



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja  
Najwyższa Izba Kontroli  
KBF.461.001.2017

**Druk nr 1643**

Warszawa, 14 czerwca 2017 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

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

**- Analizę wykonania budżetu państwa i  
założeń polityki pieniężnej w 2016 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 2017 r., poz. 524), przedkłada:

- informację o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w poszczególnych częściach budżetu państwa,
- informację o wynikach kontroli realizacji w 2016 r. planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że odpowiednia liczba egzemplarzy Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 r. i informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa zostanie dostarczona do Kancelarii Sejmu.

Z wyrazami szacunku

(-) Krzysztof Kwiatkowski

## UCHWAŁA

### Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 9 czerwca 2017 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2016

Na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524), Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po zapoznaniu się z „Analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 roku”,

**wyraża pozytywną opinię w przedmiocie  
udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za 2016 rok.**

Wyrażając powyższą opinię, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wzięło pod uwagę następujące najważniejsze ustalenia kontroli budżetowej:

1. Budżet państwa i budżet środków europejskich zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową na rok 2016. Dochody budżetu państwa (314,7 mld zł) były o 0,3% wyższe niż zaplanowano. Wydatki budżetu państwa (360,8 mld zł, w tym 0,75 mld zł to wydatki, które nie wygasły z upływem 2016 roku) były mniejsze od limitu ustawowego o 2,1%. Deficyt budżetu państwa wyniósł 46,2 mld zł i ukształtował się o 15,7% poniżej kwoty planowanej w ustawie budżetowej. Dochody budżetu środków europejskich (39,1 mld zł) stanowiły 73,1% planu po zmianach. Zrealizowane wydatki budżetu środków europejskich (51,7 mld zł) wyniosły 72,2% kwoty planowanej. Deficyt budżetu środków europejskich (12,6 mld zł) był niższy od planu po nowelizacji ustawy budżetowej o 5,6 mld zł.
2. Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 353,7 mld zł i ukształtowały się na poziomie dochodów zrealizowanych w 2015 r. (353,6 mld zł). Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 412,5 mld zł i były wyższe o 3,3% od wydatków poniesionych w 2015 r. Łączny wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł minus 58,8 mld zł i był o 13,0 mld zł wyższy od deficytu zrealizowanego w 2015 r.
3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w przeważającej większości części budżetowych. Pozytywnie oceniono również realizację większości planów finansowych w skontrolowanych jednostkach sektora finansów publicznych.
4. Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. przekazuje rzetelny obraz wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Kwoty dochodów, wydatków i deficytów podane w tym sprawozdaniu stanowią sumę kwot wykazanych w sprawozdaniach budżetowych dysponentów poszczególnych części. Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości w sprawozdaniach zostały przez dysponentów usunięte lub nie miały istotnego znaczenia dla wiarygodności sprawozdania jako całości.
5. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wskazuje na:
  - konieczność kontynuacji skutecznych działań w celu uszczelnienia systemu podatkowego;
  - utrzymującą się, pomimo nieznacznej poprawy w 2016 r., trudną sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;
  - potrzebę doskonalenia i konsekwentnego wdrażania instrumentów wspierających efektywność wydatkowania środków publicznych.

SEKRETARZ KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław Jarosz



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof Kwiatkowski



Nr ewid. 78/2017/P/17/001KBF  
Nr ewid. 79/2017/P/17/002/KBF

# ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2016 ROKU

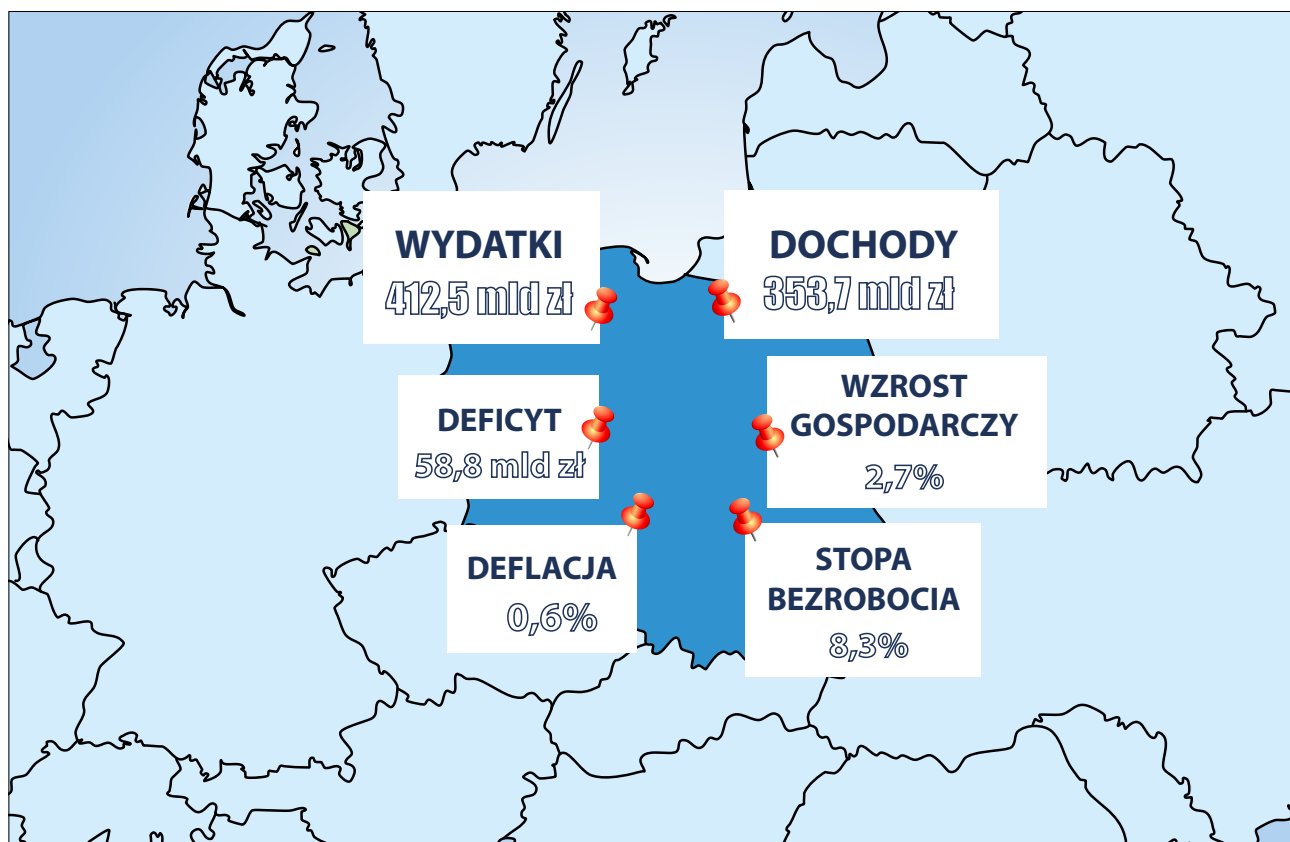


Zatwierdzona przez  
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
w dniu 9 czerwca 2017 roku

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski



# SPIS TREŚCI

|                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. WSTĘP .....                                                                                                  | 1   |
| II. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI .....                                                                     | 7   |
| III. PLANOWANIE BUDŻETU PAŃSTWA .....                                                                           | 25  |
| 1. Opracowanie ustawy budżetowej.....                                                                           | 25  |
| 2. Nowelizacje ustawy budżetowej .....                                                                          | 32  |
| IV. WARUNKI WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ .....                                                                   | 35  |
| 1. Sytuacja gospodarcza na świecie .....                                                                        | 35  |
| 2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce.....                                                                 | 38  |
| 3. Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2016 .....                                 | 48  |
| 4. Realizacja wybranych celów strategicznych.....                                                               | 52  |
| V. WYKONANIE USTAWY BUDŻETOWEJ .....                                                                            | 61  |
| 1. Zagadnienia ogólne .....                                                                                     | 61  |
| 2. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich .....                                               | 81  |
| 3. Inne plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej .....                                                      | 203 |
| VI. OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH .....                                                    | 233 |
| 1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania<br>Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej ..... | 233 |
| 2. Księgi rachunkowe .....                                                                                      | 235 |
| 3. Sprawozdawczość budżetowa.....                                                                               | 236 |
| VII. ROZLICZENIE BUDŻETU W UKŁADZIE ZADANIOWYM .....                                                            | 241 |
| VIII.DOCHODY I WYDATKI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH .....                                                       | 261 |
| 1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa .....                                           | 261 |
| 2. Sytuacja finansowa w poszczególnych<br>segmentach sektora finansów publicznych.....                          | 269 |
| 3. Wydatki publiczne w układzie działowym .....                                                                 | 277 |
| IX. DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY .....                                                                  | 281 |
| 1. Dług Skarbu Państwa .....                                                                                    | 281 |
| 2. Państwowy dług publiczny oraz dług sektora instytucji rządowych i<br>samorządowych .....                     | 288 |
| 3. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa.....                                                                      | 292 |
| 4. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa .....                                                                  | 294 |
| 5. Wykonanie działań objętych programem konwergencji.....                                                       | 295 |
| X. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ .....                                                                  | 297 |
| ANEKSY .....                                                                                                    | 313 |



Podstawowym zadaniem Najwyższej Izby Kontroli, jako naczelnego organu kontroli państwowej, jest dostarczenie obiektywnej wiedzy o stanie państwa i jego funkcjonowaniu, w tym o prawidłowości gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Kluczowym dokumentem, służącym realizacji tego celu, jest sporządzana corocznie przez Najwyższą Izbę Kontroli analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej.

W *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 roku* przedstawiono ocenę wykonania budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych ujętych w ustawie budżetowej na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r.<sup>1</sup> oraz ocenę skuteczności działań Narodowego Banku Polskiego związanych z realizacją założeń polityki pieniężnej<sup>2</sup>. W dokumencie tym zawarto również informacje o sytuacji sektora finansów publicznych.

### 1. Podstawa prawna

Obowiązek przedłożenia Sejmowi przez Najwyższą Izbę Kontroli analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów wynika z art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup> oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>4</sup>.

*Analiza* wraz z uchwaloną przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli opinią w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów stanowi – obok sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej – podstawę do dokonania przez Sejm oceny prawidłowości wydatkowania środków publicznych i do podjęcia decyzji w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów.

### 2. Układ tekstu i źródła informacji

*Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 roku* składa się z dziesięciu rozdziałów, w których zaprezentowano uwarunkowania, przebieg, wyniki oraz skutki realizacji budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 r.

W rozdziale pierwszym przedstawione zostały założenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. oraz zakres podmiotowy i rzeczowy kontroli.

Najważniejsze ustalenia, oceny i wnioski, wynikające z analizy sposobu planowania i wykonania ustawy budżetowej oraz założeń polityki pieniężnej na rok 2016, jak również opinię o sprawozdaniach budżetowych przedstawiono w rozdziale drugim. Zaprezentowano w nim również najczęściej występujące nieprawidłowości oraz uwagi i wnioski o charakterze systemowym.

---

<sup>1</sup> Dz.U. poz. 278, ze zm.

<sup>2</sup> Założenia polityki pieniężnej na rok 2016 przyjęte zostały uchwałą nr 6/2015 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 15 września 2015 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2016 (M.P. poz. 903).

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

<sup>4</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

W rozdziale trzecim przedstawiony został proces planowania i uchwalenia ustawy budżetowej na rok 2016 oraz jej nowelizacji.

W rozdziale czwartym zaprezentowano uwarunkowania społeczno-gospodarcze wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, w tym realizację założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2016. W rozdziale tym przedstawiono również realizację wybranych celów strategicznych wynikających z przyjętej polityki rozwoju kraju.

Rozdział piąty zawiera szczegółową analizę wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W rozdziale tym przedstawiono przebieg i efekty realizacji budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym dane dotyczące:

- wykonania głównych rodzajów dochodów i wydatków,
- działań podejmowanych w celu zmniejszenia deficytu oraz sposobów i efektów zarządzania płynnością,
- bankowej obsługi budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Ponadto w rozdziale tym przedstawiono wykonanie, ujętych w ustawie budżetowej, planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych (państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej).

Ocena ksiąg rachunkowych i opinia o wiarygodności i rzetelności danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych oraz w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.* przedstawiona została w rozdziale szóstym.

Wyniki analizy rozliczenia budżetu w układzie zadaniowym przedstawiono w rozdziale siódmym, a rozliczenie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, w tym w ujęciu działowym oraz wyniki przeprowadzonej analizy przepływów środków w ramach tego sektora w rozdziale ósmym.

Rozdział dziewiąty poświęcony został analizie kształtowania się długu Skarbu Państwa, całego długu publicznego (obliczanego według metodologii krajowej i unijnej) oraz stanu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa. W rozdziale tym przedstawiono także sposób zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz wyniki wypełniania przez Polskę w 2016 r. wymogów części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*, mających na celu zapewnienie stabilnych finansów publicznych. Ponadto wykazano w nim wykonanie działań objętych programem konwergencji.

Ostatni rozdział przedstawia ocenę działań Narodowego Banku Polskiego podejmowanych w celu wykonania założeń polityki pieniężnej w 2016 r.

Do *Analizy* załączono dziesięć aneksów<sup>5</sup>:

- zestawienie informacji o wynikach kontroli u dysponentów części budżetowych (aneks 1),
- zestawienie kontrolowanych części budżetu państwa, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych wraz z ocenami (aneks 2),
- wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2016 roku (aneks 3),
- wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa i analizie wykonania budżetu państwa w 2016 roku (aneks 4),
- kryteria ocen wykonania budżetu (aneks 5),
- wykonanie planów finansowych państwowych funduszy celowych w latach 2013-2016 (aneks 6),

---

<sup>5</sup> Dane dotyczące dochodów i wydatków budżetu państwa oraz przychodów, kosztów i wyniku finansowego pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zaprezentowano w aneksach na podstawie *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.*



- wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2013–2016 (aneks 7),
- wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2013–2016 (aneks 8),
- wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2013–2016 (aneks 9),
- metodyka kontroli budżetowej (aneks 10).

*Analiza* opracowana została na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 307 jednostkach oraz kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w Narodowym Banku Polskim. Korzystano również z publicznie dostępnych materiałów sprawozdawczych, statystycznych i analitycznych, w tym:

- *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.*,
- sprawozdań miesięcznych (operatywnych) Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu państwa w 2016 r.,
- opracowań Głównego Urzędu Statystycznego, w tym informacji o wielkości produktu krajowego brutto, inflacji, produkcji sprzedanej przemysłu, sprzedaży detalicznej, handlu zagranicznego, wskaźników cen i kursów walut oraz zatrudnienia, wynagrodzeń i świadczeń społecznych,
- raportów i publikacji Narodowego Banku Polskiego, w tym w zakresie bilansu płatniczego i polityki pieniężnej,
- raportów i prognoz organizacji międzynarodowych,
- opracowań własnych Najwyższej Izby Kontroli sporządzonych na podstawie wyników innych kontroli.

Do wyliczeń przyjęto wartość PKB – 1.851,2 mld zł<sup>6</sup>. W związku z faktem, że część wskaźników Głównego Urzędu Statystycznego publikowana jest w drugiej połowie roku, w niektórych przypadkach podstawą ustaleń były prognozy lub dane wstępne.

Ileć w niniejszym dokumencie jest mowa o Ministrze Finansów należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych. Kompetencje ministra właściwego do spraw trzech wymienionych powyżej działów administracji rządowej przysługiwały do 27 września 2016 r. Ministrowi Finansów, a od 28 września 2016 r. Ministrowi Rozwoju i Finansów.

W zamieszczonych w *Analizie* tabelach przyjęto 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.

Dane liczbowe przedstawione w tabelach, wykresach i infografikach mogą wykazywać niewielkie różnice wynikające z zaokrągleń.

<sup>6</sup> Obwieszczenie Prezesa GUS z dnia 15 maja 2017 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2016 r. (M.P. poz. 447).

### 3. Zakres podmiotowy i rzeczowy kontroli budżetowej

Głównym celem, przeprowadzonej w okresie od stycznia do maja 2017 r., kontroli wykonania budżetu państwa było dokonanie oceny wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 oraz wydanie opinii o prawidłowości rozliczenia finansowego budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Ustalenia wynikające z tej kontroli umożliwiły dokonanie oceny prawidłowości wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez dysponentów części budżetu państwa oraz wykonania planów finansowych przez kierowników państwowych jednostek budżetowych (dysponentów II i III stopnia), skuteczności i efektywności realizacji budżetu w układzie zadaniowym, kompletności i poprawności ksiąg rachunkowych w wybranych częściach budżetu państwa mających najistotniejszy wpływ na realizację budżetu państwa i budżetu środków europejskich, wykonania planów finansowych pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych oraz wykonania zadań związanych z bankową obsługą budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Umożliwiły one również wydanie opinii o prawidłowości rozliczenia budżetu państwa.

Przedmiotowy zakres kontroli obejmował w szczególności:

- dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa oraz źródła jego finansowania,
- dochody, wydatki i wynik budżetu środków europejskich,
- poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych,
- przychody i koszty wybranych jednostek sektora finansów publicznych,
- przychody i rozchody budżetu państwa,
- należności i zobowiązania państwowych jednostek budżetowych oraz zobowiązania z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, a także emitowanych papierów skarbowych,
- funkcjonowanie stabilizującej reguły wydatkowej.

Przyrost długu Skarbu Państwa podlegał kontroli w zakresie osiągnięcia celów zapisanych w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych*, w szczególności minimalizacji kosztów obsługi długu. Kontroli podlegały poszczególne czynniki oddziałujące na zwiększenie poziomu długu, zwłaszcza wynikające z potrzeb pożyczkowych netto. Badano również poprawność przeprowadzonej konsolidacji długu, polegającej na wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami organizacyjnymi, podmiotami Skarbu Państwa i sektora publicznego.

Działania kontrolne koncentrowały się na zagadnieniach istotnych z punktu widzenia celów kontroli. Badana była w szczególności zgodność realizacji dochodów i wydatków z ustawą budżetową na rok 2016, przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup> oraz wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi, jak również prawidłowość stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>8</sup>, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>9</sup> oraz innych ustaw regulujących gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych.

W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych szczególną uwagę zwracano na nieprawidłowości wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>10</sup>, występowanie zjawisk i mechani-

---

<sup>7</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

<sup>10</sup> Zakres i zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określają przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168, ze zm.).

zmów korupcyjnych oraz na inne istotne nieprawidłowości z punktu widzenia kryteriów kontroli określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

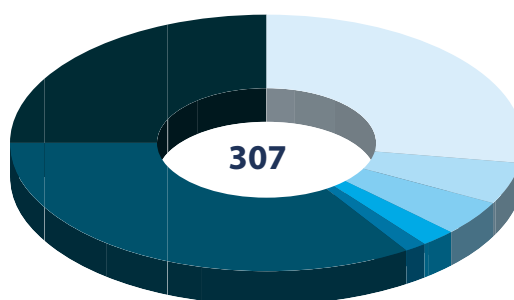
W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. przeprowadzono 327 kontroli w 307 jednostkach. Kontrolą objęto wszystkich dysponentów części budżetu państwa, z wyjątkiem niektórych samorządowych kolegiów odwoławczych i sądów apelacyjnych<sup>11</sup>, państwowe fundusze celowe, wybrane agencje wykonawcze i państwowe osoby prawne, wybrane jednostki samorządu terytorialnego oraz wybrane inne jednostki realizujące wydatki publiczne, w tym jednostki spoza sektora finansów publicznych.

Kontrolę wykorzystania dotacji przeprowadzono u wybranych 104 beneficjentów w ramach części *Gospodarka złożami kopalin, Szkolnictwo wyższe, Transport, Zdrowie* oraz *Budżety wojewodów*.

Kontrolę obsługi budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeprowadzono w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego.

Infografika 1. Liczba jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2016 r.

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| Urzędy centralne               | 85  |
| Urzędy wojewódzkie             | 16  |
| Sądy, prokuratury              | 14  |
| Samorządowe Kolegia Odwoławcze | 7   |
| Regionalne Izby Obrachunkowe   | 4   |
| Beneficjenci dotacji           | 104 |
| Inne                           | 77  |



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

<sup>11</sup> Kontrolą objęto siedem samorządowych kolegiów odwoławczych i cztery sądy apelacyjne.



---

## II. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI

W 2016 r. nastąpiło spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego zarówno w Polsce, jak i na świecie. W Polsce było to wynikiem niższych inwestycji, co związane było z okresem przejściowym w finansowaniu projektów inwestycyjnych z budżetu Unii Europejskiej. Gospodarka Polski zachowała jednak przewagę pod względem dynamiki produktu krajowego brutto nad większością gospodarek europejskich.

Średnia stopa bezrobocia w Polsce osiągnęła najniższy poziom od 1991 r. i była niewiele wyższa od tej, jaka występowała w krajach charakteryzujących się najniższym bezrobociem w Unii Europejskiej. Taki poziom stopy bezrobocia w połączeniu ze stosunkowo wysokim wzrostem wynagrodzeń oraz wprowadzeniem świadczenia wychowawczego dla osób wychowujących dzieci spowodował wzrost siły nabywczej mieszkańców Polski.

Budżet państwa i budżet środków europejskich, podobnie jak plany finansowe pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych, zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową, pomimo że realizacja przebiegała przy parametrach makroekonomicznych gorszych od zakładanych.

*Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. przekazuje rzetelny obraz wykonania budżetu państwa.*

Skala i rodzaj nieprawidłowości stwierdzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. nie były znaczące, a ich zakres był podobny jak w latach ubiegłych. Dotyczyły najczęściej nieprawidłowego udzielania i wykorzystania dotacji, niecelowego wydatkowania środków publicznych, naruszenia procedur udzielania zamówień publicznych, błędów w sprawozdaniach budżetowych oraz niedochodzenia należności budżetowych.

Nadal w szybkim tempie rosły zaległości podatkowe, które w trakcie 2016 r. wzrosły blisko o 1/3 i na koniec roku wyniosły 76,8 mld zł. Na zbliżonym poziomie do roku ubiegłego pozostawał wskaźnik zrealizowanych dochodów podatkowych do sumy tych dochodów i przyrostu ich należności, który wyniósł 92,9%. W 2016 r. podjęto szereg działań mających na celu ograniczenie szarej strefy w gospodarce oraz uszczelnienie systemu podatkowego.

Realny poziom stóp procentowych w Polsce w 2016 r. pozostawał relatywnie wysoki na tle innych krajów europejskich, z uwagi na deflację i brak zmian nominalnych stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego. Rada Polityki Pieniężnej nie dokonała zmiany stóp procentowych, ponieważ przyczyną deflacji były czynniki pozostające poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej, tj. spadek cen surowców energetycznych na świecie, w tym cen ropy i gazu ziemnego. Deflacja nie przełożyła się negatywnie na oczekiwania i decyzje konsumentów, ani nie spowodowała istotnych zaburzeń w gospodarce.

### Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

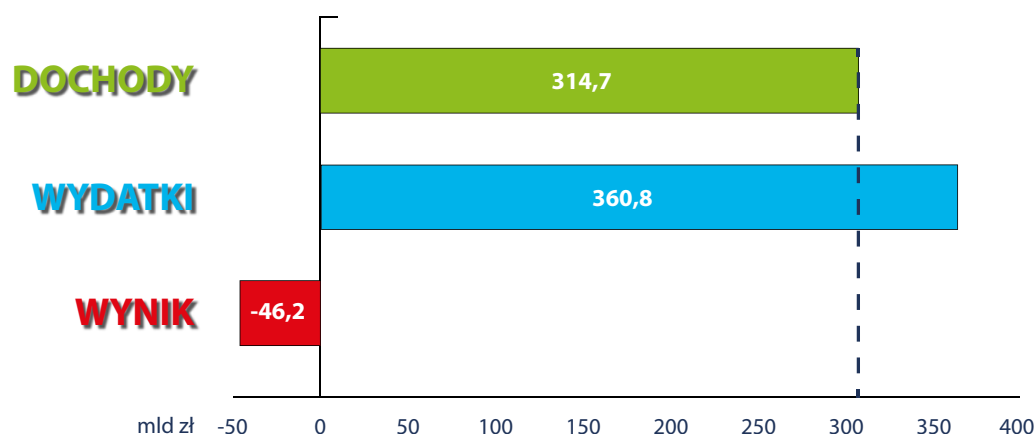
1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie ustawy budżetowej na rok 2016. Ogólną ocenę potwierdzają oceny wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach budżetu państwa.

2. Budżet państwa w 2016 r. został wykonany zgodnie z ustawą budżetową. Dochody budżetu państwa wyniosły 314,7 mld zł i były o 0,3% wyższe niż zaplanowano oraz o 8,8% większe niż w 2015 r.

Wydatki budżetu państwa wyniosły 360,8 mld zł. W kwocie tej 0,75 mld zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2016 roku. Zrealizowane wydatki były o 2,1% niższe od limitu ustawowego. W rezultacie deficyt budżetu państwa wyniósł 46,2 mld zł i ukształtował się o 15,7% poniżej kwoty planowanej w ustawie budżetowej (54,7 mld zł).

Uzyskane dochody, podobnie jak w roku poprzednim, pozwoliły na sfinansowanie 87,2% wydatków budżetu państwa.

Infografika 2. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w 2016 r.

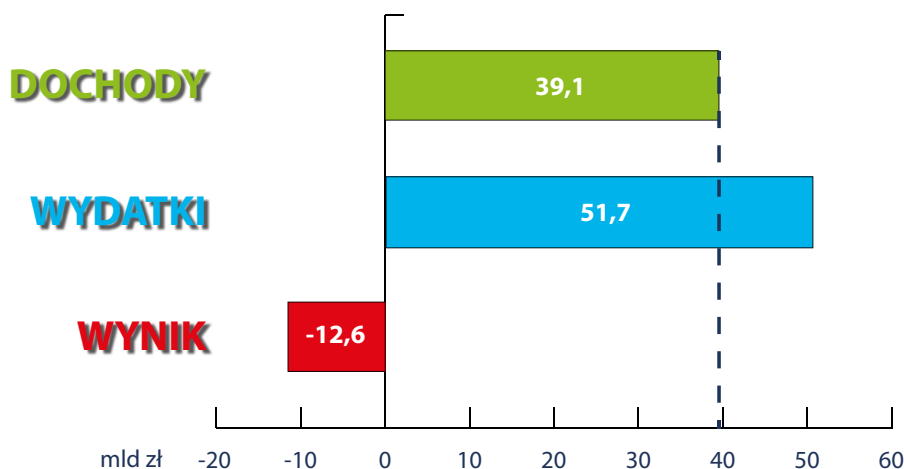


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

3. Dochody budżetu środków europejskich zostały wykonane w kwocie 39,1 mld zł (w 2015 r. wyniosły one 64,5 mld zł, a w 2014 r. 68,1 mld zł) i stanowiły 73,1% planu po zmianach. Były to najniższe dochody od czasu wyodrębnienia budżetu środków europejskich, z wyłączeniem 2010 r.

Zrealizowane wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 51,7 mld zł (67,7 mld zł w 2015 r. i 68,4 mld zł w 2014 r.), tj. 72,2% limitu określonego w ustawie budżetowej. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 12,6 mld zł i był niższy od znowelizowanego planu o 5,6 mld zł. Deficyt budżetu środków europejskich nie był wynikiem braku środków przekazanych z Komisji Europejskiej, lecz wynikał z decyzji Ministra Finansów o sposobie wykorzystania przekazanych środków, pochodzących z refundacji i zaliczek. Część środków nieprzekazana na dochody budżetu środków europejskich była, zgodnie z procedurą wewnętrzną Ministerstwa Finansów, wykorzystywana do zarządzania płynnością. Tylko w 2016 r. Komisja Europejska przekazała Polsce kwotę 43,3 mld zł, a na dochody (dochody budżetu środków europejskich oraz dochody budżetu państwa w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*) przekazano 40,3 mld zł. Wynikało to z przyjęcia w Ministerstwie Finansów w 2014 r. wewnętrznej procedury zarządzania środkami walutowymi, zgodnie z którą środki walutowe są przekazywane na rachunek przychodów i służą zarządzaniu płynnością budżetu państwa. Środki niezbędne do rozliczenia programów operacyjnych i Wspólnej Polityki Rolnej są finansowane niezależnie od wpływów z Komisji Europejskiej. Środki te mogą pochodzić z wymiany walut unijnych na złote.

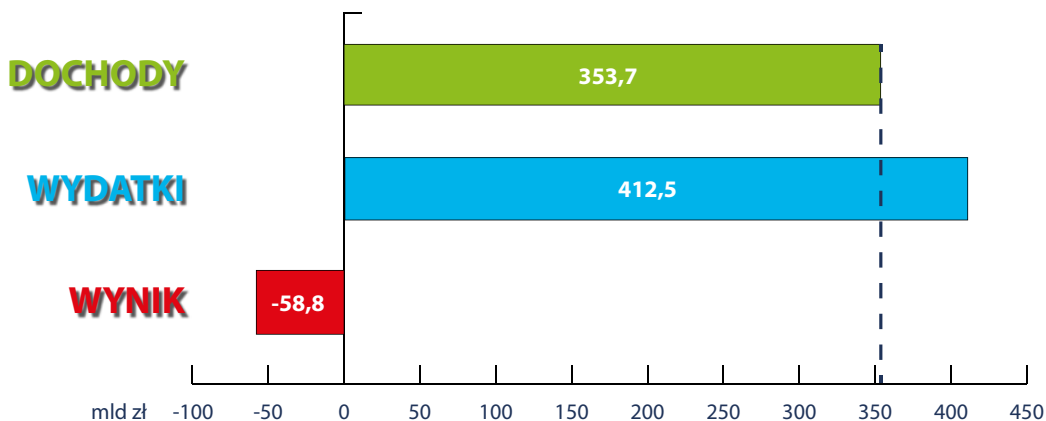
Infografika 3. Dochody, wydatki i wynik budżetu środków europejskich w 2016 r.



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

- Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 353,7 mld zł i ukształtowały się na poziomie dochodów zrealizowanych w 2015 r. (353,6 mld zł). Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 412,5 mld zł i były wyższe o 3,3% od wydatków poniesionych w 2015 r. Łączny wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł minus 58,8 mld zł i był o 13,0 mld zł wyższy od deficytu zrealizowanego w 2015 r.

Infografika 4. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2016 r.



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

- W 2016 r. nominalne wzrosty państwowego długu publicznego oraz jego głównej składowej, czyli długu Skarbu Państwa, były najwyższe co najmniej od 2002 r. Odnotowane w 2016 r. zwiększenia relacji długu Skarbu Państwa do PKB oraz państwowego długu publicznego do PKB były najwyższe od 2004 r.

### Opinia o sprawozdaniach budżetowych

6. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.* przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz wyniku budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli wyraża również pozytywną opinię o prawidłowości sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych przez dysponentów części budżetowych. Wyrażona opinia opiera się na obiektywnych dowodach uzyskanych w trakcie badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli opartą na międzynarodowych standardach rewizji finansowej.

7. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 101 dysponentów części budżetowych (97,1%), w tym 19 z 20 dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych, a także 177 kontrolowanych dysponentów III stopnia (93,7%).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że dane wykazane w sprawozdaniach łącznych wynikają ze sprawozdań jednostkowych, a dane w sprawozdaniach jednostkowych, zgodne są 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 prawidłowość danych wykazanych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.*

Nie sporządzono w systemie obsługi budżetu państwa TREZOR sprawozdań budżetowych na dzień zniesienia prokuratur apelacyjnych, co zrodziło ryzyko braku przejrzystości w zakresie wykonania budżetu państwa.

8. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie prawidłowość ksiąg rachunkowych u wszystkich kontrolowanych w tym zakresie dysponentów 20 części budżetowych. Na podstawie przeprowadzonej kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości w zapisach dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań.

### Sytuacja społeczno-gospodarcza

9. W 2016 r. nastąpiło w Polsce spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego. Produkt krajowy brutto, który w 2014 r. wzrósł realnie o 3,3%, a w 2015 r. – o 3,8%, w 2016 r. zwiększył się tylko o 2,7%. Spowolnienie wynikało między innymi z niższych niż w 2015 r. inwestycji. Ograniczenie skali inwestycji dotyczyło niemal wszystkich krajów Unii Europejskiej z Europy Wschodniej i związane było ze wstępną fazą realizacji projektów inwestycyjnych współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020.
10. Mimo zmniejszenia się nakładów na inwestycje w 2016 r. o prawie 8% w stosunku do wielkości z 2015 r., nakłady te pozostały na stosunkowo wysokim poziomie. W 2016 r. nakłady brutto na środki trwałe, liczone w cenach stałych, były wyższe o 7,5% od nakładów zrealizowanych w 2013 r.
11. W 2016 r. spożycie w sektorze gospodarstw domowych zwiększyło się względem 2015 r. o 3,8%. Był to najwyższy wzrost konsumpcji prywatnej w Polsce od 2008 r. Wysoki wzrost spożycia w sektorze gospodarstw domowych umożliwił utrzymanie tempa wzrostu gospodarczego powyżej



średniej unijnej, mimo zmniejszenia się skali inwestycji. Dodatkowym czynnikiem wspierającym wzrost gospodarczy było rosnące spożycie publiczne, które zwiększyło się w stosunku do 2015 r. o 2,8%.

12. Według szacunków Eurostatu wydajność pracy w Polsce zwiększyła się w 2016 r. o 2,0% w stosunku do roku poprzedniego, podczas gdy średnio w Unii Europejskiej – zaledwie o 0,6%. Od 2010 r. wydajność pracy w Polsce zwiększyła się o 13,9%, a średnio w Unii Europejskiej – o 5,8%.
13. Polska coraz lepiej radzi sobie z problemem ubóstwa i wykluczenia społecznego. W 2015 r. prawie 24% ludności Unii Europejskiej żyło w gospodarstwach domowych zagrożonych biedą lub społecznym wykluczeniem. W Polsce odsetek takich osób był nieco mniejszy (ponad 23%). Ponadto w 2015 r., po raz pierwszy od wielu lat, do 5,6% obniżył się udział osób zagrożonych skrajnym ubóstwem w populacji mieszkańców Polski. W latach wcześniejszych, mimo stałego wzrostu gospodarczego i poprawy warunków życia, udział ten sukcesywnie się zwiększał. Stopniowo zmniejsza się też udział osób zagrożonych ubóstwem relatywnym, wynoszący w 2010 r. 17,4% ludności Polski, a w 2015 r. – 15,5%.
14. Wciąż nierozwiązanym problemem pozostaje trudna sytuacja mieszkaniowa oraz niska jakość służby zdrowia w Polsce. W 2015 r. ponad 43% osób mieszkało w Polsce w domach i mieszkaniach o zbyt małej powierzchni, podczas gdy w całej Unii Europejskiej liczba takich osób nie przekraczała 17%. Ponadto Polska zajęła w Europejskim Konsumenckim Rankingu Zdrowia w 2016 r. dopiero 31 miejsce na 35 państw ocenianych. Bardzo nisko oceniono między innymi przestrzeganie praw pacjenta, dostępność usług medycznych, zakres oferowanych usług oraz dostęp do leków. W 2016 r. niespełna 58% mieszkańców Polski deklarowało dobry lub bardzo dobry stan zdrowia przy średniej dla Unii Europejskiej wynoszącej prawie 67%.

### Założenia makroekonomiczne

15. Prognoza głównych parametrów makroekonomicznych przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2016<sup>12</sup>, tj. tempa wzrostu PKB (3,8%) oraz cen towarów i usług konsumpcyjnych (1,7% w ujęciu średniorocznym) była bardziej optymistyczna niż prognozy przedstawiane dla Polski między innymi przez Komisję Europejską, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD<sup>13</sup>, Narodowy Bank Polski, a także przez analityków bankowych. W odniesieniu do tych dwóch parametrów różnice nie były jednak znaczące. Ministerstwo Finansów oszacowało dynamikę PKB wyżej o 0,1-0,5 punktu procentowego, a dynamikę cen towarów i usług wyżej o 0,2-0,7 punktu procentowego. Znacznie ostrożniej prognozowano stopę bezrobocia, nawet o blisko 3 punkty procentowe wyżej, niż inne ośrodki analityczne<sup>14</sup>.
16. Główne parametry prognozy makroekonomicznej ukształtowały się w 2016 r. następująco: dynamika realna produktu krajowego brutto – 2,7% (mniej o 1,1 punktu procentowego od prognozowanej), stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku 2016 – 8,3% (o 1,4 punktu procentowego poniżej szacunku), a deflacja – 0,6% (mniej o 2,3 punktu procentowego od prognozy).

---

<sup>12</sup> Projektach ustawy budżetowej na rok 2016 przekazanych do Sejmu we wrześniu i grudniu 2015 r.

<sup>13</sup> Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD).

<sup>14</sup> Podmioty szacujące stopę bezrobocia stosowały różne metody, jednak nawet po uwzględnieniu różnic metodologicznych, szacunek dokonany w Ministerstwie Finansów był pesymistyczny.

Średni roczny kurs złotego wobec euro (4,4 zł) i dolara amerykańskiego (3,9 zł) był wyższy od prognozowanego.

Wśród najważniejszych czynników gospodarczych, które wpłynęły na niewykonanie parametrów makroekonomicznych była niepewność na międzynarodowych rynkach finansowych, niskie ceny surowców i żywności na rynkach globalnych oraz spadek popytu inwestycyjnego w kraju.

Zbliżona do prognozowanej była natomiast dynamika spożycia. Spożycie prywatne wzrosło realnie o 3,8%, wobec prognozowanego w Ministerstwie Finansów wzrostu o 3,7%.

## Planowanie budżetu państwa

17. W ustawie budżetowej na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. dochody budżetu państwa zaplanowano w kwocie 313,8 mld zł, wydatki 368,5 mld zł, a deficyt 54,7 mld zł. W porównaniu do roku 2015 planowane dochody, wydatki i deficyt podwyższono o 9,5%.

W prognozie dochodów budżetu państwa na rok 2016 nowymi pozycjami były podatek od niektórych instytucji finansowych (5,5 mld zł) i podatek od sklepów wielkopowierzchniowych (2,0 mld zł). Zaplanowane z tytułu podatku od towarów i usług dochody w kwocie 128,7 mld zł stanowiły 41,0% dochodów budżetu państwa ogółem i 46,6% dochodów podatkowych. W prognozie dochodów niepodatkowych ujęto wpłatę z tytułu opłat jednorazowych za rezerwacje częstotliwości z zakresu 800 i 2600 MHz (9,2 mld zł) i wpłatę z zysku Narodowego Banku Polskiego (3,2 mld zł). Te dwie pozycje stanowiły 34,5% prognozy dochodów niepodatkowych. Udział pozycji *Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe* uległ zwiększeniu w dochodach budżetu państwa z 5,8% w 2015 r. do 7,3% w 2016 r.

W porównaniu do limitu wydatków obliczonego dla podmiotów sektora finansów publicznych przy pomocy stabilizującej reguły wydatkowej<sup>15</sup> i przyjętego w ustawie budżetowej na rok poprzedni, wielkości ustalone na 2016 r. uległy zwiększeniu, głównie na skutek zmiany formuły reguły. Limit wydatków podmiotów objętych regułą został zwiększony z 519,4 mld zł do 553,5 mld zł (tj. o 34,1 mld zł), a limit wydatków budżetu państwa o 29,6 mld zł (do 373,9 mld zł).

W limicie wydatków zaplanowano środki na realizację zadań kontynuowanych oraz nowych, w tym 17,1 mld zł na realizację priorytetowego Programu *Rodzina 500 plus*.

Dochody budżetu środków europejskich na rok 2016 zaplanowano w kwocie 62,4 mld zł, wydatki 71,6 mld zł, a deficyt 9,2 mld zł.

18. Ustawa budżetowa na rok 2016 była dwukrotnie nowelizowana. Pierwsza zmiana polegała na zmniejszeniu kwoty planowanych dochodów budżetu środków europejskich o kwotę 9,0 mld zł (do 53,4 mld zł) i zwiększeniu deficytu budżetu środków europejskich o tę samą kwotę (do 18,2 mld zł). Celem zmiany było złagodzenie negatywnych skutków kryzysu na rynkach rolnych spowodowanych spadkami cen produktów rolnych, jako uboczny efekt embarga rosyjskiego. Druga zmiana umożliwiała Ministrowi Finansów utworzenie rezerw celowych z kwoty wydatków zablokowanych przez dysponentów części budżetowych z przeznaczeniem na zakup dóbr kultury i dotacje celowe dla Agencji Rezerw Materiałowych oraz dla Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców.

<sup>15</sup> Art. 112aa ustawy o finansach publicznych. W praktyce stabilizująca reguła wydatkowa jest wiążąca dla państwowych jednostek budżetowych oraz wybranych, największych funduszy celowych.

19. Podobnie jak w latach poprzednich, w 2016 r. nie wzmocniono nadrzędnej roli planowania wieloletniego nad planowaniem rocznym, tj. nie sformułowano twardych ograniczeń budżetowych, które wiązałyby planowanie budżetowe roczne i wieloletnie. Minister Finansów podjął działania na rzecz reformy systemu budżetowego, niemniej jednak – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – mając na uwadze początkowy etap prac, dokonanie oceny, w jaki sposób zaproponowane zmiany wpłyną ostatecznie na integrację planowania wieloletniego i rocznego nie jest obecnie możliwe.

### Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

20. Dochody budżetu państwa wyniosły 314,7 mld zł, tj. 100,3% wielkości planowanej. Przekroczenie prognozy dochodów wystąpiło głównie z powodu wyższych niż założono dochodów niepodatkowych. Dochody niepodatkowe były o 11,7% wyższe od prognozowanych, tj. o 4,2 mld zł. Dochody z tytułu wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego były o 4,7 mld zł wyższe od kwoty ujętej w ustawie budżetowej, podczas gdy dochody z tytułu dywidend od udziałów Skarbu Państwa w spółkach były o 2,0 mld zł niższe od planu.

Największy udział w dochodach budżetu państwa wynoszący 86,8% miały dochody podatkowe. Dochody podatkowe zrealizowane zostały w kwocie 273,1 mld zł i stanowiły 98,9% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. Prawidłowo przewidziano dochody z podstawowych źródeł podatkowych. Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych były wyższe od prognozy o 2,9%, z podatku akcyzowego o 2,6%, a z podatku dochodowego od osób prawnych o 1,2%. Dochody z podatku od towarów i usług były niższe od prognozy o 1,6%. Na niższe wykonanie dochodów podatkowych wpływ miały dokonane w ostatnim miesiącu 2016 r. wysokie zwroty VAT, których ustawowy termin realizacji w znacznej części upływał w styczniu lub lutym 2017 r. Organy podatkowe zwróciły przedsiębiorcom w grudniu 2016 r. kwotę 13,3 mld zł, tj. o 4,9 mld zł wyższą niż w grudniu 2015 r. oraz o 6,0 mld zł wyższą niż średnio w okresie od stycznia do listopada 2016 r.

Dochody budżetu państwa były o 8,8% wyższe niż w roku poprzednim, tj. o 25,5 mld zł. Na znaczny ich wzrost wpływ miały wysokie kwoty dochodów zrealizowanych z tytułów niepodatkowych. W stosunku do roku 2015 dochody niepodatkowe były wyższe o 44,8%, tj. o 12,4 mld zł i pierwszy raz przekroczyły kwotę 40 mld zł. W 2016 r. zrealizowane zostały wpływy z tytułu dokonania rezerwacji częstotliwości z zakresu 800 i 2600 MHz w kwocie 9,2 mld zł. Po dwóch latach przerwy do budżetu państwa wpłynęła wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego, wynosząca 7,9 mld zł. Tak duża wpłata została poprzednio zrealizowana w 2012 r., gdy Narodowy Bank Polski wpłacił do budżetu państwa 8,2 mld zł. Dochody podatkowe były w 2016 r. w porównaniu do roku poprzedniego wyższe o 5,2%, tj. o 13,5 mld zł. Najwyższe tempo wzrostu tych dochodów – 7,1% wystąpiło w podatku dochodowym od osób fizycznych.

21. W trakcie 2016 roku należności budżetu państwa wzrosły o 22,0 mld zł, co stanowiło 7,0% zrealizowanych dochodów budżetu państwa (w 2015 r. – 8,0%). W dalszym ciągu dynamicznie rosły zaległości podatkowe, które stanowiły 79,2% zaległości budżetu państwa.

Zaległości z tytułu podatków wzrosły o 30,2% i według stanu na 31 grudnia 2016 r. wyniosły 76,8 mld zł. Najwięcej (prawie 78%) zaległości podatkowych stanowiły zaległości z tytułu rozliczeń podatku od towarów i usług. Decydujący wpływ na rozmiary należności miały kwoty wymierzone w wyniku wykrycia istotnych nieprawidłowości przez organy kontroli skarbowej i organy podatkowe. Były to kwoty wymierzone w znacznej mierze podmiotom, które już na etapie postępowania kontrolnego nie miały majątku, ani środków na rachunkach bankowych. Postępowanie

nia egzekucyjne prowadzone wobec podmiotów dokonujących oszustw podatkowych, w tym z wykorzystaniem faktur dokumentujących czynności fikcyjne były mało skuteczne.

Organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, intensyfikowały działania kontrolne w priorytetowych obszarach ryzyka i ujawniły znaczne kwoty nieprawidłowości w rozliczeniach kontrolowanych podmiotów. W wyniku postępowań organów kontroli skarbowej wykryto nieprawidłowości na kwotę 22,2 mld zł, tj. wyższą niż w roku poprzednim o 19,7%. Ustalenia kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urzędy skarbowe wzrosły o 41,4% i wyniosły 8,3 mld zł.

W latach 2015–2016 uruchomionych zostało szereg rozwiązań nakierowanych na ograniczenie skali oszustw podatkowych oraz możliwości unikania opodatkowania. Poziom zrealizowanych w 2016 r. wpływów podatkowych wskazuje na pewne wyhamowanie niekorzystnych tendencji, głównie w poborze podatku od towarów i usług. Pierwsze efekty wystąpiły, ale na obecnym etapie jest za wcześnie, aby określić, co było ich przyczyną oraz czy poprawa sytuacji utrzyma się w dłuższym okresie i jak silne będzie to zjawisko.

W ostatnich latach wystąpił także niepokojący wzrost zaległości z tytułów niepodatkowych. Od końca 2013 r. zaległości wzrosły o 7,3 mld zł i wyniosły 20,1 mld zł. Znaczne tempo wzrostu zaległości (12,5% w 2016 r., 9,5% w 2015 r., 27,7% w 2014 r.) było także wynikiem występowania przewlekłości w prowadzeniu postępowań windykacyjnych lub zaniechania dochodzenia należności. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli jednostki budżetowe nie przywiązywały należytej wagi do windykacji niepodatkowych należności Skarbu Państwa.

22. Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 39,1 mld zł, tj. 73,1% planu określonego w znowelizowanej ustawie budżetowej. Były one niższe od dochodów uzyskanych w 2015 r. o 39,4%. W ich strukturze dominującą pozycję stanowiły dochody z tytułu realizacji zadań Wspólnej Polityki Rolnej (49,6%) oraz programów realizowanych w ramach Perspektywy Finansowej 2014–2020 (35,3%). W latach 2013–2016 dochody budżetu środków europejskich pozwoliły na sfinansowanie 96,1% wydatków tego budżetu. Środki europejskie stają się dochodami budżetu środków europejskich po ich przekazaniu na rachunek części *Dochody budżetu środków europejskich*, a nie w momencie ich wpływu do Polski. W 2016 r. w Ministerstwie Finansów została zatwierdzona „Procedura wewnętrzna w sprawie zasad prognozowania dochodów w ramach budżetu środków europejskich”, zgodnie z którą przyjęto generalną zasadę zrównoważenia budżetu, tj. w sytuacji, gdy środki otrzymane z Unii Europejskiej pozwolą sfinansować wydatki danego roku, wówczas wielkość dochodów powinna równoważyć dokonywane wydatki, zgłaszane przez poszczególnych dysponentów na etapie planowania ustawy budżetowej. Zasada ta obowiązywała zarówno przy planowaniu na rok 2016 dochodów i wydatków dla Perspektywy Finansowej 2014–2020 jak i w trakcie ich realizacji w 2016 r. Przestrzeganie tej zasady w 2016 r. ograniczyło dowolność kształtowania przez Ministra Finansów dochodów budżetu środków europejskich i wyniku finansowego budżetu środków europejskich, lecz nie doprowadziło to do zgodności działań Ministra Finansów z zasadą kasowego ujęcia budżetu.

### Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

23. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 412,5 mld zł, z czego wydatki, które nie wygasły z upływem 2016 r. stanowiły 750,3 mln zł (0,2%). Wydatki zrealizowano w 93,7% planu i były one wyższe o 3,3% niż rok wcześniej.

Drugi rok z rzędu odnotowano wzrost wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich ogółem przy obserwowanej w latach wcześniejszych tendencji spadkowej. Złożyło się na to zwiększenie wydatków we wszystkich grupach rodzajowych, z wyjątkiem wydatków majątkowych, które zmniejszyły się o prawie 30% w odniesieniu do roku ubiegłego.

Ponad połowę zrealizowanych w 2016 r. wydatków stanowiły dotacje i subwencje, które łącznie z wydatkami bieżącymi jednostek budżetowych i wydatkami majątkowymi kumulowały ponad 80% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Taka tendencja w strukturze wydatków jest niezmienna od lat.

Największe środki przeznaczono na realizację zadań finansowanych w dziale klasyfikacji budżetowej *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, głównie na dotacje dla Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz na świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego. Drugie co do wielkości były wydatki w dziale *Różne rozliczenia*, tj. wypłata subwencji ogólnej, wpłata środków do budżetu Unii Europejskiej oraz finansowanie regionalnych programów operacyjnych. Na trzecim miejscu znalazły się wydatki w dziale *Pomoc społeczna*, przeznaczone w zdecydowanej większości na dotacje celowe na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom. Wzrost wydatków w tym dziale nastąpił głównie w wyniku realizacji od 1 kwietnia 2016 r. Programu *Rodzina 500 plus*.

24. Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły 34,6 mld zł i były o 7,2% wyższe niż w roku ubiegłym. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 5.061,4 zł i w porównaniu do 2015 r. wzrosło o 6,1%. W 2016 r. zniesiono, obowiązujące od 2010 r., ograniczenie dotyczące wielkości planowanych środków na wynagrodzenia osobowe.
25. Zrealizowane w 2016 r. wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 51,7 mld zł stanowiły 72,2% limitu określonego w ustawie budżetowej oraz 91,8% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania 2015 r. były one niższe o 23,6%. Wydatki na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 24,7 mld zł i stanowiły 47,8% wydatków budżetu środków europejskich ogółem. W porównaniu do wykonania w 2015 r. były niższe o 2,2%. Na realizację programów w ramach Perspektywy Finansowej 2014–2020 wydatkowano w 2016 r. łącznie 13,8 mld zł, tj. o 11,7 mld zł więcej niż w 2015 r.

Niższe od zaplanowanego wykonanie wydatków budżetu środków europejskich wynikało przede wszystkim z wolniejszego, niż pierwotnie przewidywano, tempa realizacji projektów Perspektywy Finansowej 2014–2020. Na programy operacyjne, ukierunkowane w pierwszym rządzie na wprowadzanie innowacji i postępu technologicznego, tj. Program Operacyjny Inteligentny Rozwój i Program Operacyjny Polska Cyfrowa wykorzystano stosunkowo niskie kwoty. W 2016 r. było to odpowiednio 1,2 mld zł oraz 69,4 mln zł, łącznie 9,5% wydatkowanych w ramach tej perspektywy środków. Wydatki na realizację regionalnych programów operacyjnych (RPO) wyniosły 3,5 mld zł, co stanowiło 68,4% planu po zmianach. Dla poszczególnych RPO wskaźnik wykonania planu był znacznie zróżnicowany i kształtował się od 19,6% (RPO Warmia i Mazury) do 93,3% (RPO Województwa Zachodniopomorskiego).

W ramach Perspektywy Finansowej 2014–2020 kwota wydatków kwalifikowalnych wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej do końca 2016 r. poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w części dofinansowywanej przez Unię Europejską wyniosła 15,7 mld zł, co stanowiło 5,1% alokacji na lata 2014–2020.

W kończącej się Perspektywie Finansowej 2007–2013 kwota dofinansowania Unii Europejskiej w złożonych do Komisji Europejskiej od rozpoczęcia tej perspektywy do końca 2016 r. Poświad-



zeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność wyniosła 277,9 mld zł. Stano-  
 wiło to 103,4% alokacji na lata 2007–2013. W porównaniu do stanu na koniec 2015 r. wykorzy-  
 stanie dostępnej alokacji wzrosło o 10,5 punktu procentowego. Komisja Europejska do końca  
 2016 r. zrefundowała 57,9 mld euro, tj. 85,8% alokacji na lata 2007–2013. Kwota ta wraz z kwotą  
 6,2 mld euro, stanowiącą zaliczki przekazane przez Komisję Europejską, wynosiła 95,0% aloka-  
 cji. Wypłata pozostałych 5% alokacji w postaci salda końcowego nastąpi po złożeniu do Komisji  
 Europejskiej dokumentów końcowych i zakończeniu przez nią procedury zamknięcia pomocy.

### Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz inne potrzeby pożyczkowe

26. W 2016 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 46,2 mld zł, a budżetu środków europejskich  
 12,6 mld zł. Łączny deficyt wyniósł 58,8 mld zł i był o 13,0 mld zł wyższy niż w roku poprzed-  
 nim. Stanowił on 3,2% PKB, tj. o 0,6 punktu procentowego więcej niż w 2015 r. Potrzeby pożycz-  
 kowe netto wyniosły 57,1 mld zł i były niższe od planowanych o 26,5 mld zł. Łączna kwota defi-  
 cytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich była wyższa niż potrzeby pożyczkowe,  
 co wynikało z wystąpienia pozycji zmniejszających potrzeby pożyczkowe. Z zarządzania płyn-  
 nością sektora finansów publicznych pozyskano środki w wysokości 3,1 mld zł, a z zarządzania  
 środkami europejskimi pozyskano środki w kwocie 3,0 mld zł. Konieczność ich zwrotu spowoduje  
 jednak powstanie potrzeb pożyczkowych w przyszłości.

Kolejna największa potrzeba pożyczkowa wynikała z finansowania Funduszu Ubezpieczeń Spo-  
 łecznych w kwocie 4,2 mld zł (w 2015 r. przeznaczono na ten cel 8,6 mld zł). Minister Finan-  
 sów finansował FUS poprzez transfery środków z rozchodów budżetu państwa w formie poży-  
 czek dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz uzupełnienia ubytku składek przekazywanych  
 przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych. Był to ósmy rok  
 z rzędu, w którym udzielane były pożyczki w celu uzupełnienia środków na wypłaty z Fundu-  
 szu Ubezpieczeń Społecznych. Łączna kwota zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych  
 z tytułu otrzymanych pożyczek wynosiła na koniec 2016 r. 46,3 mld zł. Od lat obie formy wspar-  
 cia nie były ujmowane w wydatkach. Pozwalały na to obowiązujące przepisy prawa, choć prze-  
 czytyło to charakterowi ekonomicznemu omawianych operacji. Fundusz Ubezpieczeń Społecz-  
 nych nie miał bowiem zdolności do spłaty uzyskanych pożyczek, a środki na refundację ubytku  
 składek przekazanych do otwartych funduszy emerytalnych, choć miały być finansowane z przy-  
 chodów z prywatyzacji, były *de facto* finansowane poprzez emisję skarbowych papierów warto-  
 ściowych. Gdyby powyższe transfery zostały zaliczone do wydatków, deficyt budżetu państwa  
 byłby w 2016 r. o 4,2 mld zł wyższy niż wykazany, a relacja deficytu budżetu państwa do PKB  
 wzrosłaby do 2,7%.

27. Środki w wysokości 57,1 mld zł na finansowanie potrzeb pożyczkowych pozyskiwane były prawie  
 w całości poprzez zaciąganie długu na rynku krajowym (56,9 mld zł). Środki pozyskane na rynku  
 zagranicznym zostały tylko w niewielkiej kwocie (0,2 mld zł) przeznaczone na finansowanie  
 potrzeb występujących w 2016 r. Tymczasem saldo nowo zaciągniętego długu zagranicznego  
 i spłat zadłużenia wyniosło 12,9 mld zł. Niewykorzystane do bieżącego finansowania środki walu-  
 towe zostały ulokowane na rachunkach lokat w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodar-  
 stwa Krajowego.

Do finansowania potrzeb pożyczkowych Minister Finansów wykorzystał również środki złotowe  
 i walutowe pochodzące z konsolidacji środków sektora finansów publicznych i konsolidacji walu-

towej, gromadzone na rachunkach w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego. Wykorzystanie środków pozyskanych z konsolidacji do bieżącego zarządzania budżetem państwa pozwoliło na zmniejszenie emisji skarbowych papierów wartościowych. Rozwiązanie to było korzystne, gdyż koszt pozyskania środków z emisji skarbowych papierów wartościowych był wyższy niż koszt pozyskania środków w wyniku konsolidacji.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych w 2016 r. było przeprowadzane w warunkach historycznie najwyższych stanów wolnych środków, gromadzonych na lokatach złotych i walutowych. Wyniosły one łącznie średnio 49,3 mld zł i były wyższe od stanów z 2015 r. o 1,8 mld zł. Koszt pozyskania i utrzymania w 2016 r. wolnych środków Najwyższa Izba Kontroli oszacowała na 220,4 mln zł. Wyliczone przez Ministerstwo Finansów korzyści pośrednie (1,1 mld zł w długim okresie) wynikały z założeń, że utrzymanie równomiernych, niższych stanów lokat wymagałoby okresowo większych emisji, co z kolei powodowałoby wzrost rentowności sprzedawanych obligacji i skutkowałoby ponoszeniem wyższych kosztów w przyszłości.

Najwyższa Izba Kontroli dokonała analizy założeń przyjętych przez Ministerstwo Finansów w oparciu o rzeczywiste dane z wybranych przetargów. Rzeczywiste rentowności ukształtowały się na poziomach niższych niż przyjęte w założeniach Ministerstwa Finansów. Oznacza to, że faktyczna zmiana rentowności byłaby z dużym prawdopodobieństwem niższa od założeń przyjętych przez Ministerstwo Finansów do wyliczeń, a w rezultacie wpływ wyższych rentowności istotnie odbiegałby od przedstawionych wyliczeń. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przeprowadzanie emisji, powodujących istotny i długotrwały wzrost stanu lokat, których uzasadnieniem jest w szczególności korzystna sytuacja rynkowa, bez istotnego uzasadnienia wynikającego z potrzeb budżetowych, powinno być każdorazowo poprzedzone analizami efektywności pozyskania środków, opartymi o dane możliwie najbardziej zbliżone do aktualnej sytuacji rynkowej, przy uwzględnieniu kosztów utrzymywania wyższego poziomu długu.

### Pozabudżetowe jednostki sektora finansów publicznych

28. W ustawie budżetowej<sup>16</sup> na rok 2016 zawarto plany finansowe 29 państwowych funduszy celowych, 38 państwowych osób prawnych, 10 agencji wykonawczych i 15 instytucji gospodarki budżetowej. Łącznie plany tych instytucji obejmowały przychody w kwocie 265,6 mld zł, w tym dotacje 70,9 mld zł oraz koszty w kwocie 271,2 mld zł. Zrealizowane w 2016 r. przychody wyniosły 268,3 mld zł, w tym dotacje 69,7 mld zł, natomiast koszty 264,4 mld zł.
29. W 2016 r. dysponenci państwowych funduszy celowych zarządzali środkami publicznymi stanowiącymi 13,6% PKB (w 2015 r. 13,3%), w tym Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – 11,3% PKB. Przychody państwowych funduszy celowych wyniosły 251,1 mld zł, z czego 90,9% stanowiły przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego i były wyższe o 1,6% od zaplanowanych w ustawie budżetowej. W latach 2013–2016 następowała sukcesywna poprawa relacji pomiędzy przychodami a kosztami funduszy. Do 2015 r. relacja ta była niekorzystna, bowiem łącznie występowała nadwyżka kosztów nad przychodami, to jednak corocznie różnica ta zmniejszała się z 13,8 mld zł w 2013 r. do 4,5 mld zł w 2015 r. W 2016 r. państwowe fundusze celowe, po raz pierwszy od 2013 r. osiągnęły nadwyżkę przychodów nad kosztami. Łącznie wyniosła ona 2,3 mld zł.

<sup>16</sup> Ustawa z 25 lutego 2016 r., przed nowelizacją.

W okresie 2013–2015 pogłębiał się ujemny stan państwowych funduszy celowych, natomiast w 2016 r. po raz pierwszy nastąpił wzrost stanu funduszy, choć nadal ich stan na koniec tego roku pozostawał ujemny (minus 23,6 mld zł).

Dysponenci państwowych funduszy celowych, posiadający nadwyżki środków pieniężnych, przekazywali wolne środki w zarządzanie Ministrowi Finansów. W przypadku trzech funduszy stan środków pieniężnych na koniec 2016 r. przekraczał wielokrotnie roczne koszty tych funduszy. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, środki funduszy powinny służyć przede wszystkim finansowaniu zadań określonych w ustawach tworzących poszczególne fundusze celowe, przy zastrzeżeniu szczególnego celu działania Funduszu Reprywatyzacji, który może uzasadniać wysoki stan środków pieniężnych tego funduszu. Utrzymywanie na rachunkach pozostałych dwóch funduszy wysokiego stanu środków w długim okresie nie przyczynia się do realizacji celów określonych w ustawach. Na to niekorzystne zjawisko Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę już w latach ubiegłych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, plany finansowe państwowych funduszy celowych wykonane zostały prawidłowo.

30. Państwowe osoby prawne objęte kontrolą zrealizowały plany finansowe zgodnie z założeniami przyjętymi w ustawie budżetowej. Ich przychody w 96,7% pochodziły z przedsięwzięć organizowanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Dotacje z budżetu państwa przekazane 33 państwowym osobom prawnym w łącznej kwocie 263,1 mln zł stanowiły 3,3% zrealizowanych przychodów wszystkich państwowych osób prawnych. Rok 2016 był trzecim z kolei rokiem, w którym państwowe osoby prawne osiągnęły dodatni wynik finansowy (w wysokości 978,2 mln zł), mimo spadku, w porównaniu do 2015 r., finansowania zadań środkami dotacji z budżetu państwa. Świadczy to o poprawie efektywności ich działania i zdolności samofinansowania.

31. W 2016 r. agencje wykonawcze osiągnęły przychody w kwocie 8,4 mld zł, tj. niższe o 7,6% od planowanych oraz niższe o 30,6% od wykonanych w 2015 r. Obniżenie przychodów wynikało głównie z mniejszej sprzedaży mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw<sup>17</sup>. Spośród 10 agencji wykonawczych funkcjonujących w 2016 r. tylko Agencja Nieruchomości Rolnych nie była dotowana z budżetu państwa. Pozostałe agencje otrzymały dotacje z budżetu państwa w łącznej kwocie 5,5 mld zł, tj. o 21,0% mniej niż w 2015 r. Największe środki, podobnie jak w latach poprzednich, zostały skierowane do agencji realizujących zadania badawczo-rozwojowe (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki) oraz ustawowe zadania w rolnictwie (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencja Rynku Rolnego). W wymienionych czterech agencjach dotacje z budżetu państwa stanowiły 97,4% przychodów.

Koszty<sup>18</sup> agencji wynosiły 7,7 mld zł i zostały pokryte w 37,7% przychodami własnymi. Znacznie obniżeniu uległa efektywność działań agencji wykonawczych, które po raz pierwszy od czterech lat poniosły stratę netto w wysokości 574,5 mln zł. Wynik ten był niższy o 1.117,9 mln zł od planu po zmianach i o 1.447,5 mln zł od wykonania w 2015 r. Na pogor-

<sup>17</sup> Dz. U. poz. 585 ze zm.

<sup>18</sup> Koszty planowane oraz poniesione przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencję Rynku Rolnego nie obejmują środków wypłacanych przez te agencje dla beneficjentów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej, obejmują natomiast koszty obsługi administracyjnej realizacji tych zadań.



szenie wyników działalności agencji wykonawczych w zasadniczym stopniu wpłynęło obniżenie przychodów realizowanych przez Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa o 58,4%. Miało to bezpośredni wpływ na wynik finansowy Zasobu, który był trzykrotnie niższy od osiągniętego w roku poprzednim.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, plany finansowe agencji wykonawczych za 2016 r. wykonane zostały prawidłowo, z wyjątkiem planu Polskiej Agencji Kosmicznej. Wykonanie planu tej agencji Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie ze względu na skalę i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości.

32. W 2016 r. przychody instytucji gospodarki budżetowej wyniosły 808,7 mln zł, z czego 112,9 mln zł stanowiły dotacje z budżetu państwa przekazane do Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Centralnego Ośrodka Sportu. W porównaniu do 2015 r. instytucje gospodarki budżetowej zrealizowały przychody niższe o 6,4%. Koszty działalności wyniosły 814,8 mln zł i były również o 6,4% niższe niż w 2015 r. Spośród 15 instytucji funkcjonujących w 2016 r., pięć poniosło straty (w 2015 r. – trzy instytucje).

W latach 2013–2016 instytucje gospodarki budżetowej ponosiły straty, jednak sukcesywnie zmniejszały się one z 15,9 mln zł w 2013 r. do 9,2 mln zł w 2016 r. Wyraźna poprawa wyników finansowych nastąpiła w instytucjach realizujących zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych. W pozostałych instytucjach gospodarki budżetowej straty utrzymywały się na względnie stałym poziomie. Istotny wpływ na łączną wielkość ponoszonych strat miały dwie instytucje, tj. Centralny Ośrodek Sportu (8,2 mln zł) oraz Centrum Usług Wspólnych (9,2 mln zł), które od kilku lat nie są w stanie pokryć kosztów działalności z uzyskiwanych przychodów. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w przypadku Centralnego Ośrodka Sportu – pomimo uzyskiwania corocznie dotacji z budżetu państwa na poziomie około 23 mln zł, to co rok w instytucji tej występuje strata (w latach 2013–2016 na poziomie od 8 mln zł do 15,5 mln zł).

### Sytuacja finansów publicznych

33. Na koniec 2016 r. państwowy dług publiczny, liczony według metodologii krajowej, wyniósł prawie bilion złotych – 965,2 mld zł<sup>19</sup>. Wzrósł on w stosunku do stanu na koniec 2015 r. o 87,9 mld zł, tj. o 10%. Wzrost państwowego długu publicznego był przede wszystkim wynikiem zwiększenia zadłużenia Skarbu Państwa – o 90,5 mld zł. W 2016 r. o 2,5 mld zł zmniejszyło się zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Nieznacznie zmniejszyło się także zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych<sup>20</sup>. Na koniec 2016 r. relacja państwowego długu publicznego do PKB wzrosła do poziomu 52,1%.

Na koniec 2016 r. zadłużenie emitowane na rynku krajowym stanowiło 65,6% długu Skarbu Państwa, a zadłużenie zagraniczne 34,4%. Udział długu nominowanego w walutach obcych w długu Skarbu Państwa, drugi rok z rzędu, zmniejszył się o 0,5 punktu procentowego, co było zbieżne z założeniami strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych. W wyniku niepewności co do rozwoju sytuacji gospodarczej Polski inwestorzy zagraniczni obniżyli swój udział w grupie wierzycieli Skarbu Państwa z 58,1% do 53,4%, tj. o 4,7 punktu procentowego. Dług

<sup>19</sup> Według stanu na 15 maja 2017 r.

<sup>20</sup> Wartość zadłużenia FUS wykazywana w PDP nie obejmuje całego zadłużenia, gdyż obliczana jest z uwzględnieniem eliminacji zobowiązań w sektorze finansów publicznych. W PDP nie jest wykazywany dług FUS wobec Skarbu Państwa z tytułu pożyczek, których łączna wartość na koniec 2016 r. wyniosła 46,3 mld zł.

