowania z tytułu umów zawartych w ramach zadań zlecanych i w ramach programów zatwierdzanych przez Radę Nadzorczą Funduszu, co stanowiło naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych;
- nieprzeprowadzaniu przez głównego księgowego Funduszu kontroli wstępnej, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o finansach publicznych, umów zawartych w powyższym zakresie przez dwie jednostki organizacyjne Funduszu;
- dopuszczeniu do przedawnienia należności Funduszu z tytułu obowiązkowych wpłat pracodawców na kwotę 0,3 mln zł[376].

Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny

Fundusz ten zajmuje się między innymi wypłatami utraconych przychodów przedsiębiorstwom, zajmującym się dystrybucją energii elektrycznej i jej obrotem. Przychody Funduszu wykonano w wysokości 17 440,5 mln zł i pochodziły one głównie z wpływów z tytułu odpisu elektrycznego (14 352,2 mln zł) oraz wpływów z tytułu składki solidarnościowej (1609,6 mln zł). Koszty poniesione przez Fundusz w 2023 r. wyniosły 16 953,6 mln zł i były blisko dwukrotnie wyższe niż koszty poniesione w 2022 r. Były to głównie wypłaty środków z odpisu elektrycznego i gazowego oraz ze składki solidarnościowej na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 (16 099 mln zł). Wypłaty rekompensat na podstawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu wyniosły 854,6 mln zł[377].

Fundusz Medyczny

Przychody Funduszu, którego celem jest wsparcie działań zmierzających do poprawy zdrowia i jakości życia w Rzeczypospolitej Polskiej, zrealizowano w wysokości 4275,6 mln zł, przy czym 4000 mln zł stanowiła zaplanowana wpłata z budżetu państwa przekazana przez ministra właściwego do spraw zdrowia. Koszty Funduszu zrealizowano w wysokości 2352,5 mln zł, przy czym koszty realizacji zadań Funduszu były wyższe o 1209,4 mln zł niż w roku poprzednim[378].

Mimo upływu ponad trzech lat od utworzenia Funduszu Medycznego w znikomym stopniu zrealizowano zadania w ramach dwóch subfunduszy: Infrastruktury Strategicznej (zakup aparatury medycznej w kwocie 3,2 mln zł, co stanowiło jedynie 3,2% środków zaplanowanych na to zadanie) i Modernizacji Podmiotów Leczniczych (Minister Zdrowia nie ogłosił sześciu z siedmiu przewidzianych konkursów, na które planowano wydatki w kwocie 1641 mln zł), w związku z opóźnieniami oraz zmianami w koncepcji wydatkowania środków. Do końca 2023 r. w ramach tych subfunduszy dokonano zakupu jedynie pojedynczych sztuk aparatury medycznej zamiast oczekiwanych zmian infrastruktury strategicznej ochrony zdrowia, wpływającej na jakość i dostępność oraz bezpieczeństwo udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej.

---

376 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2023 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*, Nr ewid. 49/2024/P/24/001/KPS, Warszawa 2024.

377 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 47 – Energia oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny*, Nr ewid. 81/2024/P/24/001/KGP, Warszawa 2024.

378 W kwocie kosztów w 2022 r. ujęto wpłatę w wysokości 1000 mln zł przekazaną na polecenia Prezesa Rady Ministrów do Funduszu Pomocy na zadania niezwiązane z celami ustawowymi Funduszu Medycznego. Podstawą wpłaty był art. 14 ust. 22 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy (Dz. U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.).

W 2023 r. faktycznym wykonawcą większości zadań w ramach subfunduszy Rozwoju Profilaktyki i Terapeutyczno-Innowacyjnego nadal był Narodowy Fundusz Zdrowia, zaś koszty w kwocie 2,1 mld zł pokrywane były z Funduszu Medycznego (89% kosztów Funduszu Medycznego).

Wśród szeregu innych nieprawidłowości wskazanych przez Najwyższą Izbę Kontroli najistotniejsze to:
- przekazanie środków do Narodowego Funduszu Zdrowia w łącznej kwocie 19,9 mln zł na finansowanie współczynników korygujących świadczeniodawcom realizującym program pilotażowy *Profilaktyka 40 PLUS*, co było niezgodnie z art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o Funduszu Medycznym oraz z przedmiotem umowy o udzielenie dotacji;
- niecelowy i niegospodarny zakup zwiększonej liczby szczepionek przeciwko HPV o 48 552 dawek w kwocie 6,3 mln zł, przekraczający bieżące potrzeby;
- brak zatwierdzenia sprawozdań finansowego i merytorycznego oraz rozliczenia dotacji za 2023 r. dotyczącej umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia na dofinansowanie programów polityki zdrowotnej realizowanych przez gminy w obszarze edukacji[379].

Fundusz Zapasów Interwencyjnych

Fundusz Zapasów interwencyjnych w szczególności gromadzi środki na tworzenie i utrzymywanie zapasów agencyjnych, głównie ropy naftowej i paliw. Fundusz w 2023 r. osiągnął przychody w wysokości 1565,6 mln zł, a głównym ich źródłem były opłaty zapasowe wnoszone przez producentów i handlowców prowadzących działalność gospodarczą na rynku paliw. Na koniec 2023 r. Fundusz posiadał ponadto zaległości na kwotę 455,5 mln zł, na co składały się głównie: nieuiszczone opłaty zapasowe i kary pieniężne z tego tytułu, kary za niedopełnienia obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw.

Koszty realizacji zadań ustawowych Funduszu wyniosły 1664 mln zł i składały się na nie głównie koszty związane z zakupem paliw na zapasy agencyjne i koszty utrzymania tych zapasów.

Stwierdzone w kosztach Funduszu nieprawidłowości na łączną kwotę 379,1 mln zł (22,8% kosztów ogółem) dotyczyły zamówień publicznych oraz niecelowego zakupu gadżetów reklamowych niezwiązanych z celami i zadaniami Funduszu[380].

Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej

Celem Funduszu jest finansowanie przebudowy, remontów i dofinansowanie inwestycji obiektów sportowych, rozwijanie sportu wśród dzieci i młodzieży, osób niepełnosprawnych, realizacja zadań z zakresu zdrowia publicznego oraz rozwój turystyki społecznej sprzyjającej aktywności fizycznej społeczeństwa. Przychodami Funduszu były: 75% wpływów z dopłat do gier losowych objętych monopolem Państwa[381]; środki stanowiące koszty Narodowego Funduszu Zdrowia, o których mowa w art. 117 ust. 1 pkt 4b ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finan-

379 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego*, Nr ewid. 32/2024/P/24/001/KZD, Warszawa 2024.

380 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Zapasów Interwencyjnych*, nr LWA.410.1.6.2024.

381 Art. 86 ww. ustawy.

sowanych ze środków publicznych[382] oraz dotacje z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury fizycznej.

Planowane przychody zostały zrealizowane w kwocie 2028 mln zł, z czego największą pozycję stanowiły wpływy z dopłat do stawek w grach losowych (1108 mln zł) oraz wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy (591,9 mln zł). W latach 2020-2023 przychody Funduszu wzrosły o 1205,9 mln zł.

Plan kosztów Funduszu został zrealizowany w wysokości 1560 mln zł (w porównaniu do 2020 r. wzrost o 682,5 mln zł - 77,8%), z czego prawie połowę wydatkowano na przebudowę, remonty i dofinansowanie inwestycji obiektów sportowych (773,1 mln zł). Kolejne istotne kwoty z tego funduszu przeznaczono na rozwijanie sportu wśród dzieci i młodzieży – 693,3 mln zł, rozwijanie sportu wśród osób niepełnosprawnych – 65 mln zł oraz zadania z zakresu zdrowia publicznego – 20 mln zł[383].

Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców

Zadania Funduszu związane są z utworzeniem, rozwojem i funkcjonowaniem centralnej ewidencji pojazdów i centralnej ewidencji kierowców, w tym Krajowego Punktu Kontaktowego, centralnej ewidencji posiadaczy kart parkingowych, elektronicznego katalogu marek i typów pojazdów homologowanych oraz dopuszczonych do ruchu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Przychody Funduszu w 2023 r. zostały zrealizowane w kwocie 227,8 mln zł i pochodziły głównie z opłat ewidencyjnych przekazywanych przez ubezpieczycieli i stacje kontroli pojazdów oraz opłat pobranych za udostępnienie danych lub informacji z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Centralnej Ewidencji Kierowców (166 mln zł). W 2023 r. pierwotny plan przychodów Funduszu zwiększono o kwotę 100 mln zł z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z informatyzacją państwa,kwota ta miała być wpłacona na rachunek Funduszu przez jednostki nadzorowane przez Ministra Cyfryzacji[384]. Ostatecznie jednostki te, zgodnie z poleceniami Ministra, wpłaciły łącznie tylko 54 mln zł.

Koszty Funduszu zrealizowano w wysokości 285,8 mln zł (75,7% planu), z czego koszty związane z rozwojem i funkcjonowaniem Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców w wysokości 154,4 mln zł, a koszty związane z informatyzacją państwa w wysokości 104,4 mln zł. Pozostałe 27 mln zł poniesionych kosztów stanowiła wpłata do Funduszu Pomocy. Główne zadanie, które nie zostało zrealizowane, dotyczyło zawarcia umowy na modernizację systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców.

Dysponent Funduszu, podobnie jak i w roku 2022, nie posiadał rzetelnych informacji na temat stanu należności Funduszu, co świadczy o niezrealizowaniu wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. oraz po kontroli *Funkcjonowanie systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK 2.0) oraz zarządzanie Funduszem Celowym CEPiK*[385]. Ponadto dysponent Funduszu kolejny rok z rzędu

382 Dz. U. z 2024 r. poz. 146.

383 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 25 – Kultura fizyczna oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej* Nr ewid. 68/2024/P/24/001/KNO, Warszawa 2024 r.

384 Centralny Ośrodek Informatyki w wysokości 32 mln zł, Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa NASK w wysokości 67 mln zł i Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy w wysokości 1 mln zł.

385 Informacje o wynikach kontroli – *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców*. Nr ewid. 31/2023/P/23/001/KAP, Warszawa 2023 r. oraz *Funkcjonowanie systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK 2.0) oraz zarządzanie Funduszem Celowym CEPiK*. Nr ewid. 126/2023/P/23/004/KAP, Warszawa 2024 r.

nie podejmował skutecznych działań zmierzających do zakończenia budowy systemu CEPiK 2.0 w zakresie Centralnej Ewidencji Kierowców[386].

Fundusz Reprywatyzacji

Celem Funduszu jest zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa oraz wypłatę odszkodowań lub zadośćuczynień, o których mowa w art. 33 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa[387].

Przychody Funduszu w 2023 r. zostały zrealizowane w kwocie 353 mln zł. Były one niższe o 4586,9 mln zł od uzyskanych rok wcześniej, co wynikało z otrzymania w 2022 r. nieodpłatnie skarbowych papierów wartościowych o wartości 4622,3 mln zł.

Plan kosztów Funduszu został zrealizowany w wysokości 154 mln zł. Były one niższe o 6783 mln zł w porównaniu do 2022 r., kiedy to Fundusz przeprowadził transakcje obejmowania lub nabywania akcji (udziałów) przez Skarb Państwa w spółkach na kwotę 6463,2 mln zł. Dominującą pozycję kosztów w 2023 r. – 121,2 mln zł – przeznaczono na zaspokojenie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, tj. zadań, do których Fundusz ten został pierwotnie powołany.

W art. 25 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023[388] wskazano, że minister właściwy do spraw budżetu może przekazać Funduszowi Reprywatyzacji skarbowe papiery wartościowe do kwoty 20 mld zł, a dysponent Funduszu na wniosek Prezesa Rady Ministrów, ze względu na szczególny interes gospodarczy państwa może dokonać sprzedaży skarbowych papierów wartościowych.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w polskim porządku prawnym nie powinny funkcjonować dwa państwowe fundusze celowe (Fundusz Reprywatyzacji i Fundusz Inwestycji Kapitałowych), których środki są przeznaczane na realizację de facto tych samych zadań, czyli na nabywanie lub obejmowanie akcji (udziałów) przez Skarb Państwa w spółkach. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę zaprzestania projektowania przepisów umożliwiających Skarbowi Państwa nabywanie lub obejmowanie akcji lub udziałów w spółkach ze środków Funduszu Reprywatyzacji i ograniczenie zadań tego Funduszu do zadań, do jakich został on pierwotnie powołany, tj. zaspokajania roszczeń reprywatyzacyjnych[389].

Fundusz Wsparcia Policji

Celem Funduszu jest między innymi pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji. Przychody Funduszu w 2023 r. zrealizowano w wysokości 107,5 mln zł. W porównaniu do poprzedniego roku przychody Funduszu były niższe o 1043,5 mln zł, co wynikało z faktu, że w 2022 r. Fundusz został zasilony wpłatą z budżetu państwa. W 2023 r. koszty realizacji zadań Funduszu wyniosły 133 mln zł i były niższe o 1391 mln zł niż rok wcześniej[390]. Kontrole w Wojewódzkich Funduszach Wsparcia Policji wykazały szereg nieprawidłowości, do których należało przede wszystkim nieter-

386 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców*, Nr ewid. 75/2024/P/24/001/KAP, Warszawa 2024.

387 Dz. U. z 2021 r. poz. 795.

388 Dz. U. poz. 2666, ze zm.

389 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*. Nr ewid. 78/2024/P/24/001/KBF, Warszawa 2024 r.

390 W sprawozdaniu za 2022 r. koszty zostały zawyżone o kwotę przelewów redystrybucyjnych o 1048,6 mln zł.

minowe regulowanie zobowiązań (Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy, Krakowie i Łodzi), co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Ponadto Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu zapłaciła ze środków Funduszu kwotę 500 tys. zł przed wykonaniem pełnego zakresu umowy za dostawę stacji pipetującej TECAN[391].

Fundusz Kompensacyjny Badań Klinicznych

Środki Funduszu są przeznaczane na wypłatę świadczeń kompensacyjnych w przypadku śmierci, uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia w wyniku udziału w badaniu klinicznym.

Fundusz w 2023 r. osiągnął przychody w wysokości 9,7 mln zł, a głównym ich źródłem były wpłaty sponsorów z tytułu wniosków o wydanie pozwolenia na badanie kliniczne. Koszty realizacji zadań ustawowych Funduszu wyniosły 0,04 mln zł i dotyczyły zakupu oprogramowania do obsługi Funduszu.

Dysponent Funduszu z dwutygodniowym opóźnieniem opracował pierwszy plan finansowy, trzy tygodnie po terminie przekazał Ministrowi Zdrowia sprawozdania z jego realizacji oraz nie dochował należytej staranności przy weryfikacji wpłat z tytułu opłat za złożenie wniosku o przyznanie świadczenia kompensacyjnego[392].

2. Państwowe osoby prawne

Państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 ust.1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych[393], są jednostkami organizacyjnymi utworzonymi na mocy odrębnych ustaw do realizacji gospodarczych zadań państwa oraz pełnienia określonych funkcji publicznych, prowadzącymi samodzielną gospodarkę w zakresie określonym ustawowo. Podstawą ich gospodarki finansowej są plany finansowe ujmowane w ustawie budżetowej obejmujące między innymi przychody z prowadzenia własnej działalności, których wielkość zależy od rodzaju świadczonych usług.

391 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji*. Nr ewid. 53/2024/P/24/001/KPB, Warszawa 2024.

392 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Kompensacyjnego Badań Klinicznych*. Nr ewid. 33/2024/P/24/001/KZD, Warszawa 2024.

393 Wyłączeniu spod tego przepisu podlegają przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, instytuty działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banki oraz spółki prawa handlowego.

Tabela 44. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Państwowe osoby prawne ogółem										
Przychody, w tym	12 422,7	15 972,7	24 357,2	22 208,3	23 745,5	24 260,7	195,3	151,9	99,6	102,2
Dotacje[1]	1 253,9	1 644,0	2 525,5	2 596,6	2 820,7	2 907,5	231,9	176,9	115,1	103,1
Koszty	13 683,3	16 127,2	18 389,0	23 230,6	26 058,8	23 654,2	172,9	146,7	128,6	90,8
Wynik finansowy brutto	-1 260,7	-154,3	5 968,3	-1 022,3	-2 313,3	606,5	X	X	10,2	X
Państwowe osoby prawne dotowane										
Przychody	6 630,6	9 902,7	16 785,7	14 387,0	15 741,6	15 978,6	241,0	161,4	95,2	101,5
Koszty	7 799,0	9 786,1	11 282,4	14 895,4	17 470,4	15 576,5	199,7	159,2	138,1	89,2
Wynik finansowy brutto	-1 168,4	116,8	5 503,3	-508,4	-1 728,8	402,1	X	344,2	7,3	X
Państwowe osoby prawne niedotowane										
Przychody	5 792,0	6 070,0	7 571,5	7 821,3	8 003,9	8 282,2	143,0	136,4	109,4	103,5
Koszty	5 884,3	6 341,1	7 106,5	8 335,2	8 588,4	8 077,8	137,3	127,4	113,7	94,1
Wynik finansowy brutto	-92,3	-271,1	465,0	-513,9	-584,5	204,4	X	X	44,0	X

[1] Dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Ponad 76% (18 559,7 mln zł) przychodów i ponad 77% (18 277,8 mln zł) kosztów wszystkich państwowych osób prawnych zrealizowano w trzech z nich, tj.: Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie.

Najwyższy wzrost przychodów w porównaniu z 2022 r. nastąpił w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (o 589,5 mln zł, tj. o 9,3%), Agencji Badań Medycznych (o 291,7 mln zł, tj. o 91,5%), Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (o 132,7 mln zł, tj. 11%)[394]. Jednocześnie w największym stopniu przychody obniżyły się w przypadku Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (o 1382,2 mln zł, tj. o 12,2%) i Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (o 419,3 mln zł, tj. o 19,4%).

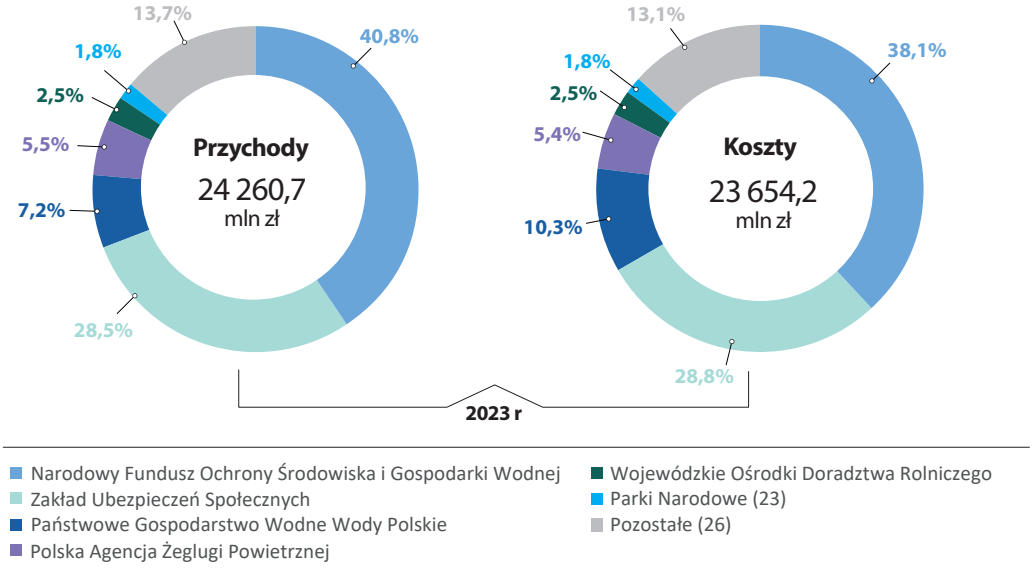
Dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej w 2023 r. otrzymały 62 państwowe osoby prawne i stanowiły one 12% ich przychodów ogółem. Największe kwoty przekazano na działalność: Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – 857,3 mln zł, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 601,8 mln zł, Agencji Badań Medycznych – 173,3 mln zł oraz Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej – 167,8 mln zł.

Wszystkie państwowe osoby prawne odnotowały wzrost kosztów w porównaniu do roku poprzedniego na sumę 5265,3 mln zł, z czego w największym stopniu koszty wzrosły w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na kwotę 3036,5 mln zł.

[394] Pominięto państwowe osoby prawne, dla których 2023 r. był pierwszym pełnym rokiem działania, tj. Akademię Kopernikańską i Instytut Rozwoju Języka Polskiego im. Maksymiliana Marii Kolbego.

Dodatni wynik finansowy osiągnęły 52 państwowe osoby prawne, tj. 7 mniej niż w poprzednim roku. Najwyższy zysk zrealizowano w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (900,9 mln zł), Urzędzie Dozoru Technicznego (131,6 mln zł) i Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (83,5 mln zł). Największa strata brutto wystąpiła z kolei w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie (702,5 mln zł) oraz Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego (24,3 mln zł)[395]. Dodatnie wyniki finansowe większości państwowych osób prawnych (tj. 75% jednostek) świadczą o ich zdolności samofinansowania działalności.

Infografika 54. Przychody i koszty państwowych osób prawnych w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W kontrolowanych podmiotach zbadano próbę kosztów stanowiących 17,8% ich kosztów ogółem (4217,8 mln zł), w której stwierdzono nieprawidłowości rzędu 348,6 mln zł. Na 65 zbadanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w wyniku których poniesiono wydatki w kwocie 10,6 mln zł, nieprawidłowości stwierdzono w pięciu na kwotę 232,4 tys. zł.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Celem działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w ustawie.

Przychody ogółem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2023 r. zrealizowano w kwocie 9907,9 mln zł. Były one o 1382,2 mln zł niższe niż w 2022 r., co wynikło głównie ze zmniejszenia wpływów ze sprzedaży przez Komisję Europejską uprawnień do emisji gazów

[395] W pozostałych piętnastu państwowych osobach prawnych strata wyniosła łącznie 20,9 mln zł, przy czym w siedmiu z nich nie przekroczyła 1 mln zł.

cieplarnianych (953,2 mln zł wobec 2937,2 mln zł rok wcześniej). Głównym źródłem przychodów Funduszu były opłaty, kary i składki wynikające z ustaw (4179,3 mln zł)[396].

Koszty ogółem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2023 r. zrealizowano w kwocie 9007 mln zł i były one wyższe o 3036,5 mln zł niż rok wcześniej. Dominowały w nich koszty realizacji zadań (8760,9 mln zł), tj. środki przekazane innym podmiotom na realizację programów Funduszu[397]. Zwiększenie kosztów dotyczyło głównie wypłat w ramach programu *Czyste Powietrze*[398], co wynikało z udostępnienia go większej liczbie beneficjentów oraz ze wzrostu średniej wysokości dotacji. W 2023 roku wypłaty na dotacje dla beneficjentów, za pośrednictwem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w ramach programu *Czyste Powietrze* osiągnęły 4083,4 mln zł i były wyższe o 1929,9 mln zł niż rok wcześniej.

W wyniku szczegółowego badania kosztów Funduszu stwierdzono, że środki w kwocie 140 mln zł zostały przekazane Komendzie Głównej Policji poprzez rezerwę celową poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* w związku z kontynuowaniem realizacji umowy na zakup dwóch śmigłowców w ramach zadania „Pomagamy i chronimy – Policja i Państwowa Straż Pożarna na straży bioróżnorodności", mimo że ochrona bioróżnorodności nie należała do zadań Policji, w myśl art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[399]. Rok wcześniej, po stwierdzeniu analogicznej nieprawidłowości w Funduszu na kwotę 35 mln zł, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek pokontrolny o przyznawanie środków z programów priorytetowych wyłącznie podmiotom wymienionym jako beneficjenci programu, których ustawowe zadania wpisują się w cele danego programu priorytetowego.

Fundusz udzielił dofinansowania Instytutowi Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie w umowie opiewającej na kwotę 250 mln zł na realizację przedsięwzięcia pod nazwą *Stały monitoring wód powierzchniowych i systemu wczesnego ostrzegania*, w której to umowie nie zawarto gwarancji zapewnienia funkcjonowania tego sytemu po zakończeniu umowy dofinansowania. Właściwy dobór metod i środków służących utworzeniu nowego systemu monitoringu zagrożeń wód śródlądowych, w sytuacji braku regulacji prawnych stanowiących podstawę funkcjonowania nowego systemu, nie został określony ani w programie *Wspieranie działalności monitoringu środowiska*, ani w umowie. Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, było też działaniem niegospodarnym. W wyniku realizacji umowy w 2023 r. Fundusz wypłacił środki na kwotę 52,9 mln zł.

396 Najistotniejsze źródła przychodów: opłaty eksploatacyjne i koncesyjne określone w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633, ze zm.); opłaty za usługi wodne określone w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.); opłaty zastępcze i kary określone w ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2166, ze zm.); opłata emisyjna, o której mowa w art. 321a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska; opłaty zastępcze określone w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 20) i z ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2023 r. poz. 846, ze zm.).

397 Środki przekazywane są w szczególności jednostkom samorządu terytorialnego i ich związkom, państwowym jednostkom budżetowym, przedsiębiorcom oraz osobom fizycznym, osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej.

398 Program uruchomiono w 2018 r., a jego celem jest poprawa jakości powietrza oraz zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych poprzez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Został przeznaczony dla osób fizycznych. Nabór wniosków o dofinansowanie prowadzony był w trybie ciągłym przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

399 Dz. U. z 2024 r. poz. 145.

Poza tym we wszystkich zbadanych medialnych kampaniach społecznych, na które przeznaczono w sumie 7,1 mln zł, Fundusz nie określił założeń ewaluacyjnych w sposób umożliwiający ocenę faktycznej skuteczności i efektywności tych kampanii[400].

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Zakład Ubezpieczeń Społecznych powołano w celu realizacji zadań związanych z finansowaniem świadczeń w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego i świadczeń opieki zdrowotnej na rzecz uprawnionych osób. Dysponuje on środkami finansowymi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych i Funduszu Rezerwy Demograficznej. Za pośrednictwem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytur Pomostowych prowadzone są rozliczenia zbieranych składek i wypłacanych świadczeń. W Funduszu Rezerwy Demograficznej gromadzone są środki mające zwiększyć bezpieczeństwo wypłacalności świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego. Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzi też rozliczenia z budżetem państwa z tytułu między innymi dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i świadczeń zleconych do wypłaty, a także realizuje zadania w zakresie polityki i pomocy społecznej.

W 2023 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zrealizował przychody ogółem w kwocie 6904,7 mln zł, a ich główne źródło (5170,2 mln zł) stanowił odpis z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na działalność bieżącą[401]. W latach 2020-2023 przychody Zakładu wzrosły o 44,2% (z 4786,9 mln zł), co wynikało głównie ze wzrostu wskazanego wyżej odpisu o 33,8%.

Koszty działalności bieżącej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w 2023 r. wyniosły 6821,2 mln zł, a ich największą część stanowiły wynagrodzenia (4288,6 mln zł) i usługi obce (1033,4 mln zł). W latach 2020-2023 koszty działalności bieżącej wzrosły o 36,2%, co wynikało głównie ze wzrostu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, powrotu do pełnoskalowej działalności po lockdownie spowodowanym pandemią COVID-19, ogólnorynkowego wzrostu cen towarów i usług oraz realizacji nowych zadań zleconych w ramach programów rządowych.

W 2023 r. wydano 878,1 tys. decyzji wskutek załatwienia wniosków pierwszorazowych w sprawach świadczeń, tj. o 13,8 tys. (1,6%) mniej niż w poprzednim roku. Najwięcej decyzji wydano w sprawach: emerytur (582,1 tys.), świadczeń uzupełniających dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (108,3 tys.) i rent rodzinnych (90,4 tys.).

W 2023 r. oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych rozpatrzyły 4969,8 tys. spraw o wypłatę świadczeń krótkoterminowych i zasiłków pogrzebowych, tj. o 186,6 tys. (3,6%) mniej niż w 2022 r. Najwięcej spraw dotyczyło ustalenia prawa do zasiłku chorobowego (3457,3 tys., tj. 69,6%) i zasiłku opiekuńczego (564,5 tys., tj. 11,4%). Największy spadek w liczbie spraw w porównaniu z rokiem poprzednim odnotowano w tych, których przedmiotem było ustalenie zasiłku opiekuńczego (o 6,4%) i zasiłku chorobowego (o 3,8%), natomiast wzrost wystąpił jedynie w przypadku spraw o zasiłek macierzyński (o 12,2%). Wynikało to ze zmiany przepisów regulujących prawo do urlopu

400 Kampanie: *Czyste Powietrze* (5,9 mln zł), *Projekt Doradztwa Energetycznego* (0,9 mln zł zł) i *Mój prąd* (0,2 mln zł). Obsługę medialną, promocyjną i informacyjną prowadził wykonawca wybrany w wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego.

401 Odpis ten dokonano na podstawie art. 19 ustawy budżetowej na rok 2023 w wysokości określonej w tym przepisie. Zgodnie z art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wysokość odpisu ustala się corocznie w ustawie budżetowej na podstawie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu. Odpis obciąża fundusze wyodrębnione w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, o których mowa w art. 55 ustawy o ubezpieczeniach społecznych, tj. emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy.

rodzicielskiego i prawo do zasiłku macierzyńskiego, wprowadzonych ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw[402].

Najwyższa Izba Kontroli w działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stwierdziła nieprawidłowości polegające między innymi na:

– niecelowym i niegospodarnym poniesieniu kosztów w łącznej kwocie 1,6 mln zł na produkcję spotów i materiałów edukacyjno-informacyjnych oraz zakup czasu antenowego w telewizji i radiu na działania informujące o podwyższeniu świadczenia wychowawczego od stycznia 2024 r. Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci[403] nie nadała Zakładowi stosownego uprawnienia do prowadzenia powyższej kampanii informacyjno-promocyjnej, a ponadto Zakład dysponował narzędziami pozwalającymi na bezpośrednie informowanie świadczeniobiorców o uprawnieniach dla rodzin;
– niegospodarnym poniesieniu kosztu w wysokości 377,5 tys. zł na przygotowanie i wysłanie ulotki promocyjnej do 8562,7 tys. świadczeniobiorców, których objęła waloryzacja oraz wypłata tzw. 13. i 14. emerytury. Treść ulotki zawierała elementy stanowiące promocję polityki i osiągnięć Rządu[404], co wykraczało poza działanie popularyzacji wiedzy o ubezpieczeniach społecznych, określone w art. 68 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[405];
– udzieleniu jednego zamówienia publicznego o wartości 159,9 tys. zł[406] bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, co stanowiło naruszenie art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy[407].

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła ponadto kontrolę dochodzenia składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w latach 2019-2022. Zakres kontroli w centrali i dwunastu oddziałach Zakładu objął sprawdzanie zgłaszania do ubezpieczenia i udzielania ulg w opłacaniu składek oraz dochodzenie należności z tytułu składek i udzielanie ulg w ich spłacie.

Stwierdzono, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych, co do zasady, prawidłowo prowadził działania w zakresie dochodzenia składek i udzielania ulg w ich pobieraniu. Nie były one jednak w pełni skuteczne w zakresie prawidłowości i terminowości realizowanych zadań. W oddziałach Zakładu nieprawidłowości dotyczyły głównie prowadzenia działań przedegzekucyjnych, wystawiania tytułów wykonawczych, a także niezgodności postępowań z uregulowaniami wewnętrznymi. Podejmowane działania naprawcze nie zapewniły skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie terminowej obsługi kont płatników składek, w szczególności w podejmowaniu działań zmierzających do odzyskania należności z tytułu składek oraz przeciwdziałania ich przedawnieniom.

402 Dz. U. poz. 641.

403 Dz. U. z 2024 r. poz. 421.

404 W ulotce zawarto między innymi następujące stwierdzenie: „Troska o emerytów to jedno z najważniejszych zobowiązań rządu. Seniorzy i renciści mogą czuć się bezpiecznie, bowiem jesteśmy gwarantem wypłaty świadczeń i dalszej poprawy Państwa bezpieczeństwa socjalnego". Pod treścią ulotki występują nazwiska Prezesa Rady Ministrów, Mateusza Morawieckiego, Minister Rodziny i Polityki Społecznej, Marleny Maląg, i Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Gertrudy Uścińskiej.

405 Dz. U. z 2024 r. poz. 497.

406 Przedmiotem zamówienia było przeprowadzenie badania na reprezentatywnej grupie kobiet w wieku 25-40 lat mających dzieci, dotyczącego korzystania z opieki lekarskiej w trakcie ciąży, ze wskazaniem na analizę zjawiska korzystania ze zwolnień lekarskich przez tę grupę osób.

407 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej*. Nr ewid. 48/2024/P/24/001/KPS, Warszawa 2024.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie zapewnił zgodności ewidencji należności ze stanem faktycznym. Miało to związek z ograniczoną możliwością umarzania całkowicie nieściągalnych należności w przypadku płatników, którzy zostali zlikwidowani lub wobec których zakończono postępowanie upadłościowe. W blisko połowie zbadanych spraw płatników składek, odpisanie przedawnionych należności w kwocie 99,9 mln zł (25,9% kwoty objętej badaniem) nastąpiło od pięciu miesięcy do ponad 13 lat od upływu terminu przedawnienia lub skorygowania należności.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych w niedostatecznym stopniu realizował przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którymi należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie egzekucji administracyjnej lub sądowej. Stwierdzono, że nie podejmowano lub nieterminowo podejmowano działania przedegzekucyjne i egzekucyjne. Niepodejmowanie działań skutkowało przedawnieniem należności na sumę 2,8 mln zł, a opóźnienia w ich podejmowaniu wynosiły nawet ponad 3 lata. W latach 2019-2022 skuteczność egzekucji utrzymywała się na niskim poziomie (14,6%). Obniżeniu uległ wskaźnik terminowości wystawiania tytułów wykonawczych (z 70,6% na koniec 2019 r. do 56,1% na koniec 2022 r.). Stwierdzono również spadek skuteczności egzekucji własnej prowadzonej przez oddziały Zakładu z 35,4% w 2019 r. do 30,3% w 2022 r. i ponad dwukrotny wzrost przedawnionych należności z winy Zakładu.

Kontrola zarządcza w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych nie funkcjonowała prawidłowo, między innymi w zakresie terminowej i efektywnej obsługi kont płatników składek, w tym podejmowania działań zmierzających do odzyskania należności z tytułu składek oraz przeciwdziałania ich przedawnieniom, a także obsługi wniosków o ulgę w spłacie należności. Kontrola dokumentacji płatników pod kątem prawidłowości i terminowości podejmowanych działań w przypadku ponad połowy z nich ujawniła nieprzestrzeganie procedur wewnętrznych. Dotyczyło to między innymi niedochowania standardu częstotliwości przeglądu konta płatnika oraz standardu jakości, między innymi w zakresie niepodjęcia lub podjęcia z opóźnieniem działań przedegzekucyjnych oraz kierowania należności do przymusowego dochodzenia, odpisywania przedawnionych należności, a także monitorowania ulg. Ponadto oddziały Zakładu nie posiadały narzędzi, które w sposób kompleksowy wskazywałyby stan zadłużenia wszystkich płatników, bez konieczności jego weryfikacji przez pracowników oddziału. Utrudniało to prawidłowe zarządzanie należnościami i podejmowanie skutecznych działań w ich dochodzeniu[408].

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie odpowiada za krajową gospodarkę wodną a do jego zadań należy między innymi: prowadzenie inwestycji z zakresu gospodarki wodnej, utrzymanie wód oraz utrzymanie urządzeń wodnych, zapewnienie ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałanie skutkom suszy, zapewnienie wody na potrzeby ludności, przemysłu oraz rolnictwa.

Przychody ogółem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w 2023 r. zrealizowano w kwocie 1747,2 mln zł, głównie z dotacji z budżetu państwa (857,3 mln zł) i z prowadzonej działalności (657,9 mln zł), w której największą część stanowiły wpływy z tytułów określonych w art. 255 ust.1-9 ustawy Prawo wodne (593,2 mln zł).

Koszty Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w 2023 r. wyniosły 2449,6 mln zł, z czego główną pozycję stanowiły koszty funkcjonowania (2433 mln zł). Państwowe Gospodarstwo

[408] Informacja o wynikach kontroli *Dochodzenie składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*. Nr ewid. 7/2024/P/23/032/KPS, Warszawa 2024.

Wodne Wody Polskie odnotowało najwyższą stratę brutto wśród państwowych osób prawnych w wysokości 702,5 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła między innymi następujące nieprawidłowości w działalności Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie:
- przekroczenie planu finansowego wydatków na sumę 175,6 mln zł, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
- nieterminowe uregulowanie 422 zobowiązań o wartości 124,6 mln zł, co było niezgodne z 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych i skutkowało zapłatą odsetek w wysokości 35,9 tys. zł ;
- rozliczenie w ramach umowy dotacji dokumentów księgowych potwierdzających zaciągnięcie zobowiązań (w łącznej kwocie 16,1 mln zł) przed zawarciem umowy dotacji;
- powierzenie obowiązków i odpowiedzialności głównego księgowego określonych w art. 54 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o finansach publicznych osobom innym niż główny księgowy lub jego zastępcy;
- nieterminowe zwrócenie do Ministerstwa Infrastruktury niewykorzystanej kwoty dotacji w wysokości 0,2 mln zł[409].

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego zapewnia obsługę Komisji Nadzoru Finansowego i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego. W 2023 r. przychody Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego wyniosły 529,4 mln zł, z czego głównym źródłem były wpłaty i opłaty na pokrycie kosztów nadzoru nad rynkiem finansowym wniesione przez podmioty nadzorowane przez Komisję Nadzorów Finansowego (480,8 mln zł)[410]. Koszty ogółem Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego zrealizowano w kwocie 553,7 mln zł, z czego koszty funkcjonowania Urzędu stanowiły 513,6 mln zł. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, zamiast planowanego dodatniego wyniku brutto w kwocie 19,4 mln zł, poniósł stratę w wysokości 24,3 mln zł. Istotny wpływ na powstanie straty miało dokonanie wyższego od zaplanowanego odpisu aktualizującego.

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego przeprowadził w podmiotach nadzorowanych 140 postępowań inspekcyjnych, w tym 29 w podmiotach rynku kapitałowego, 38 w podmiotach rynku ubezpieczeniowego, jedno w podmiocie rynku emerytalnego i 72 w podmiotach rynku bankowego. Ponadto przeprowadzono 2170 postępowań administracyjnych dotyczących całego rynku finansowego[411].

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

Do zadań Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych należy w szczególności prowadzenie badań naukowych w zakresie spraw międzynarodowych, przygotowywanie analiz, ekspertyz i studiów prognostycznych z zakresu spraw międzynarodowych, doskonalenie zawodowe kadr wykonujących zadania w zakresie stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz upowszechnianie w społeczeństwie polskim wiedzy z dziedziny współczesnych stosunków międzynarodowych.

409 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2023 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.* Nr ewid. 41/2024/P/24/001/KSI, Warszawa 2024.

410 Nadzorowi Komisji podlega działalność podmiotów należących w szczególności do sektora bankowego, ubezpieczeniowego, emerytalnego, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, kapitałowego, usług płatniczych i instytucji pożyczkowych.

411 Wystąpienie pokontrolne z kontroli *P/24/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego,* nr KBF.410.1.12.2024.

W 2023 r. w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych przychody ogółem zrealizowano w wysokości 21,6 mln zł, a główne ich źródło stanowiła dotacja podmiotowa z budżetu państwa w wysokości 20,3 mln zł. Pozostałe przychody Instytutu wynikały przede wszystkim z prowadzenia szkoleń, realizowania projektów badawczych, sporządzania ekspertyz, opinii i raportów oraz z działalności wydawniczej. Polski Instytut Stosunków Międzynarodowych w 2023 r. poniósł koszty w kwocie 21 mln zł.

W działalności Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych stwierdzono między innymi nieprawidłowość polegającą na niedozwolonym podziale zamówienia publicznego na druk i dostawę publikacji, ulotek i plakatów, w efekcie czego bez zastosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych udzielono 37 zamówień o łącznej wartości 213 tys. zł netto[412].

3. Agencje wykonawcze

Agencje wykonawcze zgodnie z art. 18 ustawy o finansach publicznych są państwowymi osobami prawnymi tworzonymi na podstawie osobnych przepisów w celu realizacji zadań państwowych. Realizują one zadania gospodarcze, ułatwiając prowadzenie działalności interwencyjnej państwa w takich obszarach, jak rozwój rolnictwa, rozwój nauki, badań naukowych, wspieranie przedsiębiorczości czy gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa.

Tabela 45. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2020–2023[1]

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody, w tym:	13 512,2	13 346,6	27 057,1	13 865,2	29 539,5	23 020,6	170,4	172,5	85,1	77,9
Dotacje[2]	8 414,9	6 996,2	9 687,5	9 749,1	13 988,4	11 219,4	133,3	160,4	115,8	80,2
Koszty	11 879,1	12 617,4	21 423,0	13 244,8	28 605,7	23 072,9	194,2	182,9	107,7	80,7
Wynik finansowy netto	1 053,5	-2,2	5 021,2	352,4	649,4	-2 129,2	x	x	x	x

[1] Uwzględniono również dane Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje agencja wykonawcza Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

[2] Pozycja „Dotacje" obejmuje dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Największy udział w przychodach i kosztach agencji wykonawczych (odpowiednio 60% i 64,6%) osiągnęły Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych. Prawie połowę finansowania zadań agencji wykonawczych w 2023 r. stanowiły dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej, których udział w przychodach agencji wyniósł 48,7% (w 2022 r.

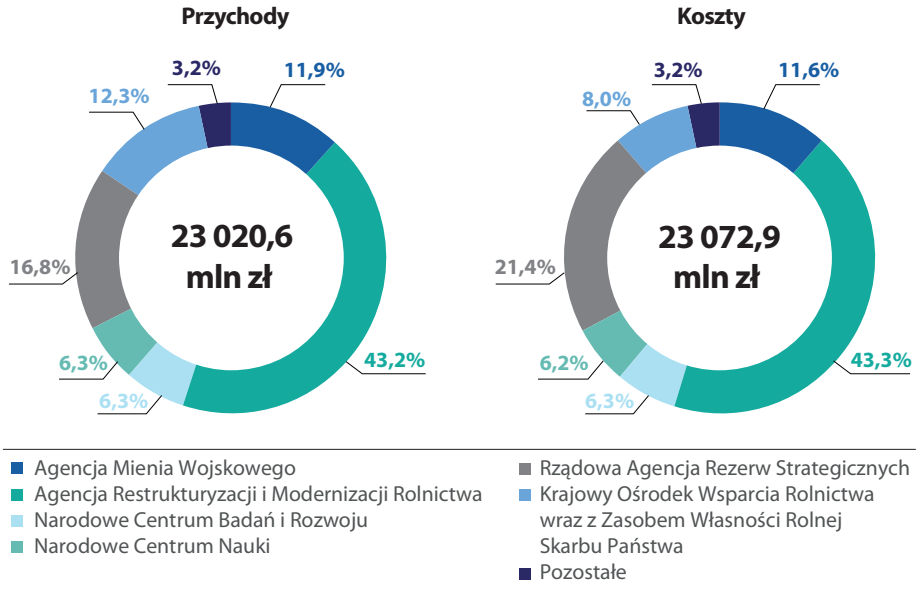
412 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2023 r. planu finansowego Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych*. Nr ewid. 55/2024/P/24/001/LWA, Warszawa 2024.

było to 39,4%)[413]. W 2023 r. wszystkie agencje, oprócz wyodrębnionego finansowo Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, były dotowane. W największym stopniu wsparcie to otrzymała Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (3986,9 mln zł, tj. 35,5% tego rodzaju wsparcia przekazywanego agencjom wykonawczym).

Przychody agencji wykonawczych w 2023 r., podobnie jak rok wcześniej, zostały dodatkowo zasilone na sumę 6686 mln zł z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, tj. z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg[414].

Największej zmianie uległy koszty Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (wzrost o 3512,4 mln zł, tj. 54,3%) oraz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (spadek o 2004,1 mln zł, tj. 28,9%). Na ujemny wynik finansowy netto agencji w 2023 r. w kwocie 2129,2 mln zł, wpłynął przede wszystkim wynik Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (minus 1067,7 mln zł).

Infografika 55. Przychody i koszty agencji wykonawczych w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała cztery spośród 10 funkcjonujących agencji wykonawczych: Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wraz z Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Rządową Agencję Rezerw Strategicznych. Badaniem objęto próbę 6,7% kosztów tychże agencji (1218,8 mln zł), stwierdzając nieprawidłowości rzędu 318,3 mln zł (26,1% próby). Wśród zbadanych 22 zamówień publicznych skala nieprawidłowości wyniosła 1,6 mln zł i dotyczyła pięciu zamówień.

413 Dotacje i środki z Unii Europejskiej są dominującym źródłem finansowania w przychodach Narodowego Centrum Nauki (95,2%), Agencji Mienia Wojskowego (83,5%), Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (83,5%) i Narodowego Instytutu Wolności (81%).

414 Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych uzyskała środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 220,7 mln zł, środki z Funduszu Pomocy w kwocie 310,8 mln zł oraz środki z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w kwocie 348,3 mln zł. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa otrzymała wpłatę z Funduszu Pomocy na kwotę 5806,3 mln zł.

Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych

Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych dba o zapewnienie strategicznych rezerw produktów żywnościowych, medycznych i technicznych oraz zapasów paliw nie tylko w czasie pokoju, ale przede wszystkim na wypadek konfliktu zbrojnego, zagrożenia zdrowia publicznego, klęski żywiołowej lub innej sytuacji kryzysowej. Agencja jest odpowiedzialna nie tylko za gromadzenie i nadzór rezerw strategicznych oraz zapasów paliw, ale także za ich cykliczną wymianę i konserwację.

Źródłami przychodów Agencji były głównie dotacje z budżetu państwa – 1109,7 mln zł, przychody z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego – 879,7 mln zł, przychody z prowadzonej działalności – 501,9 mln zł oraz środki otrzymane z Unii Europejskiej – 462,4 mln zł.

Koszty Agencji zostały zrealizowane w wysokości 4935,1 mln zł, przy czym na realizację zadań poniesiono 2656,1 mln zł, w tym przewidzianych w Rządowym Programie Rezerw Strategicznych, utworzenie rezerw produktów rolnych i rolno-spożywczych, sfinansowanie zadań z usuwaniem skutków sytuacji kryzysowej powstałej, w związku z agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Istotne koszty poniesiono ponadto na przeszacowania wartości zapasów (2088,6 mln zł).

W toku kontroli Agencji stwierdzono nieprawidłowość, która polegała na zaciągnięciu zobowiązań w łącznej kwocie 175,6 mln zł i dokonanie wydatków w łącznej kwocie 141 mln zł z przekroczeniem planu finansowego, co stanowiło naruszenie art. 44 ust 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Ponadto ze środków dotacji podmiotowej dokonano wydatków w łącznej kwocie 111,1 tys. zł na zakup gadżetów reklamowych niezwiązanych z celami i zadaniami Agencji określonymi w art. 31 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych[415].

Z kolei w ramach postępowania o udzielenie zamówienia o wartości brutto 1,6 mln zł na przebudowę budynku hotelowego w zakresie ochrony przeciwpożarowej nie wykluczono z postępowania osoby, po stronie której wystąpił konflikt interesów, co było niezgodne z art. 56 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Stwierdzono również zaniżanie szacunkowych wartości zamówień w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych[416].

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Głównym zadaniem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest dokonywanie płatności z udziałem środków Unii Europejskiej oraz świadczenie pomocy finansowej na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich wynikającej z planu finansowego.

W 2023 r. zrealizowane przychody wyniosły 9946 mln zł, z czego dotacje z budżetu państwa stanowiły 3985,1 mln zł, a środki Funduszu Pomocy 5875 mln zł. Poniesione w 2023 r. koszty wyniosły 9981,2 mln zł, w tym koszty realizacji zadań 8133,4 mln zł. Przychody i koszty Agencji były o około 55% wyższe niż zrealizowane rok wcześniej, co wynikało głównie z rozszerzenia zakresu

415 Dz. U. z 2021 r. poz.255.

416 Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Zapasów Interwencyjnych*, nr LWA.410.1.6.2024.

rzeczowego zadań realizowanych w ramach pomocy krajowej[417]. W efekcie zmian legislacyjnych Agencji powierzono do realizacji w 2023 r. dodatkowo 20 nowych zadań.

W 2023 r. Agencja zrealizowała 29 z 32 zaplanowanych zadań, w tym 18 nowych na które wydatkowano 7261,5 mln zł. Wśród nowych zadań środki przeznaczono między innymi na:
- pomoc dla producenta rolnego, któremu zagraża utrata płynności finansowej w związku z zakłóceniami na rynku rolnym spowodowanymi agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy (na dofinansowanie zakupu nawozów mineralnych – 2835,7 mln zł oraz dofinansowanie sprzedaży zbóż – 2184,9 mln zł);
- pomoc dla producenta rolnego, który poniósł dodatkowe koszty w wyniku braku stabilizacji na rynku pszenicy, gryki lub kukurydzy (713,3 mln zł);
- dopłaty do innych zbóż i roślin oleistych (567,6 mln zł);
- *Program 2023 Locha+* (441,3 mln zł).

Spośród zadań kontynuowanych z lat poprzednich najwyższe koszty poniesiono na:
- dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych i częściową spłatę kapitału kredytów (222,7 mln zł);
- finasowanie lub dofinansowanie ponoszonych przez producentów rolnych kosztów zbioru, transportu i unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarskich (181,2 mln zł);
- pomoc finansową dla kół gospodyń wiejskich (114,2 mln zł);
- pomoc finansową dla producenta rolnego na sfinansowanie nieuregulowanych zobowiązań cywilnoprawnych – nieoprocentowana pożyczka dla producentów świń (47,9 mln zł)[418].

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa realizował zadania w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich.

W 2023 r. przychody Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wyniosły 582,4 mln zł, z tego 534,4 mln zł to były środki finansowe pochodzące z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Poniesione przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa koszty wyniosły 667,6 mln zł, w tym 593,1 mln zł stanowiły koszty jego funkcjonowania. W ramach realizacji zadań Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa poniósł głównie wydatki na rekompensaty dla producentów rolnych na mocy ustawy z 9 maja 2023 r. o Funduszu Ochrony Rolnictwa[419] (16,8 mln zł), wspieranie rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą (16 mln zł), działania w zakresie promocji produktów rolnych, rolno-spożywczych, hodowli roślin uprawnych oraz zwierząt gospodarskich (15,6 mln zł) oraz wsparcie działań rozwojowych i inwestycyjnych w sektorze rolno-spożywczym (13,3 mln zł).

Ponadto w 2023 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa realizował zadania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej jako zadania delegowane z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, między innymi *Program dla szkół, Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych, Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości, Wsparcie działań informacyjnych i promocyj-*

[417] Agencji powierzono do realizacji dodatkowych 20 nowych zadań w 2023 r., dokonując w tym celu stosownych zmian legislacyjnych rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. poz. 187, ze zm.).

[418] Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2023 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej*. Nr ewid.61/2024/P/24/001/KRR, Warszawa 2024.

[419] Dz. U. poz. 1130.

nych realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym. Z tego tytułu Ośrodek wystawił wobec Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dokumenty płatnicze na łączną kwotę 245,6 mln zł, z tego 127,9 mln zł z budżetu środków europejskich i 117,7 mln zł z budżetu państwa.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prowadził gospodarkę finansową Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa odrębnie od własnej gospodarki finansowej. W 2023 r. przychody ogółem Zasobu zostały zrealizowane w wysokości 2247 mln zł, a koszty w kwocie 1170,9 mln zł.

W toku kontroli stwierdzono, iż Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nie stworzył odpowiednich warunków do realizacji zadań związanych z finansowaniem działań innowacyjnych i rozwojowych na rzecz rolnictwa w drodze inwestycji kapitałowych. Tym samym istnieje ryzyko, że przedsięwzięcie polegające na objęciu akcji za kwotę 225 mln zł może nie przynieść oczekiwanych efektów ze względu na nieokreślenie warunków i trybu obejmowania akcji, nieprzeprowadzenie analiz uzasadniających przystąpienie do tego przedsięwzięcia i niezidentyfikowanie występujących w tym zakresie ryzyk oraz brak przygotowania zasobów ludzkich. Ponadto Ośrodek nabył udziały w spółce, która nie posiadała odpowiedniego potencjału do realizacji celu określonego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, jakim jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych[420].

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju zarządza strategicznymi programami badań naukowych i prac rozwojowych, w tym na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz finansuje i współfinansuje takie programy, wspiera komercjalizacje wyników badań naukowych lub prac rozwojowych. Centrum realizuje także międzynarodowe programy badań naukowych lub prac rozwojowych, w tym programy współfinansowane ze środków zagranicznych oraz uczestniczy w realizacji programów finansowanych ze środków UE.

Zrealizowane w 2023 r. przychody wyniosły 1452,6 mln zł, a ich głównym źródłem były dotacje na sumę 1212,2 mln zł. W 2023 r. koszty poniesione przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju wyniosły 1453,3 mln zł, w tym koszty realizacji zadań 1258,3 mln zł. Środki Centrum przekazane innym jednostkom wyniosły 1033,4 mln zł i stanowiły 82,1% kosztów realizacji zadań.

W toku kontroli stwierdzono, iż główna księgowa Centrum nie dokonywała wstępnej kontroli umów i aneksów przed ich zawarciem (zaciągnięciem zobowiązania), do czego była zobowiązana na podstawie art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych[421].

420 Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2023 r. planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z Unii Europejskiej*. Nr ewid. 62/2024/P/24/001/KRR, Warszawa 2024.

421 Informacje o wynikach kontroli *Wykonanie 2023 r. planu finansowego Narodowego Centrum Badań i Rozwoju*. Nr ewid. 70/2024/P/24/001/KNO, Warszawa 2024.

Wyniki pozostałych kontroli Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działalność Narodowego Instytutu Wolności-Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego[422] w zakresie udzielania, wykorzystania i rozliczania środków wsparcia finansowego z wybranych programów[423]. Instytut rozdysponował niemal w całości środki przeznaczone na realizację konkursów w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 i Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWE-FIO na lata 2021-2030. Jednakże w procesach oceny wniosków, wyłaniania beneficjentów, udzielania dotacji, monitorowania i kontroli realizowanych projektów oraz akceptowania rozliczeń projektów stwierdzono liczne nieprawidłowości. Nieprawidłowości te wskazywały na istotne niedostatki organizacyjne i zarządcze, a w skrajnych przypadkach na działania znamionujące konflikt interesów lub zagrożenie czynnikami korupcjogennymi. W badanej działalności stwierdzono, że proces oceny wniosków, wyłaniania projektów do dofinansowania, a także ich weryfikacji i rozliczania był nierzetelny, a w niektórych przypadkach niezgodny z prawem, niecelowy lub niegospodarny. Działania Instytutu w zakresie oceny wniosków złożonych w ramach powyższych programów cechowała dowolność postępowania, przejawiająca się w sporządzaniu ocen strategicznych i konsolidacyjnych w oparciu o niejasne zasady, a także w braku jednolitego podejścia do dokonywania przez beneficjentów zmian we wnioskach, pomimo istnienia w tym zakresie szczegółowych uregulowań.

Komisje konkursowe i panele ekspertów niezgodnie z prawem – tj. bez odnoszenia się do poszczególnych kryteriów oceny merytorycznej, a także w sposób nieprzejrzysty ustalały oceny wybranych wniosków. W toku kontroli zidentyfikowano 72 wnioski, w przypadku których zmieniono punktację (w tym w 25 zmniejszono punktację). Podmiotom, którym przyznano wyższą punktację, niż wynikało to z oceny merytorycznej, przyznano dofinansowanie w wysokości 14,1 mln zł.

Instytut na etapie oceny wniosków nie badał w żaden sposób powiązań kapitałowych i osobowych pomiędzy podmiotami otrzymującymi dofinansowanie. W skrajnym przypadku doprowadziło to do sytuacji kilkukrotnego dofinansowania trzech organizacji, które miały siedzibę lub prowadziły działalność w jednym lokalu w bloku mieszkalnym, pomiędzy którymi występowały dodatkowo powiązania osobowe.

Schemat postępowania Instytutu w przypadku rozliczania umów nie zapewniał rzetelnego i terminowego rozliczania dotacji. Instytut nie posiadał realnej, popartej dokumentami wiedzy co do tego, na co beneficjenci otrzymujący środki publiczne je wydawali i czy wydatki te dokonywane były w sposób celowy i oszczędny oraz z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Ponadto umowy z beneficjentami nie zawierały wymogu konkurencyjnego i przejrzystego wyboru wykonawców dostaw i usług finansowych ze środków pochodzących z dotacji – co powodowało udzielanie ich w skrajnych przypadkach osobom najbliższym i na usługi o ograniczonej mierzalności. Umowy nie zawierały również zabezpieczeń przed zbywaniem nieruchomości nabywanych przez beneficjentów po upływie pięciu lat od dnia ich nabycia lub innych adekwatnych rozwiązań w tym zakresie. Nie prowadzono także wykazu nieruchomości nabywanych przez beneficjentów ze środków przekazywanych przez Instytut.

[422] Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego to agencja wykonawcza odpowiedzialna za wspieranie społeczeństwa obywatelskiego, działalności pożytku publicznego i wolontariatu. Służy organizacjom pozarządowym, kierując do nich programy wsparcia merytorycznego i finansowego.

[423] Wystąpienie pokontrolne z kontroli D/23/505 – *Udzielanie, wykorzystanie i rozliczanie środków wsparcia finansowego z wybranych programów realizowanych przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*, nr KST.411.1.01.2023.

4. Instytucje gospodarki budżetowej

Instytucje gospodarki budżetowej to jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną, utworzone w celu realizacji zadań publicznych. Zadania te wykonują odpłatnie, pokrywając koszty prowadzonej działalności z uzyskanych przychodów. Mogą także otrzymywać dotacje z budżetu państwa, jeśli tak stanowią odrębne ustawy. Prawo tworzenia instytucji gospodarki budżetowej posiadają wyłącznie ministrowie, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz organy lub kierownicy jednostek, wobec których Minister Finansów ma obowiązek włączenia dochodów i wydatków na rok następny do projektu ustawy budżetowej. Zasadnicza część ich działalności dotyczy wykonywania zadań na rzecz organów założycielskich.

Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 grudnia 2022 r.[424] PEPEBE Włocławek Przedsiębiorstwo Państwowe przejął Mazowiecką Instytucje Gospodarki Budżetowej MAZOVIA, wstępując we wszystkie prawa i obowiązki przejmowanego. Nowy podmiot otrzymał nazwę Polska Grupa SW Przedsiębiorstwo Państwowe i zaczął funkcjonować od 4 lutego 2023 r.

Tabela 46. Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody, w tym:	1 072,5	1 437,9	2 556,5	2 503,4	2 634,1	2 123,5	198,0	147,7	83,1	80,6
Dotacje[1]	221,1	400,5	882,8	724,4	722,5	722,3	326,7	180,4	81,8	100,0
Koszty	1 081,5	1 421,4	2 504,9	2 558,4	2 631,3	2 073,5	191,7	145,9	82,8	78,8
Wynik finansowy netto	-10,0	9,3	40,5	-56,7	0,1	42,5	x	457,8	105,0	x

[1] Pozycja „Dotacje" obejmuje dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

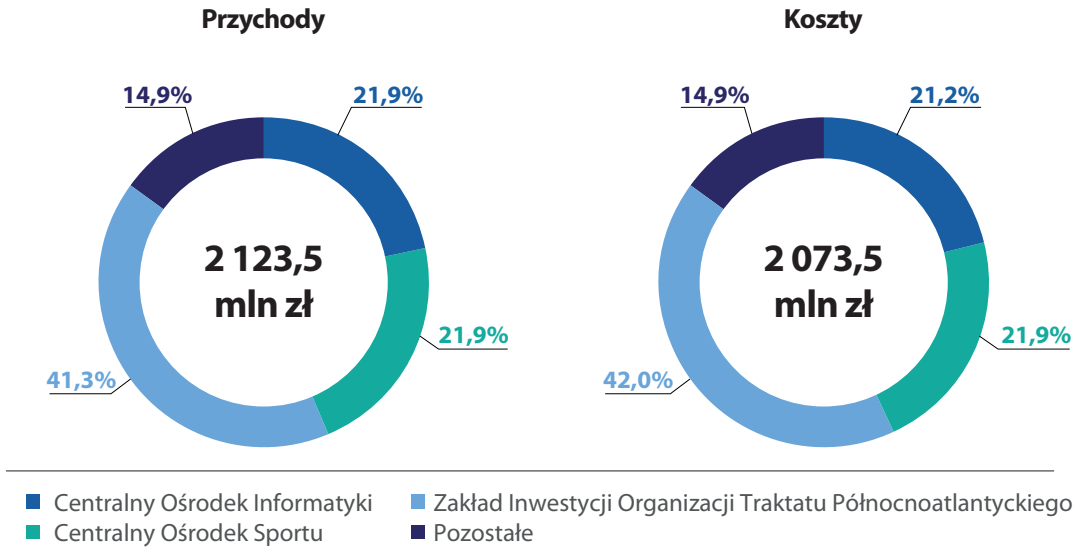
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Spośród instytucji gospodarki budżetowych trzy, to jest Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Centralny Ośrodek Sportu oraz Centrum Obsługi Administracji Rządowej, były dotowane. Kwota otrzymanych dotacji wyniosła 722,3 mln zł i stanowiła 50,7% zrealizowanych przez te trzy instytucje przychodów (1425,7 mln zł). Dotacje zrealizowane na rzecz Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego stanowiły 92,3% ogółu dotacji zrealizowanych na rzecz instytucji gospodarki budżetowej. W największym stopniu zmalały koszty Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (o 305,7 mln zł) i Krajowego Instytutu Mediów (o 19,4 mln zł). Koszty siedmiu instytucji zwiększyły się łącznie o 246,9 mln zł.

Ogółem instytucje gospodarki budżetowej osiągnęły dodatni wynik finansowy netto w kwocie 42,5 mln zł, przy czym dwie z nich uzyskały ujemny wynik finansowy netto: Centrum Obsługi Administracji Rządowej (1,7 mln zł) oraz Centrum Cyberbezpieczeństwa Zamość (0,2 mln zł). Stan środków pieniężnych na koniec roku wszystkich instytucji gospodarki budżetowej wynosił 624,4 mln zł i był o 11% wyższy niż rok wcześniej.

[424] Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości poz. 212.

Infografika 56. Przychody i koszty instytucji gospodarki budżetowej w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

VI. OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

- **Sporządzone przez Radę Ministrów sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w 2023 r. zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz obowiązujących zasad prawnych, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Najwyższa Izba Kontroli kolejny rok z rzędu zwraca jednak uwagę, że sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa i w coraz mniejszym stopniu obrazuje faktyczny stan finansów publicznych.**
- **Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 76 dysponentów części budżetowych (96,2%) oraz 128 dysponentów III stopnia (94,1%).**
- **Najwyższa Izba Kontroli wydała 17 (81%) pozytywnych opinii o prawidłowości ksiąg rachunkowych prowadzonych przez kontrolowanych dysponentów, w tym dziewięciu dysponentów części budżetowych oraz ośmiu dysponentów III stopnia.**

1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej

Rada Ministrów zgodnie z art. 226 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Wykonując powyższy obowiązek oraz na podstawie art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej na rok 2023.

Sprawozdanie zawierało:
- omówienie wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- dochody i wydatki wynikające z zamknięć rachunków budżetu państwa, sporządzone według szczegółowości i układu ustawy budżetowej,
- przychody i koszty państwowych funduszy celowych,
- przychody i koszty agencji wykonawczych,
- przychody i koszty instytucji gospodarki budżetowej,
- przychody i koszty jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

Do sprawozdania Rada Ministrów dołączyła również:
- omówienie wykonania budżetu państwa, z uwzględnieniem różnic między wielkościami uchwalonymi a wykonanymi;
- omówienie wielkości środków własnych Unii Europejskiej, z uwzględnieniem różnic między wielkościami uchwalonymi a wykonanymi;
- informacje dotyczące otrzymanych i wydatkowanych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu i innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;
- sprawozdanie dotyczące przestrzegania zasady stanowiącej, iż kwota państwowego długu publicznego nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto w danym roku budżetowym;

– informację dotyczącą kwot długu, poręczeń i gwarancji sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 38 ustawy o finansach publicznych.

Podstawą sporządzenia sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej były przede wszystkim sprawozdania sporządzone zgodnie z zasadami sprawozdawczości budżetowej określonymi przez Ministra Finansów na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj.:
– łączne sprawozdania z wykonania budżetu państwa, sporządzane przez dysponentów części budżetowych na podstawie sprawozdań budżetowych własnych oraz dysponentów II i III stopnia,
– sprawozdania dysponentów państwowych funduszy celowych, dyrektorów instytucji gospodarki budżetowej oraz organów wykonawczych agencji wykonawczych,
– sprawozdanie z wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Najwyższa Izba Kontroli wydała opinię o sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej na rok 2023 na podstawie:
– sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach wybranych elementów systemu kontroli zarządczej w celu upewnienia się, czy system ten zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań;
– sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach, czy dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniach o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz czy sprawozdania sporządzono terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym;
– przeprowadzenia u 10 dysponentów części budżetowych i 11 dysponentów III stopnia szczegółowego badania ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań;
– sprawdzenia zgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej dotyczących podstawowych wielkości budżetu państwa z mającymi odpowiednio zastosowanie danymi wynikającymi ze sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdań w układzie zadaniowym oraz sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.* zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Tym samym sprawozdanie sporządzone przez Radę Ministrów przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wykonaniu ustawy budżetowej na rok 2023, w tym wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz deficytu budżetu państwa, a także o realizacji planów finansowych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w wyniku rosnącej z roku na rok skali stosowania mechanizmów obniżających przejrzystość realizacji budżetu sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa i w coraz mniejszym stopniu obrazuje faktyczny stan finansów publicznych. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w sprawozdaniu Rady Ministrów nie wykazano zobowiązań niewymagalnych wobec Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Zobowiązanie to wynika z konieczności zwrotu środków przekazanych przez tę spółkę na realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Według stanu na koniec 2023 r. była to kwota 5,2 mld zł. Wyrażona opinia o wiarygodności danych opiera się na obiektywnych dowodach uzyskanych w trakcie badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli opartą na międzynarodowych standardach badania.

2. Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli zbadała i wyraziła opinię o prawidłowości ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych u 10 dysponentów części, dobranych w sposób celowy z uwagi na wysokość wydatkowanych środków[425] oraz 10 dysponentów III stopnia dobranych losowo i jednego dysponenta III stopnia, to jest w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dobranego celowo.

Zbadano księgi rachunkowe dysponentów następujących części budżetowych: *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, *Obrona narodowa*, *Środki własne Unii Europejskiej*, *Obsługa długu Skarbu Państwa*, *Rozwój wsi*, *Sprawy wewnętrzne*, *Szkolnictwo wyższe i nauka*, *Rozwój regionalny*, *Transpor*t oraz *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Kontrolą objęto także księgi rachunkowe 11 dysponentów III stopnia, to jest księgi rachunkowe prowadzone w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Ministerstwie Infrastruktury (część *Transport*), Ministerstwie Klimatu i Środowiska (część *Energia*), Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (część *Rybołówstwo*), Wojewódzkich Komendach Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku i Warszawie, Sądzie Apelacyjnym w Gdańsku, Sądzie Okręgowym w Toruniu, Prokuraturze Okręgowej w Gdańsku, Instytucie De Republica oraz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W Ministerstwie Infrastruktury dla części *Transport* oraz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów badaniem objęto zarówno księgi dysponenta części, jak i dysponenta III stopnia.

W kontrolowanych jednostkach zbadano 2,8 tys. dowodów księgowych dotyczących zapisów o łącznej wartości 140,5 mld zł.

Badanie ksiąg rachunkowych obejmowało weryfikację przyjętych zasad rachunkowości oraz dokumentacji opisującej te zasady pod kątem zgodności z przepisami ustawy o rachunkowości. Ocenie podlegała organizacja rachunkowości i system kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia prawidłowości i rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych. Sprawdzono zgodność sald kont księgi głównej na dzień 1 stycznia 2023 r. z saldami na dzień 31 grudnia 2022 r., tj. zachowanie zasady ciągłości bilansowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości, a także zgodność danych dziennika i zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2023 r. Zweryfikowano również prawidłowość dokumentowania operacji gospodarczych oraz sposób ich ujmowania w księgach rachunkowych w sposób trwały i zgodnie z treścią ekonomiczną, a także kompletność i sprawdzalność ksiąg rachunkowych.

Kontrolą objęto próbę dowodów księgowych dobraną metodą statystyczną, uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru transakcji proporcjonalnie do jej wartości (metoda MUS). Na wielkość próby wpłynęły wyniki analizy ryzyka, uwzględniającej między innymi dotychczasowe wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli oraz ocenę organizacji systemu rachunkowości. Badaniem objęto również dowody księgowe dobrane metodami niestatystycznymi, w tym na podstawie wyników przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, a także przeglądu sprawozdań budżetowych i zestawień obrotów i sald kont analitycznych w zakresie należności i zobowiązań z tytułu dochodów i wydatków budżetowych nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2023 r. oraz na podstawie analizy operacji polegających na uregulowaniu rozrachunków w sposób inny niż poprzez ich zapłatę (na przykład poprzez potrącenie wierzytelności, anulowanie operacji itp.).

[425] Łącznie w wybranych 10 częściach zrealizowano w 2023 r. 62,1% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Z uwagi na pozytywną ocenę ksiąg rachunkowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w ostatnich kilku latach oraz fakt, że sprawozdania finansowe tych jednostek podlegają corocznemu badaniu przez biegłego rewidenta zostały one wyłączone z badania tego zakresu w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.

OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

Pozytywnie oceniono księgi rachunkowe 17 dysponentów (81% skontrolowanych), w których nie stwierdzono nieprawidłowości lub skala i charakter ujawnionych błędów, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych w obszarze odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań. W Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego w dalszym ciągu nie opracowano zasad obiegu i kontroli dokumentów księgowych[426]. Ponadto stwierdzono, że sprawozdania z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich za grudzień 2023 r. w części *Szkolnictwo wyższe i nauka* zostały złożone z jednodniowym opóźnieniem. W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzono, że obowiązująca polityka rachunkowości nie spełniała wszystkich wymogów przewidzianych w ustawie o rachunkowości a ponadto ustalono, że księgi rachunkowe za okresy od grudnia 2022 r. do listopada 2023 r. nie były zamykane w sposób trwały. Trwałego zamknięcia ksiąg rachunkowych dokonano w trakcie trwania kontroli. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdzono, że polityka rachunkowości dla dysponentów III stopnia nie spełniała wszystkich wymogów przewidzianych w ustawie o rachunkowości, a ponadto stwierdzono trzy przypadki ujęcia w księgach rachunkowych operacji niezgodnie z przyjętymi zasadami rachunkowości. W Sądzie Apelacyjnym w Gdańsku w przyjętym planie kont nie wykazano wszystkich faktycznie stosowanych kont księgowych. Stwierdzono również, że jeden pracownik korzystał z systemu finansowo-księgowego pomimo, że formalnie nie posiadał uprawnień przewidzianych w procedurach wewnętrznych. Natomiast w Prokuraturze Okręgowej w Gdańsku stwierdzono przypadki ujmowania w trakcie roku obrotowego operacji gospodarczych w niewłaściwych okresach sprawozdawczych.

W trzech jednostkach: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (zarówno dla dysponenta części, jak i dysponenta III stopnia), Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku oraz w Instytucie De Republica prowadzenie ksiąg rachunkowych oceniono w formie opisowej, ze względu na skalę lub istotność stwierdzonych nieprawidłowości.

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów stwierdzono, że w polityce rachunkowości zamiast opisu przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń gospodarczych na kontach księgowych zawarto jedynie odwołanie do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, które zawiera wzorcowy plan kont dla ogółu jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych w zakresie występujących w nich operacji gospodarczych i nie odwzorowuje charakterystycznych dla Kancelarii Prezesa Rady Ministrów operacji gospodarczych, w szczególności na kontach utworzonych przez jednostkę dla swoich potrzeb, a które nie zostały przewidziane w rozporządzeniu. Ustalono także, że przyjęto nieprawidłowe zasady ewidencji zwrotów wydatków otrzymanych w trakcie roku budżetowego, gdyż wpływy z tego tytułu ujmowano jako dochody budżetowe, a nie zmniejszenie wykonania wydatków w roku budżetowym. Tym samym zawyżono dochody i wydatki jednostki o 379,4 tys. zł. Ponadto część zapisów w księgach rachunkowych nie zawierała opisu operacji gospodarczej, mimo że zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości jest to niezbędny element zapisu księgowego.

W Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku stwierdzono błędy formalne w zapisach księgowych, polegające na wykazywaniu błędnych dat charakteryzujących operacje gospodarcze oraz ujęcie operacji w niewłaściwym okresie sprawozdawczym w trakcie roku

[426] Analogiczna nieprawidłowość została stwierdzona w ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r.* oraz *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r.*

budżetowego. Ponadto ustalono, że księgi rachunkowe za kolejne okresy sprawozdawcze zamykane były z opóźnieniem od jednego do siedmiu miesięcy, a część zapisów księgowych będących podstawą sporządzania sprawozdań miesięcznych była zatwierdzana (księgowana w sposób trwały) po dacie sporządzenia tych sprawozdań[427] co oznacza, że po sporządzeniu sprawozdania można było zmienić treść zapisów księgowych będących podstawą jego sporządzenia.

W Instytucie De Republica stwierdzono, że ustalony system kontroli zarządczej w obszarze prowadzenia rachunkowości nie zapewniał właściwego prowadzenia ksiąg rachunkowych, ze względu na nieprawidłowy system obiegu i kontroli dokumentów, co skutkowało ujmowaniem niektórych operacji gospodarczych w księgach rachunkowych w niewłaściwych okresach sprawozdawczych. W trzech dokumentach zewnętrznych obcych dokonano również korekt dat tych dokumentów w sposób uniemożliwiający odczytanie pierwotnej, korygowanej treści, co naruszało postanowienia art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości.

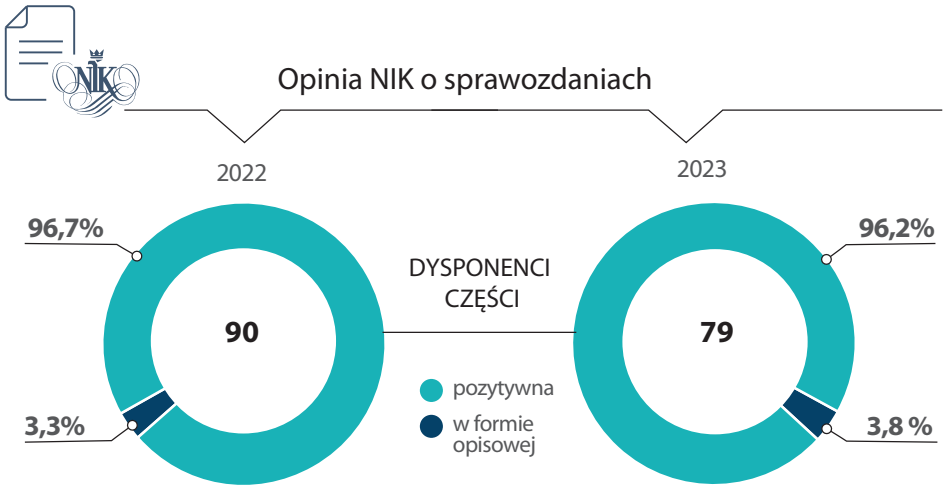
3. Sprawozdawczość budżetowa

Kontrolą rocznych sprawozdań za 2023 r. objęto następujące sprawozdania budżetowe:
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

oraz sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) za czwarty kwartał 2023 r. W częściach, w których wydatkowano środki z budżetu środków europejskich, skontrolowano także sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich oraz Rb-28 UE WPR z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, natomiast w części, w której realizowano dochody budżetu środków europejskich skontrolowano sprawozdanie Rb-27 UE z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich. Kontrolą nie objęto sprawozdania Rb-28 UE KPO z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich ze środków pochodzących z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przeznaczonych na wsparcie o charakterze bezzwrotnym, gdyż sprawozdanie to nie zostało sporządzone. Zbadano sprawozdania dysponentów 79 części budżetowych, sześciu dysponentów II stopnia oraz 136 dysponentów III stopnia.

[427] Czterdzieści trzy zapisy z próby 76 zapisów przyjętej do badania.

Infografika 57. Opinie Najwyższej Izby Kontroli o sprawozdaniach dysponentów części w latach 2022-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Kierownicy jednostek zobowiązani są do sporządzenia sprawozdań rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Zadaniem Najwyższej Izby Kontroli było skontrolowanie i wyrażenie opinii o zgodności tych sprawozdań z wymagającymi zastosowania przepisami prawa oraz sprawdzenie, czy dane wykazane w sprawozdaniach łącznych dysponenta części wynikały ze sprawozdań jednostkowych własnych i dysponentów podległych, a dane ujęte w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanych dysponentów były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Badanie sprawozdań zostało zaplanowane i przeprowadzone w taki sposób, aby uzyskać racjonalną pewność, pozwalającą na wyrażenie opinii o ich prawidłowości. We wszystkich kontrolowanych jednostkach poprzedzone zostało ono analizą planu kont jednostki oraz zestawień obrotów i sald kont księgi głównej i kont analitycznych. Miało to na celu identyfikację wszystkich kont księgowych, na których są ewidencjonowane operacje dotyczące danych, które powinny być prezentowane w sprawozdaniach. Badaniem objęto także wybrane elementy systemu kontroli zarządczej, aby zweryfikować, czy system ten zapewnia w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. U 21 wybranych dysponentów środków budżetu państwa przeprowadzono również kontrolę ksiąg rachunkowych, aby upewnić się, czy księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań, były prowadzone rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami, a dane z nich wynikające były wiarygodne.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sprawozdania 76 dysponentów części budżetowych (96,2% kontrolowanych), w tym dziewięciu z 10, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych oraz sześciu dysponentów II stopnia (100% kontrolowanych). Nieprawidłowości, które nie pozwoliły na wydanie takiej opinii, stwierdzono u trzech dysponentów części[428]. Wynikały one z błędów w sprawozdaniach jednostkowych dysponentów funkcjonujących w ramach tych części.

[428] W odniesieniu do sprawozdań budżetowych dysponentów części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Informatyzacja,* oraz *Rzecznik Praw Pacjenta* wydano opinię w formie opisowej.

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów negatywnie ocenione zostało sprawozdanie Rb-27, ze względu na nieprawidłowe wykazanie zwrotu wydatków w danym roku budżetowym jako dochody. Nieprawidłowość ta, ze względu na swoją skalę, wpłynęła na ocenę sprawozdania Rb-27, ale nie miała wpływu na obniżenie oceny sprawozdania Rb-28. Z tego samego powodu na obniżenie oceny sprawozdania łącznego nie wpłynęły nieprawidłowości stwierdzone w sprawozdaniu Rb-28 sporządzonym przez dysponenta podległego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – Instytucie De Republica.

W części *Informatyzacja* negatywnie zaopiniowano sprawozdanie Rb-27, ze względu na nieprawidłowości w prezentacji należności i zaległości w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta części i dysponenta III stopnia w urzędzie obsługującym Ministra Cyfryzacji.

W części *Rzecznik Praw Pacjenta* negatywnie zaopiniowano sprawozdanie Rb-27, w którym wykazano zawyżoną kwotę należności, a także zaprezentowano jako zaległości należności, których termin zapłaty nie minął. W sprawozdaniach Rb-28, Rb-28 UE oraz Rb-28 Programy nieprawidłowo zaprezentowano kwotę wydatków w dwóch paragrafach klasyfikacji budżetowej, co było skutkiem błędnego ujęcia wydatku w księgach rachunkowych. Kwota nieprawidłowości nie przekraczała przyjętych przez Najwyższą Izbę Kontroli progów istotności, dlatego nieprawidłowość ta nie stanowiła podstawy do obniżenie opinii o sprawozdaniach. Sprawozdanie Rb-Z za czwarty kwartał 2023 r. zostało wprawdzie sporządzone terminowo, ale do Głównego Urzędu Statystycznego przekazano je ze z pięciodniowym opóźnieniem. Ponadto przyjęty w polityce rachunkowości Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zakładowy plan kont nie odpowiadał faktycznie stosowanemu planowi kont, a przy tym część kont syntetycznych nie miała w systemie finansowo-księgowym nadanych nazw.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe sporządzone przez 128 dysponentów III stopnia (94,1% skontrolowanych), w tym dziewięciu z 11 dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych. Do pozostałych sprawozdań Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia. Sprawozdania ośmiu dysponentów (5,9%) zaopiniowano w formie opisowej[429].

Podobnie jak w latach wcześniejszych, najliczniejsze nieprawidłowości związane były z ewidencją i prezentacją należności. W Ministerstwie Cyfryzacji nieprawidłowości te były na tyle istotne, że wpłynęły na opinię o sprawozdaniach łącznych dysponenta tej części budżetowej. Również w Biurze Rzecznika Praw Pacjenta stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ujęcia należności[430]. W pozostałych jednostkach stwierdzono błędy w kalkulacji kwoty odsetek, w wyniku czego ujęto i wykazano w sprawozdaniu zawyżone należności z tego tytułu (Ministerstwo Finansów, część *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*), nieujęciu w sprawozdaniu wszystkich sald należności których termin płatności przypadał na rok 2023 lub lata wcześniejsze (Podlaski Urząd Wojewódzki oraz Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie) oraz wykazaniu w sprawozdaniu należności, których termin płatności przypadał na rok 2024 (Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach).

W Komendach Wojewódzkich Policji w Gdańsku i Szczecinie nieprawidłowo sporządzono sprawozdania Rb-23. W sprawozdaniach zaniżono stan środków i depozytów na rachunkach pomocniczych. Natomiast w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim sprawozdanie Rb-23 przedstawiało prawidłowe kwoty środków pieniężnych pozostających w dyspozycji jednostki, jednak zostało sporządzone

[429] Opinię w formie opisowej wydano w odniesieniu do sprawozdań budżetowych: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i jednostki poległej Instytut De Republica, Ministerstwa Cyfryzacji, Biura Rzecznika Praw Pacjenta, Państwowej Inspekcji Pracy Okręgowego Inspektoratu Pracy w Kielcach, Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, Komendy Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie oraz Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach.

[430] Rzecznik Praw Pacjenta nie ma jednostek podległych, zatem sprawozdania dysponenta III stopnia w tej części i sprawozdania dysponenta części zawierają te same dane.

niezgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych, w których nie ujęto operacji gospodarczych wynikających z jednego wyciągu bankowego.

W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim nieprawidłowo sporządzono sprawozdania dysponenta III stopnia: roczne sprawozdanie Rb-28, w którym wykazano kwoty niezgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych oraz sprawozdanie Rb-BZ1, w którym wykazano kwoty zerowe, zarówno w zakresie planu, jak i wykonania.

W Instytucie De Republica odstąpiono od wydania opinii o sprawozdaniu Rb-28, gdyż przyjęte w tej jednostce zasady obiegu i kontroli dokumentów nie zapewniały kompletności ujęcia w księgach i wykazania w sprawozdaniu zobowiązań. Nieprawidłowości te nie wpłynęły na ogólną ocenę sprawozdań w części Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ze względu na fakt, że wydatki Instytutu De Republica stanowiły mniej niż 1% łącznej kwoty wydatków w tej części.

W Państwowej Inspekcji Pracy Okręgowym Inspektoracie Pracy w Kielcach obniżono ogólną opinię w obszarze sprawozdawczości ze względu na liczne i występujące w sposób ciągły nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg i sprawozdawczości. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na prawidłowość danych wykazanych w opiniowanych rocznych sprawozdaniach, jednak wskazują na istotne słabości systemu kontroli zarządczej.

Ponadto we wszystkich Komendach Wojewódzkich Policji, Komendzie Stołecznej Policji oraz Komendzie Głównej Policji stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nienaliczeniu odsetek od zobowiązań na koniec kwartału i niewykazaniu zobowiązań z tytułu odsetek lub wykazaniu tych zobowiązań w sposób niekompletny. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, jednostki budżetowe mają obowiązek naliczania odsetek na koniec każdego kwartału albo w momencie ich zapłaty[431]. Łączna kwota zidentyfikowanego zaniżenia zobowiązań nie wpłynęła na opinię o sprawozdaniach łącznych w części *Sprawy wewnętrzne* ze względu na przyjęte progi istotności. Ponadto w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta III stopnia w części *Sprawy wewnętrzne*, sporządzonych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wykazaniu jako wydatków tego dysponenta przelewów redystrybucyjnych w łącznej kwocie 30 mln zł do innych dysponentów III stopnia w tej części, którzy faktycznie dokonywali wydatków ze swoich rachunków bankowych. W tym zakresie sprawozdania jednostkowe Rb-28 i Rb-BZ1 tego dysponenta oceniono negatywnie.

Część nieprawidłowości stwierdzonych w sprawozdaniach kontrolowanych jednostek skorygowano w trakcie kontroli, a pozostałe nie miały istotnego wpływu na kwoty prezentowane w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa*.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie zaniechanie sporządzenia sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich ze środków pochodzących z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przeznaczonych na wsparcie o charakterze bezzwrotnym (Rb-28 UE KPO). Do sporządzania sprawozdań Rb-28 UE KPO zobowiązany jest dysponent części *Rozwój regionalny* począwszy od stycznia 2023 r.[432] Uzasadnieniem dla braku sporządzenia miesięcz-

[431] Paragraf 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

[432] Wzór sprawozdania Rb-28 UE KPO oraz zasady jego sporządzania zostały ustalone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2023 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 193).

nych i rocznego sprawozdań Rb-28 UE KPO w ocenie dysponenta części *Rozwój regionalny* miał być fakt, że w budżecie środków europejskich w 2023 r. nie przewidziano środków na finansowanie zadań w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przeznaczonych na wsparcie o charakterze bezzwrotnym, środków na ten cel nie ujęto również w planie dysponenta części *Rozwój regionalny*. Tymczasem obowiązek sporządzenia sprawozdań Rb-28 UE KPO nie jest uzależniony od ujęcia środków w budżecie czy planie finansowym.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zasady sporządzania sprawozdania Rb-28UE KPO mogą powodować, że sprawozdanie to nie będzie przedstawiało wiarygodnych informacji. Jako wydatki w tym sprawozdaniu wykazać należy kwoty przekazane na realizację płatności ze środków pochodzących z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, poniesione ze środków przekazanych z rachunku prowadzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., a nie kwoty faktycznie wydatkowane przez instytucje realizujące inwestycje i reformy na realizację tych zadań czy kwoty wydatkowane przez beneficjentów. Fakt przekazania środków do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. nie oznacza, że środki te zostaną faktycznie wydatkowane w danym okresie sprawozdawczym. Ponadto w sprawozdaniu Rb-28 UE KPO wykazać należy kwotę zaangażowania rozumianego jako kwoty wynikające z umów, których wykonanie powoduje konieczność wydatkowania w danym roku budżetowym środków na realizację płatności ze środków pochodzących z Instrumentu. Dysponent części *Rozwój regionalny* nie posiada danych, które pozwoliłyby wiarygodnie określić tak rozumianą kwotę zaangażowania. W związku z tym wystąpił do Ministerstwa Finansów o interpretacje, jak należy ustalić kwotę zaangażowania, która powinna być wykazywana w sprawozdaniu Rb-28 UE KPO. W odpowiedzi Ministerstwo Finansów poinformowało, że kwota wykazana jako zaangażowanie powinna być równa kwocie planu po zmianach. Interpretacja ta nie tylko jest sprzeczna z instrukcją sporządzania sprawozdania Rb-28 UE KPO zawartą w rozporządzeniu, czyli akcie prawa powszechnie obowiązującego. Przyjęcie założenia, że kwoty wykazane jako zaangażowanie mają być równe kwocie planu, niezależnie od stanu faktycznego, powoduje, że dane w kolumnie zaangażowanie nie będą miały żadnej wartości informacyjnej. W sprawozdaniu Rb-28 UE KPO nie przewidziano wykazania zobowiązań z tytułu realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, pomimo że zobowiązania na ten cel były zaciągane w latach 2022-2023. W szczególności zobowiązaniem Skarbu Państwa związanym z realizacją planu rozwojowego są kwoty wypłacone przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. na realizację inwestycji przewidzianych do finansowania z części grantowej Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. W latach 2022-2023 Polski Fundusz Rozwoju wypłacił z tego tytułu środki w łącznej kwocie 5183,8 mln zł. Zobowiązanie z tego tytułu nie zostało wykazane w żadnym innym sprawozdaniu budżetowym i tym samym nie zostało ujawnione w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej na rok 2023.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła również sprawozdania budżetowe agencji wykonawczych i państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych:
- Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego,
- Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej,
- Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, planu finansowego państwowego funduszu celowego/ agencji wykonawczej/ Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- Rb-FUS z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- Rb-FEP z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych,
- Rb-FER z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego,
- Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego/ agencji wykonawczej/ państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym

oraz sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) za czwarty kwartał 2023 r.

Sprawozdania z wykonania planów finansowych kontrolowanych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, w przeważającej większości Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie. Z wyjątkiem opisanych niżej przypadków w jednostkach tych nie wystąpiły nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości lub miały charakter nieistotny.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała negatywnie sprawozdania sporządzone przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Wynikało to z ujęcia kwot wypłacanych na rzecz osób fizycznych jako dotacji inwestycyjnych, w wyniku czego sprawozdania Rb-33 i Rb-40 nie odzwierciedlały faktycznego charakteru dokonanych wydatków.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała w formie opisowej sprawozdania sporządzone przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, gdyż stwierdzono, że w sprawozdaniu Rb-35 nie wykazano kwot planu wydatków, a jedynie kwoty wykonania.

VII. DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

- **Różnica między długiem publicznym obliczanym według definicji unijnej a ustalanym według zasad krajowych wyniosła na koniec 2023 r. 363,1 mld zł, wzrosła o ponad 60% od 2020 r., przy czym była ona ponad sześciokrotnie wyższa niż na koniec 2019 r., kiedy wynosiła 55,1 mld zł. Była ona głównie wynikiem ujmowania w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych zobowiązań zaciągniętych w celu sfinansowania zadań państwa ze środków funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, a także realizowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.**
- **Spłata zadłużenia funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w łącznej wysokości 348,7 mld zł, według stanu na koniec 2023 r. (na koniec 2022 r. była to wartość 300,8 mld zł), jest gwarantowana przez Skarb Państwa. Udzielenie tych gwarancji nie zostało jednak objęte limitami określonymi w ustawie budżetowej. Oznacza to wyłączenie tych pozycji potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa spod kontroli Parlamentu, dokonywanej w trybie przewidzianym dla ustawy budżetowej.**
- **Zapadalność obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz obsługiwanych funduszy pozabudżetowych oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. przypada na lata 2024-2042. Do uregulowania części tych zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi konieczne może okazać się zaangażowanie środków publicznych, które wygeneruje wzrost długu Skarbu Państwa.**
- **Rekordowa skala finansowania zadań publicznych w latach 2020-2023 przez fundusze pozabudżetowe obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego pozwala na kreowanie niższego deficytu budżetu państwa, niż gdyby finansowanie to odbywało się bezpośrednio z budżetu państwa i wpływało na wzrost długu Skarbu Państwa. Jednak ceną za uzyskanie pożądanej wielkości deficytu budżetu państwa, niższej niż rzeczywista nierównowaga finansów publicznych, jest ponoszenie wyższych kosztów obsługi zadłużenia.**
- **Oszacowane przez Najwyższą Izbę Kontroli łączne koszty obsługi obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. na realizację zadań państwa w całym okresie ich zapadalności będą wyższe o 13,6 mld zł od kosztów, jakie poniósłby budżet państwa na ich finansowanie skarbowymi papierami wartościowymi.**
- **W ocenie Najwyższej Izby Kontroli *Strategia zarządzania długiem sektora finasów publicznych* jest dokumentem, w którym pominięto ponad 20% zadłużenia generowanego przez pozabudżetowe fundusze, umiejscowione w Banku Gospodarstwa Krajowego, oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. na realizację tarczy finansowej. Nie odnosi się on również do kosztów obsługi tego długu.**

1. Dług Skarbu Państwa

Na koniec 2023 r. zadłużenie Skarbu Państwa wyniosło 1 346 200,9 mln zł i było o 107 730,4 mln zł (o 8,7%) wyższe niż na koniec 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w wartości długu Skarbu Państwa nie ujmuje się między innymi zobowiązań funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajo-

wego (Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych) i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Tym samym zobowiązań tych nie ujmuje się w państwowym długu publicznym, a wykazywane są one dopiero na poziomie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczanego według definicji unijnej.

Z uwagi na konieczność wyeliminowania wzajemnych zobowiązań między jednostkami w długu Skarbu Państwa na koniec 2023 r. nie wykazano między innymi zobowiązań z tytułu:
- obligacji skarbowych o wartości 3000 mln zł przekazanych nieodpłatnie w 2021 r. Funduszowi Reprywatyzacji – zobowiązania te powiększą dług Skarbu Państwa w momencie ich sprzedaży przez Fundusz Reprywatyzacji[433],
- depozytów państwowych funduszy celowych, które zostały przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów o łącznej wartości 39 554,1 mln zł,
- pożyczek udzielonych przez Fundusz Pracy[434] na rzecz Funduszu Solidarnościowego w wysokości 15 700 mln zł.

Główne przyczyny wzrostu długu Skarbu Państwa w 2023 r. przedstawia poniższa grafika.

Infografika 58. Czynniki wpływające na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

433 W 2021 r. i 2022 r. Fundusz Reprywatyzacji otrzymał obligacje skarbowe o łącznej wartości nominalnej 11 064,8 mln zł, z których w 2022 r. sprzedał lub przekazał w zamian za objęcie akcji obligacje skarbowe o łącznej wartości nominalnej 8064,8 mln zł, w 2023 r. Fundusz Reprywatyzacji nie sprzedawał ani nie przekazywał w zamian za objęcie akcji wcześniej otrzymanych obligacji skarbowych.

434 Fundusz Pracy udzielił Funduszowi Solidarnościowemu pożyczek w 2019 r. i 2020 r. w łącznej wysokości 8000 mln zł, a w 2023 r. dwóch kolejnych w łącznej wysokości 8000 mln zł. W 2023 r. Fundusz Solidarnościowy spłacił zobowiązania wobec Funduszu Pracy z wysokości 300 mln zł z tytułu pożyczki z 2019 r.

Instrumenty i miejsca emisji długu Skarbu Państwa

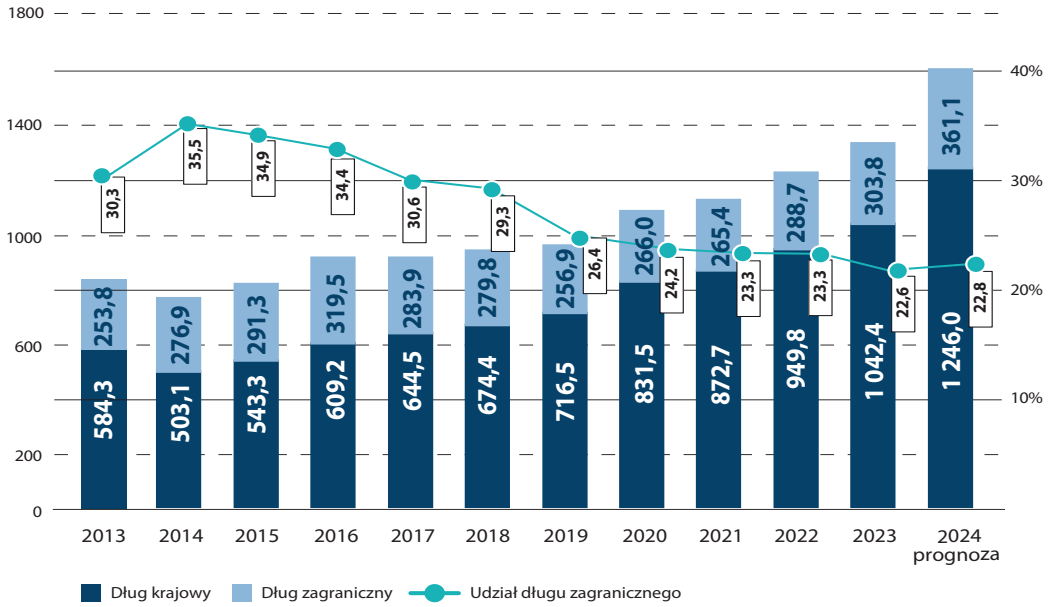
Według stanu na koniec 2023 r. głównym instrumentem zaciągania zobowiązań przez Skarb Państwa były krajowe i zagraniczne skarbowe papiery wartościowe. Stanowiły one 85,6% zadłużenia Skarbu Państwa wobec 83,8% rok wcześniej. Udział kredytów i pożyczek zagranicznych zaciągniętych przez Skarb Państwa w długu ogółem wyniósł 9%, to jest o 0,2 punktu procentowego mniej niż na koniec 2022 r. Udział pozostałego długu Skarbu Państwa, obejmującego między innymi zobowiązania z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych, sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz innych depozytów jak również pożyczek udzielonych Funduszowi Solidarnościowego przez Fundusz Rezerwy Demograficznej w 2020 r. i 2023 r., w zadłużeniu Skarbu Państwa zmniejszył się w ciągu roku o 1,6 punktu procentowego, z 7% na koniec 2022 r. do 5,4% na koniec 2023 r.

W 2023 r. utrzymany został, rozpoczęty w 2014 r., korzystny trend zmiany struktury długu Skarbu Państwa według miejsca jego emisji. Od 2014 r. corocznie zmniejszeniu ulegał udział długu emitowanego za granicą w zadłużeniu Skarbu Państwa. W wyniku tego relatywnie mniejsza część długu Skarbu Państwa obciążona jest ryzykiem kursowym, które na przestrzeni ostatnich lat częściej przyczyniało się do zwiększenia obciążeń związanych z obsługą zadłużenia niż ich zmniejszenia. Udział ten zmniejszył się w trakcie 2023 r. nawet do 21,6% – według stanu na koniec listopada 2023 r. Natomiast na koniec 2023 r. dług zagraniczny stanowił 22,6% zadłużenia Skarbu Państwa. W ten sposób zostało zrealizowane założenie Strategii o utrzymaniu tego wskaźnika na poziomie poniżej 25%[435].

Zgodnie z prognozami zawartymi w Aktualizacji Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 dług Skarbu Państwa na koniec 2024 r. wyniesie 1614,2 mld zł. Wpływ na jego wysokość będzie miało zadłużenie wyemitowane w kraju w wysokości 1246 mld zł oraz za granicą – 368,1 mld zł. Oznacza to, że na koniec 2024 r. udział długu emitowanego za granicą w zadłużeniu Skarbu Państwa powinien zwiększyć się nieznacznie do 22,8%, to jest o 0,2 punktu procentowego w stosunku do końca 2023 r.

[435] *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027* również zakładała utrzymanie udziału długu nominowanego w walutach obcych w długu Skarbu Państwa na poziomie poniżej 25% z możliwością przejściowych odchyleń wynikających z uwarunkowań rynkowych lub budżetowych.

Infografika 59. Zadłużenie Skarbu Państwa według miejsca emisji i udział długu zagranicznego w zadłużeniu Skarbu Państwa w latach 2013-2023 oraz prognoza tych wielkości na koniec 2024 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz prognozy wartości zadłużenia Skarbu Państwa według miejsca emisji na koniec 2024 r. zawartej w Aktualizacji Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027, str. 1.

Dług krajowy Skarbu Państwa

Dług Skarbu Państwa zaciągnięty na rynku krajowym wyniósł na koniec 2023 r. 1 042 418,1 mln zł i był wyższy niż na koniec 2022 r. o 92 632,2 mln zł, to jest o 9,8%. Przy czym zadłużenie w skarbowych papierach wartościowych (rynkowych i oszczędnościowych) na koniec 2023 r. wyniosło 972 392,3 mln zł i stanowiło 93,3% krajowego długu Skarbu Państwa.

Szczegółowe informacje dotyczące zadłużenia krajowego Skarbu Państwa w podziale na zastosowane przez Ministra Finansów instrumenty i inne tytuły dłużne Skarbu Państwa przedstawia poniższa tabela.