- ten został zrefinansowany głównie przez banki krajowe, które zwiększyły swoje zainteresowanie skarbowymi papierami wartościowymi po wprowadzeniu podatku od niektórych instytucji finansowych. Aktywa te nie zostały objęte tym podatkiem, w związku z tym inwestycje w skarbowe papiery wartościowe stały się relatywnie bardziej atrakcyjne niż w inne aktywa finansowe o podobnym oprocentowaniu.
34. Na koniec 2016 r. zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych, liczone według metodologii unijnej, przekroczyło bilion złotych. Wyniosło ono 1.006,3 mld zł i było wyższe od stanu na koniec roku poprzedniego o 86,7 mld zł, tj. o 9,4%. Relacja długu do PKB wzrosła o 3,3 punktu procentowego – z 51,1% do 54,4%. Wśród krajów Unii Europejskiej o najniższym poziomie zadłużenia w relacji do PKB w 2016 r. Polska odnotowała spadek o jedną pozycję i znalazła się na jedenastym miejscu. Od 2013 r. różnica pomiędzy państwowym długiem publicznym a długiem instytucji rządowych i samorządowych pozostawała na stałym poziomie około 40 mld zł rocznie. Jest to spowodowane głównie nieujmowaniem w państwowym długu publicznym zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego. Najwyższa Izba Kontroli postulowała w przeszłości ujednolicenie metodologii liczenia długu publicznego, aby procedury ostrożnościowe i sanacyjne dotyczące wielkości zadłużenia obejmowały pełne zobowiązania jednostek publicznych i wykluczona została możliwość niekontrolowanego wzrostu zadłużenia, nieujmowanego w państwowym długu publicznym.
35. Polska w 2016 r. nie kontynuowała prac nad wprowadzeniem euro. Prowadzone były jednak działania na rzecz wzmocnienia konkurencyjności oraz zwiększenia stopnia podobieństwa gospodarczego do strefy euro. Po zakończeniu procedury nadmiernego deficytu Polska podlegała wymogom części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*. Zadeklarowane zostały działania w celu osiągnięcia średniookresowego celu dla Polski, tj. obniżenia deficytu strukturalnego do poziomu 1% PKB po 2019 r.
36. Z treści *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.* wynika, że dochody sektora finansów publicznych w 2016 r. były równe 701,9 mld zł, wydatki – 748,0 mld zł, a deficyt – 46,1 mld zł. Wydatki te w relacji do PKB wyniosły 40,4% i były najniższe od 2000 r. Ograniczenie skali wydatków publicznych wynikało z dużej redukcji wydatków majątkowych, które były o ponad 1/4 mniejsze niż w 2015 r. W tym czasie wydatki bieżące sektora wzrosły prawie o 6%. Mimo tego wzrostu, spowodowanego między innymi wprowadzeniem świadczenia wychowawczego z Programu *Rodzina 500 plus*, wydatki bieżące sektora finansów publicznych w relacji do PKB były w 2016 r. i tak nieco niższe od ich średniej wartości z ostatnich dziesięciu lat.
37. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, podobnie jak w latach poprzednich, dochody i deficyt sektora finansów publicznych zostały obliczone nieprawidłowo, gdyż w obliczeniach po stronie dochodów nie wyeliminowano wpływów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych otrzymanych z budżetu państwa z tytułu refundacji składki przekazanej do otwartych funduszy emerytalnych. W rezultacie dochody i wynik sektora finansów publicznych zostały zawyżone o 3,2 mld zł. Prawidłowa wielkość tych dochodów w 2016 r. wyniosła 698,7 mld zł, co odpowiadało wartości 37,7% PKB. Był to najniższy poziom dochodów publicznych od 2011 r. Jednocześnie prawidłowo obliczony deficyt sektora finansów publicznych był równy 49,3 mld zł, a w relacji do PKB wyniósł 2,7%. Bardzo podobny poziom deficytu sektora finansów publicznych obserwowano w dwóch poprzednich latach.

38. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczony według metodologii unijnej, wyniósł 2,4% PKB, czyli był nieco niższy od deficytu sektora finansów publicznych obliczonego zgodnie z metodologią krajową. Mimo że Polska wyróżniała się w 2016 r. na tle innych krajów unijnych pod względem tempa wzrostu gospodarczego, to miała również jeden z największych poziomów deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w Unii Europejskiej.

Warto jednak podkreślić, że w przypadku Polski wyższy niż średnio w innych krajach Unii deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie stanowił dotychczas zagrożenia dla stabilności finansowej państwa, choć Polska znajduje się od wielu lat w stanie permanentnej nierównowagi finansowej. Średni deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w latach 1995–2016 wynosił 4,2% PKB. Mimo trwałej nierównowagi finansowej Polska nie przekroczyła dopuszczalnego progu długu publicznego, wynoszącego 60% PKB, i należy do grupy państw Unii Europejskiej o umiarkowanym poziomie zadłużenia. Jest to możliwe dzięki temu, że Polska utrzymuje stosunkowo wysokie tempo wzrostu gospodarczego.

39. W 2016 r. zdołano zatrzymać obserwowany od 2008 r. powolny spadek dochodów podatkowych w relacji do PKB. Dalsza erozja dochodów podatkowych mogła zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu państwa.
40. Jednostki samorządu terytorialnego osiągnęły rekordową – od czasu ich reaktywacji w 1990 r. – nadwyżkę budżetową w wysokości 7,6 mld zł. Wynikała ona przede wszystkim z ograniczenia wielkości wydatków majątkowych aż o 1/3 względem poziomu z 2015 r. Nadwyżka ta pozwoliła samorządom zarówno zmniejszyć poziom zadłużenia (o 2,6 mld zł), jak i zgromadzić środki na przyszłe inwestycje.

### Układ zadaniowy wydatków

41. Układ zadaniowy wydatków budżetu państwa w 2016 r., podobnie jak w latach ubiegłych, nie stanowił skutecznego narzędzia efektywnego planowania i realizowania wydatków publicznych.

Dysponenci części budżetowych sprawowali nadzór oraz kontrolę efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, lecz w dalszym ciągu ich działania nie były w pełni skuteczne. Mierniki dla części zadań nie zostały osiągnięte na zaplanowanym przez dysponentów poziomie. Ponadto część sformułowanych przez dysponentów mierników była błędnie skonstruowana, co uniemożliwiało ocenę prawidłowości realizacji niektórych zadań publicznych. Dotyczyło to między innymi mierników bez określonej wartości, nieadekwatnych do zadań, jakościowych i mających nieznaną definicję.

W układzie zadaniowym z grudnia 2015 r. do pomiaru stopnia realizacji zadań zdefiniowano 149 mierników. W 2016 r. dla 88 mierników osiągnięto planowany poziom wykonania, 48 mierników zostało zrealizowanych na poziomie gorszym od zakładanego, a 13 mierników zostało pominiętych w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1.

Dysponenci nie dokonywali zmian w założonych do osiągnięcia poziomach mierników w związku ze zmianami w planie finansowym. Analiza wykazała, że w wielu przypadkach nawet kilkukrotne zwiększenie limitu wydatków na określone zadanie nie powodowało korekty wartości mierników przyjętych dla oceny stopnia realizacji celów danego zadania, mimo iż zmiany limitu wydatków zasadniczo zwiększały możliwości pełniejszego osiągnięcia celów zadania.

Zasady i metody realizacji procesu modyfikacji koncepcji układu zadaniowego nie prowadziły do osiągnięcia zakładanych celów modernizacji systemu finansów publicznych. Układ zadaniowy w dalszym ciągu nie stanowi narzędzia wspomagającego efektywne zarządzanie środkami publicznymi.

### Nieprawidłowości i uwagi

42. Skala i waga nieprawidłowości stwierdzonych w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., podobnie jak w latach ubiegłych, nie była znacząca. Najczęściej powtarzające się w badanym roku nieprawidłowości polegały na:

- niedochodzeniu należności budżetowych,
- błędach w udzielaniu dotacji, jak również w nadzorze nad ich wykorzystaniem,
- niewłaściwym wykorzystaniu dotacji przez beneficjentów,
- niecelowym wydatkowaniu środków,
- nieprzestrzeganiu procedur i przepisów przy udzielaniu zamówień publicznych,
- zawieraniu z osobami fizycznymi umów cywilnoprawnych mających charakter umów o pracę,
- opóźnieniach w realizacji programów wieloletnich,
- regulowaniu zobowiązań z opóźnieniem,
- niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu środków z rezerw celowych,
- błędach w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych,
- ustalaniu mierników uniemożliwiających pomiar efektów zadań stosownie do poniesionych nakładów,
- niewystarczającym nadzorze dysponentów nad jednostkami podległymi oraz nad wykorzystaniem dotacji przez beneficjentów, jak również funkcjonowaniu nieskutecznych mechanizmów kontroli zarządczej.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że wprowadzony przez Ministra Finansów system udzielania dotacji celowych dla gmin na zadania zlecone, w tym z zakresu spraw obywatelskich, nie zapewnił stosowania jednolitego podejścia w skali całego kraju. Tym samym stosowany system nie wpłynął na poprawę przejrzystości finansów publicznych.

### Wnioski

43. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do kontrolowanych jednostek ponad 350 wniosków. Wynikały one z nieprawidłowości dotyczących między innymi błędów w księgowości i sprawozdawczości (około 20% wszystkich wniosków), nieskutecznych mechanizmów systemu kontroli zarządczej (około 13%), jak również błędów popełnianych przy udzielaniu zamówień publicznych (około 8%).

W związku z kontrolą wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do określonych dysponentów części wnioski o rzetelną weryfikację potrzeb zgłaszanych przez beneficjentów w przypadku wniosków o uruchomienie środków z rezerw celowych.

Najwyższa Izba Kontroli nadal dostrzega potrzebę wzmocnienia nadzoru dysponentów części nad realizacją planów finansowych. Wnioski w tym zakresie dotyczą w szczególności dochodzenia należności, wykorzystania dotacji oraz kontynuowania działań w celu poprawy prognozowania dochodów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na opóźnienia we wdrażaniu Perspektywy Finansowej 2014–2020, zwłaszcza niewypełnienie do końca 2016 r. niektórych warunków wstępnych jej realizacji niezbędnych do dokonywania płatności na rzecz państwa członkowskiego, a także nieosiągnięcie planu minimum wydatków certyfikowanych do Komisji Europejskiej. Stan ten wymaga wdrożenia skutecznych mechanizmów zarządczych, pozwalających na długofalową ocenę stopnia osiągania celów i reagowanie na pojawiające się zagrożenia.

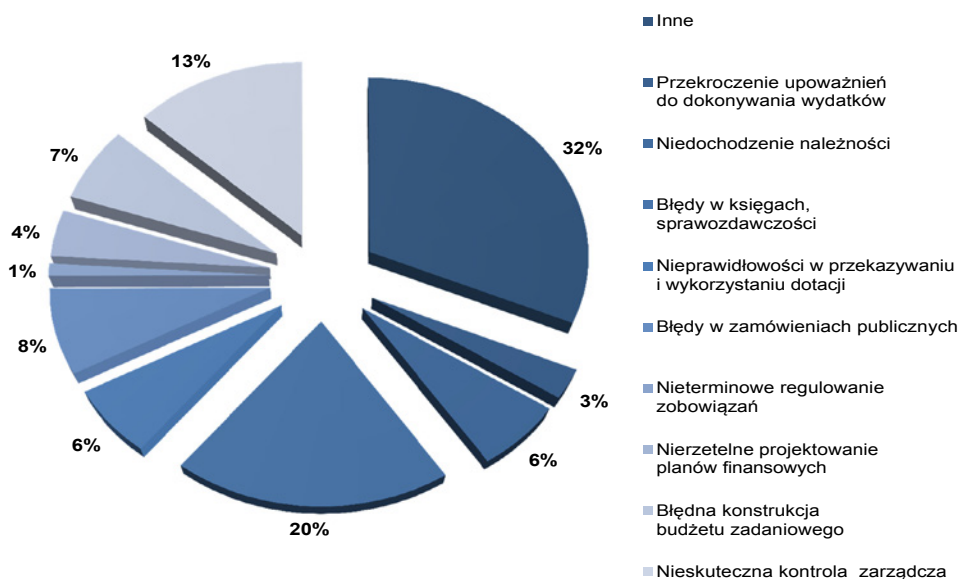
Po raz kolejny zwraca uwagę na utrzymującą się złą kondycję finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zasadna pozostaje zmiana sposobu finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych poprzez zwiększenie udzielanej mu kwoty dotacji zamiast ujmowanego w rozchodach udzielania bezzwrotnych pożyczek oraz pokrywania ubytku składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych, co wpłynęłoby na poprawę przejrzystości finansów publicznych, a także wypracowanie i wdrożenie koncepcji maksymalnego wykorzystania możliwości, jakie daje udział Polski w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych.

Dostrzega również konieczność wprowadzenia rozwiązań umożliwiających kierownictwu Ministerstwa Finansów bieżące monitorowanie realizacji budżetu zadaniowego w zakresie mierników zadań oraz kompleksową analizę efektywności ponoszonych wydatków do zrealizowanych celów. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zasadne jest również przeprowadzenie przez Radę Ministrów szczegółowej analizy stopnia wykonania zadań ujętych w budżecie zadaniowym oraz przyczyn niewykonania części zadań i podjęcie – na podstawie wyników tej analizy – działań usprawniających funkcjonowanie instytucji publicznych.

W świetle wyników kontroli istotnym pozostaje kontynuowanie działań systemowych w zakresie:

- wdrażania kolejnych rozwiązań mających na celu ograniczenie najpoważniejszych zagrożeń dla gromadzenia dochodów budżetowych,
- reformy systemu budżetowego między innymi w celu wzmocnienia roli planowania wieloletniego oraz zwiększenia przejrzystości i jawności wydatkowanych środków publicznych.

Wykres 1. Nieprawidłowości skutkujące sformułowaniem wniosków pokontrolnych w 2016 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

### Realizacja założeń polityki pieniężnej

44. W 2016 r., czwarty rok z rzędu, inflacja kształtowała się poniżej podstawowego celu polityki pieniężnej, ustalonego w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2016* na poziomie 2,5%, z dopuszczalnym symetrycznym przedziałem odchyień o 1 punkt procentowy. Od stycznia do października utrzymywała się deflacja od -1,1% do -0,2%, w listopadzie wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 0%, a w grudniu 0,8%. Rekordowe ujemne odchylenie inflacji od celu wystąpiło w kwietniu 2016 r., gdy osiągnęło poziom -3,6 punktu procentowego.

*Założenia* należy jednak uznać za zrealizowane, gdyż Rada Polityki Pieniężnej dopuszczała okresowe odchylenia od celu i zmienny horyzont powrotu inflacji do ustalonego przedziału odchyień, w zależności od charakteru czynników oddziałujących na przebieg procesów inflacyjnych.

O wystąpieniu deflacji przesądził spadek cen surowców energetycznych na świecie, w tym cen ropy i gazu ziemnego, czyli czynniki pozostające poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej. Deflacja nie przełożyła się negatywnie na oczekiwania i decyzje konsumentów, ani nie wystąpiły istotne zaburzenia w gospodarce.

W *Założeniach* Rada Polityki Pieniężnej kładła nacisk na średniookresowy charakter celu i kształtowanie się średniej inflacji w ostatnich 10 latach w pobliżu 2,5% jako miarę skuteczności polityki pieniężnej. Biorąc pod uwagę taką perspektywę oceny polityki pieniężnej już w momencie przyjęcia *Założeń* na rok 2016 było pewne, że zostaną one zrealizowane. Żeby tak się nie stało w całym roku deflacja musiałaby przekroczyć -6% lub musiałaby wystąpić inflacja przekraczająca 14%, na co nie wskazywały żadne prognozy. Zdaniem Rady Polityki Pieniężnej, przyjęcie w *Założeniach* perspektywy długookresowej, miało podkreślić realizację w przeszłości długofalowej i wiarygodnej polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego, której celem było zakotwiczenie długookresowych oczekiwań inflacyjnych na niskim poziomie oraz elastyczne reagowanie na szoki, co ułatwia stabilizowanie koniunktury.

Rada nie dokonała zmiany stóp procentowych uznając, że taka reakcja nie jest potrzebna. W warunkach deflacji, przy niezmiennych nominalnych stopach procentowych Narodowego Banku Polskiego, realny poziom stóp procentowych w Polsce pozostawał relatywnie wysoki na tle innych krajów europejskich. Utrudnieniem w podejmowaniu decyzji monetarnych była jednak niepewność dotycząca skutków nowych obciążeń podatkowych oraz niskich stóp procentowych dla stabilności sektora finansowego oraz bieżące prognozy Narodowego Banku Polskiego w zakresie wzrostu PKB, które okazały się przeszacowane.

45. Zarząd Narodowego Banku Polskiego, zgodnie z *Założeniami*, stabilizował płynność sektora bankowego, efektywnie wykorzystując do tego operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej. Dzięki temu w 2016 r. osiągnięty został cel operacyjny, ustalony w *Założeniach*, tj. utrzymana została krótkoterminowa stopa procentowa na rynku międzybankowym (POLONIA<sup>21</sup>) w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w stosowaniu przez Narodowy Bank Polski instrumentów polityki pieniężnej.

<sup>21</sup> Stopa POLONIA (ang. Polish Overnight Average) stanowi rzeczywiste średnie oprocentowanie krótkoterminowych niezabezpieczonych lokat międzybankowych na terminy jednodniowe (overnight).



### III. PLANOWANIE BUDŻETU PAŃSTWA

- Tryb opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2016 nie uległ zmianie w relacji do lat poprzednich. W 2016 r. w dalszym ciągu nie wzmocniono nadrzędnej roli planowania wieloletniego.
- Limit wydatków podmiotów sektora finansów publicznych objętych zakresem stabilizującej reguły wydatkowej, zapisany w ustawie budżetowej na rok 2016 w stosunku do roku ubiegłego<sup>22</sup>, uległ zwiększeniu o 34,1 mld zł, a maksymalny dopuszczalny limit wydatków budżetu państwa z 344,4 mld zł do 373,9 mld zł.
- W prognozie dochodów budżetu państwa na rok 2016 (313,8 mld zł) uwzględniono dwie nowe pozycje – podatek od niektórych instytucji finansowych (5,5 mld zł) i podatek od sklepów wielkopowierzchniowych (2,0 mld zł).
- W prognozie dochodów niepodatkowych 34,6% (12,4 mld zł) stanowiły wpłaty jednorazowe – wpływy zadeklarowane przez uczestników aukcji na rezerwacje częstotliwości z zakresu 800 i 2600 MHz oraz wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego.
- Blisko 5% limitu wydatków budżetu państwa na 2016 rok określonego na 368,5 mld zł stanowiły środki na realizację priorytetowego Programu *Rodzina 500 plus*.
- Ustawa budżetowa na rok 2016 została dwukrotnie zmieniona. W wyniku wprowadzonych zmian zmniejszono planowane dochody budżetu środków europejskich oraz umożliwiono utworzenie nowych rezerw celowych z kwoty wydatków zablokowanych przez dysponentów części budżetowych.
- W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2016 z 20 października 2016 r. deficyt budżetu środków europejskich zwiększono o prawie 9 mld zł.

#### 1. Opracowanie ustawy budżetowej

Przygotowanie prognozy do założeń projektu budżetu państwa na 2016 r., a następnie do uzasadnienia do ustawy budżetowej zostało poprzedzone opracowaniem Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2015–2018, który został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 28 kwietnia 2015 r.<sup>23</sup> Zgodnie z art. 105 ustawy o finansach publicznych Wieloletni Plan Finansowy Państwa stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Ustawodawca wdrażając planowanie wieloletnie do systemu finansów publicznych założył, że będzie ono niezbędnym instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi, a także zwiększy przejrzystość i przewidywalność polityki fiskalnej państwa. Już po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r.<sup>24</sup> Najwyższa Izba Kontroli wskazywała, że planowanie wieloletnie nie przyczyniło się do zwiększenia przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej państwa, nie sformułowano twardego ograniczeń budżetowych, które wiązałyby planowanie roczne i wieloletnie oraz, że nie nastąpiła poprawa w zakresie wzmocnienia nadrzędnej roli planowania wieloletniego nad rocznymi planami. Ustalenia te pozostają aktualne również w odniesieniu do trybu prac nad projektem ustawy budżetowej.

<sup>22</sup> Po nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2015.

<sup>23</sup> Uchwała Nr 57 Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2015–2018 (M.P. z 2015 r. poz. 389).

<sup>24</sup> Wystąpienie pokontrolne z dnia 27 kwietnia 2016 r., KBF.410.001.11.2016, P/16/001.

towej na rok 2016. Na potrzebę doskonalenia planowania budżetowego, zarówno w perspektywie rocznej jak i średniookresowej, Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę także po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.<sup>25</sup>

Zgodnie z przyjętymi 26 lipca 2016 r. przez Radę Ministrów *Założeniami reformy systemu budżetowego* projektowane zmiany mają wzmocnić rolę planowania wieloletniego oraz zwiększyć przejrzystość i jawność wydatków ze środków publicznych. Rolę podstawowego instrumentu polityki budżetowej, strukturyzującego proces planowania i określającego priorytety wydatkowe, według założeń reformy, powinny odgrywać wieloletnie założenia polityki budżetowej. Dokument ten, powinien określać kluczowe założenia polityki budżetowej w perspektywie średniookresowej, w tym w szczególności wstępne pułapy wydatków na poszczególne obszary działalności państwa, a także nowe kategorie wydatków, które podlegałyby uszczegółowieniu na kolejnych etapach planowania budżetowego<sup>26</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podjęcie przez Ministra Finansów działań na rzecz reformy systemu budżetowego, niemniej jednak mając na uwadze początkowy etap prac, zauważa, że dokonanie oceny, w jaki sposób zaproponowane zmiany wpłyną ostatecznie na integrację planowania wieloletniego i rocznego nie jest obecnie możliwe.

W dniu 9 czerwca 2015 r. Rada Ministrów uchwaliła *Założenia projektu budżetu państwa na rok 2016*, których projekt wniósł Minister Finansów w dniu 1 czerwca 2015 r. Rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (tzw. notę budżetową) Minister Finansów podpisał 2 lipca 2015 r.<sup>27</sup> Projekt ustawy budżetowej na rok 2016 został opracowany na podstawie 15 formularzy planów rzeczowych zadań (o pięć mniej niż w 2015 r.), 35 formularzy projektu budżetu w danej części budżetowej (o 10 mniej niż w 2015 r.) oraz dwóch formularzy dla projektu wydatków w układzie zadaniowym (o jeden mniej niż w latach 2014–2015). Zmiany te wynikały między innymi z połączenia dotychczas obowiązujących kilku formularzy w jeden, jak również z rezygnacji z konieczności sporządzania odrębnych druków dla wybranych podmiotów z jednoczesnym wprowadzeniem obowiązku opracowania druków obowiązujących wszystkie podmioty. W nocy budżetowej wprowadzono przepisy dotyczące zagregowanego planowania niektórych wydatków bieżących jednostek budżetowych w paragrafie *Grupa wydatków bieżących jednostki*<sup>28</sup>. Paragraf *Grupa wydatków bieżących jednostki* miał zastosowanie do projektu planu, planu i planu po zmianach.

Dysponenci<sup>29</sup>, w wyznaczonych terminach (w lipcu i sierpniu 2015 r.) opracowali i przedłożyli Ministrowi Finansów plany rzeczowe zadań oraz projekty planów dochodów i wydatków. Wstępny projekt ustawy budżetowej na rok 2016 wraz z uzasadnieniem Minister Finansów przekazał Radzie Ministrów 31 sierpnia 2015 r., która 29 września 2015 r. podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia projektu. Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem wpłynął do Sejmu 30 września 2015 r., z zachowaniem terminu określonego w art. 222 Konstytucji oraz art. 141 ustawy o finansach publicznych.

---

<sup>25</sup> Wystąpienie pokontrolne z dnia 27 kwietnia 2015 r., KBF.410.001.11.2015, P/15/001.

<sup>26</sup> *Założenia reformy systemu budżetowego*, Warszawa, Lipiec 2016 r., str. 40.

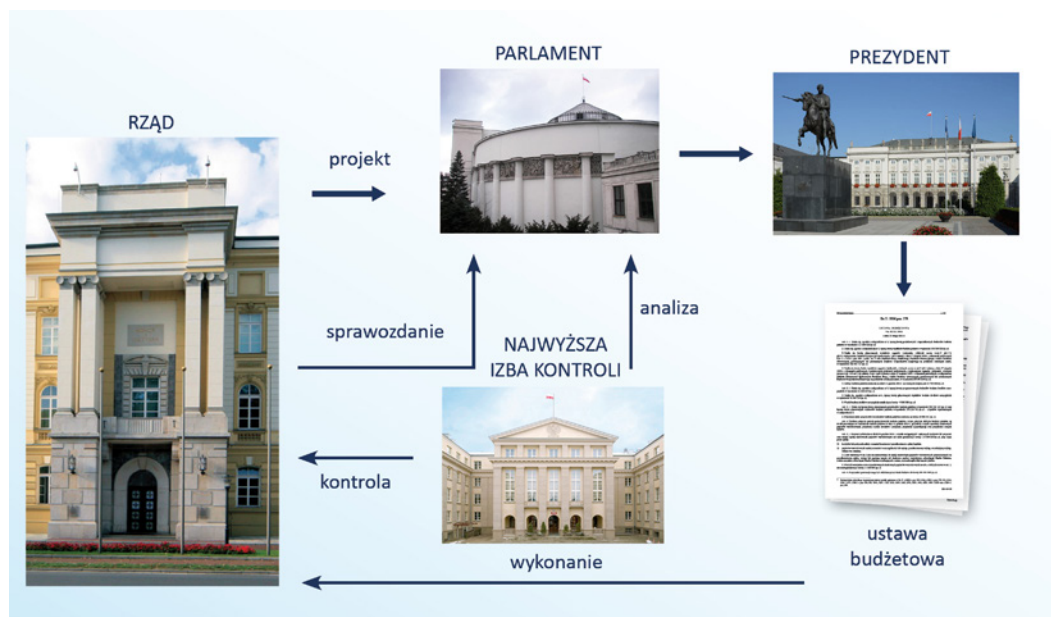
<sup>27</sup> Dz.U. poz. 955, ze zm.

<sup>28</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

<sup>29</sup> Ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie i inni dysponenci części budżetowych, o których mowa w art. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.



Infografika 5. Procedura stanowienia i kontroli wykonania budżetu państwa



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

W wyniku wyborów parlamentarnych i rozpoczęcia VIII kadencji Sejmu, projekt ustawy budżetowej z grudnia 2015 r. uchwaliła Rada Ministrów powołana po ukonstytuowaniu się Sejmu. Zmiany wprowadzone po stronie dochodowej jak i wydatkowej budżetu państwa, w porównaniu z projektem z 29 września 2015 r., miały zapewnić realizację Programu *Rodzina 500 plus*. Celem programu jest wsparcie finansowe dla rodzin wychowujących dzieci oraz przeciwdziałanie spadkowi demograficznemu w Polsce, poprzez przyznanie rodzinom nowego świadczenia.

Projekt ustawy budżetowej z września 2015 r. zakładał deficyt budżetu państwa w kwocie 54.620,0 mln zł, natomiast deficyt w projekcie ustawy budżetowej z grudnia 2015 r. został zwiększony (o 3.120,0 mln zł) do kwoty 57.740,0 mln zł. Ostatecznie w ustawie budżetowej na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. deficyt budżetu państwa został zaplanowany w wysokości 54.740,0 mln zł.

W projekcie ustawy budżetowej z grudnia 2015 r. prognoza dochodów została zwiększona o 16.909,3 mln zł, na skutek zwiększenia przede wszystkim dochodów podatkowych, w tym uwzględnienia dwóch nowych podatków: podatku od sklepów wielkopowierzchniowych o 2.000,0 mln zł oraz podatku od niektórych instytucji finansowych o 5.500,0 mln zł. Większe planowane dochody niepodatkowe wynikały głównie z wpłat z tytułu opłat jednorazowych ze sprzedaży częstotliwości z zakresu 800 i 2600 MHz (LTE) w wysokości 9.233,3 mln zł<sup>30</sup>. Wydatki budżetu państwa zwiększono o kwotę 17.029,3 mln zł, z czego głównie w grupie ekonomicznej *Dotacje i subwencje* z przeznaczeniem na Program *Rodzina 500 plus*.

Projekt ustawy budżetowej przedłożony pod obrady Sejmu we wrześniu 2015 r. zakładał dochody budżetu środków europejskich w wysokości 62.399,3 mln zł, wydatki 71.640,5 mln zł, a deficyt 9.241,3 mln zł. W projekcie z grudnia 2015 r. deficyt zmniejszono (o 0,9 mln zł) do kwoty 9.240,4 mln zł, pozostawiając wydatki na niezmiennym poziomie i zwiększając dochody – do kwoty 62.400,1 mln zł.

<sup>30</sup> Ustawa budżetowa na rok 2016. Uzasadnienie, Warszawa, grudzień 2015, str. 21.

W ramach dalszych prac nad projektem ustawy budżetowej kwota dochodów, wydatków oraz deficytu budżetu środków europejskich nie była zmieniana.

Projekty ustawy budżetowej na rok 2016 zostały przygotowane z uwzględnieniem stabilizującej reguły wydatkowej (SRW). Limit wydatków ustalono z uwzględnieniem zmian wprowadzonych ustawami z dnia:

- 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych<sup>31</sup>, którą z dniem 1 września 2015 r. do jednostek objętych SRW włączono Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG); w celu wyliczenia wielkości, o których mowa w art. 112aa ustawy o finansach publicznych na rok 2016 skorygowano kwotę wydatków przyjętą na 2015 r. o wydatki BFG;
- 10 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych<sup>32</sup>, którą skorygowano formułę reguły poprzez zastąpienie jednorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (wskaźnika CPI) i korekty błędów prognoz tego wskaźnika celem inflacyjnym Narodowego Banku Polskiego (obecnie 2,5%); ponadto wprowadzono możliwość przejściowego zwiększania limitu wydatków o kwoty działań jednorazowych i tymczasowych.

W porównaniu do limitu wydatków przyjętego w ustawie budżetowej na rok 2015 kwota wydatków na 2016 r. uległa znacznemu zwiększeniu, głównie na skutek zmiany formuły liczenia kwoty wydatków. Nieprzekraczalny limit wydatków podmiotów sektora finansów publicznych objętych regułą (tj. w praktyce państwowych jednostek budżetowych oraz wybranych, największych funduszy celowych) został zwiększony z 519.398,6 mln zł do 553.505,2 mln zł (tj. o 34.106,6 mln zł), a limit wydatków budżetu państwa z 344.355,6 mln zł do 373.914,0 mln zł (tj. o 29.558,4 mln zł).

W ustawie budżetowej na rok 2016 wydatki budżetu państwa zaplanowano w kwocie 368.548,5 mln zł, czyli o 5.365,5 mln zł poniżej ustalonego przy pomocy SRW limitu.

Celem SRW ma być zapewnienie stabilności polskich finansów publicznych poprzez utrzymanie wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie średniookresowego celu budżetowego (*Medium Term Budgetary Objective – MTO*), tj. obniżenie tzw. deficytu strukturalnego do poziomu 1 procenta PKB. W *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2015–2018* prognozowano, że w 2018 r. wynik strukturalny<sup>33</sup> wyniesie minus 1,2% PKB, a MTO zostanie osiągnięte w kolejnym roku<sup>34</sup>. Natomiast w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2016–2019* dojście do MTO przesunięto na „zaraz po roku 2019”<sup>35</sup>. W *Programie konwergencji. Aktualizacja 2016*<sup>36</sup>, odejście od ścieżki dochodzenia do MTO w latach 2016–2018 uzasadniono w następujący sposób: „Zrealizowany w 2015 r. wysiłek strukturalny według szacunków Ministerstwa Finansów wyniósł 0,5 pkt. proc. PKB, spełniając wymagania wynikające ze ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego (...). Efekt ten osiągnięto dzięki restrykcyjnej polityce wydatkowej przy jednoczesnym utrzymywaniu się problemów związanych ze stroną dochodową finansów publicznych, a dokładnie mówiąc – luką podatkową, w szczególności luką w VAT. W kolejnych latach planowane jest stopniowe dochodzenie do MTO. Jak wskazano powyżej gwałtowne dostosowanie polityki wydatkowej do erozji wpływów podatkowych wywołałoby zbyt duże zakłócenia w realizacji polityki społeczno-gospodarczej, a w rezul-

<sup>31</sup> Dz.U. poz. 1190.

<sup>32</sup> Dz.U. poz. 2150.

<sup>33</sup> Przy obliczaniu deficytu strukturalnego, w przeciwieństwie do deficytu nominalnego nie uwzględnia się wahań cyklicznych związanych z koniunkturą gospodarczą.

<sup>34</sup> Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2015–2018, str. 35.

<sup>35</sup> Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2016–2019, str. 21.

<sup>36</sup> WPFP na lata 2016–2019, str. 30.

*tacie mogłoby pogłębić problemy fiskalne. Działania Rządu będą więc w kolejnych latach skoncentrowane na zwalczaniu oszustw podatkowych i tym samym odbudowie strumienia dochodów publicznych”.*

Najwyższa Izba Kontroli podziela stanowisko co do potrzeby prowadzenia skutecznych działań na rzecz uszczelniania systemu podatkowego oraz podkreśla znaczenie racjonalizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w ustawie budżetowej na rok 2016 podano w nieprawidłowych wysokościach kwotę planowanych wydatków oraz nieprzekraczalny limit wydatków, o których mowa w art. 112aa ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych. Zapisaną w art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2016 planowaną kwotę wydatków na 2016 r. zaniżono o 37,0 tys. zł, natomiast nieprzekraczalny limit wydatków zapisany w art. 1 ust. 4 został zaniżony o 71,0 tys. zł. Nieprawidłowość ta stanowi niewielki odsetek zapisanych w ustawie wielkości, świadczy jednakże o zawodności mechanizmów kontrolnych przy wyliczaniu kwot za pomocą stabilizującej reguły wydatkowej.

W projekcie ustawy budżetowej z grudnia 2015 r. ujęto wpływy z podatku od niektórych instytucji finansowych i podatku od sklepów wielkopowierzchniowych.

Wyznaczając kwotę planowanych wydatków przy wykorzystaniu SRW optymistycznie zaliczono do działań dyskrejonalnych<sup>37</sup> skutki ustanowienia nowych wyżej wymienionych podatków. Z założenia przyjętego w Ministerstwie Finansów do działań dyskrejonalnych zalicza się działania, których wejście w życie jest wysoce prawdopodobne. Ustawy ustanawiające podatek od niektórych instytucji finansowych i podatek od sprzedaży detalicznej<sup>38</sup> zostały uchwalone w terminie późniejszym, tj. odpowiednio 15 stycznia 2016 r.<sup>39</sup> i 6 lipca 2016 r.<sup>40</sup> Ostatecznie wdrożenie podatku od sprzedaży, w związku z decyzją Komisji Europejskiej<sup>41</sup>, nastąpi od 1 stycznia 2018 r.<sup>42</sup> Zrealizowane natomiast w 2016 r. wpływy z podatku od niektórych instytucji finansowych były poniżej prognozy (o 2,0 mld zł). Z wyjaśnienia uzyskanego w Ministerstwie Finansów wynika, że powyższe zmiany uwzględniono w kwocie wydatków SRW w ustawie budżetowej na rok 2017, w części działań dyskrejonalnych.

W ustawie budżetowej na rok 2016 uchwalonej 25 lutego 2016 r. prognoza dochodów ogółem budżetu państwa była wyższa o 27.108,5 mln zł od dochodów zapisanych w ustawie budżetowej na 2015 r. (po nowelizacji), a dochody podatkowe wyższe od zaplanowanych w ustawie na rok 2015 po nowelizacji o 18.549,0 mln zł. Limit wydatków budżetu państwa był wyższy o 31.868,5 mln zł od limitu zapisanego w ustawie budżetowej na 2015 r. (po nowelizacji). Deficyt budżetu państwa był wyższy do zakładanego w 2015 r. o 4.760,0 mln zł.

<sup>37</sup> Działania dyskrejonalne – to zgodnie z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych (opisem parametru wzoru służącego do obliczenia kwoty wydatków) – prognozowana wartość ogółem działań dyskrejonalnych, o których mowa w rozporządzeniu wymienionym w art. 104 ust. 1 pkt 1, w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, str. 1, ze zm.) planowanych na rok n, jeżeli wartość każdego z nich przekracza 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi.

<sup>38</sup> W trakcie prac legislacyjnych podatek od sklepów wielkopowierzchniowych zastąpiono podatkiem od sprzedaży detalicznej.

<sup>39</sup> Dz.U. poz. 68, ze zm.

<sup>40</sup> Dz.U. poz. 1155, ze zm.

<sup>41</sup> Komisja Europejska wszczęła postępowanie wyjaśniające w sprawie podatku od sprzedaży detalicznej w Polsce w związku z obawą, że progresywne stawki oparte na wielkości przychodów przyznają przedsiębiorstwom o niskich przychodach selektywną przewagę nad ich konkurentami, z naruszeniem unijnych zasad pomocy państwa.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz.U. poz. 2099).

Tabela 1. Planowane dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa w ustawach budżetowych w latach 2014–2016

| Wyszczególnienie                                                      | 2014      | 2015 <sup>1</sup> | 2016      | 3-2      | 4-3      |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------|-------------------|-----------|----------|----------|
|                                                                       | mln zł    |                   |           |          |          |
| 1                                                                     | 2         | 3                 | 4         | 5        | 6        |
| Dochody                                                               | 277.782,2 | 286.700,0         | 313.808,5 | 8.917,8  | 27.108,5 |
| Dochody podatkowe                                                     | 247.980,0 | 257.591,0         | 276.140,0 | 9.611,0  | 18.549,0 |
| Podatki pośrednie                                                     | 179.030,0 | 185.503,0         | 194.149,0 | 6.473,0  | 8.646,0  |
| Podatek od towarów i usług                                            | 115.700,0 | 121.301,0         | 128.683,0 | 5.601,0  | 7.382,0  |
| Podatek akcyzowy                                                      | 62.080,0  | 62.952,0          | 64.083,0  | 872,0    | 1.131,0  |
| Podatek od gier                                                       | 1.250,0   | 1.250,0           | 1.383,0   | 0,0      | 133,0    |
| Podatek dochodowy od osób prawnych                                    | 23.250,0  | 25.610,0          | 26.067,0  | 2.360,0  | 457,0    |
| Podatek dochodowy od osób fizycznych                                  | 43.700,0  | 45.028,0          | 46.894,0  | 1.328,0  | 1.866,0  |
| Podatek od wydobycia niektórych kopalin                               | 2.000,0   | 1.450,0           | 1.530,0   | -550,0   | 80,0     |
| Podatek od niektórych instytucji finansowych                          | -         | -                 | 5.500     | -        | 5.500,0  |
| Dochody niepodatkowe                                                  | 28.148,1  | 27.561,1          | 35.931,0  | -587,0   | 8.369,9  |
| Dywidendy i wpłaty z zysku                                            | 5.207,9   | 6.158,3           | 4.799,7   | 950,4    | -1.358,6 |
| Wpłaty z zysku NBP                                                    | -         | -                 | 3.200,0   | -        | 3.200,0  |
| Cło                                                                   | 2.003,0   | 2.789,8           | 3.034,0   | 786,8    | 244,2    |
| Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe | 18.431,3  | 16.716,4          | 22.924,9  | -1.714,9 | 6.208,5  |
| Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego                             | 2.506,0   | 1.896,6           | 1.972,4   | -609,4   | 75,8     |
| Środki z UE i innych źródeł                                           | 1.654,1   | 1.547,9           | 1.737,6   | -106,2   | 189,7    |
| Wydatki                                                               | 325.287,4 | 336.680,0         | 368.548,5 | 11.392,6 | 31.868,5 |
| Dotacje i subwencje                                                   | 153.487,4 | 168.143,3         | 196.963,1 | 14.655,9 | 28.819,8 |
| Świadczenia na rzecz osób fizycznych                                  | 25.077,8  | 24.832,0          | 25.249,7  | -245,8   | 417,7    |
| Wydatki bieżące jednostek budżetowych                                 | 65.553,7  | 65.841,7          | 68.888,5  | 288,0    | 3.046,8  |
| Wydatki majątkowe                                                     | 14.934,6  | 19.794,4          | 17.699,2  | 4.859,8  | -2.095,2 |
| Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa                               | 36.169,9  | 29.751,6          | 31.799,9  | -6.418,3 | 2.048,3  |
| Środki własne UE                                                      | 17.765,2  | 18.164,5          | 19.243,6  | 399,3    | 1.079,1  |
| Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE                   | 12.298,8  | 10.152,5          | 8.704,4   | -2.146,3 | -1.448,1 |
| Deficyt                                                               | 47.505,2  | 49.980,0          | 54.740,0  | 2.474,8  | 4.760,0  |

<sup>1</sup> Dane po nowelizacji ustawy budżetowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych i sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2014–2016 oraz wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wysokość dochodów podatkowych w 2016 r. ustalono z uwzględnieniem planowanych w Ministerstwie Finansów i podległych jednostkach działań, mających na celu zwiększenie stopnia przestrzegania przepisów podatkowych i poprawę efektywności administracji podatkowej.

Ustalony w ustawie budżetowej na rok 2016 limit wydatków budżetu państwa zapewniał, poza wspomnianym wcześniej finansowaniem Programu *Rodzina 500 plus* (planowany wydatek 17.055,1 mln zł<sup>43</sup>), między innymi:

- zwiększenie o 2.047,9 mln zł wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych<sup>44</sup>; kwota uwzględniała w szczególności środki na podwyżki wynagrodzeń dla grup pracowniczych, które – co do zasady – od 2010 r. były objęte tzw. „zamrożeniem” wynagrodzeń;
- podniesienie wydatków na obronę narodową do wysokości 2% PKB, tj. o 2.935,2 mln zł więcej w stosunku do roku 2015;
- środki na jednorazowe dodatki pieniężne dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenia przedemerytalne, zasiłki przedemerytalne, emerytury pomostowe albo nauczycielskie świadczenia kompensacyjne w 2016 r. – łączny koszt wypłaty tych dodatków ustalono na 1.410,0 mln zł;
- dofinansowanie zadań restrukturyzacyjnych w sektorze górnictwa węgla kamiennego w kwocie 904,9 mln zł;
- dodatkowe środki na weryfikację świadczeń z pomocy społecznej jako skutek podniesienia kwot kryteriów dochodowych oraz niektórych świadczeń z pomocy społecznej od 1 października 2015 r. (zaplanowano środki w kwocie 550,0 mln zł);
- środki na zwiększenie wydatków na weryfikację świadczeń rodzinnych (tj. podwyższenie kwot kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń rodzinnych oraz niektórych świadczeń), na przyznanie świadczenia rodzicielskiego w wysokości 1.000 zł dla osób nieuprawnionych do zasiłku macierzyńskiego, a także na realizację tzw. mechanizmu „złotówka za złotówkę” – beneficjentowi, którego dochód przekroczy kryterium dochodowe umożliwiono otrzymanie świadczenia rodzinnego, ale w wysokości obniżonej o kwotę równą kwocie przekroczenia (554,0 mln zł);
- środki na wprowadzenie bezpłatnych leków dla osób, które ukończyły 75 rok życia (125,0 mln zł).

Limit wydatków na obronę narodową określono w ustawie budżetowej na rok 2016 na poziomie 35.898,7 mln zł, tj. zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>45</sup>. Zgodnie z wyżej wymienionym artykułem na finansowanie potrzeb obronnych corocznie przeznacza się wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 2% PKB z roku poprzedniego. Stosownie do ust. 2 wyżej wymienionej ustawy wydatki te obejmują wydatki budżetowe w części budżetu państwa *Obrona narodowa* oraz wydatki budżetowe w dziale *Obrona narodowa* w innych częściach budżetu państwa. Zgodnie z art. 7 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy udział wydatków majątkowych w wydatkach obronnych wynosi co najmniej 20%. Łącznie wydatki majątkowe na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej zaplanowano w kwocie 10.293,6 mln zł, tj. powyżej limitu o 8,7 punktu procentowego. Wydatki na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności na 2016 r. zaplanowano w kwocie 898,8 mln zł. Stanowiły one 2,5% wydatków na sfinansowanie potrzeb obronnych – zgodnie z art. 7 ust. 3b tej ustawy.

<sup>43</sup> Plan po zmianach wyniósł 17.742,5 mln zł.

<sup>44</sup> Dla pracowników objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw.

<sup>45</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1716, ze zm.



Ustawa budżetowa na rok 2016 została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 3 marca 2016 r.

## 2. Nowelizacje ustawy budżetowej

W trakcie roku budżetowego wprowadzono dwie zmiany ustawy budżetowej na rok 2016.

Projekt pierwszej zmiany, przekazany przez Ministra Finansów na posiedzenie Rady Ministrów w dniu 11 października 2016 r., zakładał zmniejszenie kwoty planowanych dochodów budżetu środków europejskich z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) o kwotę 8.971,0 mln zł (do wysokości 53.429,1 mln zł) i zwiększenie deficytu budżetu środków europejskich o tę samą kwotę (do wysokości 18.211,4 mln zł). W uzasadnieniu podano, że w celu złagodzenia negatywnych skutków kryzysu na rynkach rolnych spowodowanych spadkami cen produktów rolnych, jako uboczny efekt embarga rosyjskiego, państwa członkowskie w 2016 r. uzyskały możliwość wypłaty do 70% dopuszczalnej wysokości zaliczek na poczet płatności bezpośrednich dla producentów rolnych<sup>46</sup>. Z uwagi na niepełne wykonanie zaplanowanych w ustawie budżetowej dochodów budżetu środków europejskich z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej konieczne było zrealizowanie wydatków w ramach deficytu budżetu środków europejskich, który został zwiększony o prawie 9 mld zł. Projekt ustawy przedłożony przez Radę Ministrów nie uległ zmianie w toku prac parlamentarnych. Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2016 została uchwalona 20 października 2016 r.<sup>47</sup>

W ustawie budżetowej na rok 2016 dochody i wydatki budżetu środków europejskich z tytułu WPR zostały zaplanowane w kwocie 26.595,5 mln zł. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli specyfika przepływu środków w ramach WPR, polegająca na znacznych wydatkach w IV kwartale roku budżetowego związanych z wypłatami bezpośrednimi dla rolników, jak również w przypadku roku 2016, potrzeba zwrotu z wpływających refundacji do budżetu państwa, na rachunek finansowania deficytu budżetowego, kwot pozyskanych na finansowanie płatności WPR w 2015 r., już na etapie planowania ustawy budżetowej na rok 2016, wskazywała na znaczne prawdopodobieństwo wystąpienia na koniec 2016 r. deficytu w ramach WPR.

Druga zmiana ustawy budżetowej na rok 2016, przedłożona przez Ministra Finansów 9 grudnia 2016 r. na posiedzenie Rady Ministrów w dniu 12 grudnia 2016 r., zakładała możliwość utworzenia rezerw celowych z kwoty wydatków zablokowanych, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, z przeznaczeniem na:

- zakup dóbr kultury, w tym zabytków, oraz praw do dóbr kultury o szczególnym znaczeniu dla Państwa Polskiego i dziedzictwa kulturowego;
- dotację celową dla Agencji Rezerw Materiałowych na realizację zadań związanych z rezerwami strategicznymi.

W uzasadnieniu podano, że utworzenie rezerw celowych z kwot wydatków zablokowanych przez dysponentów części budżetowych umożliwi sfinansowanie zakupu dóbr kultury, w tym zabytków oraz praw do dóbr kultury o szczególnym znaczeniu dla Państwa Polskiego i dziedzictwa kulturo-

---

<sup>46</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji Unii Europejskiej 2016/1617 z dnia 8 września 2016 r. ustanawiające, za rok składania wniosków 2016, odstępstwo od art. 75 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 1306/2013 w odniesieniu do poziomu zaliczek na płatności bezpośrednie oraz środki obszarowe i środki związane z produkcją zwierzęcą w ramach rozwoju obszarów wiejskich oraz odstępstwo od art. 75 ust. 2 akapit pierwszy tego rozporządzenia w odniesieniu do płatności bezpośrednich (Dz. U. UE L Nr 242 z 9 września 2016, s. 22).

<sup>47</sup> Dz.U. poz. 1759.

wego. Ponadto przewidziano możliwość przekazania z utworzonych rezerw Agencji Rezerw Materiałowych dotacji celowej na realizację zadań związanych z rezerwami strategicznymi. W wyniku prac parlamentarnych dodano kolejny punkt w art. 29a ustawy budżetowej, w którym wskazano, że z zablokowanych środków można utworzyć rezerwy celowe z przeznaczeniem na dotację celową dla Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców.

Ostatecznie ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2016<sup>48</sup> do ustawy budżetowej dodano artykuł 29a w brzmieniu: „Minister Finansów może utworzyć rezerwy celowe z kwoty wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych z przeznaczeniem na:

- 1) zakup dóbr kultury, w tym zabytków, oraz praw do dóbr kultury o szczególnym znaczeniu dla Państwa Polskiego i dziedzictwa kulturowego;
- 2) dotację celową dla Agencji Rezerw Materiałowych na realizację zadań związanych z rezerwami strategicznymi;
- 3) dotację celową dla Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców na realizację ustawowych zadań Funduszu.”

W znowelizowanej ustawie budżetowej nie wskazano w jakiej wysokości mają zostać utworzone nowe pozycje rezerw celowych. Tryb i termin podziału rezerw został określony w ustawie z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016<sup>49</sup>.

Strukturę dochodów i wydatków budżetu państwa w latach 2014–2016 przedstawiono poniżej. W 2016 r. w strukturze dochodów najistotniejsza zmiana polegała na zwiększeniu udziału *Docho-*  
*dów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych*, a w strukturze wydatków na wzroście udziału grupy ekonomicznej *Dotacje i subwencje*, a zmniejszenia w grupach *Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa i Współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej*.

Tabela 2. Struktura planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa w latach 2014–2016

| Wyszczególnienie                             | Struktura dochodów i wydatków budżetu państwa (%) |       |       |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------|-------|
|                                              | 2014                                              | 2015  | 2016  |
| 1                                            | 2                                                 | 3     | 4     |
| Dochody                                      | 100,0                                             | 100,0 | 100,0 |
| Dochody podatkowe                            | 89,3                                              | 89,8  | 88,0  |
| Podatki pośrednie                            | 64,4                                              | 64,7  | 61,9  |
| Podatek od towarów i usług                   | 41,7                                              | 42,3  | 41,0  |
| Podatek akcyzowy                             | 22,3                                              | 22,0  | 20,4  |
| Podatek od gier                              | 0,4                                               | 0,4   | 0,4   |
| Podatek dochodowy od osób prawnych           | 8,4                                               | 8,9   | 8,3   |
| Podatek dochodowy od osób fizycznych         | 15,7                                              | 15,7  | 14,9  |
| Podatek od wydobycia niektórych kopalin      | 0,7                                               | 0,5   | 0,5   |
| Podatek od niektórych instytucji finansowych | -                                                 | -     | 1,8   |

<sup>48</sup> Dz.U. poz. 2100.

<sup>49</sup> Dz.U. poz. 2101.



| Wyszczególnienie                                                      | Struktura dochodów i wydatków budżetu państwa (%) |       |       |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------|-------|
|                                                                       | 2014                                              | 2015  | 2016  |
| 1                                                                     | 2                                                 | 3     | 4     |
| Dochody niepodatkowe                                                  | 10,1                                              | 9,6   | 11,4  |
| Dywidendy i wpłaty z zysku                                            | 1,9                                               | 2,1   | 1,5   |
| Wpłaty z zysku NBP                                                    | -                                                 | -     | 1,0   |
| Cło                                                                   | 0,7                                               | 1,0   | 1,0   |
| Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe | 6,6                                               | 5,8   | 7,3   |
| Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego                             | 0,9                                               | 0,7   | 0,6   |
| Środki z UE i innych źródeł                                           | 0,6                                               | 0,5   | 0,6   |
| Wydatki                                                               | 100,0                                             | 100,0 | 100,0 |
| Dotacje i subwencje                                                   | 47,2                                              | 49,9  | 53,4  |
| Świadczenia na rzecz osób fizycznych                                  | 7,7                                               | 7,4   | 6,9   |
| Wydatki bieżące jednostek budżetowych                                 | 20,2                                              | 19,6  | 18,7  |
| Wydatki majątkowe                                                     | 4,6                                               | 5,9   | 4,8   |
| Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa                               | 11,1                                              | 8,8   | 8,6   |
| Środki własne UE                                                      | 5,5                                               | 5,4   | 5,2   |
| Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE                   | 3,8                                               | 3,0   | 2,4   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych na lata 2014–2016 i danych Ministerstwa Finansów.

## IV. WARUNKI WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ

- **W 2016 r. nastąpiło w Polsce znaczące spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego z 3,8% w 2015 r. do 2,7%. Spowolnienie to wynikało z niższych niż w 2015 r. inwestycji. Ograniczenie skali inwestycji dotyczyło niemal wszystkich krajów Unii Europejskiej z Europy Wschodniej i związane było ze wstępną fazą realizacji projektów inwestycyjnych współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020.**
- **Głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego była szybko rosnąca konsumpcja prywatna. Jej wzrost wynikał z poprawy sytuacji materialnej mieszkańców Polski.**
- **W 2016 r. odnotowano rekordowo niską stopę bezrobocia, stosunkowo wysoki wzrost przeciętnych oraz minimalnych wynagrodzeń, a także wzrost siły nabywczej rodzin wychowujących dzieci, związany z wypłatą świadczenia wychowawczego z Programu Rodzina 500 plus.**
- **Inne niż zakładano w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej wykonanie parametrów makroekonomicznych nie zakłóciło wykonania budżetu państwa.**

### 1. Sytuacja gospodarcza na świecie

Gospodarka światowa w 2016 r. rosła wolniej niż wynikało z prognoz instytucji międzynarodowych. W prognozie Komisji Europejskiej z listopada 2015 r. przewidywano, że wartość światowej produkcji wzrośnie w 2016 r. o 3,5% w porównaniu z 2015 r., w lutym 2016 r. prognozę tę obniżono do 3,3%, a w pierwszych miesiącach 2017 r. skorygowano do 3,0%. Był to drugi rok z rzędu, w którym gospodarka rozwijała się wolniej niż w roku poprzednim. Słabszy wzrost gospodarczy charakteryzował niemal wszystkie regiony świata. Wyjątek stanowiła Wspólnota Państw Niepodległych, w której co prawda zakończyła się recesja, lecz i tak tempo wzrostu należało do najniższych na świecie oraz region Środkowego Wschodu i Afryki Północnej, który utrzymał stosunkowo szybkie tempo wzrostu mimo bardzo niestabilnej sytuacji politycznej i niższych niż przed rokiem cen ropy naftowej.

Łączna wielkość dóbr i usług wytworzonych w krajach wysokorozwiniętych wzrosła w 2016 r. o 1,7%, czyli poniżej średniego tempa wzrostu z lat 1999–2015 wynoszącego 1,9%. Znacznie słabiej niż w dwóch poprzednich latach i dużo wolniej w stosunku do prognoz rozwijała się gospodarka Stanów Zjednoczonych, jednak oczekuje się, że spadek tempa wzrostu PKB miał charakter jednoroczny i w latach następnych amerykańska gospodarka powróci na ścieżkę wzrostu przekraczającego 2% w skali roku. Kontrastuje to z sytuacją gospodarczą krajów strefy euro, w której wzrost gospodarczy po 2010 r. tylko raz – w 2015 r. – osiągnął tempo równe 2%, natomiast w pozostałych latach był wyraźnie niższy, co wskazuje na systemowe bariery wzrostu. Z dostępnych prognoz instytucji międzynarodowych wynika, że w strefie euro również w następnych latach najbardziej prawdopodobne jest utrzymanie tempa wzrostu na poziomie 1,6-1,8% PKB, przy stosunkowo wysokim poziomie bezrobocia, wynoszącym około 9%. Ponieważ tempo wzrostu gospodarczego w całej Unii Europejskiej jest niewiele wyższe niż w strefie euro, oznacza to dalsze zmniejszanie się udziału tego regionu w światowej gospodarce. Należy oczekiwać, że w następnych latach kraje rozwijające się z regionu Azji Wschodniej zachowają pozycję lidera pod względem tempa wzrostu gospodarczego, które w dalszym ciągu będzie przekraczało 6%. Jednocześnie na ścieżkę wzrostu gospodarczego powrócą kraje Ameryki Łacińskiej, zmagające się od 2015 r. z recesją.

Dla Polski szczególnie istotna jest sytuacja gospodarcza Niemiec. Mimo że gospodarka naszego największego partnera handlowego rosła w tempie niewiele wyższym niż gospodarki w całej strefie euro, to zarówno pod względem stopy bezrobocia, jak i pod względem bilansu handlowego Niemcy wyróżniały się na tle innych państw tej strefy. W 2016 r. Niemcy osiągnęły najniższą stopę bezrobocia wśród państw strefy euro, wynoszącą zaledwie 4,1%. W Unii Europejskiej lepszą sytuację pod tym względem obserwowano jedynie w Czechach, gdzie stopa bezrobocia osiągnęła wartość 4,0%. Jednocześnie Niemcy po raz kolejny uzyskały bardzo dużą nadwyżkę handlową, wynoszącą aż 8,7% PKB, co z jednej strony pomogło im poprawić dynamikę produkcji w stosunku do lat poprzednich, a z drugiej stanowiło jedną z przeszkód na drodze ożywienia gospodarczego innych państw, zwłaszcza państw posługujących się wspólną walutą europejską. W 2016 r. Komisja Europejska wskazała, że działania podejmowane przez Niemcy w celu ograniczenia rozmiarów nadwyżki handlowej były daleko niewystarczające i zaleciła zwiększenie nakładów na inwestycje publiczne pobudzające popyt krajowy<sup>50</sup>.

Warto dodać, że problem nadmiernej nadwyżki handlowej Niemiec nie dotyczy relacji handlowych z Polską. W ostatnich latach to Polska posiadała dodatnie saldo obrotów handlowych z Niemcami, niejako korzystając z dobrej koniunktury gospodarczej w tym kraju. W 2016 r. tempo wzrostu obrotów handlowych Polski z Niemcami było dwukrotnie wyższe od tempa wzrostu obrotów handlowych z innymi krajami, dzięki czemu udział wartości handlu z Niemcami przekroczył 25% całkowitych obrotów handlowych Polski.

O ile w Niemczech zdołano przezwyciężyć skutki kryzysu – obserwowane tam w 2016 r. tempo wzrostu PKB było zbliżone do długookresowego tempa wzrostu gospodarczego w tym kraju, a stopa bezrobocia najniższa od kilkudziesięciu lat – to w pozostałych dużych gospodarkach strefy euro sytuacja ekonomiczna wciąż była daleka od stanu równowagi. Gospodarka Francji drugi rok z rzędu rosła w tempie niewiele wyższym od 1%. We Włoszech od 2010 r. tempo wzrostu PKB kształtowało się poniżej 1%, a z prognoz przedstawionych w kwietniu 2017 r. przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy wynika, że lata 2017–2018 nie będą dla gospodarki Włoch lepsze. Oprócz tego kraje Europy Południowej, w tym także Francja i Włochy, w dalszym ciągu zmagają się z wysokim bezrobociem. W 2016 r. stopa bezrobocia w tych krajach przekraczała 10%.

Ze zmiennym powodzeniem rozwijały się państwa Europy Wschodniej należące do strefy euro. O ile Słowacja utrzymała wysokie, przekraczające 3% tempo wzrostu gospodarczego, to kraje bałtyckie rozwijały się dużo wolniej, w tempie zbliżonym do całej strefy euro. Zarówno na Słowacji, jak i na Łotwie problemem pozostawało wysokie bezrobocie, dotykające niemal co dziesiątej osoby czynnej zawodowo.

Znacznie lepiej z problemem bezrobocia radziły sobie te kraje członkowskie z Europy Wschodniej, które pozostawały poza strefą euro. Bezrobocie w Czechach, Rumunii i na Węgrzech należało do najniższych w Unii Europejskiej, stosunkowo niską stopą bezrobocia wykazywały się również Polska i Bułgaria, jedynie w Chorwacji przekraczała ona 13%. Ponadto gospodarki Bułgarii i Rumunii, z tempem wzrostu przekraczającym 3% PKB należały do najszybciej rozwijających się gospodarek Unii Europejskiej.

Także w Szwecji drugi rok z rzędu tempo wzrostu gospodarczego przekraczało 3% PKB, a stopa bezrobocia po raz pierwszy od 2008 r. zmniejszyła się do poziomu poniżej 7%. W Wielkiej Brytanii stopa bezrobocia powróciła do stanu z 2005 r. i należała do najniższych w Europie (4,8%). Jeżeli dodamy

---

<sup>50</sup> European Commission (2016), Germany – *Review of progress on policy measures relevant for the correction of Macroeconomic Imbalances*, str. 7-9.

do tego informacje o stosunkowo niskim bezrobociu w Danii, Holandii, Austrii, to okaże się, że północna część Unii Europejskiej zdołała, w odróżnieniu od krajów z południa Europy, przezwyciężyć skutki kryzysu, mimo wciąż stosunkowo słabego ożywienia.

Gospodarki europejskie rozwijały się w warunkach wysokiego i bardzo powoli zmniejszającego się poziomu długu publicznego. Na koniec 2016 r. siedemnaście państw Unii Europejskiej było bardziej zadłużonych od Polski w relacji do wielkości ich gospodarek, z czego szesnaście przekraczało dopuszczalny próg zadłużenia wynoszący 60% PKB. Do grupy krajów o nadmiernym zadłużeniu należały takie państwa, jak Niemcy, Holandia i Wielka Brytania, czyli państwa wyróżniające się pod względem stabilnej dynamiki produkcji oraz niskiego bezrobocia. W innych krajach charakteryzujących się wysokim zadłużeniem sytuacja gospodarcza była dużo trudniejsza. Wskazuje to, że podstawowym problemem dla gospodarki europejskiej nie jest tylko wysoki dług publiczny, lecz także efektywne wykorzystanie dostępnych środków publicznych i wprowadzenie zmian strukturalnych, które stymulowałyby aktywność gospodarczą sektora prywatnego. Warto też zwrócić uwagę, że w stosunku do Stanów Zjednoczonych średni poziom długu publicznego w Unii Europejskiej jest stosunkowo niski. Na koniec 2016 r. dług publiczny Stanów Zjednoczonych przekraczał 107% PKB, a z prognoz na lata następne wynika, że wartość ta jeszcze wzrośnie. Według prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego wartość długu publicznego Stanów Zjednoczonych w relacji do PKB przekroczy w 2022 r. poziom 117%, czyli będzie niemal dwukrotnie większa niż średnia wartość tego długu w latach 1999–2008. Skrajnym przykładem funkcjonowania państwa w warunkach wysokiego długu publicznego jest Japonia, w której poziom długu publicznego na koniec 2016 r. był prawie dwuipółkrotnie większy od PKB.

Tabela 3. Tempo wzrostu PKB, stopa bezrobocia i dług publiczny w wybranych państwach w latach 2015–2017

| Wyszczególnienie       | Tempo wzrostu PKB <sup>1</sup> |            |                   | Stopa bezrobocia <sup>2</sup> |             |                   | Dług publiczny <sup>3</sup> |             |                   |
|------------------------|--------------------------------|------------|-------------------|-------------------------------|-------------|-------------------|-----------------------------|-------------|-------------------|
|                        | 2015                           | 2016       | 2017 <sup>4</sup> | 2015                          | 2016        | 2017 <sup>4</sup> | 2015                        | 2016        | 2017 <sup>4</sup> |
|                        | %                              |            |                   |                               |             |                   |                             |             |                   |
| <b>Świat</b>           | <b>3,2</b>                     | <b>3,0</b> | <b>3,4</b>        | <b>.</b>                      | <b>.</b>    | <b>.</b>          | <b>.</b>                    | <b>.</b>    | <b>.</b>          |
| <b>Unia Europejska</b> | <b>2,2</b>                     | <b>1,9</b> | <b>1,9</b>        | <b>9,4</b>                    | <b>8,5</b>  | <b>8,0</b>        | <b>86,5</b>                 | <b>85,1</b> | <b>84,8</b>       |
| <b>Strefa euro</b>     | <b>2,0</b>                     | <b>1,8</b> | <b>1,7</b>        | <b>10,9</b>                   | <b>10,0</b> | <b>9,4</b>        | <b>92,5</b>                 | <b>91,3</b> | <b>90,3</b>       |
| Niemcy                 | 1,7                            | 1,9        | 1,6               | 4,6                           | 4,1         | 4,0               | 71,2                        | 68,3        | 65,8              |
| Francja                | 1,3                            | 1,2        | 1,4               | 10,4                          | 10,1        | 9,9               | 95,6                        | 96,0        | 96,4              |
| Włochy                 | 0,8                            | 0,9        | 0,9               | 11,9                          | 11,7        | 11,5              | 132,1                       | 132,6       | 133,1             |
| Hiszpania              | 3,2                            | 3,2        | 2,8               | 22,1                          | 19,6        | 17,6              | 99,8                        | 99,4        | 99,2              |
| Holandia               | 2,0                            | 2,2        | 2,1               | 6,9                           | 6,0         | 4,9               | 65,2                        | 62,3        | 59,8              |
| Słowacja               | 3,8                            | 3,3        | 3,0               | 11,5                          | 9,7         | 8,6               | 52,5                        | 51,9        | 51,5              |
| <b>Polska</b>          | <b>3,8</b>                     | <b>2,7</b> | <b>3,5</b>        | <b>7,5</b>                    | <b>6,2</b>  | <b>5,2</b>        | <b>51,1</b>                 | <b>54,4</b> | <b>54,6</b>       |
| Bułgaria               | 3,6                            | 3,4        | 2,9               | 9,2                           | 7,6         | 7,0               | 26,0                        | 29,5        | 26,8              |
| Czechy                 | 4,5                            | 2,4        | 2,6               | 5,1                           | 4,0         | 3,5               | 40,3                        | 37,2        | 36,2              |
| Rumunia                | 3,9                            | 4,8        | 4,3               | 6,8                           | 5,9         | 5,4               | 38,0                        | 37,6        | 39,3              |
| Szwecja                | 4,1                            | 3,3        | 2,6               | 7,4                           | 6,9         | 6,6               | 43,9                        | 41,6        | 39,1              |
| Węgry                  | 3,1                            | 2,0        | 3,6               | 6,8                           | 5,1         | 4,1               | 74,7                        | 74,1        | 72,6              |
| Wielka Brytania        | 2,2                            | 1,8        | 1,8               | 5,3                           | 4,8         | 5,0               | 89,0                        | 89,3        | 88,6              |

| Wyszczególnienie  | Tempo wzrostu PKB <sup>1</sup> |      |                   | Stopa bezrobocia <sup>2</sup> |      |                   | Dług publiczny <sup>3</sup> |       |                   |
|-------------------|--------------------------------|------|-------------------|-------------------------------|------|-------------------|-----------------------------|-------|-------------------|
|                   | 2015                           | 2016 | 2017 <sup>4</sup> | 2015                          | 2016 | 2017 <sup>4</sup> | 2015                        | 2016  | 2017 <sup>4</sup> |
|                   | %                              |      |                   |                               |      |                   |                             |       |                   |
| <b>Inne kraje</b> |                                |      |                   |                               |      |                   |                             |       |                   |
| USA               | 2,6                            | 1,6  | 2,2               | 5,3                           | 4,9  | 4,6               | 105,2                       | 107,4 | 107,8             |
| Chiny             | 6,9                            | 6,7  | 6,6               | 4,1                           | 4,0  | 4,0               | .                           | .     | .                 |
| Japonia           | 1,2                            | 1,0  | 1,2               | 3,4                           | 3,1  | 3,1               | 238,0                       | 238,6 | 239,4             |
| Rosja             | -2,8                           | -0,2 | 1,2               | 5,6                           | 5,7  | 5,7               | 16,3                        | 16,7  | 16,2              |

<sup>1</sup> W cenach stałych.

<sup>2</sup> Metodologia BAEL.

<sup>3</sup> Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec roku w relacji do PKB.

<sup>4</sup> Prognoza.

*Źródło: International Monetary Fund (2016), World Economic Outlook: Subdued Demand. Symptoms and Remedies; International Monetary Fund (2017), World Economic Outlook: Gaining Momentum?; European Commission (2017), European Economic Forecast, Spring 2017.*

Zgodnie z prognozami instytucji międzynarodowych, światowa gospodarka będzie się rozwijała w 2017 r. szybciej niż w roku ubiegłym<sup>51</sup>. Wyższą dynamiką produkcji będą się charakteryzowały zarówno gospodarki krajów wysokorozwiniętych spoza Europy, w tym gospodarka Stanów Zjednoczonych, jak i większość krajów rozwijających się, z wyłączeniem Chin, w których siódmy rok z rzędu nastąpi spowolnienie wzrostu gospodarczego. Natomiast gospodarka Unii Europejskiej będzie się rozwijać w takim samym tempie, jak w roku 2016, czyli poniżej 2% PKB. Przyczyni się do tego niewielkie spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego w Niemczech, na co wpływ będzie wywierała między innymi większa liczba dni wolnych od pracy, a także wzrost cen energii, ograniczający siłę nabywczą ludności. Na tle całej Unii Europejskiej stosunkowo szybko będą się za to rozwijały kraje Europy Wschodniej. Oprócz Polski, również na Łotwie, w Rumunii i na Węgrzech prognozowane tempo wzrostu PKB przekracza 3%.

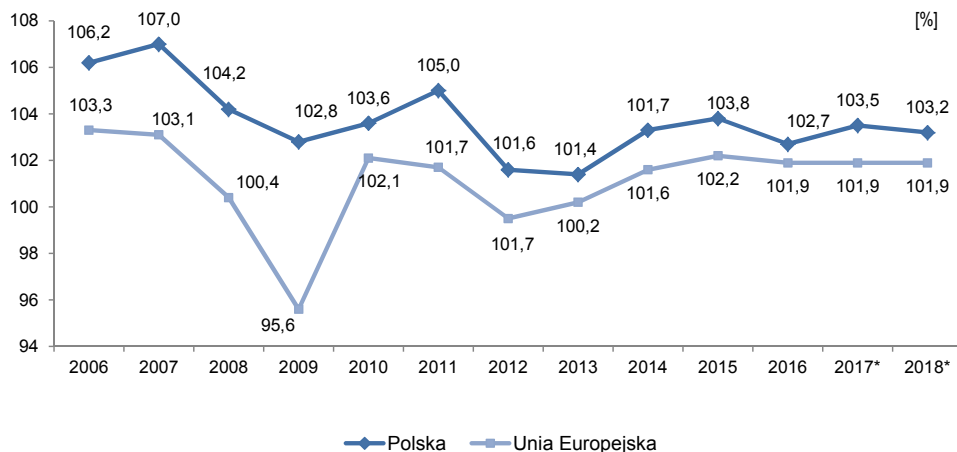
## 2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce

W 2016 r. gospodarka Polski zachowała przewagę nad większością europejskich gospodarek pod względem tempa wzrostu gospodarczego, chociaż tempo to było niższe niż w latach poprzednich, a także niższe niż wskazywały na to wcześniejsze prognozy. Przypomnijmy, że w 2015 r. PKB w Polsce wzrósł o 3,8% w stosunku do roku wcześniejszego. W maju 2016 r. Komisja Europejska prognozowała, że w 2016 r. PKB wzrośnie w Polsce o 3,7%. Po zakończeniu roku okazało się jednak, że wielkość PKB w Polsce wzrosła w 2016 r. zaledwie o 2,7%, czyli dużo poniżej wcześniejszych prognoz.

Spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego nie było w tym okresie zjawiskiem specyficznym dla Polski. Na przykład, w 2016 r., w Czechach tempo wzrostu PKB zmniejszyło się z 4,5% w 2015 r. do 2,4%, na Węgrzech – z 3,1% do 2,0%, a na Łotwie – z 2,7% do 2,0%. W tym samym czasie w Stanach Zjednoczonych tempo wzrostu gospodarczego zmniejszyło się z 2,6% do 1,6%. Spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego znalazło odzwierciedlenie w obniżeniu się dynamiki globalnej gospodarki.

<sup>51</sup> Na przykład prognozami Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Komisji Europejskiej.

Wykres 2. Dynamika PKB w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2006–2018 (rok poprzedni = 100)



\* Prognoza Komisji Europejskiej.

Źródło: Baza danych Eurostat, tabela Real GDP growth rate – volume; European Commission (2017), *European Economic Forecast. Spring 2017*, str. 1.

O ile wzrost spożycia wyrobów i usług krajowych był w Polsce stosunkowo wysoki, gdyż wyniósł 3,6%, a saldo obrotów z zagranicą okazało się korzystniejsze od wcześniejszych prognoz, to bardzo znacząco zmniejszyły się inwestycje – aż o 7,9% w stosunku do 2015 r. Jeśli spojrzymy na prognozę Komisji Europejskiej dla Polski z maja 2016 r., to jeszcze w drugim kwartale ubiegłego roku prognozowano osiągnięcie w 2016 r. wzrostu nakładów brutto na środki trwałe w wysokości 4,4% w stosunku do roku 2015. Zatem wykonanie rozminęło się z prognozą o ponad 12 punktów procentowych.

Polska nie była jedynym krajem, w którym w 2016 r. nastąpiło znaczące zmniejszenie się nakładów brutto na środki trwałe w stosunku do roku wcześniejszego. W krajach Europy Wschodniej należących do Unii Europejskiej było to zjawisko powszechne, dotyczące wszystkich państw z wyjątkiem Chorwacji. Na przykład na Węgrzech inwestycje zmniejszyły się w stosunku do 2015 r. o 15,5%, na Łotwie – o 11,7%, na Słowacji – o 9,3%, a w Czechach – o 3,7%<sup>52</sup>.

Powszechność zjawiska polegającego na zmniejszeniu się nakładów brutto na środki trwałe w poszczególnych krajach Europy Wschodniej wskazuje, że był to proces niezależny od sytuacji gospodarczej w tych krajach. Spadek wielkości nakładów inwestycyjnych w Europie Wschodniej wynikał przede wszystkim z zakończenia w 2015 r. realizacji projektów wspieranych środkami z budżetu Unii Europejskiej, przyznanych w poprzedniej perspektywie finansowej oraz przygotowaniami do realizacji projektów przewidzianych do wsparcia w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej. Należy oczekiwać, że od 2017 r. zarówno w Polsce, jak i w innych krajach członkowskich z Europy Wschodniej rozpocznie się realizacja na większą skalę nowych projektów inwestycyjnych finansowanych ze środków publicznych i wspieranych z budżetu Unii Europejskiej. Dzięki temu nastąpi wzrost inwestycji. Poziom inwestycji zrealizowanych w 2016 r. w Polsce, mimo znaczącego zmniejszenia w stosunku do 2015 r., relatywnie nie był niski. W latach 2014–2015, nakłady brutto

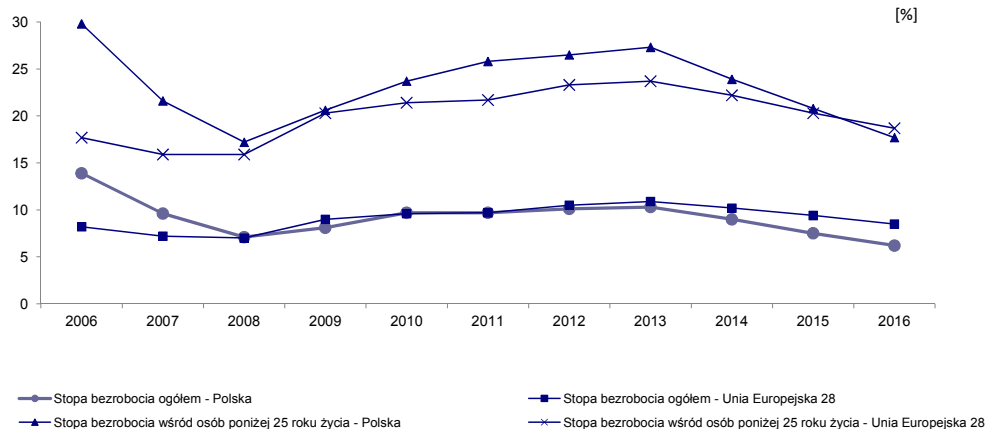
<sup>52</sup> Eurostat, GDP and main components (output, expenditure and income), [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama\\_10\\_gdp&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=en)

na środki trwale znacząco się zwiększały w związku z koniecznością finalizowania projektów dofinansowanych ze środków europejskich. Po okresie szybkiego wzrostu inwestycji nastąpiło zmniejszenie ich skali, które przypadło na rok 2016. Wciąż jednak nakłady brutto na środki trwałe, liczone w cenach stałych, były w 2016 r. istotnie – o 7,5% – wyższe niż w 2013 r.

Zmniejszenie się tempa wzrostu gospodarczego w 2016 r. nie wpłynęło na zmianę trendu dotyczącego poprawy sytuacji na rynku pracy. Przeciwnie, tak niskiej stopy bezrobocia, jak w 2016 r., nie obserwowano w Polsce od 1991 r., tj. początków transformacji gospodarczej. W 2016 r. bez pracy pozostawało średnio 6,2% ludności aktywnej zawodowo, a w samym czwartym kwartale – tylko 5,5%<sup>53</sup>. Oznacza to, że obserwowana w Polsce stopa bezrobocia była niewiele tylko wyższa od tej, jaka występowała w krajach charakteryzujących się najniższym bezrobociem w Unii Europejskiej. W 2016 r. liczba zarejestrowanych w urzędach pracy w Polsce bezrobotnych zmniejszyła się o 228,1 tys. osób.

Udział osób poszukujących pracy przez ponad rok w liczbie osób aktywnych zawodowo<sup>54</sup> zmniejszył się pomiędzy 2013 r. a 2016 r. o połowę, do 2,2%. Podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej problem ze znalezieniem pracy w Polsce miały osoby młode. W 2016 r. bez pracy pozostawało aż 15,9% aktywnych zawodowo osób w wieku 15–24 lat. Od lat 90. tylko raz – w 2008 r. – stopa bezrobocia osób młodych była niższa niż w 2016 r. Od 2014 r. bezrobocie osób młodych w Polsce maleje dużo bardziej dynamicznie niż średnio w Unii Europejskiej.

Wykres 3. Stopa bezrobocia w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2007–2016, ogółem i wśród osób poniżej 25 roku życia



Źródło: Eurostat, *Unemployment rate by sex and age – annual average*.

Mniejszy problem stanowi stopa bezrobocia wśród pracowników powyżej 50 roku życia. W 2016 r. pracy poszukiwało jedynie 4,0% aktywnej zawodowo ludności z tej grupy wiekowej.

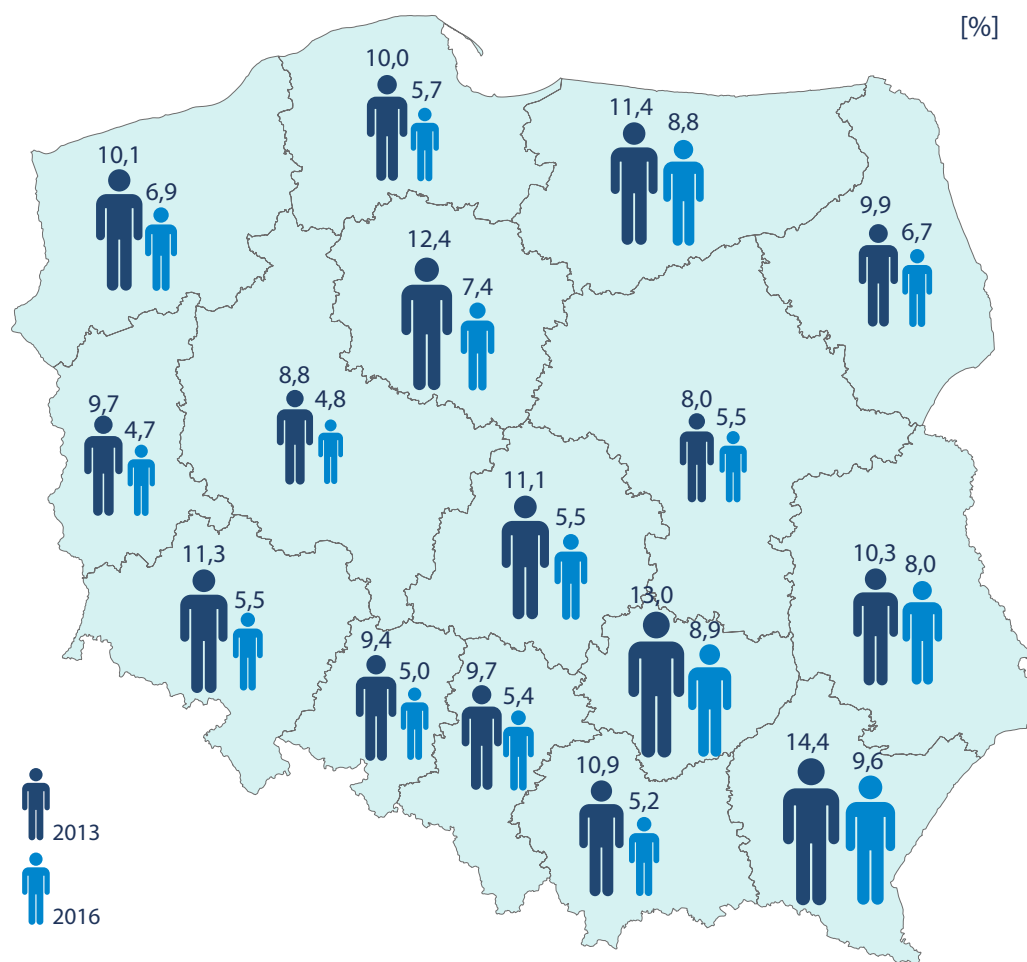
<sup>53</sup> Według metodologii badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL). Stopa bezrobocia liczona według tej metodologii różni się od stopy bezrobocia rejestrowanego tym, że do bezrobotnych zalicza się jedynie osoby, które aktywnie poszukują pracy i są gotowe ją podjąć nie później niż w następnym tygodniu, nie wystarczy zatem sam fakt zarejestrowania się w urzędzie pracy. W dalszej części tego podrozdziału również podajemy dane o bezrobociu liczone zgodnie z metodologią BAEL.

<sup>54</sup> Przez osoby aktywne zawodowo rozumie się osoby pracujące oraz osoby aktywnie poszukujące pracy, gotowe ją podjąć w okresie do dwóch tygodni od dnia przeprowadzenia badania.



Województwa były silnie zróżnicowane pod względem stopy bezrobocia. O ile w województwie lubuskim i wielkopolskim średnia miesięczna stopa bezrobocia w 2016 r. była niższa niż 5%, to w województwie podkarpackim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim wskaźnik ten był wyższy niż średnio w całej Unii Europejskiej, gdzie wynosił 8,5%. Należy też wskazać, że w województwach wschodniej Polski bezrobocie zmniejszało się znacznie wolniej niż w innych województwach. Pomiedzy 2013 r. a 2016 r. stopa bezrobocia zmniejszyła się w Polsce niemal o 40%. W tym czasie stopa bezrobocia w regionie wschodnim, obejmującym województwa: lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie i podlaskie, zmniejszyła się o 30%, a stopa bezrobocia w województwie warmińsko-mazurskim – o niespełna 23%. Wskazuje to, że mimo realizacji programu *Polska Wschodnia* mającego na celu silniejsze pobudzenie aktywności gospodarczej, w dalszym ciągu rośnie terytorialne zróżnicowanie sytuacji społeczno-ekonomicznej w Polsce.

Infografika 6. Średnia stopa bezrobocia według metodologii BAEL w 2013 r. i 2016 r. według województw



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych Eurostat, *Unemployment rates by sex, age and NUTS 2 regions*.

Na wzrost zróżnicowania międzywojewódzkiego wskazują również inne dane, w tym dane obrazujące tempo wzrostu gospodarczego w ujęciu regionalnym. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w latach 2014–2015 zmniejszał się udział województw wschodniej Polski w tworzeniu PKB<sup>55</sup>.

Zmniejszenie się stopy bezrobocia i związany z tym wzrost przeciętnego zatrudnienia – o 2,3% w stosunku do 2015 r. – a także wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia realnego brutto w gospodarce narodowej – o 4,2% – oraz wprowadzenie świadczenia wychowawczego dla osób wychowujących dzieci<sup>56</sup> zapewniły wysoki wzrost prywatnej konsumpcji. W 2016 r. spożycie w sektorze gospodarstw domowych zwiększyło się względem roku 2015 r. o 3,8% i był to najlepszy wynik od 2008 r. Wysoki wzrost konsumpcji gospodarstw domowych zapewnił utrzymanie wzrostu gospodarczego w Polsce mimo znaczącego zmniejszenia się inwestycji.

Dodatkowym czynnikiem pobudzającym prywatną konsumpcję były niższe niż w 2015 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych, w tym ceny transportu, nośników energii, odzieży i obuwia. W 2016 r. średnie ceny towarów i usług konsumpcyjnych były o 0,6% niższe od średnich cen z roku poprzedniego. W listopadzie 2016 r. spadek cen, liczony w stosunku do odpowiedniego miesiąca w roku poprzednim, został jednak zahamowany, a od grudnia 2016 r. ceny dóbr i towarów konsumpcyjnych ponownie zaczęły rosnąć, po raz pierwszy od czerwca 2014 r. Kontynuując ten trend, w pierwszym kwartale 2017 r. wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych zwiększył się w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego już o 1,8%. Z jednej strony powoduje to ograniczenie siły nabywczej dochodów ludności i związane z nim ograniczenie skali spożycia, a z drugiej strony – biorąc pod uwagę, że oprocentowanie depozytów jest niższe od wskaźnika inflacji – zniechęca do gromadzenia oszczędności.

Tabela 4. Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych w kwartałach lat 2013–2016

| Lata | Kwartały                                  |       |       |       |
|------|-------------------------------------------|-------|-------|-------|
|      | I                                         | II    | III   | IV    |
|      | Analogiczny okres roku poprzedniego = 100 |       |       |       |
| 2013 | 101,3                                     | 100,5 | 101,1 | 100,7 |
| 2014 | 100,6                                     | 100,3 | 99,7  | 99,3  |
| 2015 | 98,5                                      | 99,1  | 99,3  | 99,4  |
| 2016 | 99,1                                      | 99,1  | 99,2  | 100,2 |

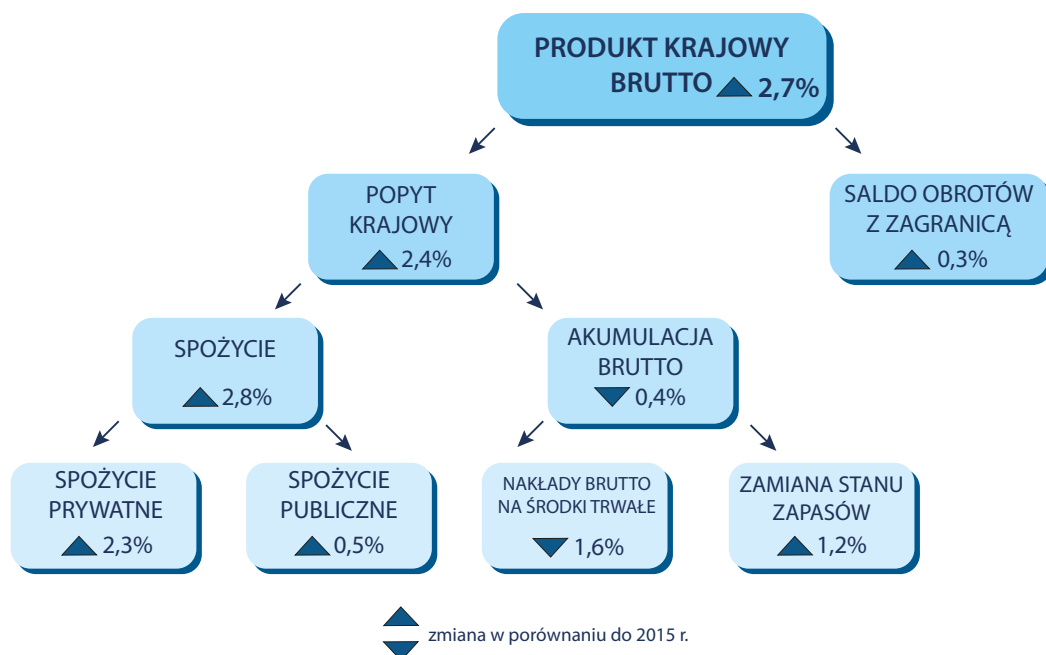
Źródło: GUS, Kwartałne wskaźniki makroekonomiczne, <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>

W 2016 r. spożycie publiczne, będące miarą wartości wyrobów i usług dostarczanych przez państwo, wzrosło w stosunku do wielkości z 2015 r. o 2,8%, czyli znacznie mniej niż spożycie prywatne. Mimo to wzrost spożycia publicznego przyczynił się do utrzymania stosunkowo wysokiego wzrostu gospodarczego w Polsce. W 2016 r. tempo wzrostu spożycia publicznego było takie samo jak średnio w okresie od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, natomiast spożycie prywatne rosło szybciej niż w całym okresie od akcesji.

<sup>55</sup> W trakcie prac nad niniejszą analizą nie były jeszcze dostępne dane o rozkładzie regionalnym PKB w 2016 r., jednak ze względu na utrzymujące się wysokie bezrobocie w województwach wschodniej Polski należy oczekiwać, że udział ten nie uległ poprawie.

<sup>56</sup> Program Rodzina 500 plus.

Infografika 7. Wpływ czynników popytowych na tempo realnego wzrostu PKB w Polsce w 2016 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie: GUS (2017), Biuletyn Statystyczny nr 3/2017, str. 58; Eurostat, GDP and main components (output, expenditure and income).

Wyższy popyt krajowy, na który złożyło się rosnące spożycie – prywatne i publiczne – oraz malejąca akumulacja brutto, przyczynił się do wzrostu wielkości PKB w 2016 r. o 2,4% w stosunku do 2015 r. Pozostała część wzrostu wielkości PKB – równa 0,3% – wynikała z dalszej poprawy salda obrotów handlowych z zagranicą, co wiązało się z szybszym wzrostem eksportu w relacji do wzrostu importu. Warto wspomnieć, że zmniejszenie się w 2016 r. wartości akumulacji brutto nie było tak duże, jak wskazywałyby na to spadek wartości inwestycji, gdyż jednocześnie nastąpił istotny przyrost rzeczowych środków obrotowych, czyli przyrost zapasów, który częściowo zrównoważył spadek inwestycji. W związku z tym akumulacja brutto przyczyniła się do zmniejszenia tempa wzrostu PKB o zaledwie 0,4 punktu procentowego, mimo że efekt wywołany spadkiem wartości inwestycji był znacznie większy, gdyż powodował obniżenie się tempa wzrostu PKB aż o 1,6 punktu procentowego.

Na osłabienie tempa wzrostu gospodarczego w 2016 r. wskazywały już dane z pierwszego kwartału, można się jednak było spodziewać, że w kolejnych kwartałach nastąpi niewielkie przyspieszenie dynamiki produkcji spowodowane zwiększoną konsumpcją gospodarstw domowych. Oczekiwany wzrost konsumpcji prywatnej rzeczywiście nastąpił, lecz jednocześnie spadek inwestycji był na tyle silny, że spowodował dalsze zmniejszanie się tempa wzrostu gospodarczego. W drugim półroczu 2016 r. wzrost PKB nie przekraczał 2,5%, co nie mogło być zaskoczeniem w sytuacji dziesięcioprocentowego spadku wartości inwestycji w czwartym kwartale w stosunku do odpowiedniego okresu roku wcześniejszego.

Tabela 5. Dynamika PKB w poszczególnych kwartałach w latach 2013–2016

| Lata | Kwartały                                  |       |       |       |
|------|-------------------------------------------|-------|-------|-------|
|      | I                                         | II    | III   | IV    |
|      | Analogiczny okres roku poprzedniego = 100 |       |       |       |
| 2013 | 100,1                                     | 100,6 | 101,9 | 102,7 |
| 2014 | 103,1                                     | 103,3 | 103,4 | 103,3 |
| 2015 | 103,8                                     | 103,3 | 103,7 | 104,6 |
| 2016 | 102,9                                     | 103,0 | 102,4 | 102,5 |

Źródło: GUS, *Kwartalne wskaźniki makroekonomiczne, stan na dzień 2 maja 2017 r.* <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne>.

W 2016 r. najszybciej rozwijającym się sektorem gospodarki był handel i usługi rynkowe. Wartość dodana handlu i naprawy pojazdów samochodowych zwiększyła się w stosunku do 2015 r. o 5,4%, usług transportowo-magazynowych – o 6,4%, a usług finansowych i ubezpieczeniowych – o 4,6%. Wartość dodana przemysłu wzrosła o 3,6%. W budownictwie nastąpiło największe od lat 90. zmniejszenie wartości dodanej – o 12,0% w stosunku do roku 2015 – a sprzedaż produkcji budowlano-montażowej zmniejszyła się o ponad 14%.

W 2016 r. znacząco, w stosunku do 2015 r., wzrosła produkcja sprzedana przemysłu przetwórczego (o ponad 4%). Sprzedaż wyprodukowanych w Polsce artykułów spożywczych wzrosła o 6,4%, wyrobów tekstylnych – o 16,3%, odzieży – o 3,9%, wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych – o 6,8%, wyrobów z metali – o 8,8%, komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych – o 6,9%, pojazdów samochodowych – o 7,2%, mebli – o 12,1%. Istotne zwiększenie produkcji sprzedanej dotyczyło zatem przede wszystkim tych branż, które w największym stopniu korzystały z rosnącego popytu konsumpcyjnego. W porównaniu z nimi produkcja sprzedana chemikaliów i wyrobów chemicznych, metali, urządzeń elektrycznych, a także przemysłu maszynowego rosła wolniej, chociaż – co warto podkreślić – w ostatnich miesiącach 2016 r. również i w tych branżach nastąpiło bardzo wyraźne przyspieszenie sprzedaży produktów, co jest dobrym prognostykiem na 2017 r. W grudniu 2016 r. sprzedaż chemikaliów i wyrobów chemicznych wzrosła o 10,6% w stosunku do grudnia 2015 r., sprzedaż metali – o 10,4%, a sprzedaż maszyn i urządzeń – aż o 17,9%. Wysoka dynamika w tych branżach została utrzymana również w pierwszym kwartale 2017 r.

Wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 15–64 lata, liczony metodą BAEL, był w 2016 r. najwyższy od lat 90. W 2015 r. zatrudnionych było 62,9% osób z tej grupy wiekowej, a w 2016 r. – już 64,5%, a zatem wzrost zatrudnienia, jaki nastąpił w okresie jednego roku, należy uznać za dość znaczący. Warto zwrócić uwagę, że mimo podwyższenia wieku emerytalnego kobiet wartość wskaźnika zatrudnienia mężczyzn zwiększyła się o więcej punktów procentowych niż wartość wskaźnika zatrudnienia kobiet (odpowiednio: z 69,2% do 71,0% oraz z 56,6% do 58,1%). Wzrosła także – do 46,2% – wartość wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata. Jeszcze w 2004 r. wartość tego wskaźnika wynosiła zaledwie 28,0%. Postęp, jaki dokonano od tamtego czasu pod względem aktywizacji zawodowej osób starszych, należy uznać za znaczący.

Wzrost gospodarczy w Polsce był możliwy nie tylko ze względu na większe wykorzystanie zasobów ludzkich, ale także ze względu na poprawę wydajności pracy. Według szacunków Eurostatu w 2016 r. wydajność pracy w Polsce, w przeliczeniu na przepracowaną godzinę, zwiększyła się o 2,0% w stosunku do roku poprzedniego, podczas gdy średnio w krajach Unii Europejskiej o 0,6%. Od 2010 r. wydajność pracy w Polsce wzrosła o 13,9%, podczas gdy średni wzrost wydajności, obliczony

dla wszystkich państw Unii Europejskiej, wyniósł 5,8%. Polska wciąż nadrabia zaległości względem wysokorozwiniętych gospodarek Europy Zachodniej. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego wydajność pracy w Polsce w 2008 r. wynosiła 60,8% średniej unijnej, a w ciągu następnych siedmiu lat wzrosła do poziomu 74,4% tej średniej.

### Sytuacja demograficzna i warunki życia

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego na koniec 2016 r. w Polsce mieszkało ponad 38,4 mln mieszkańców, czyli nieco więcej niż na koniec 1990 roku. Znacznie większe zmiany dotyczą wskaźników dzietności – w 1990 r. urodziło się w Polsce 547,7 tys. dzieci, a w 2016 r. już tylko 382,3 tys. To więcej niż w roku wcześniejszym, gdy urodziło się 369,3 tys. dzieci. Warto dodać, że w 2016 r. wprowadzono, na mocy ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, dodatkową pomoc materialną w formie świadczenia wychowawczego dla osób wychowujących dzieci. Jednym z celów wprowadzenia tej pomocy było zwiększenie dzietności kobiet.

Z danych opublikowanych przez Eurostat za 2015 r. wynika, że na razie Polska ma w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej dość korzystną strukturę demograficzną ludności. Osoby w wieku produkcyjnym (15–64 lata) stanowią prawie 70% ludności Polski, podczas gdy w całej Unii Europejskiej udział ten nie przekracza 66%. Problemem jest jednak rosnący permanentnie od 2010 r. współczynnik obciążenia ekonomicznego, wynoszący w 2015 r. 60%<sup>57</sup>.

Rok 2016 był drugim rokiem z rzędu, w którym dynamicznie rosły wynagrodzenia. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej wzrosło w 2016 r., po wyeliminowaniu efektów inflacji, o 4,2%, a łącznie w latach 2015–2016 o 8,9%. Warto podkreślić, że w 2016 r., podobnie jak w latach 2014–2015, znacznie szybciej rosły wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w sektorze przedsiębiorstw niż wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w sferze budżetowej. W ciągu trzech ostatnich lat realna wartość przeciętnych wynagrodzeń brutto w sektorze przedsiębiorstw wzrosła łącznie o 13,1%, podczas gdy wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej zwiększyły się średnio o 10,5%. Na wzrost poziomu wynagrodzeń w 2016 r. wpływ miała nie tylko poprawa sytuacji na rynku pracy, ale również podwyższenie od 1 stycznia 2016 r. wielkości wynagrodzenia minimalnego do 1.850 zł.

Dynamiczny wzrost wynagrodzeń i szybko zmniejszająca się stopa bezrobocia wpłynęły na poprawę siły nabywczej mieszkańców Polski. W okresie od października 2015 r. do września 2016 r. przeciętny dochód rozporządzalny, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wynosił 1.447 zł i był, po wyeliminowaniu efektów inflacji, aż o 6,3% wyższy niż przeciętny dochód w okresie pomiędzy październikiem 2014 r. i wrześniem 2015 r. Ponieważ tempo wzrostu wydatków (4,2%) było istotnie mniejsze od tempa wzrostu dochodów, to zwiększyła się dynamika oszczędności gospodarstw domowych. Pozytywny wpływ na wzrost tej dynamiki miały, między innymi, niższe ceny nośników energii.

W grudniu 2016 r. Eurostat opublikował raport dotyczący rozkładu dochodów w krajach Unii Europejskiej. Wynikało z niego, że w 2014 r. krajem o najsilniej zróżnicowanych dochodach w Unii Europejskiej była Polska, w której 10% najlepiej wynagradzanych pracowników pobierało co najmniej 4,7-krotnie wyższe dochody niż 10% pracowników o najniższych wynagrodzeniach. Dla porównania

<sup>57</sup> Współczynnik obciążenia ekonomicznego jest definiowany jako liczba ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym.

na Węgrzech i na Słowacji wyżej wymieniony wskaźnik zróżnicowania dochodów pomiędzy najlepiej i najslabiej wynagradzanymi pracownikami wynosił 3,5, w Czechach – 3,3, a w Belgii, Danii, Finlandii i Szwecji – zaledwie 2,4<sup>58</sup>.

Porównując poziom przeciętnych wynagrodzeń w Polsce z poziomem przeciętnych wynagrodzeń w innych krajach Unii Europejskiej, należałoby wskazać, że siła nabywcza dochodów otrzymywanych w Polsce jest niska, gdy chcemy dokonywać zakupów w innych krajach Unii Europejskiej, natomiast jest stosunkowo zadowalająca, gdy zakupów dokonujemy w Polsce<sup>59</sup>. Wynika to z zastosowania parytetu siły nabywczej, w którym uwzględnia się różnice w poziomie cen w Polsce i za granicą oraz wysokość kursów walutowych. Przeliczając stawkę godzinową przeciętnego wynagrodzenia brutto w Polsce na euro, otrzymalibyśmy w 2014 r. wartość zaledwie 4,3 euro przy przeciętnej stawce godzinowej wynagrodzeń w całej Unii Europejskiej na poziomie 13,2 euro (a w Danii nawet 25,5 euro). Porównanie tych kwot wskazuje na niską siłę nabywczą dochodów w Polsce po przeliczeniu na euro. Natomiast gdybyśmy wzięli pod uwagę, że ceny w Polsce są znacząco niższe od cen w większości państw Unii Europejskiej, to okazałoby się, że siła nabywcza przeciętnych dochodów otrzymywanych i wydawanych w Polsce nie jest taka niska. Za przeciętne wynagrodzenie brutto uzyskane w Polsce można było w Polsce dokonać większych zakupów niż w Bułgarii, Czechach, Estonii, Litwie, Łotwie, Portugalii, Rumunii, Słowacji i na Węgrzech za przeciętne wynagrodzenie otrzymywane w tamtych krajach, przy założeniu, że przepracowano taką samą liczbę godzin w miesiącu<sup>60</sup>.

Mimo stosunkowo wysokiej wartości nabywczej przeciętnych wynagrodzeń w Polsce, bardzo liczną grupę pracowników stanowiły osoby o niskich zarobkach. Wynikało to z ponadprzeciętnego zróżnicowania dochodów w naszym kraju, gdyż do grupy pracowników o niskich zarobkach zalicza się te osoby, które otrzymują dochody nieprzekraczające dwóch trzecich mediany wynagrodzeń<sup>61</sup>. W 2014 r. w całej Unii Europejskiej odsetek pracowników o niskich dochodach stanowił 17,2% liczby pracujących. Tymczasem w Polsce pracownicy o niskich dochodach stanowili 23,6% tej liczby. Najmniejszy odsetek pracowników o niskich dochodach występował w Szwecji (zaledwie 2,6%)<sup>62</sup>.

Polska stosunkowo dobrze radzi sobie z problemem ubóstwa i wykluczenia społecznego. W 2015 r. prawie 24% ludności Unii Europejskiej żyło w gospodarstwach domowych zagrożonych biedą lub społecznym wykluczeniem<sup>63</sup>. W Polsce odsetek takich osób był nieco mniejszy (ponad 23%). Ponadto w 2015 r., po raz pierwszy od wielu lat, do 5,6% obniżył się udział osób zagrożonych skrajnym ubóstwem w populacji mieszkańców. W latach wcześniejszych, mimo stałego wzrostu gospodarczego i poprawy warunków życia, udział ten sukcesywnie się zwiększał.

---

<sup>58</sup> Eurostat (2016), Structure of Earnings Survey. How are earnings distributed in the EU? Differences across Member States and economic activities.

<sup>59</sup> Pisząc w tym akapicie o przeciętnym wynagrodzeniu traktujemy je jako medianę, a nie średnią arytmetyczną.

<sup>60</sup> Eurostat (2016), Earning statistics, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Earnings\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Earnings_statistics)

<sup>61</sup> Medianę wynagrodzeń oblicza się w taki sposób, że jest to wartość wyższa lub równa wynagrodzeniom połowy pracowników, a jednocześnie niższa lub równa wynagrodzeniom drugiej połowy pracowników; dlatego nazywa się ją również wartością środkową.

<sup>62</sup> Eurostat, *Earning statistics*.

<sup>63</sup> Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym definiowany jest jako odsetek osób zagrożonych ubóstwem relatywnym lub pogłębioną deprivacją materialną lub żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy.



Stopniowo zmniejszał się natomiast udział osób zagrożonych ubóstwem relatywnym, wynoszący w 2010 r. 17,4% ludności Polski, a w 2015 r. – 15,5%<sup>64</sup>.

Wraz ze wzrostem wynagrodzeń oraz redukcją skali bezrobocia i ubóstwa stopniowo poprawiała się ocena sytuacji materialnej większości mieszkańców Polski. W pierwszej połowie lat 90. mniej niż 20% dorosłych mieszkańców Polski twierdziło, że ich rodzinom żyje się dobrze. Od tamtego czasu regularnie rósł odsetek osób zadowolonych z poziomu życia. Od 2013 r. udział takich osób w badanej populacji stale przekraczał 40%, a w 2015 r. – po raz pierwszy od rozpoczęcia przez Centrum Badań Opinii Społecznej badań w 1992 r. – udział ten przekroczył 50% badanych. W marcu 2017 r. 55% respondentów wskazywało, że ich rodzinom żyje się dobrze, a tylko 7% – że źle<sup>65</sup>.

Sytuację mieszkaniową w Polsce należałoby ocenić jako wciąż bardzo trudną na tle sytuacji mieszkaniowej w całej Unii Europejskiej. W 2015 r. w Polsce aż ponad 43% osób mieszkało w domach i mieszkaniach o zbyt małej powierzchni, podczas gdy w całej Unii Europejskiej osób takich było mniej niż 17%. Polska zajmowała pod tym względem przedostatnią, dwudziestą siódmą pozycję w Unii Europejskiej, przed Rumunią i za Bułgarią. W ciągu dziesięciu lat, od 2006 r., w Polsce dokonał się jednak postęp w tej dziedzinie, gdyż odsetek osób mieszkających w zatłoczonych mieszkaniach zmniejszył się prawie o 11 punktów procentowych<sup>66</sup>.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy Wschodniej z wyjątkiem Słowenii, oczekiwana długość życia nie przekracza 80 lat, co odróżnia kraje z tego regionu od państw Europy Zachodniej. W grupie państw Europy Wschodniej Polska znajduje się razem z Chorwacją na drugim miejscu, za Czechami, pod względem oczekiwanej długości życia. W 2015 r. wynosiła ona w Polsce 77,5 roku. Jednocześnie mieszkańcy Polski dość często deklarują zły stan zdrowia. Odsetek Polaków określających swój stan zdrowia jako zły sięga 12%, przy średniej dla całej Unii Europejskiej na poziomie niespełna 8%. Jednocześnie 57,8% mieszkańców Polski deklarowało dobry lub bardzo dobry stan zdrowia, przy średniej dla Unii Europejskiej wynoszącej prawie 67%<sup>67</sup>. Współczynnik umieralności niemowląt w Polsce był w 2015 r. wyższy (4,0 promila) niż średnio w Unii Europejskiej (3,6 promila), choć należy wskazać, że w ostatnich latach wskaźnik ten w Polsce znacząco poprawił się. Jeszcze w 2007 r. współczynnik umieralności niemowląt w Polsce wynosił 6,0 promili.

Niemniej jednak na tle innych krajów europejskich sytuacja zdrowotna Polski wypada bardzo słabo. W Europejskim Konsumenckim Rankingu Zdrowia za 2016 r. Polska zajęła dopiero 31 miejsce, wyprzedzając jedynie Albanie, Bułgarię, Czarnogórę i Rumunię. Bardzo nisko oceniono między innymi przestrzeganie praw pacjenta, dostępność usług medycznych (czas oczekiwania na wizytę lub zabieg), zakres oferowanych usług oraz dostęp do leków<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> Ubóstwo relatywne dotyczy osób żyjących w gospodarstwach domowych o dochodach poniżej 60% mediany dochodów ekwiwalentnych, czyli przeliczonych na 1 osobę według skali ekwiwalentności. W skali tej bierze się pod uwagę, że w mniej licznych gospodarstwach domowych koszty utrzymania, przeliczone na 1 osobę, są wyższe, dlatego kolejnym osobom w gospodarstwie domowym przypisuje się coraz niższą wagę przy przeliczeniu dochodów ogółem. W związku tym osoby te nazywa się osobami ekwiwalentnymi.

<sup>65</sup> CBOS (2017), Nastroje społeczne w marcu. Komunikat z badań nr 34/2017.

<sup>66</sup> Eurostat, Overcrowding rate by sex.

<sup>67</sup> Eurostat, Self-perceived health by sex, age and educational attainment level, dane zaktualizowane 6 lutego 2017 r.

<sup>68</sup> Health Consumer Powerhouse (2017), Euro Health Consumer Index 2016 <http://www.healthpowerhouse.com/publications/euro-health-consumer-index-2016/>.



### 3. Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2016

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 założono, że podstawowym czynnikiem wzrostu gospodarczego pozostanie prywatny popyt krajowy. Przewidziano kontynuację tendencji odbudowy popytu inwestycyjnego sektora prywatnego. Prognozowano, że w roku 2016 – wraz z oczekiwaną poprawą nastrojów konsumenckich dzięki lepszej koniunkturze – wzrośnie tempo spożycia prywatnego. Poprawa sytuacji gospodarczej powinna przełożyć się na poprawę sytuacji na rynku pracy. Oczekiwano, że pozytywne tendencje na rynku pracy w 2016 r. utrzymają się i wzrośnie przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej. Wzrost cen uzasadniono między innymi: stopniowym wygasaniem wpływu gwałtownego spadku cen surowców energetycznych, wzmocnieniem presji popytowej w gospodarce wynikającej z utrzymywania się silnego wzrostu popytu krajowego oraz stopniowym przyspieszeniem inflacji w otoczeniu Polski, a także wpływem niekorzystnych warunków klimatycznych na zbiory surowców rolnych w 2015 r. Prognozowano wzrostowy trend eksportu, któremu powinna sprzyjać relatywnie wysoka konkurencyjność polskich przedsiębiorstw oraz poprawa dynamiki aktywności na głównych rynkach eksportowych. Stopy procentowe banku centralnego miały pozostać na niezmiennym poziomie, a średni kurs złotego, wobec silnych fundamentów polskiej gospodarki, umocnić się.

Za podstawowy czynnik ryzyka prognozy makroekonomicznej uznano sytuację społeczno-gospodarczą w Unii Europejskiej, głównego partnera handlowego Polski. Ponadto wskazano między innymi na: możliwość dalszego zaostrzenia konfliktu między Rosją i Ukrainą oraz na Bliskim Wschodzie, wolniejszy wzrost gospodarczy w Chinach, wzrost zmienności na rynkach finansowych, wpływ niskiego wzrostu gospodarczego na stabilność długu publicznego w krajach Unii Europejskiej, czy pogłębianie się procesów deflacyjnych.

Prognoza głównych parametrów makroekonomicznych przyjętych w projektach ustawy budżetowej na rok 2016 przekazanych do Sejmu we wrześniu i grudniu 2015 r., tj. tempa wzrostu PKB (3,8%) i cen towarów i usług konsumpcyjnych (1,7% w ujęciu średniorocznym) była bardziej optymistyczna niż prognozy przedstawiane dla Polski między innymi przez Komisję Europejską, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD, Narodowy Bank Polski czy analityków bankowych. W odniesieniu do pierwszych dwóch parametrów różnice nie były jednak znaczące. Dynamikę wzrostu PKB w Ministerstwie Finansów oszacowano wyżej o 0,1-0,5 punktu procentowego, a dynamikę cen towarów i usług wyżej o 0,2-0,7 punktu procentowego<sup>69</sup>. Znacznie jednak ostrożniej prognozowano stopę bezrobocia, nawet o blisko 3 punkty procentowe wyżej, niż inne ośrodki analityczne<sup>70</sup>.

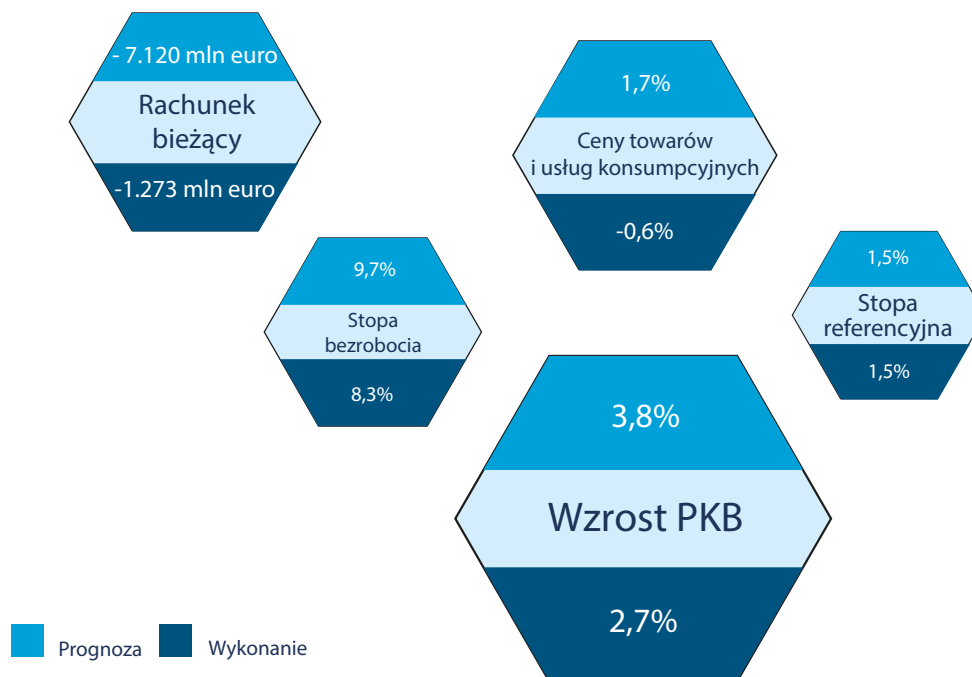
Wśród najważniejszych czynników gospodarczych, które wpłynęły na niewykonanie parametrów makroekonomicznych były niepewność na międzynarodowych rynkach finansowych, niskie ceny surowców i żywności na rynkach globalnych oraz spadek popytu inwestycyjnego w kraju.

Inne niż zakładano w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej wykonanie parametrów makroekonomicznych nie zakłóciło wykonania budżetu państwa.

<sup>69</sup> W okresie od maja do listopada 2015 r., gdy przygotowywano projekty ustawy budżetowej na rok 2016, przekazane do Sejmu we wrześniu 2015 r. i w grudniu 2015 r. tempo wzrostu PKB na rok 2016 szacowana w granicach (r/r): NBP 3,3%–3,4%, OECD 3,4%–3,7%, Komisja Europejska 3,4%–3,5%, analitycy bankowi (Reuters) 3,5%–3,6%, a wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI/HICP, r/r): NBP 1,1%–1,5%, OECD 1,0–1,3%, Komisja Europejska 1,1%–1,4%, a analitycy bankowi 1,1%–1,5%.

<sup>70</sup> Stopę bezrobocia, w okresie od maja do listopada 2015 r., NBP oszacował w przedziale 6,8%–7,3%, OECD 7,3%–7,4%, a KE 7,2%–7,9%. Trzeba jednak pamiętać o różnicach metodologicznych, gdyż stopę bezrobocia szacowano także według metodologii BAEL (na koniec okresu).

Infografika 8. Prognoza i realizacja wybranych wielkości makroekonomicznych w 2016 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego i wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

### Produkt krajowy brutto i jego składowe

Dynamika realna produktu krajowego brutto w 2016 r. była niższa o 1,1 punktu procentowego od prognozy na etapie prac nad ustawą budżetową. Wynikała z niższej dynamiki popytu krajowego, na którą wpływ miały niższa od oczekiwań dynamika inwestycji. Tempo wzrostu inwestycji spowolniło o 7,9% r/r. Przyczyną spadku inwestycji była niska absorpcja środków unijnych z nowej perspektywy finansowej.

Tabela 6. Dynamika produktu krajowego brutto i jego składowe w latach 2015–2016

| Wyszczególnienie                | 2015      | 2016     |           |
|---------------------------------|-----------|----------|-----------|
|                                 | % (r/r)   |          |           |
|                                 | Wykonanie | Prognoza | Wykonanie |
| PKB                             | 103,8     | 103,8    | 102,7     |
| Eksport                         | 107,7     | 106,0    | 109,0     |
| Import                          | 106,6     | 106,5    | 108,9     |
| Popyt krajowy                   | 103,3     | 104,0    | 102,4     |
| Spożycie                        | 102,8     | 103,2    | 103,6     |
| prywatne                        | 103,0     | 103,7    | 103,8     |
| publiczne                       | 102,4     | 101,4    | 102,8     |
| Akumulacja                      | 104,9     | 107,2    | 98,2      |
| nakłady brutto na środki trwałe | 106,1     | 107,0    | 92,1      |
| PKB w cenach bieżących (mld zł) | 1.799,3   | 1.888,3  | 1.851,2   |

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Głównym czynnikiem wzrostu w 2016 r. był popyt krajowy, który zwiększył się o 2,4% r/r, pomimo że jego dynamika była niższa od prognozowanej. Spożycie było na poziomie zbliżonym do prognozowanego. Konsumpcji prywatnej sprzyjała w szczególności poprawa dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych w efekcie dobrej sytuacji na rynku pracy i realizacji Programu *Rodzina 500 plus*, deflacja oraz dobre nastroje konsumentów.

Podobnie jak w roku 2015 dynamika eksportu przewyższała dynamikę importu, chociaż jedynie o 0,1 punktu procentowego. Tempo wzrostu eksportu było wyższe od tempa wzrostu PKB, czego efektem jest wzrost udziału eksportu w PKB o blisko 3 punkty procentowe.

### Bilans płatniczy

W 2016 r. ujemne saldo obrotów bieżących wyniosło 0,3% PKB i uległo poprawie w stosunku do roku 2015. Było też lepsze od prognozowanego o 1,2 punktu procentowego.

Tabela 7. Bilans płatniczy w latach 2015–2016

| Wyszczególnienie                      | 2015      | 2016     |           |
|---------------------------------------|-----------|----------|-----------|
|                                       | Wykonanie | Prognoza | Wykonanie |
|                                       | mln euro  |          |           |
| Rachunek bieżący                      | -2.653    | -7.120   | -1.273    |
| w tym obroty towarowe: saldo          | 2.213     | -1.800   | 1.949     |
| Eksport                               | 172.124   | 186.700  | 176.751   |
| Import                                | 169.911   | 188.500  | 174.802   |
| Rachunek kapitałowy                   | 10.158    | 11.090   | 4.510     |
| Rachunek finansowy                    | 1.297     | -4.550   | 884       |
| w tym inwestycje bezpośrednie (netto) | 8.842     | 6.500    | 4.455     |
| Saldo obrotów bieżących do PKB (%)    | -0,6      | -1,5     | -0,3      |

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Rachunek bieżący zamknął się saldem ujemnym mniejszym niż prognozowano o 5.847 mln euro. Saldo obrotów towarowych było dodatnie i wyższe od prognozowanego o 3.749 mln euro. Wartości eksportu i importu ukształtowały się poniżej prognozy, odpowiednio o 9.949 euro i 13.698 mln euro. Rachunek kapitałowy zamknął się kwotą niższą niż prognozowano o 6.580 mln euro.

Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2016 r. wyniosły 36,8 mld zł, a zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce 56,2 mld zł. W 2015 r. wielkości te wyniosły odpowiednio: 15,7 mld zł i 53,0 mld zł<sup>71</sup>.

### Rynek pracy, wynagrodzenia i świadczenia społeczne

Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2016 r. (8,3%) była poniżej szacunku o 1,4 punktu procentowego.

<sup>71</sup> NBP, Polska: Bilans płatniczy, dane roczne (według stanu na 5 maja 2017 r.).

Tabela 8. Zatrudnienie, bezrobocie, wynagrodzenia i świadczenia społeczne w latach 2015–2016

| Wyszczególnienie                                                        | 2015      | 2016     |                     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|---------------------|
|                                                                         | Wykonanie | Prognoza | Wykonanie           |
| Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (tys. etatów), w tym:    | 9.823     | 9.824    | 10.045 <sup>1</sup> |
| w sektorze przedsiębiorstw (tys. etatów)                                | 5.602     | 5.661    | 5.760               |
| Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (tys. osób, stan na koniec okresu) | 1.563     | 1.541    | 1.335               |
| Stopa bezrobocia na koniec roku (%)                                     | 9,7       | 9,7      | 8,3                 |
| Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (zł), w tym w:   | 3.908     | 4.055    | 4.047               |
| sektorze przedsiębiorstw                                                | 4.121     | 4.288    | 4.277               |
| sferze budżetowej                                                       | 4.209     | -        | 4.351               |
| Przeciętna emerytura i renta (brutto) (zł)                              |           |          |                     |
| z pozarolniczego systemu ubezpieczeń                                    | 2.049     | 2.094    | 2.086               |
| rolników indywidualnych                                                 | 1.180     | 1.211    | 1.183               |

<sup>1</sup> Szacunek Ministerstwa Finansów.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Poprawa sytuacji na rynku pracy generowała presję na wzrost wynagrodzeń, które w 2016 r. wzrosły realnie o 4,2% w skali całej gospodarki narodowej. Przeciętna emerytura i renta z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych była realnie wyższa o 2,4%, a rolników indywidualnych o 0,9%.

### Ceny, rynek pieniężny i walutowy

Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych okazała się wyraźnie niższa (o 2,3 punktu procentowego) od przyjętej prognozy. Przyczyną były między innymi niskie ceny surowców, w tym przede wszystkim energii i ropy naftowej.

Tabela 9. Średnie w roku wskaźniki cen i rynku walutowego w latach 2015–2016

| Wyszczególnienie                            | Jednostka | 2015      | 2016     |           |
|---------------------------------------------|-----------|-----------|----------|-----------|
|                                             |           | Wykonanie | Prognoza | Wykonanie |
| Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych | %         | 99,1      | 101,7    | 99,4      |
| Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu | %         | 97,8      | 101,4    | 99,9      |
| Stopa referencyjna                          | %         | 1,6       | 1,5      | 1,5       |
| Kurs walutowy:                              | USD/PLN   | 3,8       | 3,7      | 3,9       |
|                                             | EUR/PLN   | 4,2       | 4,0      | 4,4       |

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Skala aprecjacji kursu złotego okazała się niższa od zakładanej w prognozie. Słabszy kurs złotego w relacji do dolara amerykańskiego i euro to głównie rezultat wyższej awersji do ryzyka na światowych rynkach finansowych i niepewności co do perspektyw światowej gospodarki. Na koniec 2016 r. średni kurs złotego do dolara amerykańskiego wynosił 4,2, a do euro 4,4<sup>72</sup>.

#### 4. Realizacja wybranych celów strategicznych

W 2016 r. dwoma podstawowymi dokumentami określającymi zasady prowadzenia polityki rozwoju kraju były przyjęte przez Radę Ministrów: *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności* z lutego 2013 r. i *Strategia Rozwoju Kraju 2020* z września 2012 r.<sup>73</sup> Założenia tych dwóch strategii zostały skorelowane z europejskim dokumentem programowym *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*.

W dniu 14 lutego 2017 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* oraz utraty mocy uchwały Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Kraju*<sup>74</sup>. Mimo przyjęcia przez Radę Ministrów na początku 2017 r. nowej strategii średniookresowej, ocena działań podejmowanych w 2016 r. w zakresie realizacji celów strategicznych odnosi się do celów wskazanych w obowiązujących wtedy strategiach, czyli w *Strategii Rozwoju Kraju 2020* i w *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030*.

##### *Strategia Europa 2020*

*Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (Strategia)* jest długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej na lata 2010-2020. Głównym celem strategii jest wzrost gospodarczy, ale szczególną uwagę zwrócono również na kwestie dotyczące spójności społecznej oraz ochrony środowiska i zasobów naturalnych. Postęp w realizacji strategii jest monitorowany na podstawie zbioru wskaźników przypisanych do pięciu celów rozwojowych, dotyczących zatrudnienia, wydatków na badania i rozwój, przeciwdziałania zmianom klimatu i zrównoważonego wykorzystania energii pierwotnej, edukacji, a także walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

W dokumencie Komisji Europejskiej Sprawozdanie krajowe – Polska 2017 r.<sup>75</sup> przedstawiono między innymi ocenę realizacji celów strategii Europa 2020. Wskazano, że według prognoz Polska prawdopodobnie osiągnie cel dotyczący emisji gazów cieplarnianych, ograniczający wzrost emisji gazów cieplarnianych w latach 2005–2020 w sektorach nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS) maksymalnie do 14%. Polska jest też na dobrej drodze do osiągnięcia celu dotyczącego zwiększenia do 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii brutto. Autorzy dokumentu wskazują, że chociaż cel dotyczący zwiększenia efektywności energetycznej jest

<sup>72</sup> NBP, Tabela kursów średnich z dnia 30 grudnia 2016 r.

<sup>73</sup> Strategię przyjęto uchwałą Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (M.P. poz. 882). Do głównych dokumentów strategicznych należy także dziewięć strategii zintegrowanych, które stanowią uszczegółowienie *Strategii Rozwoju Kraju 2020*. Są to strategię: Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Rozwoju Transportu, Bezpieczeństwa Energetycznego i Środowiska, Sprawne Państwo, Rozwoju Kapitału Społecznego, Rozwoju Regionalnego, Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa oraz Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP.

<sup>74</sup> Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)* (M.P. poz. 260).

<sup>75</sup> Bruksela, dnia 22 lutego 2017 r., SWD (2017) 86 final.

realizowany, to utrzymanie do 2020 r. zużycia energii pierwotnej na poziomie nieprzekraczającym 96,4 Mtoe<sup>76</sup>, a energii końcowej – na poziomie nieprzekraczającym 70,4 Mtoe będzie bardzo trudne. Natomiast cel dotyczący ograniczenia zakresu ubóstwa lub wykluczenia społecznego Polska zrealizowała już w 2012 r. Celem tym było ograniczenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem wykluczeniem społecznych. Do 2015 r. zmniejszono tę liczbę o 2,7 mln osób.

W dniu 25 kwietnia 2017 r. Rada Ministrów przyjęła aktualizację *Krajowego Programu Reform* na lata 2017–2018. W dokumencie omówiono między innymi stopień zaawansowania realizacji poszczególnych celów oraz perspektywy ich osiągnięcia do 2020 r. Wskazano na wysoki stopień zaawansowania realizacji wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata, który w 2010 r. wynosił 64,3%, a w 2016 r. – już 69,3%. Biorąc pod uwagę prognozy zakładające zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego, należy oczekiwać, że do 2020 r. Polska powinna zrealizować cel polegający na zwiększeniu wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata do 71,0%.

Polska zadeklarowała, że zwiększy nakłady na badania i rozwój z 0,72% PKB w 2010 r. do 1,70% PKB w 2020 r. Ponieważ stopień realizacji tego celu jest stosunkowo niski – w 2015 r. nakłady na badania i rozwój stanowiły zaledwie 1,0% PKB – jest mało prawdopodobne, że zostanie on osiągnięty.

Kolejny cel dotyczy przeciwdziałania zmianom klimatu i zrównoważonego wykorzystania energii. W praktyce można mówić o trzech celach: ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych w stosunku do poziomu z 1990 r., zwiększeniu udziału energii ze źródeł odnawialnych i wzroście efektywności energetycznej. Cel polegający na ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych jest realizowany poprzez ETS przez przedsiębiorstwa z wybranych sektorów gospodarki oraz działania zmierzające do ograniczenia emisji w pozostałych sektorach, nieobjętych tym systemem. Polska zadeklarowała, że do 2020 r. – zgodnie z wymogami Komisji Europejskiej – emisja z sektorów nieobjętych systemem ETS wzrośnie w stosunku do wartości z 2005 r. nie więcej niż o 14%, podczas gdy do 2015 r. wzrosła jedynie o 2,3%. Zgodnie z prognozą przedstawioną w omawianym dokumencie cel dla Polski zostanie zrealizowany z bezpieczną rezerwą. Dosyć prawdopodobne jest także osiągnięcie w 2020 r. udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto na poziomie 15% pod warunkiem utrzymania wcześniejszej dynamiki rozwoju sektora energii odnawialnej. W 2010 r. udział ten wynosił 9,3%, a w 2015 r. 11,8%. Jeżeli chodzi o utrzymanie do 2020 r. rocznego zużycia energii pierwotnej<sup>77</sup> poniżej poziomu 96,4 Mtoe, to – wbrew opinii zawartej w dokumencie roboczym Służb Komisji Europejskiej – w aktualizacji *Krajowego Programu Reform* z 2017 r. nie przewiduje się zagrożenia w realizacji tego celu, gdyż w 2015 r. zużycie to wyniosło 90,0 Mtoe. Mając na uwadze wzrostowy trend z lat 2005–2015, poziom zużycia energii pierwotnej w Polsce nie powinien w 2020 r. przekroczyć wartości 92,9 Mtoe.

Dla obszaru edukacji przyjęto dwa cele, polegające na ograniczeniu liczby uczniów przedwcześnie kończących szkołę i wzroście liczby osób z wyższym wykształceniem. Osiągnięcie pierwszego celu, którym jest zmniejszenie do 4,5% liczby uczniów przedwcześnie kończących naukę wśród osób w wieku 18–24 lata, będzie bardzo trudne. W 2010 r. 5,4% uczniów kończyło przedwcześnie szkołę. Do 2016 r. procent ten zmniejszył się w niewielkim tylko stopniu, do 5,2%. Natomiast cel polegający na zwiększeniu do 45% udziału liczby osób z wyższym wykształceniem w populacji osób w wieku 30–34 lata powinien zostać osiągnięty wcześniej, gdyż już w 2016 r. udział ten wynosił 44,6%, czyli niemal o 10 punktów procentowych więcej niż w roku 2010.

<sup>76</sup> Mtoe (Million Tonnes of Oil Equivalent) – milion ton ekwiwalentu ropy naftowej; tona oleju ekwiwalentnego – jest to energetyczny równoważnik jednej metrycznej tony ropy naftowej o wartości opałowej równej 10000 kcal/kg; wskaźnik używany w energetyce do opisu dużych wartości energii.

<sup>77</sup> Wskaźnik zużycia energii pierwotnej oblicza się jako zużycie krajowe energii brutto z wyłączeniem zużycia nieenergetycznego (np. gaz ziemny używany nie do spalania, ale do produkcji chemikaliów).

Tabela 10. Główne wskaźniki realizacji Strategii Europa 2020 przyjęte dla Polski

| Wyszczególnienie                                                                                              | 2010      | 2013   | 2015   | 2016                  |                 | 2017                  | 2018 | 2019 | 2020   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------|--------|-----------------------|-----------------|-----------------------|------|------|--------|
|                                                                                                               | Wykonanie |        |        | Prognoza <sup>1</sup> | Wyko-<br>-nanie | Prognoza <sup>2</sup> |      |      |        |
| Obszar 1. Zatrudnienie                                                                                        |           |        |        |                       |                 |                       |      |      |        |
| Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata (%)                                                             | 64,3      | 64,9   | 67,8   | 68,4                  | 69,3            | 69,7                  | 70,2 | 70,6 | 71,0   |
| Obszar 2. Badania i rozwój                                                                                    |           |        |        |                       |                 |                       |      |      |        |
| Nakłady na badania i rozwój w relacji do PKB (%)                                                              | 0,72      | 0,87   | 1,00   | 1,12                  | .               | 1,25                  | 1,38 | 1,53 | 1,70   |
| Obszar 3. Zmiany klimatu i zrównoważone wykorzystanie energii                                                 |           |        |        |                       |                 |                       |      |      |        |
| Emisja gazów cieplarnianych (1990=100)                                                                        | 85,33     | 83,11  | .      | .                     | .               | .                     | .    | .    | .      |
| Emisja gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem EU ETS                                           | 194,73    | 186,10 | 181,58 | .                     | .               | .                     | .    | .    | 202,34 |
| Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii brutto (%)                                            | 9,20      | 11,34  | 11,78  | .                     | .               | .                     | .    | .    | 15,00  |
| Zużycie energii pierwotnej (Mtoe)                                                                             | 95,7      | 93,0   | 90,0   | .                     | .               | .                     | .    | .    | 96,4   |
| Obszar 4. Edukacja                                                                                            |           |        |        |                       |                 |                       |      |      |        |
| Młodzież niekontynuująca nauki (%)                                                                            | 5,4       | 5,6    | 5,3    | 5,2                   | .               | .                     | .    | .    | 4,5    |
| Osoby w wieku 30-34 lata posiadające wyższe wykształcenie (%)                                                 | 34,8      | 40,5   | 43,4   | 44,6                  | .               | .                     | .    | .    | 45,0   |
| Obszar 5. Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym                                                          |           |        |        |                       |                 |                       |      |      |        |
| Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym względem liczby z 2008 roku, w tys. | -1.083    | -1.744 | -2.731 | .                     | .               | .                     | .    | .    | -1.500 |

<sup>1</sup> Krajowy Program Reform. Europa 2020. Aktualizacja 2016/2017.<sup>2</sup> Krajowy Program Reform. Europa 2020. Aktualizacja 2017/2018.

Źródło: Krajowy Program Reform. Europa 2020. Aktualizacja 2016/2017 i 2017/2018; Eurostat, Europe 2020 Indicators, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/main-tables>; GUS, System Monitorowania Rozwoju Strateg, <http://strateg.stat.gov.pl/>

### Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności

Mimo zapowiedzianej rezygnacji<sup>78</sup> z Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (DSRK)<sup>79</sup> strategia ta wciąż stanowi obowiązujący dokument. Celem głównym DSRK jest poprawa jakości życia Polaków wynikająca ze wzrostu gospodarczego, uzyskanie większej spójności społecznej i sprawniej działającego państwa.

<sup>78</sup> Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), str. 47.

<sup>79</sup> Strategię przyjęto uchwałą Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. (M.P. poz. 121).



W realizacji dwóch głównych celów Polska poczyniła w latach 2011–2015 znaczący postęp. PKB Polski na jednego mieszkańca w relacji do PKB najzamożniejszego państwa Unii Europejskiej, według parytetu siły nabywczej, zwiększył się z 47% w 2010 r. do 54% w 2015 r., a wskaźnik rozwoju społecznego HDI<sup>80</sup> – z 0,829 punktu do 0,855 punktu. W perspektywie 2030 r. osiągnięcie zakładanych wartości mierników będzie jednak trudne, zwłaszcza w odniesieniu do celu gospodarczego, w którym zakłada się odrabianie dystansu dzielącego Polskę od najbardziej zamożnego kraju Unii Europejskiej średnio o 1,4 punktu procentowego rocznie.

W obszarze konkurencyjności i innowacyjności gospodarki istotny postęp poczyniono pod względem poprawy wartości wskaźników: udziału eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem, stopy oszczędności brutto w relacji do PKB, energochłonności gospodarki, długości życia kobiet i mężczyzn, liczby łączny szerokokopasmowych. Wyniki testów PISA<sup>81</sup> uzyskane w 2015 r. nie potwierdziły trwałości bardzo dobrych wyników uzyskanych trzy lata wcześniej. Wskaźnik przeciętnego systemowego czasu trwania przerwy długiej i bardzo długiej w dostawach energii elektrycznej w przeliczeniu na jednego odbiorcę (SAIDI<sup>82</sup>), liczba wynalazków zgłoszonych do Europejskiego Urzędu Patentowego w przeliczeniu na milion mieszkańców oraz długość przeciętnego trwania w zdrowiu życia kobiet i mężczyzn uległy poprawie w stosunkowo niewielkim stopniu. Wskaźniki globalnej konkurencyjności, które w latach 2013–2015 r. były niższe niż w 2010 r., w 2016 r. zaczęły dynamicznie rosnąć. Pozostałe wskaźniki, takie jak wskaźnik poziomu czytelnictwa, współczynnik dzietności, wskaźnik innowacyjności w Europejskim Rankingu Innowacyjności, wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–24 lata, wskaźniki osób zatrudnionych na podstawie umów na czas określony uległy do 2015 r. pogorszeniu, a nie poprawie. Wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 65–69 lat także nie ulegały poprawie.

W obszarze równoważenia potencjału rozwojowego regionów za satysfakcjonujące należy uznać postępy w budowie autostrad i dróg ekspresowych oraz w zwiększaniu się odsetka osób korzystających z sieci wodociągowej na wsi. Jednocześnie od 2010 r. nie nastąpił żaden postęp w ograniczaniu zróżnicowania pomiędzy najbogatszym i najbiedniejszym województwem pod względem PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 lat i więcej na wsi zwiększył się zaledwie o 1,2 punktu procentowego, do 51,6%. Wskaźnik powinien ulec poprawie na skutek korzystnej sytuacji na rynku pracy.

W obszarze efektywności i sprawności państwa wskaźniki dla Polski odwołujące się do składowych wskaźnika globalnej konkurencyjności uległy pogorszeniu lub poprawiły się w bardzo małym stopniu, odsetek osób deklarujących zaufanie do innych się zmniejszył, zamiast wzrosnąć, a odsetek osób deklarujących zaufanie do sądów prawie się nie zmienił. Wskazuje to na wciąż niskie zaufanie obywateli do państwa. Znaczącą poprawę osiągnięto w 2016 r. w stosunku do 2015 r. pod względem liczby punktów w Europejskim Konsumenckim Indeksie Zdrowia, co oznacza, że po okresie spadków w latach wcześniejszych, Polska wróciła do poziomu z 2009 r. Mimo to Polska wciąż zajmuje jedno z ostatnich miejsc w tym rankingu. Znaczącą poprawę względem 2010 r. osiągnięto jedynie pod względem wskaźników czasochłonności działania sądów oraz wskaźnika deprywacji material-

<sup>80</sup> Human Development Index (HDI) jest syntetyczną miarą rozwoju człowieka. Mierzy średnie osiągnięcia w kraju w podstawowych wymiarach ludzkiego rozwoju: długie i zdrowe życie (zdrowie), dostęp do wiedzy (edukacja) oraz godziwy poziom życia (dochody). HDI wyrażony jest jako wartość między 0 i 1.

<sup>81</sup> Badanie PISA (Programme for International Student Assessment) – Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów.

<sup>82</sup> System Average Interruption Duration Index (SAIDI) - w elektroenergetyce wskaźnik przeciętnego (średniego) systemowego czasu trwania przerwy długiej w dostawach energii elektrycznej wyznaczony w minutach na odbiorcę.

nej<sup>83</sup>. Dzięki temu założony cel dotyczący ograniczenia deprywacji materialnej zostanie prawdopodobnie osiągnięty dużo wcześniej.