Tabela 47. Dług krajowy Skarbu Państwa według stanu na koniec roku w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023	Zmiana 2022–2023	
	mln zł					%
Dług Skarbu Państwa	1 097 480,0	1 138 034,2	1 238 470,5	1 346 200,9	107 730,4	8,7
Dług krajowy Skarbu Państwa, z tego: (1+2)	831 455,0	872 681,7	949 785,9	1 042 418,1	92 632,2	9,8
1. Skarbowe papiery wartościowe	780 987,9	813 612,6	862 871,3	972 392,3	109 521,0	12,7
1.1. Obligacje rynkowe	739 444,3	756 754,7	778 271,8	862 295,8	84 024,0	10,8
1.1.1. Stałoprocentowe	543 026,2	533 890,0	542 970,2	595 633,6	52 663,4	9,7

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023	Zmiana 2022–2023	
	mln zł					%
bony skarbowe	10 920,3	-	-	-	-	-
2-letnie	46 641,1	52 848,1	37 793,4	37 695,1	-98,4	-0,3
5-letnie	197 378,0	186 271,3	192 511,7	204 093,8	11 582,1	6,0
10-letnie	216 664,5	226 802,8	261 380,6	273 469,5	12 088,9	4,6
wieloletnie[1]	71 422,4	67 967,9	51 284,5	80 375,3	29 090,8	56,7
1.1.2. Indeksowane	4 897,0	5 228,0	6 167,1	-	-6 167,1	-100,0
1.1.3. Zmiennoprocentowe[2]	191 521,1	217 636,6	229 134,5	266 662,2	37 527,7	16,4
wieloletnie	189 521,1	212 636,6	226 134,5	263 662,2	37 527,7	16,6
private placement	2 000,0	5 000,0	3 000,0	3 000,0	0,0	-
1.2. Obligacje oszczędnościowe	41 543,6	56 857,9	84 599,5	110 096,5	25 496,9	30,1
1.2.1. Stałoprocentowe	11 186,6	12 424,7	3 190,0	9 868,8	6 678,8	209,4
3-miesięczne	3 693,0	5 630,1	243,6	214,1	-29,5	-12,1
premiowe	-	-	307,1	-	-307,1	-100,0
2-letnie	7 493,6	6 794,6	2 187,4	358,0	-1 829,5	-83,6
3-letnie			451,9	9 296,7	8 844,8	1 957,2
1.2.2. Zmiennoprocentowe	30 357,0	44 433,2	81 409,5	100 227,7	18 818,2	23,1
roczne		-	12 008,8	10 549,4	-1 459,3	-12,2
2-letnie		-	2 962,3	4 189,8	1 227,5	41,4
3-letnie	470,7	464,2	879,4	665,2	-214,2	-24,4
4-letnie	22 394,7	33 814,7	50 914,8	64 488,0	13 573,2	26,7
rodzinne 6-letnie	158,0	287,7	540,3	792,1	251,7	46,6
10-letnie	7 154,4	9 539,7	13 546,3	18 683,1	5 136,8	37,9
rodzinne 12-letnie	179,2	326,9	557,7	860,1	302,4	54,2
2. Pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	50 467,1	59 069,1	86 914,6	70 025,9	-16 888,7	-19,4
depozyty jednostek sektora finansów publicznych[3]	23 192,6	39 085,5	52 757,4	38 464,3	-14 293,2	-27,1
pozostałe depozyty[4]	7 003,7	8 461,5	22 540,0	15 034,3	-7 505,7	-33,3
zobowiązania wymagalne	16,6	10,2	105,9	17,4	-88,5	-83,5
pożyczki Funduszu Solidarnościowego	20 241,5	11 504,3	11 504,3	16 504,3	5 000,0	43,5
przedpłaty na samochody i inne tytułu dłużne	12,7	7,7	6,9	5,5	-1,4	-20,1

[1] Obligacje o pierwotnym terminu wykupu powyżej 10 lat.
[2] Oprocentowanie zmienne ustalane jest głównie na podstawie stawek WIBOR 6M na rynku międzybankowym.
[3] Depozyty przyjęte od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną, w tym depozyty sądowe i prokuratorskie.
[4] Depozyty od jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych nienależących do sektora finansów publicznych, depozyty sądowe i prokuratorskie od podmiotów spoza sektora finansów publicznych i depozyty zabezpieczające wynikające z umów CSA (Credit Support Annex).

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dług zagraniczny Skarbu Państwa

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa w przeliczeniu na złote wyniosło 303 782,7 mln zł na koniec 2023 r. W stosunku do stanu na koniec 2022 r. wzrosło o 15 098,1 mln zł (to jest o 5,2%). W 2023 r. nie były dokonywane przedterminowe wykupy obligacji ani przedterminowe spłaty pożyczek lub kredytów.

W 2023 r. sprzedane zostały obligacje o wartości nominalnej 4750 mln euro, 5000 mln dolarów amerykańskich i 85 400 mln jenów japońskich, a wykupiono obligacje o wartości nominalnej 3500 mln euro i 2000 mln dolarów amerykańskich. Skutkowało to wzrostem zadłużenia w obligacjach zagranicznych o 1250 mln euro, 3000 mln dolarów amerykańskich i 85 400 mln jenów japońskich, a zadłużenie w juanach chińskich pozostało w 2023 r. bez zmian w stosunku do stanu na koniec 2022 r. Zadłużenie z tytułu emisji obligacji zagranicznych w walutach obcych przeliczone na złote wyniosło 179 897,4 mln zł i wzrosło w ciągu roku o 4828,8 mln zł (o 2,8%).

W 2023 r. w ramach kredytów i pożyczek z międzynarodowych instytucji finansowych zaciągnięto zobowiązania w wysokości 232,4 mln euro i dokonano spłat w kwocie 940,9 mln euro. Nowym zobowiązaniem dłużnym Skarbu Państwa jest pożyczka w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, która w 2023 r. wyniosła 4504 mln euro[436].

Przy terminowych spłatach kredytów i pożyczek zagranicznych zadłużenie Skarbu Państwa z tego tytułu w 2023 r. wzrosło o 3791,9 mln euro. Na koniec 2023 r. dług z tytułu kredytów i pożyczek zagranicznych przeliczony na złote wyniósł 121 820,5 mln zł i zwiększył się w ciągu roku o 8204,5 mln zł (o 7,2%).

W poniższej tabeli przedstawiono szczegółowo zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa z tytułu obligacji skarbowych nominowanych w walutach oraz kredytów i pożyczek zagranicznych.

Tabela 48. Stan zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa w złotych według stanu na koniec roku w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023	Zmiana 2022–2023	
	mln zł					%
Dług Skarbu Państwa	1 097 480,0	1 138 034,2	1 238 470,5	1 346 200,9	107 730,4	8,7
Dług zagraniczny Skarbu Państwa, z tego: (1+2+3):	266 025,1	265 352,4	288 684,6	303 782,7	15 098,1	5,2
1. Skarbowe papiery wartościowe – stałoprocentowe	198 286,3	170 101,0	175 068,5	179 897,4	4 828,8	2,8
euro	147 429,0	125 319,9	127 659,1	123 787,6	-3 871,5	-3,0
dolar amerykański	39 728,2	35 931,0	38 955,9	46 629,8	7 673,8	19,7
frank szwajcarski	2 132,1	-	-	-	-	-
jen japoński	8 997,0	6 933,1	6 549,1	7 819,9	1 270,7	19,4
juan chiński	-	1 917,0	1 904,4	1 660,2	-244,2	-12,8
2. Kredyty i pożyczki zagraniczne – euro	67 738,8	95 246,3	113 616,0	121 820,5	8 204,5	7,2

[436] Środki z pożyczki wpłynęły na rachunek Ministra Finansów 28 grudnia 2023 r.

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023	Zmiana 2022–2023	
	mln zł					%
– Europejski Bank Inwestycyjny	33 184,3	28 820,2	31 100,1	26 581,1	-4 519,0	-14,5
– Bank Światowy	28 892,4	27 443,2	26 773,3	23 380,8	-3 392,6	-12,7
– Bank Rozwoju Rady Europy	1 047,4	1 102,2	3 046,8	3 421,3	374,5	12,3
– Unia Europejska	4 614,8	37 880,7	52 695,7	68 437,3	15 741,6	29,9
3. Pozostałe zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa	0,0	5,2	0,0	2 064,8	2 064,8	13 028 713,8
Kurs przyjęty do przeliczeń (PLN/USD)	*3,7584*	*4,0600*	*4,4018*	*3,9350*	*-0,4668*	*-10,6*
Kurs przyjęty do przeliczeń (PLN/EUR)	*4,6148*	*4,5994*	*4,6899*	*4,3480*	*-0,3419*	*-7,3*

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

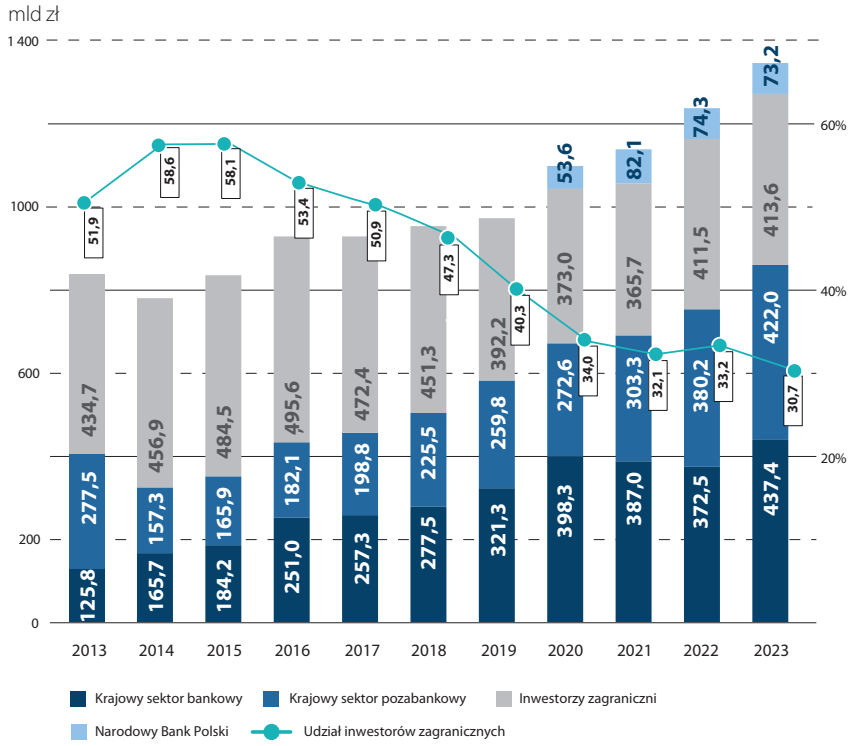
Wierzyciele Skarbu Państwa

Od 2014 r., z niewielkim odchyleniem na koniec 2022 r., systematycznie obniża się udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długu Skarbu Państwa. Czyni to rynek długu odporniejszym na wahania kursów walut. Jednocześnie odsetki wypłacane przez Skarb Państwa podmiotom krajowym zasilają polską gospodarkę.

Na koniec 2023 r. udział inwestorów zagranicznych wśród wierzycieli Skarbu Państwa wyniósł 30,7% i obniżył się w ciągu roku o 2,5 punktu procentowego na co istotny wpływ miało umocnienie się złotego wobec walut obcych. Zobowiązania Skarbu Państwa wobec nierezydentów w 2023 r. z tytułu posiadanych przez nich obligacji krajowych zmniejszyły się o 14 000,1 mln zł. Wzrosło natomiast zadłużenie z tytułu obligacji zagranicznych o 5865,5 mln zł, jak i z tytułu kredytów i pożyczek zagranicznych o 8204,5 mln zł (w tym z tytułu udzielonej pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności o równowartości 4504 mln euro).

Od 2020 r. nowym wierzycielem Skarbu Państwa jest Narodowy Bank Polski, który od marca 2020 r. do listopada 2021 r. prowadził skup na rynku wtórnym skarbowych papierów wartościowych emitowanych przez Ministra Finansów. Według stanu na koniec 2023 r. Narodowy Bank Polski posiadał obligacje skarbowe o łącznej wartości 73 233,1 mln zł, na koniec 2022 r. ich wartość wynosiła 74 280,1 mln zł. W styczniu, kwietniu i październiku 2023 r. Minister Finansów wykupił obligacje skarbowe o wartości odpowiednio 327 mln zł, 390 mln zł i 330 mln zł, które zostały wcześniej zakupione przez Narodowy Bank Polski.

Infografika 60. Zadłużenie Skarbu Państwa w układzie podmiotowym i udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długu Skarbu Państwa w latach 2013-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W latach 2020-2021 Narodowy Bank Polski dokonywał również skupu obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A., których pierwotnym celem było finansowanie tak zwanych tarcz finansowych i antykryzysowych[437], oraz emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Spłata tych zobowiązań jest objęta gwarancjami Skarbu Państwa. W 2023 r. Narodowy Bank Polski nie dokonał zakupu nowych obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. ani obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego emitowanych na rzecz funduszy pozabudżetowych. W 2023 r. wartość obligacji nabytych przez Narodowy Bank Polski od Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (19 803 mln zł, pierwsze z obligacji o terminie zapadalności w 2024 r.), a także od Banku Gospodarstwa Krajowego, wyemitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (42 109,6 mln zł z pierwszym terminem wykupu w 2025 r.) nie zmieniła się i wynosiła 61 912,6 mln zł.

2. Państwowy dług publiczny

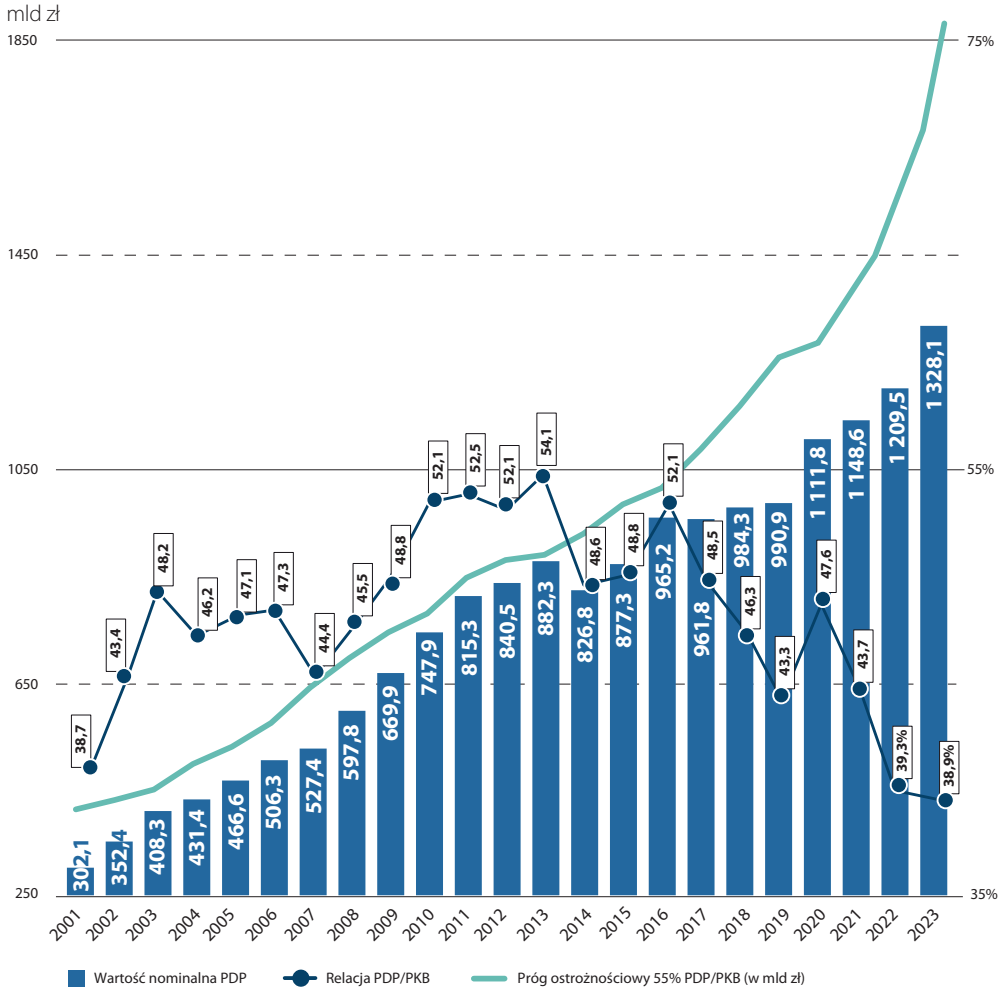
Państwowy dług publiczny to łączne zadłużenie wszystkich jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między tymi jednostkami. Jego wartość jest obliczana

437 Tarcze finansowe i antykryzysowe zostały wprowadzone uchwałami Rady Ministrów w sprawie programów rządowych, o których mowa w art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. z 2023 r. poz. 1103, ze zm.).

według zasad określonych w ustawie o finansach publicznych i rozporządzeniach wykonawczych, czyli według definicji krajowej.

Państwowy dług publiczny na koniec 2023 r. wyniósł 1 328 107,4 mln zł i stanowił równowartość 38,9% produktu krajowego brutto. W stosunku do stanu na koniec 2022 r. wartość państwowego długu publicznego wzrosła o 118 609,4 mln zł (o 9,8%). Dynamika wzrostu państwowego długu publicznego była prawie dwukrotnie większa niż w 2022 r., kiedy to roczny wzrost państwowego długu publicznego wyniósł 60 918,6 mln zł, to jest wzrósł o 5,3%. Natomiast relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto zmniejszyła się o 0,4 punktu procentowego (z 39,3%). Niewielka zmiana wartości relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto na koniec 2023 r. w stosunku do stanu na koniec 2022 r. była skutkiem wzrostu wartości nominalnej produktu krajowego brutto (10,9%) niewiele większego niż wzrost państwowego długu publicznego (9,8%).

Infografika 61. Wartość nominalna państwowego długu publicznego (PDP) oraz jego relacja do produktu krajowego brutto (PDP/PKB) w latach 2001-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli, gdyby inflacja w 2023 r. została utrzymana w granicach 2,5%-3,5% (wynikających z celu inflacyjnego oraz z górnego przedziału celu polityki pieniężnej

Narodowego Banku Polskiego), wartość nominalna produktu krajowego brutto byłaby niższa (przy uwzględnieniu wpływu inflacji jedynie na stronę dochodową i założeniu braku wpływu na stronę wydatkową), a relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto na koniec 2023 r. kształtowałaby się na poziomie od 42,1% do 41,7%. Oznaczałoby to wzrost odpowiednio o 3,1-2,7 punktu procentowego w stosunku do rzeczywistej relacji za 2023 r.

W przypadku gdyby zadania państwa, obecnie realizowane przez fundusze pozabudżetowe obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (w szczególności przez Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy i Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych) i Polski Fundusz Rozwoju S.A., były wykonywane przez jednostki sektora finansów publicznych i zostały sfinansowane przez emisję długu Skarbu Państwa, a nie przez sprzedaż obligacji i zaciąganie kredytów na rzecz tych podmiotów, spowodowałoby to istotny wzrost wartości państwowego długu publicznego na koniec 2023 r. Uwzględnienie zobowiązań tych podmiotów[438] o łącznej wartości 348 694,2 mln zł zwiększyłoby państwowy dług publiczny na koniec 2023 r. do poziomu 1 676 801,6 mln zł.

Ponadto w sytuacji obniżenia wartości nominalnej produktu krajowego brutto, obliczonego przez Najwyższą Izbę Kontroli, przy założeniu, że inflacja w Polsce w 2023 r. wynosiłaby 2,5% i 3,5%, relacja państwowego długu publicznego, powiększonego o wyżej wymienione zobowiązania, do produktu krajowego brutto na koniec 2023 r. osiągnęłaby odpowiednio 53,1% i 52,6% i byłaby wyższa odpowiednio o 14,2 i 13,7 punktów procentowych od notowanej na koniec 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, że obsługa obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego emitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, a także obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. będzie generować wyższe koszty niż w przypadku, gdyby dług zaciągał bezpośrednio Skarb Państwa. Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli, gdyby wskazane powyżej obligacje wyemitował Skarb Państwa, koszty ich obsługi w 2023. r. byłyby niższe o 1,6 mld zł, a w całym okresie zapadalności obligacji byłyby niższe o 13,6 mld zł od kosztów, jakie trzeba będzie ponieść na obsługę papierów wartościowych emitowanych i sprzedawanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju S.A. Wobec powyższego Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przekazywanie zadań publicznych do funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. nie znajduje również uzasadnienia ekonomicznego.

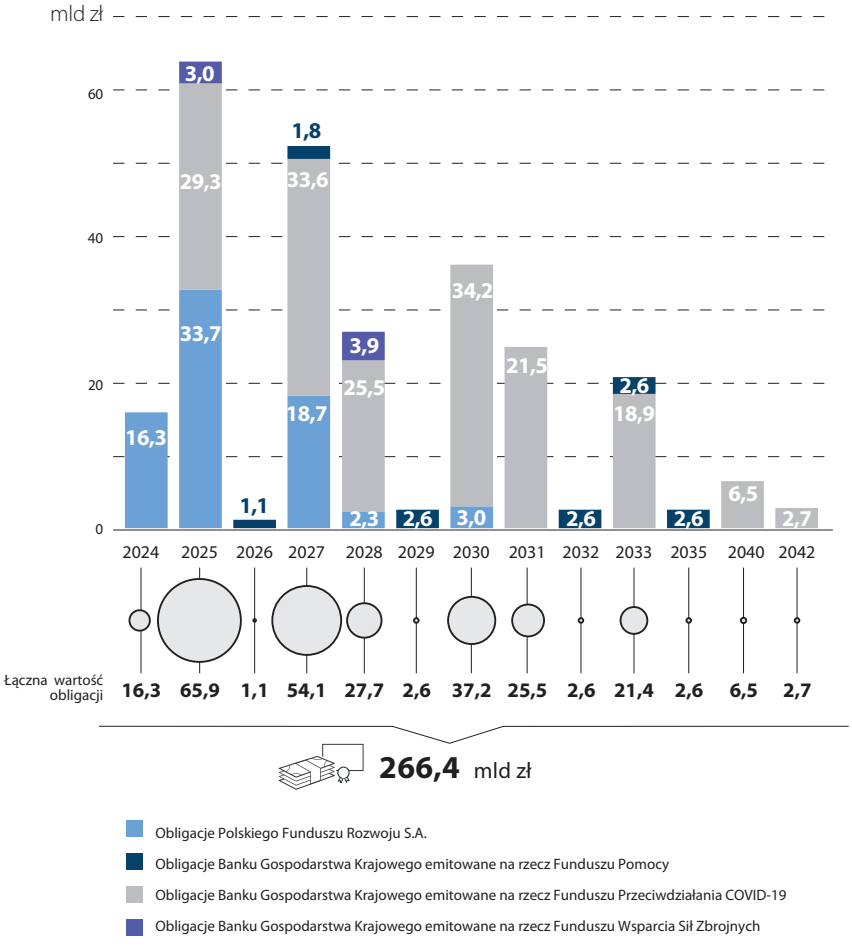
Nie można wykluczyć sytuacji, w której w czasie wykupu obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. oraz przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, a także spłat kredytów zaciągniętych na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych wystąpi konieczność dofinansowania tych podmiotów. Ich zobowiązania mogą być częściowo sfinansowane przez emisję długu Skarbu Państwa lub przekazanie środków finansowych przez wydatki lub rozchody budżetu państwa albo innych jednostek sektora finansów publicznych.

Według stanu na koniec 2023 r. zobowiązania zaciągane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz zobowiązania Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z tytułu wyemitowanych obligacji wyniosły

[438] W wysokości wykazywanej jako element długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

łącznie 266 373,7 mln zł[439] i staną się wymagalne od 2024 r. Najwyższe wartości wykupu tych obligacji przypadną w 2025 r. – 65 948,4 mln zł, w 2027 r. – 54 082,9 mln zł oraz w 2030 r. – 37 216,6 mln zł. Ostatni termin zapadalności obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. przypada w 2030 r., a obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w 2042 r.

Infografika 62. Wartość i struktura zapadalności obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego emitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. sprzedanych w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Państwowy dług publiczny grupuje zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych w trzech sektorach: rządowym, samorządowym i ubezpieczeń społecznych.

Na wzrost państwowego długu publicznego w 2023 r. wpłynęło przede wszystkim zwiększenie zadłużenia sektora rządowego o 106 238,8 mln zł (o 9,5%). Niemal w całości było to wynikiem zwiększenia o 106 199,5 mln zł zadłużenia Skarbu Państwa ujętego w zadłużeniu tego sektora.

439 Wartość wykupu obligacji zagranicznych sprzedanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych została obliczona według kursu złotego z 31 grudnia 2023 r.

Z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych w procesie obliczania państwowego długu publicznego do zadłużenia Skarbu Państwa ujętego, zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nie wliczono między innymi:

- zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu depozytów jednostek sektora finansów publicznych przyjętych przez Ministra Finansów (38 464,3 mln zł);
- zobowiązań Funduszu Solidarnościowego z tytułu pożyczek udzielonych przez Fundusz Rezerwy Demograficznej (16 504,3 mln zł, w tym 5000 mln zł w 2023 r.);
- zobowiązań Skarbu Państwa w wysokości 71 548,6 mln zł z tytułu skarbowych papierów wartościowych, które zostały nabyte przez jednostki sektora finansów publicznych lub zostały przekazane nieodpłatnie tym jednostkom; największą wartość obligacji skarbowych na koniec 2023 r. posiadały fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 39 429,7 mln zł, państwowe osoby prawne (w tym Bankowy Fundusz Gwarancyjny) – 26 002,6 mln zł, państwowe szkoły wyższe – 4287,7 mln zł.

Dług sektora samorządowego wzrósł w 2023 r. o 12 387 mln zł (o 13,3%), czego głównym powodem był wzrost o 11 883,1 mln zł zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto o 511,3 mln zł zwiększyły swoje zobowiązania samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej podległe samorządom.

Zadłużenie funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, stanowiące całość długu sektora ubezpieczeń społecznych, zmniejszyło się w 2023 r. o 16,3 mln zł do poziomu 14,5 mln zł.

Wartość państwowego długu publicznego na koniec 2023 r. została obliczona zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na podstawie zbiorczych sprawozdań o stanie zobowiązań i należności jednostek sektora finansów publicznych przekazanych Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny.

Tabela 49. Państwowy dług publiczny (po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań w sektorze finansów publicznych na koniec roku) w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023	Zmiana 2022–2023	
	mln zł					%
Państwowy dług publiczny, z tego: (1+2+3)	**1 111 805,7**	**1 148 579,3**	**1 209 497,9**	**1 328 107,4**	**118 609,4**	**9,8**
1. Zadłużenie sektora rządowego	**1 020 649,4**	**1 055 781,5**	**1 116 112,2**	**1 222 350,9**	**106 238,8**	**9,5**
Skarb Państwa	1 018 569,4	1 053 323,7	1 113 484,1	1 219 683,6	106 199,5	9,5
Państwowe szkoły wyższe	356,9	346,4	298,1	344,2	46,1	15,5
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	1 648,9	1 926,8	1 968,3	1 675,9	-292,4	-14,9
Państwowe instytucje kultury	4,0	1,6	0,7	6,0	5,4	814,6
Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne	4,9	6,0	18,0	162,5	144,5	800,8
Pozostałe państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	65,3	176,9	342,9	478,6	135,7	39,6
2. Zadłużenie sektora samorządowego	**91 100,7**	**92 751,0**	**93 355,0**	**105 742,0**	**12 387,0**	**13,3**

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023	Zmiana 2022–2023	
	mln zł					%
Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	86 174,2	87 605,2	87 561,1	99 444,2	11 883,1	13,6
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	4 862,2	5 080,9	5 710,7	6 222,0	511,3	9,0
Samorządowe instytucje kultury	62,0	63,3	81,5	75,4	-6,2	-7,6
Pozostałe samorządowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych	2,3	1,7	1,7	0,4	-1,3	-75,7
3. Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych	**55,5**	**46,7**	**30,8**	**14,5**	**-16,3**	**-52,9**
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0
Fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych	55,5	46,7	30,8	14,5	-16,3	-52,9

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

3. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych jest kategorią długu publicznego wyliczaną na podstawie definicji unijnej. Pozwala ona na dokonywanie porównań tych wartości między krajami Unii Europejskiej. Sektor instytucji rządowych i samorządowych tworzą dwie grupy podmiotów:
– jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych według definicji krajowej,
– jednostki, które nie są częścią sektora finansów publicznych, ale spełniają kryteria klasyfikacji według metodyki unijnej – ESA 2010[440].

Do drugiej grupy podmiotów zalicza się przedsiębiorstwa publiczne pokrywające mniej niż 50% kosztów produkcji przychodami ze sprzedaży (publiczni producenci nierynkowi) oraz szczególne przypadki jednostek publicznych. Są to między innymi spółki celowe, szpitale publiczne prowadzone w formie spółek kapitałowych, które są utworzone (lub powstały w wyniku przekształcania) i kontrolowane przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych (wartość nominalna udziałów lub akcji posiadanych przez jednostki sektora nie może stanowić mniej niż 50% kapitału zakładowego spółki), fundusze emerytalne i gwarancyjne. Oznacza to, że do sektora instytucji rządowych i samorządowych, poza jednostkami sektora finansów publicznych, należą w Polsce także fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (na przykład Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych), Polski Fundusz Rozwoju S.A. (w zakresie transakcji związanych z finansowaniem tak zwanych tarcz finansowych), fundusze ochrony środków gwarantowanych w bankach komercyjnych oraz niektóre przedsiębiorstwa publiczne. Ponadto w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych uwzględniane są dodatkowe kategorie zobowiązań, które nie stanowią tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Należą do nich zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad, zrestrukturyzowane bądź zrefinansowane kredyty handlowe, leasing zwrotny i inne operacje oraz zobowiązania wymagalne z tytułu poręczeń i gwarancji jednostek samo-

440 ESA 2010 – Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych określony jest w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26 czerwca 2013 r., str. 1, ze zm.).

rządu terytorialnego oraz ich związków. W długu sektora instytucji rządowych i samorządowych nie są uwzględniane zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych. Są one zaliczane do wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Na wielkość tego długu wpływa także przeliczenie na złote po kursie z końca roku walut wymienianych w ramach transakcji na instrumentach pochodnych.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł na koniec 2023 r. 1 691 179,8 mln zł, co odpowiadało 49,6% produktu krajowego brutto. W stosunku do stanu na koniec 2022 r. oznaczało to wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych o 178 407,1 mln zł (o 11,8%) oraz wzrost relacji tego zadłużenia do produktu krajowego brutto o 0,4 punktu procentowego. Dynamika wzrostu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych była większa niż w 2022 r., kiedy to roczny wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 101 811,6 mln zł, to jest wzrósł o 7,2%.

Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli, gdyby inflacja w 2023 r. została utrzymana w granicach 2,5%-3,5% (wynikających z celu inflacyjnego oraz z górnego przedziału celu polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego) i przy założeniu wpływu inflacji jedynie na stronę dochodową i braku wpływu na stronę wydatkową, relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto na koniec 2023 r. wyniosłaby odpowiednio 53,6% i 53%. Oznaczałoby to wzrost o 4,0-3,5 punktu procentowego w 2023 r. w porównaniu do rzeczywistej relacji na koniec 2023 r.

Na koniec 2023 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych był o 363 072,4 mln zł wyższy niż państwowy dług publiczny. Była to rekordowa różnica między długiem liczonym według definicji unijnej a krajowej (na koniec 2022 r. wyniosła ona 303 274,8 mln zł). Stanowiła ona 10,6% wartości nominalnej produktu krajowego brutto i aż 21,5% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Do 2019 r. różnica ta nie przekroczyła 56 000 mln zł, by w 2020 r. wzrosnąć do wartości powyżej 200 000 mln zł, a w kolejnych latach zwiększać się o kilkanaście procent rocznie.

Przyczyną wzrostu różnicy między państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych było podjęcie decyzji o realizacji niektórych zadań państwa przez fundusze pozabudżetowe obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Polski Fundusz Rozwoju S.A. W konsekwencji konieczne było ujęcie w 2020 r. w długu publicznym obliczanym według definicji unijnej zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z tytułu finansowania tak zwanych tarcz finansowych oraz zobowiązań zaciąganych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, a od 2022 r. także na rzecz Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Pełen zakres różnic między państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2023 r. przedstawia poniższa tabela.

Tabela 50. Różnice między państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2023 r.

PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY – 1 328 107,4 mln zł	
Zwiększenia – razem 390 720,8 mln zł, z tego (w mln zł):	
– zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19[1, 2]	170 030,0
– zadłużenie Polskiego Funduszu Rozwoju – tarcze finansowe	73 900,0
– zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego	63 539,7
– zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych	33 802,4
– zadłużenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych[2]	27 884,3

– zadłużenie Funduszu Pomocy[2]	13 340,2
– zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad	7271,2
– zrestrukturyzowane/zrefinansowane kredyty handlowe, leasing zwrotny i inne	772,2
– zmiana wartości zadłużenia z tytułu transakcji CIRS[3]	178,3
– zobowiązania stale spłacane przez jednostki sektora finansów publicznych za podmioty, którym uprzednio udzielono poręczenia lub gwarancji	2,4
Zmniejszenia – razem o 27 648,3 mln zł, z tego (w mln zł):	
– należności przedsiębiorstw zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych z tytułu posiadanych obligacji skarbowych oraz kredytów i pożyczek udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych	10 688,3
– wartość depozytów na rachunku Ministra Finansów i skarbowych papierów wartościowych w posiadaniu funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego	10 128,6
– skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu funduszy ochrony środków gwarantowanych banków komercyjnych	4 486,0
– zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych	2 345,4
Saldo – zwiększenie o 363 072,4 mln zł	
DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH – 1 691 179,8 mln zł	

[1] Z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań między jednostkami sektora instytucji rządowych i samorządowych wartość zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2023 r. wykazana w różnicach metodologicznych obliczania długu publicznego nie zawiera wartości obligacji nabytych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych tj. Bankowy Fundusz Gwarancyjny – 1668,5 mln zł oraz Fundusz Rezerwy Demograficznej – 500 mln zł. Zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2023 r. wyniosło 172 198,5 mln zł.

[2] Zadłużenie zagraniczne Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych obliczone według kursu złotego z 31 grudnia 2023 r.

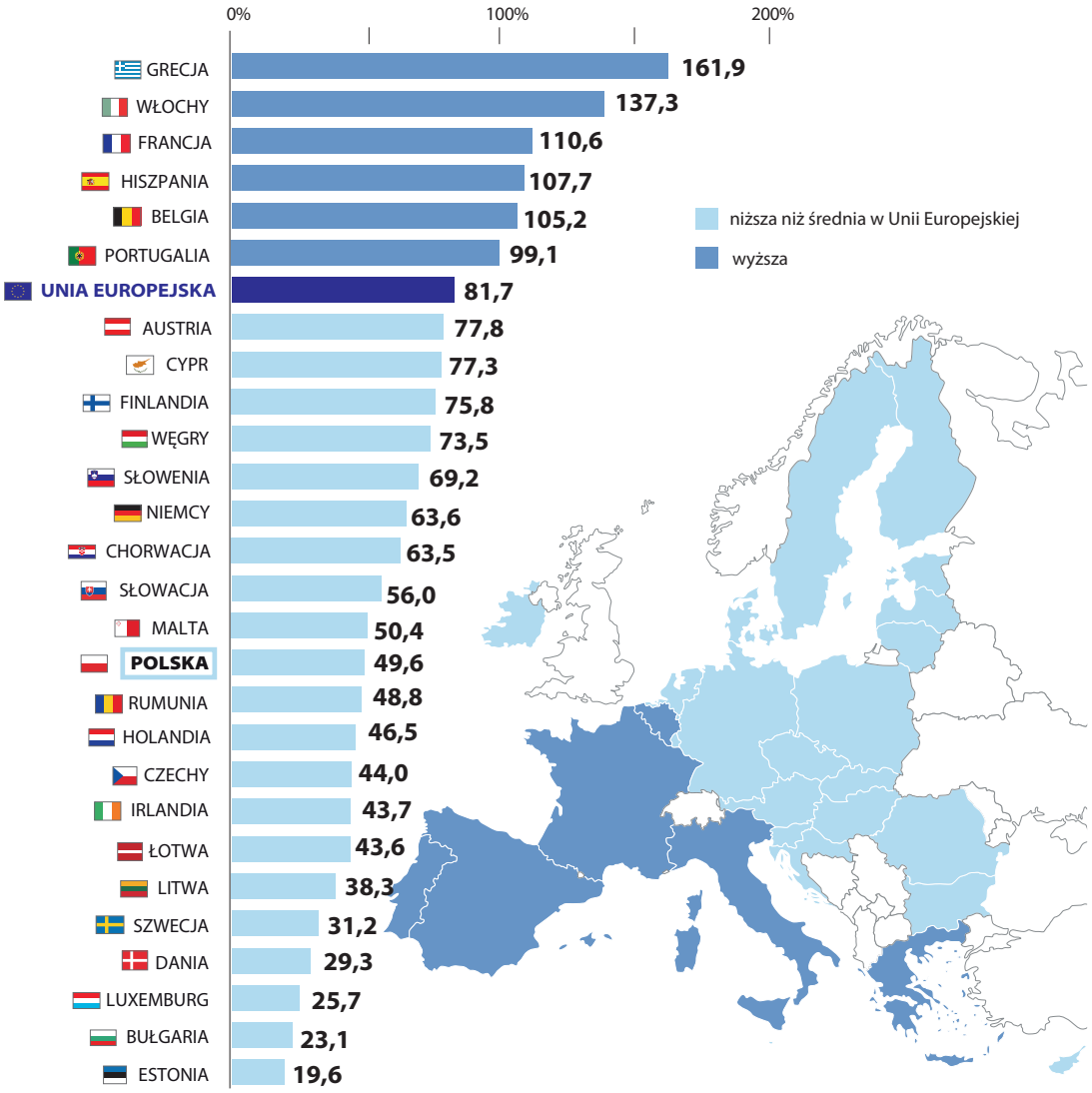
[3] Wartość zadłużenia z tego tytułu ulega zmianie w wyniku zmieniających się kursów wymienianych walut w stosunku do złotego.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że przedstawione przez Ministra Finansów wyliczenia wartości różnic w obliczaniu długu publicznego na koniec 2023 r. zostały dokonane prawidłowo, na podstawie danych przekazanych przez Główny Urząd Statystyczny i Bank Gospodarstwa Krajowego.

Według stanu na koniec 2023 r. relacja zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w Polsce kształtowała się znacznie poniżej wartości tego wskaźnika obliczonego łącznie dla 27 krajów należących do Unii Europejskiej wynoszącego 81,7% (spadek o 1,7 punktu procentowego w odniesieniu do tego wskaźnika notowanego na koniec 2022 r.). Niższą niż Polska wartość wskaźnika osiągnęło jedenaście państw członkowskich Unii Europejskiej. Najwyższe zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych przekraczające 100% produktu krajowego brutto odnotowały na koniec 2023 r. Belgia, Hiszpania, Francja, Włochy i Grecja. W dziewięciu krajach Unii Europejskiej w 2023 r. odnotowano, tak jak w Polsce, wzrost relacji zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto, w pozostałych krajach wskaźnik ten uległ obniżeniu. W przypadku krajów nienależących do strefy euro, Polska miała drugą po Węgrzech najwyższą relację długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto.

Infografika 63. Relacja długu instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w krajach Unii Europejskiej na koniec 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostat z 22 kwietnia 2024 r. (dane pozyskane 27 kwietnia 2024 r.). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10q_ggdebt/default/table?lang=en

4. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa

Zarządzanie długiem publicznym dotyczy dwóch aspektów: polityki fiskalnej obejmującej decyzje, jaka część wydatków państwa ma być finansowana poprzez zaciąganie długu oraz sposobu finansowania potrzeb pożyczkowych państwa i kształtowanie struktury długu, w szczególności poprzez wybór rynków, instrumentów i terminów zaciągania długu.

Zgodnie z przepisem artykułu 75 ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów opracowuje czteroletnią strategię zarządzania długiem sektora finansów publicznych, przedkładaną corocznie Sejmowi wraz z projektem ustawy budżetowej. *Strategia* jest zatem, obok ustawy budżetowej, podstawowym dokumentem przyjmowanym przez Sejm, służącym zarządzaniu finansami publicznymi, dla których obowiązują zasady jedności, zupełności, szczegółowości i przejrzystości. Jednak w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026, … 2024-2027* i jej Aktualizacji, a także w *Strategiach* wcześniejszych zasady te nie były stosowane w pełni. Po pierwsze, nie obejmowały one – w części strategicznej – zadłużenia emitowanego i zaciąganego na rzecz funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego, a realizujących zadania państwa. W szczególności dotyczy to zadłużenia funduszy utworzonych w ostatnich latach: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych[441]. Tylko w 2023 r. zadłużenie powyższych funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego wzrosło w wyniku emisji nowego długu o 47 061,5 mln zł i na koniec roku zamknęło się łączną kwotą 211 254,5 mln zł. Uwzględniając zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego, wyniosło ono łącznie 274 749,2 mln zł. Po drugie, zadłużenie Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w części dotyczącej emisji obligacji na realizację programów w ramach tak zwanych tarcz finansowych i antykryzysowych (73 900 mln zł) powstało w związku z wypełnianiem zadań państwa i zaciągnięte zostało przy wykorzystaniu gwarancji Skarbu Państwa. Na koniec 2023 r. zadłużenie funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. wyniosło łącznie 348 694,2 mln zł i stanowiło 20,6% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych[442]. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli oznacza to, że Strategie nie określały limitu „zadłużenia pozabudżetowego".

Dla pozabudżetowego zadłużenia publicznego Minister Finansów nie wyznaczał w kolejnych *Strategiach* żadnych parametrów dotyczących zarządzania długiem w zakresie ryzyka refinansowania, ryzyka stopy procentowej, ryzyka kursowego, ryzyka płynności i innych ograniczeń i ryzyk, ujmując w *Strategii* ten dług jedynie statystycznie jako element długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (wielkość i relacja do produktu krajowego brutto). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli określenie ryzyk, ograniczeń i zasad zarządzania jest dla tej części długu konieczne z uwagi na jego wielkość, a co bardziej istotne z uwagi na jego strukturę walutową.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli oznacza to, że *Strategia* nie jest dokumentem kompletnym, ponieważ nie odnosi się do znaczącej części długu powstałego z inicjatywy rządu, gwarantowanego przez rząd, a także kształtowanego przez rząd – ponieważ z Ministrem Finansów uzgadniane są terminy i niektóre parametry emisji tego długu, nie jest za to jasne w oparciu o jakie kryteria.

441 W Banku Gospodarstwa Krajowego funkcjonuje 20 funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych bankowi na podstawie ustaw. Poza Funduszem Przeciwdziałania COVID-19, Funduszem Pomocy i Funduszem Wsparcia Sił Zbrojnych zadłużenie na koniec 2023 r. posiadał również Krajowy Fundusz Drogowy, utworzony 1 stycznia 2004 r.

442 Poziom długu publicznego (obok ograniczeń dotyczących deficytu) stanowi kryterium, w oparciu o które Komisja Europejska bada przestrzeganie dyscypliny budżetowej w państwach członkowskich (art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

Dla „długu pozabudżetowego" nie podawane są bowiem do publicznej wiadomości zasady dotyczące dopuszczalnego udziału zobowiązań walutowych i innych parametrów, przykładowo średniej zapadalności[443], ryzyka stopy procentowej[444], czy *duration*[445], które są wyznaczane w *Strategii* dla długu Skarbu Państwa. Tym samym kryteria i zasady zaciągania długu przyjęte w *Strategii* nie są definiowane dla całego długu państwa. Narusza to zasadę przejrzystości finansów publicznych. Ponadto, co zdaniem Najwyższe Izby Kontroli jest najważniejsze – *Strategia* nie odnosi się do kosztów obsługi „długu pozabudżetowego", co uniemożliwia ocenę głównego celu *Strategii* – minimalizacji kosztów obsługi długu. Tym samym uniemożliwia to parlamentarną kontrolę kosztów obsługi całego długu związanego z wykonywaniem zadań państwa – zarówno na etapie planu, jak i ich wykonania.

Ryzyka związane z obligacjami emitowanymi przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju S.A. wynikały ponadto z niższej płynności niż skarbowych papierów wartościowych oraz z faktu, że w 2023 r. w emisjach banku dominowały obligacje w walutach obcych (stanowiąc ponad 63% wartości emisji w tym roku). Te uwarunkowania i parametry stały w sprzeczności z celem wyznaczonym w Strategii dla długu Skarbu Państwa. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Minister Finansów dążył do zwiększania płynności na rynku skarbowych papierów wartościowych, a równolegle – w części długu nieobjętej Strategią, ale wynikającej z realizacji zadań państwa - emitowany był mało płynny dług i to głównie w walutach obcych.

Potrzebę zmian w zakresie zarządzania długiem dostrzegł w 2023 r. sam Minister Finansów. W uzasadnieniu do projektu[446] zmian w ustawie o finansach publicznych z 2023 r. wskazano: „dług emitowany na rzecz wymienionych funduszy może wiązać się z wyższymi kosztami obsługi w stosunku do długu Skarbu Państwa", a o aspekcie strategicznym zarzadzania długiem napisano wprost, że „istnienie kilku ośrodków emisji długu publicznego na szczeblu centralnym prowadzi do fragmentacji rynku i zmniejsza efektywność pozyskiwania środków" oraz „zaciąganie długu przez fundusze nie należące do sektora finansów publicznych prowadzi do powiększenia różnicy między długiem publicznym wg definicji krajowej i unijnej, ostatecznie środki na spłatę zobowiązań finansowych tych funduszy pochodzą ze środków budżetu państwa, ponieważ fundusze nie mają zapewnionych własnych źródeł spłaty długu".

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, biorąc pod uwagę fakt, że ciężar finansowania przedmiotowych funduszy będzie ponosił ostatecznie Skarb Państwa, zasadne jest wprowadzenie rozwiązań ograniczających wyżej wskazane negatywne skutki poprzez objęcie wolnych środków tych funduszy konsolidacją ze środkami publicznymi zarządzanymi przez Ministra Finansów. W celu kompleksowego zarządzania zadłużeniem państwa wskazane jest również ograniczenie możliwości finansowania przez niektóre z tych funduszy swoich zadań poprzez zaciąganie długu, który jest bardziej

[443] Średnia zapadalność (także ATM od ang. *average time to maturity*) – miara ryzyka refinansowania długu publicznego. Średnia zapadalność to wyrażona w latach średnia długość okresu, po którym wyemitowany dług zostanie wykupiony. Im odleglejsze są terminy wykupu długu, tym niższe jest ryzyko jego refinansowania i tym wyższa średnia zapadalność ATM.

[444] Miara ryzyka stopy procentowej związanego z długiem publicznym (ATR od ang. *average time to refixing*) interpretowane jest jako wyrażona w latach średnia długość okresu, na jaki ustalone są koszty obsługi długu. Im większy jest udział w długu instrumentów krótkoterminowych i o zmiennym oprocentowaniu, tym niższe ATR i wyższe ryzyko stopy procentowej.

[445] *Duration* – miara wrażliwości kosztów obsługi długu na zmiany stóp procentowych, a więc miara ryzyka stopy procentowej związanego z długiem publicznym. Duration interpretowane jest jako wyrażona w latach średnia długość okresu dostosowania kosztów obsługi długu do zmiany poziomu stóp procentowych. Im wyższy jest poziom stóp procentowych i większy udział instrumentów krótkoterminowych i o zmiennym oprocentowaniu, tym wyższe ryzyko stopy procentowej i niższe duration.

[446] Numer projektu UD500.

kosztowny niż dług zaciągany przez Skarb Państwa. Zasadne w ocenie Najwyższej Izby Kontroli jest także włączenie nowych wydatków tych funduszy do budżetu państwa i zaplanowanie w budżecie środków na wynikającą z harmonogramu obsługę i spłatę ich zobowiązań. Pozwoli to na zwiększenie bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych państwa, ograniczenie łącznych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na obsługę długu oraz korzystnie wpłynie na zwiększenie przejrzystości finansów publicznych. Dodatkowo konsolidacja zarządzania płynnością z wykorzystaniem środków wszystkich instytucji wykonujących zadania publiczne, pozwoli na ograniczenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla ponownie, że dług emitowany przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Polski Fundusz Rozwoju S.A. w celu pozyskania środków na finansowanie zadań państwa poprzez fundusze, jest droższy niż dług emitowany bezpośrednio przez Skarb Państwa.

Zgodnie z priorytetami zarządzania długiem określonymi w wytycznych[447] przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy (z 1999 r., zaktualizowanych w 2014 r.), głównym celem zarządzania długiem jest pełne sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu po najniższym możliwym koszcie w średnim i długim terminie, przy uwzględnieniu bezpiecznego poziomu ryzyka.

Kraje Unii Europejskiej formułując strategie zarządzania długiem opierają się na tych wytycznych, ponieważ stanowią one najwyższe standardy w zarządzaniu długiem publicznym (z uwzględnieniem różnic w uwarunkowaniach instytucjonalnych i prawnych).

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że w Polsce skala zadłużania się poza państwowym długiem publicznym rekordowo wzrosła od czasu pandemii COVID-19 oraz wojny w Ukrainie. Tymczasem Minister Finansów nie zapewnia pełnej informacji o celach realizowanych przez wzrost tego zadłużenia i jego zasadności (szczególnie w odniesieniu do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19) ani o poziomie kosztów jego obsługi.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla konieczność uregulowania kwestii zapewnienia pełnej informacji o zadłużeniu państwa, niezależnie od miejsca jego powstania, sposobach i parametrach zarządzania długiem oraz kosztach jego obsługi. Zwraca przy tym uwagę, że przepisy art. 75 ustawy o finansach publicznych nie stanowią zamkniętego katalogu pozycji ujmowanych w *Strategii*.

5. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa

Limit poręczeń i gwarancji na 2023 r., zaplanowany został w art. 6 ustawy budżetowej na poziomie limitu z 2022 r. w wysokości 200 000 mln zł. Jego wielkość wynikała przede wszystkim z utrzymania w limicie dotychczasowej kwoty w wysokości 160 000 mln zł na wsparcie potencjalnych działań przewidzianych w ustawach pomocowych[448]. W pozostałej kwocie limitu (40 000 mln zł) uwzględnione zostały ewentualne gwarancje spłat zobowiązań, które zaplanowane zostały przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego, gwarancje spłat zobowiązań spółek Grupy PKP, a także planowane gwarancje wynikające z wniosków Ministerstwa Aktywów Państwowych, Ministerstwa Infrastruktury oraz Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

447 https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Revised-Guidelines-for-Public-Debt-Management-PP4855

448 To jest ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 776) i ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 505).

W 2023 r. w ramach powyższego limitu udzielonych zostało[449] jedenaście gwarancji na łączną kwotę 12 890,5 mln zł, co stanowiło 6,5% limitu. Wsparcie uzyskały spółki PKP Intercity S.A. i PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. realizujące inwestycje związane z modernizacją taboru kolejowego i infrastruktury kolejowej oraz Bank Gospodarstwa Krajowego na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego poprzez emisję obligacji oraz na inwestycje drogowe finansowane z kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości przy udzielaniu tych gwarancji.

Dodatkowo w 2023 r. Skarb Państwa na mocy ustaw szczególnych[450] udzielił gwarancji na łączną kwotę 155 309,1 mln zł, które wyłączone zostały z limitu określonego w ustawie budżetowej.

Gwarancje udzielone poza limitem objęły zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego wynikające z obligacji wyemitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (gwarancje na kwotę 34 107,9 mln zł) i na zasilenie Funduszu Pomocy (gwarancje na kwotę 11 303,5 mln zł) oraz zabezpieczające kredyty i emisje obligacji na zasilenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (gwarancje na kwotę 103 259,8 mln zł).