Tabela 11. Wybrane wskaźniki realizacji Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030.  
Trzecia fala nowoczesności

| Wskaźniki                                                                                                          | 2010           | 2013           | 2014  | 2015  | 2016 | 2030   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|-------|-------|------|--------|
| Cel główny: Poprawa jakości życia Polaków                                                                          |                |                |       |       |      |        |
| PKB na jednego mieszkańca w relacji do PKB najzamożniejszego kraju w UE (według PPP) (%)                           | 47             | 50             | 52    | 54    | .    | 75     |
| Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI) (pkt)                                                                           | 0,829          | 0,850          | 0,852 | 0,855 | .    | 0,900  |
| Obszar 1. Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki                                                               |                |                |       |       |      |        |
| SAIDI (min.)                                                                                                       | 316,1          | 254,2          | 191,3 | 243,6 | .    | 17,0   |
| Liczba wynalazków zgłoszonych do Europejskiego Urzędu Patentowego na 1 mln mieszkańców                             | 9,50           | 14,38          | 16,02 | .     | .    | 100,00 |
| Wyniki testów PISA – odsetek uczniów na najwyższych poziomach osiągnięć w czytaniu i interpretacji (%)             | 7,2<br>(2009)  | 10,0<br>(2012) | .     | 8,2   | .    | 13,0   |
| Wyniki testów PISA – odsetek uczniów na najniższych poziomach osiągnięć w czytaniu i interpretacji (%)             | 15,0<br>(2009) | 10,6<br>(2012) | .     | 14,4  | .    | 8,0    |
| Wskaźnik globalnej konkurencyjności (GCI) (pkt) <sup>1</sup>                                                       | 4,51           | 4,46           | 4,48  | 4,49  | 4,56 | 5,30   |
| Wskaźnik globalnej konkurencyjności (GCI) – pozycja w rankingu                                                     | 39             | 42             | 43    | 41    | 36   | 25     |
| Wyniki testów PISA – odsetek uczniów na najwyższych poziomach osiągnięć w matematyce (%)                           | 10,4<br>(2009) | 16,7<br>(2012) | .     | 12,2  | .    | 15,5   |
| Wyniki testów PISA – odsetek uczniów na najwyższych poziomach osiągnięć w rozumowaniu w naukach przyrodniczych (%) | 7,5<br>(2009)  | 10,8<br>(2012) | .     | 7,3   | .    | 11,6   |
| Wyniki testów PISA – odsetek uczniów na najniższych poziomach osiągnięć w matematyce (%)                           | 20,5<br>(2009) | 14,4<br>(2012) | .     | 17,2  | .    | 12,0   |
| Wyniki testów PISA – odsetek uczniów na najniższych poziomach osiągnięć w rozumowaniu w naukach przyrodniczych (%) | 13,1<br>(2009) | 9,0<br>(2012)  | .     | 16,3  | .    | 6,0    |
| Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem (%)                                                   | 6,0            | 6,7            | 7,9   | 8,5   | .    | 15,0   |
| Wskaźnik poziomu czytelnictwa (%)                                                                                  | 44             | .              | 41    | 37    | 37   | 60     |
| Stopa oszczędności brutto w relacji do PKB (%)                                                                     | 16,5           | 18,5           | 19,0  | 20,6  | .    | 22,0   |
| Współczynnik diety                                                                                                 | 1,376          | 1,256          | 1,290 | 1,289 | .    | 1,700  |
| Liczba łączy szerokopasmowych na 100 mieszkańców                                                                   | 14,9           | 18,4           | 17,4  | 18,8  | 18,6 | 30,0   |
| Złożony wskaźnik innowacyjności w Europejskim Rankingu Innowacyjności (UE28=100)                                   | 58,5           | 54,9           | 55,7  | 55,9  | .    | 75,0   |
| Wskaźnik liczebności ptaków pospolitych krajobrazu rolniczego FBI (2000=100)                                       | 88,5           | 85,2           | 83,5  | 86,9  | .    | 90,0   |
| Energochłonność gospodarki (kgoe/1000 euro)                                                                        | 278,3          | 250,3          | 233,3 | 227,1 | .    | 167,0  |
| Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-24 lata (%)                                                                  | 44,7           | 41,0           | 43,8  | 44,5  | .    | 60,0   |

<sup>83</sup> Wskaźnik deprywacji materialnej odzwierciedla niemożność pozwolenia sobie na rzeczy uważane przez większość ludzi jako pożądane lub nawet niezbędne do godnego życia.

| Wskaźniki                                                                                          | 2010       | 2013    | 2014    | 2015   | 2016 | 2030    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------|---------|--------|------|---------|
| Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (%)                                                   | 20,4       | 20,9    | 21,3    | 21,0   | .    | 32,0    |
| Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 65-69 lat (%)                                                   | 9,4        | 9,4     | 9,7     | 9,5    | .    | 30,0    |
| Wskaźnik osób w wieku 15-24 lata zatrudnionych na podstawie umów na czas określony (%)             | 64,5       | 68,6    | 71,2    | 72,6   | .    | 40,0    |
| Wskaźnik osób w wieku 25-49 lat zatrudnionych na podstawie umów na czas określony (%)              | 24,7       | 25,5    | 27,1    | 27,0   | .    | 20,0    |
| Przeciętne trwanie życia kobiet (lata)                                                             | 80,6       | 81,1    | 81,6    | 81,6   | .    | 84,0    |
| Przeciętne trwanie życia mężczyzn (lata)                                                           | 72,1       | 73,1    | 73,8    | 73,6   | .    | 78,0    |
| Przeciętne trwanie życia w zdrowiu kobiet (lata)                                                   | 62,3       | 62,7    | 62,7    | .      | .    | 75,0    |
| Przeciętne trwanie życia w zdrowiu mężczyzn (lata)                                                 | 58,5       | 59,2    | 59,8    | .      | .    | 69,0    |
| Obszar 2. Równoważenie potencjału rozwojowego regionów                                             |            |         |         |        |      |         |
| Łączna długość autostrad (km)                                                                      | 857,4      | 1.481,8 | 1.556,4 | 1559,2 | .    | 2.000,0 |
| Łączna długość dróg ekspresowych (km)                                                              | 674,7      | 1.244,3 | 1.447,5 | 1492,2 | .    | 5.300,0 |
| Odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej na wsi (%)                                     | 75,2       | 76,6    | 84,3    | 84,7   | .    | 92,0    |
| Relacja PKB na 1 mieszkańca najbiedniejszego województwa do najbogatszego (%)                      | 43         | 44      | 43      | 43     | .    | 60      |
| Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 lat i więcej na wsi (%)                                      | 50,4       | 50,3    | 50,9    | 51,6   | .    | 67,0    |
| Obszar 3. Efektywność i sprawność państwa                                                          |            |         |         |        |      |         |
| Odsetek osób deklarujących zaufanie wobec innych ludzi (%)                                         | 26         | .       | 22      | .      | 23   | 50      |
| Europejski Konsumencki Indeks Zdrowia (EHCI) (pkt)                                                 | 565 (2009) | 521     | 511     | 523    | 564  | 750     |
| Wskaźnik Globalnej Konkurencyjności (GCI) – obciążenia regulacyjne (pozycja w rankingu)            | 111        | 133     | 117     | 122    | 119  | 50      |
| Wskaźnik Globalnej Konkurencyjności (GCI) – przejrzystość w tworzeniu polityk (pozycja w rankingu) | 113        | 120     | 110     | 106    | 109  | 50      |
| Wskaźnik Globalnej Konkurencyjności (GCI) – wydajność instytucji rządowych (pozycja w rankingu)    | 100        | 115     | 108     | 96     | 97   | 50      |
| Odsetek osób deklarujących zaufanie do sądów (%)                                                   | 44         | .       | 46      | .      | 45   | 70      |
| Dochodzenie należności z umów (pozycja w rankingu Doing Business)                                  | 75         | 55      | 52      | 56     | 55   | 35      |
| Wskaźnik deprywacji materialnej (%)                                                                | 28,4       | 25,5    | 22,2    | 16,8   | .    | 15,0    |

<sup>1</sup> Wskaźnik złożony określający zdolności poszczególnych państw do zapewnienia długookresowego wzrostu gospodarczego. Na wskaźnik składa się 111 zmiennych. Zmienne pogrupowane są w 12 skorelowanych ze sobą filarach (dziedzinach). Dziedziny te obejmują najważniejsze czynniki konkurencyjności na rynku globalnym. Wyróżniono 12 filarów: Instytucje, Infrastruktura, Środowiska makroekonomiczne, Ochrona zdrowia i edukacja podstawowa, Szkolnictwo wyższe, Wydajność rynku, Wydajność rynku pracy, Poziom rozwój rynku finansowego, Gotowość technologiczna, Rozmiar rynku, Jakość środowiska biznesowego, Innowacyjność. Przyjmuje wartości z zakresu 1–7, gdzie wartość 7 oznacza największą konkurencyjność.

Źródło: Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030; GUS, System Monitorowania Rozwoju Strateg.

*Strategia Rozwoju Kraju 2020*

*Strategia Rozwoju Kraju 2020 (SRK 2020)* była do 2016 r. główną strategią rozwojową Polski w perspektywie średniookresowej. W 2017 r. zastąpiła ją *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*.

Część wskaźników monitorowania realizacji celów SRK 2020 pokrywała się ze wskaźnikami *Strategii Europa 2020* i *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju*. Wskaźniki SRK 2020 można podzielić na wskaźniki kluczowe i wskaźniki szczegółowe, w tym główne i pomocnicze. Stopień wykonania wartości wskaźników zawartych w strategii był zróżnicowany. Wśród wskaźników kluczowych osiągnięto wartość docelową wskaźnika odnoszącego się do miejsca Polski w rankingu HDI, a w perspektywie 2020 r. bardzo prawdopodobne jest także osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata na poziomie 71%. Prawdopodobnie nie zostanie osiągnięty cel zakładający zwiększenie PKB w cenach stałych w stosunku do 2010 r. o 40%. W pierwszej połowie okresu realizacji strategii dochody gospodarstw domowych do dyspozycji wzrosły zaledwie o 9,2%, czyli o niespełna ¼ planowanego wzrostu w całym okresie strategii. Inne wskaźniki kluczowe też nie zostaną prawdopodobnie wykonane ze względu na niskie zaawansowanie, za wyjątkiem stopy inwestycji, która może powrócić do wartości zbliżonej do tej z 2009 r. Osiągnięcie natomiast przez Polskę w 2020 r. poziomu 74% PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca Unii Europejskiej<sup>84</sup> wydaje się mało prawdopodobne, zważywszy że pomiędzy 2010 r. a 2015 r. wartość tego miernika wzrosła zaledwie o 4 punkty procentowe.

Tabela 12. Wybrane wskaźniki kluczowe i główne realizacji *Strategii Rozwoju Kraju 2020*

| Wyszczególnienie                                                        | 2009 | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2020  |
|-------------------------------------------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Wskaźniki kluczowe                                                      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Dynamika PKB (w cenach stałych) (2010=100)                              | .    | 100,0 | 105,0 | 106,7 | 108,2 | 111,8 | 116,2 | 119,5 | 140,0 |
| PKB na jednego mieszkańca w PPS (UE27=100)                              | 60   | 62    | 65    | 67    | 67    | 67    | 68    | .     | 74    |
| Dochody do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych (2010=100) | .    | 100,0 | 101,4 | 102,3 | 103,1 | 105,8 | 109,2 | .     | 138,0 |
| Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata (%)                       | .    | 64,3  | 64,5  | 64,7  | 64,9  | 66,5  | 67,8  | .     | 71,0  |
| Stopa inwestycji (%)                                                    | 21,4 | 20,3  | 20,7  | 19,8  | 18,8  | 19,8  | 20,1  | 18,5  | 21,0  |
| Wskaźniki szczegółowe                                                   |      |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Obszar strategiczny I. Sprawne i efektywne państwo                      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Wskaźnik efektywności rządzenia (pkt) <sup>1</sup>                      | 0,52 | 0,64  | 0,62  | 0,67  | 0,72  | 0,82  | 0,80  | .     | 1,00  |
| Zaufanie ludzi dorosłych wobec innych (%)                               | .    | 26    | .     | 23    | .     | 22    | .     | 23    | 35    |
| Obszar strategiczny II. Konkurencyjna gospodarka                        |      |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB (%)  | 49,4 | 53,1  | 54,1  | 53,7  | 55,7  | 50,2  | 51,1  | 54,4  | 45,0  |

<sup>84</sup> Bez Chorwacji.

| Wyszczególnienie                                             | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2020  |
|--------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Udział eksportu w PKB (%)                                    | 37,2 | 40,0 | 42,6 | 44,4 | 46,3 | 47,5 | 49,6 | .    | 44-46 |
| Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-24 lata (%)            | .    | 26,4 | 24,9 | 24,7 | 24,2 | 25,8 | 26,0 | .    | 30,0  |
| Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata (%)            | .    | 34,1 | 36,9 | 38,7 | 40,6 | 42,5 | 44,3 | .    | 40,0  |
| Odsetek osób korzystających regularnie z Internetu (%)       | 58   | 61   | 64   | 65   | 66   | 69   | 70   | 75   | 75    |
| Obszar strategiczny III. Spójność społeczna i terytorialna   |      |      |      |      |      |      |      |      |       |
| Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (%) | 27,8 | 27,8 | 27,2 | 26,7 | 25,8 | 24,7 | 23,4 | .    | 23,0  |
| Udział województw Polski Wschodniej w PKB (%)                | 15,5 | 15,3 | 15,3 | 15,2 | 15,3 | 15,1 | .    | .    | 18,0  |

<sup>1</sup> Wskaźnik jest średnią ważoną szeregu (od 7 do 13) innych indeksów odzwierciedlających opinie ekspertów, przedsiębiorców i gospodarstw domowych na temat różnych aspektów funkcjonowania sfery publicznej. Ocenie podlegają w szczególności następujące zjawiska: jakość usług publicznych, jakość administracji publicznej i stopień jej niezależności od wpływów politycznych, jakość formułowanych i wdrażanych polityk, jakość infrastruktury publicznej: transportowej, sanitarnej, informatycznej, etc. Wartość wskaźnika efektywności rządzenia jest wystandaryzowana w przedziale <-2,5; 2,5>, przy czym im wyższa nota, tym wyższa ocena jakości rządzenia w danym kraju.

Źródło: Strategia Rozwoju Kraju 2020, GUS, System Monitorowania Rozwoju Strateg.



## V. WYKONANIE USTAWY BUDŻETOWEJ

- W 2016 r., pierwszy raz od kilku lat, tempo wzrostu gospodarczego było niższe niż w latach poprzednich, a także niższe niż wskazywały na to wcześniejsze prognozy.
- Dochody budżetu państwa były wyższe o 0,3% od zaplanowanych w ustawie budżetowej, o 8,8% od osiągniętych w roku poprzednim i o 11,0% od dochodów zrealizowanych w 2014 r.
- Wydatki budżetu państwa zostały zrealizowane poniżej wartości przyjętych w ustawie budżetowej (o 2,1%). W porównaniu do 2015 r. były wyższe o 8,8%, a w porównaniu do wydatków sprzed dwóch lat – wyższe o 15,5%.
- Deficyt budżetu państwa ukształtował się na poziomie niższym o 8,6 mld zł (o 15,7%) niż przyjęty w ustawie budżetowej. W porównaniu z rokiem poprzednim deficyt budżetu państwa zwiększył się jednak o 8,3%, a w porównaniu do wyniku sprzed dwóch lat – już o 59,3%.
- Deficyt budżetu środków europejskich był o 30,6% niższy niż przyjęty w ustawie budżetowej po nowelizacjach, a jednocześnie wyższy o 36,8% od planowanego w ustawie budżetowej. W porównaniu do deficytu zrealizowanego w 2015 r. był on blisko czterokrotnie wyższy, a do deficytu zrealizowanego dwa lata wcześniej – wyższy czterdziestkrotnie.
- W budżecie państwa rozdysponowano 94,6% rezerwy ogólnej i 87,4% środków ujętych w rezerwach celowych.
- Dysponenci 96 części budżetu państwa dokonali w trakcie całego roku blokad na kwotę 5,6 mld zł.
- Minister Finansów, wykorzystując w 2016 r. dostępne instrumenty zarządzania płynnością, zapewnił pełną i terminową obsługę zobowiązań krajowych i zagranicznych. Dokołał tego jednak gromadząc na lokatach wolne środki złotowe i walutowe na historycznie najwyższych poziomach. W związku z pozyskiwaniem środków, które zostały zdeponowane na rachunkach lokat poniósł on wydatki w wysokości 220,4 mln zł.

### 1. Zagadnienia ogólne

#### 1.1. Zarządzanie realizacją budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Budżet państwa w 2016 r. realizowany był w warunkach spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 z września i grudnia 2015 r.<sup>85</sup> tempo wzrostu PKB oszacowano w wysokości 3,8%. Prognoza przewidywanego tempa wzrostu PKB przyjęta w założeniach rządowych była bardziej optymistyczna niż przyjęta przez ośrodki analityczne<sup>86</sup>. Szacowanie tempa wzrostu gospodarczego na 2016 r. okazało się trudne dla większości

<sup>85</sup> W związku z wyborami parlamentarnymi i powołaniem nowej Rady Ministrów, w grudniu 2015 r. został ponownie wniesiony do Sejmu projekt budżetu.

<sup>86</sup> Prognozę makroekonomiczną dla Polski, stanowiącą podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2016 opracowano biorąc pod uwagę prognozy między innymi takich instytucji jak: Komisja Europejska, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD, Narodowy Bank Polski oraz analityków bankowych ankietowanych przez agencję prasową Reuters. Ośrodki te z upływem roku 2015 korygowały prognozy dla Polski na rok 2016 „w dół”, tj. przewidywano pogorszenie tempa wzrostu PKB.



prognostów, co potwierdzają różnice występujące pomiędzy prognozami a zrealizowanym wzrostem PKB. W 2016 r. tempo wzrostu PKB w Polsce wyniosło 2,7% i było niższe o 1,1 punktu procentowego niż w prognozie z uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej. W 2016 r. inwestycje uległy obniżeniu o 7,9%. Ich negatywny wkład we wzrost PKB był spowodowany między innymi słabą realizacją projektów finansowanych ze środków unijnych w kontekście przejścia od starej do nowej perspektywy finansowej. Inne niż zakładano wykonanie parametrów makroekonomicznych nie zakłóciło jednak wykonania budżetu państwa.

Poziom dochodów, wydatków oraz deficytu budżetu państwa, określony w art. 1 ustawy budżetowej, nie był zmieniony w nowelizacji ustawy budżetowej dokonanej w październiku 2016 r. Dochody budżetu państwa zostały wykonane w kwocie 314.683,6 mln zł i były o 0,3% wyższe od prognozy określonej w ustawie budżetowej. Wydatki budżetu państwa w 2016 r. stanowiły 97,9% limitu określonego w ustawie budżetowej i wyniosły 360.843,1 mln zł, w tym 750,3 mln zł to wydatki, które w 2016 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego. Deficyt budżetu państwa, którego limit ustalono do wysokości 54.740 mln zł został wykonany na poziomie 46.159,5 mln zł i był niższy od ustalonego limitu o 15,7%. Deficyt budżetu środków europejskich, określony w art. 1 ust. 5 ustawy budżetowej został, w wyniku przeprowadzonej w październiku 2016 r. nowelizacji ustawy budżetowej, zwiększony do kwoty 18.211,4 mln zł. Wykonanie wyniosło 69,4% planu po zmianach.

#### Ogólna kontrola Ministra Finansów nad realizacją dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa oraz ocena planowania i gospodarowania środkami publicznymi

Zgodnie z art. 174 ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę nad realizacją dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, efektywnością i skutecznością realizacji budżetu w układzie zadaniowym. Sprawuje także, zgodnie z art. 74 wyżej wymienionej ustawy, kontrolę nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz nad stanem długu Skarbu Państwa w celu zapewnienia przestrzegania tej zasady. Minister Finansów zapewnia także finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Nieprzekraczalny limit rozchodów<sup>87</sup> (po wyłączeniach, o których mowa w art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych) został określony w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na kwotę 265.147,9 mln zł. W ramach tej kwoty Minister Finansów dysponował swobodą w wyborze sposobów finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, pozostawioną przez ustawodawcę w wyniku zaakceptowania wysokich kwot tzw. „pozostałych przychodów i rozchodów”, które wynosiły 60.000,0 mln zł i stanowiły 22,6% limitu rozchodów. Ze względu na ich potencjalny charakter stanowiły one *de facto* dla Ministra Finansów rezerwę w dysponowaniu rozchodami.

Zgodnie z art. 77 ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów, w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa, jest upoważniony do zaciągania i spłaty zobowiązań finansowych oraz przeprowadzania innych operacji finansowych związanych z zarządzaniem długiem, w tym operacji związanych z finansowymi instrumentami pochodnymi.

<sup>87</sup> Nieprzekraczalny limit stanowią rozchody po pomniejszeniu o zobowiązania finansowe zaciągane i spłacane przez Ministra Finansów, działającego w imieniu Skarbu Państwa w tym samym roku budżetowym oraz o operacje finansowe dokonywane pomiędzy rachunkami Ministra Finansów.

W ramach zarządzania płynnością wykorzystywane były następujące operacje: emisja bonów skarbowych, pożyczka bankowa, sprzedaż środków walutowych, przesunięcia środków z rachunku overnight w Banku Gospodarstwa Krajowego na rachunek w Narodowym Banku Polskim oraz standardowe operacje polegające na emisji skarbowych papierów wartościowych, zaciąganiu kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych, utrzymywaniu i wykorzystywaniu wolnych środków złotych i walutowych na rachunkach w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego (co pozwalało na korzystanie z tych środków w sytuacji niekorzystnych uwarunkowań rynkowych i na ograniczanie przetargów sprzedaży skarbowych papierów wartościowych).

Od 1 stycznia 2010 r., tj. od momentu wejścia w życie art. 176 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów ani razu z inicjatywy własnej nie skorzystał z uprawnień do dokonania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych. Jedyna przeprowadzona w 2015 r. analiza<sup>88</sup> była wynikiem zlecenia Stałego Komitetu Rady Ministrów. Mając na uwadze fakt, że wyniki przeprowadzonych ocen mogą stanowić dodatkowe źródło wiedzy o planowaniu i gospodarowaniu środkami publicznymi, pomimo fakultatywnego charakteru tego uprawnienia, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zasadne jest szersze wykorzystywanie nadanych Ministrowi Finansów uprawnień w tym zakresie.

### Rezerwy

Łączna kwota rezerw celowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich ujęta w ustawie budżetowej z 25 lutego 2016 r. wyniosła 56.989,3 mln zł, z tego:

- 22.186,0 mln zł dotyczyło budżetu państwa (87 tytułów),
- 34.803,3 mln zł dotyczyło budżetu środków europejskich (dwa tytuły).

W trakcie roku budżetowego w budżecie państwa utworzone zostały trzy tytuły rezerw na łączną kwotę 2.856,2 mln zł – Minister Finansów zarządzając realizacją budżetu państwa dysponował 23.740,7 mln zł rezerw celowych. Nowo utworzone rezerwy przeznaczono na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa – 2.000,0 mln zł (na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych), dla Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego – 556,2 mln zł oraz na dotacje celowe dla Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców – 300,0 mln zł (na podstawie art. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2016<sup>89</sup>).

Zgodnie z art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych, tj. po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych zmieniono w części lub w całości przeznaczenie wydatków ujętych w 20 tytułach rezerw na kwotę 1.247,3 mln zł, co stanowiło 5,3% limitu po zmianach z uwzględnieniem nowych pozycji rezerw. Skala dokonanych zmian przeznaczenia rezerw była mniejsza niż w 2015 r., w którym zmiany dotyczyły 24 tytułów na kwotę 1.431,8 mln zł (6,6% planu w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r.). W 2016 r. Minister Finansów dysponował łączną kwotą 58.544,0 mln zł.

W 2016 r. z rezerw celowych rozdysponowano ogółem 40.233,0 mln zł, z tego 20.753,6 mln zł (w 2015 r. – 18.049,0 mln zł) w budżecie państwa i 19.479,4 mln zł w budżecie środków europejskich (w 2015 r. – 12.130 mln zł). Stopień ich rozdysponowania wyniósł 68,7% planu po zmianach (w 2015 r. – 77,4%).

<sup>88</sup> Ocena dotyczyła prawidłowości oszacowania potrzeb kadrowych Agencji Rynku Rolnego z uwzględnieniem zadań wygasających, związanych ze zmianami w przepisach prawnych Unii Europejskiej i przepisach krajowych.

<sup>89</sup> Art. 29a dodany na mocy art. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2016, która weszła w życie z dniem 22 grudnia 2016 r. (Dz.U. poz. 2100).

Infografika 9. Rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2016 r.



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

Rozdysonowanie rezerw celowych i zmiany ich przeznaczenia następowały zgodnie z art. 154 ustawy o finansach publicznych.

Decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa dotyczące przeniesienia środków z części *Rezerwy celowe* do innych części budżetu państwa były wydawane bez zbędnej zwłoki, zgodnie z obowiązującymi przepisami i na podstawie umotywowanych wniosków dysponentów. W przypadku niżej wymienionych części Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia co do celowości występowania o środki z rezerw:

- *Infomatyzacja*, gdzie Minister Cyfryzacji uzyskał na początku sierpnia 2016 r. środki z rezerw celowych, z których wykorzystał 52,2%; niewykorzystane środki w kwocie 1,9 mln zł zablokował w grudniu 2016 r.; wniosek o uruchomienie rezerw budżetowych w kwocie przewyższającej potrzeby złożony był bez rzetelnej analizy wysokości współfinansowania z budżetu państwa kosztów realizacji zadania, tj. funkcjonowania *Zintegrowanej Infrastruktury Rejestrów Państwowych*,
- *Gospodarka wodna*, gdzie Minister Środowiska, w wyniku wystąpienia o środki z rezerw celowych (poz. 59) zwiększył limit wydatków w tej części, w kwocie zawyżonej o 4,8 mln zł w stosunku do faktycznych potrzeb; powstała nadwyżkę w limicie wydatków wykorzystał na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych za 2017 r.<sup>90</sup>, dokonując jednocześnie przeniesienia środków<sup>91</sup> w wymienionej powyżej kwocie z rozdziału *Działalność badawczo-rozwojowa* do rozdziału

<sup>90</sup> W dniach 28–30 grudnia 2016 r. sfinansowano za 2017 rok: część składki do EUMETSAT (ang. The European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites – Europejska Organizacja Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych) w kwocie 1,9 mln zł, składkę do Międzynarodowej Komisji Wielkich Zapór ICOLD (ang. International Commission on Large Dams) – 29,1 tys. zł, część składki do WMO (ang. The World Meteorological Organization – Światowa Organizacja Meteorologiczna z siedzibą w Genewie) – 2,3 mln zł.

<sup>91</sup> Przeniesienie to stanowiło zmianę klasyfikacji wydatków z rezerw celowych, która może być dokonana przez Ministra Finansów w porozumieniu z ministrem właściwym lub dysponentem części budżetowej nie później niż do 15 listopada.

*Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej; działania te spowodowały wykorzystanie rezerwy niezgodnie z przeznaczeniem i stanowiły naruszenie art. 154 ust. 7 oraz ust. 8 ustawy o finansach publicznych;*

- *Środowisko, gdzie Minister Środowiska wystąpił z nieuzasadnionym zapotrzebowaniem o uruchomienie środków z rezerwy celowej (poz. 59) w drugiej połowie stycznia 2016 r. na realizację zadania *Wsparcie działań Ministra Środowiska w zakresie pozaformalnej edukacji ekologicznej* w kwocie 12,0 mln zł, którego rozpoczęcie realizacji zaplanowane było dopiero od drugiego kwartału (planowane wykorzystanie 2,5 mln zł, a na III i IV kwartał odpowiednio 4,2 mln zł i 5,3 mln zł); ostatecznie na zadanie to wykorzystano 13,6% uruchomionej z rezerwy kwoty (1,6 mln zł), co spowodowało, że nadmiernie pobrana kwota w wysokości ponad 10,0 mln zł pozostawała niewykorzystana przez ponad 10 miesięcy roku budżetowego (zwrotu środków dokonano w dniach 30 grudnia 2016 r. i 25 stycznia 2017 r.);*
- *Budżety wojewodów, gdzie stwierdzono wystąpienia wojewodów na podstawie nierzetelnie zwerifikowanych wniosków wojewódzkich lekarzy weterynarii o środki z rezerw celowych (poz. 12) na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt<sup>92</sup>; w wyniku nadmiernego zapotrzebowania pozostały niewykorzystane środki: Wojewody Podlaskiego (22,5 mln zł), Zachodniopomorskiego (6,1 mln zł) i Podkarpackiego (1,5 mln zł); analogiczna sytuacja wystąpiła w województwie podlaskim i podkarpackim w 2015 r.*

Ponadto niecelowym było wystąpienie Wojewody Podkarpackiego o środki z rezerw w kwocie 2,0 mln zł z uwagi na brak przygotowania zadania *Dofinansowanie infrastruktury do odpraw osobowych* na przejściu drogowym w Korczowej do jego rozpoczęcia w roku budżetowym.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że w dalszym ciągu nie wypracowano rozwiązania systemowego służącego wprowadzeniu docelowego modelu finansowania składek do organizacji międzynarodowych ze środków innych niż ujęte w części *Rezerwy celowe poz. 59 – Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*.

Rezerwa ogólna, utworzona była zgodnie z art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w kwocie 169,9 mln zł (0,05% planu wydatków budżetu państwa). Była ona prawie dwukrotnie wyższa niż w latach 2012–2014 i niższa o 14,2% (28,1 mln zł) niż w roku ubiegłym. Podziału rezerwy ogólnej dokonano w kwocie 160,7 mln zł, tj. 94,6% planu.

<sup>92</sup> Z poz. 12 rezerw celowych pt. *Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt* (w tym finansowanie programów zwalczania) badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt, produktach pochodzenia zwierzęcego i paszach, finansowanie zadań zleconych przez Komisję Europejską oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej.

Infografika 10. Rezerwa ogólna w 2016 r.



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

Zwiększono plany wydatków 21 części budżetowych, w tym 11 województw. Zwiększeń budżetów dysponentów dokonano na podstawie uchwał Rady Ministrów (o 48,8 mln zł), zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (o 111,5 mln zł) oraz uprawnienia Ministra Finansów, wynikającego z § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa<sup>93</sup> (o 0,3 mln zł). Rezerwa ogólna została rozdysponowana przez właściwe organy wskazane w art. 155 ustawy o finansach publicznych oraz w limitach kwot określonych w § 1 ust. 1 i 2 wymienionego rozporządzenia.

Największą kwotę z rezerwy ogólnej przeznaczono na dofinansowanie zadań realizowanych w obszarze ochrony zdrowia w celu zwiększenia dostępności do usług medycznych, między innymi na rozbudowę obiektów szpitalnych i doposażenie szpitali lub zakładów opieki zdrowotnej w sprzęt medyczny – razem 36,3 mln zł. Budżet Ministerstwa Spraw Zagranicznych w części *Sprawy zagraniczne* zwiększono o kwotę 26,0 mln zł w celu uczestnictwa w projektach humanitarnych, w tym między innymi 13,2 mln zł wyniosła dobrowolna wpłata na rzecz Regionalnego Funduszu Powierniczego Unii Europejskiej w odpowiedzi na kryzys syryjski (EU Regional Trust Fund to the Syrian Crisis). Budżet Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w części *Nauka* zwiększono środkami na działania polskiej katedry na Uniwersytecie w Cambridge w ramach Wydziału Języków Nowożytnych i Średniowiecznych w kwocie 15,0 mln zł oraz na dofinansowanie zakupu paliwa typu LEU dla reaktora badawczego MARIA eksploatowanego przez Narodowe Centrum Badań Jądrowych w Świerku – 14,6 mln zł.

Decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na 2016 r. z tytułu zwiększenia wydatków dysponentów części budżetowych z rezerwy ogólnej wydawane były zgodnie z obowiązującymi przepisami i bez zbędnej zwłoki.

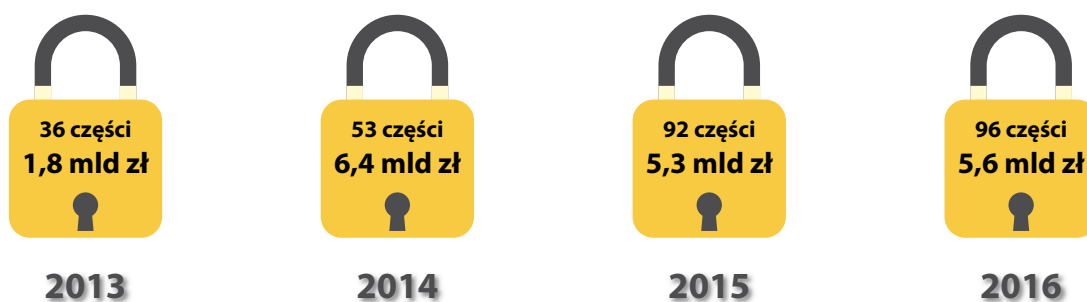
<sup>93</sup> Dz.U. Nr 45, poz. 257.

Ponadto na zmianę planu wydatków budżetu państwa, w porównaniu do kwot zawartych w ustawie budżetowej na rok 2016, wpłynęły przeniesienia planowanych wydatków między częściami i działami klasyfikacji budżetowej wprowadzone przede wszystkim na podstawie rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów (27,5 mln zł), decyzji Ministra Finansów wydanych w trybie art. 194 ust. 1 i 2 oraz ust. 5 ustawy o finansach publicznych (56,3 mln zł), decyzji Ministra Finansów wydanych w trybie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016<sup>94</sup> (17,2 mln zł) oraz decyzji dysponentów w ramach posiadanych uprawnień pomiędzy częściami budżetowymi w ramach działu i rozdziału budżetu państwa na podstawie art. 171 ust. 9 ustawy o finansach publicznych (10,0 mln zł). Przeniesienia planu wydatków były uzasadnione i wynikały między innymi z rozdysponowania rezerw, przygotowania organizacji Szczytu Traktatu Północnoatlantyckiego w Polsce oraz włączenia prokuratury wojskowej w struktury prokuratury powszechnej.

### Blokady planowanych wydatków budżetowych

W trakcie 2016 r. dysponenci dokonali blokad wydatków w 96 częściach budżetowych na kwotę 5.574,1 mln zł (w 2015 r. – dokonano blokad w 92 częściach na kwotę 5.278,5 mln zł).

Infografika 11. Blokad wydatków w latach 2013–2014



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

Znacząca większość (83,8%) dokonanych blokad była wynikiem stwierdzenia przez dysponentów nadmiaru posiadanych środków (art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych). Z zablokowanych wydatków 51,3%, tj. kwotę 2.856,2 mln zł wykorzystano na utworzenie trzech nowych tytułów rezerw celowych.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa sprawdzono, w jakich terminach od powzięcia wiadomości o posiadaniu nadmiaru środków, dysponenci podejmowali decyzje w sprawie blokowania wydatków. Stwierdzono, że decyzje te podejmowane były, co do zasady, bez zbędnej zwłoki. Wystąpiły jednak przypadki podejmowania przez dysponentów stosownych działań w tym zakresie po upływie od trzech tygodni do siedmiu miesięcy od zaistnienia przesłanki określonej w art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Dotyczyło to między innymi części:

- *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, w której 84,4 mln zł zablokowano z opóźnieniem wynoszącym od 25 do 46 dni w stosunku do uzyskanej informacji; na opóźnienia w podjęmo-

<sup>94</sup> Dz.U. poz. 2199, ze zm.



waniu decyzji o blokowaniu środków Najwyższa Izba Kontroli zwracała już uwagę po kontroli wykonania budżetu w 2014 r.,

- *Transport*, gdzie Minister wydał dwie decyzje w sprawie blokady wydatków na łączną kwotę 10,2 mln zł po upływie 45 i 85 dni od zgłoszenia przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych i Biuro Administracyjno-Finansowe Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa,
- *Informatyzacja*, w której Minister Cyfryzacji w grudniu 2016 r. podjął decyzję o blokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 5,0 mln zł, pomimo że znacznie wcześniej istniały przesłanki pozwalające na dokonanie blokady,
- *Gospodarka wodna*, w której decyzja o blokowaniu środków w kwocie 1,5 mln zł podjęta została po siedmiu miesiącach od otrzymania wniosku p.o. Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w tej sprawie,
- *Budżety wojewodów*, gdzie w województwie wielkopolskim i dolnośląskim w ogóle nie podjęto decyzji o zablokowaniu wydatków z budżetu środków europejskich.

### Zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa

W 2016 r. Minister Finansów, na podstawie art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, udzielił 248 zapewnień finansowania lub dofinansowania, w tym 217 na rok 2016 i ewentualnie na lata następne na kwotę 922,3 mln zł<sup>95</sup> (w 2015 r. 237 zapewnień na kwotę 3.322,7 mln zł), z których rozdysonował kwotę 424,0 mln zł (97,0%). Z budżetu środków europejskich udzielono 113 zapewnień na rok 2016 i lata następne na kwotę 4.967,9 mln zł, w tym na 2016 r. – 68,9 mln zł, z których rozdysonowano 58,1 mln zł (84,3%).

W 2016 r. przeprowadzono również kontrolę<sup>96</sup>, w której sprawdzono zarządzanie środkami publicznymi w ramach udzielonych zapewnień. W jej wyniku Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że trudno stwierdzić, by wprowadzenie mechanizmu udzielania zapewnień finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć z budżetu państwa przyczyniło się istotnie do realizacji założonych celów, czyli racjonalizacji wydatkowania środków publicznych i zwiększenia absorpcji środków europejskich. Nie sprzyjała temu ani znikoma skala udzielanych zapewnień, ani niskie wykorzystanie środków z rezerw celowych objętych zapewnieniami na realizację projektów z udziałem środków europejskich. Wątpliwości Najwyższej Izby Kontroli budzi także celowość udzielania przez Ministra Finansów zapewnień na finansowanie programów wieloletnich. Możliwość taka przewidziana w ustawie o finansach publicznych stanowi zbędne mnożenie uprawnień Rady Ministrów do ich uchwalania. Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując szczególnej roli, jaką pełni Minister Finansów w procesie zarządzania realizacją całego budżetu, zwróciła uwagę, że wprowadzenie mechanizmu zapewnień dało Ministrowi Finansów dużo większe możliwości w zakresie zarządzania budżetem niż założone były w uzasadnieniu do projektu ustawy o finansach publicznych. Otrzymał on bowiem możliwość elastycznego podejścia do konstytucyjnej zasady roczności budżetu i zaciągania zobowiązań na przyszłe lata w ramach Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. W konsekwencji rozszerzony został katalog wydatków prawnie zdeterminowanych, a sam mechanizm stał się kolejnym instrumentem zarządzania budżetem państwa. Stwierdzono również, że Minister Finansów, co do zasady, rzetelnie planował i zarządzał środkami ujętymi w rezerwach celowych w zakresie dotyczącym udzie-

<sup>95</sup> Według stanu na 31 grudnia 2016 r. po zmianach i anulowaniu decyzji.

<sup>96</sup> Informacja o wynikach kontroli *Wykorzystanie mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań*, Nr ewid. 204/2016/P/16/008/KBF, Warszawa 2016 r. Kontrola przeprowadzona była w Ministerstwie Finansów, u sześciu wojewodów, którzy wnioskowali do Ministra Finansów o udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań, a także u siedmiu realizatorów zadań.



lonych zapewnień. Pomimo stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości ukończono zakładane etapy przedsięwzięć, a otrzymane w ramach rezerw celowych środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

## 1.2. Dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich

W zrealizowanych w 2016 r. dochodach, dochody budżetu państwa stanowiły 89,0%, a budżetu środków europejskich 11,0%. Wykonane w 2016 r. dochody budżetu państwa nieznacznie przekroczyły kwotę zaplanowaną w art. 1 ustawy budżetowej. W zrealizowanych wydatkach, wydatki budżetu państwa stanowiły 87,5%, a budżetu środków europejskich 12,5%. Deficyt budżetu państwa stanowił 78,5%, a deficyt budżetu środków europejskich 21,5% zrealizowanego deficytu ogółem.

Tabela 13. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie            | 2013      | 2014      | 2015      | 2016                |                                           |                        | 7:2    | 7:3     | 7:4   | 7:5   | 7:6   |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|---------------------|-------------------------------------------|------------------------|--------|---------|-------|-------|-------|
|                             | Wykonanie |           |           | Ustawa <sup>1</sup> | Znoweli-<br>zowana<br>ustawa <sup>2</sup> | Wykonanie <sup>3</sup> |        |         |       |       |       |
|                             | mln zł    |           |           |                     |                                           |                        |        |         |       |       |       |
| 1                           | 2         | 3         | 4         | 5                   | 6                                         | 7                      | 8      | 9       | 10    | 11    | 12    |
| Budżet państwa              |           |           |           |                     |                                           |                        |        |         |       |       |       |
| Dochody                     | 279.151,2 | 283.542,7 | 289.136,7 | 313.808,5           | 313.808,5                                 | 314.683,6              | 112,7  | 111,0   | 108,8 | 100,3 | 100,3 |
| Wydatki                     | 321.345,3 | 312.519,5 | 331.743,4 | 368.548,5           | 368.548,5                                 | 360.843,1 <sup>3</sup> | 112,3  | 115,5   | 108,8 | 97,9  | 97,9  |
| Wynik                       | -42.194,1 | -28.976,8 | -42.606,7 | -54.740,0           | -54.740,0                                 | -46.159,5              | 109,4  | 159,3   | 108,3 | 84,3  | 84,3  |
| Budżet środków europejskich |           |           |           |                     |                                           |                        |        |         |       |       |       |
| Dochody                     | 70.121,4  | 68.088,4  | 64.463,7  | 62.400,1            | 53.429,1                                  | 39.064,2               | 55,7   | 57,4    | 60,6  | 62,6  | 73,1  |
| Wydatki                     | 63.872,4  | 68.405,7  | 67.695,4  | 71.640,5            | 71.640,5                                  | 51.700,7               | 80,9   | 75,6    | 76,4  | 72,2  | 72,2  |
| Wynik                       | 6.249,0   | -317,3    | -3.231,7  | -9.240,4            | -18.211,4                                 | -12.636,5              | -202,2 | 3.982,5 | 391,0 | 136,8 | 69,4  |
| Razem                       |           |           |           |                     |                                           |                        |        |         |       |       |       |
| Dochody                     | 349.272,6 | 351.631,1 | 353.600,4 | 376.208,6           | 367.237,7                                 | 353.747,8              | 101,3  | 100,6   | 100,0 | 94,0  | 96,3  |
| Wydatki                     | 385.217,7 | 380.925,2 | 399.438,9 | 440.189,1           | 440.189,1                                 | 412.543,8 <sup>3</sup> | 107,1  | 108,3   | 103,3 | 93,7  | 93,7  |
| Wynik                       | -35.945,1 | -29.294,1 | -45.838,4 | -63.980,4           | -72.951,4                                 | -58.796,0              | 163,6  | 200,7   | 128,3 | 91,9  | 80,6  |

<sup>1</sup> Ustawa budżetowa z 25 lutego 2016 r.

<sup>2</sup> Ustawa budżetowa na rok 2016 znowelizowana 20 października i 15 grudnia 2016 r.

<sup>3</sup> Wydatki budżetu państwa oraz wydatki razem obejmują wydatki, które nie wygasły z upływem 2016 r. w kwocie 750,3 mln zł.

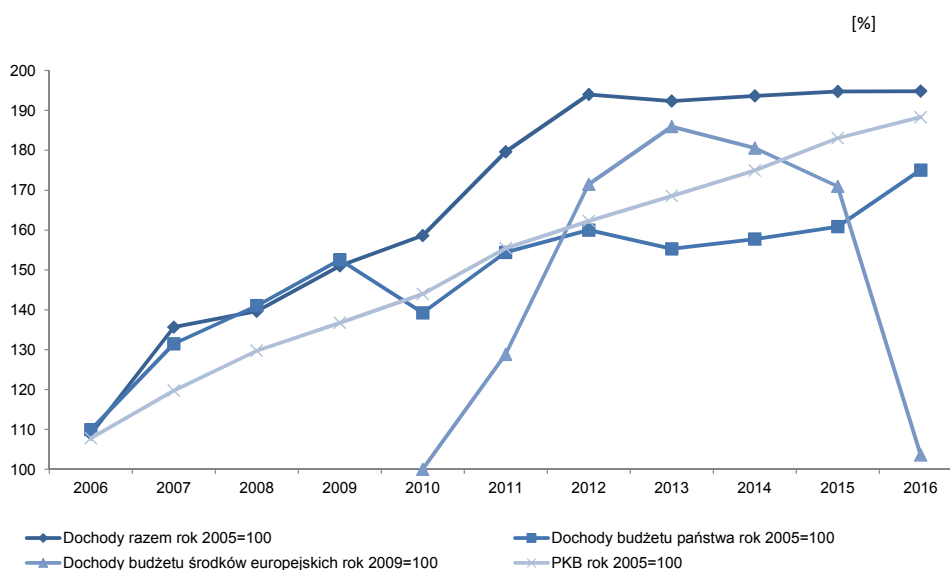
Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wykonane dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 353.747,8 mln zł i były nieznacznie (o 0,04%) wyższe niż rok wcześniej. Dochody budżetu państwa wzrosły o 8,8%, a dochody budżetu środków europejskich zmalały o 39,4%. Na tak nieznaczny przyrost dochodów wpłynęły znacznie niższe niż w 2015 r. dochody budżetu środków europejskich. Na wysokość osiągniętych dochodów budżetu środków europejskich w 2016 r. miał wpływ między innymi niższy poziom realizacji przez beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich, co przełożyło się na niższe refundacje z Komisji Europejskiej. Poziom rozdysponowania i wydatkowa-

nia środków w ramach Perspektywy Finansowej 2014–2020 wynikał również z oszczędności powstałych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych oraz przesunięcia realizacji projektów, które wymagają postępowania przetargowego, na kolejny rok budżetowy.

W 2016 r. Minister Finansów, realizując postulaty Najwyższej Izby Kontroli zgłaszane po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach poprzednich, wypracował procedurę wewnętrzną w sprawie zasad prognozowania dochodów w ramach budżetu środków europejskich, która ograniczyła dowolność kształtowania przez Ministra Finansów dochodów i wyniku finansowego budżetu środków europejskich dla Perspektywy Finansowej 2014–2020.

Wykres 4. Dynamika dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz PKB w latach 2006–2016



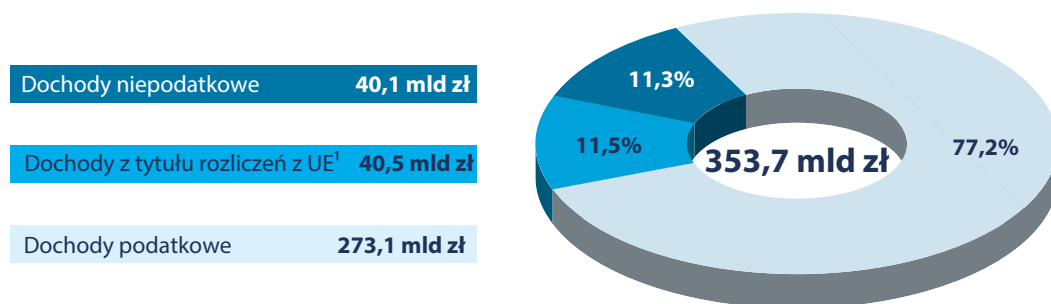
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie kontroli w Ministerstwie Finansów.

W porównaniu do roku poprzedniego najbardziej, bo o 13.464,9 mln zł, wzrosły w 2016 r. dochody podatkowe (stanowiące 86,8% dochodów). Na zwiększenie dochodów podatkowych wpłynął głównie wzrost dochodów z podatku od towarów i usług (o 2,8%), z podatku dochodowego od osób fizycznych (o 7,1%) oraz podatku akcyzowego (o 4,7%). Niezrealizowane zostały natomiast planowane dochody między innymi z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych (o 1.993,2 mln zł) i podatku od sklepów wielkopowierzchniowych (o 2.000,0 mln zł).

Dochody niepodatkowe (stanowiące 12,8% dochodów) wzrosły w porównaniu do wykonania w 2015 r. o 12.421,1 mln zł (o 44,8%). Przekroczyły one prognozę zakładaną w ustawie budżetowej o 4.200,3 mln zł, tj. o 11,7%. Główną przyczyną tak znacznego wzrostu wykonania dochodów niepodatkowych była zrealizowana wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego oraz wzrost dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych (o 45,4%), co z kolei wynikało między innymi z realizacji wpływów z tytułu dokonania rezerwacji częstotliwości z zakresu pasma 800 i 2600 MHz, tzw. aukcja LTE.

Pozostałe 0,4% dochodów stanowiły środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej.

Infografika 12. Struktura zrealizowanych w 2016 r. dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich



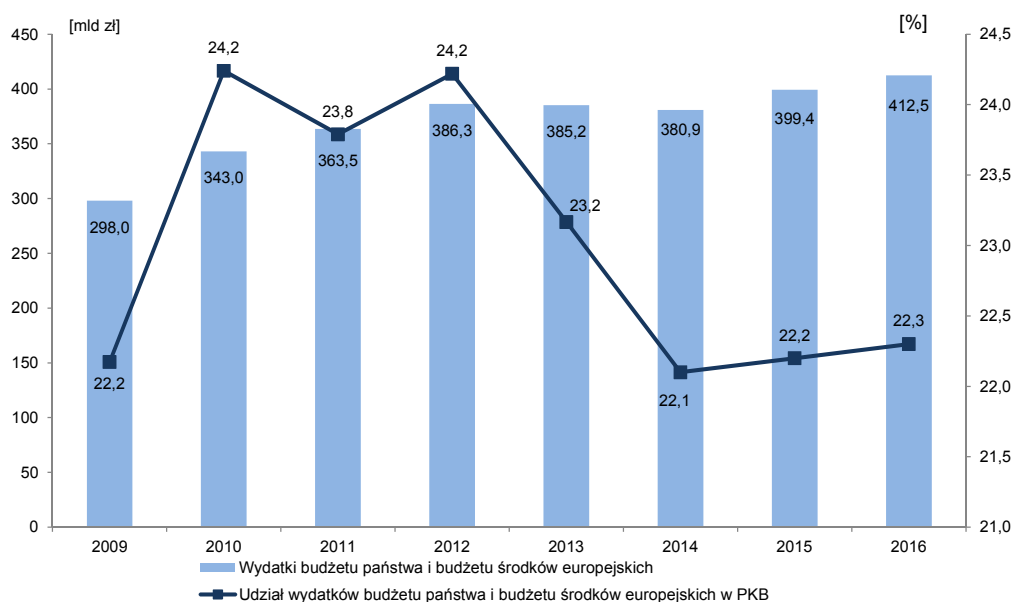
<sup>1</sup> Dochody z tytułu rozliczeń z Unią Europejską obejmują, oprócz dochodów budżetu środków europejskich, dochody z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy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

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

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 412.543,8 mln zł i były o 6,3% (27.645,3 mln zł) niższe w porównaniu do limitu z ustawy budżetowej. Złożyło się na to głównie niższe o 27,8%, tj. o 19.939,8 mln zł wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 13.104,9 mln zł wyższe. Były one także wyższe (o 31.618,6 mln zł) niż wydatki sprzed dwóch lat.

Wydatki budżetu państwa w 2016 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca Polski<sup>97</sup> wyniosły 9,4 tys. zł, co oznaczało wzrost o 9,3% (w 2015 r. wydatki te wynosiły 8,6 tys. zł, w 2014 r. – 8,1 tys. zł), a wraz z wydatkami budżetu środków europejskich 10,7 tys. zł (w 2015 r. – 10,4 tys. zł, w 2014 r. – 9,9 tys. zł).

Wykres 5. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich i ich relacja do PKB w latach 2009–2016



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

<sup>97</sup> Według danych Głównego Urzędu Statystycznego liczba mieszkańców Polski na dzień 31 grudnia 2016 r. wyniosła 38.433 tys. Patrz *Biuletyn Statystyczny* nr 3, Warszawa, kwiecień 2017.

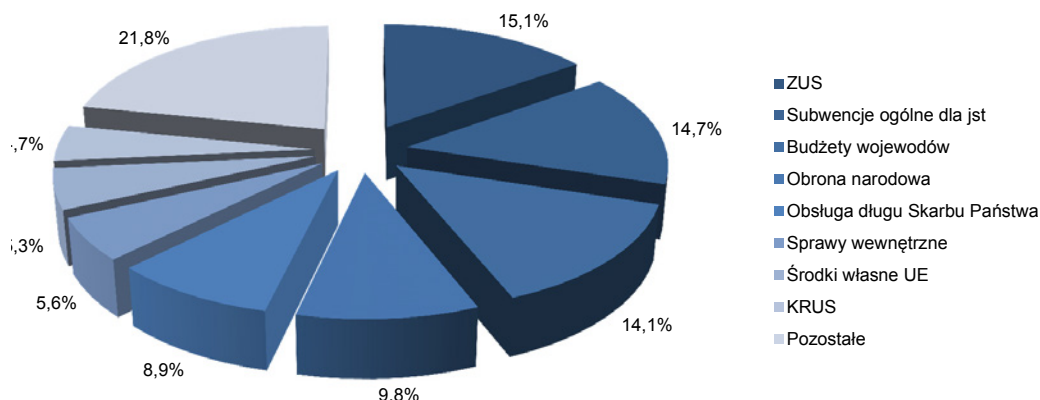
Dominującą pozycją wydatków budżetu państwa w 2016 r. były wydatki bieżące<sup>98</sup>, które wyniosły 341.983,9 mln zł, co stanowiło 94,8% wydatków. W porównaniu do 2015 r. były one wyższe o 10,8%. Wzrost wydatków nie objął natomiast wydatków majątkowych, które w 2016 r. stanowiły 5,2% wydatków budżetu państwa. W porównaniu do roku poprzedniego uległy one zmniejszeniu o 4.096,7 mln zł, tj. o 17,8%.

Ponad 78% ogółu wydatków budżetu państwa zrealizowano w częściach:

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 15,1% wydatków budżetu państwa<sup>99</sup>,
- Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego – 14,7%,
- Budżety wojewodów – 14,1%,
- Obrona narodowa – 9,8%,
- Obsługa długu Skarbu Państwa – 8,9%,
- Sprawy wewnętrzne – 5,6%,
- Środki własne Unii Europejskiej – 5,3%,
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – 4,7%.

Z kolei największe niewykorzystane na koniec roku kwoty wydatków pozostały w częściach: *Budżety wojewodów* (817,9 mln zł) i *Obrona narodowa* (754,9 mln zł).

Wykres 6. Struktura wydatków budżetu państwa w 2016 r. według części



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

W budżecie środków europejskich 40,6% wydatkowanych środków przeznaczono na wydatki majątkowe, które wyniosły 20.973,3 mln zł. W porównaniu do wykonania w 2015 r. były one niższe o 38,0%. Wydatki bieżące budżetu środków europejskich wyniosły 30.727,4 mln zł i w porównaniu do wykonania roku ubiegłego były niższe o 9,3%.

Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 58.796,0 mln zł i był wyższy od deficytu osiągniętego w 2015 r. o 12.957,6 mln zł, tj. o 28,3%, a w relacji do PKB stanowił on w 2016 r. 3,2% (2,5% w 2015 r.).

Wynikało to głównie ze wzrostu deficytu budżetu środków europejskich o 9.404,8 mln zł.

<sup>98</sup> Kwoty wydatków z uwzględnieniem wydatków z grupy *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*.

<sup>99</sup> Wydatki te nie objęły wszystkich nakładów ponoszonych przez państwo dla realizacji zadań ZUS. Po doliczeniu środków przekazanych z budżetu państwa w formie rozchodów, w wysokości 4.162,3 mln zł udział ZUS w wydatkach wyniósłby 16,3%.

Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zauważa, że w 2016 r. podobnie jak w latach ubiegłych, w procesie ustalania w 2016 r. deficytu budżetu środków europejskich nie zostały uwzględnione zwroty dotyczące płatności dokonanych w latach 2010–2015 w wysokości 542,0 mln zł, które wpłynęły na rachunki bankowe do obsługi płatności w 2016 r. W związku z nieuwzględnieniem kwot tych zwrotów deficyt budżetu środków europejskich w 2016 r. został zawyżony o 542,0 mln zł.

W 2016 r., podobnie jak w latach poprzednich, realizacja budżetu państwa charakteryzowała się nierównomiernym tempem w ciągu roku.

Tabela 14. Wykonanie budżetu państwa (bez wydatków niewygasających) i budżetu środków europejskich w 2016 r. według kwartałów

| Wyszczególnienie                                             | Kwartały |          |          |           |
|--------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|-----------|
|                                                              | I        | II       | III      | IV        |
| Budżet państwa                                               |          |          |          |           |
| <b>Dochody ogółem (mln zł)</b>                               | 76.818,0 | 74.792,8 | 86.995,7 | 76.077,1  |
| realizacja (%)                                               | 24,4     | 23,8     | 27,6     | 24,2      |
| podatkowe (mln zł)                                           | 64.829,4 | 67.313,2 | 71.016,1 | 69.979,7  |
| niepodatkowe (mln zł)                                        | 11.950,7 | 7.138,5  | 15.618,6 | 5.423,5   |
| środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi (mln zł) | 37,9     | 341,1    | 361,0    | 673,9     |
| <b>Wydatki ogółem (mln zł)</b>                               | 86.405,2 | 83.889,4 | 88.927,3 | 100.870,9 |
| wykonanie (%)                                                | 23,9     | 23,2     | 24,6     | 28,0      |
| bieżące (mln zł)                                             | 83.988,0 | 80.382,5 | 85.428,1 | 88.108,8  |
| majątkowe (mln zł)                                           | 1.040,6  | 1.885,4  | 2.578,6  | 11.504,9  |
| współfinansowanie projektów z udziałem środków UE (mln zł)   | 1.376,6  | 1.621,5  | 920,6    | 1.257,2   |
| <b>Wynik (mln zł)</b>                                        | -9.587,2 | -9.096,6 | -1.931,6 | -24.793,8 |
| wykonanie (%)                                                | 20,8     | 19,7     | 4,2      | 54,6      |
| Budżet środków europejskich                                  |          |          |          |           |
| Dochody ogółem (mln zł)                                      | 8.497,9  | 8.999,5  | 5.800,3  | 15.766,5  |
| Wydatki ogółem (mln zł)                                      | 10.641,5 | 14.684,8 | 4.687,2  | 21.687,2  |
| Wynik (mln zł)                                               | -2.143,6 | -5.685,3 | 1.113,1  | -5.920,7  |

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

W 2016 r. najwyższe wykonanie dochodów budżetu państwa miało miejsce w III kwartale, a dochodów budżetu środków europejskich w IV kwartale. Także w IV kwartale wystąpiło najwyższe wykonanie wydatków zarówno budżetu państwa jak i budżetu środków europejskich. Najniższe wykonanie wydatków budżetu państwa wystąpiło w II kwartale, a budżetu środków europejskich w III kwartale. Najniższe wydatki majątkowe w wysokości 1.040,6 mln zł zrealizowano w I kwartale (6,1%), a najwyższe wydatki majątkowe w wysokości 11.504,9 mln zł (67,6%) w IV kwartale. Znacznie mniejsze niż w wydatkach były różnice w wielkościach dochodów realizowanych w kolejnych kwartałach w budżecie państwa. W budżecie środków europejskich najwyższe dochody w wysokości 15.766,5 mln zł zrealizowano w IV kwartale, a najniższe w III kwartale (5.800,3 mln zł). Nierównomierny rozkład dochodów i wydatków budżetu państwa w roku budżetowym wynika między innymi z obowiązujących przepisów, kształtujących terminy wpływów dochodów i realizacji wydatków budżetu państwa. Ma to bezpośredni wpływ na wielkość deficytu budżetowego w poszczegól-

nych okresach roku budżetowego. Najwyższy deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich miał miejsce w IV kwartale. W budżecie państwa deficyt wystąpił we wszystkich kwartałach, a w budżecie środków europejskich w III kwartale osiągnięto nadwyżkę budżetową.

### 1.3. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Podstawowym celem zarządzania płynnością budżetu państwa było zagwarantowanie środków finansowych na pokrycie potrzeb pożyczkowych. Cel ten w 2016 r. został zrealizowany. Minister Finansów w pełni i terminowo regulował zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek w wysokościach i w terminach wynikających z przepisów prawa, umów, listów emisyjnych. Ponadto zadaniem Ministra Finansów było efektywne zagospodarowanie wolnych środków. Zgodnie ze *Strategią zarządzania długiem*<sup>100</sup>, zarządzanie płynnością polega z jednej strony na dążeniu do utrzymywania bezpiecznej rezerwy na możliwie najniższym poziomie (poprzez doskonalenie procesu planowania i monitorowania płynności budżetu państwa), z drugiej strony na zarządzaniu płynnymi aktywami tak, by generowały one dochody budżetowe rekompensujące w jak największym stopniu koszty związane z utrzymywaniem określonego, bezpiecznego poziomu płynności.

Minister Finansów zarządzał wolnymi środkami, na które składały się w szczególności:

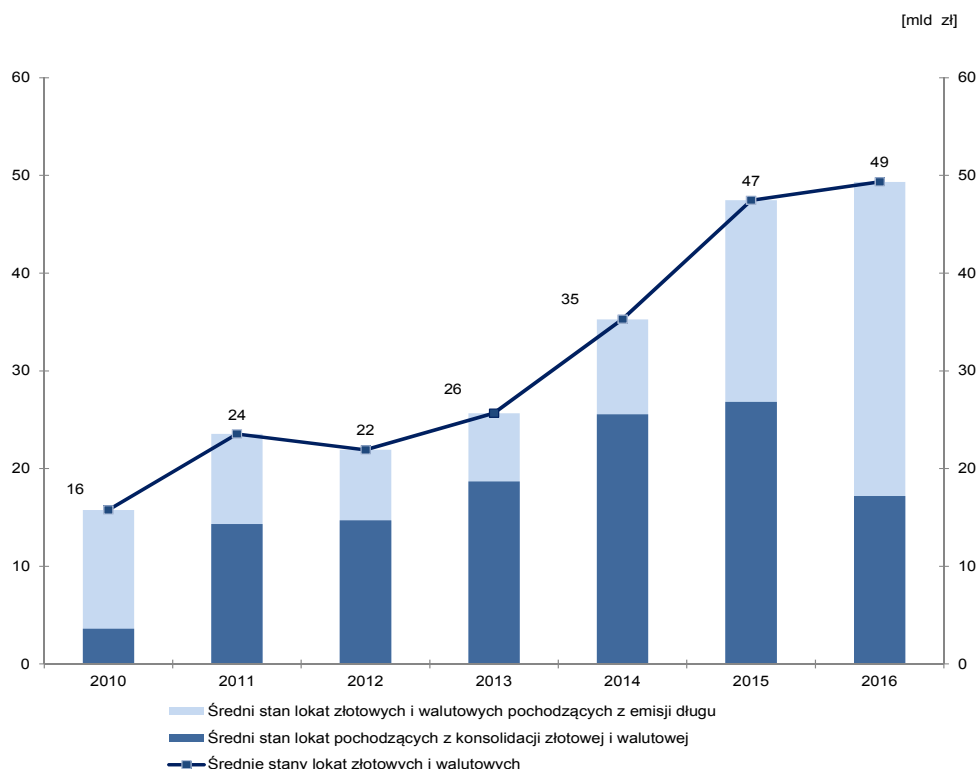
- środki złotowe pochodzące z przychodów budżetu państwa, w szczególności z emisji obligacji – o wysokości i terminie emisji decydował Minister Finansów,
- środki złotowe pochodzące z zarządzania płynnością sektora finansów publicznych (konsolidacja złotowa) – Minister Finansów nie ma wpływu na wysokość i rozkład czasowy tych środków, decyzje o tym wynikają z rozstrzygnięć podejmowanych przez podmioty sektora finansów publicznych (szerzej w pkt 2.3.4. Efekty konsolidacji),
- środki walutowe pochodzące z zaciągania długu na rynkach zagranicznych, w szczególności z emisji obligacji i zaciągania kredytów,
- środki walutowe pochodzące z Unii Europejskiej, przekazane Polsce jako zwrot poniesionych nakładów lub zaliczki (konsolidacja walutowa) – Minister Finansów czasowo zarządza tymi środkami, wykorzystując je do zarządzania płynnością walutową i finansowania potrzeb pożyczkowych (szerzej w pkt 2.3.4. Efekty konsolidacji).

Stan wolnych środków w poszczególnych okresach był kształtowany również przez wpływy z dochodów, spłaty pożyczek oraz środki pozostające na rachunku Ministra Finansów na koniec poprzedniego roku (17.697 mln zł). Wszystkie wolne środki gromadzone były w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego na rachunkach lokat złotych oraz rachunkach lokat walutowych (w euro, dolarach amerykańskich oraz frankach szwajcarskich).

Poziom wszystkich wolnych środków, którymi w ciągu 2016 r. dysponował Minister Finansów wyniósł średnio 49.344 mln zł, w tym złotych 22.716 mln zł oraz walutowych 26.628 mln zł. Był to historycznie najwyższy poziom wolnych środków. Także środki, na wysokość których Minister Finansów miał bezpośredni wpływ (tj. środki z emisji długu, bez wpływów pochodzących z konsolidacji złotowej i walutowej) był najwyższy i wyniósł 32.140 mln zł. W porównaniu do roku poprzedniego był to wzrost o 55,7%.

<sup>100</sup> Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016–2019, str. 46.

Wykres 7. Średnie stany lokat złotych i walutowych w latach 2010–2016



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższe stany lokat złotych wynoszące od 34.654 mln zł do 40.616 mln zł wystąpiły w listopadzie 2016 r., a najniższe, wynoszące od 198 mln zł do 444 mln zł w pierwszych dniach stycznia 2016 r. Najwyższy stan lokat walutowych wystąpił 14 września 2016 r. i wynosił 35.727,8 mln zł, a najniższy, wynoszący 9.882,5 mln zł w dniach 15–17 stycznia 2016 r.

Poziom lokat był efektem stosowanej polityki emisyjnej. Minister Finansów, kierując się korzystnymi uwarunkowaniami rynkowymi, dokonywał większych emisji niż wynikało to z bieżących potrzeb. Jak wyjaśniło Ministerstwo Finansów, *sprzedaż SPW powinna być uzależniona przede wszystkim od popytu na SPW, a nie od sytuacji budżetowej – emitent powinien finansować potrzeby pożyczkowe w momentach sprzyjających z punktu widzenia rynkowego, a nie wtedy, kiedy zmusza go to tego sytuacja płynnościowa*. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w związku z gromadzeniem lokat niewspółmiernych do bieżących potrzeb budżet państwa ponosił koszty. Szacowany koszt utrzymania lokat złotych (przy założeniu pozyskania środków w wyniku sprzedaży obligacji o najkrótszym terminie zapadalności, tj. dwuletnich, o średniej rentowności 1,793%) wynosił 374 mln zł. Pozyskanie i utrzymanie lokat walutowych (bez środków przekazywanych z Komisji Europejskiej, które pozyskane były bezkosztowo) oznaczało poniesienie wydatków w wysokości 164,3 mln zł (oszacowanych przy założeniu pozyskania ich po średnim koszcie obligacji wyemitowanych w 2016 r., wynoszącym 1,450%). Po uwzględnieniu odsetek od lokat, płaconych Ministrowi Finansów przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego, koszt utrzymywania lokat złotych i walutowych w 2016 r. został oszacowany na 220,4 mln zł, przy założeniu pozyskania środków złotych po 1,791%, a środków walutowych po 1,450%. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zasadna jest racjonalizacja zarządzania płynnością w taki sposób, aby zmniejszyć koszty wynikające z gromadzenia lokat nie wynikających z bieżących potrzeb.



W wyjaśnieniach dotyczących kosztów utrzymania lokat złotych Ministerstwo Finansów przedstawiło wyliczenia korzyści pośrednich wynikających z utrzymywania znacznego, zróżnicowanego poziomu lokat w porównaniu do potencjalnego stanu, który cechowałby się równomiernym poziomem lokat złotych w wysokości około 10 mld zł, wynikającym z odpowiedniego rozłożenia emisji SPW w czasie. Wyliczenie to zostało dokonane przy założeniu nieuniknionego, zdaniem Ministerstwa Finansów, wzrostu rentowności sprzedawanych obligacji w miesiącach, w których sprzedaż byłaby większa od zrealizowanej o 20%. Wyliczone korzyści pośrednie w długim okresie (tj. w okresie życia obligacji) wyniosły ponad 1,1 mld zł. Jednakże analiza dokonana przez Najwyższą Izbę Kontroli oparta na rzeczywistych wynikach sprzedaży w miesiącach o najwyższych poziomach sprzedaży (w lutym i październiku) wykazała, że akceptacja wyższego popytu na obligacje o 20% spowodowałyby wzrost rentowności znacząco mniejszy niż założony. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wskazuje to, że faktyczna zmiana rentowności byłaby prawdopodobnie niższa od założeń przyjętych do wyliczeń przez Ministerstwo Finansów, wobec czego skala korzyści odbiegałaby od wyliczeń. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przeprowadzanie emisji, powodujących istotny i długotrwały wzrost stanu lokat, których uzasadnieniem jest w szczególności korzystna sytuacja rynkowa, bez istotnego uzasadnienia wynikającego z potrzeb budżetowych, powinno być każdorazowo poprzedzone analizami efektywności pozyskania środków, opartymi o dane możliwie najbardziej zbliżone do aktualnej sytuacji rynkowej, przy uwzględnieniu kosztów utrzymywania wyższego poziomu długu.

Najtańszym źródłem pozyskiwania środków złotych była konsolidacja złotowa. Wprawdzie, jak już wspomniano, Minister Finansów nie miał istotnego wpływu na poziom środków pozyskiwanych w wyniku konsolidacji. Jednak w dłuższym okresie poziom środków przekazywanych Ministrowi Finansów przez jednostki sektora finansów publicznych utrzymywał się na względnie stałym poziomie i mógł być wykorzystywany przez Ministra Finansów do zarządzania płynnością budżetu państwa. Do zarządzania płynnością Minister Finansów w 2016 r. pozyskał z sektora finansów publicznych środki w wysokości 3.101,5 mln zł. Suma środków uzyskanych od czasu wprowadzenia konsolidacji złotowej (w 2011 r.) zgromadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego w formie depozytów overnight wyniosła 12.792 mln zł. Minister Finansów wykorzystywał dla celów zarządzania płynnością budżetu państwa część tych środków. Na koniec 2016 r. kwota takiego finansowania wyniosła 6.750 mln zł. Pozyskane w ten sposób środki stanowiły dla Ministra Finansów najtańsze źródło finansowania potrzeb – oprocentowanie lokat overnight<sup>101</sup> wynosiło przeciętnie 0,5%. Takie finansowanie umożliwiały Ministrowi Finansów umowy zawarte z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, dotyczące zarządzania środkami pozyskanymi w ramach konsolidacji płynności sektora finansów publicznych, przyznające mu salda debetowe w ogólnej wysokości 30.600 mln zł.

Poziom lokat złotych charakteryzował się znaczną zmiennością w ciągu roku. Wynikało to przede wszystkim z konieczności wcześniejszego gromadzenia płynnych środków na wysokie wykupy obligacji w niektórych miesiącach roku. W ciągu czterech miesięcy (styczeń, kwiecień, lipiec, październik) zostały zrealizowane wykupy stanowiące ponad 82% (49.413 mln zł) całorocznych wykupów obligacji w terminach ich zapadalności. Na kształtowanie się wysokich średnich stanów lokat złotych oddziaływał również nierównomierny rozkład potrzeb pożyczkowych netto (64% całorocznych potrzeb zostało zrealizowanych w czwartym kwartale). Dotyczyło to w szczególności deficytu budżetu państwa, który przez większą część roku kształtował się znacznie poniżej planu. W ślad za tym nie nastąpiło adekwatne zmniejszenie pozyskanych środków z emisji SPW, co wynikało z omówionej wcześniej polityki finansowania potrzeb pożyczkowych przez Ministra Finansów. Służby Ministerstwa Finansów odpowiedzialne za zapewnienie płynności budżetu państwa założyły realizację deficytu w planowanym tempie i potrzebę zagwarantowania środków na jego sfinansowanie. W rzeczywistości znaczący przyrost defi-

<sup>101</sup> Jest to lokata, której czas trwania wynosi tylko jedną noc.

cytu (prawie 40% jego wartości rocznej) wystąpił dopiero w grudniu. Takie ukształtowanie się deficytu było wynikiem najniższych miesięcznych dochodów i najwyższych wydatków.

Realizacja dochodów budżetu państwa w okresie pierwszych jedenastu miesięcy 2016 r. wynosiła średniomiesięcznie 26.771,6 mln zł, przy planowanej 26.189,6 mln zł. Na koniec listopada dochody były wyższe od harmonogramu o 6.401,4 mln zł, tj. o 2,2%. Natomiast w grudniu dochody wyniosły tylko 20.112,7 mln zł. W części wpłynęły na to dokonane zwroty VAT w kwocie 13.280,9 mln zł, z czego tylko w dwóch ostatnich dniach 29 i 30 grudnia zwroty te wyniosły 4.711,1 mln zł (szerzej w pkt. 2.1.1. *Dochody budżetu państwa*).

Wydatki w okresie pierwszych jedenastu miesięcy były zrealizowane na średniomiesięcznym poziomie 29.277,7 mln zł, przy planowanym w wysokości 30.374,7 mln zł. W grudniu natomiast poziom wydatków wyniósł 38.788,1 mln zł. W rezultacie deficyt, który na koniec listopada wyniósł 27.567,7 mln zł, wzrósł w ostatnim miesiącu roku o 18.591,9 mln zł. W całym 2016 r. osiągnął on 46.159,5 mln zł. Na obniżenie poziomu wolnych środków w grudniu wpłynęło także zaliczkowe przekazanie środków na wydatki budżetowe w zakresie wynagrodzeń, emerytur i innych wydatków tzw. płatnych z góry w kwocie 4.541 mln zł. W rezultacie finansowania całości potrzeb w grudniu nastąpił spadek lokat z 36.684 mln zł w dniu 30 listopada do 2.588 mln zł w dniu 31 grudnia. Stan lokat na koniec roku był jednym z najniższych stanów lokat złotych w 2016 r. Niższy był tylko w dniu 1 stycznia 2016 r., gdy wyniósł 2.040 mln zł oraz w dniach 4–7 stycznia, gdy uległ obniżeniu do średnio 270 mln zł.

W przypadku zarządzania płynnością walutową pozyskiwane środki pochodziły w głównej mierze z emisji długu na rynki zagraniczne i środków przekazanych przez Komisję Europejską. Zrealizowane przychody z obligacji zagranicznych (28.692,1 mln zł) były wyższe od planowanych o 51%. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przyczyną wzrostu emisji nie była konieczność finansowania bieżących potrzeb budżetu państwa, ale głównie chęć wykorzystania warunków rynkowych i zainteresowania inwestorów na rynkach zagranicznych niektórymi rodzajami emisji. Przykładem była emisja obligacji typu Green Bonds<sup>102</sup> o rentowności 0,634%, a także obligacji sprzedawanej w ofercie niepublicznej (private placement)<sup>103</sup> o ujemnej rentowności -0,060%. W 2016 r. po raz pierwszy w historii przeprowadzona została także emisja obligacji na rynku chińskim. Wprawdzie rentowność emitowanych papierów wyniosła 3,4%, co nie było najkorzystniejszymi warunkami, jednak w wyniku transakcji na instrumentach pochodnych CIRS (Currency Interest Rate Swap), polegającej na wymianie płatności kuponów obligacji nominowanych w juanach na nominowane w euro, oprocentowanie dla tej emisji zostało zmniejszone z 3,40% do wielkości ujemnej -0,148%.

Pozyskanie środków walutowych należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia realizacji celu zapisanego w Strategii, tj. obniżenia kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasowym, pomimo

<sup>102</sup> Emisja obligacji Green Bonds miała na celu pozyskanie środków na finansowanie projektów korzystnie wpływających na środowisko. Obejmują one finansowanie i refinansowanie projektów zgodnych z wymogami opracowanymi przez Ministerstwo Finansów. W szczególności pozyskane środki posłużyć mogą do finansowania wydatków budżetowych odpowiadających tym kryteriom lub na refinansowanie analogicznych wydatków poniesionych w latach 2014–2016. Duże zainteresowanie tą emisją pozwoliło na podniesienie kwoty wyemitowanych obligacji do 750 mln euro, z wcześniej zakładanego poziomu 500 mln euro.

<sup>103</sup> Private placement (emisja zamknięta) to sprzedaż bezpośrednia wyselekcjonowanej, wąskiej grupie inwestorów. Z reguły takimi emisjami zainteresowane są duże instytucje finansowe, takie jak banki, firmy ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne czy emerytalne. Za transakcję przeprowadzoną w listopadzie 2016 r. typu private placement nominowaną w euro z negatywną rentownością Ministerstwo Finansów otrzymało nagrodę w kategorii „EMTN/Private placement Deals of the Year” (nagrody przyznawane od 14 lat przez portal [www.mtn-i.com](http://www.mtn-i.com), który jest platformą informacyjną oraz komunikacyjną dla całej społeczności emitentów, inwestorów i dealerów).

wzrostu poziomu lokat walutowych. Należy jednak zwrócić uwagę, że operacje te są obciążone ryzykiem kursowym, co może wpłynąć negatywnie na skalę korzyści wynikających z niskich rentowności.

Minister Finansów częściowo wykorzystał wysokie stany środków walutowych i przeprowadził w grudniu 2016 r. przedterminowy wykup obligacji, zapadających w 2019 r., o wartości nominalnej 650 mln dolarów amerykańskich (rozchody 2.712,8 mln zł). Było to działanie gospodarne, gdyż zmniejszyło poziom zadłużenia i kosztów jego obsługi. Wykup dotyczył obligacji generujących relatywnie wysokie obciążenia z uwagi na oprocentowanie wynoszące 6,375%.

Zwiększone w stosunku do planu wpływy z emisji obligacji na rynki zagraniczne nie były wykorzystane do finansowania potrzeb pożyczkowych w 2016 r., lecz zasiły rachunek lokat walutowych. Przedwczesna emisja oznaczała wzrost długu Skarbu Państwa. Stan lokat walutowych na koniec 2016 r. osiągnął poziom 14.069,0 mln zł (bez środków z konsolidacji walutowej) i był wyższy od stanu z końca poprzedniego roku o 11.161 mln zł (o 293,1%). O przyroście środków na koniec 2016 r. zdecydowały w szczególności wpływy ze sprzedaży obligacji i zaciągnięcia kredytu w Europejskim Banku Inwestycyjnym, zrealizowane w grudniu 2016 r. (6.394,9 mln zł).

Minister Finansów dokonał w 2016 r. sprzedaży 8.237 mln euro oraz 200 mln dolarów amerykańskich, uzyskując 36.810,3 mln zł. Na dochody budżetu środków europejskich i budżetu państwa przekazał (zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w ramach konsolidacji walutowej) kwotę 40.324,3 mln zł. Oznacza to, że *per saldo* sprzedaż środków walutowych nie przyczyniła się do finansowania potrzeb złotych budżetu państwa. Jednak w poszczególnych okresach sprzedaż walut była wykorzystywana na bieżące potrzeby i służyła zarządzaniu płynnością. Szczególnie widoczne było to w ostatnim kwartale 2016 r., gdy sprzedaż walut do Narodowego Banku Polskiego i na rynek za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosła 6.947 mln euro (równowartość 30.361,7 mln zł), podczas gdy na dochody budżetu środków europejskich przekazano w tym okresie kwotę około 16 mld zł. Różnica pomiędzy kwotą uzyskaną ze sprzedaży walut a kwotą przekazaną do budżetu środków europejskich zwiększała w tym okresie stan lokat złotych i w rezultacie zabezpieczała finansowanie bez potrzeby dodatkowych emisji SPW na rynku krajowym (ostatnia emisja SPW na rynek krajowy przeprowadzona została w połowie listopada, a potrzeby pożyczkowe grudnia wyniosły 19.936 mln zł). Jednak zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Minister Finansów mógł w większym stopniu wykorzystać zgromadzone na rachunku lokat środki walutowe dla finansowania potrzeb, co pozwoliłoby uniknąć zaciągnięcia oprocentowanej pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego.

Krótkotrwały niedobór wolnych środków w budżecie państwa finansowany był przez emisję bonów skarbowych, pożyczkę bankową, sprzedaż środków walutowych oraz przesunięcia środków z rachunku overnight w Banku Gospodarstwa Krajowego na rachunek w Narodowym Banku Polskim.

Zaplanowanie przychodów ze sprzedaży bonów skarbowych o wartości 37.616 mln zł zapewniło możliwość rozszerzenia wachlarza instrumentów finansowania potrzeb pożyczkowych w sytuacji niewystarczającego popytu na obligacje. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej obniżono plan finansowania za pomocą sprzedaży bonów skarbowych do ich wartości wynoszącej 16.255 mln zł. Kwota ta jednak nie została zrealizowana. Emisje miały miejsce tylko na początku 2016 r. (18 stycznia, 15 lutego, 14 marca) i obejmowały tzw. bony krótkie (32- i 37- tygodniowe, sprzedawane i wykupywane w tym samym roku) w kwocie 6.426,8 mln zł. Emisje te wynikały przede wszystkim z dążenia Ministra Finansów do odbudowy bezpiecznego – jego zdaniem – stanu środków (na koniec 2015 r. stan środków złotych wynosił 2.040 mln zł). Emisję tych bonów zrealizowano ponosząc niskie koszty pozyskania środków (1,33% w skali roku wobec 2,39% z emisji obligacji), przy średniorocznym oprocentowaniu środków złotych na lokatach wynoszącym w skali roku 1,31%. W następnych okresach sytuacja budżetowa nie wymagała już finansowania za pomocą instrumentów o krótkim terminie zapadalności.

W dniu 4 stycznia 2016 r. Minister Finansów pożyczył w Banku Gospodarstwa Krajowego kwotę 2.000 mln zł. Spłata pożyczki nastąpiła w dniu 11 stycznia 2016 r. Potrzeba krótkoterminowej pożyczki wynikała z przewidywanego niewystarczającego stanu środków na rachunku budżetu państwa (w rzeczywistości stan środków w tym dniu wyniósł tylko 444 mln zł). Zaciągnięcie pożyczki w Banku Gospodarstwa Krajowego było podyktowane korzystnym oprocentowaniem uzyskanym od banku. Wzięto również pod uwagę ograniczenie negatywnego wpływu, który mógłby wystąpić, gdyby Ministerstwo Finansów wysłało zapytanie o kwotowania pożyczki do wszystkich banków, z którymi miało podpisane umowy. Oprocentowanie tej pożyczki wyniosło 1,52% w skali roku, a kwota zapłaconych odsetek 583,0 tys. zł. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że można byłoby uniknąć ponoszenia tych wydatków poprzez krótkotrwale wyższe wykorzystanie środków przekazywanych do dyspozycji Ministrowi Finansów w ramach konsolidacji złotowej, zamiast ich lokowania w Banku Gospodarstwa Krajowego lub zwiększenie sprzedaży walut obcych zgromadzonych przez Ministra Finansów. W tym okresie stan walut wraz ze środkami unijnymi wynosił, w przeliczeniu na złote, około 13,9 mld zł.

#### 1.4. Wykonywanie zadań przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego

Zgodnie z rozdziałem 7 ustawy o finansach publicznych, obsługa bankowa budżetu państwa i budżetu środków europejskich była prowadzona przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego. W 2016 r. zadania wynikające z tej ustawy wymienione wyżej banki realizowały prawidłowo.

##### Wykonanie zadań przez Narodowy Bank Polski

Na koniec 2016 r. Narodowy Bank Polski obsługiwał 3.035 podmiotów sektora finansów publicznych (o 20 mniej niż w 2015 r.), dla których prowadził 7.478 rachunków bieżących (o 23 więcej), 6.143 rachunki pomocnicze złotowe i walutowe (o 11 więcej) oraz 65 rachunków lokat terminowych w złotych i w walutach obcych (o 6 więcej).

Zasady prowadzenia tych rachunków określały umowy zawarte pomiędzy Ministrem Finansów a Narodowym Bankiem Polskim. W ramach centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa w Narodowym Banku Polskim prowadzone były rachunki dochodów budżetowych (rachunki dla wpływów z deficytu budżetowego z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, podatków pośrednich, podatku akcyzowego, wpływów pobranych przez państwowe jednostki budżetowe) oraz rachunki związane z finansowaniem deficytu budżetowego (w tym rachunek do przeprowadzenia operacji związanych z otrzymanymi i udzielonymi krajowymi pożyczkami i kredytami oraz Skarbowymi Papierami Wartościowymi, rachunek dla przychodów i rozchodów związanych z obsługą zadłużenia zagranicznego, rachunek wpływów z prywatyzacji).

Na koniec 2016 r. w Narodowym Banku Polskim zgromadzone były na rachunkach bieżących i pomocniczych oraz z tytułu lokat terminowych środki budżetu państwa w kwocie 27.473,3 mln zł, w tym w walucie krajowej środki w wysokości 4.908,1 mln zł, a w walutach obcych środki o równowartości 22.565,2 mln zł.

W 2016 r. Narodowy Bank Polski nie finansował deficytu budżetu państwa. Nie stwierdzono również przypadków przekroczenia dziennego limitu lokat Ministra Finansów w Narodowym Banku Polskim.

W okresie przejściowym po zakończeniu roku budżetowego, o którym mowa w rozdziale 7 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa, wszystkie środki budżetowe z rachunków państwowych jednostek budżetowych prowadzonych przez Narodowy Bank Polski dla obsługi budżetu państwa w 2016 r. zostały przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

W 2016 r. Narodowy Bank Polski kontynuował realizację zadania *Optymalizacja obsługi budżetu państwa przez Narodowy Bank Polski*, ujętego w *Planie działalności Narodowego Banku Polskiego na lata 2016–2018*. Zakończone zostały prace nad standaryzacją stanowisk obsługi posiadaczy rachunków w Narodowym Banku Polskim, centralizacją obsługi transakcji gotówkowych w ramach jednego stanowiska i odformalizowaniem zasad składania dyspozycji wpłat gotówkowych.

### Wykonanie zadań przez Bank Gospodarstwa Krajowego

Prowadzona przez Bank Gospodarstwa Krajowego obsługa bankowa Ministra Finansów obejmowała w szczególności realizację zadań związanych z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie oraz ich zwrotem, a także inne operacje związane z konsolidacją środków publicznych. Bank Gospodarstwa Krajowego pełnił rolę centralnego podmiotu płatniczego do realizacji płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich, obsługi lokat złotych i walutowych oraz sprzedaży walut obcych.

Bank Gospodarstwa Krajowego od sześciu lat prowadzi czynności związane z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie oraz ich zwrotem, a także inne operacje związane z konsolidacją środków publicznych. W 2016 r. konsolidacją objęto 388 jednostek sektora finansów publicznych, dla których otwarto 2.179 rachunków bankowych do gromadzenia wolnych środków przekazywanych na rachunki Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie. W porównaniu do 2015 r. o 26 wzrosła liczba jednostek biorących udział w konsolidacji oraz o 70 liczba rachunków bankowych otwartych w ramach umów zawartych z Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

Ponadto Bank Gospodarstwa Krajowego prowadził 885 rachunków depozytowych w złotych polskich oraz w walutach obcych dla 293 sądów rejonowych, okręgowych, apelacyjnych. Środki zgromadzone na wyżej wymienionych rachunkach<sup>104</sup> z końcem dnia roboczego podlegały przekazaniu na depozyt overnight<sup>105</sup>.

Na koniec grudnia 2016 r. czynna wielkość depozytów<sup>106</sup> wyniosła 39.777,8 mln zł i w odniesieniu do 2015 r. zwiększyła się o 8,5%. Na depozytach terminowych ulokowano 26.984,0 mln zł (wzrost o 1,2%), na depozytach konsolidacyjnych overnight 8.685,4 mln zł (wzrost o 47,9%), a na depozytach sądowych overnight 4.208,4 mln zł (spadek o 0,8%). Średni stan środków pozyskanych w ramach konsolidacji depozytów sądowych wynosił 38.227,0 mln zł i w porównaniu do 2015 r. wzrósł o 25,9%. Na rachunkach depozytów terminowych średni stan środków wyniósł 26.823,2 mln zł (wzrost o 5,7%), na rachunkach konsolidacyjnych typu overnight – 7.278,0 mln zł (wzrost o 45,5%), a na depozytach sądowych – 4.125,8 mln zł (wzrost o 66,2%). Środki pozyskane przez Ministra Finansów w ramach konsolidacji sektora finansów publicznych powiększyły dług Skarbu Państwa.

---

<sup>104</sup> W 2015 r. 284 sądy przekazywały zgromadzone środki na rachunki depozytowe Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego.

<sup>105</sup> Depozyt, który zostanie rozliczony do końca następnego dnia roboczego po dniu złożenia depozytu.

<sup>106</sup> Depozyty nierozwiązane na dzień 31 grudnia 2016 r.



Bank Gospodarstwa Krajowego pełnił rolę centralnego podmiotu płatniczego do realizacji płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich. W ramach obsługi budżetu środków europejskich Bank Gospodarstwa Krajowego prowadził w 2016 r. rachunki związane z obsługą bankową dochodów oraz płatności z budżetu środków europejskich<sup>107</sup>, na podstawie trzech umów zawartych z Ministrem Finansów.

Prowadząc na zlecenie Ministra Finansów rachunki lokat złotych, Bank Gospodarstwa Krajowego zawiązał łącznie 693 lokat złotych przekazując na rachunek Ministra Finansów odsetki w kwocie 292,2 mln zł. Na rachunkach lokat walutowych w euro założono 39 lokat o wartości 15.528,0 mln euro oraz 137 lokat overnight o łącznej wartości 3.533,0 mln euro, od których przekazano na rachunek Ministra Finansów odsetki w kwocie 0,1 mln euro. Na rachunku lokat walutowych w dolarach amerykańskich założono 12 lokat o wartości 1.584,0 mln dolarów amerykańskich, od których przekazano 1,4 mln dolarów amerykańskich odsetek. Na rachunku lokat walutowych założono również jedną lokatę o wartości 3.000,0 mln juanów, od których przekazano 0,1 mln juanów odsetek. Bank Gospodarstwa Krajowego dokonał także, na zlecenie Ministra Finansów, sprzedaży 3.533,0 mln euro oraz 200,0 mln dolarów amerykańskich, przekazując na rachunek Ministra Finansów kwotę 9.994,7 mln zł.

W 2016 r. Minister Finansów z tytułu opłat i prowizji przekazał do Banku Gospodarstwa Krajowego 21,6 mln zł, w tym z tytułu:

- wynagrodzeń związanych z prowadzoną przez bank konsolidacją sektora finansów publicznych kwotę 8,5 mln zł ujętą w części *Obsługa długu Skarbu Państwa*,
- prowizji za realizację umów agencyjnych i prowadzenie rachunku specjalnego – kwotę 4,8 mln zł ujętą w części *Obsługa długu Skarbu Państwa*,
- obsługi płatności w ramach środków europejskich i pożyczek dla WPR – kwotę 7,0 mln zł ujętą w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*.

## 2. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich

### 2.1. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

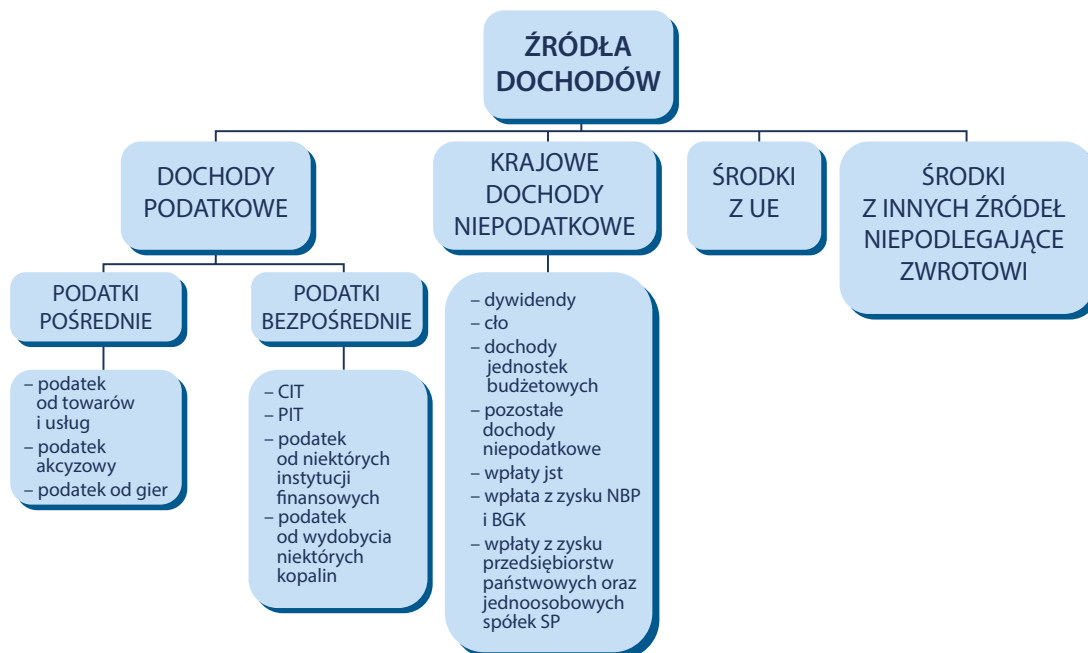
- **Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 353,7 mld zł i zostały zrealizowane na poziomie dochodów roku 2015 (353,6 mld zł).**
- **Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 39,1 mld zł i były o 26,9% niższe od planu po zmianach.**
- **Dochody budżetu państwa wyniosły 314,7 mld zł i były zbliżone do planowanych (313,8 mld zł).**
- **Realizacja dochodów podatkowych od marca do listopada przebiegała powyżej kwot określonych w harmonogramie realizacji budżetu państwa, mimo mniej korzystnych od prognozowanych uwarunkowań makroekonomicznych dla gromadzenia dochodów z VAT.**
- **Nieznacznie niższe (o 3,0 mld zł) od prognozowanych dochody podatkowe wynikały z wysokich zwrotów VAT dokonanych w ostatnim miesiącu roku budżetowego. W grudniu 2016 r. przedsiębiorcom zwrócono 13,3 mld zł, tj. o 4,9 mld zł więcej niż w grudniu 2015 r.**

<sup>107</sup> W 2015 r. Bank Gospodarstwa Krajowego otworzył nowy rachunek płatności dla Perspektywy Finansowej 2014–2020.

- **Dochody budżetu państwa poprawiło wyższe o 4,7 mld zł od planu wykonanie dochodów z tytułu wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego.**
- **Tempo wzrostu zaległości podatkowych obniżyło się w porównaniu do roku 2015 o 13,3 punktu procentowego, jednak nadal było znaczne i wyniosło 30,2%. Relacja zrealizowanych dochodów podatkowych do sumy tych dochodów i przyrostu należności podatkowych wyniosła 92,9% i obniżyła się w porównaniu do 2015 r. (93,0%).**
- **Wzrost zaległości był rezultatem przede wszystkim wykrycia przez organy kontroli skarbowej tzw. fikcyjnych faktur, wystawionych na znaczące kwoty i powodujących istotny ubytek dochodów podatkowych. Kwoty wymierzonych z tego tytułu należności pozostawały w większości nieściągalne.**
- **Rozmiary szarej strefy oraz rozpoznane zagrożenia dla gromadzenia dochodów podatkowych uzasadniały podjęcie przez Ministra Finansów szerokich zmian systemowych. Na wzrost dochodów z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, obok uwarunkowań makroekonomicznych, miały także wpływ wprowadzone w latach 2015–2016 rozwiązania uszczelniające system podatkowy.**
- **Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli wskazały na brak skutecznych działań w zakresie dochodzenia należności niepodatkowych Skarbu Państwa oraz nieprawidłowości przy ich ewidencji i wycenie.**

W ustawie budżetowej na rok 2016 dochody budżetu państwa i dochody budżetu środków europejskich ustalono na kwotę 376.208,6 mln zł. Ustawą z dnia 20 października 2016 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2016 r. zmniejszono planowane dochody budżetu środków europejskich o kwotę 8.971,0 mln zł, tj. o 14,4%.

Infografika 13. Źródła dochodów



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.



Zrealizowane dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 353.747,8 mln zł, tj. 96,3% planu po zmianach i 94,0% prognozy określonej w ustawie budżetowej z 25 lutego 2016 r. Były one nieznacznie (o 147,4 mln zł, tj. o 0,04%) wyższe od dochodów zrealizowanych w roku poprzednim.

Dochody budżetu państwa były wyższe od kwoty ustalonej w ustawie budżetowej z 25 lutego 2016 r. o 875,1 mln zł, natomiast dochody budżetu środków europejskich były o 23.335,9 mln zł niższe od pierwotnej prognozy oraz o 14.364,9 mln zł niższe od planu po zmianach.

### 2.1.1. Dochody budżetu państwa

Dochody budżetu państwa wyniosły 314.683,6 mln zł, tj. 100,3% wielkości planowanej.

Największy udział w dochodach budżetu państwa (86,8%) miały dochody podatkowe. Udział ten w porównaniu do roku poprzedniego obniżył się o 3,0 punkty procentowe. Dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej<sup>108</sup> stanowiły 0,4% dochodów budżetu państwa, podczas gdy w 2015 r. udział ten wyniósł 0,6%. Wzrósł natomiast z 9,6% do 12,8% udział dochodów niepodatkowych<sup>109</sup>.

W porównaniu do roku poprzedniego, w 2016 r. odnotowano wzrost dochodów budżetu państwa o 25.546,9 mln zł, tj. o 8,8%. W porównaniu do dochodów zrealizowanych w latach 2013–2014 były one wyższe odpowiednio o 12,7% oraz o 11,0%.

W 2016 r. dochody sfinansowały 87,2% wydatków budżetu państwa. Wskaźnik ten był taki sam jak w 2015 r. i nieznacznie wyższy niż w 2013 r. (86,9%), natomiast obniżył się w porównaniu do 2014 r. (90,7%).

Udział dochodów podatkowych w sfinansowaniu wydatków budżetu państwa wyniósł 75,7%. W latach 2013–2015 wyniósł on odpowiednio: 75,2%, 81,5%, 78,3%.

Podobnie jak w latach poprzednich, ponad 90% dochodów budżetu państwa stanowiły dochody zrealizowane w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, które wyniosły 284.599,8 mln zł. Podstawowym ich źródłem były dochody podatkowe w kwocie 273.138,4 mln zł. Dochody zrealizowane w części *Urząd Komunikacji Elektronicznej* wyniosły 9.964,9 mln zł i stanowiły 3,2% dochodów budżetu państwa. Dochody w tej części, w porównaniu do roku poprzedniego, były wyższe o 9.175,6 mln zł. O wzroście dochodów zadecydowały wysokie jednorazowe wpływy z tytułu dokonania rezerwacji częstotliwości z zakresu pasma 800 i 2600 MHz (9.202,3 mln zł). Poza wymienionymi dwiema częściami, dochody powyżej jednego miliarda zł zrealizowano w:

- siedmiu częściach: na kwotę 12.183,8 mln zł, tj. w częściach *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, Energia, Obsługa długu Skarbu Państwa, Środowisko, Rozwój wsi, Skarb Państwa*,
- 16 województwach na kwotę 2.559,7 mln zł,
- 11 sądach powszechnych na kwotę 2.362,9 mln zł.

Dochody w pozostałych 69 częściach wyniosły 3.012,5 mln zł, tj. 1,0% dochodów budżetu państwa.

<sup>108</sup> Dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej to dochody, niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich, głównie z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu wydatków poniesionych na realizację projektów pomocy technicznej.

<sup>109</sup> Przyjęto, że dochodami niepodatkowymi są dochody z innych źródeł niż podatki lub środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej.

Wpływy podatkowe<sup>110</sup> wyniosły 321.690,4 mln zł i w porównaniu do zrealizowanych rok wcześniej wzrosły o 16.836,0 mln zł, tj. o 5,5%. Wzrost wpływów podatkowych był wyższy od nominalnego wzrostu produktu krajowego brutto. Relacja wpływów podatkowych do PKB wzrosła w porównaniu do 2015 r. o 0,5 punktu procentowego. Zmiana relacji była głównie efektem wysokiej dynamiki wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz uzyskania dochodów z nowego podatku od niektórych instytucji finansowych.

Tabela 15. Relacja wpływów podatkowych do PKB w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                             | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------------------------------|------|------|------|------|
|                                              | %    |      |      |      |
| Wpływy podatkowe, w tym:                     | 16,9 | 17,2 | 16,9 | 17,4 |
| podatek od towarów i usług                   | 6,8  | 7,2  | 6,8  | 6,8  |
| podatek akcyzowy                             | 3,7  | 3,6  | 3,5  | 3,6  |
| podatek dochodowy od osób prawnych           | 1,8  | 1,7  | 1,8  | 1,8  |
| podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym: | 4,5  | 4,5  | 4,6  | 4,8  |
| zryczałtowany podatek dochodowy              | 0,4  | 0,4  | 0,4  | 0,4  |
| 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 niektórych instytucji finansowych | x    | x    | x    | 0,2  |

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

W 2016 r., podobnie jak w roku poprzednim, 26,3% wpływów podatkowych, tj. 84.658,7 mln zł stanowiły wpłaty od 20 największych podatników. Blisko 60% tej kwoty uzyskano z tytułu podatku akcyzowego (50.624,5 mln zł).

#### 2.1.1.1. Dochody podatkowe

W 2016 r. dochody podatkowe wyniosły 273.138,4 mln zł i były równe 98,9% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. W porównaniu do dochodów podatkowych zrealizowanych w 2015 r. były wyższe o 5,2%, a do zrealizowanych w 2014 r. o 7,2%.

<sup>110</sup> Wpływy podatkowe to wpłaty minus zwroty z tytułu podatków pośrednich, PIT i CIT (łącznie z udziałami jednostek samorządu terytorialnego) oraz pozostałych podatków.

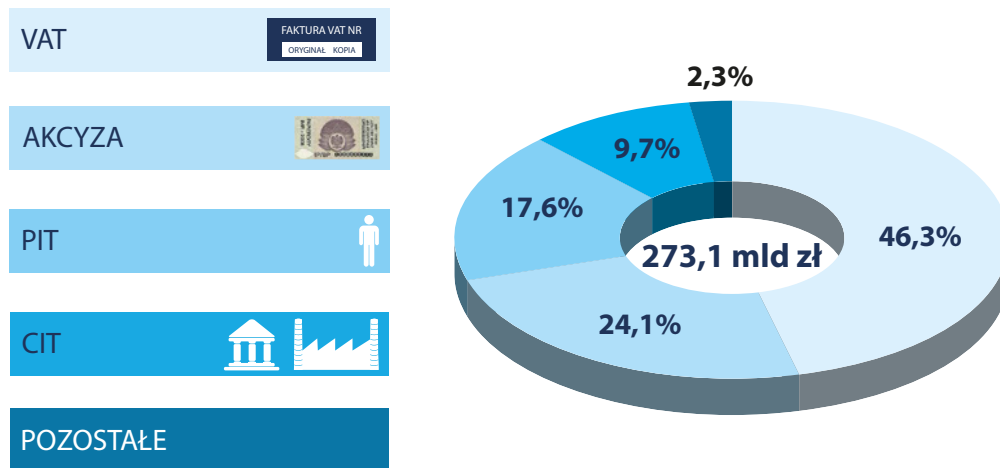
Tabela 16. Dochody podatkowe według źródeł w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                                     | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      |           | 6:5   | 6:4   |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|-------|
|                                                                      | Wykonanie |           |           | Ustawa    | Wykonanie |       |       |
|                                                                      | mln zł    |           |           |           |           | %     |       |
| 1                                                                    | 2         | 3         | 4         | 5         | 6         | 7     | 8     |
| Dochody podatkowe, w tym:                                            | 241.650,9 | 254.781,0 | 259.673,5 | 276.140,0 | 273.138,4 | 98,9  | 105,2 |
| podatek od towarów i usług                                           | 113.411,5 | 124.262,2 | 123.120,8 | 128.683,0 | 126.584,1 | 98,4  | 102,8 |
| podatek akcyzowy                                                     | 60.653,1  | 61.570,4  | 62.808,6  | 64.083,0  | 65 749,3  | 102,6 | 104,7 |
| podatek od gier                                                      | 1.303,9   | 1.234,7   | 1.337,1   | 1.383,0   | 1.406,9   | 101,7 | 105,2 |
| podatek dochodowy od osób prawnych                                   | 23.075,3  | 23.266,2  | 25.813,4  | 26.067,0  | 26.381,4  | 101,2 | 102,2 |
| podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:                         | 41.290,5  | 43.022,0  | 45.040,0  | 46.894,0  | 48.232,4  | 102,9 | 107,1 |
| zryczałtowany podatek dochodowy                                      | 7.121,0   | 6.150,1   | 6.650,5   | 6.383,0   | 6.791,8   | 106,4 | 102,1 |
| podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych         | 774,2     | 914,4     | 926,3     | 750,0     | 1.142,8   | 152,4 | 123,4 |
| podatek od niektórych instytucji finansowych                         | -         | -         | -         | 5.500,0   | 3.506,8   | 63,8  | x     |
| podatek od sklepów wielkopowierzchniowych (od sprzedaży detalicznej) | -         | -         | -         | 2.000,0   | 0         | x     | x     |
| podatek od wydobywania niektórych kopalin                            | 1.916,3   | 1.425,0   | 1.553,5   | 1.530,0   | 1.277,5   | 83,5  | 82,2  |

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Prognoza dochodów podatkowych przyjęta w ustawie budżetowej była poprawna i oparta na rzetelnej analizie danych o wykonaniu dochodów za 2015 r.

Infografika 14. Struktura dochodów podatkowych w 2016 r.



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

Prawidłowo przewidziano dochody z podstawowych źródeł podatkowych, podczas gdy przeszacowanie dochodów w porównaniu z pierwotnym planem ustalonym w ustawie budżetowej wystąpiło:

- w 2015 r. w jednym podatku, tj. w VAT o 8,5%,
- w 2013 r. w trzech podatkach, tj. w CIT, VAT oraz podatku akcyzowym odpowiednio o 22,1%, 10,3% i 6,0%,
- w 2012 r. w dwóch podatkach, tj. w VAT oraz CIT odpowiednio o 9,2% i 5,6%.

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2016 r. były wyższe od prognozy o 2,9%, z podatku akcyzowego o 2,6%, a z podatku dochodowego od osób prawnych o 1,2%. Dochody z podatku od towarów i usług były niższe od prognozy o 1,6%.

Na niższe wykonanie dochodów podatkowych wpływ miały wysokie zwroty VAT dokonane w ostatnim miesiącu 2016 r., których ustawowy termin realizacji w znacznej części upływał w styczniu lub lutym 2017 r. Gdyby zwroty VAT w grudniu 2016 r. były na poziomie grudnia 2015 r., dochody z VAT byłyby wyższe od prognozowanych o 2,2%, a wykonanie dochodów podatkowych wynosiłoby 100,7% kwoty określonej w ustawie budżetowej.

Zawyżona okazała się prognoza dochodów z nowych podatków. Wpłaty podatku od niektórych instytucji finansowych zostały zrealizowane na poziomie niższym niż zakładano w ustawie budżetowej o 36,2%, tj. o 1.993,2 mln zł. Nie zostały zrealizowane dochody z podatku od sprzedaży detalicznej planowane w kwocie 2.000 mln zł. Minister Finansów wstrzymał pobór podatku po decyzji Komisji Europejskiej nakazującej Polsce zawieszenie jego stosowania do czasu wyjaśnienia czy polski podatek jest zgodny z prawem unijnym.

Trafnie przewidziano przy planowaniu dochodów podatkowych na 2016 r., wykonanie dochodów podatkowych za 2015 r. W rzeczywistości dochody podatkowe w 2015 r. były wyższe o 0,8% od przyjętych jako podstawa do planu dochodów na 2016 r.

Dochody podatkowe realizowane były do listopada powyżej kwot założonych w harmonogramie budżetu państwa, mimo słabszego od prognozowanego w ustawie budżetowej wzrostu gospodarczego.

Dochody podatkowe były o 13.464,9 mln zł (o 5,2%) wyższe niż w 2015 r. Wzrosły dochody ze wszystkich głównych tytułów podatkowych. Najbardziej, tj. o 3.192,4 mln zł (o 7,1%) wzrosły w porównaniu do 2015 r. dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych. Najniższe (2,2%) tempo wzrostu dochodów odnotowano w podatku dochodowym od osób prawnych. Dochody z tego podatku były o 568,0 mln zł wyższe niż w 2015 r.

Ponadto uzyskano wpływy w kwocie 3.506,8 mln zł z wprowadzonego w dniu 1 lutego 2016 r. podatku od niektórych instytucji finansowych.

Tabela 17. Udział dochodów z VAT, akcyzy, PIT i CIT w dochodach podatkowych i dochodach budżetu państwa w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie             | 2013                           | 2014 | 2015 | 2016 | 2013                               | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------------------|--------------------------------|------|------|------|------------------------------------|------|------|------|
|                              | Udział w dochodach podatkowych |      |      |      | Udział w dochodach budżetu państwa |      |      |      |
|                              | %                              |      |      |      |                                    |      |      |      |
| Dochody podatkowe            | 100                            | 100  | 100  | 100  | 86,6                               | 89,9 | 89,8 | 86,8 |
| Podatki pośrednie,<br>w tym: | 72,6                           | 73,4 | 72,1 | 70,9 | 62,8                               | 66,0 | 64,8 | 61,6 |
| VAT                          | 46,9                           | 48,8 | 47,4 | 46,3 | 40,6                               | 43,8 | 42,6 | 40,2 |
| Akcyza                       | 25,1                           | 24,2 | 24,2 | 24,1 | 21,7                               | 21,7 | 21,7 | 20,9 |
| CIT                          | 9,5                            | 9,1  | 9,9  | 9,7  | 8,3                                | 8,2  | 8,9  | 8,4  |
| PIT                          | 17,1                           | 16,9 | 17,3 | 17,7 | 14,8                               | 15,2 | 15,6 | 15,3 |

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

Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa był o 3 punkty procentowe niższy niż w 2015 r. W największym stopniu zmniejszył się udział dochodów z podatku VAT. Zmiana struktury dochodów była spowodowana głównie znacznym wzrostem dochodów z tytułów niepodatkowych. Tempo wzrostu dochodów niepodatkowych wyniosło 44,8%, podczas gdy dochodów podatkowych 5,2%.

#### Podatek od towarów i usług

Dochody z podatku od towarów i usług wyniosły 126.584,1 mln zł, tj. 98,4% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2015 r. dochody były wyższe o 3.463,3 mln zł, tj. o 2,8%.

Faktycznie zrealizowane w 2015 r. dochody były wyższe od przewidywanych dochodów za 2015 r., przyjętych jako podstawa do planu dochodów na 2016 r. o 1.819,8 mln zł, tj. o 1,5%.

Według składanych przez podatników deklaracji podatkowych VAT, wartość transakcji podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług wzrosła o 3,9% (w 2015 r. o 3,7%). Sprzedaż opodatkowana stawką podstawową wzrosła o 0,8% (w 2015 r. o 1,5%), a sprzedaż towarów i usług opodatkowanych stawkami obniżonymi o 6,2% (w 2015 r. o 3,2%). Wartość deklarowanych wewnątrzwspólnotowych dostaw towarów wzrosła o 9,6% (w 2015 r. o 6,2%), a wartość eksportu do krajów spoza Unii Europejskiej obniżyła się o 12,3%.

Warunki makroekonomiczne gromadzenia dochodów z podatku od towarów i usług były mniej korzystne niż przewidywano podczas prac nad projektem ustawy budżetowej. Nominalny wzrost spożycia prywatnego w 2016 r. wyniósł 3,2% i był niższy od prognozowanego o 2,3 punktu procentowego.

Po 11 miesiącach 2016 r. dochody były wyższe w porównaniu do analogicznego okresu 2015 r. o 8.383,9 mln zł, tj. o 7,4%. Wykonanie stanowiło 94,4% prognozy dla całego 2016 r.

W grudniu zrealizowano dochody w kwocie 5.109,8 mln zł, tj. o 4.920,6 mln zł (o 49,1%) niższej w porównaniu do analogicznego okresu 2015 r.

Wpływy<sup>111</sup> uzyskane w grudniu 2016 r. były na poziomie wpływów zrealizowanych w grudniu 2015 r., tj. jedynie o 5,2 mln zł wyższe. Kluczowe dla poziomu dochodów w tym miesiącu były dokonane w tym okresie zwroty VAT. Urzędy skarbowe zwróciły przedsiębiorcom kwotę 13.280,9 mln zł, tj. wyższą niż w grudniu 2015 r. o 4.887,8 mln zł (o 58,2%). W porównaniu do średniej kwoty zwrotów wypłaconych od stycznia do listopada 2016 r., zwroty VAT dokonane w grudniu były wyższe o 82,1%. Gdyby w grudniu 2016 r. zwroty VAT zrealizowano na poziomie zwrotów dokonanych w grudniu 2015 r., dochody z VAT za 2016 r. wyniosłyby 131.471,9 mln zł i byłyby wyższe od prognozowanych o 2,2%, a w porównaniu do 2015 r. byłyby wyższe o 6,8%.

W 2016 r. podatnicy w deklaracjach podatkowych przekazanych do urzędów skarbowych za okres od grudnia 2015 do listopada 2016 r. wykazali podatek do zwrotu na kwotę 86.759 mln zł, tj. o 1.361 mln zł (o 1,5%) niższą niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Zwroty VAT dokonane w 2016 r. przez urzędy skarbowe wyniosły 93.517,2 mln zł i były o 5.954,3 mln zł wyższe (o 6,8%) w porównaniu do roku poprzedniego.

Na koniec 2016 r. kwota zwrotów VAT wykazanych w deklaracjach podatkowych i nieprzekazanych przedsiębiorcom do końca roku (kwota zwrotów wymagalnych i niewymagalnych) wyniosła 10.443,1 mln zł, podczas gdy na koniec 2015 r. – 16.709,2 mln zł. W ostatnich dniach 2016 r., tj. w dniu 29 i 30 grudnia urzędy skarbowe zwróciły podatnikom VAT w kwocie 4.710,6 mln zł (czyli 35,5% kwoty zwrotów dokonanych w tym miesiącu). Ministerstwo Finansów w dniu 22 grudnia 2016 r. rekomendowało, aby organy podatkowe wypłacały zweryfikowane, należne zwroty bez zbędnej zwłoki.

Zwroty osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym wyniosły 50,9 mln zł i były o 74,1 mln zł niższe od prognozowanych oraz o 97,3 mln zł od zwrotów dokonanych w 2015 r.

### Podatek akcyzowy

Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 65.749,3 mln zł, co stanowiło 102,6% prognozy zawartej w ustawie budżetowej.

Prognoza dochodów z akcyzy za 2015 r. przyjęta w projekcie budżetu na 2016 r. okazała się trafna. Zrealizowane w 2015 r. dochody wyniosły 62.808,6 mln zł wobec prognozowanych 62.952,0 mln zł.

Najwyższe dochody w 2016 r. uzyskano z akcyzy od paliw silnikowych – 29.374,9 mln zł (44,7% dochodów z podatku akcyzowego), wyrobów tytoniowych – 18.484,5 mln zł (28,1%) i alkoholu etylowego – 7.635,0 mln zł (11,6%).

<sup>111</sup> Wpływy to kwoty wpłacone przez przedsiębiorców lub wyegzekwowane z tytułu rozliczeń podatku od towarów i usług.

W porównaniu do 2015 r. dochody z podatku akcyzowego były wyższe o 2.940,7 mln zł, tj. o 4,7%. Wzrosły głównie wpływy z akcyzy od paliw silnikowych (o 1.476,3 mln zł, tj. o 5,3%), wyrobów tytoniowych (o 694,8 mln zł, tj. o 3,9%), alkoholu etylowego (o 510,6 mln zł, tj. o 7,2%) oraz samochodów osobowych (o 403,9 mln zł, tj. o 21,3%). Wzrosły także dochody z podatku akcyzowego od olejów smarowych, paliw opałowych oraz wyrobów gazowych (innych niż gaz do napędu silników spalinowych).

Niższe niż w 2015 r. były dochody od energii elektrycznej (obniżyły się z 2.504,1 mln zł do 2.357,7 mln zł), gazu do napędu silników spalinowych (obniżyły się z 1.056,9 mln zł do 1.022,7 mln zł), wina, napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich (obniżyły się z 384,7 mln zł do 357,3 mln zł), wyrobów węglowych (obniżyły się z 62,2 mln zł do 58,4 mln zł). Na zbliżonym jak w 2015 r. poziomie ukształtowały się dochody z podatku od piwa i wyniosły 3.608,1 mln zł.

Dochody z podatku akcyzowego od paliw silnikowych wyniosły 29.374,9 mln zł, tj. 101,1% prognozy. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego ceny paliw były niższe niż w 2015 r., w tym o 8,5% cena oleju napędowego, a o 6,2% cena benzyny silnikowej bezołowiowej 95-oktanowej. Niższe ceny oddziaływały korzystnie na popyt tych wyrobów.

Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych wyniosły 18.484,5 mln zł, tj. 104,2% prognozy. Największy udział w dochodach z podatku akcyzowego w tej grupie towarowej miały papierosy. Według danych izb celnych sprzedaż papierosów w porównaniu do roku poprzedniego wzrosła o 1,1% (podczas gdy w 2015 r. odnotowano spadek o 2,0%), a sprzedaż tytoniu o 8,3%. Procentowy udział papierosów nielegalnych w krajowym rynku tytoniowym<sup>112</sup> zmniejszył się z 18,2% w IV kwartale 2015 r. do 16,4% w III kwartale 2016 r. Na wzrost dochodów w porównaniu do roku poprzedniego, obok wzrostu sprzedaży wyrobów tytoniowych, wpływ miał wzrost cen detalicznych tych wyrobów, który wyniósł 3,1%. Efektem wzrostu cen były wyższe dochody z części procentowej podatku akcyzowego, obliczanej od maksymalnej ceny detalicznej sprzedaży papierosów.

Dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego wyniosły 7.635,3 mln zł, tj. 103,7% prognozy. W 2016 r. według danych Głównego Urzędu Statystycznego dostawy wódek, likierów i innych napojów alkoholowych wzrosły o 6,3%, a ceny napojów alkoholowych obniżyły się o 0,6%. Wzrost dochodów był wynikiem większego popytu na wyroby spirytusowe.

Dochody z podatku akcyzowego od samochodów osobowych wyniosły 2.298,5 mln zł, tj. 116,0% prognozowanych dochodów. Liczba zarejestrowanych na terenie Polski samochodów osobowych (nowych i używanych), według danych z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, wzrosła o 19,3% w stosunku do roku 2015. Liczba używanych samochodów osobowych sprowadzonych do Polski, według danych izb celnych, wzrosła o 29,8% w porównaniu do 2015 r.

### Podatek od gier

Dochody z podatku od gier wyniosły 1.406,9 mln zł, tj. w 101,7% prognozy. W porównaniu do 2015 r. dochody były wyższe o 5,2%.

<sup>112</sup> Według badań Instytutu Doradztwa i Badań Rynku Almares „szara strefa” w obszarze papierosów szacowana jest na podstawie badań rynkowych dokonywanych najczęściej tzw. metodą śmieciową, tj. metodą zbierania i analizy pustych opakowań po papierosach. Badanie takie pozwala na określenie procentowego udziału w krajowym rynku tytoniowym wyrobów pochodzących z nielegalnych źródeł.



Wpływy z podatku od gier liczbowych stanowiły główne źródło dochodów (ponad 50%) i zostały zadeklarowane w kwocie o 3% wyższej niż w 2015 r.<sup>113</sup> W porównaniu do roku poprzedniego podatnicy zadeklarowali wyższy o 29% podatek z tytułu urządzania zakładów wzajemnych, o 20% z tytułu urządzania loterii pieniężnych oraz o 12% z tytułu gier urządzanych w kasynach gry.

Wygasły ostatnie zezwolenia wydane przed 2010 r. na urządzanie gier w salonach gry na automatach. Podatek zadeklarowany w tym segmencie wyniósł niecałe 3 mln zł, podczas gdy w 2015 r. było to prawie 45 mln zł.

### Podatek dochodowy od osób fizycznych

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 48.232,4 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 1.338,4 mln zł, tj. o 2,9%. W porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 3.192,4 mln zł, tj. o 7,1%.

Prognoza dochodów za 2015 r., przyjętych jako podstawa do planu dochodów na 2016 r. była trafna. Dochody z PIT za 2015 r. wyniosły 45.040,0 mln zł i były wyższe od zakładanych o 12,0 mln zł.

Na lepszą realizację dochodów budżetu państwa z PIT w porównaniu do roku poprzedniego wpłynęły przede wszystkim dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej oraz podatku pobieranego według stawki wynoszącej 19% od dochodów z działalności gospodarczej, które wyniosły 40.297,4 mln zł i były wyższe niż w 2015 r. o 2.834,2 mln zł, tj. o 7,6%. Prawie trzy czwarte tych dochodów stanowiły dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej (30.162,6 mln zł), które były o 1.754,3 mln zł, tj. o 6,2% wyższe niż w 2015 r.

Na realizację dochodów korzystnie oddziaływała sytuacja na rynku pracy. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej było wyższe niż przed rokiem o 3,6%. Według szacunków Ministerstwa Finansów nominalny wzrost funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz emerytur i rent wyniósł 4,8%.

Utrzymująca się korzystna sytuacja gospodarcza sprzyjała wzrostowi dochodów z podatku pobieranego według stawki wynoszącej 19% od dochodów z działalności gospodarczej. Dochody z tego tytułu wyniosły 10.134,8 mln zł i były wyższe niż w 2015 r. o 1.079,9 mln zł. Tempo wzrostu dochodów z podatku pobieranego według stawki wynoszącej 19% kolejny rok z rzędu przekroczyło 10%. W 2014 roku w porównaniu do roku poprzedniego dochody były wyższe o 11,1%, w 2015 r. o 12,4%, a w 2016 r. o 11,9%. Dochody w 2016 r. były wyższe niż w 2013 r. o 39,8% (o 2.885,2 mln zł). W tym czasie dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej wzrosły o 15,4% (o 4.016,8 mln zł).

W porównaniu do prognozy dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej oraz podatku pobieranego według 19% stawki podatku od dochodów z działalności gospodarczej były wyższe o 536,4 mln zł, tj. o 1,3%. Na taką realizację planu wpłynęło głównie wyższe o 510,8 mln zł wykonanie dochodów z podatku pobieranego według stawki wynoszącej 19%.

Dochody ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 6.791,8 mln zł i były wyższe niż przed rokiem o 141,3 mln zł, natomiast dochody z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych były wyższe o 216,5 mln zł i wyniosły 1.142,8 mln zł.

<sup>113</sup> Według danych za 2016 r. o kwotach podatku zadeklarowanego oraz sprawozdań za 2015 r. przekazywanych przez podmioty działające na rynku gier.

Saldo rozliczenia rocznego<sup>114</sup> PIT za 2015 r., uwzględniające wszystkie formy opodatkowania, wyniosło dla całego sektora finansów publicznych minus 3.577 mln zł. W stosunku do roku poprzedniego wynik rozliczenia był lepszy dla sektora finansów publicznych o 457 mln zł, w tym dla budżetu państwa o 310 mln zł.

Na niezmiennym od 2009 r. poziomie utrzymywane były progi podatkowe, kwota wolna od podatku oraz zryczałtowane koszty uzyskania przychodów. Efektywna stawka podatku za 2015 r.<sup>115</sup> podatników rozliczających się według skali podatkowej ponownie wzrosła i wyniosła 8,51%. W 2014 r. było to 8,41%, a w 2013 r. 8,24%.

Zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>116</sup>, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT wynosił w 2016 r. 49,64% i wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 0,12 punktu procentowego, a w porównaniu do 2013 r. o 0,37 punktu procentowego. Zmiana udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT wynikała ze zwiększenia udziału gmin. Udział gmin we wpływach z PIT wynosił w 2016 r. 37,79%, podczas gdy w 2015 r. 37,67%, a w 2013 r. 37,42%. Udział powiatów i województw we wpływach z PIT w latach 2013–2016 nie zmieniał się i wynosił dla powiatów 10,25%, dla województw – 1,60%.

Tabela 18. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                            | 2013     | 2014     | 2015     | 2016     |
|---------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
|                                             | mln zł   |          |          |          |
| Wpływy <sup>1</sup> , w tym:                | 65.856,1 | 71.062,9 | 75.563,3 | 81.405,5 |
| dochody budżetu państwa                     | 33.395,3 | 35.957,5 | 37.463,2 | 40.297,4 |
| udziały jednostek samorządu terytorialnego, | 32.460,8 | 35.105,4 | 38.100,1 | 41.108,1 |
| z tego:                                     |          |          |          |          |
| gmin                                        | 24.653,6 | 26.681,0 | 28.987,1 | 31.299,4 |
| powiatów                                    | 6.753,1  | 7.287,0  | 7.882,5  | 8.484,4  |
| województw                                  | 1.054,1  | 1.137,5  | 1.230,4  | 1.324,4  |

<sup>1</sup> Dane obejmują wpływy, w których jednostki samorządu terytorialnego mają udział, tj. wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych pobieranego na zasadach ogólnych oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

### Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych zostały zrealizowane w kwocie 26.381,4 mln zł, co stanowiło 101,2% prognozy określonej w ustawie budżetowej. Po wyraźnym wzroście dochodów w 2015 r. w porównaniu do roku poprzedniego, tj. o 10,9%, dochody z CIT w 2016 r. były nieznacznie wyższe niż w 2015 r., tj. o 2,2%.

<sup>114</sup> Saldo rozliczenia rocznego to różnica między kwotami podatku (do zapłaty i do zwrotu) wykazanymi przez podatników w rozliczeniach rocznych.

<sup>115</sup> Dane za 2016 r. będą dostępne w drugiej połowie 2017 r., po rozliczeniu zeznań podatkowych za 2016 r.

<sup>116</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 198, ze zm.

Trafna okazała się prognoza przewidywanego wykonania dochodów za 2015 r. przyjęta przy planowaniu dochodów na 2016 r. Dochody z CIT za 2015 r. wyniosły 25.813,4 mln zł i były wyższe od zakładanych o 0,8%.

Wpływy od banków i pozostałych instytucji finansowych wyniosły 5.085,7 mln zł i w porównaniu do roku poprzedniego zwiększyły się o 538,6 mln zł, tj. o 11,8%. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, wynik netto sektora bankowego w 2016 r. był wyższy niż w 2015 r. o 8,5%. Na obniżenie wpływów z CIT w 2016 r. wpłynął wynik rozliczenia rocznego CIT tej grupy podatników za 2015 r. Saldo rozliczenia rocznego CIT było dla całego sektora finansów publicznych o 295 mln zł niższe od salda za 2014 r.

Wpływy od przedsiębiorstw niefinansowych wyniosły 28.729,1 mln zł w porównaniu do roku poprzedniego zwiększyły się o 382,1 mln zł, tj. o 1,3%. Na realizację wpływów z CIT w 2016 r. korzystnie wpłynął wynik rozliczenia rocznego tej grupy podatników za 2015 r. Saldo wynikające z rozliczenia rocznego za 2015 r. było korzystniejsze dla finansów publicznych od salda rozliczenia za 2014 r. o 173 mln zł. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w 2016 r. podstawowe wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych były wyższe niż w 2015 r. Zysk netto był wyższy od uzyskanego przed rokiem o 11,6%. Wykazany został przez 81,5% przedsiębiorstw, podczas gdy w 2015 r. przez 82,8%.

Efektywna stawka podatku CIT wzrosła z 17,20% za 2014 r. do 17,39% za 2015 r. Dla przedsiębiorstw niefinansowych była wyższa niż przed rokiem o 0,24 punktu procentowego i wyniosła 17,30%, a dla banków i pozostałych instytucji finansowych wzrosła o 0,11 punktu procentowego i wyniosła 17,89%. Ogółem saldo rozliczenia podatku CIT za 2015 r. było mniej korzystne dla finansów publicznych niż w roku poprzednim i wyniosło dla budżetu państwa 1.303 mln zł, a dla całego sektora finansów publicznych 1.689 mln zł. Było ono dla budżetu państwa o 94 mln zł niższe od wyniku rozliczenia za 2014 r. oraz o 168 mln zł niższe od prognozowanego.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z CIT w latach 2013–2016 wynosił 22,86%, z tego udział gmin 6,71%, powiatów 1,40%, a województw 14,75%.

Tabela 19. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                            | 2013     | 2014     | 2015     | 2016     |
|---------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
|                                             | mln zł   |          |          |          |
| Wpływy, w tym:                              | 29.379,6 | 29.709,5 | 32.894,2 | 33.825,2 |
| dochody budżetu państwa                     | 23.075,3 | 23.266,2 | 25.813,4 | 26.381,4 |
| udziały jednostek samorządu terytorialnego, | 6.301,3  | 6.441,9  | 7.075,6  | 7.441,3  |
| z tego:                                     |          |          |          |          |
| gmin                                        | 1.852,9  | 1.884,2  | 2.077,5  | 2.184,1  |
| powiatów                                    | 386,5    | 393,5    | 434,3    | 455,1    |
| województw                                  | 4.062,0  | 4.164,2  | 4.563,8  | 4.802,1  |

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Po wejściu w życie z dniem 15 lipca 2016 r. przepisów ustanawiających klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania<sup>117</sup> minister do spraw finansów publicznych wydał do 28 lutego 2017 r. 589 opinii w sprawach, w których zidentyfikowano potencjalne schematy unikania opodatkowania. W tych sprawach upoważnieni dyrektorzy izb skarbowych odmówili wydania interpretacji indywidualnej ponieważ, stosownie do art. 14b § 5b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>118</sup>, nie wydaje się interpretacji indywidualnej w zakresie tych elementów stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego, co do których istnieje uzasadnione przypuszczenie, że mogą być przedmiotem decyzji wydanej z zastosowaniem art. 119a lub stanowić nadużycie prawa, o którym mowa w art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 11 marca 2014 r. o podatku od towarów i usług<sup>119</sup>.

W 2016 r., po raz pierwszy złożyli zeznania podatnicy osiągający dochody z działalności prowadzonej przez zagraniczne spółki kontrolowane. Przepisy dotyczące zagranicznych spółek kontrolowanych wprowadzone zostały ustawą z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw<sup>120</sup> i obowiązują od dnia 1 stycznia 2015 r. Podatnicy, którzy osiągnęli dochody z zagranicznej spółki kontrolowanej, której rok podatkowy odpowiadał kalendarzowemu i rozpoczął się w dniu 1 stycznia 2015 r., zobowiązani byli złożyć pierwsze zeznanie do końca września 2016 r. Podatnicy w 84 zeznaniach o wysokości osiągniętego dochodu z zagranicznej spółki kontrolowanej przez podatnika podatku dochodowego od osób prawnych CIT-CFC wykazali dochód w kwocie 73,2 mln zł, a podatnicy PIT w 49 zeznaniach PIT-CFC dochód w kwocie 5,9 mln zł. Wpływy z CIT z tego tytułu wyniosły 10,4 mln zł, a wpływy z PIT 0,4 mln zł.

#### Podatek od niektórych instytucji finansowych

Dochody z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych zaplanowano w wysokości 5.500 mln zł. Zrealizowane dochody wyniosły 3.506,8 mln zł, tj. 63,8% kwoty ujętej w ustawie budżetowej.

Podatek od aktywów głównie banków i ubezpieczycieli został wprowadzony z dniem 1 lutego 2016 r.<sup>121</sup> Celem jego przyjęcia było pozyskanie dodatkowego źródła finansowania wydatków budżetowych, w szczególności wydatków społecznych przyjętych w programie Rządu<sup>122</sup>. Przewidywane wpływy do budżetu z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych zostały oszacowane w projekcie poselskim ustawy z dnia 3 grudnia 2015 r. na kwotę 6,5–7 mld zł. W projekcie ustawy budżetowej przyjęto ostrożniejsze podejście co do możliwych skutków finansowych niż prezentowane w projekcie poselskim ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych.

#### Dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin

Dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin wyniosły 1.277,5 mln zł i były niższe od prognozowanych o 16,5%, a w porównaniu do wykonania za 2015 r. były niższe o 17,8%. Głównym źród-

<sup>117</sup> Ustawa z 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 846, ze zm.).

<sup>118</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

<sup>119</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 710, ze zm.

<sup>120</sup> Dz.U. poz. 1328, ze zm.

<sup>121</sup> Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz.U. poz. 68, ze zm.).

<sup>122</sup> Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych – druk sejmowy nr 75.

dłem dochodów z podatku od wydobycia niektórych kopalin były wpływy z podatku od miedzi. Stanowiły one ponad 70% wpływów z tego podatku.

Wydobycie miedzi było zbliżone do planowanego, natomiast średnie ceny tego surowca były o 13,0% niższe w porównaniu do prognozy oraz o 10,8% niższe niż w 2015 r. W 2016 r. średnie ceny miedzi były najniższe odkąd w 2012 r. wprowadzono podatek od wydobycia niektórych kopalin.

Wydobycie srebra było o 5,1% wyższe niż założono przy konstruowaniu prognozy dochodów z tego tytułu, jednocześnie o 9,1% wyższe od planu były średnie ceny srebra.

#### Podatek od sklepów wielkopowierzchniowych (od sprzedaży detalicznej)

Nie zrealizowano zaplanowanych w ustawie budżetowej dochodów w kwocie 2.000 mln zł z nowego podatku od sklepów wielkopowierzchniowych.

Podatek od sprzedaży detalicznej wprowadzony został ustawą z dnia 6 lipca 2016 r.<sup>123</sup>, która weszła w życie z dniem 1 września 2016 r. Podatnikami tego podatku są sprzedawcy detaliczni, a podstawą opodatkowania jest nadwyżka przychodu ponad kwotę 17 mln zł osiągnięta w danym miesiącu. Nadwyżka przychodu opodatkowana jest stawką 0,8% do kwoty przychodu w danym miesiącu nieprzekraczającej 170 mln zł oraz 1,4% powyżej kwoty 170 mln zł.

Po wszczęciu przez Komisję Europejską w dniu 19 września 2016 r. postępowania wyjaśniającego w sprawie oceny, czy polski podatek od sprzedaży detalicznej stanowi pomoc publiczną i wydaniu nakazu zawieszenia jego stosowania do czasu zakończenia analizy przez Komisję, Minister Finansów rozporządzeniem z dnia 18 października 2016 r.<sup>124</sup> zarządził zaniechanie poboru podatku od przychodów osiągniętych od dnia 1 września do dnia 31 grudnia 2016 r. Następnie ustawą z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej<sup>125</sup> funkcjonowanie podatku zostało wstrzymane do końca 2017 r.

Polska skierowała do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę<sup>126</sup> o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej z dnia 19 września 2016 r., podnosząc zarzut błędnej kwalifikacji polskiego podatku od sprzedaży detalicznej jako pomocy państwa poprzez dokonanie błędnej oceny przesłanki selektywności, nieuprawnionego zastosowania nakazu zawieszenia stosowania progresywnej skali podatku oraz wadliwego i niewystarczającego uzasadnienia decyzji.

#### 2.1.1.2. Dochody niepodatkowe

W ustawie budżetowej na 2016 r. zaplanowano dochody niepodatkowe w kwocie 35.931,0 mln zł.

Wykonanie dochodów niepodatkowych wyniosło 40.131,3 mln zł, to jest 111,7% planu. Poniżej prognozy zrealizowano dochody z tytułu dywidend od udziałów Skarbu Państwa w spółkach. Niższą realizację dochodów z tego tytułu zrekompensowała wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego, wyższa od planowanej o 4.662,0 mln zł.

---

<sup>123</sup> Dz.U. poz. 1155, ze zm.

<sup>124</sup> Rozporządzenie z dnia 18 października 2016 r. w sprawie zaniechania poboru podatku od sprzedaży detalicznej (Dz.U. poz. 1723).

<sup>125</sup> Dz.U. poz. 2099.

<sup>126</sup> Dz. Urz. UE C z 30.01.2017 str. 54.

W porównaniu do 2015 r. dochody niepodatkowe były wyższe o 44,8%. Wysokie tempo wzrostu dochodów niepodatkowych było głównie efektem uzyskania jednorazowych opłat za rezerwację częstotliwości z zakresu pasma 800 i 2600 MHz (9.202,3 mln zł) oraz jednej z najwyższych w ostatnich latach wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego (7.862,0 mln zł), podczas gdy w 2015 r. wpłata taka nie wystąpiła.