Podobnie jak w 2022 r., Minister Finansów poza limitem określonym w ustawie budżetowej, objął czterema gwarancjami na podstawie art. 34 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw[451] zobowiązania podmiotów, którym polecono wykonanie decyzji Prezesa Rady Ministrów dotyczącej zakupu węgla energetycznego i sprowadzenie go do Polski. Oświadczenia gwarancyjne wystawione zostały do kwoty 6638 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r. uznała za nieprawidłowe złożenie przez Ministra Finansów oświadczeń o objęciu gwarancjami Skarbu Państwa tych zobowiązań bez uzyskania zapewnienia, czy gwarancje te nie stanowią pomocy publicznej, która nie powinna być udzielana do dnia wydania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym. Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę, że może to niekorzystnie wpłynąć na sytuację finansową podmiotów objętych gwarancjami.

Łącznie potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu gwarancji i poręczeń wyniosły na koniec 2023 r. – 553 555,5 mln zł i były wyższe od potencjalnych zobowiązań na koniec roku ubiegłego o 120 759,1 mln zł, czyli o 27,9%. Niewymagalne zobowiązania z tytułu gwarancji udzielonych w latach 2020-2023 poza limitem budżetowym Bankowi Gospodarstwa Krajowego i Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. wyniosły 418 047,6 mln zł i zwiększyły się o 119 216,3 mln zł, czyli o 38,4%.

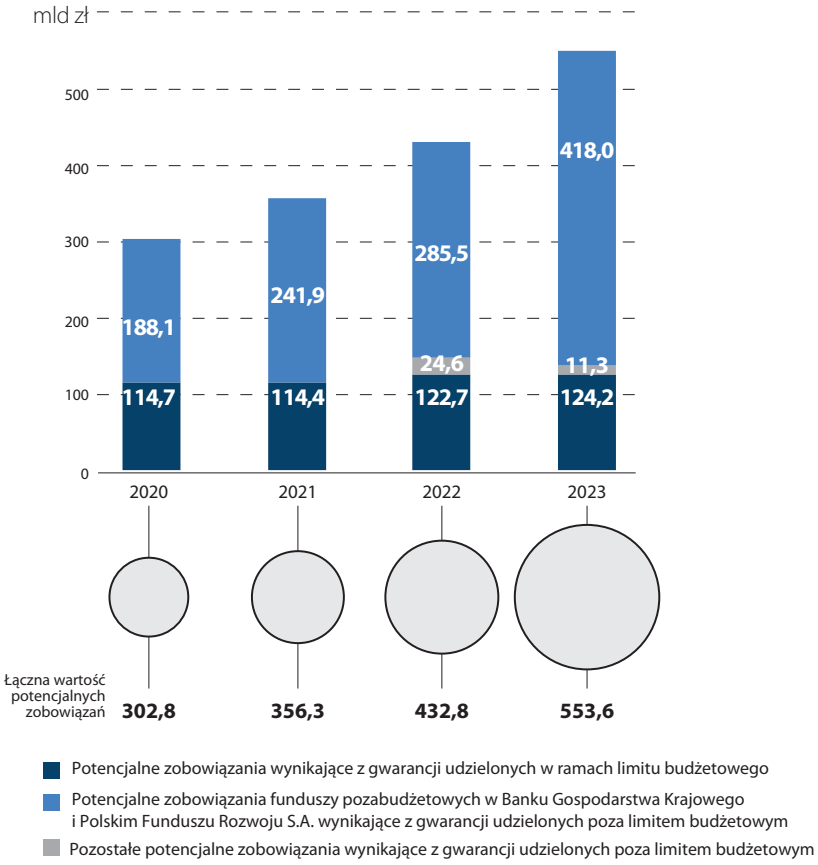
449 Na podstawie ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2024 r. poz. 291).

450 Między innymi na podstawie art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 31 marca 2020 o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.), art. 16 ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248) zobowiązania BGK z tytułu wyemitowanych obligacji na rzecz odpowiednio Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy oraz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz z tytułu zaciągniętych kredytów na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych są objęte gwarancją Skarbu Państwa, reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

451 Dz. U. z 2023 r. poz. 1772 ze zm. (dalej: ustawa z dnia 15 września 2022 r.).

Dane o wartości potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa w latach 2020-2023 przedstawia poniższa infografika.

Infografika 64. Wartość potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu gwarancji udzielonych w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Minister Finansów zaliczył gwarancje udzielone poza limitem Bankowi Gospodarstwa Krajowego i Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. do kategorii gwarancji o niskim ryzyku spłaty ze środków budżetowych. Wynika to z mechanizmu finansowania tych zobowiązań. Środki niezbędne do ich terminowej obsługi w przypadku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy, przekazywane są Bankowi Gospodarstwa Krajowego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych[452]. Zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego zaciągane na zasilenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych z gwarancjami Skarbu Państwa spłacane są ze środków Funduszu zasilanego[453] między innymi środkami z budżetu państwa przekazywanymi przez Ministra Obrony

[452] Na podstawie odpowiednio art. 67 ust. 1 nowelizacji ustawy o COVID-19 i art. 16 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

[453] Zgodnie z art. 41 ust. 4 pkt 11 ustawy o obronie Ojczyzny.

Narodowej. Środki na spłatę zobowiązań Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. wynikające z realizacji programów rządowych[454] zapewnia minister właściwy do spraw gospodarki.

Powyższe rozwiązania niewątpliwie znacząco ograniczają ryzyko bezpośrednich wypłat przez Skarb Państwa z tytułu udzielonych gwarancji. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, pokrywanie zobowiązań, wynikających ze sprzedaży obligacji i zaciągniętych kredytów, wprawdzie nie wprost, jednak następować będzie ze środków pochodzących z budżetu państwa. W konsekwencji będzie to wpływać na wzrost zadłużenia oraz potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

W 2023 r. żaden z beneficjentów gwarancji nie wystąpił do Skarbu Państwa z wnioskiem o realizację przedmiotu gwarancji. Środki w wysokości 26,5 mln zł, które wpłynęły w trakcie roku na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych z tytułu prowizji od udzielonych w 2023 r. i w latach wcześniejszych gwarancji w całości przekazane zostały[455] na rachunek przychodów budżetu państwa. Relacja wydatków funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego do produktu krajowego brutto wzrosła z 3,5% w 2022 r. do 3,9% w 2023 r., a relacja wydatków funduszy do wydatków budżetu państwa utrzymała się na porównywalnym poziomie, odpowiednio 21% i 20%.

[454] Zgodnie z art. 21a ust. 4 ustawy o systemie instytucji rozwoju.

[455] Zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach Skarbu Państwa.

VIII. FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

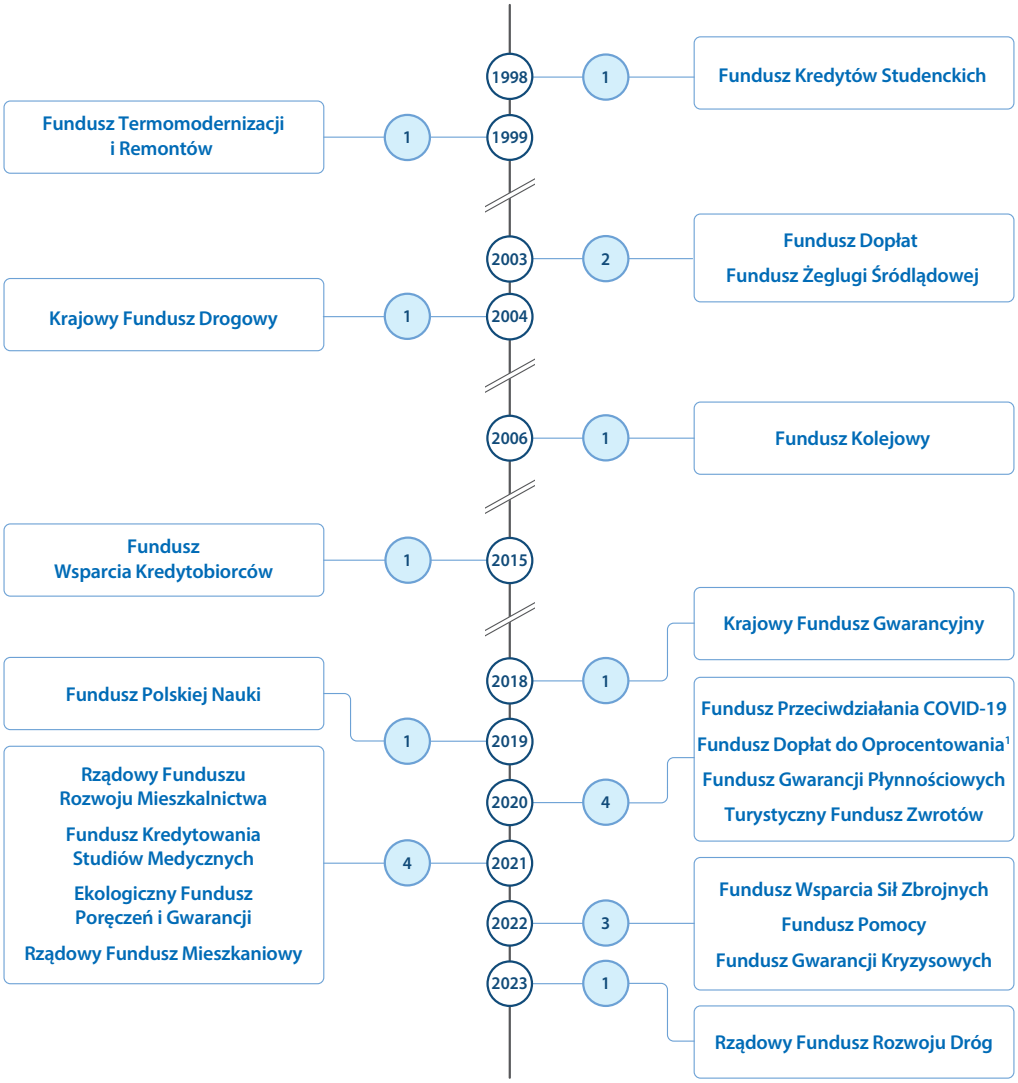
- **Większość funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego nie dysponowała stałymi, przewidywalnymi w dłuższym okresie źródłami wpływów. Wpłaty z budżetu państwa (22,2 mld zł), środki przekazane z innych jednostek sektora finansów publicznych (27,4 mld zł) i tytuły dłużne (56,6 mld zł) stanowiły w 2023 r. prawie 82% wpływów funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.**
- **Wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (59,6 mld zł), Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (24,2 mld zł) oraz Krajowego Funduszu Drogowego (20,7 mld zł) stanowiły 79,3% wydatków wszystkich funduszy.**
- **Zadłużenie funduszy na koniec 2023 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosło 277 mld zł i było wyższe od stanu na koniec 2022 r. o 47,9 mld zł (20,9%). Zarówno na koniec 2022 r., jak i 2023 r. w strukturze zadłużenia dominowały obligacje.**
- **Finansowanie zadań publicznych za pomocą funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego naruszało zasady jedności i zupełności budżetu oraz przejrzystości finansów publicznych.**
- **Tytułem wynagrodzenia za obsługę funduszy Bank Gospodarstwa Krajowego otrzymał środki w wysokości 74,6 mln zł.**
- **Z ustaleń kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli wynika, że nie wdrożono skutecznych mechanizmów zapewniających efektywne wykorzystanie środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy.**

W 2023 r., podobnie jak w latach poprzednich, znaczna część wydatków publicznych realizowana była poza budżetem państwa przy pomocy 20 funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Łączne wpływy funduszy wyniosły 129 917,6 mln zł, a wydatki – 131 758,5 mln zł.

W 2023 r. wydatki funduszy odpowiadały 20% wydatków budżetu państwa oraz 3,9% produktu krajowego brutto. Odnotowano wzrost wydatków funduszy o 25 189,3 mln zł, tj. o 23,6%, w stosunku do roku poprzedniego. Ponad dwukrotnie, w porównaniu do roku 2022, wzrosły wpływy funduszy z tytułu sprzedaży obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz wpływy stanowiące środki przekazane przez inne jednostki sektora finansów publicznych, które wyniosły odpowiednio 40 875,8 mln zł i 27 384,6 mln zł. Zadłużenie funduszy na koniec 2023 r. wyniosło 276 962,7 mln zł i było wyższe od stanu na koniec 2022 r. o 47 871,4 mln zł (20,9%). Wydatki poniesione na wynagrodzenie Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę funduszy wzrosły o 16,3 ml zł (28%).

Co prawda liczba funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego nie uległa zmianie, nastąpiła jednak zmiana w ich strukturze. W 2022 r. zlikwidowano Funduszu Dopłat do Oprocentowania, natomiast 1 stycznia 2023 r. utworzono Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, do którego przekazano środki zlikwidowanego państwowego funduszu celowego o tej samej nazwie. W 2023 r. z 20 istniejących funduszy 13 (65%) powstało w ostatnich sześciu latach, w okresie od 2018 r. do 2023 r.

Infografika 65. Fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego



[1] Fundusz Dopłat do Oprocentowania zlikwidowano w 2022 r.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Bank Gospodarstwa Krajowego prowadzi odrębne księgi dla każdego funduszu oraz sporządza dla tych funduszy odrębne sprawozdania finansowe, nieujmowane w bilansie oraz rachunku zysków i strat banku. Wydatkowanie środków funduszy odbywa się na podstawie planów finansowych uzgadnianych z Ministrem Finansów oraz zatwierdzanych przez ministrów właściwych dla zakresu działań danego funduszu.

Wpływy funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego były wyższe od wpływów w roku 2022 r. o 25 908,1 mln zł (24,9%). Zadania powierzone funduszom finansowane były z wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji (40 875,8 mln zł), środków przekazanych z innych jednostek sektora finansów (27 384,6 mln zł), środków z budżetu państwa (22 406,5 mln zł),

zasileń ustawowych (20 339,5 mln zł), zaciągniętych kredytów (13 433,6 mln zł) i wpływów ze skarbowych papierów wartościowych przekazanych nieodpłatnie przez Ministra Finansów (2254,2 mln zł). Wpływy ze wskazanych źródeł (126 694,2 mln zł) stanowiły 97,6% wpływów funduszy.

Tabela 51. Wpływy funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2023 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie	Struktura
	mln zł	%
OGÓŁEM, w tym:	129 917,6	100,0
Wpływy ze sprzedaży obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego	40 875,8	31,5
Środki przekazane z innych jednostek sektora finansów publicznych	27 384,6	21,1
Środki budżetu państwa:	22 406,5	17,3
tzw. wpłaty z budżetu państwa	22 216,7	17,1
dotacje	189,8	0,1
Wpływy Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) i Funduszu Kolejowego (FK), w tym z:	20 339,5	15,7
opłaty paliwowej (KFD i FK)	8 421,4	6,5
refundacji dla KFD z funduszy Unii Europejskiej	2 893,5	2,2
poboru opłat za przejazd (KFD)	2 362,4	1,8
opłat drogowych, kar, grzywien itp. (KFD)	875,9	0,7
Wpływy z kredytów	13 443,6	10,3
Inne wpływy (np. wpłaty kredytodawców Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, odsetki, zwroty środków)	3 182,6	2,4
Nieodpłatnie otrzymane obligacje skarbowe	2 254,2	1,7
Środki przekazane z innych funduszy	30,5	0,0

W tabeli zaprezentowano dane funduszy w ujęciu kasowym.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.

Największy udział we wpływach funduszy (31,5%) miały wpływy ze sprzedaży obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Wpływy funduszy z tego tytułu były większe niż w 2022 r. o 21 848 mln zł. Środki ze sprzedaży obligacji zasiliły głównie Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 22 716,4 mln zł i były one niemal trzykrotnie wyższe (wzrost o 192,7%) niż w 2022 r. Ponadto obligacje wyemitowano także dla trzech innych funduszy, tj.: Funduszu Pomocy – 7944,1 mln zł (w porównaniu do roku 2022 wartość obligacji sprzedanych na rzecz funduszu wzrosła o 28%), Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – 7179,7 mln zł (w 2022 r. nie emitowano obligacji dla tego funduszu) oraz Krajowego Funduszu Drogowego – 3035,7 mln zł (wpływy z emisji obligacji w 2023 r były niższe od wpływów z tego tytułu w 2022 r. o 40%).

Kolejną pozycję (21,1%) we wpływach funduszy stanowiły środki przekazane z innych jednostek sektora finansów publicznych, w tym przede wszystkim na rachunki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 18 630 mln zł (między innymi z dwóch tytułów: odpisu na Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny w kwocie 14 296,5 mln zł i wpłat składki solidarnościowej do Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny – 1615 mln zł) oraz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg – 8794,4 mln zł. Środki przekazane przez inne jednostki sektora finansów publicznych na rzecz funduszy były w 2023 r.

o 13 763,8 mln zł, czyli ponad dwukrotnie wyższe (101%) niż środki przekazane od tych podmiotów funduszom w 2022 r. (13 620,8 mln zł).

Środki z budżetu państwa przekazane do funduszy, głównie tzw. wpłaty z budżetu państwa, wyniosły 22 216,7 mln zł (były wyższe niż w roku poprzednim o 49,8%). Największe środki przekazano do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – 10 600 mln zł, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 5026,2 mln zł, Funduszu Pomocy – 4450 mln zł, Funduszu Dopłat – 1183,8 mln zł i Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg – 674,1 mln zł. Udzielone dotacje z budżetu państwa w kwocie 189,8 mln zł zasiliły trzy fundusze: Fundusz Dopłat, Fundusz Kredytów Studenckich i Fundusz Kredytowania Studiów Medycznych.

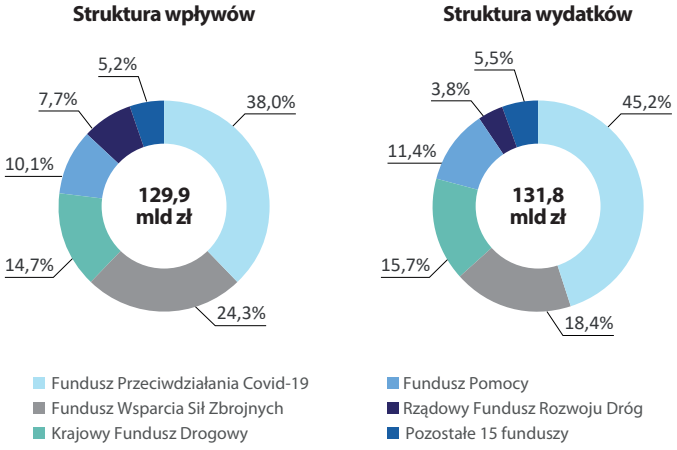
Wpływy funduszy z tytułu zasileń ustawowych w 2023 r. wyniosły 20 339,5 mln zł i zostały odnotowane między innymi w: Krajowym Funduszu Drogowym – 6741,4 mln zł (opłata paliwowa) i 2362,4 mln zł (opłaty za przejazd), Funduszu Kolejowym – 1968 mln zł (opłata paliwowa) oraz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – 1139,3 mln zł (środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi).

Wydatki funduszy finansowane były również z kredytów. W 2023 r. dwa fundusze otrzymały środki z tego źródła w łącznej kwocie 13 443,6 mln zł (Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – 12 303,3 mln zł oraz Krajowy Funduszu Drogowy – 1140,3 mln zł). Wpływy z tytułu udzielonych kredytów były o 2603,8 mln zł, tj. o 16,2%, niższe niż w 2022 r. W przypadku Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych kredyty stanowiły prawie 40% wpływów tego funduszu w 2023 r., z czego 9755,4 mln zł stanowiły wpływy w ramach umów kredytowych zawartych w 2022 r., a 2547,9 mln zł w ramach umów kredytowych zawartych w 2023 r.

W 2023 r. dwa fundusze otrzymały nieodpłatnie obligacje skarbowe o wartości 2254,2 mln zł: Fundusz Kolejowy (1531,7 mln zł) i Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (722,5 mln zł). Inne wpływy, które zasiliły fundusze w 2023 r., wyniosły 3090,9 mln zł. Największa kwota (1971,3 mln zł) została przekazana do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i stanowiła zwroty środków z tytułu zadań z lat ubiegłych.

Pięć funduszy: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Pomocy oraz Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, uzyskało w 2023 r. wpływy w wysokości 123 122,2 mln zł (94,8% wpływów ogółem wszystkich funduszy) i zrealizowało wydatki w kwocie 124 576,7 mln zł (94,5% wydatków funduszy).

Infografika 66. Struktura wpływów i wydatków funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.

W 2023 r. największe wpływy w wysokości 49 330 mln zł uzyskał Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, co stanowiło 38% wpływów wszystkich funduszy. Były one o 10 144 mln zł (25,9%) wyższe niż wpływy w 2022 r. Największe wpływy funduszu pochodziły ze sprzedaży obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w kwocie 22 716,4 mln zł, tj. 55,6% wartości wszystkich obligacji wyemitowanych w celu zasilenia 20 funduszy. Środki przekazane z innych jednostek sektora finansów publicznych wyniosły 18 630 mln zł (68% wszystkich środków przekazanych funduszom w 2023 r. przez inne jednostki sektora finansów publicznych). Wpłata z budżetu państwa na rzecz funduszu w 2023 r. wyniosła 5026,2 mln zł (22,6% wszystkich środków przekazanych z budżetu państwa dla funduszy).

Wpływy Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w 2023 r. wyniosły 31 616,2 mln zł i były o 16 304,9 mln zł (106,5%) wyższe niż w 2022 r. Największe wpływy funduszu w kwocie 12 303,3 mln zł stanowiły środki z kredytu (91,5% wartości wszystkich kredytów udzielonych dla funduszy) oraz z wpłat z budżetu państwa w kwocie 10 600 mln zł. Wyemitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacje zasiliły fundusz w kwocie 7179,7 mln zł.

Łączna wartość zasileń Krajowego Funduszu Drogowego w 2023 r. wyniosła 19 123,6 mln zł i była o 8022,4 mln zł (29,6%) niższa niż w 2022 r. Największe wpływy uzyskano z tytułu zasileń ustawowych – 14 838,7 mln zł (77,6%).

Wpływy Funduszu Pomocy (13 057,1 mln zł) były o 3706,3 mln zł (22,1%) niższe niż w 2022 r. Wpływy Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (9995,3 mln zł) pochodziły w większości ze środków przekazanych z innych jednostek finansów publicznych, w tym ze środków z likwidacji państwowego funduszu celowego – Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg – 6815,7 mln zł, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 1400 mln zł i Dyrekcji Generalnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – 257,7 mln zł.

Wpływy pozostałych 15 funduszy wyniosły 6795,4 mln zł i stanowiły 5,2% wpływów funduszy w 2023 r.

Tabela 52. Przepływy środków funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2023 r.

Wyszczególnienie	Stan środków na 01.01.2023 r.	Wpływy	Wydatki	Stan środków na 31.12.2023 r.
	mln zł			
OGÓŁEM:	31 910,5	129 917,6	131 758,5	29 489,5
Fundusz Przeciwdziałania COVID-19	13 170,5	49 330,0	59 637,2	2 640,3
Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych	645,4	31 616,2	24 188,8	7 784,8
Krajowy Fundusz Drogowy	5 504,2	19 123,7	20 712,6	3 840,0
Fundusz Pomocy	2 880,6	13 057,1	15 019,3	924,5
Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg	0,0	9 995,3	5 018,7	4 976,6
Fundusz Dopłat	1 612,3	1 726,0	2 645,1	693,1
Fundusz Kolejowy	3 371,8	3 505,5	2 280,5	4 596,9
Rządowy Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa	791,3	815,3	1 214,7	391,9
Krajowy Fundusz Gwarancyjny	645,8	91,6	529,1	208,3
Fundusz Wsparcia Kredytobiorców	1 882,1	212,9	248,2	1 846,7
Fundusz Termomodernizacji i Remontów	451,4	214,1	135,6	529,9
Fundusz Kredytów Studenckich	1,0	33,6	33,5	1,1

Wyszczególnienie	Stan środków na 01.01.2023 r.	Wpływy	Wydatki	Stan środków na 31.12.2023 r.
	mln zł			
Fundusz Gwarancji Płynnościowych	289,3	25,7	31,9	283,1
Turystyczny Fundusz Zwrotów	78,9	35,3	31,1	83,1
Fundusz Polskiej Nauki	513,1	30,2	13,0	530,3
Fundusz Kredytowania Studiów Medycznych	0,0	9,9	8,6	1,4
Fundusz Gwarancji Kryzysowych	17,6	81,2	3,8	95,1
Rządowy Fundusz Mieszkaniowy	1,8	7,6	3,3	6,0
Fundusz Żeglugi Śródlądowej	52,0	6,0	3,1	55,0
Ekologiczny Fundusz Poręczeń i Gwarancji	1,3	0,6	0,4	1,4

W tabeli zaprezentowano dane z funduszy w ujęciu kasowym.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu.

W 2023 r. wydatki 20 funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosły 131 758,5 mln zł i były wyższe od wydatków tych funduszy w 2022 r. o 25 189,1 mln zł (23,6%). Wydatki pięciu funduszy: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Pomocy oraz Rządowego Fundusz Rozwoju Dróg wyniosły 124 576,7 mln zł i stanowiły 94,5% wydatków wszystkich funduszy. Wydatki pozostałych 15 funduszy wyniosły 7181,8 mln zł, czyli 5,5% wydatków funduszy.

Największe wydatki, w wysokości 123 193,9 mln zł (93,4% wydatków funduszy), poniesiono na realizację zadań określonych w ustawach powołujących fundusze, w tym wydatki pięciu wyżej wymienionych funduszy w kwocie 116 092,9 mln zł (94,2%).

Tabela 53. Wydatki funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2023 r. według grup zadań

Wyszczególnienie	Wykonanie	Struktura
	mln zł	%
OGÓŁEM, w tym:	131 758,5	100,0
Wydatki na realizację zadań, w tym na:	123 193,9	93,5
zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie skutków COVID-19	55 307,6	44,9
infrastrukturę drogową, kolejową i transportową	25 026,3	20,3
finansowanie lub dofinansowanie Sił Zbrojnych	23 293,7	18,9
finansowanie skutków związanych z konfliktem zbrojnym w Ukrainie	14 775,8	12,0
rozwój mieszkalnictwa i wsparcie dostępu do rynku mieszkaniowego	4 096,4	3,3
zachęcanie przedsiębiorców do wykorzystania środków prywatnych dla realizacji polityki państwa	511,5	0,4
zwiększanie efektywności energetycznej	128,1	0,1
wsparcie nauki i rozszerzenie dostępu do nauki	52,0	0,0
inne wydatki (Fundusz Gwarancji Kryzysowych)	2,5	0,0
Wydatki na obsługę zadłużenia funduszy	8 457,7	6,4
Wydatki na wynagrodzenie Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu obsługi funduszy	74,6	0,1
Inne wydatki	1,7	0,0

W tabeli zaprezentowano dane funduszy w ujęciu kasowym.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.

Wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w 2023 r. wyniosły 59 637,2 mln zł i były wyższe o 13 276,4 mln zł (28,4%) od wydatków tego funduszu w 2022 r. Z kwoty tej 33 130,4 mln zł, tj. 55,6%, przeznaczono na finansowanie różnego rodzaju dodatków i rekompensat wynikających ze wzrostu cen surowców i energii elektrycznej, między innymi wypłaty przez gminy dodatków węglowych, finansowanie mechanizmu rekompensat ograniczających wysokości cen energii elektrycznej, źródeł ciepła i paliw gazowych, w tym dopłaty do maksymalnych stawek gazu dla piekarni i cukierni czy refundację podatku VAT w związku z sytuacją na rynku gazu. Ponadto w 2023 r. środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 21 452,9 mln zł (36%) zostały przeznaczone na sfinansowanie 1-6 i 8 edycji Programu Inwestycji Strategicznych oraz Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – Wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych, opracowanie projektu zmiany ustawy budżetowej na rok 2023 oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe*, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów, negatywnie oceniła sytuację, w której znaczna część wydatków publicznych, przy pomocy funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego, realizowana była poza budżetem państwa. Wbrew pierwotnym założeniom, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 był narzędziem służącym do finansowania szerokiego zakresu zadań, w tym zadań niezwiązanych z przeciwdziałaniem COVID-19, jak na przykład finansowanie rekompensat służących ochronie odbiorców energii elektrycznej.

W 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę doraźną I/23/001 – *Wybrane koszty działalności Banku Gospodarstwa Krajowego, w tym w zakresie finansowania zadań informacyjno-promocyjnych i kampanii społecznych, oraz działania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie zlecania i rozliczania zadań powierzonych do realizacji Bankowi Gospodarstwa Krajowego*. W jej wyniku ustalono, że Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie określiła katalogu kosztów, które mogą być ujmowane w wynagrodzeniu prowizyjnym Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Nie zapewniła również mechanizmów kontroli wysokości tych kosztów i kontroli tej nie wykonywała, co Najwyższa Izba Kontroli uznała jako działanie nierzetelne. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie zweryfikowała zasadności poniesienia kosztów kampanii promocyjno-informacyjnej P*rogramu Inwestycji Strategicznych* poprzez instalację „ławeczek", stylizowanych na kształt Polski, w łącznej wysokości 4327,1 tys. zł, które zostały uwzględnione w miesięcznym wynagrodzeniu Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, pobranym przez bank za okres od października do grudnia 2022 r. (razem 3931 tys. zł) oraz za styczeń, marzec, kwiecień i listopad 2023 r. (łącznie 396,1 tys. zł). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wysokość wynagrodzenia prowizyjnego Banku Gospodarstwa Krajowego nie powinna być przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów weryfikowana jedynie pod kątem zabezpieczenia środków w planie finansowym Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, nie jest to bowiem żaden instrument i mechanizm kontroli powierzonych działań. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów powinna zapewnić bieżącą i rzetelną kontrolę nad prawidłowością, zasadnością i racjonalnością ponoszenia przez Bank Gospodarstwa Krajowego wydatków na obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Kolejna kontrola Najwyższej Izby Kontroli P/23/083/LSZ – *Realizacja Programu „Laboratoria przyszłości"* wykazała, że program ten nie został rzetelnie przygotowany, a w trakcie jego dotychczasowej realizacji stwierdzono nieprawidłowości, które uniemożliwiały dokonanie kompleksowej oceny efektywności wydatkowania środków w ramach programu. W celu przeciwdziałania skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19 Rada Ministrów na podstawie art. 65 ust. 28 i ust. 36 ustawy o zapobieganiu COVID-19 określiła zasady rozdziału i przekazywania wsparcia finansowego ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na rozwój infrastruktury szkolnej oraz umiejętności

podstawowych i przekrojowych dzieci i młodzieży w ramach *Programu „Laboratoria Przyszłości"*. Minister Edukacji, przygotowując program, nie przeprowadził analiz, uzgodnień i konsultacji publicznych, co spowodowało, że:

- nie rozpoznano potrzeb szkół w zakresie zakupu wyposażenia oraz możliwości ich zaspokojenia;
- przyjęto centralnie ustalony katalog wyposażenia bez wskazania przeznaczenia dla grup wiekowych uczniów oraz umiejętności, które powinny być rozwijane z jego wykorzystaniem;
- przekazano wsparcie finansowe na rozwój kompetencji kadry uczącej wyłącznie ogólnokrajowej placówce doskonalenia nauczycieli, z pominięciem placówek regionalnych;
- nie monitorowano stopnia realizacji programu za pomocą mierników dających możliwość oceny jego efektywności w zakresie rozwoju umiejętności uczniów i kompetencji nauczycieli.

Minister Edukacji nie sprawował skutecznego nadzoru nad realizacją programu, co spowodowało, że nie posiadał wiedzy, w jakim stopniu osiągnięty został cel programu, tj. czy nastąpił rozwój umiejętności dzieci i młodzieży oraz kompetencji kadry uczącej przy wydatkowaniu ponad 1 mld zł, po dwóch latach jego realizacji. Na etapie wdrożenia programu, Minister Edukacji podejmował działania koordynacyjne w celu zapewnienia jednolitego postępowania i sprawnej realizacji zadań przez uczestników. Nadzór nad jego realizacją nie był natomiast sprawowany skutecznie bowiem Minister Edukacji nie podejmował odpowiednich działań korygujących, to jest nie objął wsparciem finansowym placówek doskonalenia nauczycieli o zasięgu regionalnym; nie opracował mierników służących monitorowaniu i ocenie rozwoju umiejętności uczniów i kompetencji nauczycieli; nie opracował również narzędzi nadzoru pedagogicznego związanych z kierunkami polityki oświatowej dotyczącymi programu. Powyższe ograniczało możliwość podejmowania przez Ministra Edukacji skutecznych działań zaradczych, ukierunkowanych na wzrost efektywności programu w kontekście pedagogicznym. Jednocześnie Minister Edukacji przekazał, z naruszeniem prawa, wsparcie finansowe 18 szkołom w łącznej kwocie 917 tys. zł, pomimo złożenia wniosków o udzielenie wsparcia po zakończeniu terminu ich przyjmowania. Przyjęta forma wsparcia nauczycieli (projekt Mobilne Laboratoria Przyszłości realizowany z udziałem uczniów w zajęciach warsztatowych) była nieadekwatna do zgłoszonych potrzeb i liczby szkół uczestniczących w Programie.

Drugim pod względem wartości wydatków w 2023 r. był Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, którego wydatki w 2023 r. wzrosły o 9550,8 mln zł (65,2%) w porównaniu do 2022 r. i wyniosły 24 188,8 mln zł, z czego 23 293,7 mln zł (96,3%) przeznaczono na realizację celów określonych w *Programie Rozwoju Sił Zbrojnych*, a 891,4 mln zł (3,7%) stanowiły koszty organizacji i obsługi finansowania dłużnego.

Wydatki Krajowego Funduszu Drogowego w 2023 r. wyniosły 20 712,6 mln zł i zostały przeznaczone na zadania drogowe w wysokości 15 331,22 mln zł (74%), na obsługę zadłużenia – 2977,4 mln zł (14,4%) oraz na wypłaty na rzecz spółek – 2063,7 mln zł (10%).

W 2023 r. z Funduszu Pomocy zrealizowano wydatki w kwocie 15 019,3 mln zł, z których sfinansowano między innymi pomoc dla producentów rolnych, którym zagrażała utrata płynności finansowej w związku z zakłóceniami na rynku rolnym, w wysokości 2800 mln zł (18,6%), oraz pomoc z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotycząca sprzedaży zbóż w wysokości 2200 mln zł (14,6%). Ponadto z Funduszu Pomocy w 2023 r. sfinansowano zadania realizowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (2827,5 mln zł) oraz wypłatę świadczeń rodzinnych, wychowawczego, dobry start i innych (1584,3 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę P/23/003/KAP – *Działania wybranych organów administracji publicznej na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*. Kontrolowane działania były finansowane przede wszystkim z Funduszu Pomocy.

Najwyższa Izba Kontroli jako nierzetelne oceniła niedokonywanie przez Prezesa Rady Ministrów oceny efektów zadań finansowanych ze środków Funduszu Pomocy oraz niezobowiązanie dysponentów rachunków pomocniczych Funduszu do sprawozdawania o efektach tych zadań. Dane takie pozwoliłyby na uzyskanie pełnej informacji o skali udzielonej pomocy w ramach wydatków poniesionych przez upoważnionych dysponentów rachunków pomocniczych Funduszu. System monitorowania, raportowania oraz oceny efektów podejmowanych działań jest istotnym elementem skutecznego i odpowiedzialnego zarządzania środkami publicznymi. Stwierdzono również, że w przypadku części zadań dotyczących pomocy obywatelom Ukrainy, pomimo podejmowanych działań przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w tym dokonywanych zmian w zakresie planowanych środków Funduszu oraz większej kontroli nad składanymi zapotrzebowaniami na środki, nie udało się zapewnić w pełni efektywnego przepływu środków pochodzących z Funduszu Pomocy będących w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Z jednej strony w jednostkach samorządu terytorialnego wystąpiły przypadki, w których przekazane przez wojewodów środki nie pozwoliły na bieżące finansowanie wydatków dotyczących niektórych zadań pomocowych i zmuszały jednostki samorządu terytorialnego do angażowania środków własnych. Dotyczyło to na przykład organizacji zakwaterowania i wyżywienia zbiorowego, pomocy psychologicznej oraz nadawania numerów PESEL. Z drugiej strony jednostki samorządu terytorialnego, za pośrednictwem wojewodów, zwracały dysponentowi funduszu znaczne kwoty niewykorzystanych środków lub przetrzymywały środki na rachunkach bankowych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania realizowane przez wszystkie 18 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego były skuteczne i zapewniły obywatelom Ukrainy niezbędne wsparcie, nie zawsze jednak były prowadzone prawidłowo. Stwierdzone nieprawidłowości najczęściej dotyczyły nieterminowego rozpatrywania wniosków o wypłatę świadczenia pieniężnego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy lub nieterminowego wydawania decyzji administracyjnych w sprawach zakończonych odmową wypłaty jednorazowego świadczenia pieniężnego.

Ponadto w ramach przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przywołanej już wcześniej kontroli doraźnej I/23/001 – *Wybrane koszty działalności Banku Gospodarstwa Krajowego, w tym w zakresie finansowania zadań informacyjno-promocyjnych i kampanii społecznych, oraz działania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie zlecania i rozliczania zadań powierzonych do realizacji Bankowi Gospodarstwa Krajowego* Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała szereg nieprawidłowości związanych ze zleceniem i rozliczaniem zadań informacyjnych powierzonych do realizacji Bankowi Gospodarstwa Krajowego decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 marca 2022 r. polecającą zorganizowanie międzynarodowej kampanii informacyjnej, której celem było poinformowanie opinii publicznej na świecie o konsekwencjach napaści Rosji na Ukrainę, w szczególności o kryzysie humanitarnym oraz wyzwaniach związanych z falą uchodźców wojennych przybywających do Polski oraz innych krajów. Na sfinansowanie tej kampanii wydatkowano ze środków Funduszu Pomocy 38 mln zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli decyzja z dnia 22 marca 2022 r. polecająca Bankowi Gospodarstwa Krajowego realizację wskazanej wyżej kampanii została wydana przez Prezesa Rady Ministrów niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym[456]. Zarówno w samej decyzji, jak i w żadnym innym dokumencie do czasu podpisania umowy z Bankiem w sprawie realizacji decyzji, co miało miejsce dopiero w styczniu 2023 r., nie ustalono zakresu rzeczowego zleconych zadań i nie określono wysokości środków, jakie Bank Gospodarstwa Krajowego mógł

[456] Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

wydać na poszczególne zadania w ramach realizacji zleconej kampanii informacyjnej. Stwierdzono także przewlekłość procesu uzgadniania umowy określającej wzajemne prawa i obowiązki Banku oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w konsekwencji czego zadania realizowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego pozostawały, przez 10 miesięcy, bez formalnego nadzoru ze strony Kancelarii oraz określonych zasad współpracy. Co istotne, do tego czasu Bank zaciągnął z tytułu zleconego zadania zobowiązania wobec wszystkich wykonawców kampanii informacyjnej na łączną kwotę 23,4 mln zł oraz 3,2 mln dolarów amerykańskich, z czego wydatkował 20,6 mln zł i 0,9 mln dolarów amerykańskich. Stwierdzone w ramach tej kontroli nieprawidłowości dotyczyły również:

– nieudokumentowania sposobu oszacowania kwoty 50 mln zł ujętej w planie finansowym Funduszu Pomocy na 2022 r. w związku koniecznością zapewnienia finansowania wskazanej wyżej decyzji;
– nieokreślenia wskaźników oceny efektywności działań zleconych w ramach realizacji kampanii informacyjnej, co uniemożliwiało bieżące monitorowanie realizacji założonego celu i rzetelnej oceny czy cel ten został osiągnięty, jak również czy oraz w jakim stopniu wydatki poniesione przez Bank Gospodarstwa Krajowego były celowe i efektywne;
– braku rzetelnej dokumentacji podejmowanych w ramach współpracy z Bankiem działań.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wszystkie ustalenia pomiędzy stronami dotyczące realizacji kampanii, z wyjątkiem uzgadniania treści umowy, miały charakter roboczy i nie zostały udokumentowane. Powyższe uniemożliwiło określenie wpływu przedstawicieli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na decyzje i działania Banku Gospodarstwa Krajowego realizowane w ramach kampanii informacyjnej, nawet po przeprowadzeniu przesłuchań pracowników Kancelarii.

Ponadto Kancelaria nierzetelnie przeprowadziła kontrolę merytoryczną dwóch z trzech faktur stanowiących podstawę zwrotu ze środków Funduszu Pomocy kosztów na realizację kampanii informacyjnej, w wyniku czego wydatkowano ze środków tego funduszu wydatki o 0,6 mln zł wyższe, niż faktycznie poniesione przez Bank. Ponadto Kancelaria Prezesa Rady Ministrów dokonała zwrotu środków w wysokości 0,3 mln zł z tytułu wykonania umowy podpisanej przez Bank Gospodarstwa Krajowego, która nie została wcześniej przez nią zatwierdzona.

Kolejnym pod względem wielkości zrealizowanych w 2023 r. wydatków (5018,7 mln zł) był Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, który przed 2023 r. miał status państwowego funduszu celowego. Według Ministerstwa Finansów, przekształcenie Rządowego Fundusz Rozwoju Dróg z państwowego funduszu celowego w fundusz umiejscowiony w Banku Gospodarstwa Krajowego podyktowane było koniecznością usprawnienia procesów finansowych funduszu i zapewnienie dostosowania do obecnie panujących warunków gospodarczych. Nowa formuła funduszu miała usprawnić przepływ środków z rachunku bankowego funduszu na rachunek bankowy jednostki samorządu terytorialnego. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla jednak, iż zmiana formuły funkcjonowania funduszu osłabiła kontrolę Parlamentu i społeczeństwa nad funduszem. W odróżnieniu do zmiany planu finansowego państwowego funduszu celowego, którego dokonuje organ dysponujący tym funduszem po uzyskaniu zgody Ministra Finansów i opinii sejmowej komisji do spraw finansów publicznych, zmiany planów finansowych funduszy w Banku Gospodarstwa krajowego dokonywane są z pominięciem sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Ponadto zmiany planu finansowego państwowego funduszu celowego nie mogą powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa, natomiast zasada ta nie dotyczy funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego, w których zwiększenia planów mogą powodować zwiększenie kwoty wpłaty z budżetu państwa. Środki zgromadzone na rachunkach funduszy nie wygasają z końcem roku budżetowego, tak jak pozostałe wydatki budżetu państwa.

Na realizację głównych zadań Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg przeznaczono 5017,6 mln zł, a pozostała kwota w wysokości 1,1 mln zł została przekazana na wynagrodzenie prowizyjne dla Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę funduszu.

W 2023 r. ze środków Funduszu Dopłat zrealizowano wydatki w wysokości 2645,1 mln zł. W 2023 r. środki funduszu przeznaczone zostały między innymi na program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego, dopłaty do oprocentowania kredytów (*Program Rodzina na Swoim*) i dofinansowanie wkładu własnego/spłatę części kredytu (*Program Mieszkanie dla Młodych*).

W Funduszu Kolejowym odnotowano w 2023 r wydatki w kwocie 2280,5 mln zł, z czego 2279,1 mln zł, a więc blisko 100%, przeznaczone zostało na zadania kolejowe. Pozostała kwota w wysokości 1,4 mln zł została przekazana na wynagrodzenie prowizyjne dla Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę funduszu.

W 2023 r. z Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa wypłacono kwotę 1214,7 mln zł tytułem wsparcia dla gmin, które obejmowały udziały lub akcje w tworzonych lub istniejących towarzystwach budownictwa społecznego lub spółce Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa.

Na obsługę finansowania dłużnego funduszy z tytułu obligacji wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego poniesiono w 2023 r. wydatki w kwocie 8457,7 mln zł (6,4%), które były niższe od wydatków na ten cel w 2022 r. o 2949,4 mln zł. Najwyższe kwoty zostały poniesione na obsługę zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 4346,8 mln zł, Krajowego Funduszu Drogowego – 2977,4 mln zł, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – 891,4 mln zł oraz Funduszu Pomocy – 242,2 mln zł.

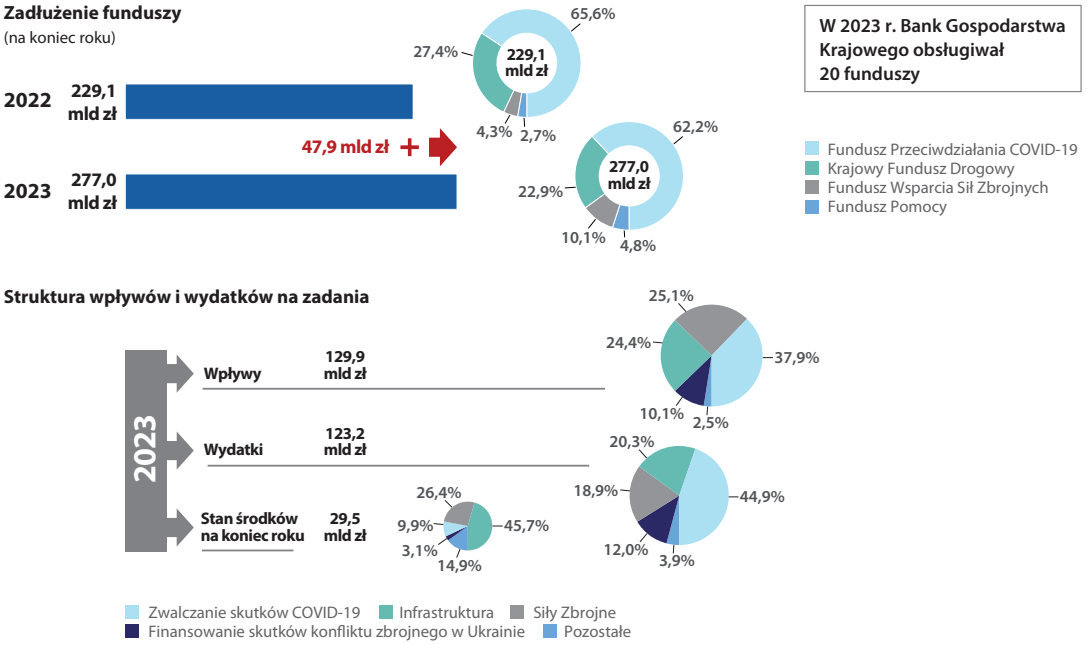
Wydatki związane z wynagrodzeniem Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę funduszy wzrosły w 2023 r. o 16,3 mln zł (28%) i wyniosły 74,6 mln zł (0,1%) ogółu wydatków funduszy. Największe wydatki z tego tytułu zostały wypłacone za obsługę Krajowego Funduszu Gwarancyjnego – 17,6 mln zł (23,5%), Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 13,2 mln zł (17,6%) oraz Funduszu Dopłat – 9,2 mln zł (12,2%).

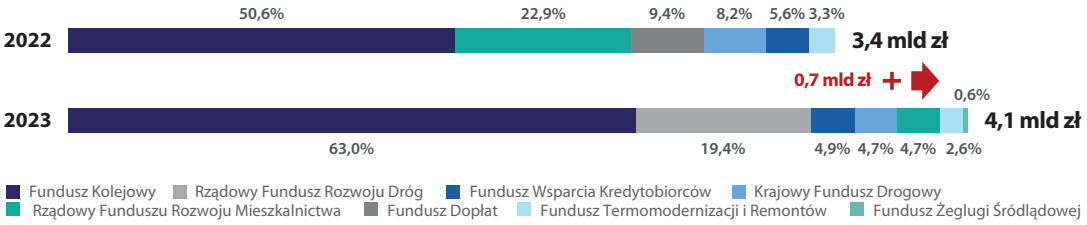
Na koniec 2023 r. na rachunkach bankowych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego pozostawały środki w wysokości 29 489,5 mln zł (w 2022 r. stan środków na rachunkach funduszy był wyższy o 7,7% i wyniósł 31 959, 6 mln zł). Największe kwoty na koniec 2023 r. posiadał Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – 7784,8 mln zł (26,4%), Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg – 4976,6 mln zł (16,9%), Fundusz Kolejowy – 4596,9 mln zł (15,6%) oraz Krajowy Fundusz Drogowy – 3840 mln zł (13%).

Zadłużenie funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego na koniec 2023 r. wyniosło 276 962,7 mln zł, co oznacza jego wzrost w odniesieniu do stanu na koniec 2022 r. o 47 871,4 mln zł, tj. o 20,9%. Zarówno na koniec 2022 r., jak i 2023 r. w strukturze zadłużenia dominowały obligacje, które stanowiły odpowiednio 76,2 % i 77,2%. Na koniec 2023 r. zadłużenie z tytułu obligacji wyniosło 213 864 mln zł i było wyższe od stanu na koniec 2022 r. o 38 027,3 mln zł (21,6%), a zadłużenie z tytułu kredytów wzrosło o 9844 mln zł (18,5%) i na koniec 2023 r. wyniosło 63 098,7 mln zł. Najwyższe zadłużenie dotyczyło Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 z tytułu wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji – 172 198,5 mln zł, które wzrosło, w porównaniu do stanu na koniec 2022 r., o 21 846,8 mln zł (14,5%).

Na koniec 2023 r. należności funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego wyniosły 24 091,4 mln zł. Najwyższe stany należności odnotowano na rachunkach: Rządowego Fundusz Rozwoju Dróg – 4946,5 mln zł, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – 4605,4 mln zł, Funduszu Kolejowego – 4587 mln zł oraz Krajowego Funduszu Drogowego – 2916,7 mln zł.

Infografika 67. Wybrane dane finansowe funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego w latach 2022-2023





Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.

Jak już wskazano w rozdziale III. Realizacja ustawy budżetowej, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli finansowanie znacznej części zadań publicznych za pomocą funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego naruszało zasady jedności i zupełności budżetu oraz przejrzystości finansów publicznych. W konsekwencji wynik budżetu państwa za 2023 r. nie odzwierciedlał stanu nierównowagi finansowej państwa, a istotna część środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań państwa pozostawała zarówno poza kontrolą Parlamentu, Ministra Finansów, jak i kontrolą społeczną.

Należy podkreślić, że plany finansowe, ich zmiany oraz sprawozdania z realizacji planów funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego nie były w 2023 r. publikowane. Podstawowe informacje o wpływach i wydatkach poszczególnych funduszy zostały wprawdzie podane w Sprawozdaniu Zarządu z działalności Grupy Kapitałowej Banku Gospodarstwa Krajowego w 2023 r.[457], jednak dane te były zagregowane, w związku z czym zakres przekazywanych informacji był ograniczony. Przykładowo, w części dotyczącej Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zaprezentowano jedną, zbiorczą

[457] https://www.bgk.pl/dla-klienta/relacje-inwestorskie/okresowe-raporty-finansowe/#c29687

kwotą wszystkie wydatki na realizację zadań określonych w ustawie powołującej ten fundusz, bez wyszczególnienia kwot wydatkowanych na poszczególne zadania. Dane te, jak zauważył Bank Gospodarstwa Krajowego w swoim sprawozdaniu, „miały charakter wyłącznie prezentacyjny", a zatem, chociaż były istotne, tylko w ograniczonym zakresie umożliwiały społeczeństwu zapoznanie się z informacjami o wydatkach poniesionych z tych funduszy.