Tabela 20. Dochody niepodatkowe w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                                                   | 2013      | 2014     | 2015     | 2016     |           | 6:5   | 6:4   |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|----------|----------|-----------|-------|-------|
|                                                                                    | Wykonanie |          |          | Ustawa   | Wykonanie |       |       |
|                                                                                    | mln zł    |          |          |          |           | %     |       |
| 1                                                                                  | 2         | 3        | 4        | 5        | 6         | 7     | 8     |
| Dochody niepodatkowe, w tym:                                                       | 35.975,9  | 27.231,9 | 27.710,2 | 35.931,0 | 40.131,3  | 111,7 | 144,8 |
| wpłata z zysku NBP                                                                 | 5.264,0   | -        | -        | 3.200,0  | 7.862,0   | 245,7 | -     |
| dochody z cła                                                                      | 2.022,1   | 2.440,7  | 2.929,1  | 3.034,0  | 3.177,8   | 104,7 | 108,5 |
| dywidendy i wpłaty z zysku                                                         | 7.052,9   | 4.213,5  | 6.351,2  | 4.799,7  | 2.814,7   | 58,6  | 44,3  |
| wpłaty jednostek samorządu terytorialnego                                          | 2.205,6   | 2.428,2  | 1.895,3  | 1.972,4  | 2.231,9   | 113,2 | 117,8 |
| dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe <sup>1</sup> | 19.431,3  | 18.149,5 | 16.534,6 | 22.924,9 | 24.044,9  | 104,9 | 145,4 |

<sup>1</sup> W 2015 r. nastąpiła zmiana nazwy tego źródła dochodów, w latach poprzednich były to *Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe*.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

### Wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego

Narodowy Bank Polski przekazał na dochody budżetu państwa wpłatę z zysku za 2015 r. w kwocie 7.862,0 mln zł, to jest o 145,7% więcej niż zaplanowano w ustawie budżetowej.

W planie finansowym na rok 2015 Narodowy Bank Polski przyjął, że jego działalność zamknie się ujemnym wynikiem finansowym w wysokości 995,5 mln zł. Plan finansowy Narodowego Banku Polskiego nie był aktualizowany w trakcie 2015 r. Wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego została zaplanowana w ustawie budżetowej na 2016 r. na podstawie dodatniego wyniku finansowego Banku wykazanego za I półrocze 2015 r. i zakładanego ukształtowania się zysku na koniec 2015 r. na poziomie 3.368,5 mln zł. Narodowy Bank Polski zamknął 2015 r. dodatnim wynikiem finansowym w kwocie 8.275,8 mln zł.

Różnica między zrealizowanym a planowanym wynikiem finansowym była przede wszystkim konsekwencją stosowania przez Narodowy Bank Polski założenia dotyczącego stałości stóp procentowych i kursów walutowych oraz średniego kosztu zasobu walut obcych w trakcie roku planowanego. Przyjęcie takiego założenia wynikało głównie z polityki nieprzekazywania do publicznej wiadomości sygnałów odnośnie prognozowanych zmian stóp procentowych, kursów walutowych i średniego kosztu zasobu walut obcych oraz dużej zmienności i niepewności w kształtowaniu się tych parametrów.

W latach 2014–2015 wpłata do budżetu państwa z zysku Narodowego Banku Polskiego nie wystąpiła. Bank wykazał zerowy wynik finansowy na koniec 2013 r. i 2014 r.

Znaczące wpłaty z zysku NBP, bez ich ujmowania lub w niewielkich kwotach w ustawach budżetowych odnotowano w latach 2011–2013, tj.:

- w ustawie budżetowej na 2011 r. zakładano wpłatę z zysku NBP w wysokości 1.717,0 mln zł, a rzeczywista wpłata wyniosła 6.202,7 mln zł,
- w ustawie budżetowej na 2012 r. nie zakładano wpłaty, wpłata wyniosła 8.205,3 mln zł,
- w pierwotnej ustawie budżetowej na 2013 r. zakładano wpłatę w wysokości 401,9 mln zł, wpłata wyniosła 5.264,0 mln zł.

### Cło

Dochody z cła zostały zrealizowane w wysokości 3.177,8 mln zł. Były one o 4,7% wyższe od planu oraz o 8,5% wyższe od dochodów w 2015 r. Było to wynikiem zwiększenia importu. W 2016 r. odnotowano wzrost naliczonych należności celnych (o 8%), zgłoszeń celnych (o 11%) oraz podmiotów importujących (o 5,9%). Wartość naliczonego cła w największym stopniu wzrosła w grupach towarowych: materiały i artykuły włókiennicze, artykuły przemysłowe, produkty pochodzenia roślinnego, maszyny i urządzenia, sprzęt elektryczny i elektroniczny, tworzywa sztuczne i kauczuk oraz wyroby z nich wytworzone, artykuły z kamienia, wyroby ceramiczne i szkło.

Zgodnie z prawem Unii Europejskiej 20% opłat celnych to środki państwa członkowskiego, a 80% to środki odprowadzane do budżetu Unii Europejskiej. W 2016 r. z części *Środki własne Unii Europejskiej* przekazano do budżetu Unii Europejskiej z tytułu opłat celnych kwotę 2.519,2 mln zł.

### Dywidendy i wpłaty z zysku

Dochody z dywidend od udziałów Skarbu Państwa w spółkach oraz wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych zostały zrealizowane w kwocie 2.814,7 mln zł i były niższe od planu o 1.985 mln zł, tj. o 41,4%. W porównaniu do 2015 r. dochody z tych tytułów były niższe o 3.536,5 mln zł.

Tabela 21. Dochody z tytułu dywidend oraz wpłat z zysku w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                                         | 2013      | 2014    | 2015    | 2016    |           | 6:5   | 6:4  |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------|---------|---------|---------|-----------|-------|------|
|                                                                          | Wykonanie |         |         | Ustawa  | Wykonanie |       |      |
|                                                                          | mln zł    |         |         |         |           | %     |      |
| 1                                                                        | 2         | 3       | 4       | 5       | 6         | 7     | 8    |
| Dywidendy i wpłaty z zysku, z tego:                                      | 7.052,9   | 4.213,5 | 6.351,2 | 4.799,7 | 2.814,7   | 58,6  | 44,3 |
| dywidendy                                                                | 6.699,6   | 3.941,2 | 4.593,8 | 4.545,2 | 2.420,5   | 53,3  | 52,7 |
| wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek SP | 353,4     | 272,3   | 544,1   | 200,0   | 349,3     | 174,6 | 64,2 |
| wpłata z zysku BGK                                                       | -         | -       | 1.213,3 | 54,5    | 44,9      | 82,4  | 3,7  |

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.



W 2015 r. dochody z dywidend w 99,0% zrealizowane zostały w części *Skarb Państwa*. W ustawie budżetowej na 2016 r. dywidendy od spółek pozostających w nadzorze Ministra Skarbu Państwa zaplanowano w kwocie 4.500,0 mln zł. W trakcie roku, na mocy rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów<sup>127</sup>, planowane dochody w kwocie 1.356,6 mln zł przeniesiono do części *Energia*, a kwotę 368,0 mln zł do części *Gospodarka*. Po tych zmianach plan dochodów z dywidend w części *Skarb Państwa* wyniósł 2.775,4 mln zł, a dochody zrealizowane 1.062,5 mln zł. Wpłaty pochodziły od 39 spółek z udziałem Skarbu Państwa. Od 29 spółek, w których udział ten przekraczał 25% wyniosły 1.061,3 mln zł. Największe wpłaty pochodziły od:

|                                                |              |
|------------------------------------------------|--------------|
| – PZU S.A.                                     | 614,1 mln zł |
| – Totalizator Sportowy Sp. z o.o.              | 192,0 mln zł |
| – KGHM Polska Miedź S.A.                       | 95,4 mln zł  |
| – Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. | 60,0 mln zł. |

Niższe wykonanie dochodów z dywidend w części *Skarb Państwa* było skutkiem decyzji walnych zgromadzeń spółek o podziale zysku uwzględniających realizację planów inwestycyjnych oraz restrukturyzacyjnych. Dochody z dywidend zrealizowane w tej części stanowiły 43,9% dochodów z tego źródła.

Największy udział w kwocie dochodów z dywidend (56,0%) miały wpłaty w kwocie 1.355,9 mln zł dokonane w utworzonej w 2016 r. części *Energia*. Złożyły się na nie (99,9%) dywidendy od czterech spółek:

|                                                |               |
|------------------------------------------------|---------------|
| – Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. | 747,7 mln zł, |
| – PGE Polska Grupa Energetyczna S.A.           | 268,2 mln zł, |
| – Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A.            | 235,4 mln zł, |
| – ENERGA S.A.                                  | 104,5 mln zł. |

Dochody z dywidend w części *Energia* zostały wykonane niemal w 100%, przy czym rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 października 2016 r. w sprawie dokonania przeniesień niektórych planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa oraz kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2016, przeniesiono do planu dochodów tej części kwotę równą kwocie dywidend, która do budżetu już wpłynęła.

Dywidenda wpłacona przez osiem wymienionych spółek, które dokonały największych wpłat, wyniosła 2.318,3 mln zł. Jednocześnie podmioty te wpłaciły z tytułu podatków 27.139,8 mln zł (w tym 14.936,5 mln zł podatku akcyzowego), co stanowiło 8,4% wpływów podatkowych zrealizowanych w 2016 r.

W części *Gospodarka* nie zostały zrealizowane planowane dochody z tytułu dywidendy w kwocie 368,0 mln zł. Brak dywidendy od PKO Banku Polskiego S.A. wynikał z niespełnienia warunków jej wypłaty określonych w uchwale walnego zgromadzenia akcjonariuszy w sprawie podziału zysku.

Minister Skarbu Państwa na koniec 2015 r. wykonywał prawa z akcji lub udziałów Skarbu Państwa w 490 spółkach<sup>128</sup>, Minister Rozwoju w 12 spółkach, Minister Energii w ośmiu spółkach, a w 102 spół-

<sup>127</sup> Rozporządzenie z dnia 5 października 2016 r. w sprawie dokonania przeniesień niektórych planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa oraz kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2016 (Dz.U. poz. 1646) oraz rozporządzenie z dnia 14 października 2016 r. w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych w zakresie wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2016 (Dz.U. poz. 1712).

<sup>128</sup> Z tego 140 stanowiły jednoosobowe spółki Skarbu Państwa oraz 350 spółek z częściowym udziałem Skarbu Państwa. Z 490 spółek Skarbu Państwa 273 prowadziło działalność gospodarczą, 73 było w likwidacji, 68 było w upadłości, a 76 nie prowadziło działalności. Spośród 350 spółek z częściowym udziałem Skarbu Państwa, 186 to spółki prowadzące działalność, 49 to spółki w likwidacji, 42 było w upadłości, a 73 nie prowadziło działalności. Dane według Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2015 r. Ministerstwa Skarbu Państwa, str. 71–77.

kach pozostałe organy lub jednostki organizacyjne. Wartość nominalna tych akcji i udziałów (kapitału zakładowego) w 612 spółkach wynosiła 80,3 mld zł, a szacunkowa wartość rynkowa 148,1 mld zł. Do budżetu państwa w 2016 r. z jednego złotego zaangażowanego kapitału zakładowego w wartościach nominalnych wpłynęły 3 grosze dywidendy, a prawie 2 grosze licząc do kapitału w wartości rynkowej (w 2015 r. było to odpowiednio prawie 7 groszy i 3 grosze).

Wyższe od prognozowanych były dochody z tytułu wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Dochody zaplanowane w kwocie 200,0 mln zł wyniosły 349,3 mln zł, tj. 174,7% planu. W prognozie uwzględniono utrzymującą się od kilku lat tendencję malejących dochodów z tytułu wpłat z zysku<sup>129</sup>, a także zmniejszanie się liczby jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych zobowiązanych do dokonywania wpłat z zysku. W 95% na wykonanie dochodów z wpłat z zysku złożyły się wpłaty siedmiu podmiotów<sup>130</sup>.

Wpłata z zysku Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosła 44,9 mln zł wobec planowanej w wysokości 54,5 mln zł. Zgodnie z planem finansowo-rzeczowym Banku Gospodarstwa Krajowego na 2015 r. zysk netto prognozowany był na kwotę 375,6 mln zł, a wpłata z zysku do budżetu państwa na kwotę 306,6 mln zł, w tym 252,1 mln zł zaliczkowo jeszcze w 2015 r. Pozostała kwota z planowanej wpłaty do budżetu w wysokości 54,5 mln zł ujęta została w ustawie budżetowej na 2016 r. Wynik finansowy netto zrealizowany przez Bank był o 12,9 mln zł niższy niż zakładano w planie. Powstała różnica była efektem przede wszystkim upadłości Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie oraz związanych z tym faktem dodatkowych opłat na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

#### Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe wyniosły 24.044,9 mln zł i były wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 4,9%, a od zrealizowanych w 2015 r. o 45,4%.

Dochody w tym źródle zrealizowane zostały w 84,5% w pięciu częściach, sądach powszechnych i w budżetach wojewodów:

- *Urząd Komunikacji Elektronicznej* – 9.964,9 mln zł,
- *sądy powszechne* – 2.362,9 mln zł,
- *budżety wojewodów* – 2.559,7 mln zł,
- *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* – 1.791,2 mln zł,
- *Obsługa długu Skarbu Państwa* – 1.350,8 mln zł,
- *Środowisko* – 1.197,5 mln zł,
- *Rozwój wsi* – 1.096,1 mln zł.

<sup>129</sup> 011 r. – 811,3 mln zł, 2012 r. – 419,9 mln zł, 2013 r. – 353,4 mln zł, 2014 r. – 272,3 mln zł, przewidywane wykonanie 2015 r. – 200,0 mln zł.

<sup>130</sup> Polskie Sieci Elektroenergetyczne Operator S.A., Totalizator Sportowy Sp. z o.o., Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń” S.A., Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A., Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A., Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”, Węgłokoks S.A.

Dochody zrealizowane w części *Najwyższa Izba Kontroli* w 2016 r. wyniosły 691,2 tys. zł i były wyższe od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej o 30,2%. Głównymi źródłami dochodów były wpływy z czynszów za najem lokali i ze sprzedaży dwumiesięcznika *Kontrola państwowa* oraz z tytułu naliczonych kar umownych za niestranne i nieterminowe wykonanie zawartych umów cywilnoprawnych, a także wpływy odszkodowań od ubezpieczycieli oraz ze sprzedaży usług noclegowych w Ośrodku Szkoleniowym w Goławicach z tytułu zorganizowanych pobytów dla pracowników podczas planowanych przerw szkoleniowych.

Należności pozostałe do zapłaty w *dochodach państwowych jednostek budżetowych i innych dochodach niepodatkowych* wyniosły 21.741,0 mln zł, w tym zaległości 19.864,6 mln zł. W stosunku do stanu na koniec 2015 r. należności wzrosły o 7,4%, a zaległości o 12,7%. Zaległości stanowiły 20,5% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa. Największe zaległości wystąpiły w częściach *Obsługa długu Skarbu Państwa* – 3.476,5 mln zł oraz *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* – 2.857,8 mln zł oraz w *Budżetach wojewodów* – 10.879,0 mln zł.

Tabela 22. Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe w wybranych działach w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                                                                                                           | 2013      | 2014     | 2015     | 2016     |           | 6:5   | 6:4   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|----------|----------|-----------|-------|-------|
|                                                                                                                                            | Wykonanie |          |          | Ustawa   | Wykonanie |       |       |
|                                                                                                                                            | mln zł    |          |          |          |           | %     |       |
| 1                                                                                                                                          | 2         | 3        | 4        | 5        | 6         | 7     | 8     |
| Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe, w tym w dziale:                                                     | 19.431,3  | 18.149,5 | 16.534,6 | 22.924,9 | 24.044,9  | 104,9 | 145,4 |
| Transport i łączność                                                                                                                       | 1.820,4   | 2.090,1  | 1.034,6  | 10.174,5 | 10.220,6  | 100,5 | 987,9 |
| Gospodarka mieszkaniowa                                                                                                                    | 3.316,3   | 3.572,4  | 2.659,9  | 2.203,5  | 2.567,7   | 116,5 | 96,5  |
| Wymiar sprawiedliwości                                                                                                                     | 2.290,2   | 2.284,1  | 2.334,4  | 2.213,0  | 2.438,3   | 110,2 | 104,5 |
| Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem | 818,8     | 754,5    | 1.300,0  | 1.756,5  | 1.783,4   | 101,5 | 137,2 |
| Administracja publiczna                                                                                                                    | 2.219,5   | 2.194,0  | 2.008,8  | 1.211,9  | 1.176,6   | 97,1  | 58,6  |
| Obsługa długu publicznego                                                                                                                  | 3.268,7   | 2.607,4  | 1.874,4  | 1.240,0  | 1.350,8   | 108,9 | 72,1  |
| Gospodarka komunalna i ochrona środowiska                                                                                                  | 1.520,6   | 944,2    | 1.034,8  | 1.746,1  | 932,5     | 53,4  | 90,1  |

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W dziale *Transport i łączność* zrealizowano dochody w kwocie 10.220,6 mln zł, stanowiącej 42,5% *dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych*. Na dochody w tym dzialełożyły się przede wszystkim wpływy zrealizowane w części *Urząd Komunikacji Elektronicznej* w wysokości 9.202,3 mln zł z tytułu jednorazowych opłat za rezerwację częstotliwości z zakresu pasma 800 i 2600 MHz.

Dochody w dziale *Gospodarka mieszkaniowa* wyniosły 2.567,7 mln zł i zostały zrealizowane głównie w budżetach wojewodów – 1.405,0 mld zł oraz w części *Rozwój wsi* – 1.067,8 mln zł. Dochody zgromadzone w budżetach wojewodów wynikały przede wszystkim z realizacji zadań zleconych

jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa. Największe kwoty z tego tytułu zrealizowano w pięciu województwach (66,9%): dolnośląskim, małopolskim, mazowieckim, śląskim i wielkopolskim. Dochody w części *Rozwój wsi* pochodziły ze sprzedaży mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Agencję Nieruchomości Rolnych.

W dziale *Wymiar sprawiedliwości* w sądach powszechnych (96,9% dochodów w dziale) zgromadzone dochody pochodziły przede wszystkim z tytułu opłat sądowych (1.837,8 mln zł) oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (424,6 mln zł).

W dziale *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* dochody w analizowanym źródle wyniosły 1.783,4 mln zł i prawie w całości były to dochody w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Połowę tych dochodów (913,4 mln zł) stanowiły odsetki od nieterminowych wpłat podatków i opłat. Na pozostałą część złożyły się przede wszystkim wpływy z grzywien, mandatów, kar pieniężnych oraz opłat pobieranych przez organy podatkowe i egzekucyjne. Odsetki zapłacone przez organy podatkowe za nieterminowe rozliczenia, które pomniejszyły dochody w tym dziale, wyniosły 168,5 mln zł.

Dochody w dziale *Obsługa długu publicznego* wyniosły 1.350,8 mln zł. Blisko 90% tych dochodów zrealizowano z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym. Były to przede wszystkim odsetki i premie ze sprzedaży i zamiany obligacji hurtowych. Zrealizowano także nieplanowane na 2016 r. dochody w kwocie 71,4 mln zł z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych na rynkach zagranicznych.

W dziale *Administracja publiczna* dochody wyniosły 1.176,6 mln zł i pochodziły w przeważającej części z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych oraz z różnych opłat. Największe kwoty dochodów odnotowano w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Sprawy zagraniczne, Urząd Regulacji Energetyki oraz w Budżetach wojewodów*.

W dziale *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* dochody wyniosły 932,5 mln zł, niemal w całości zostały zrealizowane w części *Środowisko*. Były to przede wszystkim wpływy z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

Oprócz kontroli dochodów części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, w 16 częściach budżetowych<sup>131</sup> Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła badanie pod kątem prawidłowości i terminowości ustalenia należności z tytułu dochodów budżetowych, skuteczności dochodzenia należności oraz w zakresie udzielania ulg w spłacie należności pozostałych do zapłaty. Próbkę dochodów i należności do badania dobrano stosując metodę doboru losowego z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości i dobór celowy. Skontrolowano dochody w łącznej kwocie 6.857 mln zł<sup>132</sup>. W większości przypadków stwierdzono prawidłową klasyfikację dochodów. Zbadane należności zostały przypisane terminowo oraz w prawidłowych kwotach. Uzyskane dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia lub uwagi w siedmiu z 17 kontrolowanych części.

<sup>131</sup> Są to części Skarb Państwa, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Środowisko, Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, Obsługa długu Skarbu Państwa, Rozwój wsi, Województwo mazowieckie, Województwo wielkopolskie, Województwo śląskie, Sąd Apelacyjny w Warszawie, Gospodarka, Zdrowie, Województwo kujawsko-pomorskie, Województwo zachodniopomorskie oraz Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

<sup>132</sup> Bez Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Najistotniejsze z nich dotyczyły opóźnień w podejmowaniu działań mających na celu wyegzekwowanie należnych Skarbowi Państwa kwot dochodów i wystąpiły w części *Urząd Komunikacji Elektronicznej, Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Sprawiedliwość oraz Gospodarka*.

Analiza 268 wystawionych w 2016 r. upomnień na kwotę 1,6 mln zł w *Urzędzie Komunikacji Elektronicznej* wykazała, że w ponad połowie przypadków upomnienia wystawiano z opóźnieniem w stosunku do obowiązującej w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej procedury egzekucji należności pieniężnych. Badanie 12 wybranych losowo upomnień wykazało, że 10 zostało wystawionych po upływie od sześciu miesięcy do czterech lat od daty wymagalności naliczonej należności. Badanie 12 wybranych losowo tytułów wykonawczych wykazało, że zostały one w siedmiu przypadkach wystawione po upływie od sześciu do 48 miesięcy po dacie prawidłowo doręzonego upomnienia.

Ministerstwu Finansów zwrócono uwagę na opóźnienia w działaniach mających na celu wyegzekwowanie kwoty 10,5 mln zł, wynikającej z prawomocnego wyroku Trybunału Arbitrażowego w Paryżu z dnia 24 listopada 2015 r., który oddalił wszystkie roszczenia zgłoszone przez stronę powodową oraz zasądził na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej zwrot kosztów postępowania. Pierwsze wezwanie do zapłaty skierowano w maju, a drugie w grudniu 2016 r. Postępowanie egzekucyjne nie zostało wszczęte. Ministerstwo Finansów nie wystąpiło o stwierdzenie wykonalności wyroku ani nie zwróciło się z wnioskiem do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa o wykonywanie zastępstwa w sprawie o stwierdzenie wykonalności wyroku.

W Ministerstwie Sprawiedliwości w okresie od 16 maja 2014 r. do 4 stycznia 2017 r. nie prowadzono działań zmierzających do egzekucji należności w kwocie 0,8 mln zł za opóźnienia w budowie systemu usług elektronicznych oraz na kwotę 1,8 mln zł za niezasadne i nieuprawnione odstąpienie od umowy. Kwota niedochodzonych należności budżetowych stanowiła 4,5% kwoty zaległości na koniec 2016 r. w części *Sprawiedliwość*.

W Ministerstwie Rozwoju od września 2016 r. do 16 marca 2017 r. nie prowadzono działań windykacyjnych dotyczących należności w kwocie 0,6 mln zł przejętej po likwidacji Ministerstwa Gospodarki.

Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego dokonania przypisów należności oraz zaewidencjonowania w księgach rachunkowych w niewłaściwym okresie sprawozdawczym należności budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli w 2016 r. przeprowadziła w 11 jednostkach<sup>133</sup> kontrolę *Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa*. Celem kontroli była ocena, czy należności niepodatkowe Skarbu Państwa są prawidłowo wyceniane oraz należycie i efektywnie dochodzone. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że wszystkie kontrolowane jednostki budżetowe, z wyjątkiem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, nie wywiązały się z obowiązku należytego dochodzenia należności niepodatkowych Skarbu Państwa. Liczne nieprawidłowości stwierdzono również w obszarze ich ewidencji i wyceny. Tym samym sporządzone przez te jednostki sprawozdania nie przedstawiały rzeczywistego stanu należności i wielkości zaległości. Pozytywnie oceniono działalność Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, w związku z wykonywaniem zastępstwa procesowego. We wszystkich skontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie windykacji należności. Najczęściej występującą nieprawidłowością, mającą istotny wpływ na wysokość zaległości, była przewlekłość prowadzenia postępowania windykacyjnego lub zaniechanie dochodzenia należności.

<sup>133</sup> Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – Centrala i Oddział w Warszawie, Prokuratura Generalna Skarbu Państwa, Inspektorat Uzbrojenia, Komenda Stołeczna Policji w Warszawie, Ministerstwo Rozwoju (w zakresie części *Gospodarka*), Urząd Komunikacji Elektronicznej, Główny Urząd Miar, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Miasta Łodzi oraz Zarząd Mienia Skarbu Państwa.

ści. Wskutek tych zaniechań w dwóch kontrolowanych jednostkach dopuszczono do przedawnienia należności, co jest najbardziej rażącym przejawem niegospodarności. Kontrolowane jednostki nie podejmowały również wszystkich czynności przewidzianych prawem zmierzających lub mogących się przyczynić do odzyskania należności czy też ograniczenia poziomu zadłużenia. Stwierdzono również przypadki przewlekłości w przekazywaniu spraw do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, celem przejęcia przez tę jednostkę zastępstwa procesowego. Kolejnym czynnikiem utrudniającym skuteczną windykację była opieszałość jednostek w samym ustalaniu należności i wystawianiu not obciążeniowych. Opóźnienia w tym zakresie przekraczały nawet trzy lata. Liczne błędy stwierdzono także w obszarze ewidencji i wyceny należności. W wyniku czego księgi rachunkowe kontrolowanych jednostek nie dostarczały w pełni wiarygodnych danych o stanie należności i nie zabezpieczały w sposób właściwy procesu windykacji. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami również proces szacowania odpisów aktualizujących, czy też sama inwentaryzacja należności, nie mogły w dostateczny sposób pełnić roli narzędzia wspierającego windykację należności. Ponadto nieprawidłowości w zakresie ewidencji i wyceny miały negatywny wpływ na prezentację danych w sprawozdaniach o charakterze finansowym (budżetowych, finansowych oraz w zakresie operacji finansowych). Skala i wymiar stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości wskazuje, że system kontroli zarządczej w zakresie ewidencji, wyceny i dochodzenia niepodatkowych należności Skarbu Państwa nie był w pełni skuteczny.

#### 2.1.1.3. Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej

W budżecie państwa ujmowane są dochody, niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich, z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej, tj. dochody określone w art. 111 pkt 16 ustawy o finansach publicznych.

Dochody te wyniosły 1.413,9 mln zł i były niższe od prognozowanych o 323,7 mln zł, tj. o 18,6%. W porównaniu do roku poprzedniego dochody z tego źródła były niższe o 339,1 mln zł, tj. o 19,3%.

Na wykonanie dochodów niższych od prognozowanych wpływ miało niepełne wykonanie dochodów z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektów pomocy technicznej innych programów operacyjnych w ramach Perspektywy Finansowej 2014–2020. Na dochody przekazano środki w wysokości 1.123,6 mln zł, tj. o 290,3 mln zł (o 20,5%) niższej niż prognozowano.

Niepełne wykonanie dochodów było rezultatem wolniejszego niż pierwotnie przewidywano tempa realizacji projektów w ramach Perspektywy Finansowej 2014–2020. Uzyskane dochody stanowią refundację z budżetu Unii Europejskiej poniesionych wydatków.

W ramach rozliczenia Perspektywy Finansowej 2007–2013 dochody wyniosły 85,8 mln zł, tj. 100,5% prognozy.

Nie uzyskano w planowanej kwocie wpływów z programów realizowanych z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich EFTA. Wpływy z tych programów wyniosły 25,1 mln zł i były niższe niż założono o 8,5 mln zł. Największy udział miały dochody zrealizowane w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014 i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014.

Wpłaty z tytułu realizacji Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 12,6 mln zł i stanowiły 25,8% planu.



#### 2.1.1.4. Działania na rzecz egzekucji dochodów

Organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, intensyfikowały działania kontrolne w priorytetowych obszarach ryzyka i ujawniły znaczne rozmiary należnych kwot podatków. Aktywność organów kontroli skarbowej skoncentrowana była na ograniczeniu oszustw w VAT, w tym popełnianych z wykorzystaniem faktur nieodzwierciedlających rzeczywistych transakcji w obszarze paliw i elektroniki.

Kolejny rok z rzędu odnotowano wyraźny wzrost kwoty ujawnionych przez organy kontroli skarbowej nieprawidłowości, chociaż tempo jej wzrostu wyhamowało. W samym 2016 r. kwota była o 19,7% wyższa niż w roku poprzednim, podczas gdy w latach 2013–2015 wzrosła odpowiednio o 70,6%, 64,5% oraz 74,9%. Kwota ujawnionych nieprawidłowości zwiększyła się z 6.446,7 mln zł w 2013 r. do 22.197,9 mln zł, tj. o 244,3%. W największym stopniu były to nieprawidłowości ujawnione w rozliczeniach VAT, które wzrosły z kwoty 4.565,1 mln zł do kwoty 20.069,9 mln zł, tj. o 339,6%.

Urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły ogółem 5.775 postępowań kontrolnych rozliczeń podatkowych, to jest o 181 mniej niż w 2015 r. Przy mniejszej liczbie przeprowadzonych postępowań zwiększył się z 81,9% w 2015 r. do 82,6% w 2016 r. udział kontroli zakończonych decyzją wymiarową bądź korektą deklaracji uwzględniającą nieprawidłowości ujawnione przez organy kontroli skarbowej.

Średnia kwota nieprawidłowości przypadająca na jedno zakończone postępowanie kontrolne wzrosła z 3,1 mln zł w 2015 r. do 3,8 mln zł. Nieprawidłowości, dla których organy kontroli skarbowej wydały decyzje wymiarowe były o 18,2% wyższe niż w 2015 r. i wyniosły 21.718,8 mln zł. Jednocześnie podatnicy złożyli korekty deklaracji na kwotę 479,1 mln zł, to jest o 184,3% wyższą niż w roku poprzednim. Największe nieprawidłowości liczone kwotowo ujawniono w branży paliwowej (40,0%) oraz w branży elektronicznej (30,9%).

Nie uzyskano wyraźnej poprawy relacji wpływów budżetowych i zatrzymanych nienależnych zwrotów VAT w wyniku postępowań kontrolnych organów kontroli skarbowej do kwoty ustaleń tych organów wynikających z decyzji wymiarowych i korekt deklaracji złożonych przez podatników.

Relacja wpłat i zatrzymanych nienależnych zwrotów VAT w wyniku kontroli organów kontroli skarbowej do kwoty ujawnionych nieprawidłowości wyniosła 10,6%, podczas gdy 7,1% w 2015 r., 9,2% w 2014 r. oraz 13,3% w 2013 r.

W wyniku kontroli skarbowych w 2016 r. uzyskano wpływy do budżetu oraz zatrzymano wypłaty nienależnych zwrotów VAT na kwotę 2.348,9 mln zł, tj. o 79,6% wyższą niż w 2015 r. Decydujący wpływ na wzrost tej kwoty miała wielkość zatrzymanych wypłat nienależnych zwrotów VAT, która była sześciokrotnie wyższa niż w roku poprzednim. W wyniku 248 kontroli zostały zatrzymane zwroty VAT na kwotę 1.028,3 mln zł, podczas gdy w 2015 r. w wyniku 98 kontroli na kwotę 167,9 mln zł. Wpływy do budżetu państwa z kwot wymierzonych przez organy kontroli skarbowej podatków oraz korekt deklaracji złożonych przez podatników wyniosły 1.320,6 mln zł i były o 15,8% wyższe niż w roku poprzednim.

Organy kontroli skarbowej w 2016 r. zintensyfikowały działania kontrolne w obszarze cen transferowych i optymalizacji podatkowej. Przeprowadzono w tym zakresie 182 postępowania, tj. o 35,8% więcej niż w 2015 r. W znacznie większym stopniu wzrosła kwota ujawnionych zobowiązań podatkowych, tj. z 29,2 mln zł do 945,8 mln zł oraz zawyżonych strat, tj. z 93,3 mln zł w 2015 r. do 2.789,2 mln zł.



Poprawie uległa skuteczność wykrywania nieprawidłowości przez urzędy skarbowe. Kwota ujawnionych nieprawidłowości była o 41,4% wyższa niż w 2015 r. i wyniosła 8.267,8 mln zł. Na 38.421 przeprowadzonych kontroli podatkowych 84,4% zakończyło się stwierdzeniem nieprawidłowości. Przy mniejszej o 22,9% niż w 2015 r. liczbie kontroli, częstotliwość wykrywania nieprawidłowości wzrosła o 0,2 punktu procentowego. Liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości obniżyła się z 41.976 do 32.435.

Urzędy celne przeprowadziły 645 kontroli podatkowych, to jest o 210 mniej niż w 2015 r. Jednocześnie wzrosła częstotliwość i wykrywania nieprawidłowości. W 2016 r. 74% kontroli podatkowych zakończyło się stwierdzeniem nieprawidłowości, podczas gdy w 2015 r. 72% kontroli. Kwota ujawnionych nieprawidłowości obniżyła się o 19,6%, tj. z 836 mln zł do 672 mln zł.

W dalszym ciągu utrzymywały się problemy z egzekwowaniem podatku od towarów i usług, ale także podatku dochodowego od dochodów z działalności gospodarczej. W VAT problemy dotyczyły znacznych rozmiarów wyłudzeń, w tym z wykorzystaniem fikcyjnych faktur, a w podatku dochodowym kluczowy pozostawał problem unikania opodatkowania.

Minister Finansów rzetelnie realizował zadania mające na celu ograniczenie szarej strefy w gospodarce oraz uszczelnienie systemu podatkowego.<sup>134</sup> Monitorowana była skuteczność obowiązujących rozwiązań prawnych i organizacyjnych, analizowane były sygnały o nieprawidłowościach napływające od podmiotów zewnętrznych oraz dyrektorów izb celnych i urzędów kontroli skarbowej, identyfikowane obszary szczególnie narażone na nieprawidłowości. Wyniki analizy zagrożeń o istotnym znaczeniu dla gromadzenia dochodów Skarbu Państwa oraz skuteczności służb podległych Ministrowi Finansów, były podstawą przeprowadzenia bądź zainicjowania zmian legislacyjnych oraz organizacyjnych.

Na realizację dochodów podatkowych w 2016 r. miały częściowo wpływ rozwiązania uszczelniające system podatkowy, w szczególności podatek VAT, wprowadzone w latach 2015–2016. Na przykład:

- zmiana ustawy o podatku od towarów i usług<sup>135</sup> obejmująca między innymi rozszerzenie zakresu stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia i instytucji odpowiedzialności solidarnej, obowiązująca od dnia 1 lipca 2015 r.;
- zmiana ustawy o podatku akcyzowym<sup>136</sup> w zakresie nabyć wewnątrzwspólnotowych paliw silnikowych, których wytwarzanie lub którymi obrót wymaga uzyskania koncesji, w szczególności warunkiem dokonania przez zarejestrowanego odbiorcę oraz podmiot prowadzący skład podatkowy nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw silnikowych, na rzecz innego podmiotu, który obowiązany jest do uzyskania koncesji lub wpisu do rejestru systemu zapasów interwencyjnych – jest posiadanie przez ten podmiot wymaganej koncesji lub wpisanie tego podmiotu do rejestru systemu zapasów interwencyjnych; zmiany obowiązują od dnia 1 stycznia 2016 r.;
- „pakiet paliwowy”<sup>137</sup> wprowadzający obowiązek zapłaty podatku VAT z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych już w momencie wprowadzenia paliwa na terytorium kraju, ustanowienie płatnikiem tego podatku podmiotów prowadzących składy podatkowe i zareje-

<sup>134</sup> Informacja o wynikach kontroli *Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce*. Nr ewid. 15/2017/P/16/010/KBF, Warszawa 2017.

<sup>135</sup> Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 605).

<sup>136</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1479, ze zm.).

<sup>137</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1052).

strowanych odbiorców, którzy świadczą usługę sprowadzenia paliwa w procedurze zawieszenia poboru akcyzy, zaostrenie warunków uzyskania koncesji na obrót paliwami z zagranicą oraz wprowadzenie odpowiedzialności karnej skarbowej za naruszenie warunków dostaw i nabyć paliw; zmiany weszły w życie dnia 1 sierpnia 2016 r.;

- zmiana ustawy Ordynacja podatkowa<sup>138</sup> i wprowadzenie obowiązku przekazywania danych z ewidencji VAT w postaci jednolitego pliku kontrolnego; w odniesieniu do podatników spełniających kryteria dużych przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>139</sup>, prowadzących ewidencję VAT przy użyciu programów komputerowych, przepis obowiązuje od dnia 1 lipca 2016 r., w stosunku do małych i średnich przedsiębiorców prowadzących ewidencję VAT przy użyciu programów komputerowych przepis obowiązuje od dnia 1 stycznia 2017 r., a od dnia 1 stycznia 2018 r. obowiązkiem tym będą objęci wszyscy podatnicy VAT czynni w związku z wejściem w życie przepisu nakładającego obowiązek prowadzenia ewidencji VAT w formie elektronicznej;
- klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania<sup>140</sup>, dająca podstawę do kwestionowania sztucznych czynności prawnych podejmowanych przede wszystkim w celu uniknięcia opodatkowania; obowiązuje od dnia 15 lipca 2016 r.

W 2016 r. opracowano kolejne rozwiązania systemowe, mające na celu zwiększenie ściągальności podatków, w tym:

- „pakiet uszczelniający VAT”<sup>141</sup>, obejmujący w szczególności likwidację rozliczeń kwartalnych dla określonych grup podatników, dalsze rozszerzenie zakresu stosowania mechanizmu odwróconego obciążenia oraz odpowiedzialności solidarnej, zmiany w zakresie rejestracji i przesłanek odmowy rejestracji podatników, wprowadzenie sankcji podatkowych za nierzetelne rozliczanie podatku VAT i zaostrenie sankcji karnych skarbowych za wystawianie fikcyjnych faktur; większość zmienionych przepisów weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.;
- obniżenie z 15 tys. euro do 15 tys. zł limitu wartości transakcji pomiędzy przedsiębiorcami, w ramach której płatności muszą być dokonywane (przyjmowane) za pośrednictwem rachunku płatniczego oraz wyłączenie możliwości zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów kosztu w tej części, w jakiej płatność została dokonana bez pośrednictwa rachunku płatniczego, albo – w przypadku transakcji odnoszącej się do kosztu zaliczonego uprzednio do kosztów uzyskania przychodów – na powstaniu obowiązku dokonania zmniejszenia tych kosztów w części, w jakiej płatność została dokonana bez pośrednictwa rachunku płatniczego<sup>142</sup>; przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.;
- „pakiet przewozowy”<sup>143</sup>, wprowadzający system monitorowania przewozu towarów wrażliwych na i przez terytorium Polski, takich jak paliwa, alkohol skażony i wyroby na bazie takiego alkoholu, susz tytoniowy; ustawa weszła w życie z dniem 18 kwietnia 2017 r.

Rozmiary szarej strefy oraz rozpoznane zagrożenia dla gromadzenia dochodów podatkowych uzasadniały podjęcie przez Ministra Finansów, a następnie Ministra Rozwoju i Finansów szerokich zmian systemowych. Skuteczność prowadzonej strategii będzie w znacznym stopniu uzależniona od rze-

<sup>138</sup> Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 846, ze zm.).

<sup>139</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm.

<sup>140</sup> Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw.

<sup>141</sup> Ustawa z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2024).

<sup>142</sup> Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 780).

<sup>143</sup> Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz.U. poz. 708).

czywistego wykorzystania przez podległe służby nowych narzędzi oraz gromadzonych danych, a także skrócenia czasu reakcji na zidentyfikowane duże ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, w tym szybkiego wdrażania kolejnych rozwiązań mających na celu ograniczenie najpoważniejszych zagrożeń dla gromadzenia dochodów podatkowych, jeżeli wprowadzone dotychczas rozwiązania będą niewystarczające.

#### 2.1.1.5. Należności Skarbu Państwa z tytułu zaległości we wpływach do budżetu państwa

Zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych na koniec 2016 r. wyniosły 96.925,9 mln zł i w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego wzrosły o 20.018,1 mln zł, tj. o 26,0%. Zaległości podatkowe stanowiły 79,2% zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych, a ich udział w ogólnej kwocie zaległości w ciągu trzech lat wzrósł o 7,1 punktu procentowego.

Zaległości podatkowe wyniosły 76.776,4 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. wzrosły o 17.786,1 mln zł, tj. o 30,2%.

Tabela 23. Zaległości budżetu państwa w latach 2013–2016 według stanu na 31 grudnia

| Wyszczególnienie                                                                                       | 2013     | 2014     | 2015     | 2016     | 5:4   | 2013      | 2016  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|-------|-----------|-------|
|                                                                                                        | mln zł   |          |          |          |       | Struktura |       |
|                                                                                                        |          |          |          |          | %     |           |       |
| 1                                                                                                      | 2        | 3        | 4        | 5        | 6     | 7         | 8     |
| OGÓŁEM,<br>z tytułu                                                                                    | 45.925,0 | 57.460,1 | 76.907,8 | 96.925,7 | 126,0 | 100,0     | 100,0 |
| podatków,<br>w tym:                                                                                    | 33.111,6 | 41.103,5 | 58.990,3 | 76.776,4 | 130,2 | 72,1      | 79,2  |
| VAT                                                                                                    | 19.824,2 | 27.769,4 | 42.555,8 | 59.679,2 | 140,2 | 43,2      | 61,6  |
| Akcyza                                                                                                 | 6.145,2  | 5.853,0  | 8.057,8  | 7.712,0  | 95,7  | 13,4      | 8,0   |
| CIT                                                                                                    | 1.761,7  | 1.613,1  | 2.129,3  | 2.807,7  | 131,9 | 3,8       | 2,9   |
| PIT                                                                                                    | 5.293,8  | 5.779,1  | 6.157,6  | 6.486,5  | 105,3 | 11,5      | 6,7   |
| pozostałych dochodów,<br>w tym:                                                                        | 12.813,4 | 16.356,6 | 17.917,5 | 20.149,3 | 112,5 | 27,9      | 20,8  |
| realizacja zadań zleczanych<br>jednostkom samorządu<br>terytorialnego                                  | 6.510,4  | 7.837,8  | 9.100,9  | 10.213,8 | 112,2 | 14,2      | 10,5  |
| odsetki i opłaty od udzielonych<br>pożyczek i kredytów zagranicznych<br>oraz od rachunków specjalnych  | 1.802,3  | 2.188,0  | 2.533,2  | 2.820,7  | 111,3 | 3,9       | 2,9   |
| grzywny, mandaty, inne kary<br>pieniężne od osób fizycznych<br>wpływy z tytułu poręczeń<br>i gwarancji | 1.056,8  | 1.156,0  | 1.237,6  | 1.426,3  | 115,2 | 2,3       | 1,5   |
| grzywny, mandaty, inne kary<br>pieniężne od osób prawnych<br>i innych jednostek organizacyjnych        | 269,8    | 290,8    | 563,7    | 625,6    | 111,0 | 0,6       | 0,6   |
| cło                                                                                                    | 412,1    | 323,8    | 278,8    | 276,1    | 99,0  | 0,9       | 0,3   |

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W strukturze zaległości podatkowych w dalszym ciągu rósł udział zaległych kwot z tytułu rozliczeń VAT. Na koniec 2016 r. wyniósł 77,7% i w ciągu ostatnich trzech lat zwiększył się o 18,8 punktu procentowego (na koniec 2013 r. wyniósł 58,9%).

Zaległości w VAT na koniec 2016 r. wyniosły 59.679,2 mln zł i w stosunku do stanu na koniec 2015 r. były wyższe o 17.123,4 mln zł.

Wzrost zaległości był rezultatem przede wszystkim wykrycia przez organy kontroli skarbowej fikcyjnych faktur wystawionych na znaczące kwoty i powodujących istotny ubytek dochodów podatkowych. Kontrole kierunkowe przeprowadzone w obszarach, w których występowało największe ryzyko działań niezgodnych z prawem, skutkowały wykryciem znacznych rozmiarów nadużyć. W 2016 r. inspektorzy kontroli skarbowej ujawnili 421,3 tys. fikcyjnych faktur na kwotę 103.850,0 mln zł, podczas gdy w 2014 r. ujawniono 207 tys. takich faktur na kwotę 33.692,7 mln zł. Na przestrzeni lat liczba ujawnionych w trakcie kontroli skarbowych faktur dokumentujących czynności fikcyjne podwoiła się, a kwota, na którą były wystawione wzrosła trzykrotnie.

Na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług organy kontroli skarbowej i organy podatkowe wydały 6,2 tys. decyzji na kwotę 14.023,4 mln zł, tj. wyższą niż w 2015 r. o 787,2 mln zł. Należności podatkowe wymierzone w tych decyzjach pozostawały w przeważającej części nieściągalne. Stan należności pozostałych do zapłaty wynikający z decyzji wydanych przez dyrektorów urzędów kontroli skarbowej i naczelników urzędów skarbowych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług wzrósł z 21.886,1 mln zł na koniec 2015 r. do 34.752,9 mln zł, tj. o 58,8%. Kwota wpłat na poczet należności wynikających z tych decyzji zmniejszyła się z 160,6 mln zł w 2015 r. do 135,1 mln zł w 2016 r.

Wzrosła liczba dłużników posiadających zaległości podatkowe powyżej jednego miliona złotych. W trakcie 2016 r. liczba takich dłużników zaewidencjonowanych w urzędach skarbowych wzrosła o 1.633 podmiotów (z 8.674 na koniec 2015 r. do 10.307 na koniec 2016 r.), a kwota zobowiązań wymagalnych w tej grupie dłużników o 17.684,8 mln zł, tj. z 40.028,7 mln zł do 57.713,5 mln zł.

Na koniec 2016 r. zaległości podatkowe bieżące w urzędach skarbowych wyniosły 21.923,9 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. wzrosły o 2.043,1 mln zł, tj. o 10,3%.

Należności podatkowe rozłożone na raty z odroczonym terminem płatności, których wykonanie zostało wstrzymane, objęte postępowaniem ugodowym, układowym, upadłościowym, egzekucją sądową, zaewidencjonowane w urzędach skarbowych i izbach celnych na koniec 2016 r. wyniosły 7.491,5 mln zł. Ich udział w kwocie należności podatkowych ogółem zmniejszył się z 9,5% w 2015 r. do 8,8%.

Kwota wynikająca z decyzji nieostatecznych z nadanym rygorem natychmiastowej wymagalności dotyczących podatków na koniec 2016 r. wyniosła 3.919,4 mln zł, co stanowiło 5,1% należności pozostałych do zapłaty. W urzędach skarbowych była to kwota 2.270,3 mln zł, stanowiąca 3,0% należności pozostałych do zapłaty, a w izbach celnych 1.649,1 mln zł, tj. 18,7%.

Organy egzekucyjne w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>144</sup> wyegzekwowały o 180,6 mln zł więcej niż w 2015 r. Kwota wyegzekwowanych zaległości wzrosła z 2.948,6 mln zł do 3.129,2 mln zł. Wskaźnik mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi wzrósł z 24,8%

<sup>144</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.

w 2015 r. do 31,9% w 2016 r. Na koniec 2016 r. kwota zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi wyniosła 9.816,0 mln zł i była niższa niż na koniec 2015 r. o 17,6%.

Z kwoty zaległości podatkowych największych dłużników, to jest dłużników posiadających zaległości podatkowe powyżej jednego miliona złotych, stanowiącej na koniec 2016 r. 76,6% zaległości podatkowych, naczelnicy urzędów skarbowych w trybie postępowania egzekucyjnego wyegzekwowali 352,2 mln zł, tj. mniej niż 1% nieuregulowanych przez te podmioty należności. Od pozostałych dłużników wyegzekwowano w tym trybie 2.882,3 mln zł, tj. 16% zaległych kwot.

Z powodu bezskutecznej egzekucji organy egzekucyjne umorzyły w 2016 r. postępowania egzekucyjne w stosunku do zaległości na kwotę 20.781,2 mln zł, to jest o 4.291,8 mln zł (o 26,0%) wyższą niż w 2015 r.

W 2016 r. odpisano z powodu przedawnienia należności z tytułu podatków na kwotę 2.676,2 mln zł. W porównaniu do roku poprzedniego kwota odpisanych przedawnionych należności podatkowych wzrosła o 517,2 mln zł, tj. o 24,0%.

W kwocie wyegzekwowanych należności zmniejszył się udział kwot uzyskanych w drodze tak zwanej miękkiej egzekucji<sup>145</sup>. W 2015 r. podatnicy wpłacili kwotę zbliżoną do należności ściągniętych w drodze postępowań egzekucyjnych, to jest 2.987 mln zł wobec 2.996 mln zł. W 2016 r. natomiast uzyskano tą drogą 2.279 mln zł, podczas gdy postępowania egzekucyjne przyniosły wpływy w kwocie 3.235 mln zł.

Minister Finansów tworzył warunki do skutecznego prowadzenia egzekucji administracyjnej zobowiązań podatkowych.<sup>146</sup> Powołanie w 2014 r. komórek wierzycielskich, a także Centrum Kompetencyjnego Spraw Wierzycielskich i Centrum Kompetencyjnego Egzekucji Administracyjnej usprawniło proces zarządzania zaległościami, przyczyniło się do rozpowszechnienia miękkiej egzekucji i odciążenia organów egzekucyjnych, do których trafiało mniej tytułów wykonawczych do załatwienia. Powyższe działania nie przełożyły się jednak na zmniejszenie wielkości zaległości podatkowych, które rosły szybciej niż dochody podatkowe.

Naczelnikom urzędów skarbowych zapewniono elektroniczny dostęp do bazy danych ksiąg wieczystych, wprowadzane były zasady elektronicznego przekazywania dokumentów pomiędzy organami egzekucyjnymi i dokonywania doręczeń z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Poprawie organizacji pracy poborców skarbowych w terenie służyła wdrożona w czerwcu 2016 r. aplikacja „Mobilny poborca”. Z dniem 1 stycznia 2018 r. planowane jest wdrożenie przeprowadzania licytacji elektronicznej z ruchomości. Celem tych działań jest zmniejszenie pracochłonności i lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich.

W urzędach skarbowych występowały problemy z dokonywaniem elektronicznych zajęć rachunków bankowych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego OGNIVO, udostępnionego we wrześniu 2016 r. we współpracy z Krajową Izbą Rozliczeniową S.A. Tym samym nie została zapewniona realizacja przepisu art. 86b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, na podstawie którego zawiadomienia o zajęciu rachunków bankowych przesyła się do banku i organu egzekucyjnego

<sup>145</sup> Miękka egzekucja to działania informacyjne i dyscyplinujące poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego, prowadzone w stosunku do podatników z zastosowaniem środków komunikacji bezpośredniej (telefon, sms, e-mail informujące o braku wpłat zobowiązania podatkowego), mające na celu doprowadzenie do zwiększenia dobrowolnego wykonania zobowiązania podatkowego bez stosowania przymusu egzekucyjnego, a także poinformowanie o konsekwencjach wynikających z nieuregulowania zobowiązania (kosztach przymusowego ściągnięcia zaległości).

<sup>146</sup> Informacja o wynikach kontroli *Poszanowanie przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej*. Nr ewid. 14/2017/P/16/011/KBF, Warszawa 2017.

przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego obsługującego zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego. Elektroniczacja zajęć rachunków bankowych miała ograniczyć pracochłonność wykonywanych czynności. Przyczyną problemów jest przestarzały główny system stosowany w urzędach skarbowych – POLTAX. W Ministerstwie Finansów prowadzono analizy w zakresie budowy nowego systemu informatycznego wspierającego procesy egzekucji administracyjnej w urzędach skarbowych, mającego zastąpić obecny system. Do tego czasu wdrażane były rozwiązania tymczasowe.

Skontrolowane urzędy skarbowe prowadziły egzekucję zobowiązań podatkowych z poszanowaniem praw podatników, traktując zobowiązanych jednakowo. Postępowania te nie zawsze jednak gwarantowały zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa. Znikoma była liczba sprzedaży ruchomości i nieruchomości, niewielkie były efekty zabezpieczenia zobowiązania na majątku podatnika i stosowania hipoteki oraz zastawu skarbowego, a także odpowiedzialności subsydiarnej (członków zarządu spółek kapitałowych).

Podobnie jak w latach 2014–2015, wysoki wzrost trudno ściągalnych zaległości wynikających z kwot wymierzonych po kontrolach organów kontroli skarbowej i organów podatkowych wpłynął na obniżenie się ściągальności wpływów bieżących oraz zaległości podatkowych z lat ubiegłych ewidencjonowanych w urzędach skarbowych. Wskaźnik realizacji podatków<sup>147</sup> w urzędach skarbowych obniżył się o 0,2 punktu procentowego i wyniósł 93,8%, podczas gdy w 2015 r. obniżył się o 2,0 punkty procentowe, a w 2014 r. o 0,6 punktu procentowego. W 2013 r. wyniósł 96,6%. Wskaźnik realizacji zaległości podatkowych z lat ubiegłych<sup>148</sup> wyniósł 5,5% wobec 7,4% w 2015 r. Poprawie uległa ściągальność wpływów podatkowych przez Służbę Celną. Wskaźnik poboru podatków wzrósł w stosunku do 2015 r. o 1,6 punktu procentowego i wyniósł 98,2%, na co wpływ miało przede wszystkim zmniejszenie stanu zaległości wymagalnych bieżących z tytułu podatku akcyzowego. Wskaźnik realizacji zaległości podatkowych z lat ubiegłych wzrósł z 6,1% w 2015 r. do 24,4%. Wzrosły wpływy na poczet należności z lat ubiegłych, głównie z tytułu akcyzy. Jednocześnie o 89%, to jest o 460,4 mln zł wzrosła kwota odpisanych przedawnionych zaległości w podatku akcyzowym.

Dochody podatkowe brutto<sup>149</sup> i cło w 2016 r. wyniosły 324.868,1 mln zł i były o 5,6% wyższe niż w roku 2015. Na funkcjonowanie urzędów i izb skarbowych, urzędów kontroli skarbowej, Służby Celnej oraz Ministerstwa Finansów wydawkowano 6.298,9 mln zł<sup>150</sup>, tj. więcej niż w latach 2013–2015 odpowiednio o 6,0%, 5,7% i 5,2%. W roku 2016 wydatki na sfinansowanie działalności tych jednostek stanowiły 1,94% zrealizowanych dochodów brutto. Wskaźnik ten pozostał na tym samym poziomie co w roku poprzednim, a w porównaniu do 2014 r. i 2013 r. wskaźnik ten był niższy o 0,05 punktu procentowego i o 0,16 punktu procentowego.

<sup>147</sup> Wskaźnik realizacji podatków liczony jako relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym dla VAT, CIT i PIT.

<sup>148</sup> Wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych liczony jako relacja wpływów do sumy zaległości z lat ubiegłych.

<sup>149</sup> Obliczono jako sumę dochodów z podatków pośrednich, wpływów z PIT i CIT (bez kwoty podatku dochodowego od osób fizycznych przekazywanego przez urzędy skarbowe na rzecz organizacji pożytku publicznego), podatku od niektórych instytucji finansowych, podatku od kopalin oraz podatków zniesionych.

<sup>150</sup> To jest wydatki części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w rozdziale *Izby skarbowe i urzędy skarbowe, Urzędy kontroli skarbowej, Izby celne i urzędy celne, Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, Pozostała działalność* (do obliczeń przyjęto 100% wydatków w wymienionych rozdziałach ze względu na brak możliwości wyodrębnienia wydatków związanych z poborem podatków i ceł).



### 2.1.2. Dochody budżetu środków europejskich

Stopień finansowania wydatków środkami stanowiącymi dochody budżetu środków europejskich nie wynika wprost z relacji pomiędzy wielkością wpływów z budżetu Unii Europejskiej i zrealizowanych wydatków. Środki europejskie stają się dochodami budżetu środków europejskich po ich przekazaniu na rachunek części *Dochody budżetu środków europejskich*, a nie w momencie ich wpływu do Polski.

W ustawie budżetowej na rok 2016 z dnia 20 października 2016 r. zaplanowano dochody budżetu środków europejskich w kwocie 53.429,1 mln zł, w tym 33.403,1 mln zł w ramach Umowy Partnerstwa (UP) 2014–2020 i Narodowej Strategii Spójności (NSS) 2007–2013 oraz 17.624,5 mln zł z tytułu realizacji zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Dochody budżetu środków europejskich obejmowały także dochody przeznaczone na realizację zadań w ramach:

- Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (PO RYBY),
- Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW),
- Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) 2009–2014,
- Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) 2009–2014,
- Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014–2020,
- Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020,
- Instrumentu „Łącząc Europę”<sup>151</sup>.

W porównaniu z kwotą ustaloną w ustawie budżetowej z dnia 25 lutego 2016 r. o 8.971,0 mln zł zmniejszono prognozę dochodów z tytułu realizacji zadań WPR.

Zmniejszenie planu dochodów budżetu środków europejskich w 2016 r. wynikało między innymi z:

- niższego od zakładanego stopnia realizacji zadań i wynikającego z tego niższego wykonania wydatków z tytułu PROW 2014–2020 w 2015 r., co z kolei przełożyło się na niższe refundacje z Komisji Europejskiej w 2016 r.,
- znacznego skumulowania płatności z tytułu PROW 2014–2020 w IV kwartale 2016 r., dla których refundacja z Komisji Europejskiej wpłynie w 2017 r.,
- obniżenia w I kwartale 2016 r. kwoty refundacji wydatków poniesionych z tytułu PROW 2014–2020 w związku z zaliczeniem w 2015 r. części wydatków poniesionych w ramach PROW 2014–2020 na poczet PROW 2007–2013, w celu pełnego wykorzystania jej alokacji.

Zrealizowane dochody budżetu środków europejskich wyniosły 39.064,2 mln zł i stanowiły 62,6% planu dochodów z ustawy budżetowej na rok 2016 z 25 lutego 2016 r. oraz 73,1% planu określonego w znowelizowanej ustawie budżetowej. W porównaniu z rokiem poprzednim były niższe o 39,4%.

---

<sup>151</sup> Jest to mechanizm finansowy, za pomocą którego Unia Europejska wspiera realizację kluczowej infrastruktury w transporcie, energetyce i telekomunikacji.



Tabela 24. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2015–2016

| Wyszczególnienie                                                                                 | 2015      | 2016                |           | 4:2     | 4:3   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|---------------------|-----------|---------|-------|
|                                                                                                  | Wykonanie | Ustawa <sup>1</sup> | Wykonanie |         |       |
|                                                                                                  |           | mln zł              |           |         | %     |
| 1                                                                                                | 2         | 3                   | 4         | 5       | 6     |
| OGÓŁEM                                                                                           | 64.463,7  | 53.429,1            | 39.064,2  | 60,6    | 73,1  |
| Umowa Partnerstwa 2014–2020:                                                                     | 2.089,7   | 27.625,3            | 13.562,6  | 649,0   | 49,1  |
| Krajowe Programy Operacyjne:                                                                     | 1.845,1   | 14.567,2            | 10.067,7  | 545,7   | 69,1  |
| PO Infrastruktura i Środowisko                                                                   | 1.596,9   | 9.428,1             | 7.071,3   | 442,8   | 75,0  |
| PO Inteligentny Rozwój                                                                           | 0,4       | 1.711,0             | 1.233,5   | 308.375 | 72,1  |
| PO Polska Cyfrowa                                                                                | 0,1       | 779,6               | 69,5      | 69.500  | 8,9   |
| PO Wiedza, Edukacja Rozwój                                                                       | 247,8     | 2.413,6             | 1.562,5   | 631     | 64,7  |
| PO Polska Wschodnia                                                                              | 0,0       | 234,9               | 130,9     | x       | 55,7  |
| Regionalne Programy Operacyjne:                                                                  | 61,4      | 13.058,1            | 3.494,9   | 5.692   | 26,8  |
| PO Rybactwo i Morze 2014–2020                                                                    | 0,0       | 595,4               | 1,9       | x       | 0,3   |
| PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020                                                                   | 183,2     | 345,9               | 168,3     | 91,9    | 48,7  |
| Instrument „Łącząc Europę”                                                                       | x         | 567,5               | 46,6      | x       | 8,2   |
| Programy Narodowej Strategii Spójności 2007–2013:                                                | 39.953,8  | 5.777,8             | 5.070,6   | 12,7    | 87,8  |
| Krajowe Programy Operacyjne                                                                      | 31.093,1  | 4.591,0             | 2.379,4   | 7,7     | 51,8  |
| PO Infrastruktura i Środowisko                                                                   | 19.511,9  | 3.584,5             | 1.723,0   | 8,8     | 48,1  |
| PO Innowacyjna Gospodarka                                                                        | 6.578,0   | 851,1               | 568,7     | 8,7     | 66,8  |
| PO Kapitał Ludzki                                                                                | 2.987,9   | 8,2                 | 1,8       | 0,06    | 21,4  |
| PO Rozwój Polski Wschodniej                                                                      | 2.015,3   | 147,2               | 85,9      | 4,3     | 58,3  |
| Regionalne Programy Operacyjne                                                                   | 8.860,4   | 1.186,8             | 2.691,2   | 30,4    | 226,8 |
| PO Ryby 2007–2013                                                                                | 246,1     | 2,8                 | 36,6      | 14,9    | 88,4  |
| Szwajcarsko-Polski Program Współpracy                                                            | 276,6     | 367,2               | 358,5     | 97,6    | 97,6  |
| Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014 | 667,8     | 514,3               | 442,8     | 66,3    | 86,1  |
| Wspólna Polityka Rolna, w tym:                                                                   | 21.229,7  | 17.624,5            | 19.376,3  | 91,3    | 109,9 |
| Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007–2013                                              | 5.142,2   | 0,0                 | 2.864,9   | 55,7    | x     |
| PROW 2014–2020                                                                                   | 1.061,7   | 2.903,4             | 1.717,1   | 161,7   | 59,1  |

<sup>1</sup> Znowelizowana ustawa budżetowa z dnia 20 października 2016 r.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2016 r. dochody budżetu środków europejskich z tytułu programów realizowanych w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020 wyniosły 13.562,6 mln zł i stanowiły 49,1% planu. Niższe od planu było wykonanie dochodów zarówno z tytułu realizacji krajowych jak i regionalnych programów operacyjnych (RPO) odpowiednio o 4.499,5 mln zł, tj. o 30,9% i o 9.563,2 mln zł, tj. o 73,2%.

Spośród krajowych programów operacyjnych w najwyższym stopniu zrealizowano plan PO Infrastruktura i Środowisko (75%) i PO Inteligentny Rozwój (72,1%), a w najniższym stopniu w PO Polska Cyfrowa (8,9%). Dla regionalnych programów operacyjnych wskaźnik wykonania planowanych dochodów kształtował się od 5,7% dla RPO Warmia i Mazury do 53,9% dla RPO Województwa Opolskiego.

W związku z realizacją w 2016 r. zadań w ramach WPR, na dochody budżetu środków europejskich wpłynęło 19.376,3 mln zł, tj. o 9,9% powyżej planu i o 8,7% mniej niż w 2015 r. Na poziom realizacji w 2016 r. dochodów z tytułu WPR wpływ miało przekazanie przez Komisję Europejską płatności końcowej z tytułu PROW 2007–2013 w wysokości 654,6 mln euro, która wpłynęła na rachunek w Narodowym Banku Polskim w dniu 19 grudnia 2016 r. Środki z tytułu płatności końcowej PROW 2007–2013 nie zostały uwzględnione w szacunku kwoty dochodów budżetu środków europejskich na etapie nowelizacji ustawy budżetowej w październiku 2016 r., w związku z brakiem pewności, czy Komisja Europejska przekaze płatność końcową PROW 2007–2013 do końca roku 2016.

W 2016 r. dochody z tytułu programów realizowanych w ramach NSS 2007–2013 wyniosły 5.070,6 mln zł, tj. 87,8% planu. Niższe od planowanych o 2.211,6 mln zł, tj. o 48,2% było wykonanie dochodów z tytułu krajowych programów operacyjnych, natomiast wyższe o 1.504,4 mln zł, tj. o 126,8% z tytułu RPO.

Na wysokość osiągniętych dochodów miała wpływ wielkość zrealizowanych wydatków w danym roku, które uzależnione były od skali realizacji zadań. Tempo realizacji programów uzależnione było od wielu czynników, w tym leżących po stronie beneficjentów. Ministerstwo Finansów zrealizowało wszystkie zlecenia płatności złożone w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2016 r. i wnioskowane do wypłaty w 2016 r. dla obu perspektyw finansowych, jednakże nie miało wpływu na poziom składowanych zleceń i absorpcję środków. Poziom rozdysponowania i wydatkowania środków w ramach PF 2014–2020 wynikał również z oszczędności powstałych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych oraz przesunięcia realizacji projektów, które wymagają postępowania przetargowego na kolejny rok budżetowy.

W latach 2013–2016 dochody budżetu środków europejskich zrealizowane zostały w wysokości 241.737,7 mln zł. Pozwoliły one na sfinansowanie 96,1% poniesionych w tym okresie wydatków budżetu środków europejskich (251.674,2 mln zł).

Tabela 25. Dochody, wydatki i udział dochodów w finansowaniu wydatków budżetu środków europejskich w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                              | 2013     | 2014     | 2015     | 2016     |
|-----------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Dochody budżetu środków europejskich (mln zł) | 70.121,4 | 68.088,4 | 64.463,7 | 39.064,2 |
| Wydatki budżetu środków europejskich (mln zł) | 63.872,4 | 68.405,7 | 67.695,4 | 51.700,7 |
| Udział dochodów w finansowaniu wydatków (%)   | 109,8    | 99,5     | 95,2     | 75,6     |

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

W latach 2014–2016 następował sukcesywny spadek dochodów budżetu środków europejskich. W 2016 r. były one niższe o 39,4% od uzyskanych w 2015 r. oraz o 42,6% i o 44,3% niższe od dochodów osiągniętych odpowiednio w 2014 r. i 2013 r.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w części *Dochody budżetu środków europejskich* w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Finansów o wprowadzenie regulacji dotyczących przekazywania środków wpływających w ramach PF 2014–2020 na dochody tej części. W wyniku podjętych działań przez Ministra Finansów, w 2016 r. została zatwierdzona *Procedura wewnętrzna w sprawie zasad prognozowania dochodów w ramach budżetu środków europejskich*. Zgodnie z tą procedurą przyjęto generalną zasadę zrównoważenia budżetu, tj. w sytuacji, gdy środki otrzymane z Unii Europejskiej pozwolą sfinansować wydatki danego roku, wówczas wielkość dochodów powinna równoważyć dokonywane wydatki, zgłaszane przez poszczególnych dysponentów na etapie planowania ustawy budżetowej. Zasada ta obowiązywała zarówno przy planowaniu dochodów i wydatków dla PF 2014–2020 jak i w trakcie ich realizacji w 2016 r. Przestrzeganie tej zasady w 2016 r. ograniczyło dowolność kształtowania przez Ministra Finansów dochodów i wyniku finansowego budżetu środków europejskich. Jednakże, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, powyższe podejście nadal nie jest zgodne z zasadą kasowego ujęcia budżetu.

Tabela 26. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                                                                 | 2013     | 2014     | 2015     | 2016     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
|                                                                                                  | mln zł   |          |          |          |
| OGÓŁEM, z tego:                                                                                  | 70.121,4 | 68.088,4 | 64.463,7 | 39.064,2 |
| Programy Perspektywy Finansowej 2014–2020, w tym:                                                | x        | x        | 2.089,7  | 13.779,4 |
| Krajowe Programy Operacyjne Perspektywy Finansowej 2014–2020                                     | x        | x        | 1.845,1  | 10.067,7 |
| Regionalne Programy Operacyjne Perspektywy Finansowej 2014–2020                                  | x        | x        | 61,4     | 3.494,9  |
| Programy Narodowej Strategii Spójności 2007–2013:                                                | 47.748,1 | 46.496,0 | 39.953,5 | 5.070,6  |
| Krajowe Programy Operacyjne                                                                      | 34.283,3 | 37.342,3 | 31.093,1 | 2.379,4  |
| Regionalne Programy Operacyjne                                                                   | 13.464,8 | 9.153,7  | 8.860,4  | 2.691,2  |
| Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014 | 80,2     | 298,5    | 667,8    | 442,8    |
| Szwajcarsko-Polski Program Współpracy                                                            | 191,4    | 282,7    | 276,6    | 358,5    |
| PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich                     | 581,3    | 528,9    | 246,1    | 36,6     |
| Granty Europejskiego Funduszu Społecznego                                                        | 0,5      | 0,6      | 0,3      | x        |
| Wspólna Polityka Rolna                                                                           | 21.519,8 | 20.481,7 | 21.229,7 | 19.376,3 |

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W latach 2013–2015 nie wystąpiły istotne przesunięcia w strukturze dochodów budżetu środków europejskich. Najwyższy udział, stanowiący około 62–68%, miały dochody z tytułu realizacji programów NSS 2007–2013. W 2016 r. dochody te zmniejszyły się do poziomu 13,0%.

W okresie czterech omawianych lat na dochody ze środków WPR przekazano 82.607,5 mln zł, ich udział w dochodach wyniósł odpowiednio 30,7% (w 2013 r.) 30,1% (w 2014 r.), 32,9% (w 2015 r.) i 49,6 % (w 2016 r.).

W 2014 r. nie uzyskano dochodów z tytułu programów realizowanych w ramach PF 2014–2020 w związku z zatwierdzeniem programów przez Komisję Europejską dopiero z końcem 2014 r. Uzy-

skane w latach 2015–2016 dochody z tytułu przekazanych środków z nowej perspektywy finansowej wyniosły 15.869,1 mln zł, w tym z krajowych programów operacyjnych 11.912,8 mln zł (75,1%), a z regionalnych programów operacyjnych 3.556,3 mln zł (22,4%). Dochody w ramach PF 2014–2020 stanowiły 2,3% i 35,3% dochodów budżetu środków europejskich uzyskanych odpowiednio w 2015 i 2016 roku.

## 2.2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- **Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 412,5 mld zł.**
- **Prawie 60% wydatków było dystrybuowanych w formie dotacji i subwencji na zadania bieżące i majątkowe zarówno do sektora finansów publicznych, jak i poza sektor.**
- **Ponad 50% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostało wykonanych w czterech działach i w dziewięciu rozdziałach klasyfikacji budżetowej.**
- **Najwięcej (ponad 20%) środków przeznaczono na realizację zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych.**

Określony w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2016 limit wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich ustalono na kwotę 440.189,1 mln zł. Wydatki wyniosły 412.543,8 mln zł i stanowiły 93,7% planu po zmianach. W kwocie ogółem wydatki, które nie wygasły z upływem 2016 r. stanowiły 0,2% (750,3 mln zł<sup>152</sup>). Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 97,9% planu po zmianach, a wydatki budżetu środków europejskich w 91,8% planu po zmianach.

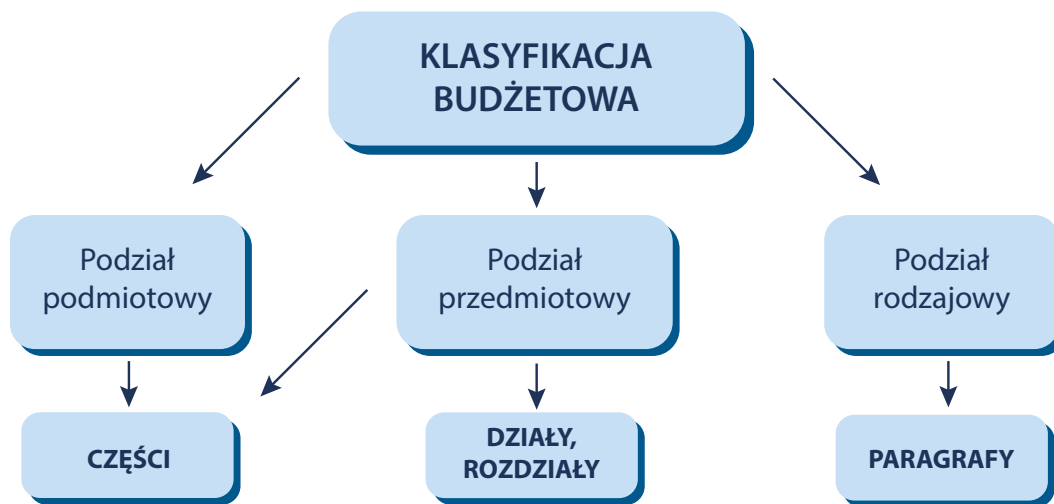
### 2.2.1. Struktura wydatków

W 2016 r. ponad połowę wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły transfery<sup>153</sup>. Oznacza to, że w dalszym ciągu przeszło połowa środków zgromadzonych w budżecie państwa i budżecie środków europejskich służyła zasilaniu innych jednostek sektora finansów publicznych w celu realizacji zadań publicznych. Świadczy to o wysokim poziomie centralizacji finansów publicznych.

<sup>152</sup> W rozporządzeniu Ministra Finansów z 15 grudnia 2016 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2016 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. poz. 2075) przewidziano wydatki niewygasające w czterech częściach klasyfikacji budżetowej: *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (35,6 mln zł), *Informatyzacja* (4,7 mln zł), *Obrona narodowa* (679,9 mln zł) i *Zdrowie* (30,1 mln zł).

<sup>153</sup> Wydatkami transferowymi budżetu państwa i budżetu środków europejskich są wydatki dokonywane na rzecz jednostek sektora finansów publicznych innych niż państwowe jednostki budżetowe.

Infografika 15. Schemat klasyfikacji budżetowej



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

W 2016 r. wydatki budżetowe były realizowane w 154 częściach budżetowych<sup>154</sup>, w tym 16 województwach, 49 samorządowych kolegiach odwoławczych i 11 sądach apelacyjnych. Dysponenci części budżetowych ustanowili bezpośrednio im podległych dysponentów drugiego i trzeciego stopnia, przy czym sami również wykonywali zadania dysponenta trzeciego stopnia w zakresie wydatków własnej jednostki. W ramach części budżetowych na początku 2016 r. funkcjonowało 2.610 jednostek budżetowych. Największa liczba jednostek organizacyjnych funkcjonowała w ramach części *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (296 jednostek), *Sądy powszechne* (285), *Sprawiedliwość* (209), *Sprawy zagraniczne* (160) i *Obrona narodowa* (97).

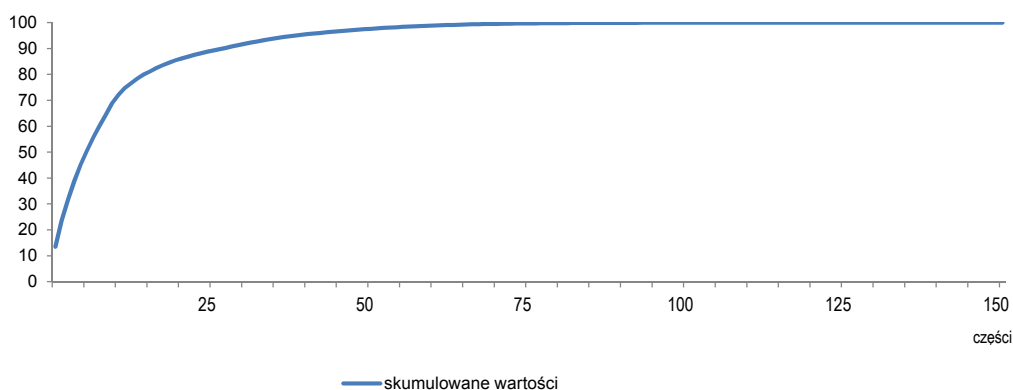
Wydatki budżetu państwa zostały przypisane do części budżetowych w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej i ujęte w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej, natomiast wydatki budżetu środków europejskich przypisane zostały do części budżetowych, w podziale na działy i programy operacyjne i ujęte w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich, przypisane do poszczególnych części budżetowych, charakteryzowały się dużym zróżnicowaniem wielkości. Ponad 90% wydatków zrealizowano w 28 częściach (w tym w dwunastu województwach), a ponad 95% – w 39 częściach (w tym w 16 województwach). Jednocześnie na 102 części przypadło zaledwie 2% łącznych wydatków ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich, przy czym w 69 częściach wydatki te nie przekroczyły nawet 50 mln zł. Tym samym ocena wykonania budżetu zdeterminowana jest oceną realizacji wydatków w niespełna 1/4 części budżetowych.

<sup>154</sup> W 2016 r., w odniesieniu do 2015 r., liczba części budżetowych, w których realizowane były wydatki budżetowe wzrosła per saldo o trzy, w tym utworzone w 2015 r. nowe części budżetowe, tj. *Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, *Energia*, *Gospodarka złożami kopalin oraz Żegluga śródlądowa*. Ponadto w wyniku połączenia części *Obsługa długu zagranicznego* i części *Obsługa długu krajowego* powstała część *Obsługa długu Skarbu Państwa*.

Wykonane w 2016 r. w części *Najwyższa Izba Kontroli* wydatki wyniosły 267,5 mln zł i stanowiły 98,8% limitu z ustawy budżetowej i planu po zmianach. W strukturze wydatków dominującą pozycję stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych (94,3%) i wydatki majątkowe (5,5%).

Wykres 8. Koncentracja wydatków w częściach budżetowych w 2016 r.

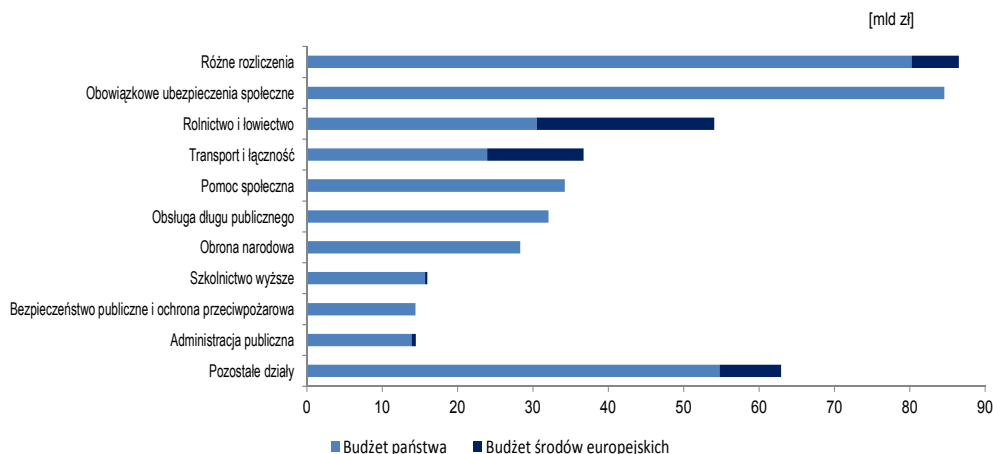


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2016 r. wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były realizowane w 33 działach klasyfikacji budżetowej. Ich liczba nie uległa zmianie w porównaniu do 2015 r. Blisko połowę łącznych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich zrealizowano w trzech działach, tj. *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, Różne rozliczenia* oraz *Pomoc społeczna*. Udział tych działów w wydatkach ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł ponad 48% i na przestrzeni czterech lat zwiększył się o 3,1 punktu procentowego.

Po uwzględnieniu wydatków wykonanych w dziale *Obsługa długu publicznego, Rolnictwo i łowiectwo, Obrona narodowa, Transport i łączność* otrzymamy 76,1% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, a dodając kolejne trzy (*Szkolnictwo wyższe, Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, Administracja publiczna*) ponad 86%. Na pozostałe 23 działy przypadało łącznie niewiele ponad 13% wydatków.

Wykres 9. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2016 r. według działów klasyfikacji budżetowej



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

W 2016 r., w porównaniu do roku poprzedniego, nastąpiły istotne zmiany strumieni finansowych kierowanych do poszczególnych działów budżetu państwa. Zmniejszyły się wydatki w 17 spośród 33 działów klasyfikacji budżetowej, przy czym spadki wahały się od 0,6% w dziale *Administracja publiczna* do 54,3% w dziale *Gospodarka komunalna* i 72,1% w dziale *Rybołówstwo i rybactwo*. Największy wzrost odnotowano z kolei w działach *Pomoc społeczna* (o 19,5 mld zł; wzrost 132,7%), *Obsługa długu publicznego* (o 2,9 mld zł; wzrost 9,9%), *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* (o 2,6 mld zł; wzrost 3,1%) oraz *Pozostała pomoc społeczna* (o 2,0 mld zł; wzrost 42,2%).

W 2016 r., analogicznie jak w latach wcześniejszych, największe środki (84,6 mld zł) w budżecie państwa i budżecie środków europejskich przeznaczono na realizację zadań finansowanych w dziale *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, głównie na dotacje dla Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz na świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego.

Na realizację zadań w dziale *Różne rozliczenia* przeznaczono 80,3 mld zł. Na realizowane w tym dziale wydatki, tj. wypłatę subwencji ogólnej, wpłatę środków do budżetu Unii Europejskiej oraz finansowanie regionalnych programów operacyjnych, od wielu lat przeznaczono najwięcej środków. Pomimo że w 2016 r. wydatki te nadal dominowały w dziale *Różne rozliczenia*, z uwagi na zamykanie finansowania wydatków w ramach Perspektywy Finansowej 2007–2013 były one najniższe na przestrzeni ostatnich czterech lat.

Na trzecim miejscu pod względem wielkości wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich znalazły się wydatki w dziale *Pomoc społeczna*, które w 2016 r. wyniosły 34,2 mld zł. Przeznaczono je w zdecydowanej większości na dotacje celowe na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom, w tym świadczenia społeczne<sup>155</sup>, rodzinne<sup>156</sup>, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia: emerytalne

<sup>155</sup> Wydatki związane z realizacją ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195, ze zm.), w szczególności środki na świadczenie wychowawcze, koszty obsługi i rejestr centralny.

<sup>156</sup> Wydatki związane z realizacją ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1518, ze zm.)



i rentowe z ubezpieczenia społecznego<sup>157</sup>. Wzrost wydatków w tym dziale nastąpił głównie w wyniku realizacji Programu *Rodzina 500 plus*, który wszedł w życie 1 kwietnia 2016 r.

Czwarte miejsce pod względem wielkości wydatków zajmuje realizacja zadań w dziale *Obsługa długu publicznego*. Na ich finansowanie w 2016 r. przeznaczono 32,1 mld zł, co oznacza, iż wydatki w tym dziale, po dwóch kolejnych latach spadku, ponownie wzrosły o 9,9%.

W dziale *Rolnictwo i łowiectwo* (30,5 mld zł) wydatki przeznaczone były głównie na płatności w ramach budżetu środków europejskich realizowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i zadania związane z rolnictwem, w tym płatności bezpośrednie. W przeciwieństwie do wcześniej prezentowanych działów, głównym źródłem finansowania zadań realizowanych w tym dziale były środki europejskie.

Tabela 27. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2013–2016 według działów klasyfikacji budżetowej

| Wyszczególnienie                                   | 2013                                         | 2014  | 2015  | 2016  |                |                             |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------|-------|-------|----------------|-----------------------------|
|                                                    | Budżet państwa i budżet środków europejskich |       |       |       | Budżet państwa | Budżet środków europejskich |
|                                                    | mld zł                                       |       |       |       | %              |                             |
| OGÓŁEM                                             | 385,2                                        | 380,9 | 399,4 | 412,5 | 87,5           | 12,5                        |
| Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne                | 74,8                                         | 69,1  | 82,1  | 84,6  | 100,0          | 0,0                         |
| Różne rozliczenia, z tego:                         | 83,9                                         | 82,9  | 81,3  | 80,3  | 92,2           | 7,8                         |
| Subwencja ogólna dla jst                           | 51,3                                         | 51,3  | 51,3  | 53,0  | 100,0          | 0,0                         |
| Rozliczenia z budżetem ogólnym UE                  | 18,1                                         | 17,3  | 18,2  | 19,2  | 100,0          | 0,0                         |
| Regionalne Programy Operacyjne                     | 9,7                                          | 9,7   | 9,8   | 7,1   | 12,7           | 87,3                        |
| Pozostałe                                          | 4,8                                          | 4,6   | 2,1   | 1,0   | 90,0           | 10,0                        |
| Pomoc społeczna                                    | 14,3                                         | 14,5  | 14,7  | 34,2  | 100,0          | 0,0                         |
| Obsługa długu publicznego                          | 42,5                                         | 34,5  | 29,2  | 32,1  | 100,0          | -                           |
| Rolnictwo i łowiectwo                              | 32,0                                         | 30,5  | 32,5  | 30,5  | 22,7           | 77,3                        |
| Obrona narodowa                                    | 20,1                                         | 23,4  | 29,4  | 28,3  | 100,0          | -                           |
| Transport i łączność                               | 19,9                                         | 22,9  | 25,4  | 23,9  | 46,5           | 53,5                        |
| Szkolnictwo wyższe                                 | 14,2                                         | 15,3  | 16,3  | 15,7  | 98,0           | 2,0                         |
| Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa | 13,7                                         | 13,8  | 14,3  | 14,3  | 100,0          | 0,0                         |
| Administracja publiczna                            | 14,1                                         | 14,1  | 14,0  | 13,9  | 95,8           | 4,2                         |
| Wymiar sprawiedliwości                             | 10,5                                         | 11,0  | 11,1  | 11,5  | 100,0          | 0,0                         |
| Ochrona zdrowia                                    | 8,0                                          | 7,7   | 7,8   | 8,5   | 97,6           | 2,4                         |
| Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej   | 4,5                                          | 4,8   | 4,7   | 6,6   | 76,9           | 33,1                        |
| Nauka                                              | 6,6                                          | 7,1   | 7,8   | 6,1   | 90,2           | 9,8                         |
| Oświata i wychowanie                               | 2,9                                          | 4,0   | 4,1   | 3,9   | 93,7           | 6,3                         |
| Przetwórstwo przemysłowe                           | 7,8                                          | 8,5   | 7,1   | 3,4   | 27,1           | 72,9                        |
| Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego           | 2,0                                          | 2,1   | 2,3   | 2,7   | 96,4           | 3,6                         |
| Pozostałe działy                                   | 13,4                                         | 14,7  | 15,3  | 12,0  | 75,0           | 25,0                        |

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

<sup>157</sup> Wydatki związane z realizacją ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz.U. z 2016 r. poz. 162, ze zm.), ustawy z 30 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 963, ze zm.), ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2017 r. poz. 489, ze zm.).

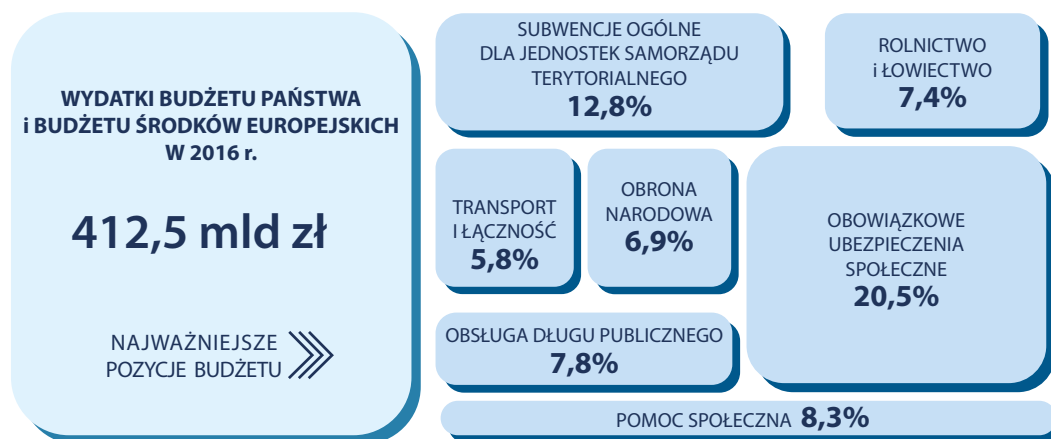
Na przestrzeni lat 2013–2016 w ramach wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie działowym można wyróżnić stałe tendencje zarówno wzrostowe jak i malejące. W odniesieniu do 2013 r. wydatki rosły w działach: *Pomoc społeczna* (o 139,2%), *Wymiar sprawiedliwości* (o 9,5%), *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* (o 5,6%), natomiast malały w działach *Różne rozliczenia* (o 4,3%) i *Administracja publiczna* (o 1,4%).

W dwóch działach dominującym źródłem finansowania były środki europejskie. Oprócz wspomnianego wyżej działu *Rolnictwo i łowiectwo* (77,3%) był to dział *Transport i łączność* (53,5%). Istotny udział wydatków z budżetu środków europejskich w wydatkach ogółem zaobserwowano również w dziale *Różne rozliczenia*, *Przetwórstwo przemysłowe*, *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* oraz *Nauka*. Udział środków europejskich w finansowaniu realizowanych zadań w ramach pozostałych działów klasyfikacji budżetowej był niewielki.

W 2016 r. łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 3,3% wyższe od wydatków poniesionych rok wcześniej. Zwiększenie to wynikało ze wzrostu wydatków budżetu państwa o 8,8%, przy jednoczesnym zmniejszeniu wydatków budżetu środków europejskich o 23,6%.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wykonane w 2016 r. były realnie o 0,2% wyższe od wydatków poniesionych w 2013 r. Dla porównania w tym samym okresie PKB liczony w cenach stałych wzrósł o 8,8%.

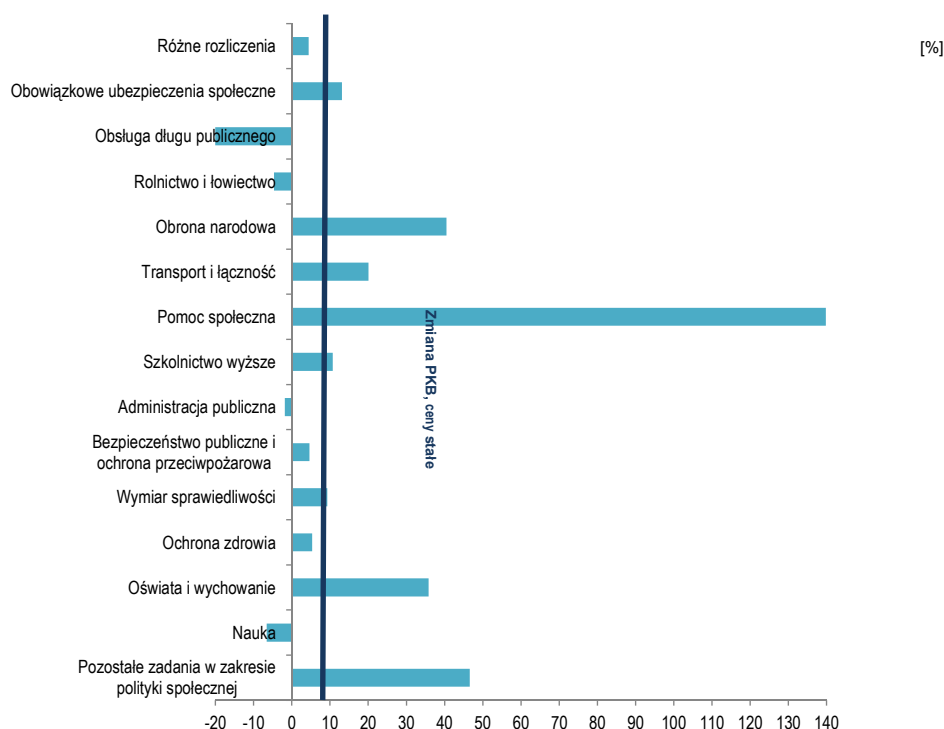
Infografika 16. Schemat najważniejszych pozycji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2016 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Porównanie zmiany realnych wydatków, jaka nastąpiła pomiędzy rokiem 2013 a 2016 w największych działach klasyfikacji budżetowej wskazuje na duże zróżnicowanie kierunków i tempa zmian. Z jednej strony można zaobserwować zmniejszenie wydatków na obsługę długu publicznego, rolnictwo i łowiectwo, naukę i administrację publiczną, a jednocześnie w siedmiu działach – *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, *Transport i łączność*, *Obrona narodowa*, *Pomoc społeczna*, *Szkolnictwo wyższe*, *Oświata i wychowanie* oraz *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* – wydatki wzrosły bardziej niż wartość produktu krajowego brutto.

Wykres 10. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w wybranych działach i produkt krajowy brutto w 2016 r. w relacji do wielkości z 2013 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Opisane powyżej różnice w dynamice wydatków w poszczególnych działach spowodowały przesunięcia w strukturze wydatków budżetowych, czyli w łącznych wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Od 2013 r. w średnim okresie największy wzrost udziału wydatków zanotowano w dziale *Pomoc społeczna* (o 4,6 punktu procentowego), *Obrona narodowa* (o 1,6 punktu procentowego), *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* (o 1,1 punktu procentowego) oraz *Transport i łączność* (o 0,6 punktu procentowego). Zmiany w strukturze wydatków dokonały się kosztem zmniejszenia udziału wydatków między innymi w dziale *Obsługa długu publicznego* (o 3,3 punktu procentowego), *Różne rozliczenia* (o 2,3 punkty procentowe), *Przetwórstwo przemysłowe* (o 1,2 punktu procentowego) oraz *Rolnictwo i łowiectwo* (o 0,9 punktu procentowego).

Tabela 28. Struktura wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2013–2016 według działów klasyfikacji budżetowej

| Wyszczególnienie                    | 2013         | 2014  | 2015  | 2016  |
|-------------------------------------|--------------|-------|-------|-------|
|                                     | Ogółem = 100 |       |       |       |
|                                     | %            |       |       |       |
| OGÓŁEM                              | 100,0        | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne | 19,4         | 18,2  | 20,5  | 20,5  |
| Różne rozliczenia                   | 21,8         | 21,8  | 20,4  | 19,5  |
| Pomoc społeczna                     | 3,7          | 4,0   | 3,7   | 8,3   |
| Obsługa długu publicznego           | 11,0         | 9,0   | 7,3   | 7,8   |

| Wyszczególnienie                                   | 2013         | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------------------------------------|--------------|------|------|------|
|                                                    | Ogółem = 100 |      |      |      |
|                                                    | %            |      |      |      |
| Rolnictwo i łowiectwo                              | 8,3          | 8,0  | 8,1  | 7,4  |
| Obrona narodowa                                    | 5,2          | 6,1  | 7,4  | 6,9  |
| Transport i łączność                               | 5,2          | 6,0  | 6,3  | 5,8  |
| Szkolnictwo wyższe                                 | 3,7          | 3,8  | 4,1  | 3,8  |
| Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa | 3,6          | 3,6  | 3,6  | 3,5  |
| Administracja publiczna                            | 3,7          | 3,7  | 3,5  | 3,4  |
| Wymiar sprawiedliwości                             | 2,7          | 2,9  | 2,8  | 2,8  |
| Ochrona zdrowia                                    | 2,1          | 2,0  | 1,9  | 2,1  |
| Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej   | 1,2          | 1,3  | 1,2  | 1,6  |
| Nauka                                              | 1,7          | 1,9  | 1,9  | 1,5  |
| Oświata i wychowanie                               | 0,8          | 1,1  | 1,0  | 1,0  |
| Przetwórstwo przemysłowe                           | 2,0          | 1,8  | 1,8  | 0,8  |
| Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego           | 0,5          | 0,6  | 0,6  | 0,7  |
| Pozostałe działy                                   | 3,4          | 4,2  | 3,9  | 2,6  |

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dział *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* zajmował w 2016 r., podobnie jak rok wcześniej, pierwsze miejsce w rankingu sporządzonym według udziału w wielkości wydatków. W poprzednich latach miejsce to zajmowały wydatki w dziale *Różne rozliczenia*, które obecnie znajdują się na drugim miejscu pod względem wielkości. Swoją pozycję (trzecią) stracił dział *Rolnictwo i łowiectwo* na rzecz działu *Pomoc społeczna*. Pomimo wzrostu wydatków w dziale *Obsługa długu publicznego*, nadal udział tych wydatków w wydatkach roku bieżącego jest o 3,2 punktu procentowego niższy niż w 2013 r. Analogiczna sytuacja występuje w dziale *Obrona narodowa*. Na tym tle można zaobserwować ponad dwukrotny spadek wydatków na przetwórstwo przemysłowe. Struktura wydatków w pozostałych działach, na przestrzeni ostatnich czterech lat, charakteryzuje się względną stabilnością przy nieznacznych rocznych fluktuacjach.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2016 r. były realizowane w 404 rozdziałach klasyfikacji budżetowej (wzrost o trzy rozdziały wobec 2015 r.), odpowiadających określonym zadaniom publicznym lub grupie zadań o podobnym charakterze. W osiemnastu największych rozdziałach koncentrowało się blisko 71,0% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w trzydziestu – około 79,0%, a w stu rozdziałach – 95,3%. Na pozostałych ponad trzydziestu rozdziałach klasyfikacji budżetowej przypadło niespełna 5,0% wydatków. Można zatem przyjąć, że kluczowe znaczenie dla oceny prawidłowości wydatkowania środków budżetowych mają wydatki przeznaczone na finansowanie około 1/4 zadań sklasyfikowanych w budżecie państwa i budżecie środków europejskich.

W latach 2013–2016 poziom koncentracji wydatków nie uległ zmianie. W 2016 r. ponad połowę wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich wykonano w zaledwie dziewięciu rozdziałach:

- *Fundusz Ubezpieczeń Społecznych*,
- *Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego*,

- *Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,*
- *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym,*
- *Rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych,*
- *Świadczenie wychowawcze,*
- *Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego,*
- *Fundusz Emerytalno-Rentowy,*
- *Działalność dydaktyczna (szkół wyższych).*

Tabela 29. Liczba rozdziałów klasyfikacji budżetowej, w których zrealizowano określoną część budżetu państwa i środków europejskich w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie | 2013                                       | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------|--------------------------------------------|------|------|------|
|                  | Liczba rozdziałów o największych wydatkach |      |      |      |
| 50%              | 8                                          | 9    | 9    | 9    |
| 60%              | 12                                         | 14   | 13   | 12   |
| 70%              | 19                                         | 21   | 20   | 18   |
| 80%              | 32                                         | 34   | 33   | 32   |
| 90%              | 62                                         | 65   | 64   | 61   |
| 95%              | 94                                         | 97   | 98   | 96   |
| 100%             | 391                                        | 392  | 401  | 404  |

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Kluczowe znaczenie dla wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2016 r. miało osiemnaście rozdziałów, z których każdy stanowił co najmniej 1% wydatków ogółem budżetu. Podobnie jak w latach poprzednich, największe wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie rozdziałów przeznaczono na wypłatę dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, na obsługę płatności z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz na obsługę zadłużenia, należności i innych operacji finansowych na rynku krajowym. Łącznie na realizację czterech wyżej wymienionych zadań przeznaczono w 2016 r. ponad 30% środków.

Zapoczątkowana w 2012 r. konsolidacja finansów publicznych wpłynęła na znaczące zmniejszenie wydatków na obsługę długu krajowego. Rozdział *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym* przesunął się w rankingu tworzonym ze względu na wielkość wydatków z miejsca trzeciego w 2013 r. na miejsce czwarte w następnych latach. Analiza wydatków finansowanych za pomocą środków budżetu państwa, z pominięciem środków europejskich wskazuje, że udział łącznych wydatków na obsługę długu – krajowego i zagranicznego – systematycznie malał z 11,0% wydatków budżetu w 2013 r. do 8,8% w 2016 r.

Tabela 30. Rozdziały o największych wydatkach w 2016 r., ich udział w budżecie państwa i budżetu środków europejskich oraz miejsce w rankingu rozdziałów o największych wydatkach w latach 2013–2016

| Nazwa rozdziału                                                                                                                             | 2013               | 2014 | 2015 | 2016 | 2013                          | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|------|------|------|-------------------------------|------|------|------|
|                                                                                                                                             | Miejsce w rankingu |      |      |      | Udział w wydatkach ogółem (%) |      |      |      |
| Fundusz Ubezpieczeń Społecznych                                                                                                             | 2                  | 2    | 1    | 1    | 9,6                           | 8,0  | 10,5 | 10,9 |
| Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego                                                                    | 1                  | 1    | 2    | 2    | 10,3                          | 10,4 | 10,1 | 10,1 |
| Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa                                                                                           | 4                  | 3    | 3    | 3    | 7,3                           | 6,9  | 7,2  | 6,5  |
| Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym                                               | 3                  | 4    | 4    | 4    | 8,4                           | 6,5  | 4,8  | 5,4  |
| Rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych                                                                  | 5                  | 5    | 5    | 5    | 4,7                           | 4,5  | 4,6  | 4,6  |
| Świadczenia wychowawcze                                                                                                                     | -                  | -    | -    | 6    | -                             | -    | -    | 4,2  |
| Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego                                                                                           | 7                  | 6    | 7    | 7    | 4,0                           | 4,2  | 4,1  | 4,0  |
| Fundusz Emerytalno-Rentowy                                                                                                                  | 6                  | 7    | 6    | 8    | 4,1                           | 4,2  | 4,3  | 4,0  |
| Działalność dydaktyczna                                                                                                                     | 8                  | 8    | 8    | 9    | 2,8                           | 3,1  | 3,2  | 3,1  |
| Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego | 11                 | 9    | 9    | 10   | 2,5                           | 2,5  | 2,5  | 2,9  |
| Centralne wsparcie (w obronie narodowej)                                                                                                    | 12                 | 13   | 12   | 11   | 2,1                           | 1,9  | 2,4  | 2,8  |
| Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych                                        | 9                  | 11   | 10   | 12   | 2,6                           | 2,5  | 2,4  | 2,4  |
| Drogi publiczne krajowe                                                                                                                     | 13                 | 12   | 20   | 13   | 2,0                           | 1,9  | 1,3  | 2,1  |
| Zabezpieczenie wojsk                                                                                                                        | 19                 | 19   | 14   | 14   | 1,0                           | 1,3  | 1,8  | 1,8  |
| Infrastruktura kolejowa                                                                                                                     | 24                 | 17   | 13   | 15   | 0,7                           | 1,5  | 1,9  | 1,7  |
| Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin                                                                                                | 14                 | 15   | 17   | 16   | 1,6                           | 1,6  | 1,5  | 1,6  |
| Jednostki sądownictwa powszechnego                                                                                                          | 16                 | 14   | 16   | 17   | 1,5                           | 1,6  | 1,7  | 1,6  |
| Komendy powiatowe Policji                                                                                                                   | 15                 | 16   | 18   | 18   | 1,5                           | 1,6  | 1,5  | 1,4  |
| Razem 18 rozdziałów o największych wydatkach                                                                                                | x                  | x    | x    | x    | 66,7                          | 64,2 | 65,8 | 71,1 |

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W 2016 r. nastąpiło kolejne zwiększenie wydatków na dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (o 6,6%), co wynikało z pogłębiającego się niedoboru środków Funduszu. W 2016 r., w związku z realizacją ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, po raz pierwszy wydatkowano środki na dotacje celowe na świadczenia wychowawcze, ujęte w nowym rozdziale *Świadczenia wychowawcze*.

### 2.2.2. Wydatki według grup ekonomicznych

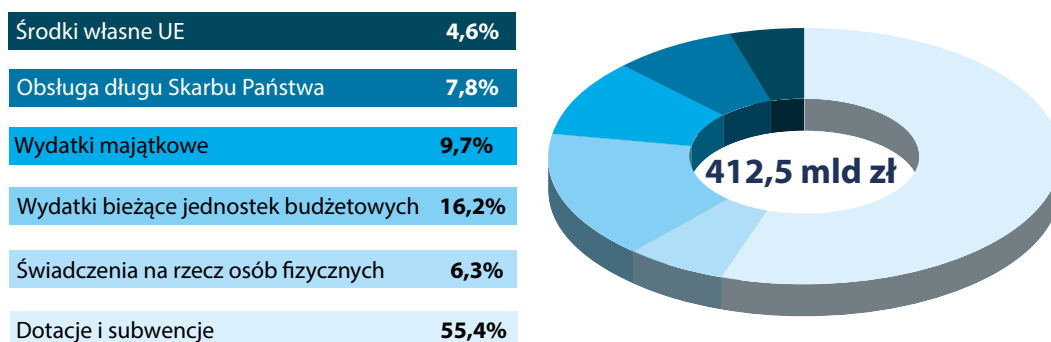
Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich dzieli się na następujące grupy ekonomiczne:

- dotacje i subwencje,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych,
- wydatki majątkowe,
- wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa,
- środki własne Unii Europejskiej.

Taki podział jest zgodny z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>158</sup>. Z kolei w ustawie budżetowej wyodrębniono dodatkową grupę wydatków pn. *Współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej*. Środki te w rzeczywistości przeznaczone są na dotacje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz wydatki majątkowe. Aby zapewnić przejrzysty obraz faktycznych całkowitych wydatków, w dalszej części opracowania wydatki z grupy *Współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej* zostały przyporządkowane do pozostałych grup zgodnie z ich charakterem ekonomicznym.

Ponad połowę zrealizowanych w 2016 r. wydatków stanowiły dotacje i subwencje (55,4%), co w porównaniu do roku wcześniejszego oznacza wzrost o 3,5 punktu procentowego. Znaczący udział miały również wydatki bieżące jednostek budżetowych (16,2%) i wydatki majątkowe (9,7%), chociaż udział tych drugich zmniejszył się o 4,5 punktu procentowego. Trzy wspomniane grupy łącznie kumulowały ponad 80% wszystkich środków przeznaczonych na wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Taka tendencja w strukturze wydatków jest niezmienna od lat.

Infografika 17. Struktura wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2016 r.



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

<sup>158</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.



W 2016 r. drugi rok z rzędu odnotowano wzrost wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich ogółem przy obserwowanej w latach wcześniejszych tendencji spadkowej. Złożyło się na to zwiększenie wydatków we wszystkich grupach rodzajowych, z wyjątkiem wydatków majątkowych. Największy wpływ na to miały rosnące w ostatnich latach wydatki na dotacje i subwencje w sumie o 15,6% od 2013 r., przy czym najwięcej wzrosły one w 2016 r., tj. o 10,3% (21,3 mld zł). Jeżeli zsumować je z dotacjami na zadania majątkowe, sklasyfikowane w wydatkach majątkowych to okazuje się, że prawie 60% wydatków było dystrybuowanych w formie dotacji i subwencji na zadania bieżące i majątkowe zarówno do sektora finansów publicznych, jak i poza sektor.

Rokrocznie rosły również wydatki bieżące jednostek budżetowych. W skali czterech lat wzrosły o 11,7%, przy czym w największym stopniu (o 5,5%) było to zauważalne w ostatnim roku. W podobnym stopniu (o 5,3%) wzrosły w 2016 r. wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych.

Po trzech latach stabilnego wzrostu wydatków majątkowych, w 2016 r. odnotowano ich zmniejszenie o blisko 30%, przy czym w większym stopniu dotyczyło to dotacji w ramach wydatków majątkowych (spadek o 37%), niż wydatków majątkowych państwowych jednostek budżetowych (spadek o 24,7%).

Dosyć istotnie, bo o 24,5%, wzrosły wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa, przy czym w dwóch poprzednich latach obserwowano spadek wydatków w tej grupie. Ponadto wydatki nieznacznie wzrosły na sfinansowanie polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej.

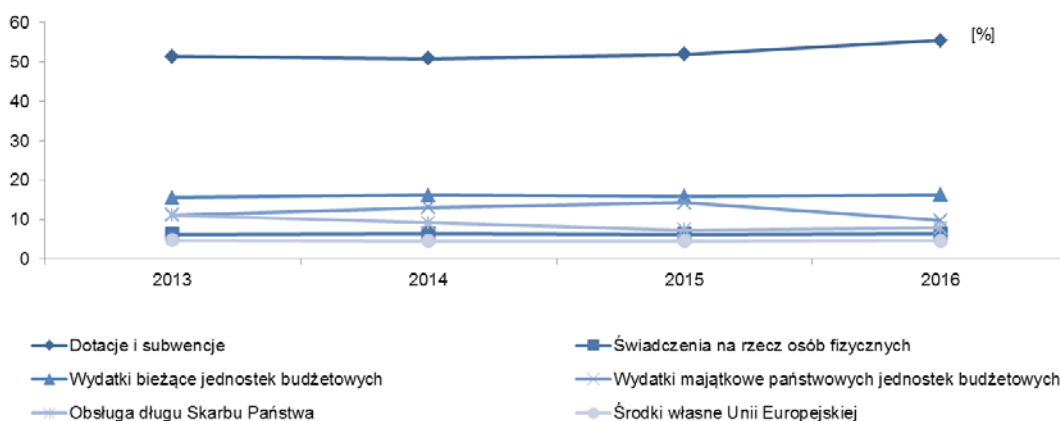
Tabela 31. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                    | 2013   | 2014  | 2015  | 2016  |
|-----------------------------------------------------|--------|-------|-------|-------|
|                                                     | mld zł |       |       |       |
| OGÓŁEM                                              | 385,2  | 380,9 | 399,4 | 412,5 |
| Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)            | 197,8  | 193,5 | 207,3 | 228,6 |
| Świadczenia na rzecz osób fizycznych                | 24,0   | 24,4  | 24,7  | 26,0  |
| Wydatki bieżące jednostek budżetowych               | 59,9   | 61,4  | 63,4  | 66,9  |
| Wydatki majątkowe                                   | 42,9   | 49,9  | 56,8  | 39,8  |
| Wydatki majątkowe państwowych jednostek budżetowych | 10,2   | 12,6  | 17,8  | 13,4  |
| Dotacje i subwencje                                 | 32,7   | 37,3  | 38,9  | 24,5  |
| Obsługa długu Skarbu Państwa                        | 42,5   | 34,5  | 29,2  | 32,1  |
| Środki własne Unii Europejskiej                     | 18,1   | 17,3  | 18,2  | 19,2  |
|                                                     | %      |       |       |       |
| OGÓŁEM                                              | 100,0  | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)            | 51,4   | 50,8  | 51,9  | 55,4  |
| Świadczenia na rzecz osób fizycznych                | 6,2    | 6,4   | 6,2   | 6,3   |
| Wydatki bieżące jednostek budżetowych               | 15,6   | 16,1  | 15,9  | 16,2  |
| Wydatki majątkowe państwowych jednostek budżetowych | 11,1   | 13,1  | 14,2  | 9,7   |
| Wydatki majątkowe własne                            | 2,6    | 3,3   | 4,5   | 6,4   |
| Dotacje i subwencje                                 | 8,5    | 9,8   | 9,7   | 3,2   |
| Obsługa długu Skarbu Państwa                        | 11,0   | 9,1   | 7,3   | 7,8   |
| Środki własne Unii Europejskiej                     | 4,7    | 4,5   | 4,6   | 4,6   |

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

Opisane wyżej zmiany nie spowodowały istotnych przesunięć w strukturze wydatków w porównaniu do lat ubiegłych. Na przestrzeni ostatnich czterech lat dynamika wydatków w poszczególnych grupach ekonomicznych pozostaje zróżnicowana. Po kilku latach spadkowych dwa ostatnie lata charakteryzuje wzrost wydatków ogółem. Jest to wynikiem stałej tendencji wzrostowej wydatków na dotacje i subwencje na zadania bieżące i ich udziału w wydatkach ogółem, jak również efektem tendencji znoszących się w ramach wydatków majątkowych i bieżących.

Wykres 11. Dynamika udziału wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich według grup ekonomicznych w latach 2013–2016



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

W 2016 r. pierwszy raz od ośmiu lat określono wykaz wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego w kwocie 750,3 mln zł z terminem dokonania wydatków do 31 marca 2017 r., z tego w częściach:

- *Obrona narodowa* – 679,9 mln zł, z przeznaczeniem na realizację ośmiu zadań, w tym na: pozyskanie samolotów średnich do przewozu najważniejszych osób w państwie (540,0 mln zł), budowę i wdrażanie centrów danych, ośrodków przetwarzania i archiwizowania danych (65,1 mln zł), sprzęt informatyki i oprogramowanie dla resortu obrony narodowej (45,7 mln zł), remont wozów zabezpieczenia technicznego, pomocy technicznej i ewakuacji (20,6 mln zł);
- *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* – 35,6 mln zł, na realizację trzech zadań inwestycyjnych w ramach trzech programów wieloletnich: Muzeum II Wojny Światowej w ramach Programu wieloletniego Budowa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (22,0 mln zł), Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku w ramach Programu wieloletniego Budowa Kompleksu Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku (10,9 mln zł) oraz Muzeum Historii Polski w ramach Programu wieloletniego Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie (2,7 mln zł);
- *Zdrowie* – 30,1 mln zł na zadanie Zakup szczepionek zgodnie z Programem Szczepień Ochronnych,
- *Informatyzacja* – 4,7 mln zł na sfinansowanie czterech zadań, w tym na: Rozbudowę pamięci dyskowej dla HDS UCP Vmware Pro do Zintegrowanej Infrastruktury Rejestrów (1,9 mln zł), Zakup oprogramowania wraz z licencją do analizy aktywności w bazach danych (Data Activity Monitoring) oraz oprogramowania wraz z licencją do wykrywania korelacji zdarzeń Security Information and Event Management) w kwocie 1,5 mln zł.

Badanie wydatków pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich dokonywania przeprowadzono na wybranej próbie. Próbę wydatków do badania dobrano stosując głównie losowanie metodą monetarną MUS, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości i dobór celowy.

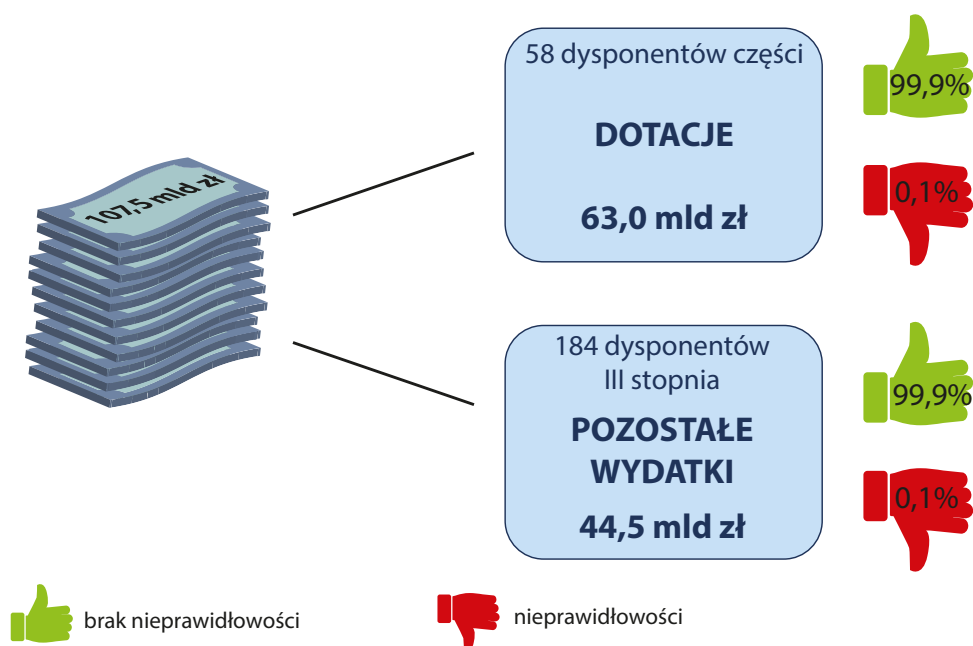
U 58 dysponentów części budżetu państwa, w tym u 16 wojewodów, w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. skontrolowano wydatki na dotacje w łącznej kwocie 63.034,1 mln zł. Na podstawie wybranej próby sprawdzono prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji, w tym poprawność określenia wielkości naliczonych do wypłaty kwot dotacji, dokonywanie przez dysponentów oceny rzeczywistego zapotrzebowania na środki z dotacji, a także dokonywanie ocen wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa. Wyniki kontroli wydatków realizowanych u dysponentów części przedstawiono w dalszej części tego rozdziału, przy omawianiu dotacji i subwencji. Ponadto wykorzystanie środków z dotacji skontrolowano w 104 jednostkach bezpośrednio je wykorzystujących.

U 184 dysponentów III stopnia badaniu poddano próbę płatności z budżetu państwa w grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych, majątkowych i świadczeń na rzecz osób fizycznych<sup>159</sup>, odpowiadających pozapłacowym wydatkom kontrolowanej jednostki. Łączna wartość zbadanej próby wydatków wyniosła 40.015,3 mln zł. W 41 jednostkach zbadano próbę wydatków budżetu środków europejskich o wartości 4.499,1 mln zł. Na podstawie wybranej próby zbadano czy realizacja wydatków objętych badaniem 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 26 kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków budżetu państwa w łącznej kwocie 28,6 mln zł, co stanowiło mniej niż 0,1% wydatków objętych badaniem. Nie stwierdzono nieprawidłowości w wydatkach realizowanych w ramach budżetu środków europejskich. Ponadto u ośmiu dysponentów stwierdzono nieprawidłowości w udzielaniu dotacji na kwotę 65,5 mln zł.

<sup>159</sup> Świadczenia zbadano wyłącznie w pięciu częściach budżetowych, tj. *Sprawy wewnętrzne, Obrona narodowa, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Sprawiedliwość oraz Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.*

Infografika 18. Wyniki zbadanej próby wydatków w 2016 r.



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

Stwierdzone nieprawidłowości zostały przedstawione w dalszej części rozdziału, poświęconej omówieniu poszczególnych grup ekonomicznych.

Badaną próbę wydatków u dysponentów III stopnia zweryfikowano również pod kątem prawidłowości wyboru trybu udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych nie stwierdzając nieprawidłowości. Ponadto szczegółową kontrolą prawidłowości przeprowadzenia postępowań oraz prawidłowości realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wypłaconego w 2016 r. wynagrodzenia objęto co najmniej trzy wybrane postępowania w każdej jednostce.

Stwierdzono, że wydatki w zdecydowanej większości były realizowane na podstawie umów zawartych z wykonawcami wyłonionymi w postępowaniach przeprowadzonych zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

Ustalone nieprawidłowości zaprezentowano w dalszej części rozdziału poświęconej grupie wydatków majątkowych i bieżących.

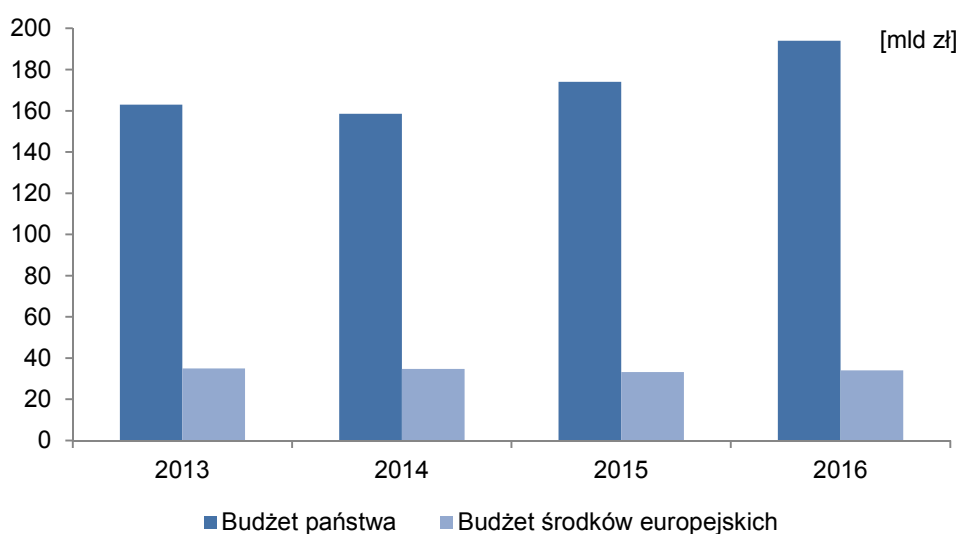
#### 2.2.2.1. Dotacje i subwencje

Dotacja jest wydatkiem bezzwrotnym, nieoprocentowanym, niezwiązanym z żadnym wzajemnym świadczeniem. Specyficzną formą dotacji jest subwencja – bezzwrotna pomoc finansowa, udzielana jednostkom niepaństwowym, instytucjom społecznym, osobom fizycznym, jak również jednostkom samorządu terytorialnego – przeznaczana na finansowanie zadań publicznych. Dotacje celowe przeznaczane są na finansowanie zadań własnych i zleconych, natomiast subwencje ogólne przeznaczają się na finansowanie zadań własnych.

Dotacje i subwencje, z pominięciem dotacji na zadania inwestycyjne ujmowanych w grupie *Wydatki majątkowe*, od lat stanowią największą pozycję w wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich pod względem przeznaczanych środków. W latach 2013–2016 z roku na rok wzrastał ich udział w wydatkach ogółem (z 49,3% w 2013 r. do 55,4% w 2016 r.).

Głównym źródłem finansowania dotacji i subwencji był budżet państwa, którego udział na przełomie ostatnich czterech lat mieścił się w granicach od 82,3% do 86,6% wydatków na dotacje i subwencje ogółem.

Wykres 12. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dotacje i subwencje w latach 2013–2016



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

Na dotacje i subwencje w 2016 r. przeznaczono 228.583,8 mln zł wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W 2016 r., podobnie jak w 2015 r., najwyższe kwoty przeznaczono na dotacje dla państwowych funduszy celowych<sup>160</sup>, stanowiące 27,3% wydatków budżetu państwa w tej grupie. W 2016 r. dotacje dla funduszy zwiększono o 2.668,1 mln zł, tj. o 4,5% w stosunku do 2015 r. Środki te niemal w całości przeznaczono na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy.

Na drugim miejscu pozostają niezmiennie od kilku lat subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące ponad 23% wydatków w tej grupie.

Udział dotacji celowych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich obniżał się z 21,5% w 2013 r. do 14,9% w 2016 r.

Kwota dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego wzrosła o 19.331,2 mln zł, tj. o 81,9% w odniesieniu do roku 2015. Jej udział w grupie dotacje i subwencje wzrósł w porównaniu do lat 2013–2015, kiedy kształtował się na poziomie 11%–12%. W 2016 r. udział ten wyniósł 18,8%.

<sup>160</sup> W § 243 – Dotacje z budżetu dla państwowego funduszu celowego.

Pomimo iż w ciągu ostatnich trzech lat o 19,6% wzrosły dotacje podmiotowe, ich udział w strukturze dotacji i subwencji obniżył się w 2016 r. o 0,1 punktu procentowego w porównaniu do roku 2015.

Tabela 32. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dotacje i subwencje w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                                                | 2013      | 2014      | 2015      | 2016             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------------|-----------|
|                                                                                 | Wykonanie |           |           | Plan po zmianach | Wykonanie |
|                                                                                 | mln zł    |           |           |                  |           |
| OGÓŁEM, w tym:                                                                  | 197.849,1 | 193.481,8 | 207.252,8 | 233.823,8        | 228.583,8 |
| Dotacje dla państwowych funduszy celowych                                       | 53.712,6  | 47.201,8  | 59.844,8  | 62.788,4         | 62.512,9  |
| Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego                         | 50.965,4  | 50.904,5  | 51.048,8  | 52.746,0         | 52.739,0  |
| Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego                           | 21.682,9  | 23.259,5  | 23.610,0  | 43.526,2         | 42.941,2  |
| Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich | 42.474,7  | 41.022,4  | 38.064,8  | 37.265,0         | 33.975,5  |
| Dotacje podmiotowe                                                              | 19.291,9  | 20.428,0  | 21.238,8  | 23.294,8         | 23.079,9  |

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

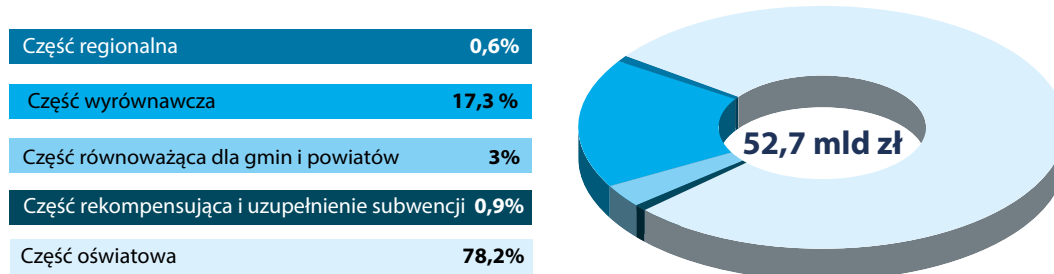
Zasady ustalania subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego reguluje ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wysokość kwot przeznaczonych na poszczególne części subwencji oraz wysokość wpłat jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej, w podziale na poszczególne stopnie jednostek samorządu terytorialnego. W znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2016 wydatki budżetowe na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego zaplanowano w kwocie 52.746,0 mln zł<sup>161</sup>. Zrealizowano niemal 100,0% planu po zmianach.

Na subwencję ogólną składają się:

- część oświatowa dla gmin, powiatów i województw,
- część wyrównawcza dla gmin, powiatów i województw,
- część równoważąca dla gmin i powiatów,
- część regionalna dla województw,
- część rekompensująca dla gmin,
- uzupełnienie subwencji.

<sup>161</sup> Bez wydatków majątkowych w kwocie 297,1 mln zł.

Infografika 19. Struktura wydatków na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w 2016 r.



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2016 r. największy udział, wynoszący ponad 78% subwencji, przypadął na część oświatową i w porównaniu do 2015 r. zmniejszył się o 0,8 punktu procentowego. Część oświatowa subwencji ogólnej stanowi istotne źródło finansowania oświaty i wychowania z wydatków publicznych. Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. W 2016 r. kwota ta została rozdzielona pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na podstawie algorytmu określonego w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016<sup>162</sup>.

W 2016 r. część oświatowa subwencji ogólnej została przekazana wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego (2.478 gminom, w tym 66 miastom na prawach powiatu, 314 powiatom i 16 województwom) w łącznej kwocie 41.496,9 mln zł, co odpowiadało 102,8% kwoty w 2015 r.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej obejmuje kwotę podstawową i kwotę uzupełniającą<sup>163</sup>. Kwota podstawowa przekazywana jest tym jednostkom samorządu terytorialnego, w których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest mniejszy od wskaźnika dochodów podatkowych wyliczonego odpowiednio dla wszystkich gmin<sup>164</sup>, powiatów i województw<sup>165</sup>.

W ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano 9.171,9 mln zł, tj. niemal 100% planu po zmianach. Kwota ta była wyższa o 503,9 mln zł, tj. 5,8% od kwoty przekazanej w 2015 r. Część wyrównawczą subwencji ogólnej z części gminnej otrzymało 2.138 gmin (w tym 25 miast na prawach powiatu<sup>166</sup>), z części powiatowej – 287 powiatów, a z części dla województw – 14 województw.

<sup>162</sup> Dz.U. poz. 2294.

<sup>163</sup> Jeżeli wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych jest wyższy od 150% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, kwota uzupełniająca nie jest przekazywana.

<sup>164</sup> Dla gmin wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych uprawniających do otrzymania kwoty podstawowej musi być mniejszy od 92% tego wskaźnika dla wszystkich gmin.

<sup>165</sup> Art. 20 ust. 2, art. 22 ust. 2 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>166</sup> 15 miast na prawach powiatu otrzymało część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin i dla powiatów, trzy miasta na prawach powiatu otrzymały tylko część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin, a siedem miast na prawach powiatu otrzymało tylko część wyrównawczą subwencji ogólnej dla powiatów.



Część równoważąca i regionalna subwencji ogólnej w 2016 r. była równa wielkości obowiązkowych wpłat jednostek samorządu terytorialnego, w których wskaźniki dochodów podatkowych przekraczały 150% średnich dochodów podatkowych w przypadku gmin i 110% średnich dochodów podatkowych w przypadku powiatów i województw<sup>167</sup>. Uzyskane środki były następnie redystrybuowane między jednostki samorządu terytorialnego na podstawie kryteriów podziału określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dla poszczególnych stopni samorządu terytorialnego<sup>168</sup>. Część równoważącą i część regionalną subwencji ogólnej w łącznej kwocie 1.915,5 mln zł, równej 103,2% kwoty z 2015 r. przekazano 1.478 gminom (w tym 66 miastom na prawach powiatu<sup>169</sup>), 312 powiatom oraz 15 województwom.

Część rekompensującą subwencji ogólnej, w łącznej wysokości 12,3 mln zł, przekazano na rachunki 19 gmin wymienionych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 16 września 2016 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2015<sup>170</sup>.

W ramach uzupełnienia subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano środki z rezerw subwencji ogólnej w kwocie 142,5 mln zł. Część uzupełnienia subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego w kwocie 103,5 mln zł została rozdysponowana między 428 gmin (w 2015 r. – 390 gmin) i 286 powiatów (w 2015 r. – 289), stosownie do wymogu określonego w art. 36a ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz zgodnie z zasadami podziału rezerwy subwencji ogólnej na rok 2016 przyjętych przez Zespół do spraw Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Środki w ramach subwencji ogólnej przekazano jednostkom samorządu terytorialnego w prawidłowych kwotach, z zachowaniem terminów określonych w art. 34 ust. 1 pkt 1–3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich wyniosły 33.975,5 mln zł, w tym ponad 70% stanowiły środki w części *Rozwój wsi* dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w kwocie 25.455,6 mln zł. Środki zostały przeznaczone na finansowanie mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej, w tym przede wszystkim na:

- płatności bezpośrednie finansowane z udziałem Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji w kwocie 21.032,2 mln zł dotyczące między innymi Jednolitej Płatności Obszarowej, płatności z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska oraz wsparcia produkcji,
- działania finansowane z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 (3.847,9 mln zł).

Wzrost dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego o 19.331,2 mln zł (z 23.610 mln zł do 42.941,2 mln zł) był wynikiem zmiany zakresu dotowanych zadań, wynikających z przekazania wyższych środków jednostkom samorządu terytorialnego w szczególności na realizację świadczeń wychowawczych stanowiących pomoc państwa w wychowywaniu dzieci.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawami ustrojowymi, dotacje te są przekazywane przez ministrów, wojewodów oraz dysponentów innych części budżetowych na dofinansowanie zadań:

<sup>167</sup> Art. 29-30 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>168</sup> Art. 21a, art. 23a oraz art. 70b (dla województw) ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>169</sup> 51 miast na prawach powiatu otrzymało część równoważącą subwencji ogólnej dla miast i dla powiatów, pozostałe 15 miast na prawach powiatu otrzymało tylko część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

<sup>170</sup> Dz.U. poz. 1562.

- z zakresu administracji rządowej,
- własnych,
- na podstawie porozumień z organami administracji rządowej.

Dotacje celowe przekazane z budżetów wojewodów stanowiły prawie 100% wielkości ogółu dotacji na zadania bieżące jednostek samorządu terytorialnego. Najwyższe kwoty przeznaczono na zadania z zakresu pomocy społecznej, bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej, oświaty i wychowania, rolnictwa i łowiectwa, transportu i łączności oraz ochrony zdrowia.

Dotacje podmiotowe w 2016 r. były niższe niż planowano o 0,9%, jednak na przestrzeni trzech ostatnich lat wzrosły o blisko 20%. Największe kwoty dotacji podmiotowych przeznaczono na działalność dydaktyczną szkół wyższych, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz jednostki naukowe w części *Nauka*. Łącznie dotacje dla tych podmiotów stanowiły w 2016 r. ponad 75% dotacji podmiotowych ogółem.

Dotacje przedmiotowe są to środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Dotacje przedmiotowe mogą być udzielane na podstawie odrębnych ustaw lub przepisów Unii Europejskiej, z uwzględnieniem równoprawności, dla przedsiębiorców wytwarzających określone rodzaje wyrobów lub świadczących określone rodzaje usług oraz dla podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa.

Przedmiot i kwoty dotacji przedmiotowych ustala się w ustawie budżetowej<sup>171</sup>. Dotacje przedmiotowe przekazuje się na dofinansowanie:

- posiłków sprzedawanych w barach mlecznych<sup>172</sup>,
- przesyłek ustawowo zwolnionych z opłat pocztowych na zasadach określonych w odrębnych przepisach<sup>173</sup>,
- podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego i kształcenia ogólnozawodowego,
- zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa w zakresie: postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej, ochrony roślin, rolnictwa ekologicznego,
- krajowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów<sup>174</sup>.

Wydatki na dotacje przedmiotowe zostały zrealizowane w wysokości 98,7% planu po zmianach i stanowiły znikomy odsetek w grupie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dotacje i subwencje.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2016 Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała prawidłowość udzielania dotacji z budżetu państwa przez 58 dysponentów, w tym 16 wojewodów oraz wykorzystania dotacji przez 104 beneficjentów, w tym wybrane jednostki samorządu terytorialnego, ośrodki pomocy społecznej, uczelnie wyższe, kopalnie, a także PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

<sup>171</sup> Art. 130 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>172</sup> Art. 7a ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.).

<sup>173</sup> Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2016 r. poz. 1113, ze zm.).

<sup>174</sup> Art. 8b ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2012 r. poz. 1138, ze zm.).

Kontrola prawidłowości udzielania dotacji potwierdziła, że dotacje udzielane były w większości zgodnie z obowiązującymi przepisami, głównie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych jednostek dotowanych. Środki przekazane w formie dotacji wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w zawartych umowach, co pozwoliło na osiągnięcie zakładanych efektów.

Niemniej jednak w 11 częściach, w tym dwóch województwach Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia do prawidłowości udzielania dotacji. Dotyczyły one:

- naruszenia przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego trybu i zasad udzielania dotacji Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. Hipolita Cegielskiego w Gnieźnie przy udzielaniu dotacji celowej na kwotę 2,0 mln zł na inwestycje z pominięciem przepisów rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie trybu udzielania oraz zasad i trybu rozliczania dotacji na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji uczelni publicznej<sup>175</sup>;  
Minister nie wyegzekwował również zwrotu części nieprawidłowo wykorzystanej dotacji udzielonej Politechnice Śląskiej w Gliwicach na realizację zadania inwestycyjnego *Przebudowa budynku przy ul. Towarowej 5 w Gliwicach wraz z adaptacją na potrzeby dydaktyczno-laboratoryjne oraz modernizacją gospodarki wodno-ściekowej* (część *Szkolnictwo wyższe*);
- rozdysponowania przez Ministra Zdrowia dotacji podmiotowej dla Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego w kwocie 56,2 mln zł w oparciu o nieprzejrzyste i nieobiektywne kryteria; dotację przyznano ze środków przeznaczonych na działalność dydaktyczną wyższych uczelni oraz pomoc materialną dla studentów i doktorantów, pomimo że zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>176</sup> CMPK nie jest szkołą wyższą (część *Zdrowie*);
- wydatkowania przez Ministra Zdrowia 10,0 mln zł na dotacje na zadania wykonywane przez izby lekarskie w latach 2005–2015 bez rzetelnej wyceny realizowanych zadań; brak rzetelnej wyceny zrealizowanych zadań nie pozwalał na prowadzenie negocjacji w oparciu o kalkulację kosztową, także przekazanie dotacji w kwocie 6,0 mln zł izbom lekarskim w 2016 r. na zadania wykonane w 2016 r. odbyło się na tych samych zasadach (część *Zdrowie*);
- zmiany zasad przyznawania dotacji po przeprowadzeniu naboru ofert oraz nielimitowania łącznej kwoty dotacji udzielanych przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w wyniku weryfikacji ocen ekspertów w konkursach *Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014–2020* (część *Zabezpieczenie społeczne*);
- nieprzekazania jednostkom samorządu terytorialnego przez dyrektorów 19 delegatur Krajowego Biura Wyborczego dotacji na wybory samorządowe w toku kadencji w łącznej kwocie 186,3 tys. zł przed terminem wyborów (część *Krajowe Biuro Wyborcze*);
- zaplanowania środków na dotację do posiłków w barach mlecznych na poziomie wyższym o 31,6% (4,8 mln zł) od potrzeb zgłaszanych przez izby skarbowe (część *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*);
- niecelowego zwiększenia dotacji celowej dla Instytutu Łączności o kwotę 890,8 tys. zł w związku ze zmianą (w trakcie trwania umowy) zasad naliczania kosztów ogólnych jednostki; w rezultacie narzut kosztów ogólnych w stosunku do kosztu bezpośredniego wykonywanych zadań wzrósł z 20% do 56,3%; zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zwiększanie kwoty dotacji o ponie-

<sup>175</sup> Dz.U. Nr 179, poz. 1068.

<sup>176</sup> Dz.U. poz. 1842, ze zm.

- sione przez jednostkę koszty ogólne powoduje, iż przekazana dotacja traci charakter dotacji celowej na rzecz dotacji podmiotowej (część *Informatyzacja*);
- braku możliwości zweryfikowania przychodów i kosztów wykazywanych przez Polską Agencję Prasową, stanowiących podstawę określenia wysokości dotacji w związku z wycofaniem przez Ministra Skarbu Państwa projektu zmiany ustawy o Polskiej Agencji Prasowej (część *Skarb Państwa*);
  - opóźnień w rozliczeniu dotacji; w przypadku czterech z 11 badanych umów dotacji w części *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne* zatwierdzenie przedłożonego rozliczenia dotacji odbyło się z opóźnieniem wynoszącym od 8 do 23 dni w stosunku do obowiązującego 30-dniowego terminu rozliczenia; natomiast w części *Sprawy zagraniczne* w przypadku dwóch z 22 badanych umów dotacji zatwierdzenie rozliczenia dotacji nastąpiło z opóźnieniem wynoszącym 26 i 64 dni w stosunku do obowiązującego 60-dniowego terminu;
  - niepodejmowania wystarczających działań celem wyeliminowania pozostającego w dyspozycji Samorządu Województwa Lubelskiego na koniec poszczególnych miesięcy 2016 r. nadmiaru środków finansowych, pochodzących z dotacji celowej na sfinansowanie dopłat do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w krajowej komunikacji autobusowej; stan niewykorzystanych środków na koniec poszczególnych miesięcy wynosił od 624,5 tys. zł na koniec lipca do 2.610,8 tys. zł na koniec stycznia 2016 r. (część *województwo lubelskie*);
  - nieprzeprowadzenia żadnej z sześciu zaplanowanych w I półroczu 2016 r. problemowych kontroli w zakresie realizacji wydatków budżetu państwa dokonywanych w związku z wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej (część *województwo dolnośląskie*).