Co prawda Minister Finansów zaproponował w 2023 r. zmiany, które obejmowały zwiększenie publicznej dostępności do planów finansowych funduszy i sprawozdań z ich wykonania oraz miały na celu ograniczenie zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19[458], niemniej jednak nie przeszły one pomyślnie procesu legislacyjnego. Decyzją Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych przygotowany przez Ministra Finansów został ograniczony w czerwcu 2023 r. do zmian w zakresie stabilizującej reguły wydatkowej. Nie podjęto także nowej inicjatywy legislacyjnej w tym obszarze. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że propozycje te tylko w części zmierzały do ograniczenia gospodarki pozabudżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega inicjatywę podjętą przez Ministra Finansów na początku 2024 r. w celu uzyskania od wszystkich dysponentów funduszy zgody na publikację na stronie internetowej Banku Gospodarstwa Krajowego planów finansowych funduszy, w tym planów po zmianach, oraz sprawozdań z realizacji planów finansowych, z wyjątkiem informacji niejawnych.

Zwraca jednak uwagę, że jakkolwiek pomysł publikowania tych dokumentów jest właściwy, to jednak należy dążyć do ponoszenia wydatków na zadania publiczne z budżetu państwa, a nie z funduszy pozabudżetowych, tj. zgodnie z zasadą niefunduszowania.

[458] Minister Finansów opracował projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 czerwca 2023 r., w którym planowano m.in. wprowadzenie zmian dotyczących sprawozdawczości funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych do Banku Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw (Projekt nr UD500 w archiwalnym wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów z okresu od 21 listopada 2019 r. do 27 listopada 2023 r.).

IX. KRAJOWY PLAN ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI

- **Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie planowany na rok 2024 sposób zarządzania środkami budżetu środków europejskich na realizację Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Przyjęty sposób finansowania inwestycji realizowanych w ramach części grantowej Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności narusza podstawowe zasady budżetowe. Finansowanie projektów tego Instrumentu z budżetu środków europejskich za pośrednictwem spółki Polski Fundusz Rozwoju S.A. stworzy „sztuczną pętlę transferów". Zamiast przekazywać środki bezpośrednio z budżetu środków europejskich do instytucji i beneficjentów realizujących zadania, środki z budżetu środków europejskich mają trafiać do spółki, żeby następnie zostać przekazane do beneficjentów i instytucji odpowiedzialnych za realizację inwestycji.**
- **Minister Funduszy i Polityki Regionalnej jako instytucja koordynująca Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności podejmował w 2023 r. działania w celu przygotowania do wykorzystania środków z tego Instrumentu, jednak działania te nie były w pełni skuteczne.**
- **Instytucja koordynująca Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności nie dysponowała wiarygodnymi danymi o wydatkach na realizację planu rozwojowego ani nie zapewniła prawidłowego raportowania danych o realizacji rzeczowej.**
- **Pozostali ministrowie zaangażowani w realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności również podejmowali działania w celu realizacji planu rozwojowego, w sześciu jednostkach działania te oceniono pozytywnie. W trzech ministerstwach stwierdzono istotne ryzyko zagrożenia terminowej realizacji inwestycji. Dwóch ministrów podejmowało działania z opóźnieniem. W jednej jednostce stwierdzono, że kwota 0,9 mld zł została wydatkowana na realizację inwestycji niezgodnie z przyjętymi wcześniej założeniami i może zostać uznana za wydatek niekwalifikowalny. W jednej jednostce nie oceniono realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, gdyż podjęcie działań zaplanowano dopiero na 2024 r.**
- **Z uwagi na opóźnienia w przygotowaniu i w konsekwencji w realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności istnieje realne ryzyko niewykorzystania tych środków, nawet po przyjęciu kolejnej rewizji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.**
- **Do końca 2023 r. Komisja Europejska nie przekazała Polsce żadnych środków, których wypłata była uzależniona od spełnienia mierników. Wpłynęły jedynie środki z zaliczki na program *REPowerEU*. Dopiero 15 grudnia 2023 r. rząd Polski przekazał do Komisji Europejskiej pierwszy wniosek o płatność, z rocznym opóźnieniem w stosunku do pierwotnie przewidywanego terminu. Wcześniej nie było to możliwe, z uwagi na brak wypełnienia istotnych mierników, w tym reform regulujących zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i zapewnienie prawa do ponownego postępowania weryfikacyjnego dla sędziów dotkniętych decyzjami Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.**
- **Do czasu napływu środków europejskich, finansowanie realizacji inwestycji w części grantowej Krajowego Planu Odbudowy zapewniał Polski Fundusz Rozwoju S.A. Źródłem tego finansowania były środki pochodzące ze zwrotów nieumorzonych części subwencji lub spłat wsparcia finansowego udzielonego na realizację rządowego programu**

Tarcz Finansowych. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie stworzenie mechanizmu, który pozwalał na sfinansowanie przygotowań do realizacji przynajmniej części projektów przed otrzymaniem środków od Komisji Europejskiej, gdyż umożliwi to sprawniejszą absorbcję środków po ich wpływie do budżetu środków europejskich. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednocześnie uwagę, że ten sam efekt można było osiągnąć, finansując przygotowanie do realizacji projektów ze środków budżetu państwa.

➢ **Żadne sprawozdanie sporządzane przez jednostki budżetowe ani wykorzystywany system informatyczny nie dostarcza kompletnych danych i informacji odnoszących się do rzeczywistego stanu realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.**

W odpowiedzi na kryzys społeczny i gospodarczy wywołany wybuchem pandemii COVID-19, Rada Europejska wyraziła w lipcu 2020 r. zgodę na uruchomienie nadzwyczajnego pakietu środków na rzecz ożywienia gospodarki w ramach Planu Odbudowy dla Europy nazwanego *Next Generation UE*, ściśle powiązanego z budżetem (Wieloletnim Planem Finansowym) na lata 2021-2027[459]. Najważniejszym składnikiem planu *Next Generation UE* jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (ang. Recovery and Resilience Facility). Na realizację planu *Next Generation UE* przewidziano 806,9 mld euro, w tym na Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności kwotę 723,8 mld euro[460]. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności został przyjęty w lutym 2021 r. w formie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego[461].

W rozporządzeniu tym określono cele Instrumentu, sposób i formy jego finansowania oraz zasady dotyczące przyznawania środków państwom członkowskim. Wskazano również sześć filarów, tj. obszarów, których ten Instrument dotyczy, czyli:
- zielona transformacja;
- transformacja cyfrowa;
- inteligentny, zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, w tym spójność gospodarcza, miejsca pracy, produktywność, konkurencyjność, badania naukowe, rozwój i innowacje, a także dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny z silnym sektorem małych i średnich przedsiębiorstw;
- spójność społeczna i terytorialna;
- opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna, w celu między innymi zwiększenia gotowości na sytuacje kryzysowe i zdolności reagowania kryzysowego;
- polityka na rzecz następnego pokolenia, dzieci i młodzieży, takie jak edukacja i umiejętności.

Celem ogólnym Instrumentu jest promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii poprzez zwiększanie odporności, gotowości na wypadek sytuacji kryzysowych, zdolności dostosowawczych i potencjału wzrostu gospodarczego państw członkowskich, łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19, w szczególności dla kobiet, przyczynianie się do realizacji *Europejskiego filaru praw socjalnych* oraz wspieranie zielonej transformacji, przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii na rok 2030 w zakresie klimatu, zapewnianie zgodności z celem polegającym na osiągnięciu przez Unię Europejską neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz transformacji cyfrowej, tym samym przyczyniając się do pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej, odbudowując i promując zrównoważony wzrost gospodarczy oraz integrację gospo-

459 https://www.consilium.europa.eu/media/45127/210720-euco-final-conclusions-pl.pdf

460 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_pl

461 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. Urz. UE L 57/17 z 18 lutego 2021 r., ze zm.).

darek Unii, promując tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości oraz przyczyniając się do strategicznej autonomii Unii i otwartej gospodarki oraz generowania europejskiej wartości dodanej.

Celem szczegółowym Instrumentu jest zapewnienie wsparcia finansowego państwom członkowskim z myślą o osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych reform i inwestycji określonych w planach odbudowy i zwiększania odporności. Ten cel szczegółowy jest realizowany w ścisłej i przejrzystej współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi.

Instrument służy odbudowie gospodarki po pandemii COVID-19. Każdy kraj Unii Europejskiej w ramach Instrumentu realizuje własny program inwestycji i reform zaakceptowanych przez Komisję Europejską. Polska złożyła swój plan, nazwany Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej: Krajowy Plan Odbudowy) w maju 2021 r., a Komisja Europejska zatwierdziła przedłożony plan w czerwcu 2022 r.[462]

Krajowy Plan Odbudowy jest programem składającym się z inwestycji i reform, które mają wspierać odbudowę potencjału rozwojowego gospodarki utraconego w wyniku pandemii COVID-19, wzmocnić konkurencyjność i podnieść poziom życia społeczeństwa. Program ten wpisuje się w długofalowe cele Unii Europejskiej oraz zalecenia Rady Unii Europejskiej dla Polski, dlatego koncentruje się na ochronie klimatu i transformacji cyfrowej. Krajowy Plan Odbudowy dotyczy wdrażania reform i realizacji inwestycji, które rozpoczęły się po 1 lutego 2020 r. i zakończą się do 31 sierpnia 2026 r.

W maju 2022 r. Komisja Europejska ogłosiła plan szybkiego zmniejszenia zależności od rosyjskich paliw kopalnych i przyspieszenia transformacji ekologicznej, nazwany *REPowerEU*, który wszedł w życie w lutym 2023 r.[463] Zgodnie z przyjętymi założeniami, reformy i inwestycje związane z energią w ramach programu *REPowerUE* powinny być określane w ramach specjalnego rozdziału planów odbudowy i zwiększania odporności. W tym celu państwa członkowskie powinny złożyć projekty zmian w swoich planach odbudowy i zwiększania odporności, przy czym możliwe było złożenie projektu odrębnego „Rozdziału REPowerEU" przed przedłożeniem zmienionego planu. Polska złożyła projekt zmienionego planu odbudowy i zwiększania odporności (nazwany rewizją Krajowego Planu Odbudowy[464]) w sierpniu 2023 r. Poza dodaniem reform i inwestycji związanych z *REPowerEU* zaproponowano w nim modyfikacje niektórych wcześniej zgłoszonych inwestycji i reform, w tym rezygnację, ograniczenie albo przesunięcie w czasie osiągnięcia mierników postępów w realizacji reform lub inwestycji, to jest kamieni milowych (ang. milestones), które mają charakter jakościowy oraz wartości docelowych (ang. targets) o charakterze ilościowym. Rewizja została zatwierdzona przez Radę Unii Europejskiej w grudniu 2023 r.[465]

Środki z *REPowerEU* to dodatkowe wsparcie, które powinno zostać przeznaczone na szeroko pojętą transformację energetyczną, w tym na:

462 Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności został zaakceptowany przez Komisję Europejską 1 czerwca 2022 r., a 17 czerwca 2022 r. przyjęty przez Radę Unii Europejskiej decyzją wykonawczą Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski.

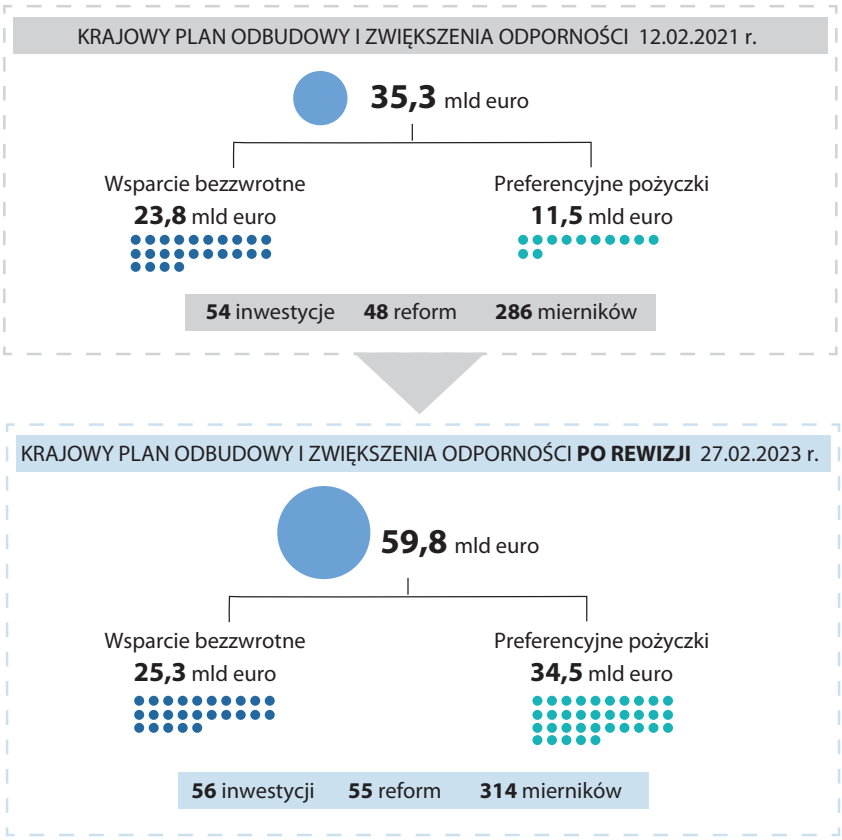
463 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz. Urz. UE L 63/1).

464 W dniu 30 kwietnia 2024 r. został złożony do Komisji Europejskiej drugi projekt zmian w Krajowym Planie Odbudowy, również nazwany rewizją Krajowego Planu Odbudowy. Druga rewizja Krajowego Planu Odbudowy nie wpływa na wykonanie wydatków i zadań w 2023 r. W dalszej części tekstu wszystkie odniesienia do rewizji Krajowego Planu Odbudowy dotyczyć będą zmiany złożonej i zatwierdzonej w 2023 r.

465 Zmieniony Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności został zaakceptowany przez Komisję Europejską 21 listopada 2023 r., a 8 grudnia 2023 r. przyjęty przez Radę Unii Europejskiej decyzją wykonawczą.

- inwestycje w rozwój i modernizację sieci przesyłowych i dystrybucyjnych oraz magazynowanie energii;
- infrastrukturę do wytwarzania paliw alternatywnych, w tym z morskiej energetyki wiatrowej;
- upowszechnianie energetyki obywatelskiej;
- tworzenie społeczności energetycznych i wspieranie ich w stosowaniu odnawialnych źródeł energii;
- zrównoważony transport, rozwijanie zielonych umiejętności oraz efektywność energetyczną przedsiębiorstw.

Infografika 68. Zmiany w Krajowym Planie Odbudowy



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Spośród 314 kamieni milowych i wartości docelowych 222 mierniki mają zostać osiągnięte w ramach reform i inwestycji finansowanych z części grantowej, a 92 mierniki z części pożyczkowej.

Krajowe przepisy regulujące zasady wykorzystania środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności zostały przyjęte w kwietniu 2022 r. Głównym aktem prawnym regulującym tryb i sposób zarządzania środkami z tego Instrumentu jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[466]. Wskazano w niej między innymi zadania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego jako koordynatora realizacji planu rozwojowego, zadania instytucji odpowiedzialnych za realizację reform i inwestycji, zasady finansowania w formie wsparcia

[466] Dz. U. z 2024 r. poz. 324. Zasady dotyczące Krajowego Planu Odbudowy zostały dodane ustawą z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz. U. poz. 1079), zgodnie z którą w ustawie o polityce rozwoju został dodany Rozdział 2aa Plan rozwojowy.

zwrotnego i bezzwrotnego oraz rolę Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w procesie finansowania inwestycji ze wsparcia bezzwrotnego.

Zadaniem Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. jest zapewnienie finansowania oraz obsługa finansowa inwestycji finansowanych ze środków bezzwrotnych w ramach tego Instrumentu. Spółka ta wypłaca środki ostatecznym odbiorcom wsparcia i podmiotom odpowiedzialnym za realizację inwestycji. Wydatki te mają być finansowane ze zwrotów i spłat rządowych programów wsparcia oraz z wpłat z budżetu środków europejskich, przy czym do czasu wpływu środków z Instrumentu do budżetu środków europejskich wydatki finansowane były wyłącznie ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. W celu zapewnienia środków na ten cel Polski Fundusz Rozwoju S.A. może także emitować obligacje, które są gwarantowane przez Skarb Państwa. Spółka zobowiązana została do otwarcia odrębnego rachunku bankowego do obsługi środków przeznaczonych na finansowanie planu rozwojowego. Zadania te wykonywane są odpłatnie. Wynagrodzenie Spółki oraz zwrot kosztów, w tym kosztów emisji obligacji, wypłacane są przez Ministra Funduszy i Rozwoju Regionalnego. Szczegółowe zasady realizacji powyższych zadań uregulowane zostały w umowie, zawartej w dniu 5 sierpnia 2022 r. pomiędzy Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej w porozumieniu z Ministrem Finansów a Polskim Funduszem Rozwoju S.A.[467] W umowie określono między innymi zakres zadań Spółki oraz tryb ich wykonywania, zasady rozliczeń i współpracy oraz wysokość wynagrodzenia. Płatności w ramach Krajowego Planu Odbudowy realizowane są z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego stworzonego specjalnie do tego celu, zgodnie z terminarzem wypłat zatwierdzonym przez Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Odpowiedzialność Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. została ograniczona wyłącznie do zapewnienia i przekazywania środków do uprawnionych odbiorców wypłat. Decyzje co do przyznania środków podejmowane są przez wyznaczone do tego instytucje odpowiedzialne za inwestycje i jednostki wspierające.

Z tytułu wynagrodzenia Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wypłacił Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. w latach 2022-2023 środki w wysokości 9,3 mln zł, w tym 7,1 mln zł w 2023 r.

Środki na realizację Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przekazywane są przez Komisję Europejską w dwóch formach: jako środki bezzwrotne (granty) albo w formie pożyczek. Zgodnie z pierwotnie podpisanym porozumieniem Polska mogła otrzymać maksymalnie 23,6 mld euro w formie wsparcia bezzwrotnego i 11,5 mld euro w formie pożyczek[468]. Po rewizji Polska ma otrzymać w ramach Krajowego Planu Odbudowy 59,8 mld euro (około 260 mld zł), w tym 25,3 mld euro (około 110 mld zł) grantów i 34,5 mld euro (około 150 mld zł) w formie preferencyjnych pożyczek. Zgodnie z celami Unii Europejskiej 46,6% tych środków zostanie przeznaczona na cele klimatyczne, a 21,4% na transformację cyfrową.

Pierwsza transza środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w łącznej kwocie 5 mld euro, w tym 0,5 mld euro z części grantowej oraz 4,5 mld euro z części pożyczkowej, została przekazana Polsce 28 grudnia 2023 r. i była to płatność zaliczkowa na realizację programu *REPowerEU*. Środki te nie zostały w 2023 r. przekazane na rachunek dochodów budżetu środków europejskich ani nie zostały wydatkowane. Do końca 2023 r. Komisja Europejska nie przekazała Polsce żadnych środków, których wypłata była uzależniona od spełnienia mierników. Poza płatnością zaliczkową na program *REPowerEU*, środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania

[467] Umowa aneksowana w dniach 22 maja 2023 r. oraz 15 listopada 2023 r.

[468] Operational Arrangements between the European Commission and Poland (dosł. Ustalenia operacyjne pomiędzy Komisją Europejską a Polską), dokument podpisany 9 grudnia 2022 r.

Odporności wypłacane są na podstawie wniosków o płatność, w których trzeba wykazać spełnienie określonych mierników.

Zgodnie z pierwotnym harmonogramem, do końca 2023 r. Polska miała przekazać trzy wnioski o płatność:
– do 31 grudnia 2022 r. pierwszy wniosek o płatność,
– do 30 czerwca 2023 r. drugi i trzeci wniosek o płatność.

Pierwszy wniosek o płatność powinien obejmować realizację 37 mierników, w tym 28 dotyczących reform i inwestycji finansowanych ze środków bezzwrotnych i dziewięć mierników w ramach pożyczek. Łączna przewidywana kwota wniosku o płatność miała wynosić 4,2 mld euro. Wniosek ten nie został złożony w przewidzianym terminie, gdyż nie zrealizowano czterech mierników:
– B23G *Wejście w życie ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie lądowych farm wiatrowych* w ramach reformy *B2.2 Poprawa warunków dla rozwoju odnawialnych źródeł energii*. Kamieniem milowym miało być wejście w życie ustawy ułatwiającej tworzenie lądowych farm wiatrowych;
– F1G *Wejście w życie reformy zwiększającej niezależność i bezstronność sądów* w ramach reformy F1.1 *Reforma zwiększająca niezależność i bezstronność sądów*. Kamieniem milowym miało być wejście w życie reformy zwiększającej niezależność sędziów, w tym rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych przez niezależny sąd i zapewnienie prawa do składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
– F2G *Wejście w życie reformy mającej na celu poprawę sytuacji sędziów, których dotyczą uchwały Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych i dotyczących immunitetu sędziowskiego* w ramach reformy *F1.1 Reforma zwiększająca niezależność i bezstronność sądów.* Kamieniem milowym miało być wejście w życie reformy która ma zapewnić sędziom dostęp do ponownego rozpoznania ich spraw;
– E8G *Ustanowienie instrumentu finansowego (Fundusz) na rzecz mobilności zeroemisyjnej/niskoemisyjnej i energii* w ramach inwestycji *E1.1.1 Wsparcie dla gospodarki niskoemisyjnej.* Kamieniem milowym miało być przyjęcie i rejestracja Funduszu wraz z zatwierdzeniem strategii inwestycyjnej przez instytucje zarządzające Funduszem.

Drugi wniosek o płatność powinien obejmować 41 mierników, w tym 30 dotyczących reform i inwestycji finansowanych z grantów i 11 mierników w ramach pożyczek, a łączna kwota miała wynieść 4,6 mld euro. Trzeci wniosek miał obejmować 16 mierników, w tym 11 w zakresie środków bezzwrotnych i pięć z części pożyczkowej o łącznej wartości 3 mld euro.

W ramach rewizji Krajowego Planu Odbudowy zmieniono harmonogram przekazywania wniosków o płatność. Terminy na złożenie trzech pierwszych wniosków o płatność zostały wyznaczone na:
– czwarty kwartał 2023 r. dla pierwszego wniosku,
– drugi kwartał 2024 r. dla drugiego i trzeciego wniosku.

Pierwszy wniosek o płatność po rewizji powinien obejmować 38 mierników, w tym cztery opisane powyżej, przy czym kamień milowy *Wejście w życie ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie lądowych farm wiatrowych* zyskał oznaczenie B33L. Maksymalna kwota wniosku mogła wynieść 6,9 mld euro, w tym 2,7 mld euro z części bezzwrotnej i 4,2 mld euro z części pożyczkowej. Drugi wniosek o płatność na kwotę maksymalnie 6,3 mld euro ma obejmować 37 mierników. Natomiast trzeci wniosek o płatność na kwotę 5,2 mld euro obejmie 13 mierników.

Pierwszy wniosek o płatność został złożony 15 grudnia 2023 r. i opisywał sposób realizacji 38 mierników. W dokumencie z 29 lutego 2024 r. Komisja Europejska oceniła, że mierniki zostały wykonane

zadowalająco[469]. Na podstawie tego wniosku 15 kwietnia 2024 r. Komisja Europejska przekazała 6,3 mld euro, z tego 3,6 mld euro pożyczek i 2,7 mld euro w formie grantu[470].

Obsługa finansowa realizacji inwestycji finansowanych z części grantowej w ramach Krajowego Planu Odbudowy przez Polski Fundusz Rozwoju S.A., w tym finansowanie ze środków Spółki, została przewidziana w ustawie, jednak jako możliwość, a nie wymóg prawny. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie stworzenie mechanizmu umożliwiającego finansowanie zadań związanych z realizacją części inwestycji przewidzianych w Krajowym Planie Odbudowy do czasu otrzymania środków z Komisji Europejskiej. Z ustaleń kontroli wynika, że zasadnym było rozszerzenie tego mechanizmu również na inwestycje przewidziane do sfinansowania z części pożyczkowej Instrumentu, gdyż co najmniej w czterech przypadkach brak możliwości pozyskania finansowania na realizację inwestycji spowodował opóźnienia zagrażające terminowej realizacji całych inwestycji. Tym niemniej, nie istniały przeszkody by „prefinansować" realizację Krajowego Planu Odbudowy bezpośrednio ze środków budżetu państwa, bez pośredników. W przywołanej wyżej umowie regulującej sposób wykonywania zadań Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. przewidziano, że Spółka ta będzie otrzymywać środki z budżetu środków europejskich na realizację Krajowego Planu Odbudowy i przekazywać je na finansowanie inwestycji. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie taki sposób zarządzania środkami budżetu środków europejskich na realizację Instrumentu. Nie istnieją bowiem żadne przeszkody merytoryczne ani formalne, by pieniądze z budżetu środków europejskich przekazywać do dysponentów części budżetowych pełniących rolę instytucji odpowiedzialnych za realizację inwestycji i za realizację reform, w celu dalszego rozdysponowania do dysponentów podległych i innych jednostek, tak jak wszystkie pozostałe środki z budżetu. Przyjęty sposób redystrybucji środków z budżetu środków europejskich na realizację Krajowego Planu Odbudowy, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie przyczyni się do zwiększenia przejrzystości czy sprawności redystrybucji tych środków. Oznacza to, że w polskim systemie prawnym stworzono kolejny mechanizm[471] zaburzający podstawowe zasady budżetowe, wpływając negatywnie na przejrzystość finansów publicznych. Przyjęte rozwiązane powoduje także konieczność pokrywania wynagrodzenia dla Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. ze środków budżetu państwa, a więc wydatki, których można by uniknąć.

Wątpliwości Najwyższej Izby Kontroli budzi również fakt, iż żadna jednostka budżetowa nie ujęta w swoich księgach rachunkowych i nie wykazała w sprawozdaniach zobowiązania z tytułu konieczności zwrotu przez Skarb Państwa poniesionych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. wydatków na „prefinansowanie" Krajowego Planu Odbudowy. W konsekwencji zobowiązanie to nie jest również uwzględniane przy wyliczaniu długu Skarbu Państwa.

Przyjęty model finansowania Krajowego Planu Odbudowy pozostaje w sprzeczności z zasadami jawności, przejrzystości i jedności budżetu. Jest to kolejny mechanizm realizacji istotnych zadań przez jednostki budżetowe finansowany poza budżetem. Polski Fundusz Rozwoju S.A. nie jest bowiem jednostką sektora finansów publicznych i tym samym nie jest ujmowany w sprawozdawczości budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

469 Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the first payment request submitted by Poland on 15 December 2023, transmitted to the Economic and Financial Committee by the European Commission, dokument dostępny pod adresem https://commission.europa.eu/document/download/52bd45c7-da37-4ba0-b623-95da8cdad7f9_en.

470 Informacja o stopniu realizacji mierników objętych drugim i trzecim wnioskiem o płatność zamieszczona została w rozdziale IV. *Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w pkt. 3.1. Wydatki budżetu środków europejskich*.

471 Mechanizmy zaburzające przejrzystość finansów publicznych, takie jak finansowanie zadań publicznych ze środków pozabudżetowych oraz finansowanie jednostek sektora finansów publicznych przekazywaniem obligacji skarbowych, zostały szczegółowo opisane w rozdziale VII. *Dług Skarbu Państwa i dług publiczny*.

KRAJOWY PLAN ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI

Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. sprawdziła również stan przygotowania do absorpcji środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Kontrolą objęto działania dysponenta części *Rozwój regionalny* jako odpowiedzialnego za koordynację realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności i działania Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej jako urzędu obsługującego dysponenta części *Rozwój regionalny*, a także działania 13 ministrów pełniących role instytucji odpowiedzialnej za realizację inwestycji.

Infografika 69. Ocena działań instytucji odpowiedzialnych za realizację inwestycji



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Zarówno instytucja koordynująca, jak i instytucje odpowiedzialne za realizację inwestycji podejmowały działania w celu realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. W sześciu jednostkach działania te i stopień przygotowania do absorbcji środków z Krajowego Planu Odbudowy oceniono pozytywnie, w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej oraz w sześciu instytucjach odpowiedzialnych za inwestycje i za reformy[472] Najwyższa Izba Kontroli oceniła w formie opisowej. Ponadto w jednej jednostce[473] odstąpiono od oceny z uwagi na fakt, że rozpoczęcie realizacji projektów zaplanowano na 2024 r.

W Ministerstwie Cyfryzacji stwierdzono nieprawidłowość polegającą na sfinansowaniu wydatków w ramach inwestycji *C.2.1.2. Równe szanse dla szkół z mobilnymi urządzeniami multimedialnymi – inwestycje związane ze spełnieniem minimalnych standardów wyposażenia* na zakup laptopów dla uczniów

[472] Ocenę w formie opisowej wydano w odniesieniu do działań: Ministerstwa Cyfryzacji, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

[473] Nie oceniono działań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

klas czwartych szkół podstawowych. Zgodnie z przyjętymi przez Komisję Europejską zasadami realizacji tej inwestycji, zakupione ze środków Instrumentu laptopy miały być przekazywane do szkół, do użytku uczniów, z zachowaniem zasady równości.

Komisja Europejska w ramach procesu rewizji Krajowego Planu Odbudowy nie zaakceptowała zmian zaproponowanych przez Ministerstwo Cyfryzacji dotyczących ograniczenia przekazywania laptopów jedynie dla uczniów klas czwartych szkół podstawowych, a w konsekwencji poniesione wydatki w kwocie 0,9 mld zł mogą nie zostać zrefundowane ze środków Krajowego Planu Odbudowy.

Do końca 2023 r. na zakup laptopów dla uczniów wydatkowano 1111 mln zł, w tym 903,2 mln zł, które miały być poniesione ze środków Krajowego Planu Odbudowy oraz 207,7 mln zł na zapłatę VAT, który jest wydatkiem niekwalifikowalnym w ramach Krajowego Planu Odbudowy i powinien zostać poniesiony lub zrefundowany ze środków budżetowych.

W Ministerstwach: Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Obrony Narodowej stwierdzono znaczące opóźnienia w realizacji inwestycji, skutkiem czego termin realizacji inwestycji może nie zostać dotrzymany. Jako jedną z przyczyn zidentyfikowano brak możliwości uzyskania finansowania dla inwestycji, które miały być sfinansowane z części pożyczkowej Krajowego Planu Odbudowy. Minister Obrony Narodowej występował do Ministra Finansów o przyznanie środków na realizację inwestycji, wskazując na jej znaczenie strategiczne, jednak Ministerstwo Finansów wskazało w odpowiedzi na brak takiej możliwości. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdzono, że do końca 2023 r. nie zostały uruchomione nabory dla inwestycji *B.3.1.1. Inwestycje w zrównoważoną gospodarkę wodno-ściekową na terenach wiejskich* oraz *B.3.3.1. Inwestycje w zwiększanie potencjału zrównoważonej gospodarki wodnej na obszarach wiejskich*, co stwarza ryzyko niezrealizowania kamieni milowych w terminie i tym samym ryzyko niewykorzystania przyznanych środków. Przyczyną nieogłoszenia naborów w inwestycji *B.3.1.1* był brak pełnego przygotowania do przeprowadzenia naboru przez jednostkę wspierającą, to jest Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Wynikało to z faktu, że Agencji powierzono realizację wielu programów i projektów jednocześnie, nie zapewniając do tego odpowiednich zasobów. Natomiast dla inwestycji *B.3.3.1* nie wyłoniono jednostki wspierającej, ze względu na brak zainteresowania tą rolą ze strony Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W Ministerstwie Klimatu i Środowiska stwierdzono, że realizacja przedsięwzięcia *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych w ramach Programu Czyste Powietrze,* w ramach inwestycji *B.1.1.2. Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych* była opóźniona. Opóźnienie wynikało z faktu, że raporty z realizacji przedsięwzięcia uznane zostały przez instytucję koordynującą za nieprawidłowe i w związku z tym wstrzymane zostało finansowanie tego przedsięwzięcia. Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że działania Ministerstwa Klimatu i Środowiska w celu rozwiązania problemu z wprowadzaniem danych do systemu informatycznego, co było główną przyczyną nieprawidłowego raportowania, były doraźne i nieusystematyzowane. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła fakt, że Minister nie podjął żadnych działań w celu sfinansowania programu Czyste powietrze ze środków ze sprzedaży obligacji Skarbu Państwa. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który realizował przedsięwzięcie, w 2022 r. otrzymał nieodpłatnie obligacje skarbowe, na wniosek Ministra Klimatu i Środowiska, między innymi w celu realizacji tego programu. Mimo to Minister Klimatu i Środowiska nie podjął działań w celu pozyskania środków ze sprzedaży papierów wartościowych. Natomiast w Ministerstwie Rozwoju i Technologii stwierdzono, że żaden

z dziewięciu mierników, których termin osiągnięcia upływał przed końcem 2023 r., nie został wykonany terminowo, przy czym cztery z nich nie zostały w ogóle osiągnięte do końca marca 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że opóźnienie realizacji jednego kamienia milowego nie wynikało z przyczyn obiektywnych, a było spowodowane trwającą osiem miesięcy przerwą w prowadzeniu działań, związanych z procesem legislacyjnym projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu likwidowania barier administracyjnych i prawnych mających wpływ na funkcjonowanie obywateli i przedsiębiorców. Minister w tym okresie nie podejmował żadnych działań w celu kontynuacji prac nad wdrożeniem tego projektu.

W Ministerstwie Funduszy i Rozwoju Regionalnego stwierdzono, że Minister prowadził działania mające na celu przygotowanie do absorpcji środków w ramach Krajowego Planu Odbudowy oraz że w związku z przyjęciem programu *REPowerEU* przygotował rewizję Krajowego Planu Odbudowy zawierającą rozdział *REPowerEU* oraz zmiany związane z innymi obiektywnymi okolicznościami. Tym niemniej stwierdzono nieprawidłowości w obszarze wdrażania Krajowego Planu Odbudowy, a Najwyższa Izba Kontroli dostrzega ryzyko niepełnego wykorzystania środków z tego Instrumentu.

Instytucja koordynująca wdrożyła system informatyczny CST2021, służący do monitoringu realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, a zasady raportowania określiła w *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości i monitorowania w ramach planu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*[474]. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że dane w systemie CST2021 odnośnie do realizacji Krajowego Planu Odbudowy nie były wiarygodne zarówno w zakresie realizacji rzeczowej, jak i w zakresie danych finansowych. Do monitorowania przebiegu programu, jak i do sporządzania sprawozdań dla Komisji Europejskiej, używane były także inne systemy informatyczne, gdyż raporty generowane z systemu CST2021 nie zawierały w pełni wiarygodnych danych, pomimo że system CST2021 był jedynym systemem autoryzowanym przez organ audytowy, to jest Szefa Krajowej Administracji Skarbowej i powinien być jedynym systemem służącym do gromadzenia danych o realizacji Krajowego Planu Odbudowy. Ponadto do 28 lutego 2024 r. do systemu CST2021 nie były wprowadzone zmiany wynikające z rewizji Krajowego Planu Odbudowy. Instytucja koordynująca nie posiadała także wiarygodnych danych o wydatkach poniesionych na realizację poszczególnych inwestycji w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego pozyskiwało dane o kwotach wypłacanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A., jednak wyłącznie jako kwoty zbiorcze, bez podziału na inwestycje czy jednostki otrzymujące. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła także, że kwota środków przekazanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. nie jest równa kwocie faktycznych wydatków, bowiem część jednostek, wbrew wytycznym, zatrzymywała na swoich rachunkach bankowych niewykorzystane środki przeznaczone na realizację Krajowego Planu Odbudowy, zamiast zwrócić je do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2022-2023 Polski Fundusz Rozwoju S.A. przekazał na realizację Krajowego Planu Odbudowy łącznie 5183,8 mln zł, (118,7 mln zł w 2022 r. i 5065,1 mln zł w 2023 r.) z tego 4913,2 mln zł na realizację inwestycji w kwotach netto, a 270,6 mln zł przeznaczono na sfinansowanie VAT. Z tej kwoty co najmniej 250 mln zł pozostawało 31 grudnia 2023 r. na rachunkach bankowych jednostek budżetowych. Natomiast kwota wydatków ujęta w systemie CST2021 nie była wiarygodna, gdyż dane o wydatkach nie były raportowane na bieżąco, w szczególności Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

[474] Określenie zasad raportowania w formie wytycznych było zgodne z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W ustawie tej nie ma delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia regulującego zasady sprawozdawczości.

w związku z inwestycją, za realizację której było odpowiedzialne, zaraportowało w systemie CST2021 wydatki w kwocie 2,3 mln zł, mimo że faktycznie poniosło je w wysokości 3,7 mln zł.

Jak wskazano już w rozdziale IV. *Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich pkt. 4. Zatrudnienie i wynagrodzenie* w ramach wydatków na realizację inwestycji ze środków przekazanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. jednostki budżetowe zaangażowane w realizację inwestycji poniosły w 2023 r. również wydatki na wypłaty wynagrodzeń dla 284 pracowników w łącznej kwocie 5,3 mln zł, niezależnie od wydatków na wynagrodzenia ponoszonych ze środków budżetowych.

W Ministerstwie Obrony Narodowej, Ministerstwie Infrastruktury oraz Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ustalono, że jednostki te wydatkowały na realizację zadań związanych z Krajowym Planem Obudowy i Zwiększania Odporności z budżetu państwa łącznie 14,3 mln zł oraz ze środków Krajowego Funduszu Drogowego 704,3 mln zł. W Ministerstwie Klimatu i Środowiska stwierdzono natomiast, że jednostka wspierająca, Narodowy Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, nie otrzymała refundacji wydatków w kwocie 1795,5 mln zł. Z wyjaśnień, jakie uzyskał Minister Klimatu i Środowiska od Ministrów Finansów oraz Funduszy i Polityki Regionalnej wynika, że refundacja będzie możliwa dopiero po uzyskaniu środków z budżetu środków europejskich.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła ponadto, że instytucja koordynująca nie posiadała wiarygodnych informacji o kwotach zaangażowania, to jest o wartości podpisanych umów i rozstrzygniętych konkursów ani też o konkursach, przetargach czy naborach trwających. W trakcie kontroli porównano dane posiadane przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej z danymi, jakie dla potrzeb kontroli przedłożyły instytucje odpowiedzialne za realizację inwestycji. Rozbieżności stwierdzono w odniesieniu do danych dla siedmiu ministerstw, to jest Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Rozwoju i Technologii, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Cyfryzacji oraz Ministerstwa Zdrowia.

Instytucje odpowiedzialne za realizację inwestycji oraz jednostki wspierające do końca 2023 r. podpisały umowy związane z realizacją inwestycji finansowanych z Krajowego Planu Odbudowy o łącznej wartości 33,4 mld zł, z czego w latach 2022-2023 wydatkowano niespełna 5 mld zł.

W latach 2022-2023 zrealizowano 65 mierników. Nie podjęto realizacji 28 mierników, przede wszystkim tych, których rozpoczęcie wymagało zakończenia wcześniejszych etapów (np. uchwalenia ustawy, która reguluje zasady prowadzenia naborów w projekcie). Pozostałe mierniki były na etapie realizacji. Stwierdzono, że według stanu na 31 grudnia 2023 r. opóźniona była realizacja jedynie 36 mierników (11,5%), do czego w dużej mierze przyczyniła się rewizja Krajowego Planu Odbudowy, w ramach której zmieniono harmonogramy realizacji inwestycji i reform. Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na znaczne opóźnienia w przygotowaniu, a w konsekwencji także w realizacji planu. Niski stopień zaangażowania środków przyznanych Polsce przez Unię Europejską stwarza dość istotne ryzyko ich niewykorzystania w terminie do 31 sierpnia 2026 r. Istotną przyczyną opóźnień w realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności był brak środków na prefinansowanie zadań przewidzianych do finansowania z części pożyczkowej.

X. DOCHODY I WYDATKI PUBLICZNE

- **Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. wyniosły 1420,3 mld zł, a wydatki – 1591,4 mld zł . Deficyt w wysokości 173,8 mld zł był znacząco wyższy niż w roku poprzednim (105,9 mld zł) i stanowił 5,1% wartości produktu krajowego brutto.**
- **Obserwowany drugi rok z rzędu wysoki wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynikał z wysokiego wzrostu wydatków publicznych przy nieadekwatnym wzroście dochodów publicznych, co wynikało między innymi z wprowadzenia w 2022 r. programu *Polski Ład*, skutkującego obniżeniem realnych dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. W warunkach zwiększonych potrzeb wydatkowych państwa można kwestionować zasadność realizacji tego typu programów, zwłaszcza że na tle innych krajów Unii Europejskiej dochody publiczne w Polsce są stosunkowo niskie.**
- **Pozytywnym zjawiskiem było zwiększenie wydatków na inwestycje publiczne do poziomu 5% produktu krajowego brutto. Po raz ostatni tak wysoki poziom tych wydatków odnotowano w 2011 r.**
- **W 2023 r. ponownie duża część deficytu podsektora instytucji rządowych została ujęta poza deficytem odnoszącym się do budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Deficyt wykonany przez jednostki pozabudżetowe wyniósł 50,4 mld zł. Powstanie znaczącej nierównowagi finansowej poza budżetem państwa było sprzeczne z zasadami jawności i przejrzystości finansów publicznych.**
- **Najwyższa Izba Kontroli powtórnie wskazuje na problem ograniczenia dostępności danych dotyczących sektora finansów publicznych. Prezentowanie w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych bez szczegółowego omówienia zmian po stronie dochodów i wydatków publicznych oznacza, że obraz sytuacji finansów publicznych jest niepełny.**
- **Wyniki dwóch kontroli zakończonych w 2024 r. wskazują na ograniczenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019-2023 i ich większe uzależnienie od środków przyznawanych przez wybrane organy władzy rządowej uznaniowo, w oparciu o niejasne kryteria. Było to niezgodne z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.**

1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa

Według danych zawartych w *Komunikacie dotyczącym deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r.*[476] dochody tego sektora w 2023 r. wyniosły 1420,3 mld zł, a wydatki – 1594,1 mld zł . Deficyt wyniósł 173,8 mld zł i był o niemal 68 mld zł wyższy od deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 r. Tak istotny wzrost deficytu wynikał przede wszystkim z bardzo wysokiego wzrostu wydatków publicznych. Nominalnie wzrosły one o 18,9% w stosunku do roku poprzedniego, podczas gdy dochody zwiększyły się o 15%. W tym czasie deflator produktu

[476] Główny Urząd Statystyczny (2024), *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r.*, www.stat.gov.pl. Dostęp 7.05.2024.

krajowego brutto, będący miarą przeciętnego wzrostu cen w całej gospodarce, wyniósł 10,7%. Tym samym wielkość dochodów oraz, w szczególności, wielkość wydatków publicznych – w relacji do produktu krajowego brutto – wzrosły do poziomów z czasu epidemii COVID-19. Dochody publiczne w 2023 r. były o 1,4 punktu procentowego wyższe niż średnio w poprzednich dziesięciu latach, a wydatki publiczne – o 3,7 punktu wyższe.

Biorąc pod uwagę znaczące zwiększenie, w stosunku do produktu krajowego brutto, wydatków publicznych, można wskazać, że rząd w 2023 r. w dalszym ciągu realizował ekspansywną politykę fiskalną. Świadczy o tym również wielkość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynosząca ponad 5% produktu krajowego brutto. Tylko raz w ciągu ostatniego dziesięciolecia – w 2020 r. – deficyt ten był wyższy, natomiast średnio wynosił w tym okresie 2,8% produktu krajowego brutto, czyli nieco ponad połowę wielkości z 2023 r.

Tabela 54. Podstawowe dane o dochodach, wydatkach i wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014-2023

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	mld zł									
Dochody ogółem	667,3	703,9	721,5	791,7	876,1	941,3	965,8	1111,9	1235,3	1420,3
Wydatki ogółem	729,7	750,6	766,0	821,3	881,4	958,3	1127,9	1160,2	1341,2	1594,1
Wynik	-62,4	-46,8	-44,5	-29,6	-5,3	-17,0	-162,1	-48,2	-105,9	-173,8
	rok poprzedni = 100									
Dochody ogółem	104,6	105,5	102,5	109,7	110,7	107,4	102,6	115,1	111,1	115,0
Wydatki ogółem	103,1	102,9	102,0	107,2	107,3	108,7	117,7	102,9	115,6	118,9
	PKB = 100									
Dochody ogółem	39,2	39,1	38,9	39,9	41,2	41,1	41,3	42,3	40,2	41,6
Wydatki ogółem	42,9	41,7	41,3	41,4	41,4	41,9	48,2	44,1	43,6	46,7
Wynik	-3,7	-2,6	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-6,9	-1,8	-3,4	-5,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

W 2023 r. dochody publiczne w Polsce zrealizowano na poziomie odpowiadającym 41,6% produktu krajowego brutto. Dochody te stanowiły znacznie mniejszą część produktu krajowego brutto niż średnio w Unii Europejskiej, gdzie wyniosły 45,9%. Dla porównania w Belgii, Danii, Finlandii i Francji dochody publiczne przekraczały 50% produktu krajowego brutto. Natomiast na tle innych państw członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej Polska nie wyróżniała się pod tym względem. Wyższe niż w Polsce dochody publiczne w stosunku do produktu krajowego brutto zrealizowano w Chorwacji, Słowacji, Słowenii i na Węgrzech, podobne – w Czechach, a niższe w krajach bałtyckich, Bułgarii i Rumunii. O ile w latach poprzedzających epidemię COVID-19 i agresję Rosji na Ukrainę stosunkowo niski poziom dochodów publicznych był uzasadniony, to w sytuacji zwiększonych potrzeb wydatkowych i rosnącego deficytu może budzić niepokój, biorąc pod uwagę rosnące potrzeby obronne kraju, wzrost nakładów na służbę zdrowia, kosztowne programy infrastrukturalne oraz zmiany demograficzne, w wyniku których rośnie liczba osób w wieku emerytalnym.

Dwiema największymi grupami dochodów publicznych w Polsce są podatki związane z produkcją i importem oraz składki netto na ubezpieczenia społeczne. Udział tych dwóch grup w dochodach publicznych w 2023 r. był podobny i wyniósł łącznie 68,2%. W strukturze dochodów publicznych wyróżnić należy także dochody z podatków bieżących od dochodów, majątku itp., stanowiące blisko 18%

dochodów publicznych. Łączne wpływy z tych trzech grup dochodów o charakterze fiskalnym stanowiły 86% dochodów publicznych, a dochody o charakterze niefiskalnym stanowiły jedynie ich uzupełnienie.

Analizując zmiany w strukturze dochodów publicznych w perspektywie wieloletniej, dostrzec można, że udział dochodów z tytułu podatków i składek był w 2023 r. najniższy od 2016 r. Wynikało to z obniżenia się udziału podatków bieżących od dochodów, majątku itp., między innymi w wyniku wprowadzenia programu *Polski Ład*, a także ze wzrostu dochodów z tytułu własności i pozostałych transferów bieżących, do których zaliczają się grzywny, kary, wypłaty rekompensat itp. Wielkość relacji pozostałych transferów bieżących do produktu krajowego brutto była w 2023 r. wyższa niż w poprzednich dziesięciu latach. Jednocześnie w latach 2022-2023 wielkość relacji dochodów publicznych z tytułu własności do produktu krajowego brutto była około dwukrotnie większa niż w latach 2016-2021 i wyniosła około 1%. Do tej kategorii dochodów zaliczają się między innymi dywidendy i odsetki, przychody ze sprzedaży częstotliwości, opłaty za eksploatację i inne renty ekonomiczne, a także wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego.

Warto zauważyć, że po obniżce obserwowanej w 2022 r. dochody z tytułu podatków związanych z produkcją i importem w relacji do produktu krajowego brutto ponownie w 2023 r. przekroczyły poziom 14%. Może to wskazywać na stopniowe wycofywanie się państwa z tarcz antyinflacyjnych.

Tabela 55. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014-2023

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	mld zł									
Dochody ogółem	667,3	703,9	721,5	791,7	876,1	941,3	965,8	1111,9	1235,3	1420,3
Dochody podatkowe	338,4	357,7	382,3	420,4	464,0	498,3	511,4	618,5	656,4	735,8
Podatki związane z produkcją i importem	221,5	232,8	249,5	274,2	298,0	316,4	326,2	398,8	420,9	482,3
Podatki bieżące od dochodów, majątku itp.	116,6	124,6	132,5	145,9	165,7	181,6	185,0	219,3	234,9	252,9
Podatki od kapitału	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6	0,6
Składki netto na ubezpieczenia społeczne	227,2	243,2	256,5	275,6	298,8	324,9	339,1	367,3	421,7	485,8
Produkcja globalna rynkowa oraz na własne cele finalne	31,3	30,3	29,4	30,8	31,7	33,0	31,5	33,9	40,2	47,1
Płatności za produkcję globalną nierynkową	12,9	14,2	16,1	16,5	18,2	19,7	16,7	21,1	29,3	29,8
Dochody z tytułu własności	13,3	14,7	11,0	11,9	13,0	13,7	12,4	16,0	30,1	36,7
Pozostałe transfery bieżące	24,5	23,9	15,8	21,6	25,2	26,4	27,5	30,8	36,0	50,0
Transfery kapitałowe, bez podatków	19,7	19,9	10,4	14,8	25,1	25,4	27,0	24,3	21,6	35,2
	rok poprzedni = 100									
Dochody ogółem	104,6	105,5	102,5	109,7	110,7	107,4	102,6	115,1	111,1	115,0
Dochody podatkowe	104,7	105,7	106,9	110,0	110,4	107,4	102,6	120,9	106,1	112,1
Podatki związane z produkcją i importem	104,5	105,1	107,2	109,9	108,7	106,2	103,1	122,3	105,5	114,6
Podatki bieżące od dochodów, majątku itp.	104,9	106,9	106,3	110,1	113,6	109,6	101,9	118,5	107,1	107,6

Podatki od kapitału	104,4	93,5	113,4	105,7	101,4	108,7	96,3	135,8	130,6	107,6
Składki netto na ubezpieczenia społeczne	102,7	107,0	105,5	107,4	108,4	108,7	104,4	108,3	114,8	115,2
Produkcja globalna rynkowa oraz na własne cele finalne	102,2	97,0	96,7	105,1	102,9	103,9	95,7	107,6	118,5	117,1
Płatności za produkcję globalną nierynkową	125,8	110,2	113,2	102,7	110,1	108,4	84,9	126,2	138,7	101,6
Dochody z tytułu własności	77,6	110,6	75,0	107,5	109,6	104,9	90,8	128,8	188,6	122,0
Pozostałe transfery bieżące	117,7	97,5	66,4	136,1	116,9	104,9	104,0	112,0	116,8	138,9
Transfery kapitałowe, bez podatków	133,5	100,9	52,5	142,0	169,3	101,2	106,4	89,9	88,9	162,9
	PKB = 100									
Dochody ogółem	39,2	39,1	38,9	39,9	41,2	41,1	41,3	42,3	40,2	41,6
Dochody podatkowe	19,9	19,9	20,6	21,2	21,8	21,8	21,9	23,5	21,3	21,6
Składki netto na ubezpieczenia społeczne	13,4	13,5	13,8	13,9	14,1	14,2	14,5	14,0	13,7	14,2
Produkcja globalna rynkowa oraz na własne cele finalne	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4
Płatności za produkcję globalną nierynkową	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9	0,9	0,7	0,8	1,0	0,9
Dochody z tytułu własności	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	1,0	1,1
Pozostałe transfery bieżące	1,4	1,3	0,9	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,5
Transfery kapitałowe, bez podatków	1,2	1,1	0,6	0,7	1,2	1,1	1,2	0,9	0,7	1,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

W 2023 r. dochody podatkowe w Polsce stanowiły 21,6% produktu krajowego brutto, czyli o prawie pięć punktów procentowych mniej niż średnio w Unii Europejskiej. Różnica ta wynikała z niskich podatków bieżących od dochodów, majątku itp. Pod tym względem Polska znajdowała się na 25 miejscu na 27 państw Unii Europejskiej, wyprzedzając jedynie Bułgarię i Rumunię.

Łączne dochody państwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do produktu krajowego brutto, stanowiące wskaźnik obciążenia fiskalnego gospodarki, zwiększyły się w Polsce z 35,1% w 2022 r. do 35,8% w 2023 r. Na tle Unii Europejskiej wielkość ta jednak była niska. Średnia wartość wskaźnika obciążenia fiskalnego w Unii Europejskiej w 2023 r. wyniosła 40,3% produktu krajowego brutto. Pod względem wielkości tego wskaźnika Polska zajmowała 17 miejsce w Unii Europejskiej. Analizując dane dotyczące tych dochodów w perspektywie dziesięcioletniej można zauważyć, że w latach 2013-2015 wskaźnik obciążenia fiskalnego kształtował się na bardzo niskim poziomie, wynoszącym około 33,3% produktu krajowego brutto, a następnie zaczął rosnąć, stale przekraczając od 2017 r. poziom 35% produktu krajowego brutto. Warto zwrócić uwagę, że w latach 2018-2021 wskaźnik obciążenia fiskalnego gospodarki był wyższy niż w latach 2022-2023, kiedy pojawiły się dodatkowe potrzeby wydatkowe o charakterze obronnym.

Porównując wydatki publiczne poniesione w 2023 r. z wydatkami poniesionymi w latach wcześniejszych, na uwagę zasługuje bardzo istotny wzrost dotacji przekazywanych poza sektor instytucji

rządowych i samorządowych. Co prawda w 2020 r. w związku z epidemią COVID-19 wsparcie przedsiębiorstw dotacjami wyniosło aż 83,2 mld zł, czyli było o 72,9 mld zł większe od średniego wsparcia przekazanego w latach 2016-2019, lecz w 2021 r. wielkość udzielonych dotacji zmniejszyła się do 31,1 mld zł, a w 2022 r. do 26,6 mld zł. Natomiast w 2023 r. dotacje dla przedsiębiorstw wyniosły aż 70,4 mld zł, czyli były o ponad 162% większe niż w 2022 r. Wpływ na to miało między innymi przekazanie środków:

– przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa producentom rolnym w związku z zakłóceniami na rynkach rolnych spowodowanymi agresją Rosji na Ukrainę oraz pomocą dotyczącą sprzedaży zbóż, a także na realizację *Programu 2023 Locha+* i dopłaty do innych zbóż i nasion oleistych;
– z Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji dla sektorów energochłonnych;
– z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na finansowanie mechanizmu rekompensat ograniczających wysokości cen energii elektrycznej, źródeł ciepła i paliw gazowych, w tym dopłat do maksymalnych stawek gazu dla piekarni i cukierni;
– na realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

W wyniku tego wzrostu skala dotowania przedsiębiorstw ze środków publicznych w Polsce była w 2023 r. zbliżona do średniej w Unii Europejskiej, która wyniosła 2% produktu krajowego brutto. W latach poprzednich – za wyjątkiem 2020 r. – Polska wyróżniała się na tle tej średniej niskimi dotacjami.

W 2023 r., drugi rok z rzędu odnotowano znaczący wzrost kosztów obsługi długu[477]. W latach 2015-2021 koszty te cechowały się dużą stabilnością i były zbliżone do poziomu 30 mld zł . W 2022 r. przekroczyły 47 mld zł, a w 2023 r. wyniosły już ponad 71 mld zł, stanowiąc 2,1% produktu krajowego brutto. W tym czasie koszty obsługi długu w Unii Europejskiej stanowiły średnio 1,7% produktu krajowego brutto. Oznacza to, że mimo iż Polska ma znacznie mniejszy, w stosunku do produktu krajowego brutto, dług publiczny niż średnio w krajach Unii Europejskiej, to jednocześnie ponosi znacznie większe koszty obsługi długu.

Należy podkreślić też znaczący wzrost nakładów brutto na środki trwałe, nazywanych potocznie inwestycjami publicznymi. W 2022 r. wyniosły one 116,5 mld zł, a w 2023 r. niemal 170 mld zł. Wysoki wzrost wydatków na inwestycje odnotowano zarówno w podsektorze instytucji rządowych, w tym w budżecie państwa, jak i w podsektorze samorządowym. W odniesieniu do wartości gospodarki, wydatki te były znacząco wyższe niż średnio w Unii Europejskiej i wyniosły 5% produktu krajowego brutto. Dla porównania warto wspomnieć, że w poprzednich dziesięciu latach Polska przeznaczała na inwestycje publiczne średnio 4,2% produktu krajowego brutto i w tym okresie ani razu nie osiągnęła poziomu 5%. Po raz ostatni tak wysoki poziom wydatków na inwestycje publiczne obserwowano w 2011 r. Ponoszeniu wysokich nakładów brutto na środki trwałe sprzyjał cykl wyborczy – jesienią 2023 r. odbywały się wybory do parlamentu, a na wiosnę 2024 r. wybory samorządowe – zrealizowano także znaczące wydatki na obronę narodową z budżetu państwa i z Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Ponadto z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wydatkowano 21,5 mld zł na finansowanie Programu Inwestycji Strategicznych i Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Zwiększenie skali inwestycji publicznych przyczyniło się do wzrostu stopy inwestycji w gospodarce[478].

[477] Zgodnie z opisem Głównego Urzędu Statystycznego, wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych związane z dochodami z tytułu własności dotyczą zapłaconych odsetek. W niniejszej analizie wydatki te są nazywane kosztami obsługi długu.

[478] Więcej informacji na temat stopy inwestycji przedstawiono w tomie II – w rozdziale II *Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na tle otoczenia społeczno-gospodarczego.*

Największą pozycję wśród wydatków publicznych stanowią świadczenia społeczne, na które w 2023 r. przeznaczono 602 mld zł. Wydatki te były realnie o 3,8% wyższe niż w 2022 r., do czego przyczyniła się waloryzacja rent i emerytur na poziomie 14,8%[479]. Na świadczenia społeczne przeznaczono w 2023 r. niespełna 38% wydatków publicznych oraz 17,7% produktu krajowego brutto. Na tle Unii Europejskiej nie jest to dużo, gdyż w 2023 r. na świadczenia społeczne przeznaczono w 27 krajach członkowskich średnio 21,6% produktu krajowego brutto. Warto jednak zauważyć, że wśród krajów członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej relatywnie więcej niż Polska środków na świadczenia społeczne przeznaczyła tylko Słowacja (19,7%), podobny do Polski poziom tych wydatków obserwowano w Czechach i Słowenii, a w pozostałych krajach były one wyraźnie mniejsze.

Koszty związane z zatrudnieniem były w 2023 r. realnie o 2,8% wyższe niż w 2022 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sferze budżetowej wzrosło realnie o 1,8% w stosunku do roku poprzedniego[480]. Koszty związane z zatrudnieniem stanowiły w Polsce podobną część produktu krajowego brutto co średnio w Unii Europejskiej (10%). Oznacza to, że na tle innych krajów Unii Europejskiej koszty ponoszone przez Polskę z tytułu zatrudnienia pracowników sektora instytucji rządowych i samorządowych były w 2023 r. umiarkowane.

Tabela 56. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014-2023

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	mld zł									
Wydatki ogółem	729,7	750,6	766,0	821,3	881,4	958,3	1 127,9	1 160,2	1 341,2	1 594,1
Zużycie pośrednie	98,3	102,3	103,4	110,1	120,2	130,2	135,8	155,8	194,1	219,8
Koszty związane z zatrudnieniem	181,4	187,0	193,4	203,1	215,2	236,0	253,5	274,3	300,9	344,7
Dotacje	11,3	8,6	9,9	10,1	9,4	12,0	83,2	31,1	26,8	70,4
Koszty obsługi długu	33,6	31,7	31,8	31,2	30,6	31,4	30,5	29,1	47,4	71,4
Świadczenia społeczne	280,4	291,9	319,5	337,5	354,0	394,9	435,1	473,2	520,6	602,0
Transfery kapitałowe	12,9	10,8	10,5	17,5	9,3	8,6	27,3	28,5	49,8	48,1
Akumulacja brutto	81,1	82,8	63,0	77,3	101,1	100,6	109,4	110,8	120,6	171,2
Nakłady brutto na środki trwałe	80,2	81,7	61,3	75,4	99,0	98,6	104,3	108,5	116,5	169,6
Pozostałe wydatki	30,7	35,6	34,6	34,5	41,6	44,7	53,0	57,4	81,0	66,6
	Rok poprzedni = 100									
Wydatki ogółem	103,1	102,9	102,0	107,2	107,3	108,7	117,7	102,9	115,6	118,9
Zużycie pośrednie	104,7	104,1	101,0	106,5	109,1	108,3	104,4	114,7	124,6	113,2
Koszty związane z zatrudnieniem	104,0	103,1	103,4	105,0	105,9	109,7	107,4	108,2	109,7	114,5
Dotacje	102,2	76,6	114,2	101,9	93,3	127,5	695,5	37,4	86,2	262,4
Koszty obsługi długu	80,8	94,1	100,4	98,0	98,1	102,8	97,0	95,5	162,6	150,7
Świadczenia społeczne	103,1	104,1	109,5	105,6	104,9	111,5	110,2	108,8	110,0	115,6
Transfery kapitałowe	122,4	83,5	97,2	166,2	53,3	92,2	318,5	104,1	175,2	96,5
Akumulacja brutto	114,7	102,0	76,1	122,8	130,7	99,5	108,7	101,3	108,8	142,0

[479] Komunikat Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie wskaźnika waloryzacji emerytur i rent w 2023 r. (M. P. poz. 185).

[480] Główny Urząd Statystyczny, Biuletyn Statystyczny 3/2024, str. 13.

Nakłady brutto na środki trwałe	114,2	101,8	75,0	123,0	131,3	99,6	105,8	104,0	107,3	145,6
Pozostałe wydatki	91,4	115,9	97,3	99,8	120,5	107,5	118,6	108,3	141,1	82,3
	PKB = 100									
Wydatki ogółem	42,9	41,7	41,3	41,4	41,4	41,9	48,2	44,1	43,6	46,7
Zużycie pośrednie	5,8	5,7	5,6	5,6	5,7	5,7	5,8	5,9	6,3	6,4
Koszty związane z zatrudnieniem	10,7	10,4	10,4	10,2	10,1	10,3	10,8	10,4	9,8	10,1
Dotacje	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	3,6	1,2	0,9	2,1
Koszty obsługi długu	2,0	1,8	1,7	1,6	1,4	1,4	1,3	1,1	1,5	2,1
Świadczenia społeczne	16,5	16,2	17,2	17,0	16,6	17,3	18,6	18,0	16,9	17,7
Transfery kapitałowe	0,8	0,6	0,6	0,9	0,4	0,4	1,2	1,1	1,6	1,4
Akumulacja brutto	4,8	4,6	3,4	3,9	4,8	4,4	4,7	4,2	3,9	5,0
Nakłady brutto na środki trwałe	4,7	4,5	3,3	3,8	4,7	4,3	4,5	4,1	3,8	5,0
Pozostałe wydatki	1,8	2,0	1,9	1,7	2,0	2,0	2,3	2,2	2,6	2,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

Ważną pozycję w budżetach instytucji publicznych zajmuje zużycie pośrednie. Składają się na nie przede wszystkim wydatki rzeczowe związane z utrzymaniem jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, zakup usług obcych i nabycie urządzeń wojskowych. W porównaniu z 2022 r. wydatki te zwiększyły się o ponad 13%, do 219,8 mld zł. Na wzrost zużycia pośredniego wpłynęły, między innymi, zwiększone wydatki na obronę narodową, a także wysoka inflacja. W relacji do produktu krajowego brutto zużycie pośrednie wzrosło czwarty rok z rzędu: z 5,7% w 2019 r. do 6,4% w 2023 r. Po raz ostatni tak wysoki poziom zużycia pośredniego odnotowano w Polsce w 2004 r.

Niedostosowanie wielkości dochodów publicznych do zwiększonych potrzeb wydatkowych, między innymi na skutek wprowadzenia doraźnych oraz systemowych rozwiązań obniżających wpływy podatkowe, skutkowało powstaniem wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, bliskiego 174 mld zł. W wartościach nominalnych deficyt ten był wyższy od deficytu obserwowanego w 2020 r., a w relacji do produktu krajowego brutto wyniósł 5,1%. Wartość tej relacji po raz drugi z rzędu przekraczała próg ostrożnościowy ustalony w Traktacie z Maastricht na poziomie 3% produktu krajowego brutto. Jeżeli wysoki stopień nierównowagi finansowej zostanie utrzymany, na co wskazuje prognoza przedstawiona w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2024-2027[481], to istnieje duże prawdopodobieństwo, że Polska zostanie objęta przez Komisję Europejską procedurą nadmiernego deficytu.

W porównaniu ze średnią dla Unii Europejskiej, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce był w 2023 r. istotnie wyższy. Średni wynik w 27 krajach członkowskich wyniósł minus 3,5% produktu krajowego brutto. W czterech krajach Unii Europejskiej deficyt był wyższy niż w Polsce, przy czym we Włoszech wyniósł on 7,4% produktu krajowego brutto, na Węgrzech – 6,7%, w Rumunii 6,6%, a we Francji 5,5%. Warto zauważyć, że we Francji, na Węgrzech i we Włoszech wysoki deficyt utrzymywał się od czterech lat, a w Rumunii – od pięciu. W 2023 r. nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych odnotowano tylko w czterech krajach Unii Europejskiej, a w 18 krajach deficyt był niższy niż w Polsce. Dane te wskazują na bardzo wysokie zróżnicowanie

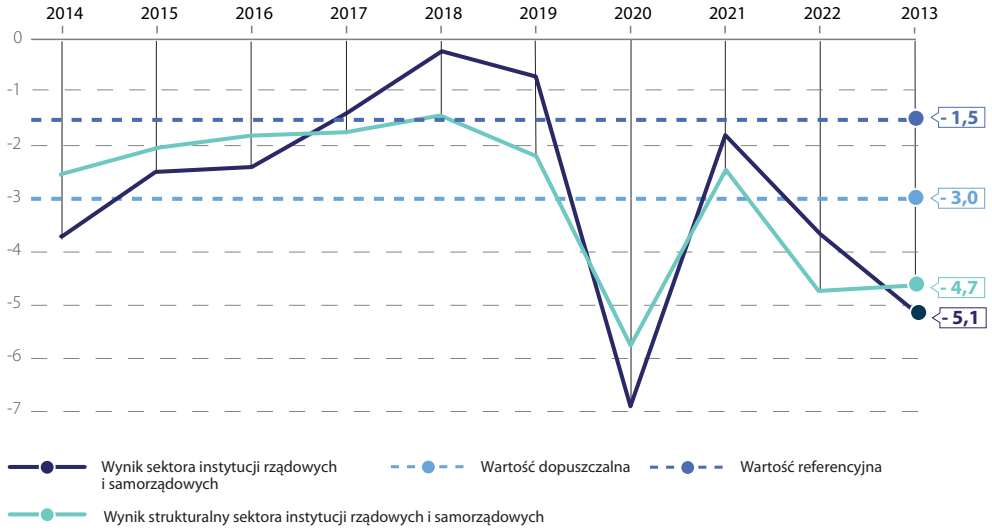
[481] Na przykład na str. 19.

sytuacji finansów publicznych w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej, przy czym w kilku krajach stan głębokiej nierównowagi tych finansów utrzymywał się od 4-5 lat.

Według danych przedstawionych przez Komisję Europejską deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych, czyli deficyt skorygowany o czynniki koniunkturalne i zdarzenia jednorazowe, również był wysoki, gdyż wyniósł 4,5% produktu krajowego brutto.[482] Deficyt strukturalny był więc trzykrotnie większy od wartości referencyjnej wskazanej w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2024-2027, wynoszącej 1,5% produktu krajowego brutto.[483]

Warto podkreślić, że w latach 2021-2023 Polska, podobnie jak inne kraje Unii Europejskiej, znajdowała się w okresie przejściowym, stosując klauzulę stopniowego powrotu do stabilizującej reguły wydatkowej, zezwalającą na ponoszenie wyższych wydatków niż wynika ze stosowania tej reguły. Rozwiązanie to zastosowano w celu szybszej odbudowy gospodarki po recesji spowodowanej epidemią COVID-19 oraz przeciwdziałania negatywnym efektom gospodarczym agresji Rosji na Ukrainę. Sytuacja ta miała odzwierciedlenie w wyższym deficycie sektora instytucji rządowych i samorządowych. Od 2024 r. reguły unijne ponownie obowiązują. Do 20 września 2024 r. Polska powinna przekazać instytucjom Unii Europejskiej nowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny, uwzględniający przesłaną przez Komisję Europejską referencyjną trajektorię wydatków publicznych, która ma zapewnić stopniową redukcję deficytu strukturalnego i przywrócenie równowagi finansowej państwa.

Infografika 70. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014-2023 w relacji do produktu krajowego brutto



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów, danych Eurostatu i danych zawartych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2024-2027.

Według prognozy przedstawionej w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2024-2027, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. ma wynieść 5,1% produktu krajowego brutto, czyli będzie równie wysoki co w 2023 r. Przyczyną utrzymania deficytu na tym pozio-

482 European Economic Forecast – Spring 2024, str. 197.

483 Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2024-2027, str. 9. W dokumencie tym wskazano, że „po zakończeniu procedury nadmiernego deficytu państwa powinny co roku redukować deficyt strukturalny w tempie 0,25-0,4% PKB rocznie, aż osiągnie on 1,5% PKB".

mie będzie kontynuacja działań osłonowych wobec niektórych użytkowników nośników energii, zwiększenie wysokości świadczenia wychowawczego i kontynuacja innych programów społecznych, podwyżki wynagrodzeń dla pracowników sfery budżetowej i nauczycieli, utrzymanie wysokich wydatków na obronę narodową i wzrost wydatków na ochronę zdrowia.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazuje na problem ograniczenia dostępności danych dotyczących sektora finansów publicznych. Do 2021 r. w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa prezentowano szczegółowo dochody, wydatki i wynik sektora finansów publicznych wraz z omówieniem. Od 2022 r., na skutek zmian w ustawie o finansach publicznych, odstąpiono od prezentowania tych informacji, zastępując je informacją o wysokości wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz podstawowych wielkościach kształtujących ten wynik. Mimo że zmiana ta częściowo koresponduje z wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli o ujednolicenie sposobu prezentacji danych o dochodach i wydatkach publicznych oraz wyniku i długu publicznym, to należy podkreślić, że ogranicza ona zakres prezentowanych danych, gdyż odstąpiono od szczegółowego omówienia dochodów i wydatków publicznych. Warto także zauważyć, że państwowy dług publiczny jest w dalszym ciągu ustalany dla sektora finansów publicznych, a nie dla sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, prezentowanie wyniku bez szczegółowego omówienia zmian po stronie dochodów i wydatków publicznych przedstawia niepełny obraz sytuacji finansów publicznych. Ponadto rezygnacja z prezentowania danych o dochodach, wydatkach i deficycie sektora finansów publicznych, przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowej metodologii obliczania państwowego długu publicznego, oznacza, że nie będą już prezentowane przyczyny zmian wielkości tego długu. W tej sytuacji należałoby doprowadzić do dostosowania również metodyki obliczania państwowego długu publicznego do metodyki unijnej oraz rozszerzyć zakres prezentowanych danych o omówienie dochodów i wydatków publicznych. Zanim takie dostosowanie nie nastąpi, należy powrócić do prezentowania danych o dochodach, wydatkach i deficycie finansów publicznych w takim samym ujęciu, jakie jest stosowane dla państwowego długu publicznego, czyli w ujęciu sektora finansów publicznych. Informacje dotyczące deficytu i długu publicznego powinny dotyczyć tego samego sektora, po to aby dane te były ze sobą powiązane.

2. Sytuacja finansowa podsektorów sektora finansów publicznych

W 2023 r. w każdym z trzech podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych dochody były wyższe niż w 2022 r., przy czym w podsektorze instytucji samorządowych wzrost ten nie rekompensował wzrostu cen.[484] Przy inflacji wynoszącej 11,4% dochody tego podsektora wzrosły o 8,6%, co oznacza, że w ujęciu realnym dochody te były o 2,5% mniejsze niż rok wcześniej. Znacznie bardziej wzrosły dochody podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego (o 14,4%) oraz podsektora instytucji rządowych (o 17,3%).

W wartościach nominalnych dochody podsektora instytucji rządowych wzrosły w porównaniu z 2022 r. o 117,7 mld zł, z tego o 60,2 mld zł, czyli o 15,5% wzrosły dochody z podatków związanych z produkcją i importem, a o 23,8 mld zł, czyli o 17%, – dochody z podatków bieżących od dochodów, majątku itp. Ponieważ dochody podatkowe tego podsektora są dochodami budżetu państwa, to szczegółowe omówienie przyczyn ich wzrostu można znaleźć w rozdziale IV pkt. 2.1. Dochody

[484] W opisie podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych zaprezentowano dane bez uwzględnienia konsolidacji dochodów i wydatków pomiędzy podsektorami, opierając się na obliczeniach Głównego Urzędu Statystycznego. Z tego powodu suma dochodów i suma wydatków poszczególnych podsektorów jest większa odpowiednio od skonsolidowanych dochodów i skonsolidowanych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych.

budżetu państwa. Istotnym źródłem wyższych wpływów podsektora instytucji rządowych były pozostałe transfery bieżące[485], które wzrosły o 14,3 mld zł, a także dochody z tytułu własności, czyli – mówiąc bardziej precyzyjnie – dochody z tytułu odsetek. Dochody te wzrosły o 7,2 mld zł, czyli były o 1/3 wyższe niż w 2022 r.

Tabela 57. Dochody podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014-2023

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	mld zł									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	667,3	703,9	721,5	791,7	876,1	941,3	965,8	1111,9	1235,3	1420,3
Podsektor instytucji rządowych	353,4	375,2	386,8	426,3	467,0	501,8	520,0	635,9	680,6	798,3
Podsektor instytucji samorządowych	227,3	231,9	245,5	268,5	296,0	323,7	350,9	387,7	409,8	444,9
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	267,5	291,0	306,9	362,7	354,2	386,9	436,7	439,0	475,3	543,6
	PKB = 100									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	39,2	39,1	38,9	39,9	41,2	41,1	41,3	42,3	40,2	41,6
Podsektor instytucji rządowych	20,8	20,9	20,9	21,5	22,0	21,9	22,2	24,2	22,1	23,4
Podsektor instytucji samorządowych	13,4	12,9	13,2	13,5	13,9	14,1	15,0	14,7	13,3	13,0
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	15,7	16,2	16,6	18,3	16,7	16,9	18,7	16,7	15,5	15,9

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

Do głównych przyczyn niskiego wzrostu dochodów podsektora instytucji samorządowych zaliczyć należy niską dynamikę pozostałych transferów bieżących oraz spadek podatków bieżących od dochodów, majątku itp. Na niską dynamikę pozostałych transferów bieżących wpłynął brak w 2023 r. dotacji z budżetu państwa na wypłatę świadczenia wychowawczego z programu *Rodzina 500 plus*. Od czerwca 2022 r. pełną obsługę wypłat tego świadczenia realizuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który przejął to zadanie od jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei na spadek dochodów w grupie *podatki bieżące od dochodów, majątku itp.* wpłynął brak w 2023 r. dodatkowego udziału samorządów w podatku dochodowym od osób fizycznych. W 2022 r. samorządy otrzymały – na podstawie art. 70j ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – dodatkowy udział w tym podatku w kwocie prawie 13,7 mld zł. Znacząco wzrosły natomiast transfery kapitałowe, czyli głównie środki otrzymywane przez samorządy na inwestycje. W 2022 r. instytucje samorządowe otrzymały z tego tytułu wsparcie w wysokości 21,2 mld zł, a w 2023 r. aż 48,2 mld zł. Udział w tym miały środki przekazane jednostkom samorządu terytorialnego z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na realizację *Programu Inwestycji Strategicznych i Rządowego Programu Odbudowy Zabytków* w łącznej kwocie 21,5 mld zł.

Głównym źródłem dochodów podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego są składki netto na ubezpieczenia społeczne. W 2023 r. dochody z tego tytułu były o 59,4 mld zł, tj. o 15%, większe niż w roku poprzednim. Nieco mniejsza była dynamika dochodów z tytułu pozostałych transfe-

[485] Zaliczają się do nich między innymi środki z Unii Europejskiej, wpłaty oraz inne transfery bieżące z pozostałych podsektorów, a także grzywny, kary i odszkodowania.

rów bieżących, które wzrosły o 12,1%. Do transferów tych zaliczają się przede wszystkim dotacje z budżetu państwa dla funduszy, z których wypłacane są świadczenia emerytalne i rentowe. Warto zauważyć, że wśród dochodów podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego wartość relacji pozostałych transferów bieżących do składek netto na ubezpieczenia społeczne była w 2023 r. najniższa od co najmniej 2000 r. i wyniosła 19%, co wskazuje na rosnącą niezależność tego podsektora od transferów z podsektora instytucji rządowych.

W podsektorze instytucji rządowych wydatki wzrosły o 161,9 mld zł, tj. o 21%, przy czym największy udział w tym wzroście miały dotacje, które zwiększyły się o 43,4 mld zł, tj. o prawie 180%. Przyczyny tego wzrostu zostały opisane w poprzednim podpunkcie. Znaczący udział we wzroście wydatków ogółem podsektora instytucji rządowych miały także:

– świadczenia społeczne, które były o 33,9 mld zł, tj. o 36,2% większe niż w 2022 r., w dużej mierze w związku z przeniesieniem wypłat świadczenia wychowawczego z programu *Rodzina 500 plus* do tego podsektora oraz wsparciem gospodarstw domowych szczególnie narażonych na negatywne skutki wzrostu cen nośników energii;
– nakłady brutto na środki trwałe, które wzrosły o 27,8 mld zł, tj. o blisko 50%, w dużej mierze na skutek wzrostu wydatków inwestycyjnych na obronę narodową;
– koszty obsługi długu, które wzrosły o 23,6 mld zł, tj. o ponad 50%, w związku ze znacznie wyższymi potrzebami pożyczkowymi budżetu państwa i wzrostem stóp procentowych w trakcie 2022 r.;
– koszty związane z zatrudnieniem, które wzrosły o 21 mld zł, tj. o 15,6%, przede wszystkim w związku z wysoką inflacją, wzrostem liczby żołnierzy zawodowych oraz utworzeniem – w drodze nowelizacji ustawy budżetowej – dodatkowego funduszu motywacyjnego w 2023 r.

Tabela 58. Wydatki podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014-2023

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	mld zł									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	729,7	750,6	766,0	821,3	881,4	958,3	1127,9	1160,2	1341,2	1594,1
Podsektor instytucji rządowych	392,3	413,1	434,5	498,9	478,8	527,0	703,7	684,9	772,0	933,9
Podsektor instytucji samorządowych	232,1	232,8	240,5	266,4	302,7	328,4	346,8	372,8	423,1	469,1
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	286,3	298,9	308,6	321,7	340,9	374,0	419,2	453,1	476,4	557,7
	PKB = 100									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	42,9	41,7	41,3	41,4	41,4	41,9	48,2	44,1	43,6	46,7
Podsektor instytucji rządowych	23,1	23,0	23,4	25,2	22,5	23,0	30,1	26,0	25,1	27,4
Podsektor instytucji samorządowych	13,6	12,9	13,0	13,4	14,2	14,3	14,8	14,2	13,8	13,8
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	16,8	16,6	16,7	16,2	16,0	16,3	17,9	17,2	15,5	16,4

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

Wydatki podsektora instytucji samorządowych wzrosły o 46 mld zł, tj. o 10,9%. Niższa, w stosunku do inflacji, dynamika wydatków tego podsektora wynikała z niższych o 17,7 mld zł wydatków na świadczenia społeczne w związku z zakończeniem przez jednostki samorządu terytorialnego obsługi programu *Rodzina 500 plus*, a także z niższych o 10,6 mld zł pozostałych transferów bieżących, które w 2022 r. były wyjątkowo wysokie w związku ze wsparciem przez gminy gospodarstw domowych w formie dodatku węglowego, a w 2023 r. powróciły do poziomu bliższego tym wydatkom z lat 2017-2021. Natomiast sam wzrost wydatków ogółem podsektora instytucji samorządowych wynikał przede wszystkim ze zwiększenia:

– nakładów brutto na środki trwałe o 25 mld zł, tj. o 42,3%,
– kosztów związanych z zatrudnieniem o 22 mld zł, tj. o 13,7%,
– zużycia pośredniego, czyli wydatków rzeczowych związanych z bieżącym utrzymaniem tych instytucji, o 17,9 mld zł, tj. o 16,8%,
– transferów kapitałowych do innych jednostek spoza tego podsektora o 6 mld zł, tj. o blisko 50%,
– kosztów obsługi długu o 2 mld zł, tj. o 38,8%.

Na szczególne podkreślenie zasługuje wzrost nakładów brutto na środki trwałe, czyli wydatków o charakterze inwestycyjnym. Wydatki te stanowiły 2,5% produktu krajowego brutto. Po raz ostatni instytucje samorządowe zrealizowały wydatki inwestycyjne w tej skali w 2018 r., czyli przed poprzednimi wyborami samorządowymi.

Wydatki podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego wzrosły o 81,3 mld zł, tj. o ponad 17%. Niemal w całości wzrost ten był spowodowany:

– o 65,3 mld zł większymi wydatkami na świadczenia społeczne, między innymi w wyniku wysokiej waloryzacji rent i emerytur oraz przejęcia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłaty świadczenia wychowawczego;
– o 14,6 mld zł większymi wydatkami w grupie pozostałe transfery bieżące, do których zaliczają się środki przekazywane placówkom medycznym przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

We wszystkich trzech podsektorach wydatki wzrosły bardziej niż dochody, co spowodowało wzrost deficytów. Największy deficyt odnotowano w podsektorze instytucji rządowych, wyniósł on bowiem 135,6 mld zł, co odpowiadało wartości 4% produktu krajowego brutto. Deficyt podsektora instytucji samorządowych równy był 24,2 mld zł, tj. 0,7% produktu krajowego brutto. Po raz ostatni tak wysoki deficyt w stosunku do produktu krajowego brutto wystąpił w podsektorze instytucji samorządowych w 2011 r. Z kolei deficyt podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego wyniósł 14,1 mld zł, czyli tyle samo co w 2021 r. W relacji do produktu krajowego brutto deficyt ten stanowił 0,4%.

Tabela 59. Wynik podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014-2023

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	mld zł									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	-62,4	-46,8	-44,5	-29,6	-5,3	-17,0	-162,1	-48,2	-105,9	-173,8
Podsektor instytucji rządowych	-38,8	-37,9	-47,7	-72,6	-11,8	-25,2	-183,7	-49,0	-91,4	-135,6
Podsektor instytucji samorządowych	-4,8	-1,0	5,0	2,0	-6,7	-4,7	4,1	14,8	-13,3	-24,2
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	-18,8	-7,9	-1,8	41,0	13,3	12,9	17,4	-14,1	-1,2	-14,1

	PKB = 100									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	-3,7	-2,6	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-6,9	-1,8	-3,4	-5,1
Podsektor instytucji rządowych	-2,3	-2,1	-2,6	-3,7	-0,6	-1,1	-7,9	-1,9	-3,0	-4,0
Podsektor instytucji samorządowych	-0,3	-0,1	0,3	0,1	-0,3	-0,2	0,2	0,6	-0,4	-0,7
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	-1,1	-0,4	-0,1	2,1	0,6	0,6	0,7	-0,5	0,0	-0,4

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

Omawiając problematykę dotyczącą deficytu podsektora instytucji rządowych, należy zwrócić uwagę na problem prezentowania dużej części tego deficytu poza budżetem państwa. Z informacji opublikowanej na stronie internetowej Komisji Europejskiej w kwietniu 2024 r., zawierającej tabele notyfikacji procedury nadmiernego deficytu dla Polski, wynika, że z kwoty 135,6 mld zł deficytu podsektora instytucji rządowych w 2023 r. 50,4 mld zł, czyli ponad 37% deficytu tego podsektora, zostało ujętych poza tzw. working balance, czyli wynikiem odnoszącym się do budżetu państwa wraz z budżetem środków europejskich. Warto jednak zauważyć, że w latach 2020-2022 udział deficytu wykazanego poza working balance był jeszcze większy, a na 2024 r. zaplanowano, że obie te wielkości, czyli deficyt podsektora instytucji rządowych i working balance będą miały podobną wielkość, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie[486].

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, operacje realizowane w podsektorze instytucji rządowych, skutkujące wzrostem nierównowagi finansowej państwa i zwiększeniem poziomu długu publicznego powinny być, co do zasady, ujmowane w budżecie państwa w celu objęcia tych operacji kontrolą Parlamentu oraz w celu realizacji przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazujących, że to właśnie budżet państwa jest publicznym planem finansowym obejmującym dochody i wydatki państwa oraz stanowi podstawę prowadzenia jego gospodarki finansowej. Ujmowanie tych operacji w budżecie państwa służy wzmocnieniu realizacji zasady jawności i przejrzystości przy wykorzystywaniu środków publicznych[487].

Wśród jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, których plany finansowe nie są ujmowane w ustawie budżetowej, największe dochody i wydatki publiczne realizują jednostki samorządu terytorialnego. W 2023 r. dochody ogółem tych jednostek wzrosły w stosunku do uzyskanych w roku poprzednim o 4,7%. Wpływ na tak niskie tempo dochodów miało zakończenie, z końcem maja 2022 r., przekazywania samorządom dotacji celowej z budżetu państwa na wypłatę i obsługę świadczenia wychowawczego, a także wypłata dodatku węglowego w 2022 r. W związku z tym dochody tych jednostek z tytułu dotacji celowych były w 2023 r. o 13,1% mniejsze niż w roku poprzednim.

Wysoki wzrost subwencji ogólnej – o ponad 33% w stosunku do 2022 r. – wynikał z niestabilności systemu dochodów samorządowych na skutek wprowadzenia programu *Polski Ład*. W celu rekom-

[486] Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council Regulation (EC) N° 479/2009, as amended by Commission Regulation (EU) No 220/2014 and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993. Table 2A: Provision of the data which explain the transition between the public accounts budget balance and the central government surplus/ deficyt. Informacja opublikowana na stronie https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables.

[487] Z wyłączeniem przedsiębiorstw i innych podmiotów posiadających osobowość prawną oraz własny majątek.

pensaty jednostkom samorządu terytorialnego utraconych dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych przekazano im w trakcie 2023 r. dodatkowe uzupełnienie subwencji ogólnej w wysokości prawie 14,1 mld zł, podczas gdy rok wcześniej przyznano im w tym celu dodatkowy udział w podatku dochodowym od osób fizycznych w kwocie 13,7 mld zł. Rekompensaty te wprowadzono już w trakcie trwania roku budżetowego, stosując w obydwu latach inny algorytm podziału środków między samorządy. Znacząco utrudniało to samorządom planowanie i realizację zadań, gdyż przystępując do wykonywania budżetu nie wiedziały, czy, kiedy oraz w jakiej wysokości otrzymają dodatkowe środki.

Z wyżej opisanych powodów istotnemu zwiększeniu subwencji ogólnej w 2023 r. towarzyszyło zmniejszenie o 23,5% dochodów samorządów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. W porównaniu z 2021 r., ostatnim przed wprowadzeniem programu Polski Ład, dochody z tytułu udziału we wpływach z tego podatku w 2023 r. zmniejszyły się o 16,7%, mimo wysokiego wzrostu nominalnych wynagrodzeń. Spadek dochodów z PIT został zrekompensowany wzrostem innych dochodów własnych samorządów, w tym z podatku dochodowego od osób prawnych i podatku od nieruchomości, w związku z czym dochody własne nieznacznie (o 2,3%) wzrosły w stosunku do 2022 r. Spektakularny wzrost odnotowano zwłaszcza w dochodach z tytułu udziału samorządów we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, wyniósł on bowiem prawie 44%.

Warto zwrócić uwagę, że w 2023 r. jednostki samorządu terytorialnego otrzymały aż 22,4 mld zł, tj. o 3,6 mld zł więcej niż w 2022 r., dotacji pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, mimo wygasania skutków epidemii. Świadczy to o coraz większym wykorzystywaniu tego funduszu do innych celów niż te, dla których został utworzony. Ponadto samorządy otrzymały z Funduszu Pomocy lub z innych źródeł środki w wysokości 5,2 mld zł przeznaczone na pomoc obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

W 2023 r. udział dochodów własnych w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego stanowił, według danych Ministerstwa Finansów, niespełna 50%. Należy jednak zaznaczyć, że w zestawieniach tego ministerstwa dochody własne samorządów są zawyżane. Dzieje się tak, gdyż do dochodów tych zalicza się różnego rodzaju wpłaty pochodzące od jednostek należących do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dochody te mają charakter subwencyjny lub dotacyjny, więc – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – powinny być zaliczane do dochodów transferowych, a nie do dochodów własnych.

Tabela 60. Dochody, wydatki i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014-2023

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	mld zł									
DOCHODY OGÓŁEM	194,3	199,0	213,7	229,9	251,8	278,5	304,9	333,4	345,7	362,0
Dochody własne	98,6	103,4	106,7	113,2	124,0	135,8	146,4	158,6	175,2	179,3
CIT	6,4	7,1	7,4	8,4	9,7	10,9	11,3	14,3	15,2	21,8
PIT	35,1	38,1	41,1	44,9	50,9	56,1	55,1	62,1	67,6	51,7
Podatek od nieruchomości	19,5	20,2	20,8	21,8	22,6	23,3	24,2	26,1	28,1	31,3
Dotacje celowe	44,5	44,2	53,9	62,4	71,4	81,0	91,5	92,5	95,5	83,0
Subwencja ogólna	51,2	51,3	53,0	54,3	56,4	61,7	67,0	82,3	74,9	99,7
WYDATKI OGÓŁEM	196,8	196,4	206,0	230,2	259,4	280,2	299,2	316,0	353,9	385,0
Wydatki majątkowe	41,4	38,6	25,8	35,2	52,9	51,1	48,8	51,8	64,9	93,1

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	mld zł									
Wydatki bieżące	155,4	157,8	180,2	195,0	206,5	229,2	250,5	264,1	289,0	291,8
Dotacje	15,8	16,5	17,5	19,4	22,1	24,0	26,2	27,6	31,7	37,5
Świadczenia	17,1	16,9	35,6	42,1	42,1	50,8	60,7	59,4	56,2	24,0
Wynagrodzenia i pochodne	69,3	71,4	73,6	77,0	82,7	89,9	96,5	103,8	113,1	128,5
WYNIK	-2,4	2,6	7,6	-0,3	-7,5	-1,7	5,7	17,4	-8,2	-22,9
ZOBOWIĄZANIA	72,1	71,6	69,0	68,9	76,1/	82,0	89,8	91,1	90,8	102,7
	Rok poprzedni = 100									
DOCHODY OGÓŁEM	105,9	102,4	107,4	107,6	109,6	110,6	109,5	109,3	103,7	104,7
Dochody własne	107,4	104,9	103,1	106,2	109,5	109,5	107,8	108,4	110,5	102,3
CIT	102,2	109,9	105,2	112,6	115,7	112,4	103,9	126,3	106,0	143,9
PIT	108,1	108,5	107,9	109,2	113,4	110,3	98,1	112,7	109,0	76,5
Podatek od nieruchomości	104,3	103,3	103,0	105,1	103,6	103,0	103,9	107,9	107,4	111,4
Dotacje celowe	110,2	99,3	122,0	115,6	114,5	113,5	113,0	101,0	103,3	86,9
Subwencja ogólna	99,9	100,3	103,3	102,3	104,0	109,4	108,6	122,8	91,0	133,1
WYDATKI OGÓŁEM	107,0	99,8	104,9	111,7	112,7	108,0	106,8	105,6	112,0	108,8
Wydatki majątkowe	118,1	93,3	67,0	136,3	150,2	96,5	95,5	106,3	125,2	143,5
Wydatki bieżące	104,4	101,6	114,2	108,2	105,9	111,0	109,3	105,4	109,4	101,0
Dotacje	106,6	103,9	106,5	110,5	114,1	108,5	109,4	105,4	114,7	118,3
Świadczenia	102,1	98,9	209,9	118,3	100,1	120,6	119,5	97,8	94,6	42,7
Wydatki na wynagrodzenia	102,8	103,1	103,0	104,7	107,4	108,7	107,3	107,6	109,0	113,6
ZOBOWIĄZANIA	104,3	99,3	96,3	99,9	110,4	107,8	109,5	101,4	99,7	113,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Dynamika wydatków samorządowych była o ponad 4 punkty procentowe wyższa od dynamiki dochodów, co było spowodowane dużym tempem dokonywania wydatków majątkowych. Jednostki samorządu terytorialnego przeznaczyły w 2023 r. na inwestycje ponad 93 mld zł, tj. o 43,5% więcej niż w 2022 r. W relacji do produktu krajowego brutto była to wielkość 2,7%. Po raz ostatni tak wysoki poziom wydatków majątkowych samorządy osiągnęły w 2011 r. Natomiast wzrost wydatków bieżących był symboliczny, wyniósł bowiem zaledwie 1%. W efekcie wydatki ogółem jednostek samorządu terytorialnego były o 8,8% wyższe niż w roku poprzednim. Wśród wydatków bieżących na uwagę zasługuje spadek o 57,3% wydatków na świadczenia dla osób fizycznych. O przyczynach tego spadku wspomniano już kilkukrotnie w niniejszym rozdziale. Jednocześnie znacząco – o 41,9% – wzrosły wydatki na obsługę długu. Samorządy przeznaczyły na obsługę długu 2,2% dochodów do dyspozycji, na które składają się dochody własne i subwencja ogólna.

Nadwyżka operacyjna, stanowiąca miernik potencjału inwestycyjnego samorządów, obniżyła się drugi rok z rzędu. W 2021 r. wynosiła ona 36,6 mld zł, w 2022 r. zmniejszyła się do 26,8 mld zł, a w 2023 r. do 17,1 mld zł . Pomimo niskiej nadwyżki operacyjnej samorządy poniosły wysokie wydatki inwestycyjne, finansując je między innymi z zewnętrznych źródeł, tj. dotacji i instrumentów dłużnych, a także ze środków zgromadzonych w latach poprzednich.

Wyniki dwóch kontroli zakończonych w 2024 r. [488] wskazują na ograniczenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019-2023 i ich większe uzależnienie od środków przyznawanych przez wybrane organy władzy rządowej uznaniowo, w oparciu o niejasne kryteria. Było to niezgodne z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Ponadto wprowadzenie programu Polski Ład spowodowało utratę przez samorządy znaczących wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. W 2022 r. realne dochody samorządów z tego tytułu obniżyły się o 21,9% względem roku poprzedniego [489], a w 2023 r. o kolejne 13,5%. Utracone przez samorządy dochody zostały im częściowo zrekompensowane transferami środków z budżetu państwa. W każdym roku środki te były dzielone pomiędzy samorządy w oparciu o inne kryteria. Podziału środków dokonywano już w trakcie roku budżetowego, a przekazywano z reguły w ostatnich miesiącach roku. W związku z tym samorządy, przystępując do realizacji swoich budżetów, nie wiedziały, czy otrzymają dodatkowe środki z budżetu państwa, co utrudniało im planowanie i realizację zadań.

Chociaż łącznie w jednostkach samorządu terytorialnego obserwowano w latach 2019-2023 realny wzrost dochodów ogółem, to część jednostek doświadczyła ich spadku. Problem ten dotyczył między innymi Warszawy, Płocka, Białegostoku, Lublina, Rybnika i Siedlec.

W ostatnich pięciu latach znacząco wzrosły dochody transferowe, natomiast dochody własne samorządów były w 2023 r. realnie niższe niż w 2018 r. W związku z tym w 2023 r. dochody transferowe, to jest uzależnione od decyzji władz centralnych, zrównały się, a w wielu przypadkach stanowiły większość środków, jakimi dysponowały jednostki samorządu terytorialnego. Przełomowy pod tym względem był 2020 r., gdy dochody własne realnie zmniejszyły się, a dochody transferowe wzrosły o ponad 10 procent. Co prawda rok później można było z kolei zaobserwować szybki wzrost dochodów własnych, w związku z odbudową gospodarki po epidemii COVID-19, było to jednak krótkotrwałe zjawisko. Już w 2022 r. nastąpił ponowny, znaczący spadek dochodów własnych, tym razem w następstwie wprowadzenia programu *Polski Ład*[490]. Co więcej, w 2023 r. dochody własne były realnie jeszcze mniejsze niż rok wcześniej. W ciągu zaledwie czterech ostatnich lat aż trzykrotnie odnotowano realny spadek dochodów własnych samorządów.- Stawiało to pod znakiem zapytania ich finansową samodzielność oraz zdolność do realizacji zadań publicznych.

W latach 2020, 2021 i 2023 ograniczano wsparcie dla dużych jednostek poprzez stosowanie kwotowych limitów. W ten sposób dyskryminowano samorządy, które nie były wcale jednostkami najbardziej zamożnymi. W szczególnym stopniu działania dyskryminujące dotyczyły Warszawy, czyli jednego z miast najbardziej narażonych na utratę części dochodów w wyniku wprowadzenia programu Polski Ład. W 2021 r. Minister Finansów, w porozumieniu z kierownictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Prezesem Rady Ministrów, ustalił limit wsparcia dla gmin na takim poziomie, żeby część dochodów utraciła tylko Warszawa. W innych latach stratne były także inne duże miasta, takie jak Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin i Wrocław. Tylko w wyniku wprowadzenia limitów kwotowych Warszawa utraciła w latach 2020-2023 ponad 790 mln zł, warto jednak pamiętać, że prowadzono także inne narzędzia ograniczające wsparcie dla dużych miast.

---

488 P/23/009/KBF – *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/23/009/KBF i P/23/049/LBI - *Prawidłowość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych w latach 2019-2022*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/23/049/LBI.

489 Bez uwzględnienia dochodów, o których mowa w art. 70j ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (patrz: następny przypis).

490 Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dodatkowy udział jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2022 r. miał charakter subwencyjny, dlatego powinien być zaliczany do dochodów transferowych, a nie do dochodów własnych.

Ograniczenie wsparcia dla dużych jednostek nie było poprzedzone analizami Ministerstwa Finansów, a sam proces uzgadniania rozwiązań był nieprzejrzysty. Należy to uznać za bardzo niepokojące, choć niestety typowe w ostatnich latach zjawisko, na co wskazują również wyniki kontroli realizacji zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, opublikowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2023 r.[491]

Z ustaleń kontroli w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika, że Prezes Rady Ministrów przyznawał niektórym samorządom środki z rezerwy ogólnej, a innym odmawiał wsparcia, bez rzetelnego uzasadnienia podejmowanych decyzji.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła również, że Prezes Rady Ministrów odmiennie rozpatrywał wnioski o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na podobne rzeczowo zadania. Niektóre samorządy otrzymywały dofinansowanie określonego zadania, a inne, wnioskujące o środki na takie samo zadanie, otrzymywały decyzję odmowną, która nie była uzasadniona. Wskazuje to na nierówne traktowanie przez Premiera poszczególnych samorządów. Brak przejrzystości podejmowanych decyzji narusza podstawowe zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

Należy również zauważyć, że Prezes Rady Ministrów – bez żadnego uzasadnienia – usuwał zadania z listy zadań drogowych przewidzianych do dofinansowania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, mimo że listy te zostały sporządzone przez wojewodów na podstawie ocen komisji, po przeprowadzeniu naborów konkursowych. Przed przekazaniem Premierowi listy te zostały zweryfikowane przez Ministra Infrastruktury. Jednocześnie Prezes Rady Ministrów wprowadzał na listy nowe zadania drogowe, a także zwiększał lub zmniejszał poziom ich dofinansowania. Odbywało się to bez wskazania przesłanek oraz bez podania uzasadnienia. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ryzyko występowania mechanizmów korupcjogennych, takich jak dowolność i brak jawności postępowania oraz słabość lub brak kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na nieadekwatność systemu finansowania samorządów do gwarancji zapewnionych przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje bowiem samorządom udział w dochodach publicznych, który powinien być proporcjonalny do zadań i kompetencji nałożonych na te jednostki. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego muszą być równoważone odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Reformy podatkowe, mimo że wprowadzane w celu stymulacji gospodarki, nie zostały odpowiednio zrównoważone w kontekście finansowania samorządów, co stawia pod znakiem zapytania ich zdolność do samodzielnego zarządzania i realizacji zadań publicznych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli konieczne jest stworzenie sprawiedliwego i przewidywalnego systemu finansowania, który uwzględniałby konstytucyjne gwarancje samodzielności finansowej samorządów oraz ich rzeczywiste potrzeby.

[491] https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/fundusz-przeciwdzialania-covid-19.html

XI. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ

- **We wszystkich miesiącach 2023 r. roczny wskaźnik inflacji konsumenckiej CPI kształtował się na poziomach istotnie przekraczających wynoszący 2,5% cel inflacyjny Narodowego Banku Polskiego oraz górną granicę dopuszczalnych odchyleń od tego celu (+/- jeden punkt procentowy), a w lutym osiągnął szczytowy poziom 18,4%, po czym zaczął stopniowo obniżać się do 6,2% w grudniu 2023 r. Obniżka wskaźnika inflacji CPI wynikała w głównej mierze z korzystnego kształtowania się niezależnych od polityki pieniężnej czynników zewnętrznych. Średnia wartość wskaźnika inflacji konsumenckiej CPI w 2023 r. wyniosła 11,4%.**
- **Narodowy Bank Polski przez pierwszych osiem miesięcy 2023 r. prowadził politykę pieniężną ukierunkowaną na realizację podstawowego celu, utrzymując stopy procentowe na niezmienionym od października 2022 r. poziomie. We wrześniu 2023 r. Rada Polityki Pieniężnej dokonała najwyższej od stycznia 2009 r. (tj. od ponad 14 lat) obniżki stopy referencyjnej o 0,75 punktu procentowego, a w październiku 2023 r. o kolejne 0,25 punktu procentowego.**
- **Decyzja Rady Polityki Pieniężnej o istotnej obniżce stóp procentowych z września 2023 r. była zaskoczeniem dla uczestników rynku oraz nie była spójna z prowadzoną wcześniej komunikacją Narodowego Banku Polskiego odnośnie do czasu i warunków, od spełnienia których uzależniano decyzje o obniżkach stóp procentowych. Rada Polityki Pieniężnej nie uzasadniła jednoznacznie skali dokonanych obniżek.**
- **We wrześniu 2023 r. Rada podjęła decyzję o obniżce stóp procentowych głównie w oparciu o dane dotyczące krótkookresowych procesów inflacyjnych. Tym samym w mniejszym stopniu uwzględniła dane zawarte w projekcjach inflacji i produktu krajowego brutto obejmujących dłuższy przedział czasowy, w którym prognozowany wskaźnik CPI kształtował się powyżej górnego przedziału odchyleń od celu inflacyjnego, nawet w odległym horyzoncie czasowym.**
- **W 2023 r. przy wykorzystaniu operacji otwartego rynku, operacji depozytowo-kredytowych oraz systemu rezerwy obowiązkowej Zarząd Narodowego Banku Polskiego zrealizował operacyjny cel polityki pieniężnej i utrzymał stawkę POLONIA w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Narodowy Bank Polski w 2023 r. nie dokonywał interwencji walutowych.**

Zgodnie z art. 227 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Rada Polityki Pieniężnej (dalej także: Rada) 7 września 2022 r. na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim[476] podjęła większością głosów uchwałę nr 15/2022 w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2023. W dniu 15 września 2022 r. Prezes Narodowego Banku Polskiego, stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, przekazał projekt Założeń polityki pieniężnej na rok 2023 (dalej także: Założenia) Radzie Ministrów i ministrowi właściwemu do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych. Wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 227 ust. 6 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej oraz w art. 12 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, przekazał ten dokument również do wiadomości Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej.

476 Dz. U. z 2022 r. poz. 2025.

Cel inflacyjny

Rada Polityki Pieniężnej w Założeniach polityki pieniężnej na rok 2023 utrzymała dotychczasową strategię polityki pieniężnej, polegającą na dążeniu do utrzymania w średnim okresie inflacji, rozumianej jako procentowa roczna zmiana wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych CPI[477], na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyleń o szerokości ±1 punktu procentowego. Służyć to miało zapewnieniu w perspektywie średniookresowej stabilności cen. Jednocześnie polityka pieniężna miała być prowadzona w taki sposób, aby sprzyjać utrzymaniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego i stabilności systemu finansowego. W okresie przyjmowania przez Radę Polityki Pieniężnej Założeń polityki pieniężnej na rok 2023 przewidywany na podstawie przygotowanego w Narodowym Banku Polskim Raportu o inflacji z lipca 2022 r. średnioroczny wskaźnik inflacji CPI w 2022 r. według ścieżki centralnej projekcji inflacji i produktu krajowego brutto kształtował się na poziomie 12,3%.

Tak jak w poprzednich latach, Rada nie zdefiniowała średniego okresu w odniesieniu do celu inflacyjnego. W Założeniach polityki pieniężnej na rok 2023 wskazała jedynie, że średniookresowy charakter celu inflacyjnego oznacza, iż ze względu na szoki makroekonomiczne i finansowe inflacja może okresowo kształtować się powyżej lub poniżej celu, w tym również poza określonym przedziałem odchyleń od celu. Rada Polityki Pieniężnej stwierdziła, że od 2004 r. przeciętny poziom inflacji w Polsce wynosił 2,7% rocznie, a więc był zgodny z celem Narodowego Banku Polskiego. Takie podejście Rady do formułowania celu inflacyjnego oznacza, że już w momencie przyjęcia Założeń polityki pieniężnej na rok 2023 było niemal pewne, że średni wskaźnik inflacji w okresie od 2004 r. będzie się mieścił w dopuszczalnym przedziale odchyleń od celu inflacyjnego. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko prezentowane w poprzednich latach, że tak elastyczne określenie celu inflacyjnego, w sytuacji niezdefiniowania w Założeniach polityki pieniężnej długości średniego okresu, którego dotyczył cel inflacyjny Narodowego Banku Polskiego, powoduje obniżenie znaczenia realizacji celu inflacyjnego w okresie bieżącym. Celem NBP jest bowiem utrzymanie stabilnego poziomu cen, co oznacza minimalizację odchyleń inflacji od celu inflacyjnego, a nie dążenie do utrzymywania wieloletniej średniej inflacji blisko celu. Należy także zauważyć, że tolerowanie opóźnienia powrotu inflacji do celu ma uzasadnienie tylko w przypadku wpływu na ceny szoku zewnętrznego zwiększającego inflację. Tymczasem w 2023 r. wystąpił znaczący czynnik zewnętrzny (bezwzględny spadek cen energii na rynkach światowych) silnie zmniejszający dynamikę inflacji. Takie określenie celu utrudnia ocenę realizacji założeń polityki pieniężnej w danym roku oraz stanowi podstawę dla Narodowego Banku Polskiego do usprawiedliwiania okresowego kształtowania się inflacji powyżej celu inflacyjnego, nawet jeżeli sytuacja ta ma miejsce w okresie kilku lat.

Rada Polityki Pieniężnej w Założeniach polityki pieniężnej na rok 2023 podkreślała, że reakcja polityki pieniężnej na szoki jest dostosowana do ich przyczyn oraz oceny trwałości ich skutków, a tempo powrotu inflacji do celu jest określane elastycznie z uwzględnieniem kosztów dla stabilności makroekonomicznej i finansowej. W przypadku odchylenia inflacji od celu Rada warunkowała zmiany parametrów polityki pieniężnej koniecznością brania pod uwagę dostosowań cenowych zachodzących w gospodarce, których źródła znajdują się poza wpływem krajowej polityki pieniężnej. Wśród branych pod uwagę dostosowań w Założeniach polityki pieniężnej na rok 2023 wskazano przede wszystkim skutki wywołane szokiem związanym ze zbrojną agresją Rosji na Ukrainę, konsekwencjami epidemii COVID-19, a także skutkami zachodzących w gospodarce zmian strukturalnych, w tym transformacji energetycznej i procesem doganiania przez Polskę bardziej rozwiniętych

[477] CPI (Consumer Price Idex) – wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych będące wynikiem badania cen towarów i usług konsumpcyjnych przeprowadzanych przez Główny Urząd Statystyczny. Wskaźniki CPI przyjmowane są jako miara inflacji, ogłaszane co miesiąc oraz za okresy kwartalne, narastające i roczne.

gospodarek. Wskazuje to, że w Założeniach dopuszczono, że w podejmowanych decyzjach wsparcie procesów gospodarczych mogło ograniczać lub opóźniać realizację podstawowego celu polityki pieniężnej, tj. utrzymania stabilnego poziomu cen.

Rada Polityki Pieniężnej w Założeniach polityki pieniężnej na rok 2023 wskazała, że zagrożeniem dla stabilności cen mogą być nierównowagi w sektorze finansowym. Wskazano również, że nierównowagom tym powinna przeciwdziałać przede wszystkim polityka makroostrożnościowa nakierowana na ograniczenie ryzyka systemowego i wspieranie w ten sposób długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Oprócz polityki pieniężnej i makroostrożnościowej istotną rolę w utrzymaniu stabilności makroekonomicznej miała pełnić także polityka fiskalna. Zdaniem członków Rady, dla zachowania stabilności makroekonomicznej, niezbędne miało być prowadzenie polityki fiskalnej, która łagodzi wpływ szoków na gospodarkę i jednocześnie zapewnia długookresową stabilność finansów publicznych.

W Założeniach Rada przyjęła, że istnieje możliwość wyraźnego spowolnienia wzrostu produktu krajowego brutto na świecie w 2023 r., które będzie oddziaływać na spadek cen surowców. W efekcie, wraz z wygasaniem czynników podwyższających inflację w 2022 r. i osłabieniem aktywności gospodarczej, inflacja powinna była zacząć się obniżać, choć w wielu gospodarkach wciąż miała kształtować się powyżej celów inflacyjnych banków centralnych. Ponadto w Założeniach przyjęto, że obniżenie się inflacji powinno nastąpić na skutek wolniejszego wzrostu krajowego popytu i oczekiwanego ograniczenia presji kosztowej na rynku pracy, a także podwyżek stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego.

Rada Polityki Pieniężnej zastrzegła jednak, że zarysowany scenariusz makroekonomiczny obarczony był wysoką niepewnością związaną między innymi z przyszłą sytuacją geopolityczną, a także skalą i trwałością zaburzeń w funkcjonowaniu światowej i europejskiej gospodarki wywołanych zbrojną agresją Rosji na Ukrainę. Ponadto wskazano na niepewność na europejskim rynku energetycznym oraz na skalę i trwałość pogorszenia globalnej koniunktury, a w konsekwencji tempa poprawy uwarunkowań makroekonomicznych oraz na skalę produkcji i możliwości eksportu surowców rolnych z terytorium Ukrainy.

Za podstawowy instrument polityki pieniężnej przyjęto stopy procentowe Narodowego Banku Polskiego. Celem operacyjnym było kształtowanie stawki POLONIA[478] w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego.

Rada założyła realizację strategii celu inflacyjnego w warunkach płynnego kursu walutowego. Nie wykluczyła jednak interwencji na rynku walutowym, gdyby było to niezbędne do zapewnienia stabilności makroekonomicznej lub finansowej kraju.

W Założeniach Rada podkreśliła wagę komunikacji z otoczeniem, wskazując, że jej decyzje i ich uwarunkowania będą przedstawiane w publikowanych przez Narodowy Bank Polski opracowaniach: *Informacjach po posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej*, a także w *Opisach dyskusji na posiedzeniach decyzyjnych Rady Polityki Pieniężnej*. Wskazano również, że decyzje Rady Polityki Pieniężnej i ich uwarunkowania mogły być wyjaśniane przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego podczas konferencji prasowych, a także w indywidualnych wypowiedziach Prezesa Narodowego Banku Polskiego i członków Rady Polityki Pieniężnej.

[478] Stawka Referencyjna POLONIA – stawka procentowa ustalana jako średnia rentowność depozytów overnight ważona kwotami tych transakcji, wyliczana z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku.

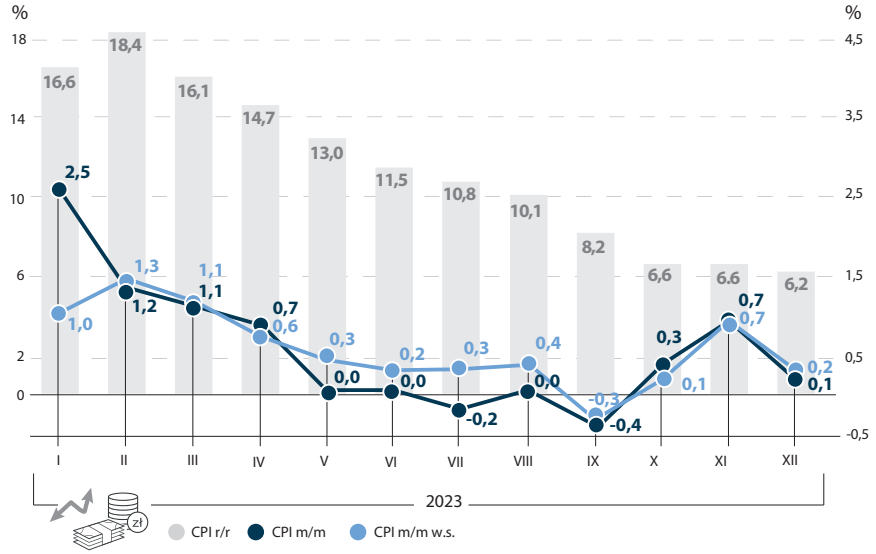
Realizacja celu inflacyjnego

We wszystkich miesiącach 2023 r. wskaźnik inflacji CPI rok do roku kształtował się na poziomach istotnie przekraczających cel inflacyjny Narodowego Banku Polskiego oraz górną granicę dopuszczalnych odchyleń od tego celu. W lutym 2023 r. wskaźnik inflacji konsumenckiej osiągnął najwyższą od 1997 r. wartość 18,4%, co oznaczało wzrost o 1,8 punktu procentowego w porównaniu do wskaźnika odnotowanego w styczniu 2023 r., który wyniósł 16,6%. Po osiągnięciu szczytowej wartości w lutym 2023 r. wskaźnik inflacji CPI rok do roku zaczął stopniowo obniżać się do 6,2% w grudniu 2023 r., co oznaczało spadek o 12,2 punktów procentowych. Średnia wartość wskaźnika inflacji konsumenckiej w 2023 r. wyniosła 11,4%. Skumulowana od 2021 r. średnioroczna inflacja konsumencka na koniec 2023 r. wyniosła 33,9%.

Biorąc pod uwagę zmiany miesiąc do miesiąca, od stycznia 2023 r. do kwietnia 2023 r. wskaźnik inflacji CPI rósł w coraz wolniejszym tempie, czyli od 2,5% w styczniu 2023 r. do 0,7% w kwietniu 2023 r. Od maja 2023 r. do września 2023 r. wskaźnik inflacji CPI przestał rosnąć, czyli nie przekraczał 0%, a w miesiącach lipiec oraz wrzesień 2023 r. kształtował się nieznacznie poniżej 0%, czyli minus 0,2% w lipcu 2023 r. oraz minus 0,4% we wrześniu 2023 r. Biorąc pod uwagę wskaźnik inflacji konsumenckiej miesiąc do miesiąca po wyrównaniu zmian sezonowych, jedynym miesiącem w 2023 r., w którym nie był on dodatni, był wrzesień 2023 r. W pozostałych miesiącach wskaźnik inflacji CPI miesiąc do miesiąca wyrównany sezonowo był dodatni i kształtował się w przedziale od 0,1% w październiku 2023 r. do 1,3% w lutym 2023 r. Oznacza to, że po uwzględnieniu różnic między miesiącami, wynikających z sezonowości, inflacja CPI miesiąc do miesiąca rosła niemal w całym 2023 r., co wskazuje na to, że znaczący wpływ na zmianę wskaźnika CPI rok do roku miał efekt bazy – wysokiego punktu odniesienia w roku poprzednim.

W podobny sposób kształtowała się inflacja bazowa po wyłączeniu cen żywności i energii, z tym że szczytowy poziom w 2023 r. (12,3%) osiągnęła w marcu, a następnie obniżała się stopniowo w kolejnych miesiącach 2023 r., osiągając poziom 6,9% w grudniu 2023 r. Średnioroczna dynamika inflacji bazowej po wyłączeniu cen żywności i energii w 2023 r. wyniosła 10,1%.

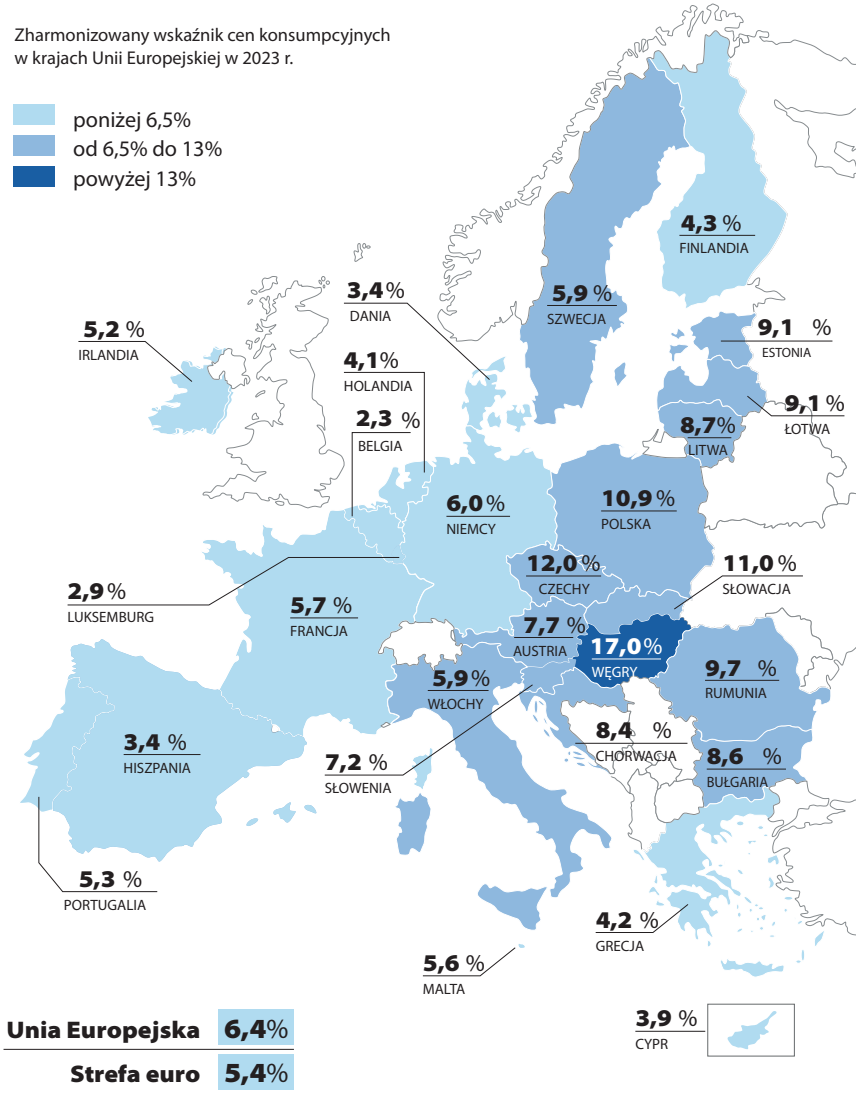
Infografika 71. Inflacja CPI w ujęciach: rok do roku – lewa oś, miesiąc do miesiąca i miesiąc do miesiąca po wyrównaniu sezonowym (w.s.) – prawa oś, w poszczególnych miesiącach 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz wybranych zagranicznych banków centralnych.

W krajach Unii Europejskiej najwyższe średnioroczne wskaźniki inflacji w 2023 r. odnotowano na Węgrzech – 17%, w Czechach – 12% oraz na Słowacji – 11%. W Polsce średnioroczny wskaźnik HICP[479] wyniósł 10,9% i był o 4,5 punktu procentowego wyższy niż średnia w krajach Unii Europejskiej (6,4%).

Infografika 72. Zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych w krajach Unii Europejskiej w 2023 r.

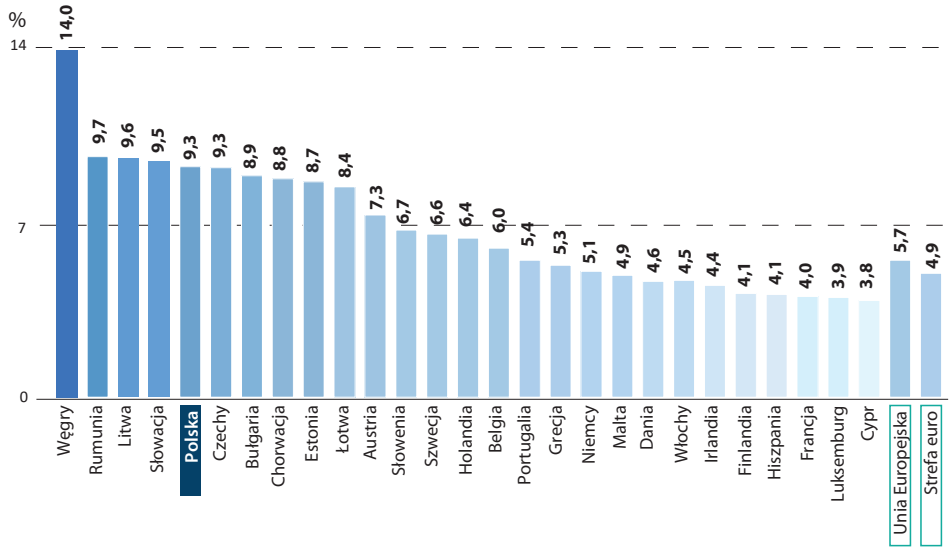


Źródło: dane Eurostat.

W przypadku wskaźnika inflacji bazowej HICP, jego najwyższe poziomy w 2023 r. odnotowane zostały na Węgrzech – 14%, w Rumunii – 9,7% oraz na Litwie – 9,6%. W Polsce wskaźnik inflacji bazowej HICP w 2023 r. wyniósł 9,3% i był o 3,6 punktu procentowego wyższy niż średnia w krajach Unii Europejskiej (5,7%).

479 HICP – zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych obliczany według ujednoliconej metodologii Unii Europejskiej przez kraje członkowskie. Zgodnie z kryterium inflacyjnym zawartym w Traktacie z Maastricht, HICP jest podstawą do oceny stabilizacji cen.

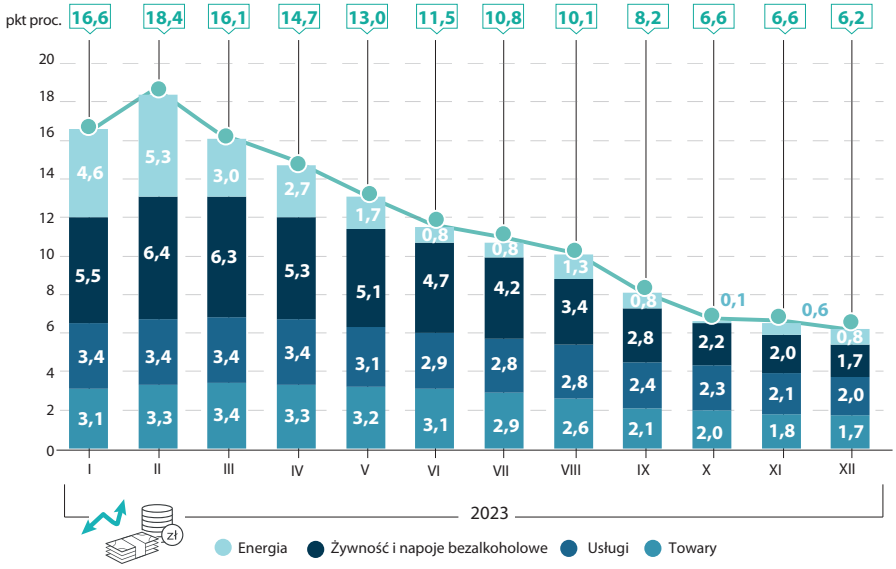
Infografika 73. Inflacja bazowa HICP po wyłączeniu cen żywności i energii w krajach Unii Europejskiej w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego.

W 2023 r. na inflację oddziaływały efekty wcześniejszych negatywnych szoków związanych w szczególności z rosyjską agresją zbrojną przeciw Ukrainie, choć siła ich wpływu stopniowo słabła. Szczególnie istotny wpływ na spadek inflacji, w tym ze względu na wagę w obliczaniu wartości wskaźnika CPI, miał spadek wzrostu cen żywności oraz energii.

Infografika 74. Wpływ zmian cen poszczególnych grup towarów i usług na wskaźnik inflacji w poszczególnych miesiącach 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Inflacja cen żywności i napojów bezalkoholowych w pierwszym kwartale 2023 r. zwiększyła się, a w kolejnych miesiącach zaczęła systematycznie się obniżać. Wysoka dynamika cen żywności i napojów bezalkoholowych notowana w pierwszym kwartale 2023 r. wynikała przede wszystkim z dynamiki cen produktów zbożowych i nabiałowych, związanej z presją kosztową. Na dynamikę cen żywności ogółem w pierwszym kwartale 2023 r. wpływała także zwiększona dynamika cen mięsa, co związane było z trudną sytuacją podażową. Ponadto w pierwszym kwartale 2023 r. wysoka była również dynamika cen warzyw w związku z niską podażą w Europie w miesiącach zimowych na skutek niekorzystnych warunków pogodowych w basenie Morza Śródziemnego.

W okresie od kwietnia do grudnia 2023 r. za spadek inflacji cen żywności i napojów bezalkoholowych odpowiadało obniżenie rocznej dynamiki cen zarówno żywności przetworzonej, jak i nieprzetworzonej. W przypadku dynamiki cen żywności przetworzonej, wpływ na jej spadek od drugiego kwartału 2023 r. miało w szczególności obniżenie się rocznej dynamiki cen mleka, serów i jaj, pieczywa i produktów zbożowych, olejów i tłuszczów oraz cukru i wyrobów cukierniczych. Narodowy Bank Polski tłumaczył to stopniowym wygasaniem presji kosztowej po rosyjskiej agresji zbrojnej przeciw Ukrainie w warunkach osłabionego popytu oraz prowadzeniem akcji promocyjnych przez duże sieci handlowe. Dynamika cen żywności nieprzetworzonej obniżyła się od kwietnia 2023 r., przede wszystkim na skutek spadku rocznej dynamiki cen mięsa, do którego przyczyniła się poprawa sytuacji podażowej na rynku drobiu oraz słabnący wpływ wyższych kosztów produkcji na ceny finalne. Na obniżenie dynamiki cen żywności nieprzetworzonej od drugiego kwartału 2023 r. wpływał również, choć w mniejszym stopniu, spadek dynamiki cen warzyw i owoców, wynikający z osłabienia popytu i wyhamowania presji kosztowej.

W przypadku cen towarów akcyzowych w 2023 r. nastąpił wzrost dynamiki zarówno cen napojów alkoholowych, jak również dynamiki cen wyrobów tytoniowych. Przyspieszenie dynamiki cen towarów akcyzowych w 2023 r. wynikało przede wszystkim z podwyżki stawek podatku akcyzowego na napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe od stycznia 2023 r. oraz zwiększonych kosztów związanych z atakiem Rosji na Ukrainę.

Wskaźnik cen energii w ciągu 2023 r. wyraźnie się obniżył. Na ich kształtowanie składała się dynamika cen paliw oraz nośników energii. Ceny paliw rok do roku istotnie rosły w dwóch pierwszych miesiącach 2023 r. Od marca 2023 r. roczna dynamika cen paliw istotnie spadła. Ceny w grupie paliwa do prywatnych środków transportu kształtowały się głównie pod wpływem zmian ceny ropy naftowej i produktów ropopochodnych na rynkach światowych oraz w wyniku zmian kursu złotego do dolara amerykańskiego. Wahania kursu dolara amerykańskiego wpływają na zmiany cen ropy naftowej i produktów ropopochodnych, ze względu na fakt, że transakcje na globalnym rynku ropy naftowej i produktów pochodzących z jej przerobu rozliczane są w dolarach amerykańskich. Średnia cena ropy naftowej w 2023 r. wyniosła 82,2 dolarów amerykańskich za baryłkę i była o 17% niższa od średniej ceny ropy naftowej w 2022 r. (99 dolarów amerykańskich za baryłkę). Średnioroczny kurs złotego do dolara amerykańskiego w 2023 r. wynosił 4,2 złotego i był niższy o 5,8% średniorocznego kursu w 2022 r. Ostatecznie wpływ zmian cen paliw do prywatnych środków transportu na wskaźnik inflacji CPI w 2023 r. wynosił minus 0,3 punktu procentowego, a w 2022 r. 1,5 punktu procentowego.

Roczna dynamika cen nośników energii w 2023 r. utrzymywała się na podwyższonym poziomie, chociaż od marca 2023 r zaczęła się obniżać. Ceny węgla kamiennego spadły w 2023 r. z 147,9 dolarów amerykańskich za tonę w pierwszym kwartale 2023 r. do 116,2 dolarów za tonę w IV kwartale 2023 r. Ceny węgla kamiennego kształtowały się na poziomach istotnie niższych niż w 2022 r., kiedy dla przykładu w trzecim kwartale 2022 r. cena wynosiła 324,9 dolarów amerykańskich za tonę. Ceny gazu ziemnego również uległy obniżeniu z 57,3 dolarów amerykańskich za megawatogodzinę w pierwszym kwartale

2023 r. do 46,4 dolarów amerykańskich za megawatogodzinę w czwartym kwartale 2023 r. Były one również istotnie niższe niż te notowane w trzecim kwartale 2022 r. (206 dolarów amerykańskich za megawatogodzinę) oraz w czwartym kwartale 2022 r. (126 dolarów amerykańskich za megawatogodzinę).

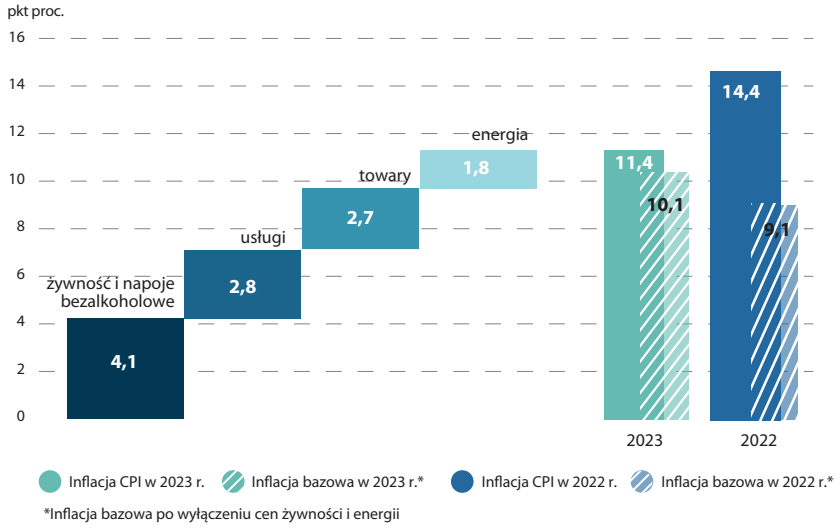
W kierunku spadku cen opału oddziaływało wprowadzenie od końca 2022 r. możliwości sprzedaży węgla po ustawowo określonej cenie nie większej niż 2 tys. złotych za tonę przez gminy, ujemny efekt bazy związany z silnym wzrostem cen w analogicznych okresach roku poprzedniego, a także normalizacja sytuacji na rynku skutkująca spadkiem cen tego surowca.

Przeciętny rachunek za energię elektryczną wzrósł w styczniu 2023 r. o 22,3% miesiąc do miesiąca, co wynikało ze zmiany wysokości podatków pośrednich, tj. wzrostu stawki VAT do 23% z 5%, w związku z końcem obowiązywania przepisów tarczy antyinflacyjnej Jednocześnie zmiany taryf zatwierdzonych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki miały ograniczony wpływ na opłaty ze względu na zamrożenie cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych do określonego zużycia na poziomie z 2022 r. oraz ustalenie ceny maksymalnej na energię elektryczną dla gospodarstw domowych i odbiorców wrażliwych. We wrześniu 2023 r. przeciętny rachunek za energię elektryczną spadł o 2,3% miesiąc do miesiąca, co było efektem podwyższenia limitów zużycia energii elektrycznej gwarantujących niższe opłaty.

Przeciętny rachunek za gaz ziemny wzrósł w styczniu 2023 r. o 23% miesiąc do miesiąca, ze względu na zmiany podatków pośrednich, tj. wzrostu stawki VAT do 23% z 0%, w związku z końcem obowiązywania przepisów tarczy antyinflacyjnej. Jednocześnie zmiany taryf zatwierdzonych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nie miały wpływu na ceny ze względu na ich zamrożenie dla gospodarstw domowych na poziomie z 2022 r.

W 2023 r. przeciętny rachunek za energię cieplną wzrósł średniorocznie o 33,3% rok do roku. Zmiany cen w grupie energia cieplna (ciepła woda i centralne ogrzewanie) wynikały ze zmian taryf zatwierdzonych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, zmiany podatków pośrednich, tj. wzrostu stawki VAT z 5% na 23% oraz ustaw ograniczających skalę wzrostu cen ciepła dla gospodarstw domowych korzystających z ciepła systemowego.

Infografika 75. Wpływ zmian cen poszczególnych grup towarów i usług na roczny wskaźnik inflacji w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Na kształtowanie się inflacji bazowej po wyłączeniu cen żywności i energii składały się ceny towarów nieżywnościowych i usług. Roczna dynamika cen towarów nieżywnościowych wzrosła w pierwszym kwartale 2023 r., po czym od kwietnia zaczęła się systematycznie obniżać. Spadek dynamiki cen w tym okresie dotyczył większości grup towarowych. Przede wszystkim istotnie obniżyła się roczna dynamika cen towarów w zakresie konserwacji i wyposażenia mieszkań, rekreacji i kultury, artykułów związanych z higieną osobistą, napojów alkoholowych oraz odzieży. Sprzyjał temu osłabiony popyt utrudniający firmom reagowanie na stopniowo wygasającą presję kosztową wzrostem cen finalnych oraz ustąpienie zaburzeń w międzynarodowych łańcuchach podaży. Spadek inflacji cen towarów nieżywnościowych wynikał również z obniżki cen artykułów medyczno-farmaceutycznych na skutek wprowadzenia od września 2023 r. nowych regulacji – rozszerzenia programu bezpłatnych leków refundowanych o dodatkowe grupy wiekowe (osoby w wieku poniżej 18 lat i powyżej 65 lat).

Roczna dynamika cen usług obniżała się od maja 2023 r. Spadkowi rocznej dynamiki cen usług w tym okresie sprzyjało wygasanie presji kosztowej w warunkach osłabionego popytu, co oddziaływało w kierunku spadku rocznych dynamik cen szerokiej grupy usług zarówno rynkowych (zwłaszcza w restauracjach i hotelach, usług w zakresie rekreacji i kultury oraz transportowych), jak i administrowanych (usług związanych z użytkowaniem mieszkań). Ponadto w kierunku obniżenia się rocznej dynamiki cen usług oddziaływały między innymi promocje cenowe w zakresie usług radiowo-telewizyjnych.

Tabela 61. Inflacja i jej składowe w poszczególnych miesiącach 2023 r.

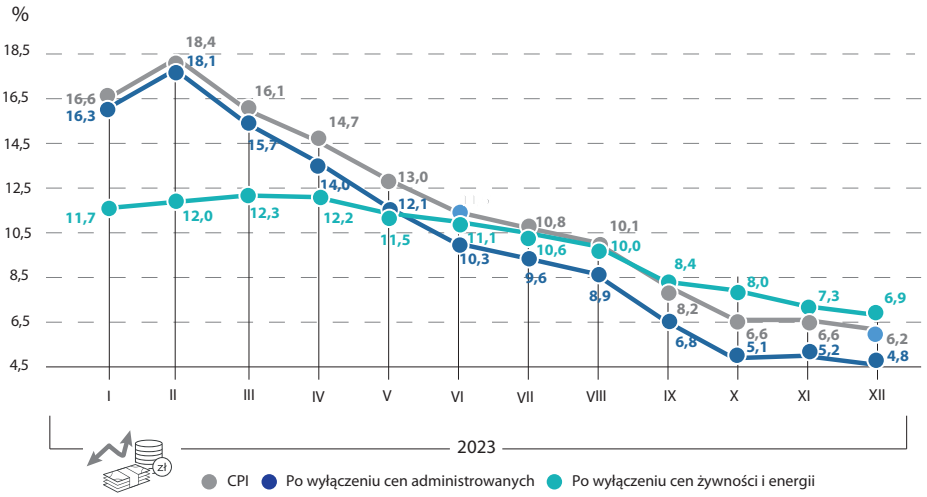
Wyszczególnienie	Wzrost cen w 2022 średnio w roku	Waga w 2023 r. (%)	Wzrost cen w 2023 r. w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (w %)												
			Średnio w roku	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Inflacja ogółem	14,4	100,00	11,4	16,6	18,4	16,1	14,7	13,0	11,5	10,8	10,1	8,2	6,6	6,6	6,2
Inflacja bazowa (CPI po wyłączeniu cen żywności i energii) w tym:	9,1	54,8	10,1	11,7	12,0	12,3	12,2	11,5	11,1	10,6	10,0	8,4	8,0	7,3	6,9
- usługi	11,2	25,1	11,2	13,3	13,3	13,3	13,3	12,3	11,7	11,3	11,1	9,7	9,3	8,6	8,2
Żywność i napoje bezalkoholowe w tym:	15,4	27,0	15,1	20,6	24,0	24,0	19,7	18,9	17,8	15,6	12,7	10,4	8,0	7,3	6,0
- żywność przetworzona	16,3	15,0	15,7	22,0	24,3	24,7	22,3	20,5	18,6	16,2	12,7	11,0	8,6	7,0	5,7
Energia w tym:	29,9	18,3	9,8	26,0	31,0	16,4	14,9	9,2	3,9	4,5	6,8	4,1	0,4	3,2	4,3
- nośniki energii	32,5	11,7	17,5	29,7	31,1	26,0	23,5	20,4	18,0	16,8	13,9	9,9	8,3	7,9	9,8
- paliwa	25,2	6,5	-4,0	18,8	30,8	0,2	-0,1	-9,5	-18,0	-15,5	-6,1	-7,0	-14,4	-5,7	-6,0
Inflacja bazowa (po wyłączeniu cen administrowanych)	14,5	84,7	10,4	16,3	18,1	15,7	14,0	12,1	10,3	9,6	8,9	6,8	5,1	5,2	4,8
Ceny administrowane	13,3	15,3	17,0	18,1	20,1	18,7	18,4	18,1	17,9	17,7	17,3	15,7	14,7	14,2	14,1

Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo stopniowego obniżania się w 2023 r. wskaźnika inflacji bazowej po wyłączeniu cen żywności i energii od września utrzymywał się on na poziomach wyższych niż wskaźnik inflacji CPI. Zgodnie ze stanowiskiem Narodowego Banku Polskiego ze względu na wyższą uporczywość tej miary inflacji bazowej (względem inflacji CPI), tempo

jej spadku było wolniejsze niż w przypadku inflacji CPI. Zjawisko uporczywości inflacji bazowej oznacza, że miesięczna lub kwartalna dynamika cen wytrącona ze swojego poziomu równowagi poprzez oddziaływanie szoku ekonomicznego (np. szoku kosztowego w postaci wzrostu cen surowców lub wzrostu zaburzeń w globalnych sieciach podaży) i w efekcie kształtująca się na nietypowym poziomie, utrzymuje się na nim przez kilka lub kilkanaście miesięcy lub kwartałów po ustąpieniu pierwotnej przyczyny tego zaburzenia. Pozostałe miary inflacji bazowej również kształtowały się na istotnie podwyższonych poziomach. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z charakterystyką inflacji bazowej po wyłączeniu cen żywności i energii przedstawianą przez Narodowy Bank Polski, przyjmuje się zazwyczaj, że inflacja bazowa jest tą częścią inflacji, która jest związana z oczekiwaniami inflacyjnymi i presją popytową oraz która nie jest bezpośrednio zależna od szoków podażowych. W związku z powyższym sytuacja, w której wskaźnik inflacji bazowej przewyższał wskaźnik inflacji CPI, mogła oznaczać, że istotną rolę w kształtowaniu się cen konsumenta odgrywają czynniki o charakterze popytowym. Wskazywało to, na fakt istnienia przestrzeni do oddziaływania na inflację CPI poprzez instrumenty krajowej polityki pieniężnej.

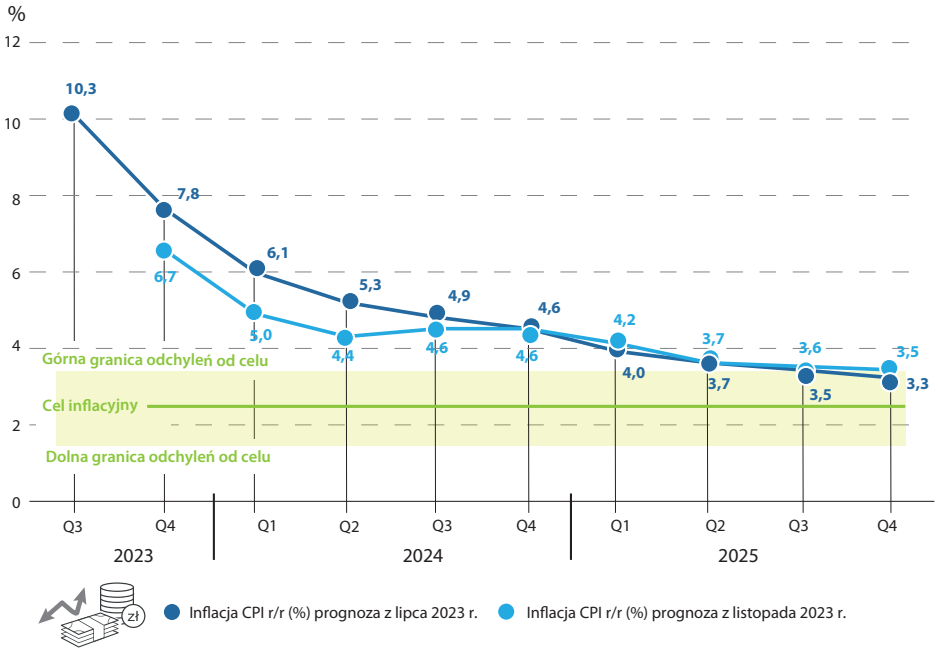
Infografika 76. Miary inflacji w 2023 r.: wskaźnik CPI, inflacja po wyłączeniu cen żywności i energii oraz inflacja po wyłączeniu cen administrowanych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego.

Projekcja inflacji i produktu krajowego brutto z listopada 2023 r., czyli ostatnia sporządzona przez Narodowy Bank Polski w 2023 r. przewidywała, że wskaźnik inflacji CPI znajdzie się na poziomie górnej granicy dopuszczalnych odchyleń od celu inflacyjnego (3,5%) w czwartym kwartale 2025 r., co oznacza, że okres utrzymywania się podwyższonej inflacji wynosić będzie ponad cztery lata. Podobnie jak w poprzednim roku, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że tak długi okres wysokiej inflacji i podwyższonych stóp procentowych wiąże się z ponoszeniem dodatkowych istotnych kosztów obsługi kredytów, z których większość udzielana była na zmienną stopę procentową. Według wyliczeń Najwyższej Izby Kontroli, trwała utrata wartości oszczędności, w tym gotówki i depozytów w związku z inflacją, mająca charakter tzw. podatku inflacyjnego w 2023 r., wyniosła 102,1 mld zł. Dla porównania w 2022 r. wynosiła ona 150,7 mld zł. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, tak rozumiany podatek inflacyjny może określać koszt ponoszony przez społeczeństwo w związku z inflacją.

Infografika 77. Porównanie projekcji inflacji przedstawionych przez Narodowy Bank Polski w lipcu i listopadzie 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego.

Polityka stóp procentowych

W pierwszych ośmiu miesiącach 2023 r. Rada Polityki Pieniężnej kontynuowała trwający od października 2022 r. okres, w którym nie dokonywała zmian stóp procentowych. Takie kształtowanie stóp procentowych w sytuacji gdy wskaźnik inflacji CPI od lutego 2023 r. wynosił 18,4%, systematycznie się zmniejszał do 6,2% w grudniu 2023 r. – w praktyce spowodowało zwiększanie realnych stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego (realne stopy były coraz mniej ujemne), co było korzystne z punktu widzenia przeciwdziałania procesom inflacyjnym, jednak oznaczało tylko zmniejszenie skali ekspansywności polityki pieniężnej.

We wrześniu 2023 r. Rada Polityki Pieniężnej dokonała najwyższej od stycznia 2009 r. (od ponad 14 lat) obniżki stopy referencyjnej o 0,75 punktu procentowego, a w październiku 2023 r. o kolejne 0,25 punktu procentowego. W listopadzie i grudniu 2023 r. Rada nie zmieniła stóp procentowych. W wyniku dokonanych zmian w 2023 r. stopy procentowe zostały obniżone o 100 punktów bazowych, w efekcie czego obniżeniu uległy stopa referencyjna z 6,75% do 5,75%, stopa lombardowa z 7,25% do 6,25%, stopa depozytowa z 6,25% do 5,25%, stopa redyskonta weksli z 6,80% do 5,80%.

W informacjach po posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej i opisach dyskusji na tych posiedzeniach od stycznia do lipca 2023 r. prezentowano konsekwentne postrzeganie procesów inflacyjnych. Oczekiwano, że wcześniejsze silne zacieśnienie polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego będzie prowadzić do obniżania się inflacji w Polsce w kierunku celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego, a także ze względu na skalę i trwałość oddziaływania wcześniejszych szoków, które pozostają poza wpływem krajowej polityki pieniężnej, powrót inflacji do celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego będzie następował stopniowo. Podstawę takich oczekiwań stanowiło osłabienie koniunktury w otoczeniu polskiej gospodarki, które wraz ze spadkiem cen surowców miało wpływać

ograniczająco na globalną inflację, co oddziaływać będzie również w kierunku niższej dynamiki cen w Polsce. Do spadku krajowej inflacji miało się również przyczyniać osłabienie tempa wzrostu produktu krajowego brutto, w tym konsumpcji, następujące w warunkach obniżenia dynamiki kredytu.

We wrześniu 2023 r. Rada Polityki Pieniężnej częściowo zmieniła opis postrzegania procesów inflacyjnych, akcentując mniej optymistyczne dane o koniunkturze i gospodarce, co mogło świadczyć o niższym ryzyku dla kształtowania się podwyższonej inflacji. W szczególności Rada Polityki Pieniężnej wskazała na niepewność dotyczącą perspektyw aktywności w największych gospodarkach, ponowne spowolnienie rocznej dynamiki produktu krajowego brutto w drugim kwartale 2023 r. w strefie euro, ujemną dynamikę produktu krajowego brutto w Niemczech i dalsze pogorszenie koniunktury w strefie euro. Wskazywano również na ujemną dynamikę produktu krajowego brutto w Polsce w drugim kwartale 2023 r. (na poziomie minus 0,6%) oraz spadek cen produkcji sprzedanej przemysłu, co miało potwierdzać wygasanie zewnętrznych szoków podażowych oraz ograniczanie presji kosztowej. Rada wskazała, że napływające dane wskazywały na mniejszą od wcześniej oczekiwanej presję popytową oraz że dostosowanie stóp procentowych (ich obniżenie we wrześniu 2023 r.) miało sprzyjać realizacji celu inflacyjnego w średnim okresie. Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już wielokrotnie, że argument dotyczący średniego okresu był już wykorzystywany w sytuacji, gdy decyzje Rady Polityki Pieniężnej były rozbieżne z bieżącymi procesami inflacyjnymi. Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, Rada uznała, że dostosowanie stóp procentowych przez ich obniżenie o 0,75 punktu procentowego miało sprzyjać realizacji celu inflacyjnego. Przy czym informacja Rady Polityki Pieniężnej po posiedzeniu we wrześniu 2023 r. nie zawierała uzasadnienia dla tak znaczącej skali obniżki stóp procentowych.

W październiku 2023 r. Rada Polityki Pieniężnej podtrzymała zmienione we wrześniu 2023 r. postrzeganie czynników wpływających na procesy inflacyjne, jakkolwiek nie wymieniła niektórych korzystnych wskaźników wskazanych we wrześniu 2023 r. W odróżnieniu od informacji przedstawionej po posiedzeniu we wrześniu 2023 r. Rada nie wskazała jako korzystne dla kształtowania procesów inflacyjnych osłabienia dynamiki produktu krajowego brutto w Polsce i ograniczenia popytu konsumpcyjnego. Przy ponownym optymistycznym postrzeganiu czynników mających wpływ na procesy inflacyjne, Rada zdecydowała o obniżeniu stóp procentowych o 0,25 punktu procentowego.

W listopadzie i grudniu 2023 r. Rada Polityki Pieniężnej zmieniła częściowo stanowisko odnośnie kształtowania się niektórych czynników w sposób mogący mieć wpływ na wzrost inflacji. W szczególności podkreśliła przyspieszenie rocznej dynamiki produktu krajowego brutto w Stanach Zjednoczonych przekraczającej wieloletnią średnią oraz sygnalizowany przez część danych wzrostu dynamiki aktywności gospodarczej. Stanowiska przedstawione przez Radę po posiedzeniach od września do grudnia 2023 r. wskazują, że w okresie tym postrzeganie procesów w gospodarce ewoluowało od ich pesymistycznego kształtowania na podstawie danych z września 2023 r. do bardziej optymistycznego postrzegania sytuacji w końcówce roku. Przyjmując, że jedyną przesłanką decyzji Rady Polityki Pieniężnej o obniżkach stóp procentowych była zmiana bieżących danych wskazujących na możliwość pogorszenia sytuacji gospodarczej oznaczałoby to, że Rada Polityki Pieniężnej, w tym okresie, bardziej kierowała się warunkowym celem polityki pieniężnej, tj. wspieraniem polityki gospodarczej rządu.

Postrzeganie krótkookresowych procesów inflacyjnych przedstawione przez Radę Polityki Pieniężnej w informacjach po posiedzeniach i opisach dyskusji znajdowało potwierdzenie w danych, jakimi dysponował ten organ, podejmując decyzje o obniżkach stóp procentowych we wrześniu i październiku 2023 r. Z danych dostępnych w trakcie posiedzenia Rady Polityki Pieniężnej we wrześniu 2023 r.

wynikało, że dynamika aktywności gospodarczej na świecie w trzecim kwartale 2023 r. pozostawała osłabiona, chociaż w Stanach Zjednoczonych trwała faza ożywienia gospodarczego. W wielu gospodarkach na świecie inflacja obniżała się pod wpływem spadku dynamiki cen energii, żywności i towarów, lecz inflacja cen usług nadal pozostawała na podwyższonym poziomie. W lipcu 2023 r. Europejski Bank Centralny oraz Rezerwa Federalna Stanów Zjednoczonych podniosły stopy procentowe. W Stanach Zjednoczonych w lipcu 2023 r. wskaźnik inflacji CPI wyniósł 3,2%, a w strefie euro – 5,3%. Zgodnie z oczekiwaniami rynkowymi prognozowana była jednak stabilizacja stóp procentowych tych banków, a następnie ich obniżki. W Polsce wskaźnik inflacji CPI również stopniowo się obniżał, pozostając jednak istotnie powyżej górnej granicy dopuszczalnych odchyleń od celu inflacyjnego. W lipcu 2023 r. wskaźnik inflacji CPI obniżył się do 10,8% rok do roku (spadek o 0,7 punktu procentowego względem odczytu za czerwiec 2023 r.), głównie na skutek niższej rocznej dynamiki cen żywności i napojów bezalkoholowych. Względem poprzedniego miesiąca w lipcu 2023 r. wskaźnik inflacji konsumenckiej obniżył się o 0,2%, jednak po uwzględnieniu czynników sezonowych nie zmienił się. Inflacja po wyłączeniu cen żywności i energii, pomimo spadku w lipcu 2023 r. (do 10,6% rok do roku z 11,1% rok do roku w czerwcu 2023 r.), była o 7,8 punktu procentowego wyższa od średniej z ostatnich 10 lat (2,8% rok do roku). Według danych dostępnych na wrześniowym posiedzeniu Rady Polityki Pieniężnej, wzrost gospodarczy w Polsce pozostawał ujemny. Zgodnie ze wstępnym szacunkiem Głównego Urzędu Statystycznego, produkt krajowy brutto w drugim kwartale 2023 r. obniżył się o 0,6% rok do roku wobec spadku o 0,3% w pierwszym kwartale roku. W sierpniu 2023 r. nieznacznie obniżyły się również miary oczekiwań inflacyjnych gospodarstw domowych i przedsiębiorców, w tym: statystyka bilansowa oczekiwań inflacyjnych, oczekiwana inflacja skwantyfikowana probabilistycznie oraz oczekiwana inflacja deklarowana ilościowo.

Jednym z aspektów, który wprowadził w drugiej połowie 2023 r. zmiany w kontekście postrzegania procesów inflacyjnych w perspektywie krótkoterminowej, była korekta prognozy eksperckiej (w perspektywie roku) w zakresie ścieżki inflacji CPI oraz inflacji bazowej. Krótkoterminowa prognoza ekspercka inflacji z czerwca 2023 r. zakładała, że wskaźniki inflacji CPI oraz inflacji po wyłączeniu cen żywności i energii będą kształtować się na poziomach: 9,7% we wrześniu 2023 r. oraz 6,3% w kwietniu 2024 r. Prognoza ekspercka inflacji z września 2023 r. zakładała, że wskaźniki inflacji CPI będą kształtować się na poziomach: 8,6% we wrześniu 2023 r. oraz 4% w kwietniu 2024 r., a wskaźniki inflacji bazowej na poziomach 8,6% we wrześniu 2023 r. oraz 5,4% w kwietniu 2024 r. W związku z powyższym prognoza ekspercka inflacji z września 2023 r. obniżała ścieżki przyszłej inflacji CPI oraz inflacji bazowej przynajmniej o jeden punkt procentowy. W opinii Narodowego Banku Polskiego, przyczyną obniżenia przewidywanej inflacji CPI we wrześniu 2023 r. w prognozie eksperckiej z września 2023 r. w stosunku do prognozy eksperckiej z czerwca 2023 r. było obniżenie prognozowanej ścieżki inflacji bazowej oraz inflacji cen żywności i napojów bezalkoholowych. Do obniżenia ścieżki inflacji bazowej przyczyniła się przede wszystkim rewizja w dół rocznej dynamiki cen większości komponentów towarów nieżywnościowych, ze względu zarówno na zrealizowany, jak i oczekiwany silniejszy wpływ osłabionego popytu na ceny tych kategorii towarów oraz w mniejszym stopniu rozszerzenie leków refundowanych na kolejne grupy wiekowe od września 2023 r. Inflacja cen żywności została obniżona przede wszystkim ze względu na niższą realizację tego wskaźnika w czerwcu i lipcu 2023 r. na skutek obniżonego popytu, jak również spodziewanej niższej dynamiki cen mięsa.

Zgodnie z wyjaśnieniami otrzymanymi z Narodowego Banku Polskiego, do obniżenia przewidywanej inflacji CPI w kwietniu 2024 r. w prognozie eksperckiej z września 2023 r. w stosunku do prognozy eksperckiej z czerwca 2023 r. przyczyniła się rewizja w dół dynamiki wszystkich głównych składowych koszyka wskaźnika inflacji CPI, w tym zwłaszcza inflacji cen żywności i energii oraz w mniejszym stopniu inflacji bazowej. Obniżenie we wrześniowej prognozie inflacji cen żywności miało

wynikać ze zmiany założeń w zakresie terminu przywrócenia 5% stawki VAT na podstawowe produkty spożywcze. Narodowy Bank Polski wskazał również, że obniżenie ścieżki prognozowanej inflacji cen energii wynikało z korekty w dół rocznej dynamiki cen energii cieplnej, gazu i energii elektrycznej w związku z napływającymi informacjami o planach przedłużenia działań osłonowych i propozycji dokonania interwencji legislacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli nie otrzymała od Narodowego Banku Polskiego oszacowania wpływu na prognozy inflacji CPI na miesiące lipiec, sierpień, wrzesień i październik 2023 r., jaki miała istotna obniżka cen paliw w wyniku wprowadzanych promocji oraz polityki cenowej głównego koncernu naftowego w Polsce. Narodowy Bank Polski poinformował, że nie dysponuje jednostkowymi cenami paliw, ustalanymi przez koncerny naftowe. W związku z tym nie można jednoznacznie stwierdzić, czy obniżenie się ścieżki inflacji konsumenckiej w prognozie eksperckiej z września 2023 r. nie wynikało z krótkotrwałej akcji promocyjnej jednego z koncernów naftowych w Polsce. Jeśli wpływ tego czynnika nie został wyeliminowany przy sporządzaniu prognozy oznaczałoby to, iż Rada Polityki Pieniężnej, podejmując decyzje o obniżkach stóp procentowych we wrześniu i październiku 2023 r., dysponowała nadmiernie optymistycznymi danymi o kształtowaniu się inflacji w krótkim okresie.

Przewodniczący Rady Polityki Pieniężnej wymienił również inne czynniki, które były brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o obniżce stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego we wrześniu oraz październiku 2023 r. Wskazał między innymi, że w drugim kwartale 2023 r. produkt krajowy brutto po raz drugi z rzędu obniżył się w ujęciu rocznym i do tego bardziej niż w pierwszym kwartale. Wskazywał również na obniżenie w drugim kwartale 2023 r. eksportu o 2,7% rok do roku oraz dalsze spadki w lipcu 2023 r. produkcji przemysłowej (o 2,7% rok do roku) oraz sprzedaży detalicznej (o 4%). Według Przewodniczącego Rady Polityki Pieniężnej, napływające wówczas dane sygnalizowały utrzymywanie się niskiej aktywności gospodarczej również w trzecim kwartale 2023 r. oraz przemawiały za tym, że luka popytowa w polskiej gospodarce może być bardziej ujemna niż wcześniej szacowano. Wskazywał również na osłabioną koniunkturę w otoczeniu polskiej gospodarki, w tym w Niemczech u głównego partnera handlowego Polski, co wraz z ustępowaniem szoków podażowych, oddziaływało dezinflacyjnie i znajdowało odzwierciedlenie w wyraźnym spadku inflacji w ciągu 2023 r. Narodowy Bank Polski nie przedstawił przekonywującego uzasadnienia tak istotnej obniżki stóp procentowych we wrześniu 2023 r., w znacznie większej skali niż przewidywali analitycy rynkowi. W szczególności nie wskazano, jakie czynniki stwarzały potencjał do większej w stosunku do oczekiwań obniżki stóp procentowych oraz dlaczego takie rozwiązanie jest bardziej korzystne niż stopniowe mniejsze obniżki stóp procentowych w kolejnych miesiącach.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega, że na posiedzeniu we wrześniu 2023 r. Rada Polityki Pieniężnej dysponowała pogarszającymi się danymi dotyczącymi koniunktury w Polsce i w najbliższym otoczeniu gospodarczym. Niemniej zauważa przy tym, że pomimo obniżenia ścieżek wskaźników inflacji CPI oraz inflacji bazowej w prognozie krótkoterminowej, Rada Polityki Pieniężnej na posiedzeniach we wrześniu oraz październiku 2023 r. dysponowała prognozą długookresową z lipca 2023 r., która zakładała odległy horyzont powrotu inflacji CPI do przedziału dopuszczalnych odchyleń od celu inflacyjnego, czyli 3,3% w czwartym kwartale 2025 r. Biorąc pod uwagę, że maksymalna reakcja inflacji konsumenckiej na zmiany stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, w zależności od przyjętego modelu, wynosi od pięciu do siedmiu kwartałów, należy przyjąć, że dokonane zmiany stóp procentowych przez Narodowy Bank Polski we wrześniu oraz październiku 2023 r. będą oddziaływać na inflację w dłuższym terminie, około półtora roku. W związku z powyższym rewizja

prognoz krótkookresowych nie powinna być, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, główną przesłanką do dokonywania zmian stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego.

Powyższe wątpliwości są tym bardziej zasadne, że na posiedzeniu Rady Polityki Pieniężnej w listopadzie 2023 r. przedstawiona została nowa projekcja inflacji i produktu krajowego brutto, która podnosiła prognozowaną inflację CPI na koniec horyzontu projekcji, czyli w czwartym kwartale 2025 r. do 3,5% (względem 3,3% w projekcji z lipca 2023 r.).

Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, projekcja inflacji i produktu krajowego brutto z listopada 2023 r. nie zmieniała istotnie perspektyw kształtowania się inflacji CPI w Polsce w długim okresie, a tym samym obniżenie jej ścieżki w krótkim terminie w prognozie eksperckiej z września 2023 r. oraz słabsze dane dotyczącego koniunktury z poprzedzających wrzesień miesięcy nie wyjaśniają w pełni, dlaczego Rada Polityki Pieniężnej zdecydowała się zmienić nastawienie w zakresie polityki stóp procentowych w tym miesiącu, dokonując istotnej i przewyższającej oczekiwania rynkowe obniżki stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, Rada Polityki Pieniężnej, podejmując decyzje o obniżeniu stóp procentowych, kierowała się bieżącymi danymi oraz krótkookresowymi prognozami, tym samym nadając mniejszą wagę informacjom zawartym w projekcjach inflacji i produktu krajowego brutto obejmującym dłuższy horyzont. Podejmowane decyzje były niespójne pod względem komunikacji, w tym nie wyjaśniały racjonalności dokonania tak znaczącej jednorazowej obniżki we wrześniu 2023 r. W szczególności decyzja o obniżce stóp procentowych nie była spójna z wcześniejszymi komunikatami przedstawianymi na konferencjach przez Przewodniczącego Rady Polityki Pieniężnej, który po posiedzeniu w lipcu 2023 r. poinformował, że Rada Polityki Pieniężnej, jeśli nie wydarzy się nic nadzwyczajnego, nie przewiduje dalszych podwyżek. Natomiast jeśli inflacja będzie poniżej dwucyfrowej i będą przewidywania na następne kwartały i lata, że inflacja będzie szybko spadać, to wtedy przyjdzie czas na obniżki stóp[480]. Dane opublikowane przez Główny Urząd Statystyczny na dzień posiedzenia Rady Polityki Pieniężnej we wrześniu 2023 r. wskazywały, że inflacja CPI w sierpniu 2023 r. wyniosła 10,1%. Mając powyższe na uwadze, niespójne, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, jest wyjaśnienie Prezesa Narodowego Banku Polskiego zaprezentowane na konferencji, po zdecydowanej obniżce stóp procentowych we wrześniu 2023 r., że proces łagodzenia polityki pieniężnej można było zacząć już trzy miesiące wcześniej, a Rada Polityki Pieniężnej zwlekała z taką decyzją bo chciała mieć pewność, że inflacja jest w stałym trendzie spadkowym. Powstaje przy tym, wątpliwość, co do intencji Rady Polityki Pieniężnej w kontekście komunikatów zaprezentowanych przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego w lipcu 2023 r., gdy informował o możliwości łagodnych obniżek stóp procentowych po wakacjach 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już w kontroli P/23/002 – *Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2022 r.* na rozbieżność pomiędzy komunikatami a stopniem realizacji założonego celu inflacyjnego, co mogło negatywnie wpływać na wiarygodność Narodowego Banku Polskiego i w konsekwencji na skuteczność jego działań. Ponadto niespójna komunikacja może negatywnie wpływać na stabilność prowadzenia działalności gospodarczej. W tej sytuacji, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Narodowy Bank Polski powinien dążyć do komunikowania w sposób bardziej precyzyjny, tak aby były one spójne z podejmowanymi działaniami.

Jeżeli już w lipcu 2023 r. Rada Polityki Pieniężnej przewidywała możliwość obniżki stóp procentowych, to w żaden sposób nie zakomunikowała możliwości dokonania obniżki w aż tak wysokiej skali,

480 Zbliżone stanowisko było także prezentowane wcześniej przez Przewodniczącego Rady Polityki Pieniężnej. Na konferencji po posiedzeniu Rady Polityki Pieniężnej w styczniu 2023 r. Prezes Narodowego Banku Polskiego stwierdził, że żeby był spadek stóp musi być inflacja opanowana, w tym sensie, że już na pewno zejdzie do celu inflacyjnego, zabraknie niewiele do tego, silny będzie trend w kierunku tego celu inflacyjnego. I wtedy stopy można obniżać.

zwłaszcza że już z lipcowej projekcji inflacji i produktu krajowego brutto Rada Polityki Pieniężnej posiadała informacje, że inflacja na koniec horyzontu projekcji, w czwartym kwartale 2025 r. kształtować się będzie na poziomie 3,3%, czyli powyżej celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego. Jednocześnie w tej samej projekcji zawarta była informacja, że przy założeniu stóp procentowych zgodnych z oczekiwaniami rynkowymi, przy obniżaniu się wskaźnika WIBOR3M[481] z 6,77% w trzecim kwartale 2023 r. do 4,37% w czwartym kwartale 2025 r. (co wiązałoby się z obniżką stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego) prognozowana inflacja w czwartym kwartale 2025 r. miała kształtować się na poziomie 4,4%. Oznacza to, że we wrześniu 2023 r., biorąc pod uwagę potencjalne obniżki stóp procentowych, Rada Polityki Pieniężnej dysponowała prognozą wskazującą na to, iż w horyzoncie projekcji inflacja będzie kształtowała się na wyższym poziomie niż przy zachowaniu stałych stóp procentowych i wykraczała poza górny poziom odchyleń od celu inflacyjnego.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, powyższe uwarunkowania poddają w wątpliwość, czy Rada Polityki Pieniężnej w swoich decyzjach z września i października 2023 r. opierała się głównie na danych odnoszących się do realizacji głównego celu polityki pieniężnej, czy też uwzględniała inne przesłanki, na które wprost nie wskazywała.

W wyniku istotnie podwyższonej inflacji, realne stopy procentowe deflowane wskaźnikami bieżącej inflacji (stopy procentowe po odjęciu wskaźnika inflacji CPI) w Polsce we wszystkich miesiącach 2023 r. kształtowały się na ujemnych poziomach, w granicach od minus 11,65% w lutym 2023 r. do minus 0,45% w grudniu 2023 r.

Złagodzenie polityki pieniężnej przez Narodowy Bank Polski we wrześniu i październiku 2023 r. przełożyło się na spadek średniej nominalnej stopy oprocentowania kredytów ogółem osób prywatnych z 9,7% w sierpniu 2023 r. do 8,8% w listopadzie 2023 r. W przypadku średniej nominalnej stopy oprocentowania podmiotów gospodarczych obniżyła się ona z 8,6% w sierpniu 2023 r. do 7,6% w listopadzie 2023 r.

W ciągu 2023 r. agregaty monetarne M1[482] i M2[483] rosły. Pieniądz M1 wzrósł w grudniu 2023 r. o 6,3% rok do roku do 1685,3 mld zł, a pieniądz M2 wzrósł w grudniu 2023 r. o 8,7% rok do roku do 2259,3 mld zł. Wzrosty pieniądza M1 i M2 w ciągu 2023 r. wskazywały na wzrost poziomu depozytów bieżących i do dwóch lat włącznie. Po decyzji o kolejnej obniżce stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego z października 2023 r., wśród czynników kreacji pieniądza, dynamika kredytów i innych należności zaczęła stopniowo rosnąć do minus 1,6% w listopadzie 2023 r. i 0% w grudniu 2023 r. z minus 2,1% w październiku 2023 r. W związku z tym, obniżki stóp procentowych w 2023 r. mogły mieć wpływ na wzrost dynamiki kredytów i innych należności[484].

481 WIBOR (Warsaw Interbank Offered Rate) to referencyjna wysokość oprocentowania pożyczek na polskim rynku międzybankowym w ujęciu rocznym, wyznaczana jako średnia arytmetyczna wielkości oprocentowania podawana przez 10 banków uczestników panelu WIBOR, po odrzuceniu wielkości skrajnych. WIBOR jest wyznaczany dla konkretnych okresów czasowych, na jakie banki udzielają pożyczek – 1M oznacza okres jednego miesiąca a 3M – okres trzech miesięcy.

482 Pieniądz M1 obejmuje pieniądz gotówkowy w obiegu (poza kasami monetarnych instytucji finansowych) oraz depozyty inne zobowiązania bieżące (złotowe i walutowe) wobec podmiotów krajowych innych niż monetarne instytucje finansowe i instytucje rządowe szczebla centralnego.

483 Pieniądz M2 obejmuje pieniądz M1 oraz depozyty i inne zobowiązania terminowe (złotowe i walutowe) z terminem pierwotnym do dwóch lat włącznie wobec podmiotów krajowych innych niż monetarne instytucje finansowe i instytucje rządowe szczebla centralnego.

484 Opisywane obliczenia dotyczące podaży pieniądza i czynników jego kreacji prezentowane są dla danych surowych.

Operacje otwartego rynku

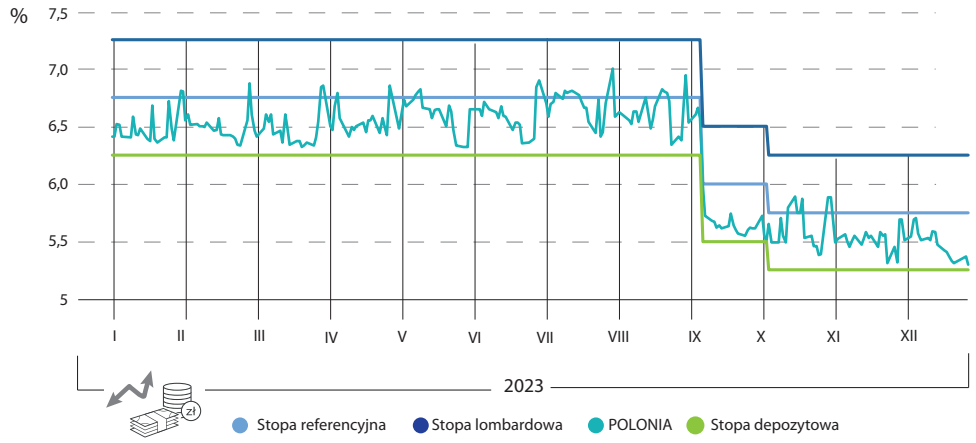
W Założeniach Polityki Pieniężnej na rok 2023 Rada Polityki Pieniężnej przyjęła, że celem operacyjnym polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego będzie kształtowanie stawki POLONIA w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego.

W roku 2023 średnie odchylenie stawki POLONIA od stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego wyniosło 30 punktów bazowych i było niższe o 2 punkty bazowe niż w roku 2022.

Przez większość 2023 r. stawka POLONIA kształtowała się poniżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego oraz w pobliżu stopy depozytowej.

Przez większość 2023 r. oprocentowanie lokat rynku międzybankowego w dłuższych terminach (WIBOR 1M i 3M) kształtowało się na poziomach wyższych od stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego średnio o 4 punkty bazowe (dla WIBOR 1M) oraz średnio o 10 punktów bazowych (dla WIBOR 3M).

Infografika 78. Kształtowanie się stawki POLONIA na tle stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego.

Przedstawione powyżej kształtowanie się stawek na rynku międzybankowym było między innymi efektem prowadzonych przez Narodowy Bank Polski operacji otwartego rynku. Sprzedaż bonów pieniężnych przez Narodowy Bank Polski o rentowności równej stopie referencyjnej pozwalała na przyjmowanie nadwyżek płynności sektora bankowego, która mogłaby przyczynić się do spadku oprocentowania lokat międzybankowych. Średnioroczna wartość bonów pieniężnych, nabytych przez banki w roku 2023, wyniosła w ujęciu nominalnym 277 968 mln zł, z czego średnia wartość bonów pieniężnych wyemitowanych w ramach operacji podstawowych wyniosła 270 832 mln zł, natomiast średnia wartość bonów wyemitowanych w ramach operacji dostrajających wyniosła 7136 mln zł. Średnia emisja bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego w 2023 r. w porównaniu do średniej z 2022 r. była wyższa o 80 334 mln zł, tj. o 40%.

Czynnikami, które w 2023 r. miały największy wpływ na zwiększenie poziomu bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego, były:
- skup netto walut obcych przez Narodowy Bank Polski (53 230 mln zł),
- wypłaty Narodowego Banku Polskiego z tytułu dyskonta bonów pieniężnych i odsetek od rezerwy obowiązkowej (22 495 mln zł) oraz
- pozostałe pozycje netto (2294 mln zł).

Natomiast na zmniejszenie poziomu bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego wpływał:
- przyrost poziomu pieniądza gotówkowego w obiegu (6507 mln zł),
- wzrost środków na rachunkach bieżących oraz na rachunku rezerwy obowiązkowej, które są rozliczane jako rezerwa obowiązkowa (5495 mln zł),
- zwiększenie wykorzystania operacji depozytowo-kredytowych na koniec dnia (2176 mln zł) oraz
- rozliczenie zapadających obligacji zakupionych w ramach operacji strukturalnych outright (1103 mln zł).

Koszty, jakie Narodowy Bank Polski poniósł z tytułu prowadzenia operacji z bankami w 2023 r., wyniosły 22 792 mln zł, w tym koszty emisji bonów pieniężnych – 18 134,4 mln zł. Koszty emisji bonów pieniężnych w 2023 r. były wyższe o 74,4% niż w roku 2022. Powodem wzrostu kosztów emisji bonów pieniężnych w 2023 r. był głównie 40-procentowy wzrost ich sprzedaży względem roku 2022.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Narodowego Banku Polskiego w 2023 r. w zakresie operacji otwartego rynku.

Rezerwa obowiązkowa

Zgodnie z *Założeniami Polityki Pieniężnej* na rok 2023 głównym celem systemu rezerwy obowiązkowej było oddziaływanie zmierzające do stabilizacji krótkoterminowych rynkowych stóp procentowych w okresach utrzymywania rezerwy obowiązkowej.

Średnioroczna wartość środków wymaganych z tytułu rezerwy obowiązkowej w 2023 r. wyniosła 67 601,9 mln zł i zwiększyła się o 19,7% w stosunku do wartości środków wymaganych z tytułu rezerwy obowiązkowej w 2022 r. Wzrost średniorocznej wartości środków wymaganych z tytułu rezerwy obowiązkowej w roku 2023 w stosunku do wartości środków wymaganych z tego tytułu w roku 2022 wynikał z wyższego poziomu środków stanowiących podstawę naliczania rezerwy obowiązkowej.

Łączna kwota odsetek, zapłaconych przez Narodowy Bank Polski bankom i kasom z tytułu oprocentowania środków utrzymywanych w ramach rezerwy obowiązkowej, wyniosła 4354,1 mln zł i była wyższa o 1170,8 mln zł niż w roku 2022 (kiedy wyniosła 3183,3 mln zł). Wzrost kosztów z tego tytułu był skutkiem zwiększenia wartości środków wymaganych z tytułu rezerwy obowiązkowej w 2023 r. (średnioroczny wzrost wymaganych środków z tytułu rezerwy obowiązkowej o 19,7%).

W 2023 r. do Narodowego Banku Polskiego wpłynął jeden wniosek o zwolnienie z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Wniosek ten został rozpatrzony pozytywnie i Zarząd Narodowego Banku Polskiego wyraził zgodę na zwolnienie wnioskującego banku z obowiązku utrzymania wymaganej rezerwy obowiązkowej we wnioskowanej wysokości i we wnioskowanym okresie. Ponadto w 2023 r. Narodowy Bank Polski stwierdził dwa przypadki nieutrzymania wymaganego poziomu rezerwy obowiązkowej. Kwota ogółem nieutrzymania środków z tytułu rezerwy obowiązkowej na wymaganym poziomie wyniosła 151,6 tys. zł., a kwota odsetek karnych z tego tytułu 1,9 tys. zł. Dodatkowo w 2023 r. Narodowy Bank Polski odnotował dziesięć przypadków korygowania wysokości kwoty zadeklarowanej rezerwy obowiązkowej.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Narodowego Banku Polskiego w 2023 r. w zakresie weryfikacji prawidłowości naliczenia i utrzymywania rezerwy obowiązkowej.

Operacje depozytowo-kredytowe

Stosownie do zasad przyjętych w Założeniach Polityki Pieniężnej na rok 2023, wahania stawki POLONIA mogły być również ograniczane za pomocą operacji depozytowo-kredytowych. W ramach operacji kredytowych banki w razie potrzeby mogły krótkoterminowo uzupełnić swoją płynność, zaciągając kredyt w Narodowym Banku Polskim. Natomiast w ramach operacji depozytowych, banki lokowały wolne środki w Narodowym Banku Polskim na okresy jednodniowe.

W 2023 r. Narodowy Bank Polski udzielił dwudziestu kredytów lombardowych, w łącznej kwocie 73 mln zł, to jest o 10,8 mln zł więcej niż w roku 2022 (62,2 mln zł). Zabezpieczeniem kredytów lombardowych w większości przypadków były obligacje skarbowe. W sześciu przypadkach były to również obligacje Banku Gospodarstwa Krajowego oraz po jednym przypadku bony pieniężne, obligacje komunalne i obligacje Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Wszystkie kredyty lombardowe udzielone przez Narodowy Bank Polski w roku 2023 zostały spłacone w wymaganym terminie. Przychody z tytułu odsetek Narodowego Banku Polskiego od kredytów lombardowych wyniosły 15,8 tys. zł.

W przypadku niedoboru płynności w ciągu dnia operacyjnego, Narodowy Bank Polski udzielał nieoprocentowanego kredytu technicznego, którego zabezpieczeniem były głównie skarbowe papiery wartościowe i bony pieniężne Narodowego Banku Polskiego. Średnioroczne wykorzystanie tych kredytów kształtowało się w roku 2023 na poziomie 79 239,6 mln zł, tj. o 7,6% więcej niż w roku 2022 (73 670,3 mln zł). Wszystkie kredyty techniczne zostały spłacone w terminie, to jest do końca danego dnia operacyjnego.

Narodowy Bank Polski w 2023 r. udzielał również kredytów w euro, spłacanych w ciągu danego dnia operacyjnego. Średnie dzienne wykorzystanie kredytów w euro kształtowało się w 2023 r. na poziomie 216,3 mln euro i było wyższe w stosunku do roku 2022 o 9%, kiedy to wynosiło 198,5 mln euro. Zabezpieczeniem spłaty śródziennych kredytów w euro były obligacje skarbowe zaakceptowane przez Europejski Bank Centralny. Wszystkie śródzienne kredyty w euro zostały spłacone w terminie.

Lokowanie nadwyżek wolnych środków przez banki w Narodowym Banku Polskim było możliwe w każdym dniu operacyjnym z terminami jednodniowymi. Spadek oprocentowania depozytów overnight w Narodowym Banku Polskim w roku 2023 był skutkiem zmniejszenia stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego i kształtował się w ciągu roku na poziomie od 6,25% do 5,25%. Średni stan depozytów overnight złożonych przez banki w 2023 r. wyniósł 5227,8 mln zł i był niższy niż w roku 2022 (9419,4 mln zł) o 44,5%.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła stabilizowanie sytuacji płynnościowej banków przez Narodowy Bank Polski za pomocą operacji depozytowo-kredytowych. Działania te pozwoliły na ograniczenie skali wahań krótkoterminowych stawek rynkowych depozytów międzybankowych w 2023 r. i zapewnienie stabilności płynnościowej banków.

Polityka kursowa

Zgodnie z Założeniami Polityki Pieniężnej na rok 2023, Narodowy Bank Polski kontynuował politykę płynnego kursu walutowego. W 2023 r. złoty umocnił się o 7,30% w stosunku do euro oraz o 10,04% w stosunku do dolara amerykańskiego. Dla porównania w 2022 r. złoty osłabił się o 2,14% w stosunku do euro oraz o 8,42% w stosunku do dolara amerykańskiego.

W 2023 r., podobnie jak w latach poprzednich, kurs złotego znajdował się pod wpływem zarówno czynników globalnych, jak i krajowych.

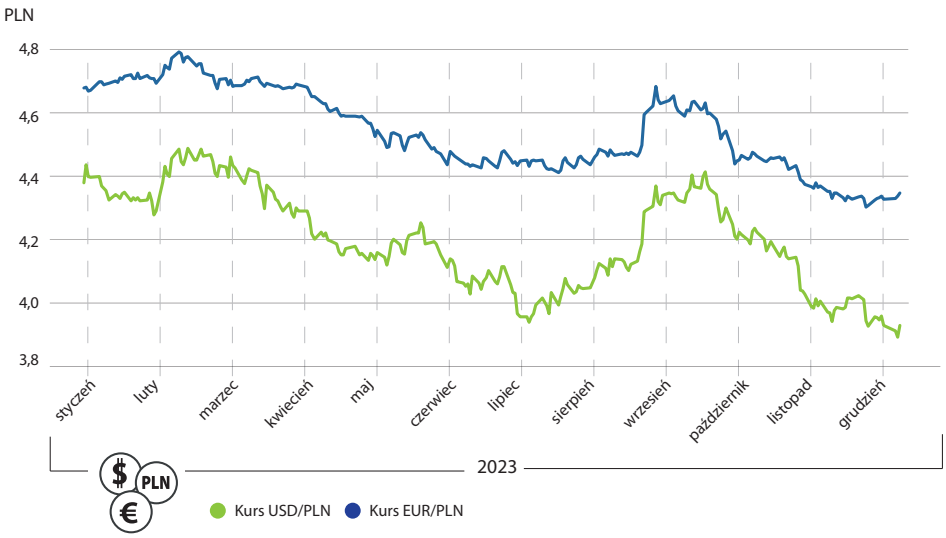
Dominującą kategorią determinującą globalne uwarunkowania rynkowe w roku 2023 były zmieniające się oczekiwania w zakresie polityki pieniężnej głównych banków centralnych, wynikające zarówno z sytuacji makroekonomicznej, jak i z komunikacji banków centralnych. Uwarunkowania te wpływały między innymi na kursy walut, oddziałując także na kurs złotego. Jednocześnie ograniczeniu – w porównaniu do 2022 r. – uległa ogólna niepewność makroekonomiczna wynikająca zarówno z procesów inflacyjnych, jak też przebiegu procesów gospodarczych. Druga z tych kategorii w przypadku gospodarek europejskich znajdowała się w 2022 r. pod istotnym wpływem oddziaływania konsekwencji rosyjskiej agresji zbrojnej przeciw Ukrainie. W rezultacie ograniczenie tego źródła niepewności w 2023 r. w formie stabilizacji konfliktu w Ukrainie stanowiło czynnik wsparcia dla złotego.

Wsparcie dla złotego stanowiły także krajowe uwarunkowania makroekonomiczne, między innymi mniejsza niepewność w zakresie kształtowania się procesów inflacyjnych ograniczyła premię za ryzyko, a wraz ze spadkiem inflacji w trakcie roku, stopniowemu wzrostowi ulegały również realne stopy procentowe, co mogło zachęcać inwestorów do napływu na krajowy rynek. Ponadto w czwartym kwartale 2023 r. w tym kierunku oddziaływały dodatkowo rosnące oczekiwania na łagodzenie polityki pieniężnej w regionie CE-3[485] oraz pojawienie się oczekiwań na szybkie pozyskanie środków w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności.

We wrześniu 2023 r. miało miejsce krótkoterminowe, dynamiczne osłabienie kursu złotego. Osłabienie to wynikało głównie z czynników krajowych, w szczególności jako reakcja rynku na większą od oczekiwań skalę obniżek stóp procentowych we wrześniu 2023 r.

W 2023 r. Narodowy Bank Polski nie dokonywał interwencji walutowych. Odnotowano natomiast cztery dni, w czasie których zmiany kursu euro do złotego spełniały kryteria zaburzeń na rynku walutowym (w 2022 r. odnotowano 18 takich sesji) określonych w regulacjach wewnętrznych Narodowego Banku Polskiego. Powyższe umiarkowane, okresowe wzrosty zmienności kursu euro do złotego nie stanowiły jednak w opinii Narodowego Banku Polskiego zagrożenia dla stabilności makroekonomicznej i finansowej Polski i w związku z tym Narodowy Bank Polski nie podejmował interwencji walutowych.

Infografika 79. Kształtowanie się kursu złotego w stosunku do euro i dolara amerykańskiego w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego.

[485] Polska, Czechy i Węgry.

Aneks nr 1

Zestawienie informacji o wynikach kontroli u dysponentów części budżetu państwa

1. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu Państwa w 2023 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze.*
2. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu Państwa w 2023 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy.*
3. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu sądów powszechnych w 2023 r.*
4. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.*
5. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.*
6. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji.*
7. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 20 – Gospodarka oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji.*
8. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 21 – Gospodarka morska, 39 – Transport i 69 – Żegluga śródlądowa.*
9. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Promocji Kultury.*
10. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 25 – Kultura fizyczna oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.*
11. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.*
12. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 29 – Obrona narodowa.*
13. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz planów finansowych Fundusz Pracy i Funduszu Solidarnościowego.*
14. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne i 62 – Rybołówstwo.*
15. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 37 – Sprawiedliwość.*
16. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 41 – Środowisko i 51 – Klimat.*
17. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji.*
18. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego.*
19. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 47 – Energia oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny.*
20. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części* 66 *– Rzecznik Praw Pacjenta oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Kompensacyjnego Badań Klinicznych.*
21. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego i Funduszu Administracyjnego.*

22. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej.*
23. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie.*
24. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/04 – Województwo kujawsko-pomorskie.*
25. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/06 – Województwo lubelskie.*
26. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/08 – Województwo lubuskie.*
27. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie.*
28. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie.*
29. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/14 – Województwo mazowieckie.*
30. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/16 – Województwo opolskie.*
31. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/18 – Województwo podkarpackie.*
32. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/20 – Województwo podlaskie.*
33. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/22 – Województwo pomorskie.*
34. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/24 – Województwo śląskie*.
35. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/26 – Województwo świętokrzyskie*.
36. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie.*
37. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/30 – Województwo wielkopolskie.*
38. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie.*
39. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury*.
40. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2023 r. planu finansowego Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych.*
41. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2023 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.*
42. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2023 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*.
43. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2023 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*.

44. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2023 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*.
45. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2023 r. planu finansowego Narodowego Centrum Badań i Rozwoju*.
46. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2023 r. planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.*

Aneks nr 2

Zestawienie kontrolowanych części budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych oraz państwowych osób prawnych wraz z ocenami

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2022	2023		
01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	858	251 593	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
02 – Kancelaria Sejmu	11 870	619 981	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
03 – Kancelaria Senatu	994	140 798	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
04 – Sąd Najwyższy	1 043	190 274	P	P	-	Delegatura NIK w Warszawie
05 – Naczelny Sąd Administracyjny	57 016	697 527	P	P	-	Departament Administracji Publicznej
06 – Trybunał Konstytucyjny	34	48 625	O	P	-	Delegatura NIK w Białymstoku
08 – Rzecznik Praw Obywatelskich	76	66 855	P	O	-	Departament Budżetu i Finansów
11 – Krajowe Biuro Wyborcze	42	449 098	P	P	1	Departament Budżetu i Finansów
12 – Państwowa Inspekcja Pracy	3 575	451 103	P	P	2	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	3 744	538 765	P	N	-	Delegatura NIK w Poznaniu
14 – Rzecznik Praw Dziecka	67	22 077	P	N	-	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
15 – Sądy powszechne	4 386 634	12 371 677	P	O	3	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	21 255	11 856 111	O	O	4	Departament Administracji Publicznej
17 – Administracja publiczna	2 745	63 644	-	P	-	Departament Administracji Publicznej
18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	22 617	1 865 266	P	O	5	Departament Infrastruktury
19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	4 403 891	10 915 383	P	P	6	Departament Budżetu i Finansów
20 – Gospodarka	82 394	1 256 785	P	P	7	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
21 – Gospodarka morska	115 758	968 884	P	P	8	Departament Infrastruktury

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2022	2023		
22 – Gospodarka wodna	26 695	2 463 573	P	O	-	Departament Środowiska
24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	21 008	6 631 166	P	P	9	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
25 – Kultura fizyczna	3 395	1 890 898	P	P	10	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
27 – Informatyzacja	16 648	854 215	O	O	11	Departament Administracji Publicznej
28 – Szkolnictwo wyższe i nauka	228 834	25 564 259	P	P	-	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
29 – Obrona narodowa	178 078	97 079 598	O	N	12	Departament Obrony Narodowej
30 – Oświata i wychowanie	13 958	933 702	O	P	-	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
31 – Praca	35 553	519 389	P	O	13	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
32 – Rolnictwo	60 387	2 139 467	P	O	14	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
33 – Rozwój wsi	453 275	8 820 460	P	P	14	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
34 – Rozwój regionalny	35 150	2 632 677	P	P	-	Departament Administracji Publicznej
35 – Rynki rolne	647	62 238	-	P	14	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
37 – Sprawiedliwość	87 098	8 104 278	O	O	15	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
39 – Transport	240 284	17 948 793	P	P	8	Departament Infrastruktury
41 – Środowisko	191 662	599 987	O	O	16	Departament Środowiska
42 – Sprawy wewnętrzne	139 643	36 194 782	O	O	17	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	77	251 513	P	P	-	Departament Administracji Publicznej
44 – Zabezpieczenie społeczne	2 994	10 812 079	P	O	13	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
45 – Sprawy zagraniczne	223 814	2 904 109	O	O	-	Departament Administracji Publicznej
46 – Zdrowie	263 517	15 236 455	O	O	18	Departament Zdrowia
47 – Energia	4 807	1 569 114	P	P	19	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
48 – Gospodarka złożami kopalin	127 375	1 772 854	O	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2022	2023		
51 – Klimat	18 897 150	510 625	O	O	16	Departament Środowiska
52 – Krajowa Rada Sądownictwa	20	20 797	P	P	-	Delegatura NIK w Katowicach
54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	1 025	224 160	O	P	-	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
55 – Aktywa państwowe	2 929 686	85 449	P	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne	367	269 162	P	P	-	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	15 008	866 469	P	P	-	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
58 – Główny Urząd Statystyczny	2 678	609 384	P	P	-	Departament Administracji Publicznej
59 – Agencja Wywiadu	840	392 165	P	P	-	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
62 – Rybołówstwo	9 454	214 872	P	P	14	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
63 – Rodzina	207	73 672	P	N	13	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
64 – Główny Urząd Miar	81 814	215 767	P	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
65 – Polski Komitet Normalizacyjny	13 373	39 416	O	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
66 – Rzecznik Praw Pacjenta	487	18 195	O	O	20	Departament Zdrowia
69 – Żegluga Śródlądowa	3 268	31 310	P	P	8	Departament Infrastruktury
72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	168	22 203 975	P	P	21	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych	269 033	105 353 929	P	P	22	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa	520 914 246	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
79 – Obsługa długu Skarbu Państwa	9 441 060	61 710 339	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
81 – Rezerwa ogólna	-	-	O	O	-	Departament Budżetu i Finansów
82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	3 712 286	99 710 748	P	P	-	Departament Administracji Publicznej
83 – Rezerwy celowe	-	-	P	O	-	Departament Budżetu i Finansów

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2022	2023		
84 – Środki własne Unii Europejskiej	-	30 313 620	P	P	-	Departament Administracji Publicznej
85/02 – Województwo dolnośląskie	250 209	2 888 574	O	O	23	Delegatura NIK we Wrocławiu
85/04 – Województwo kujawsko-pomorskie	148 110	2 603 707	P	P	24	Delegatura NIK w Bydgoszczy
85/06 – Województwo lubelskie	130 523	2 693 450	O	P	25	Delegatura NIK w Lublinie
85/08 – Województwo lubuskie	70 042	1 371 977	P	P	26	Delegatura NIK w Zielonej Górze
85/10 – Województwo łódzkie	183 121	2 659 516	O	O	27	Delegatura NIK w Łodzi
85/12 – Województwo małopolskie	306 589	3 223 437	O	P	28	Delegatura NIK w Krakowie
85/14 – Województwo mazowieckie	674 653	5 208 341	P	P	29	Delegatura NIK w Warszawie
85/16 – Województwo opolskie	65 175	1 104 916	P	P	30	Delegatura NIK w Opolu
85/18 – Województwo podkarpackie	107 224	2 973 737	P	P	31	Delegatura NIK w Rzeszowie
85/20 – Województwo podlaskie	97 072	1 711 602	P	P	32	Delegatura NIK w Białymstoku
85/22 – Województwo pomorskie	221 110	2 873 907	P	P	33	Delegatura NIK w Gdańsku
85/24 – Województwo śląskie	394 402	4 024 466	O	O	34	Delegatura NIK w Katowicach
85/26 – Województwo świętokrzyskie	73 565	1 730 451	P	P	35	Delegatura NIK w Kielcach
85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie	97 376	2 114 199	P	P	36	Delegatura NIK w Olsztynie
85/30 – Województwo wielkopolskie	344 252	4 070 893	O	P	37	Delegatura NIK w Poznaniu
85/32 – Województwo zachodniopomorskie	150 080	1 989 113	P	P	38	Delegatura NIK w Szczecinie
87 – Dochody budżetu środków europejskich	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury	20 956	3 834 786	P	P	39	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
89 – Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15	19	12 360	P	O	-	Departament Zdrowia

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2022	2023		
97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa	-	-	O	O	-	Departament Budżetu i Finansów

[1] W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. i 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli stosowała następujące oceny: pozytywna (P), negatywna (N). W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, stosowano ocenę w formie opisowej (O).

Nazwa	Przychody	Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	w tys. zł	2022	2023		
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	9 946 007	P	P	41	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz Administracyjny	947 155	P	P	21	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	227 812	O	O	11	Departament Administracji Publicznej
Fundusz Emerytalno-Rentowy	24 898 082	P	P	21	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz Emerytur Pomostowych	2 288 204	P	P	22	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Inwestycji Kapitałowych	2 231 291	-	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Kompensacyjny Badań Klinicznych	9 744	-	P	20	Departament Zdrowia
Fundusz Medyczny	4 275 644	N	N	18	Departament Zdrowia
Fundusz Pracy	10 354 998	P	P	13	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Promocji Kultury	303 127	-	P	9	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji	6 571 290	P	P	7	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Reprywatyzacji	352 979	P	P	6	Departament Budżetu i Finansów
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	2 028 047	P	P	10	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Solidarnościowy	24 768 980	P	P	13	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	366 448 016	P	P	22	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Wsparcia Policji	107 545	O	P	17	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny	17 440 527	-	P	19	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Zapasów Interwencyjnych	1 565 607	-	O	-	Delegatura NIK w Warszawie
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	582 378	P	P	46	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	1 452 613	-	O	45	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	9 907 912	O	O	43	Departament Środowiska
Polski Instytut Spraw Międzynarodowych	21 569	-	O	40	Delegatura NIK w Warszawie
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie	1 747 157	P	O	44	Departament Środowiska

Nazwa	Przychody	Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	w tys. zł	2022	2023		
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	8 471 489	P	O	42	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych	3 867 362	-	N	-	Delegatura NIK w Warszawie
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	529 397	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
Zakład Ubezpieczeń Społecznych – państwowa osoba prawna	6 904 663	P	P	22	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa	2 247 023	P	O	46	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

[1] W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. i 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli stosowała następujące oceny: pozytywna (P), negatywna (N). W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, stosowano ocenę w formie opisowej (O).

Aneks nr 3

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2023 r.

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
3. Agencja Uzbrojenia
4. Agencja Wywiadu
5. Bank Gospodarstwa Krajowego Centrala
6. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
7. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
8. Biuro Rzecznika Praw Pacjenta
9. Centralne Biuro Antykorupcyjne
10. Centralny Zarząd Służby Więziennej
11. Centrum Projektów Polska Cyfrowa
12. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
13. Fabryka Komunikacji Społecznej sp. cywilna I. Stankiewicz, P. Prochenko w Warszawie
14. Fundacja „Wygrajmy Zdrowie" im. Prof. Grzegorza Madeja w Warszawie
15. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
16. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
17. Główny Urząd Miar
18. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
19. Główny Urząd Statystyczny
20. Inspektorat Sił Zbrojnych w Bydgoszczy
21. Instytut De Republica w likwidacji
22. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
23. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
24. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
25. Kancelaria Sejmu
26. Kancelaria Senatu
27. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
28. Komenda Główna Policji
29. Komenda Stołeczna Policji
30. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku
31. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku
32. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Gorzowie Wielkopolskim
33. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach
34. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach
35. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie
36. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie
37. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi
38. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie
39. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Opolu

40. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu
41. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Rzeszowie
42. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie
43. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu
44. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie
45. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu
46. Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku
47. Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy
48. Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku
49. Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wielkopolskim
50. Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach
51. Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach
52. Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie
53. Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie
54. Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi
55. Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie
56. Komenda Wojewódzka Policji w Opolu
57. Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu
58. Komenda Wojewódzka Policji z siedzibą w Radomiu
59. Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie
60. Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie
61. Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu
62. Krajowa Rada Sądownictwa
63. Krajowe Biuro Wyborcze
64. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Koszalinie
65. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Nowym Sączu
66. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Olsztynie
67. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
68. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
69. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
70. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
71. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
72. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
73. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
74. Ministerstwo Aktywów Państwowych
75. Ministerstwo Cyfryzacji
76. Ministerstwo Edukacji Narodowej
77. Ministerstwo Finansów
78. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
79. Ministerstwo Infrastruktury
80. Ministerstwo Klimatu i Środowiska
81. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego,
82. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
83. Ministerstwo Obrony Narodowej

84. Ministerstwo Przemysłu
85. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
86. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
87. Ministerstwo Rozwoju i Technologii
88. Ministerstwo Sportu i Turystyki
89. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
90. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
91. Ministerstwo Sprawiedliwości
92. Ministerstwo Zdrowia
93. Naczelny Sąd Administracyjny
94. Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej
95. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
96. Narodowy Bank Polski Centrala
97. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
98. Narodowy Instytut Kardiologii St. Kardynała Wyszyńskiego – PIB w Warszawie
99. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
100. Państwowa Inspekcja Pracy Główny Inspektor Pracy
101. Państwowa Inspekcja Pracy Okręgowy Inspektorat Pracy w Kielcach
102. Państwowa Inspekcja Pracy Okręgowy Inspektorat Pracy w Olsztynie
103. Państwowa Inspekcja Pracy Okręgowy Inspektorat Pracy w Warszawie
104. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
105. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
106. PIT – Radwar Sp. Akcyjna w Warszawie
107. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
108. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
109. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
110. Polski Komitet Normalizacyjny
111. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
112. Prokuratura Krajowa
113. Prokuratura Okręgowa w Gdańsku
114. Prokuratura Okręgowa w Katowicach
115. Prokuratura Regionalna w Gdańsku
116. Prokuratura Regionalna w Katowicach
117. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie
118. Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych
119. Sąd Apelacyjny w Gdańsku
120. Sąd Apelacyjny w Katowicach
121. Sąd Najwyższy
122. Sąd Okręgowy w Rybniku
123. Sąd Okręgowy w Toruniu
124. Sąd Rejonowy w Grudziądzu
125. Sąd Rejonowy w Rybniku
126. Służba Kontrwywiadu Wojskowego
127. Służba Ochrony Państwa

128. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
129. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
130. Trybunał Konstytucyjny
131. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
132. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego
133. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu
134. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
135. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie
136. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze
137. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego w Łodzi
138. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie
139. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie
140. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego w Opolu
141. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie
142. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku
143. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku
144. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach
145. Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach
146. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
147. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu
148. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie
149. Urząd Państwowej Komisji ds. przeciwdziałania wykorzystywaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15
150. Urząd Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu
151. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
152. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
153. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
154. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala
155. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Siedlcach
156. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Świętoszowie
157. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Wędrzynie

Aneks nr 4

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach o wynikach kontroli i *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r.*

Lp.	Nr kontroli	Tytuł kontroli	Jednostka koordynująca kontrolę
1.	P/23/004	Funkcjonowanie systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK 2.0) oraz zarządzanie Funduszem Celowym CEPiK	Departament Administracji Publicznej
2.	P/23/006	Realizacja zadań publicznych w zakresie wspierania Polonii i Polaków za granicą	Departament Administracji Publicznej
3.	P/23/003	Działania wybranych organów administracji publicznej na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa	Departament Administracji Publicznej
4.	P/22/009	Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023	Departament Budżetu i Finansów
5.	P/23/008	Organizacja i polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej	Departament Budżetu i Finansów
6.	P/23/009	Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19	Departament Budżetu i Finansów
7.	P/23/010	Zmiany podatkowe w ramach Polskiego Ładu oraz tarcz antyinflacyjnych	Departament Budżetu i Finansów
8.	P/23/022	Finansowanie kinematografii	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
9.	P/23/023	Funkcjonowanie Muzeum Narodowego w Warszawie	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
10.	P/23/029	Funkcjonowanie posterunków Policji	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
11.	P/23/030	Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
12.	P/23/032	Dochodzenie składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
13.	P/23/034	Rozwój systemu opieki nad dziećmi do lat trzech, w tym realizacja Programu „Maluch+”	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
14.	K/23/001/KPS	Przygotowanie i realizacja konkursu ofert w ramach programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w 2023 r.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
15.	I/23/001/KRR	Postępowanie oraz realizacja zamówienia publicznego na wykonanie ortofotomapy na podstawie zobrazowań satelitarnych w 2023 r.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Lp.	Nr kontroli	Tytuł kontroli	Jednostka koordynująca kontrolę
16.	P/23/040	Planowanie i realizacja monitoringu przyrody	Departament Środowiska
17.	P/23/041	Realizacja działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce	Departament Środowiska
18.	D/23/505	Udzielanie, wykorzystanie i rozliczanie środków wsparcia finansowego z wybranych programów realizowanych przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	Departament Strategii
19.	P/23/043	Dostępność do opieki stomatologicznej finansowanej ze środków publicznych	Departament Zdrowia
20.	P/23/048	Przyznawanie rekompensat i odszkodowań podmiotom funkcjonującym na obszarze objętym czasowym zakazem przebywania	Delegatura NIK w Białymstoku
21.	P/23/055	Zakup i wykorzystanie wybranych rodzajów sprzętu i aparatury medycznej pozyskanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19	Delegatura NIK w Katowicach
22.	P/23/065	Organizacja III Igrzysk Europejskich 2023	Delegatura NIK w Krakowie
23.	I/23/002	Prawidłowość i skuteczność działań gmin województwa małopolskiego wobec dłużników alimentacyjnych	Delegatura NIK w Krakowie
24.	P/23/066	Realizacja inwestycji budowlanych przez Policję	Delegatura NIK w Lublinie
25.	P/23/068	Nadzór naczelników niewyspecjalizowanych urzędów skarbowych nad prawidłowością rozliczeń podatku dochodowego od osób prawnych	Delegatura NIK w Lublinie
26.	I/23/004/LLU	Wykonanie planu finansowego wybranych jednostek budżetowych funkcjonujących w ramach części 85/06 – województwo lubelskie	Delegatura NIK w Lublinie
27.	P/23/075	Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa	Delegatura NIK w Opolu
28.	P/23/078	Wykorzystywanie przez administrację publiczną informacyjnych kampanii społecznych jako narzędzi komunikowania	Delegatura NIK w Poznaniu
29.	P/23/083	Realizacja programu „Laboratoria przyszłości”	Delegatura NIK w Szczecinie
30.	P/23/089	Realizacja przez spółki wodne zadań finansowanych ze środków publicznych	Delegatura NIK w Zielonej Górze