Dysponenti części w większości przypadków, stosownie do art. 175 ustawy o finansach publicznych, sprawowali nadzór i kontrolę nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji udzielonych z budżetu państwa. Ustalenia kontroli wskazują jednakże na potrzebę zwiększenia nadzoru dysponentów nad wykorzystaniem udzielanych dotacji, w szczególności wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań finansowanych lub dofinansowanych z dotacji celowych z budżetu państwa oraz nad rzetelnością określania środków niezbędnych na realizację tych zadań.

Kontrolą wykonania budżetu państwa w 2016 r. objęto ponadto dysponentów zespołów ratownictwa medycznego stanowiących jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego.

System Państwowego Ratownictwa Medycznego został stworzony, aby zapewnić pomoc każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Warunkiem uczestnictwa zespołów ratownictwa medycznego w systemie Państwowego Ratownictwa Medycznego jest zawarcie przez ich dysponentów umów z dyrektorami oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) na udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej i wykonywanie medycznych czynności ratunkowych. Zapewnienie funkcjonowania Państwowego Ratownictwa Medycznego należy do zadań wojewodów, jednak zgodnie z ustawą z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym<sup>177</sup> (dalej ustawa o ratownictwie medycznym), wojewoda powierza dyrektorowi oddziału wojewódzkiego NFZ przeprowadzenie postępowania o zawarcie umów na wykonywanie zadań zespołów ratownictwa medycznego, zawieranie, rozliczanie i kontrolę wykonania tych umów.

<sup>177</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1868.

Środki na ich finansowanie wojewoda przekazuje w formie dotacji celowej, w trybie i na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.

Ocenie poddano realizację postanowień umów zawartych przez 16 dysponentów zespołów ratownictwa medycznego z oddziałami wojewódzkimi Narodowego Funduszu Zdrowia na udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej i wykonywanie medycznych czynności ratunkowych.

W urzędach wojewódzkich w zakresie środków przekazywanych zespołom ratownictwa medycznego stwierdzono między innymi, że:

- Wojewoda Lubelski nie zapewnił bieżącego przekazywania do Lubelskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia informacji na temat przypadków nieudzielania przez zespoły ratownictwa medycznego świadczeń finansowanych z dotacji celowej budżetu państwa, co skutkowało brakiem możliwości zweryfikowania prawidłowości naliczania należności za zabezpieczenie rejonu operacyjnego,
- Wojewoda Wielkopolski bez podstawy prawnej zatrzymał do swojej dyspozycji kwotę 223,6 tys. zł przeznaczoną na finansowanie zespołów ratownictwa medycznego.

Kontrole wykorzystania udzielonych w 2016 r. dotacji u beneficjentów potwierdziły prawidłowe wykorzystanie dotacji na:

- utrzymanie, zabezpieczenie i ratowanie zabytkowych części zakładów górniczych oraz całkowitą likwidację niezabytkowych części kopalni, udzielonych przez Ministra Energii spółkom Kopalnia Soli „Wieliczka” S.A., Kopalnia Soli „Bochnia” sp. z o.o. oraz Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrzu; w 2016 r. objęci kontrolą beneficjenci wykorzystali łącznie dotacje w kwocie 78,1 mln zł; wszystkie podmioty wykonały zadania przewidziane w umowach o dotacje,
- dofinansowanie kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową oraz kosztów ochrony tej infrastruktury udzielonej PKP PLK S.A.; z tego tytułu w 2016 r. spółka wykorzystwała dotacje z budżetu państwa w łącznej wysokości 2.743,7 mln zł; wykorzystanie dotacji pozwoliło zwiększyć punktualność pociągów pasażerskich i towarowych (w porównaniu do roku 2014 odpowiednio o 3,2% oraz 6,4%), ograniczyć liczbę wypadków (w porównaniu do 2014 r. o 40%) oraz zmniejszyć ograniczenia prędkości.

Kontrolą objęto również wykorzystanie dotacji na łączną kwotę 2.437,8 mln zł na działalność dydaktyczną oraz na pomoc materialną dla uczniów i studentów przez dziewięć uczelni wyższych, w tym pięć uczelni medycznych. Pozytywnie oceniono wykorzystanie dotacji z budżetu państwa przez cztery uczelnie, w pozostałych Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia.

W czterech uczelniach (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytet Jagielloński, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Uniwersytet Medyczny w Łodzi) stwierdzono nieprawidłowości lub uchybienia w prowadzonych przez komisje stypendialne postępowaniach o przyznanie pomocy materialnej studentom, polegające najczęściej na:

- niewyegzekwowaniu od studentów oświadczenia o niepobieraniu pomocy materialnej na więcej niż jednym kierunku,
- przyznawaniu świadczeń na okresy dłuższe niż wynikało to z uprawnień studentów do ich pobierania,
- braku dokumentów wymaganych przez uczelnie dla potwierdzenia zasadności przyznania stypendium,
- braku adnotacji w stosownych formularzach potwierdzających sprawdzenie kompletności złożonych dokumentów.

W kontroli Uniwersytetu Jagiellońskiego stwierdzono jeden przypadek przyznania stypendium w zawyżonej wysokości (łącznie kwota nadpłaty wyniosła 3,0 tys. zł), natomiast jednemu studentowi nie wypłacono należnego stypendium (za dwa miesiące). Na Uniwersytecie Medycznym w Łodzi przyznano dotacje większej liczbie studentów, niż wynikało to z zasad przyjętych na uczelni.

Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego w Warszawie oraz Uniwersytet Medyczny w Białymstoku nie zawarły w części umów dotyczących korzystania z bazy klinicznej na potrzeby naukowo-dydaktyczne wszystkich elementów przewidzianych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej.

Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego w Warszawie nie wypłaciło dodatkowego wynagrodzenia pracownikom, którzy przekroczyli maksymalny roczny wymiar obowiązujących ich godzin dydaktycznych. Uniwersytet Medyczny w Łodzi zawyżył koszty finansowane dotacją, nieprawidłowo ujmując część kosztów, wynikających z dwóch umów, w całości jako koszty prowadzenia studiów stacjonarnych, pomimo że koszty te dotyczyły częściowo studiów niestacjonarnych, finansowanych ze środków własnych uczelni.

W 47 jednostkach samorządu terytorialnego i 44 ośrodkach pomocy społecznej szczegółowym badaniem objęto wykorzystanie dotacji w ramach Programu *Rodzina 500 plus* oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego. W jednostkach samorządu terytorialnego badanie dotyczyło również dotacji z zakresu spraw obywatelskich<sup>178</sup>. Jednocześnie kontrolą w 16 urzędach wojewódzkich objęto prawidłowość udzielenia dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich, wspierania rodziny, ratownictwa medycznego oraz zrównoważonego rozwoju transportu.

Najwyższa Izba Kontroli w zdecydowanej większości przypadków pozytywnie oceniła wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji z budżetu państwa.

Dotacje na wsparcie rodziny oraz świadczenia z funduszu alimentacyjnego przekazywane były w kwotach i terminach pozwalających na realizację zadań. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację zadań i dotyczyły w większości błędów w sprawozdawczości, prowadzenia ksiąg rachunkowych ośrodka pomocy społecznej przez urząd gminy pomimo braku właściwej uchwały Rady Gminy, niesporządzania planów finansowych ośrodków pomocy społecznej, podejmowania ze zwłoką działań wobec dłużników alimentacyjnych bądź niepodejmowania niektórych przewidzianych prawem działań, a także błędów formalnych w przyjmowanych i rozpatrywanych wnioskach (np. brak podpisów, brak załączników) oraz wydawanych decyzjach (np. nieprawidłowe pouczenie, nieprawidłowo wskazany organ).

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli przeanalizowała również sposób naliczania i rozliczania dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich. W ustawie budżetowej na rok 2016 zostały one ponownie zaplanowane przy przyjęciu jednolitego dla wszystkich województw sposobu kalkulacji wysokości kosztów tych zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>179</sup>. Dokonana standaryzacja miała na celu ujednolicenie w skali całego kraju sposobu naliczania dotacji na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich. Rozliczenia dotacji dokonane przez wojewodów na realizację zadań zleconych gminom

<sup>178</sup> Zadania określone w ustawach: z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 2064 ze zm.), z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. z 2016 r. poz. 391, ze zm.) oraz z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2017 r. poz. 657).

<sup>179</sup> Naliczanie wielkości dotacji następuje według kryterium liczby zrealizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego spraw, z uwzględnieniem ujednoliconego czasu realizacji zadań oraz przyjętej stawki roboczogodziny.



z zakresu spraw obywatelskich, według algorytmu wynikającego z wytycznych Ministra Finansów, wykazywały w przypadku części gmin, przeszacowanie dotacji na te zadania.

Analiza wyników kontroli przeprowadzonej w urzędach wojewódzkich, gminach i ośrodkach pomocy społecznej dotycząca naliczania i rozliczania kwot dotacji na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich wskazuje na niejednolite postępowanie wojewodów przy realizacji wytycznych Ministra Finansów w zakresie naliczania i rozliczania dotacji:

- dwóch (Wojewoda Wielkopolski i Dolnośląski) z 16 wojewodów przekazało dotacje w kwocie wyższej niż wynikająca z przyjętego algorytmu (Wojewoda Wielkopolski zwiększył wybranym gminom plan dotacji z przeznaczeniem na wypłatę wynagrodzeń, a Wojewoda Dolnośląski uznał za zasadne przekazywanie gminom minimalnej kwoty dotacji, która pozwalała na utrzymanie jednego etatu realizującego te zadania);
- dwunastu wojewodów w każdym przypadku, gdy wystąpiło niedoszacowanie w roku poprzednim, zwiększało o kwotę niedoszacowania plan dotacji w następnym roku; czterech Wojewodów: Świętokrzyski, Pomorski, Lubelski i Wielkopolski nie stosowało tego mechanizmu, z tym, że Wojewoda Świętokrzyski, kierując się zasadą roczności budżetu, w ogóle nie dokonywał zwiększenia planu wydatków, a Wojewoda Lubelski dokonywał jedynie zwiększenia planu wydatków gminom, gdzie niedobór środków stanowił ponad 1% planu i tylko gminom, które wystąpiły z takim wnioskiem.

Kolejnym obszarem, w którym stwierdzono niejednolite podejście wojewodów jest sprawozdawczość. Zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, przewodniczący zarządów jednostek samorządu terytorialnego oraz dysponenti środków budżetu państwa przekazujący dotacje na realizację wyżej wymienionych zadań, zobowiązani są do sporządzania sprawozdania Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych im ustawami. W połowie województw wystąpiły przypadki, gdzie gminy wykazały kwotę niedoszacowania w części uzupełniającej sprawozdań Rb-50, wskazując wydatki poniesione w roku bieżącym ze środków własnych w poprzednim roku budżetowym. Przedstawiony wyżej sposób prezentacji jest niezgodny z instrukcją sporządzania sprawozdania, zawartą w rozdziale 9 załącznika nr 39 do wyżej wymienionego rozporządzenia, lecz odzwierciedla stan faktyczny tych rozliczeń. Część uzupełniająca A i B sprawozdania zastrzeżona jest wyłącznie dla dotacji przeznaczonych na zwrot wydatków, a dotacje na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich do takich nie zaliczają się.

Pomimo wprowadzenia w 2016 r. przez wojewodów mechanizmu monitoringu stopnia wykorzystania przekazywanych dotacji, poprzez zobowiązanie gmin do systematycznego (w większości województw – miesięcznego) przesyłania okresowych raportów o realizacji zadań z zakresu spraw obywatelskich, nie zapobiegło to powstaniu w 2016 r. niedoszacowania w przypadku blisko 1/3 gmin. Należy wskazać, że zgodnie z art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, wojewoda zobowiązany jest określić ostateczną kwotę dotacji na zadania zlecone, przekazywaną jednostkom samorządu terytorialnego.

Wojewodowie co do zasady żądali zwrotu przeszacowanej części dotacji na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich<sup>180</sup>. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli rozwiązanie to budzi wątpliwości, gdyż nie znajduje uzasadnienia w przepisach i zasadach prowadzenia działalności przez gminy, w przypadku realizacji przez nie zadań w całości. Podstawę rozliczania dotacji celowych dla gmin na zadania zlecone, w tym z zakresu spraw obywatelskich, stanowi art. 168 ust. 6 ustawy o finansach

<sup>180</sup> Wyjątek stanowiło postępowanie Wojewody Pomorskiego i Dolnośląskiego.



publicznych, zgodnie z którym dotacje na zadania zlecone podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części niewykorzystanej w danym roku, w jakiej dane zadanie nie zostało wykonane. Oznacza to, że jeśli zadanie zostało wykonane w całości, to niezależnie od faktycznych kosztów, gmina nie jest zobowiązana do zwrotu dotacji. Jednak w doktrynie prawnej za wykonanie zadania uznaje się realizację wszystkich spraw/wniosków jakie wpłynęły do gminy, natomiast Minister Finansów i wojewodowie odnoszą zadania faktycznie zrealizowane do liczby zadań szacowanych. Wprowadzony przez Ministra Finansów system nie zapewnił również stosowania jednolitego podejścia w skali całego kraju ani nie przyczynił się do rozwiązania problemu niedofinansowania tych zadań. Wbrew założeniom stosowany system nie wpłynął na poprawę przejrzystości finansów publicznych.

Dokonana przez Najwyższą Izbę Kontroli analiza wyników rocznych rozliczeń<sup>181</sup> przeprowadzonych przez wojewodów wskazuje, iż w 2015 r. w ponad połowie gmin (1.357–58,5%) wystąpiło przeszacowanie (w wyniku realizacji niższej od szacowanej liczby spraw) w łącznej kwocie 14,8 mln zł. Niedooszacowanie (niedobór środków) na kwotę 11,8 mln zł stwierdzono w 890 gminach<sup>182</sup>. Struktura ta nie uległa istotnej zmianie w 2016 r., kiedy to przeszacowanie wystąpiło w przypadku 63,5% gmin (1.472 z 2.319), a niedooszacowanie w 768 gminach. Zmianę odnotowano natomiast w wysokości kwot przeszacowania i niedooszacowania, które wyniosły odpowiednio 10,8 mln zł i 3,8 mln zł, tj. o blisko 25% i 60% mniej niż rok wcześniej.

Powyższa analiza nie potwierdza stanowiska Ministerstwa Finansów, że sytuacja niedoboru środków co do zasady dotyczyć mogła przede wszystkim pierwszego roku funkcjonowania nowego systemu naliczania tych dotacji i obowiązywania zmienionych przepisów w zakresie odmiejszczenia wielu czynności z obszaru stanu cywilnego.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli zbadała również realizację postanowień umów na wykonywanie zadań przez 16 dysponentów zespołów ratownictwa medycznego, z czego połowę oceniła pozytywnie.

U 10 dysponentów zespołów stwierdzono przekroczenia czasu dojazdu do miejsca zdarzenia od momentu otrzymania zgłoszenia<sup>183</sup> (od 2,9% do 23,7% wyjazdów w próbie objętej kontrolą). Najczęściej przekroczenia czasu wyjaśniano dużą liczbą jednoczesnych zgłoszeń w danym rejonie, trudnymi warunkami drogowymi i atmosferycznymi, błędnie lub niedokładnie podanym adresem zdarzenia oraz dużymi odległościami do niektórych miejscowości od miejsca stacjonowania karetek.

U dwóch dysponentów zespołów stwierdzono przypadki wyjazdów zespołów specjalistycznych bez lekarza w składzie zespołu, pomimo wymogu określonego w ustawie o ratownictwie medycznym. U dwóch innych stwierdzono natomiast, że lekarze i ratownicy medyczni pełnili dyżury w wymiarze uniemożliwiającym zachowanie dobowych norm wypoczynku wynikających z Kodeksu pracy, co w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie dawało rękojmi udzielania świadczeń w sposób bezpieczny zarówno dla pacjentów, jak i personelu. Ponadto, jak stwierdzono, zbyt długie dyżury uniemożliwiały ratownikom medycznym wypełnienie ustawowego obowiązku doskonalenia zawodowego. Wskazuje to na występujące w zespołach problemy z zatrudnieniem wystarczającej liczby wykwalifikowanych pracowników.

<sup>181</sup> Z analizy wyłączono województwo podkarpackie z uwagi na odmienne podejście do definicji przeszacowania.

<sup>182</sup> W województwie lubuskim w wyniku rozliczenia 2015 r. nie wystąpiły przypadki niedooszacowania i przeszacowania.

<sup>183</sup> Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym maksymalny czas dotarcia zespołu ratownictwa medycznego nie może być dłuższy niż 15 minut w mieście powyżej 10 tysięcy mieszkańców i 20 minut poza miastem powyżej 10 tysięcy mieszkańców.

Jako jedną z przyczyn niewystarczającej liczby pracowników wskazano, narastający już od kilku lat, brak lekarzy, którzy spełniają warunki określone przepisami i chcą podjąć pracę w ratownictwie medycznym. Ograniczenie możliwości pracy w zespołach ratownictwa medycznego lekarzom nieposiadającym odpowiednich specjalizacji uniemożliwiło przyjmowanie chętnych, którzy w trakcie pracy w zespołach uzyskiwaliby odpowiednie specjalizacje. Założenie w art. 57 ustawy, że w systemie Państwowe Ratownictwo Medyczne do roku 2020 pracować będą wyłącznie lekarze posiadający specjalizację z medycyny ratunkowej albo, którzy ukończyli co najmniej drugi rok specjalizacji w zakresie medycyny ratunkowej nie było realizowane z uwagi na małą atrakcyjność tej specjalizacji. Inną ze wskazywanych przyczyn może być niedostateczny poziom finansowania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego utrzymywany od ośmiu lat na tym samym poziomie, a tym samym większa atrakcyjność pracy w innych podmiotach leczniczych.

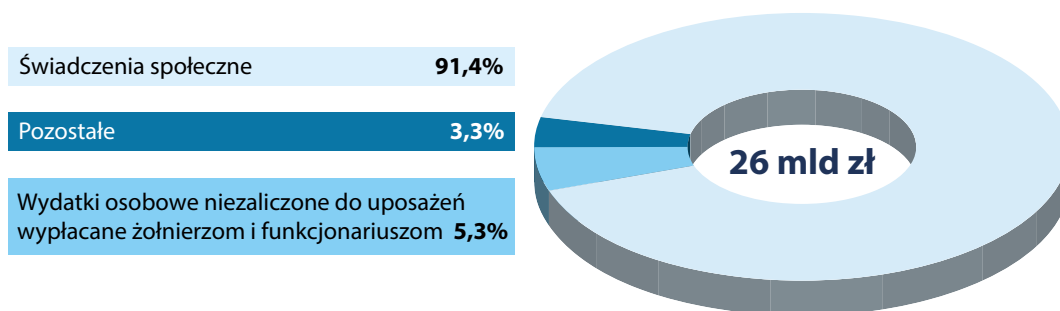
U czterech kontrolowanych dysponentów zespołów stwierdzono przypadki nieprzestrzegania zapisów umów z NFZ, polegających między innymi na niezgłaszaniu lub zgłaszaniu z opóźnieniem do NFZ podwykonawców lub pracowników bezpośrednio związanych z wykonywaniem umowy, a także danych o wykorzystywanym przy realizacji umowy sprzęcie oraz przekazywaniu dokumentów rozliczeniowych z opóźnieniem. W jednym przypadku stwierdzono brak niektórych elementów wyposażenia karetki, które jednak możliwe były do zastąpienia elementami będącymi na wyposażeniu ambulansu. U jednego dysponenta stwierdzono, że 0,3% wyjazdów zespołu stanowił tzw. transport sanitarny międzyszpitalny, czyli przewozy pacjentów pomiędzy szpitalami, co było niezgodne z postanowieniami umowy z NFZ. W jednym zespole stwierdzono, że niektórzy ratownicy medyczni prowadzili specjalistyczne środki transportu sanitarnego bez aktualnego zezwolenia na kierowanie pojazdami uprzywilejowanymi.

#### 2.2.2.2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych

W 2016 r. wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 26.006,2 mln zł i w porównaniu do 2015 r. zwiększyły się o 1.320,7 mln zł, tj. o 5%. Udział tych wydatków w wydatkach ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich zwiększył się o 0,1 punktu procentowego i wynosił 6,3%. W latach 2013–2016 udział ten kształtował się na względnie stałym poziomie, tj. od 6,2% do 6,3%.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych obejmują wydatki budżetu państwa, przekazywane bezpośrednio do uprawnionych osób fizycznych, na podstawie odrębnych przepisów. Są to świadczenia wypłacane w postaci emerytur, rent, zasiłków rodzinnych, stypendiów, odszkodowań, rekompensat, ryczałtów, diet oraz nagród o charakterze specjalnym.

Infografika 20. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2016 r.



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

Podobnie jak w latach wcześniejszych, dominującą pozycją (91,4%) w tej grupie były wydatki na świadczenia społeczne, które w 2016 r. wyniosły 23.769,8 mln zł i w porównaniu do 2015 r. wzrosły o 5,6%. W okresie ostatnich czterech lat ich udział utrzymywał się na dość stałym poziomie (od 90,5% w 2013 r. do 91,2% w 2015 r.). Zasady naliczania i wypłacania świadczeń na rzecz osób fizycznych regulowane są przez wiele aktów prawnych. Zasady nabywania prawa do świadczeń i ich naliczania są odmiennie ustalane w zależności na przykład od wieku osoby uprawnionej czy daty nabycia uprawnienia do świadczeń. System świadczeń na rzecz osób fizycznych jest zróżnicowany wewnętrznie. W związku z tym świadczenia na rzecz osób fizycznych wypłacane są przez różne organy (za pośrednictwem różnych jednostek) między innymi przez:

- Ministerstwo Obrony Narodowej (Wojskowe Biura Emerytalne) dla żołnierzy, sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku oraz członków ich rodzin,
- Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych dla funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej oraz członków ich rodzin,
- Ministerstwo Sprawiedliwości oraz sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne, Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny dla sędziów w stanie spoczynku oraz członków ich rodzin,
- Instytut Pamięci Narodowej i jednostki organizacyjne prokuratury dla prokuratorów w stanie spoczynku i ich rodzin,
- Biuro Emerytalne Służby Więziennej dla funkcjonariuszy służby więziennej w stanie spoczynku,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom w 2016 r. wyniosły 1.375,9 mln zł, co w porównaniu do 2015 r. (1.293,2 mln zł) stanowiło wzrost o 6,4%. Udział tych wydatków w wartości świadczeń na rzecz osób fizycznych w 2016 r. wyniósł 5,3% i w porównaniu do 2015 r. był wyższy o 0,1 punktu procentowego. Przeznaczone zostały przede wszystkim na świadczenia wypłacane w częściach: *Obrona narodowa*, *Sprawy wewnętrzne* oraz *Sprawiedliwość* na wypłaty dodatków zagranicznych dla żołnierzy pełniących służbę w Polskich Kontyngentach Wojskowych i wojskowych dyplomatów pełniących służbę w placówkach zagranicznych - przedstawicielstwach wojskowych, dodatków wojennych, gratyfikacji urlopowych, odpraw pośmiertnych, stypendiów, świadczeń emerytalno-rentowych, równoważników pieniężnych za brak lokalu mieszkalnego, za remont lokalu mieszkalnego, dopłat do wypoczynku dla funkcjonariuszy i ich rodzin oraz uposażeń dla prokuratorów w stanie spoczynku, uposażeń rodzinnych oraz dodatków do tych uposażeń.

Kontrola próby wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych w częściach *Sprawy wewnętrzne*, *Obrona narodowa*, *Sprawiedliwość*, *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* oraz *Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury*<sup>184</sup> potwierdziła, że środki wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, w sposób celowy.

### 2.2.2.3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych

W 2016 r. wydatki bieżące jednostek budżetowych ujęte w budżecie państwa i budżecie środków europejskich wyniosły 66.896,9 mln zł, w tym 59,0 mln zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2016 roku. W latach 2013–2016 wydatki w tej grupie sukcesywnie wzrastały, jednak w 2016 r. wzrost ten był największy i wyniósł 3.545,8 mln zł, tj. 5,6%.

<sup>184</sup> Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w tych częściach stanowiły 92,5% ogółu wszystkich świadczeń.

Udział wydatków bieżących jednostek budżetowych w budżecie państwa i budżecie środków europejskich w latach 2013–2016 kształtował się w przedziale 15,7%–16,2%.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych w ostatnich czterech latach ponoszone były głównie z budżetu państwa. Wydatki budżetu środków europejskich stanowiły jedynie od 1,0% do 1,6% całości wydatków. W 2016 r. wydatki poniesione z budżetu państwa wyniosły 66.164,0 mln zł i były o 3.420,0 mln zł, tj. o 5,5% wyższe niż w 2015 r. Wydatki z budżetu środków europejskich wyniosły 101,9 mln zł i były o 505,1 mln zł niższe niż w roku poprzednim. Wynikało to zarówno z zakończenia realizacji programów operacyjnych w ramach PF 2007–2013 oraz faktu, że realizacja programów w ramach PF 2014–2020 była dopiero w początkowej fazie.

Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi w kwocie 41.528,2 mln zł, których udział w wydatkach bieżących jednostek budżetowych ogółem w latach 2013–2016 kształtował się na zbliżonym poziomie od 62,1% do 63,6%. Znaczące były również wydatki na zakupy towarów i usług – 18.023,8 mln zł (27,0%) i pozostałe wydatki, które wyniosły 7.344,9 mln zł (10,9%), w tym: składki do organizacji międzynarodowych, wynagrodzenia bezosobowe, podróże krajowe i zagraniczne, równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy, koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

Na koniec 2016 r. w wydatkach bieżących jednostek budżetowych wystąpiły zobowiązania wymagalne na kwotę 25,4 mln zł, w tym:

- 15,8 mln zł stanowiły niezapłacone składki na rzecz Konwencji Ottawskiej i operacji pokojowych ONZ w części *Sprawy zagraniczne*,
- 4,3 mln zł zasądzone przez sądy odszkodowania na rzecz osób fizycznych, (które stają się wymagalne w dacie uprawomocnienia się wyroków), koszty postępowania sądowego oraz wynagrodzenia bezosobowe, związane z postępowaniami sądowymi (wynagrodzenia biegłych i tłumaczy przysięgłych) w części *Sądy powszechne*,
- 1,5 mln zł koszty postępowań sądowych i przygotowawczych w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, co było wynikiem ujmowania orzeczeń jako zobowiązań wymagalnych pod datą uprawomocnienia.

W 2016 r. kontrola wydatków bieżących jednostek budżetowych, podobnie jak w latach poprzednich wykazała, iż w przeważającej większości środki wydatkowane były celowo i zgodnie z przeznaczeniem.

Wyniki kontroli wskazują między innymi na wydatkowanie środków na kwotę 1,2 mln zł, których termin płatności przypadał na 2017 r. (Ministerstwo Środowiska, Izba Administracji Skarbowej w Poznaniu i Urząd Morski w Szczecinie).

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę między innymi na nieterminowe regulowanie zobowiązań na kwotę 868,4 tys. zł przez Komendę Wojewódzką Policji we Wrocławiu oraz na kwotę 903,4 tys. zł przez Komendę Stołeczną Policji.

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania o udzieleniu zamówienia publicznego na kompleksowe sprzątnięcie oraz Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia podano kryterium oceny wyboru wykonawcy „doświadczenie wykonawcy”, co było niezgodne z art. 91 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych;

Ponadto w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w ramach części *Sprawy zagraniczne* i w Ministerstwie Środowiska Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia co do prawidłowości zlecania zadań jednostkom zewnętrznym. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych dotyczyło to zlecenia wykonania publikacji

„O polskim chlebie”, w przypadku której w zleceniu dokonanym drogą mailową nie określono precyzyjnie przedmiotu zlecenia, sposobu, miejsca i trybu odbioru przedmiotu umowy oraz nie wskazano terminu wykonania czy też kar umownych, co było niezgodne z wewnętrznymi uregulowaniami dotyczącymi zawierania umów. Z przekroczeniem upoważnienia do reprezentowania wykonawcy podpisano również umowę na realizację i emisję dwóch spotów filmowych z wykonawcą na kwotę 120 tys. zł. W Ministerstwie Środowiska w ramach części *Środowisko* w formie ustnej zlecono organizację działań związanych z uczestnictwem Ministra w XXVI Forum Ekonomicznym w Krynicy Zdroju, pomimo że ustalone w Ministerstwie Środowiska procedury kontroli zarządczej nie dopuszczały takiej formy zawarcia umowy. Umowa na kwotę 146,4 tys. zł została podpisana dopiero po miesiącu realizacji usługi.

### Zatrudnienie i wynagrodzenia

W ustawie budżetowej na rok 2016 przyjęto, że wynagrodzenia 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<sup>185</sup>, wyniosą łącznie z rezerwami celowymi 30.064,4 mln zł (bez składek na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy) i w porównaniu do roku 2015 (bez rezerw celowych – 28.016,5 mln zł) wzrosną o kwotę 2.047,9 mln zł, tj. o 7,3%.

W kwocie tej uwzględniono:

- dodatkowe środki dla grup pracowniczych, których wynagrodzenia od 2010 r. kształtowały się na stałym nominalnym poziomie, przy czym kwota ta dotyczyła wyłącznie wynagrodzeń osobowych w państwowych jednostkach budżetowych objętych tą ustawą,
- środki na wynagrodzenia finansowane w ramach dotacji,
- pochodne od wynagrodzeń oraz wydatki, które ustalane są w relacji do wynagrodzeń.

W 2016 r. utworzono dwie rezerwy celowe dla państwowych jednostek budżetowych na łączną kwotę 14,1 mln zł, z czego:

- 2 mln zł z przeznaczeniem na zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań,
- 12,1 mln zł z przeznaczeniem na 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.

W ustawie budżetowej na rok 2016 ustalono, że średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wynosi 0%. Przyjęto również, że:

- kwoty bazowe dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, dla których ma zastosowanie ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r., w tym dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, będą kształtować się na poziomie, który nie został zmieniony od 2009 r., w tym dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na poziomie roku 2008,
- kwota bazowa dla nauczycieli pozostanie na poziomie niezmienionym od 1 września 2012 r.

Pomimo niezwiększenia średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, wzrost ogólnej kwoty na wynagrodzenia w ustawie budżetowej na rok 2016 w porów-

<sup>185</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 966, ze zm.

naniu do roku poprzedniego, związany z wyżej wymienionymi tytułami, spowodował wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia dla pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych.

Do rozliczenia wynagrodzeń i zatrudnienia w 2016 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 2016 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 i ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2016. Załącznik ten nie obejmuje całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, między innymi 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. Najwyższa Izba Kontroli od 2010 r. wskazuje na potrzebę przedstawienia w ustawie budżetowej i sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach.

Tabela 33. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie według statusu zatrudnienia w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                     | 2013     | 2014     | 2015     | 2016     | 5:2   | 5:3   | 5:4   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|-------|-------|-------|
|                                                                                                                                                                                                                   | zł       |          |          |          | %     |       |       |
| 1                                                                                                                                                                                                                 | 2        | 3        | 4        | 5        | 6     | 7     | 8     |
| OGÓŁEM                                                                                                                                                                                                            | 4.443,2  | 4.483,1  | 4.579,0  | 4.822,8  | 108,5 | 107,6 | 105,3 |
| Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń,                                                                                                                                                                  |          |          |          |          |       |       |       |
| w tym:                                                                                                                                                                                                            |          |          |          |          |       |       |       |
| - członkowie korpusu służby cywilnej                                                                                                                                                                              | 4.799,0  | 4.875,6  | 4.995,8  | 5.297,9  | 110,4 | 108,7 | 106,0 |
| - osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe                                                                                                                                                                | 12.636,0 | 12.895,4 | 13.006,3 | 14.371,9 | 113,7 | 111,4 | 110,5 |
| - etatowi członkowie SKO                                                                                                                                                                                          | 8.220,8  | 8.399,5  | 8.528,2  | 8.924,6  | 108,6 | 106,3 | 104,6 |
| - funkcjonariusze Służby Celnej                                                                                                                                                                                   | 5.622,6  | 5.760,5  | 5.837,6  | 6.075,6  | 108,1 | 105,5 | 104,1 |
| - żołnierze zawodowi i funkcjonariusze <sup>2</sup>                                                                                                                                                               | 4.537,2  | 4.537,8  | 4.623,2  | 4.817,6  | 106,2 | 106,2 | 104,2 |
| - sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy | 11.114,6 | 11.699,3 | 12.218,3 | 12.983,7 | 116,8 | 111,0 | 106,3 |
| - pracownicy RCL                                                                                                                                                                                                  | 8.833,3  | 8.860,1  | 8.936,8  | 9.142,2  | 103,5 | 103,2 | 102,3 |
| - eksperci, asesory i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP                                                                                                                                                   | 6.740,8  | 7.011,3  | 7.157,0  | 7.447,1  | 110,5 | 106,2 | 104,1 |
| - etatowi członkowie kolegiów RIO                                                                                                                                                                                 | 8.058,7  | 7.971,4  | 8.245,9  | 8.644,4  | 107,3 | 108,4 | 104,8 |



| Wyszczególnienie <sup>1</sup>                                                                      | 2013    | 2014    | 2015    | 2016     | 5:2   | 5:3   | 5:4   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|----------|-------|-------|-------|
|                                                                                                    | zł      |         |         |          | %     |       |       |
| 1                                                                                                  | 2       | 3       | 4       | 5        | 6     | 7     | 8     |
| - członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP                                           | 9.802,4 | 9.421,1 | 9.506,6 | 10.113,2 | 103,2 | 107,3 | 106,4 |
| - członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej                       | 3.990,0 | 4.044,4 | 3.819,6 | 3.938,3  | 98,7  | 97,4  | 103,1 |
| - nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej | 4.832,8 | 4.875,6 | 4.887,2 | 4.911,6  | 101,6 | 100,7 | 100,5 |
| Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń <sup>2</sup>                                    | 3.239,4 | 3.277,0 | 3.365,4 | 3.664,2  | 113,1 | 111,8 | 108,9 |

<sup>1</sup> Załącznik nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2013, nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2014, 2015 i 2016.

<sup>2</sup> Bez Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2016 r. wyniosło 4.822,8 zł i w porównaniu do 2015 r. (4.579,0 zł) wzrosło o 5,3%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło w porównaniu do roku poprzedniego o 298,8 zł, tj. o 8,9%, a osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 229,7 zł, tj. o 4,7%.

W całym analizowanym okresie lat 2013–2016 odnotowano wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 13,1% na przestrzeni omawianego okresu, a dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 7,6%.

Wyniki kontroli w zakresie realizacji wydatków na wynagrodzenia wskazały, że w Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych, blisko 34 tys. pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń, było zatrudnionych na podstawie Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Wojskowych Jednostek Organizacyjnych Sfery Budżetowej, regulującego między innymi zasady przyznawania dodatku za wysługę lat. Powyższy układ nie został uregulowany wewnętrznymi przepisami pozwalającymi na zwiększanie funduszu wynagrodzeń w przypadku wzrostu tego dodatku. Zabezpieczenie środków budżetowych na ten cel, w tym wynikających ze wzrostu dodatku, pozostawiono pracodawcom i kierownikom wojskowych jednostek budżetowych w ramach przyznanych limitów na wynagrodzenia. Oszacowane przez Inspektorat koszty sfinansowania w 2016 r. zwiększonego dodatku wyniosły 6,2 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła również zastrzeżenia do niektórych umów cywilnoprawnych zawartych w 2016 r. z osobami fizycznymi. Na przykład w Izbie Administracji Skarbowej w Poznaniu, Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej, Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, Krajowym Biurze do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii oraz Urzędzie Morskim w Szczecinie z osobami niebędącymi pracownikami tych jednostek, których przedmiot miał charakter umów o pracę, a zakres przydzielonych obowiązków był tożsamy bądź z regulaminami organizacyjnymi lub zakresem obowiązków pracowników tych jednostek; stwierdzono również, że w Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu, Krajowym Biurze do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii oraz Urzędzie Morskim w Szczecinie zawarto z pracownikami tych jednostek umowy cywilno-prawne na realizację zadań wynikających z zakresu



działalności jednostki bądź będących w zakresie czynności tych pracowników. W powyższych jednostkach zawarto 252 umowy zlecenia ze 160 osobami, na realizację których w 2016 r. poniesiono wydatki w łącznej kwocie 1.265,3 zł.

Tabela 34. Przeciętne zatrudnienie według statusu zatrudnienia w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                     | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 5:2   | 5:3   | 5:4   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|-------|-------|-------|
|                                                                                                                                                                                                                   | osoby   |         |         |         | %     |       |       |
| 1                                                                                                                                                                                                                 | 2       | 3       | 4       | 5       | 6     | 7     | 8     |
| OGÓŁEM                                                                                                                                                                                                            | 503.880 | 504.100 | 501.100 | 501.467 | 99,5  | 99,5  | 100,1 |
| Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń,                                                                                                                                                                  |         |         |         |         |       |       |       |
|                                                                                                                                                                                                                   | 392.647 | 393.438 | 391.064 | 390.977 | 99,6  | 99,4  | 99,9  |
| w tym:                                                                                                                                                                                                            |         |         |         |         |       |       |       |
| - członkowie korpusu służby cywilnej                                                                                                                                                                              | 118.772 | 117.805 | 116.618 | 116.233 | 97,9  | 98,7  | 99,7  |
| - osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe                                                                                                                                                                | 228     | 219     | 224     | 237     | 103,9 | 108,2 | 105,8 |
| - etatowi członkowie SKO                                                                                                                                                                                          | 574     | 564     | 552     | 563     | 98,1  | 99,8  | 102,0 |
| - funkcjonariusze Służby Celnej                                                                                                                                                                                   | 14.404  | 14.313  | 14.151  | 14.107  | 97,9  | 98,6  | 99,7  |
| - żołnierze zawodowi i funkcjonariusze <sup>2</sup>                                                                                                                                                               | 238.027 | 239.864 | 238.971 | 240.095 | 100,9 | 100,1 | 100,5 |
| - sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy | 6.240   | 6.238   | 6.161   | 6.034   | 96,7  | 96,7  | 97,9  |
| - pracownicy RCL                                                                                                                                                                                                  | 157     | 159     | 161     | 169     | 107,6 | 106,3 | 105,0 |
| - eksperci, asesory i aplikanci ekspercy Urzędu Patentowego RP                                                                                                                                                    | 190     | 185     | 190     | 190     | 100,0 | 102,7 | 100,0 |
| - etatowi członkowie kolegiów RIO                                                                                                                                                                                 | 203     | 204     | 202     | 201     | 99,0  | 98,5  | 99,5  |
| - członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP                                                                                                                                                          | 35      | 38      | 38      | 36      | 102,9 | 94,7  | 94,7  |
| - członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej                                                                                                                                      | 961     | 925     | 883     | 856     | 89,1  | 92,5  | 96,9  |
| - nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej                                                                                                                | 12.856  | 12.924  | 12.919  | 12.256  | 95,3  | 94,8  | 94,9  |
| Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń <sup>2</sup>                                                                                                                                                   | 111.233 | 110.662 | 110.036 | 110.490 | 99,3  | 99,8  | 100,4 |

<sup>1</sup> Załącznik nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2013, nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2014, 2015 i 2016.

<sup>2</sup> Bez Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przeciętne miesięczne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych, ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej, wyniosło 501.467 osób. W porównaniu do 2015 r. wzrosło o 367 osób, tj. 0,1%, w porównaniu do lat 2013–2014 było niższe o 0,5%.

W grupie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, po wzroście w latach 2013–2014 z 392.647 do 393.438 osób, w latach 2015–2016 nastąpił spadek przeciętnego zatrudnienia. W 2016 r. wyniosło ono 390.977 osób, tj. 99,4% największego przeciętnego zatrudnienia występującego w analizowanym okresie roku 2014. Przeciętne zatrudnienie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń najpierw obniżyło się w latach 2013–2015 z 111.233 osób do 110.036 osób, a w 2016 r. nieznacznie wzrosło do poziomu 110.490 osób.

Nieprawidłowości w zakresie zatrudnienia Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła w trzech jednostkach. Dotyczyło to:

- Sądu Rejonowego w Płońsku, gdzie kuratorowi zawieszonemu w czynnościach służbowych od 2013 r. wypłacano comiesięczne wynagrodzenie; w 2016 r. z tego tytułu wypłacono 77,5 tys. zł;
- Ministerstwa Zdrowia, gdzie nie rozliczono w 2016 r. 6.793 godzin nadliczbowych (54,8%), które zostały wypracowane przez 269 osób, co było niezgodne z art. 97 ust. 6-8 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>186</sup>, oraz przepisami regulaminu pracy Ministerstwa; ponadto 16 pracowników przekroczyło limit 150 godzin nadliczbowych, co było niezgodne z art. 151 § 3 Kodeksu pracy i przepisami powyższego regulaminu;
- Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, gdzie nie zatrudniono audytora wewnętrznego, pomimo wymogu określonego w art. 275 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, co skutkowało brakiem wsparcia realizacji celów i zadań systematyczną oceną kontroli zarządczej oraz czynności doradczych; wszczęcie postępowania rekrutacyjnego w sprawie naboru audytora wewnętrznego nastąpiło 3 marca 2016 r., a ostateczne zatrudnienie audytora wewnętrznego 1 września 2016 r.

Tabela 35. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach publicznych w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie    | Wykonanie               |                                     |                         |                                     |                         |                                     |                         |                                     | 9:3   | 9:5   | 9:7   |
|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|-------|-------|-------|
|                     | 2013                    |                                     | 2014                    |                                     | 2015                    |                                     | 2016                    |                                     |       |       |       |
|                     | 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              | 720.687                 | 4.691,6                             | 719.195                 | 4.818,5                             | 715.026                 | 4.991,2                             | 720.901                 | 5.212,1                             | 111,1 | 108,2 | 104,4 |
| Jednostki budżetowe | 565.908                 | 4.621,7                             | 566.196                 | 4.669,0                             | 563.345                 | 4.772,2                             | 569.530                 | 5.061,4                             | 109,5 | 108,4 | 106,1 |
| Uczelnie publiczne  | 154.779                 | 4.947,2                             | 152.999                 | 5.372,0                             | 151.681                 | 5.804,4                             | 151.371                 | 5.779,0                             | 116,8 | 107,6 | 99,6  |

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2016 r., po trzech latach tendencji spadkowej, przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych oraz uczelniach publicznych wzrosło i wyniosło 720.901 osób. Wynikało to ze wzrostu przeciętnego zatrudnienia w jednostkach budżetowych, które na przestrzeni 2016 r. wzrosło o 6.185 osób. Przeciętne zatrudnienie w uczelniach publicznych w analizowanym okresie ulegało ciągłemu zmniejszaniu i w 2016 r. wyniosło 97,8% stanu 2013 r.

W 2016 r. wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych<sup>187</sup> wyniosły 34.591,5 mln zł i stanowiły 99,7% planu po zmianach i 107,2% wykonania roku ubiegłego. W odniesieniu do 2014 r. wzrosły o 9,0%, a do 2013 r. o 10,2%.

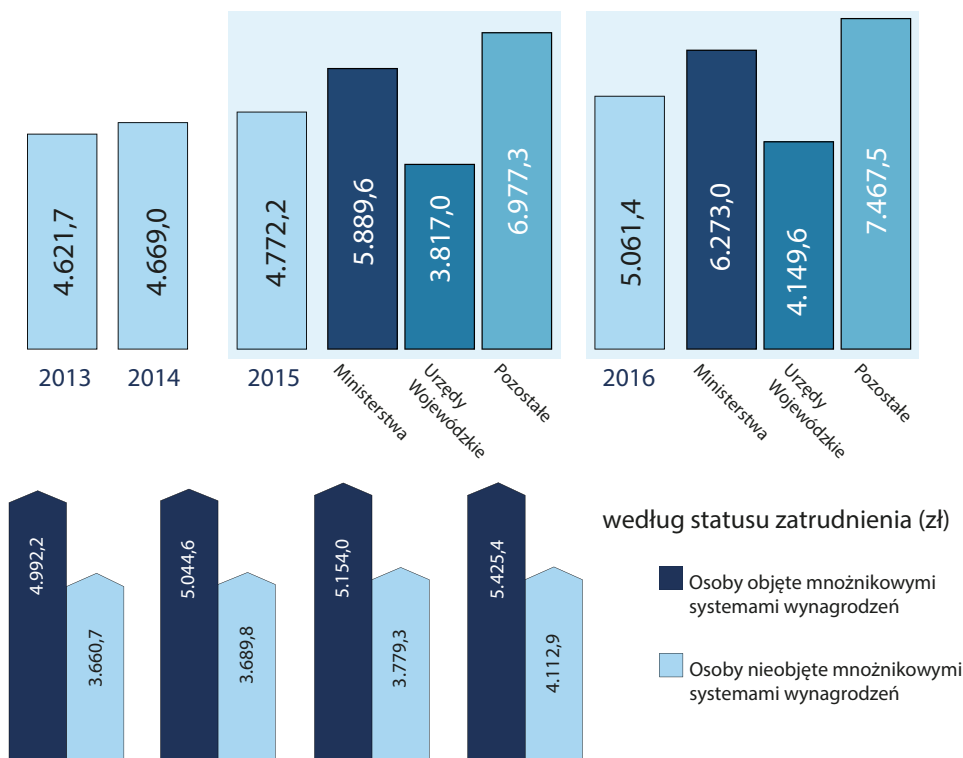
<sup>186</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1345, ze zm.

<sup>187</sup> Z uwzględnieniem Załącznika nr 6 do ustawy budżetowej 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.

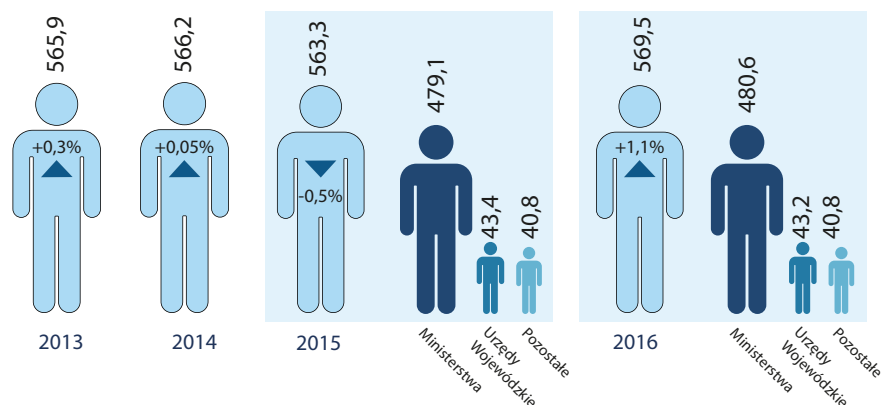
Wydatki na wynagrodzenia w uczelniach publicznych w 2016 r. wyniosły 10.497,2 mln zł, co stanowiło 97,9% planu po zmianach i były niższe o 0,6% niż wykonanie w 2015 r. W porównaniu do 2014 r. wzrosły o 6,4%, a do 2013 r. o 14,2%.

Infografika 21. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto i zatrudnienie w jednostkach budżetowych w latach 2013–2016

**Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w państwowych jednostkach budżetowych (zł)**



**Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych (tys.)**



zmiana w porównaniu z rokiem poprzednim

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

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2016 r. wyniosły 886,9 mln zł<sup>188</sup>, tj. 94,6% planu po zmianach. Pomimo że w 2016 r. zniesiono, obowiązujące od 2012 r., ograniczenia dotyczące wielkości planowanych środków na wynagrodzenia bezosobowe wydatki te były niższe niż w latach ubiegłych, w największym stopniu – o 6,9% – zmniejszyły się w stosunku do roku ubiegłego.

#### 2.2.2.4. Wydatki majątkowe

W 2016 r. wydatki majątkowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 39.832,5 mln zł, w tym wydatki, które nie wygasły z upływem 2016 r. 691,3 mln zł. Były one o blisko 30% niższe niż rok wcześniej. Były również niższe o 20,2% niż w 2014 r. i o 7,2% niż w 2013 r. Zmniejszenie to wynikało w znacznej mierze z uwarunkowań finansowania zadań inwestycyjnych środkami budżetu europejskiego, tj. realizowania projektów w ramach określonych perspektyw finansowych. Perspektywa Finansowa 2014–2020 wprowadzona została z opóźnieniem, a projekty w ramach Perspektywy Finansowej 2007–2013 znajdowały się w fazie końcowej.

Tabela 36. Wydatki majątkowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie            | 2013      | 2014     | 2015     | 2016             |           | 6:4  | 6:5  |
|-----------------------------|-----------|----------|----------|------------------|-----------|------|------|
|                             | Wykonanie |          |          | Plan po zmianach | Wykonanie |      |      |
|                             | mln zł    |          |          |                  |           | %    |      |
| 1                           | 2         | 3        | 4        | 5                | 6         | 7    | 8    |
| OGÓŁEM                      | 42.912,2  | 49.910,7 | 56.784,8 | 42.406,0         | 39.832,5  | 70,1 | 93,9 |
| Budżet państwa              | 14.822,3  | 16.907,4 | 22.955,9 | 19.596,4         | 18.859,2  | 82,2 | 94,9 |
| Budżet środków europejskich | 28.089,9  | 33.003,3 | 33.828,9 | 22.809,6         | 20.973,3  | 62,0 | 91,9 |

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

Głównym źródłem finansowania wydatków majątkowych pozostaje od 2010 r. budżet środków europejskich, chociaż z roku na rok zmniejsza się jego udział w całości wydatków majątkowych. W 2016 r. wydatki majątkowe finansowane były w 52,7% z budżetu środków europejskich, podczas gdy jeszcze w 2012 r. było to 70,1%. W latach 2012–2015 udział środków europejskich w finansowaniu wydatków majątkowych zmniejszył się o 10,5 punktu procentowego.

Wydatki majątkowe ponoszone były na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych i inwestycje budowlane oraz w ramach dotacji celowych, na finansowanie i dofinansowanie kosztów zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych, jak samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, muzea, instytuty badawcze i uczelnie.

W 2016 r., podobnie jak w latach poprzednich, w strukturze wydatków majątkowych największy udział (66,4%) miały dotacje celowe, w tym 52,4% z budżetu środków europejskich. Udział dotacji celowych w wydatkach majątkowych ogółem zmniejszył się w całym analizowanym okresie o 9,3 punktu procentowego, przy czym w ostatnim roku o 2,7 punktu procentowego. Udział zakupów inwestycyjnych jednostek budżetowych zwiększył się o 8,4 punktu procentowego, przy czym

<sup>188</sup> Paragrafy: 409 – honoraria i 417 – wynagrodzenia bezosobowe.

w ostatnim roku o 1,1 punktu procentowego. Wydatki inwestycyjne w analizowanym okresie w strukturze wydatków majątkowych stanowiły od 7,8% w 2015 r. do 8,4% w 2013 i 2016 r.

Tabela 37. Struktura wydatków majątkowych w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                           | 2013      | 2014     | 2015     | 2016     |
|--------------------------------------------|-----------|----------|----------|----------|
|                                            | Wykonanie |          |          |          |
|                                            | mln zł    |          |          |          |
| OGÓŁEM                                     | 42.912,2  | 49.910,7 | 56.784,8 | 39.832,5 |
| Dotacje celowe                             | 32.483,1  | 37.114,5 | 39.230,4 | 26.459,0 |
| Zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych  | 6.552,0   | 8.107,4  | 12.798,8 | 9.394,6  |
| Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych | 3.594,3   | 4.296,4  | 4.455,0  | 3.357,5  |
| Pozostałe                                  | 282,8     | 392,4    | 300,6    | 621,5    |
|                                            | %         |          |          |          |
| OGÓŁEM                                     | 100,0     | 100,0    | 100,0    | 100,0    |
| Dotacje celowe                             | 75,7      | 74,4     | 69,1     | 66,4     |
| Zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych  | 15,2      | 16,2     | 22,5     | 23,6     |
| Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych | 8,4       | 8,6      | 7,9      | 8,4      |
| Pozostałe                                  | 0,7       | 0,8      | 0,5      | 1,6      |

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

W ramach wydatków majątkowych w 2016 r. sfinansowano przede wszystkim zadania realizowane w działach: *Transport i łączność* – 15.785,0 mln zł, *Obrona narodowa* – 9.530,5 mln zł, *Różne rozliczenia* (w tym dotyczące realizacji programów wieloletnich) w kwocie 6.027,5 mln zł, *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* – 1.452,0 mln zł oraz *Ochrona zdrowia* – 1.263,7 mln zł.

Z grupy wydatków majątkowych sfinansowano potrzeby związane z zadaniami inwestycyjnymi polegającymi na modernizacji istniejących obiektów, adaptacji i budowie nowych oraz z zaopatrzeniem jednostek budżetowych w urządzenia i sprzęt.

Kontrola prawidłowości dysponowania środkami na wydatki majątkowe została przeprowadzona u wszystkich dysponentów III stopnia realizujących te wydatki. Najistotniejsze nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w:

- Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych, gdzie wystąpiły przypadki dokonywania wydatków przez dysponentów podległych poprzez udzielenie zaliczek w kwocie 38,4 mln zł na zakup sprzętu warsztatowego i 69,1 mln zł na zadania inwestycji budowlanych (29 realizowanych umów), których wykonawcy je otrzymujący zobowiązani zostali do ich rozliczenia dopiero po 2016 r., a nawet pod koniec 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na potrzebę podjęcia przez Szefa Inspektoratu działań w celu uzyskania efektów rzeczowych ze wszystkich wykonanych wydatków, zgodnie z art. 162 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
- Urzędzie Morskim w Słupsku, gdzie nieterminowo regulowano zobowiązania w kwocie 1,8 mln zł, między innymi z tytułu robót budowlanych w ramach zadania inwestycyjnego „Ochrona brzegów morskich Pobrzeża Koszalińskiego”; w związku z nierzetelnym przygotowaniem zadania inwestycyjnego „Uszczelnianie palisady – konstrukcji Nadbrzeża Pilotowego w porcie Ustka” poniesiono nieplanowany wydatek z tytułu remontu nadbrzeża w kwocie 339,2 tys. zł, pomimo gwarancji udzielonej przez wykonawcę na naprawę awarii;

- Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Lublinie, gdzie udzielono zamówienia publicznego z pominięciem trybów określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych na zakup ośmiu sztuk chłodni kontenerowych (137,8 tys. zł), pomimo że łączna wartość szacunkowa zamówienia zobowiązywała do zastosowania tej ustawy; ponadto w Inspektoracie nie naliczono i nie wyegzekwowano kar umownych w kwocie 40,3 tys. zł za opóźnienie w realizacji umowy;
- Prokuraturze Krajowej, gdzie w ramach zamówienia publicznego o wartości 1,5 mln zł złożonego w trybie przetargu nieograniczonego, kryteria oceny na 17 samochodów osobowych określone zostały niezgodnie z przepisami rozporządzenia z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych<sup>189</sup>; określone przez Zamawiającego kryteria nie zawierały, wynikających § 3 tego rozporządzenia, wymogów odnośnie emisji zanieczyszczeń, emisji dwutlenku węgla i części stałych oraz węglowodorów,
- Ministerstwie Spraw Zagranicznych, gdzie wydatki w łącznej kwocie 739 tys. zł na realizację dwóch zadań inwestycyjnych ujęto w materiałach planistycznych na 2016 r. w części *Sprawy zagraniczne* na podstawie niezaktualizowanych programów inwestycji, co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1) lit. a) i d) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>190</sup>; zastrzeżenia zgłoszono także do braku rzetelnego nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji budowlanych w obiektach krajowych Ministerstwa, w wyniku czego stan realizacji inwestycji w 2016 r., znacząco odbiegał od zaplanowanego; trzy ujęte w planie zadania w ogóle nie były realizowane, a kwota 2,5 mln zł stanowiąca 96,7% planu została przesunięta na realizację inwestycji w placówkach zagranicznych; ponadto w sposób nieuprawniony zastosowano przesłanki wyłączenia stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych w trzech postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości 11,2 mln zł;

Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła ponadto uwagę do wydatkowania przez Ministerstwo Finansów w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* kwoty 20,0 mln zł bez sporządzenia stosownych analiz odnośnie potrzeb na pokrycie kapitału zakładowego spółki celowej Skarbu Państwa, utworzonej na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów Krajowej Administracji Skarbowej<sup>191</sup>. Faktyczne koszty operacyjne spółki wyniosły 3,0 mln zł (w tym wynagrodzenia 1,9 mln zł). Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wystarczające byłoby określenie wysokości kapitału zakładowego w minimalnej ustawowo wysokości (5,0 mln zł), a w miarę potrzeb, dokonanie zwiększenia kapitału lub zasilenie spółki w inny dopuszczalny sposób.

### Programy wieloletnie

W załączniku do ustawy budżetowej na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. ujęto 35 programów wieloletnich, tj. o jeden więcej niż w 2015 r.<sup>192</sup> Na ich realizację zaplanowano 13.063,9 mln zł. W trakcie roku budżetowego przyjęto sześć nowych programów, przy czym planowane wydatki na realizację wszystkich programów w 2016 r. zmniejszono o 5.709,8 mln zł.

<sup>189</sup> Dz.U. Nr 96, poz. 559.

<sup>190</sup> Dz.U. Nr 238, poz. 1579.

<sup>191</sup> Dz.U. poz. 781.

<sup>192</sup> Od 2010 r. liczba programów wieloletnich zmniejszyła się o ponad połowę.

W 2016 r. na realizację 41 programów wieloletnich wydatkowano 6.998,5 mln zł, tj. 95,2% planu po zmianach (7.354,1 mln zł)<sup>193</sup>. Poziom realizacji programów był zróżnicowany. Wydatki przeznaczone na realizację 12 programów zostały wykonane w 100%, na 23 programów – od 60 do 99,9%, a dla czterech programów – poniżej 60,0%. Były to:

- Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2004–2017 (10,6%),
- Przedsięwzięcia technologiczno-przyrodnicze na rzecz innowacyjnej, efektywnej i nisko emisyjnej gospodarki na obszarach wiejskich (35,7%),
- Uniwersytet Warszawski 2015–2025 (39,1%),
- Program polskiej energetyki jądrowej (54,0%).

Tabela 38. Realizacja wybranych programów wieloletnich w 2016 r.

| Nazwa Programu                                                                                                        | Koszty całkowite Programu (ze wszystkich źródeł) | 2016                   |           |                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------|-----------|------------------|
|                                                                                                                       |                                                  | Nakłady do poniesienia | Wykonanie | Poziom wykonania |
|                                                                                                                       |                                                  | mln zł                 |           | %                |
| Priorytetowe zadania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych | 91.500,0                                         | 5.397,3                | x         | x                |
| Program budowy dróg krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)                                            | 168.360,6                                        | 3.170,4                | 2.948,5   | 93,0             |
| Krajowy program kolejowy do 2023 roku                                                                                 | 67.498,0                                         | 1.394,3                | 1.388,5   | 99,6             |
| Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019                                        | 4.000,0                                          | 800,0                  | 783,1     | 97,9             |
| Narodowy Program Zwalczania Chorób Nowotworowych                                                                      | 2.250,0                                          | 250,0                  | 218,0     | 87,2             |
| Narodowy Programu Medycyny Transplantacyjnej                                                                          | 450,0                                            | 45,0                   | 40,9      | 91,0             |
| Nowa siedziba Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim                                                               | 1.230,1                                          | 158,6                  | 158,6     | 100,0            |
| Budowa kompleksu Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku                                                               | 168,8                                            | 53,9                   | 49,6      | 91,9             |
| Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie                                                                             | 310,0                                            | 11,6                   | 11,6      | 100,0            |
| Program wieloletni „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020                                                                   | 370,0                                            | 15,7                   | 10,7      | 67,9             |

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2016 r. najwyższe wydatki poniesiono na realizację trzech programów wieloletnich *Program budowy dróg krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)*, *Krajowy program kolejowy do 2023 roku* oraz *Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019*. Pozostałe środki wydatkowano na realizację 38 programów.

Poniżej przedstawiono najważniejsze cele wybranych programów wieloletnich realizowanych w 2016 r. oraz uzyskane efekty.

<sup>193</sup> Podane kwoty nie uwzględniają planu po zmianach oraz wydatków poniesionych w ramach programów *Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych* oraz *Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)*, którym to danym nadano klauzulę „zastrzeżone”.



*Krajowy program kolejowy do 2023 roku*

Celem programu było zwiększenie dostępności przebudowanych linii kolejowych, a miernikiem służącym monitorowaniu była długość przebudowanych linii kolejowych (w km toru). Miernik ten został określony w ustawie budżetowej na rok 2016 na poziomie 415,1 km. Przebudowano 413,9 km.

*Program budowy dróg krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)*

Program ma na celu poprawę dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie jej z głównymi korytarzami transportowymi.

Zadania zakończone w 2016 r., realizowane z udziałem środków budżetu państwa przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, obejmowały między innymi: 23 przedsięwzięcia w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, 13 inwestycji mostowych, 12 inwestycji w zakresie infrastruktury drogowej (ekrany akustyczne, magazyny soli) oraz 7 inwestycji przebudowy dróg. W 2016 r. oddano do użytku 150 km nowych dróg krajowych (132,4% planu), z tego 80,2 km autostrad, 57,4 km dróg ekspresowych oraz 12,4 km obwodnic.

Kontrola przeprowadzona w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wykazała pogorszenie się 2016 r. w porównaniu do 2015 r. stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad. Podczas gdy w 2014 r. w stanie złym i niezadowalającym było 7.848 km, tj. 38,0% dróg ogółem, w 2015 r. – 8.177 km (39,4%), a w 2016 r. – 9.203 km (44,7%), w tym:

- 5.755 km, tj. 28,0% ogólnej długości dróg krajowych, było w niezadowalającym stanie technicznym (w 2015 r. w takim stanie było 5.246 km, tj. 25,3%);
- 3.448 km, to jest 16,7% ogólnej długości dróg krajowych, było w złym stanie technicznym (w 2015 r. w takim stanie było 2.931 km, tj. 14,1%);

Dyrektor Generalny zwrócił uwagę na istotny niedobór środków finansowych zapewniających utrzymanie właściwego stanu dróg krajowych mimo wzrostu ich kwoty o 7% w 2016 r. w porównaniu do 2015 r. We wrześniu 2016 r. GDDKiA przekazała do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa propozycję dodatkowych odcinków dróg krajowych oraz harmonogram rzeczowo finansowy dostosowania dróg krajowych do przenoszenia obciążeń 11,5 t/oś, tak aby łącznie dopuszczonych do tego nacisku było około 50% sieci dróg krajowych. Koszty takiego dostosowania dróg oszacowano na 54 mld zł.

*Narodowy Program Zwalczania Chorób Nowotworowych*

Celem programu było przede wszystkim zwiększenie odsetka wykrywanych nowotworów we wczesnych stadiach choroby. Środki w wysokości 218,0 mln zł zostały przeznaczone między innymi na zakup aparatury diagnostycznej dla wczesnego wykrywania nowotworów (siedem tomografów komputerowych oraz 10 rezonansów magnetycznych), doposażenie 14 zakładów radioterapii w akceleratory, doposażenie 20 klinik i oddziałów torakochirurgii w sprzęt do leczenia raka płuca oraz zakup 39 endoprotez na potrzeby leczenia dzieci z nowotworami kości. W ramach badań przesiewowych dla wczesnego wykrywania raka jelita grubego wykonano 41.149 badań kolonoskopowych, tj. o 21.757 mniej niż w 2015 r. W ramach opieki nad rodzinami wysokiego, dziedzicznie uwarunkowanego ryzyka zachorowania na nowotwory złośliwe zidentyfikowano 6.177 rodzin.

### *Narodowy Program Medycyny Transplantacyjnej*

Celem *Narodowego Programu Medycyny Transplantacyjnej* był rozwój medycyny transplantacyjnej, w tym zwiększenie dostępności leczenia przeszczepieniem narządów. W siedmiu ośrodkach wykonano prace remontowo-budowlane, zakupiono sprzęt wysokospecjalistyczny dla 30 jednostek. Wykonano 3.717 badań identyfikacji pacjentów podwyższonego ryzyka immunologicznego, 24.092 badania HLA<sup>194</sup> potencjalnych dawców szpiku, 1.547 przeszczepień (o 33 więcej niż w 2015 r.).

### *Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019*

Celem Programu jest poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i zwiększenie dostępności transportowej przez tworzenie spójnej, zrównoważonej i przyjaznej użytkownikowi sieci drogowej w wymiarze lokalnym.

W ramach *Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019* w części budżety wojewodów zrealizowano między innymi odbudowę infrastruktury technicznej zniszczonej w wyniku klęsk żywiołowych oraz ochronę przeciwpowodziową (33,7 mln zł) w województwie świętokrzyskim, przebudowę układu drogowego na skrzyżowaniu ulic Wernyhory, Reduty Ordona i Mickiewicza w Szczecinie, przebudowę trasy tranzytowej w Gryfinie, przebudowę drogi powiatowej Łożnica-Goleniów (nr 4133Z) wraz z budową ciągu pieszego i rowerowego oraz dofinansowano pierwszy etap remontu Mostu Cłowego w związku z jego awarią, celem poprawy dostępności do Miasta Szczecin w województwie zachodniopomorskim (13,8 mln zł).

### *Program wieloletni „Senior-WIGOR” na lata 2015–2020*

Celem strategicznym Programu jest wsparcie seniorów przez dofinansowanie działań jednostek samorządu terenowego w rozwoju na ich terenie sieci Dziennych Domów „Senior-WIGOR”. Wsparcie realizacji projektów otrzymało 123 podmioty. W ramach Programu dofinansowano bieżące funkcjonowanie 95 placówek – dziennych domów pobytu „Senior-Wigor”, które zostały utworzone w 2015 r. W 2016 r. utworzonych zostało 28 nowych placówek. Podobnie jak w latach poprzednich, konkurs na realizację zadań w ramach Programu „Senior-WIGOR” został ogłoszony dopiero 17 czerwca i rozstrzygnięty 27 września 2016 r., tj. w terminie utrudniającym osiągnięcie planowanych efektów. W efekcie z 40 mln zł przewidzianych na realizację zadań w ramach Programu, w 2016 r. wydatkowano 10,5 ml (26,3%). Nie wpłynęła wystarczająca liczba ofert, a z 49 zakwalifikowanych do realizacji nowych domów dziennego pobytu seniorów powstało zaledwie 28.

#### *2.2.2.5. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa*

W 2016 r. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa (koszty obsługi długu Skarbu Państwa w ujęciu kasowym) wyniosły 32.055,9 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2015 r. były one wyższe o 2.886,8 mln zł, tj. o 9,9%, a wzrost długu Skarbu Państwa w 2016 r. wyniósł 11,3%. Ponad 96,4% tego przyrostu wynikało ze zwiększenia wydatków na obsługę długu krajowego.

Koszty obsługi długu Skarbu Państwa w ujęciu memoriałowym wyniosły w 2016 r. 29.381 mln zł i były niższe od kosztów w 2015 r. (30.270 mln zł). Różnica między kosztami w ujęciu kasowym

---

<sup>194</sup> HLA – układ zgodności tkankowej (ang. Human Leucocyte Antigen System). Oznaczenie antygenów HLA pozwala na dobór dawcy i biorcy przy przeszczepianiu.

i memoriałowym wynikała w szczególności z innego ujęcia transakcji swap, rozkładu dyskonta oraz rozkładu odsetek. Ujęcie kasowe związane jest z wydatkami ponoszonymi w chwili obsługi długu lub wykupu długu, natomiast w przypadku ujęcia memoriałowego koszty wyznaczane są za dany rok kalendarzowy poprzez naliczenie odpowiednich odsetek lub dyskonta od długu, który występował w danym roku, bez względu na termin zapłaty.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa stanowiły 1,6% PKB. Relacja ta od 2014 r. utrzymuje się na niższym poziomie niż w latach 2009–2013, kiedy wynosiła średnio 2,5%.

W strukturze wydatków największy udział miały odsetki i dyskonto od wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych w kraju i za granicą (95,1%). Pozostałe środki poniesione zostały na odsetki od pożyczek i kredytów zagranicznych (2,6%), odsetki z tytułu przyjmowania wolnych środków przekazywanych Ministrowi w depozyt lub zarządzanie (1,5%) oraz z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych<sup>195</sup> (0,8%) i odsetek od pożyczek bankowych (0,001%).

W 2016 r. przeciętne oprocentowanie długu – mierzone jako relacja kosztów obsługi długu w ujęciu memoriałowym do średniego stanu zadłużenia Skarbu Państwa – wyniosło 3,3% i było niższe niż w roku 2015 r. o 0,4 punktu procentowego.

Minister Finansów prowadził terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zawartymi umowami i porozumieniami obsługę zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych w kraju oraz za granicą, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz środków przyjętych w depozyt lub zarządzanie.

#### Wydatki na obsługę długu krajowego

Wydatki związane z obsługą długu krajowego w 2016 r. wyniosły 22.217,7 mln zł, tj. 99,8% planu po zmianach. Były one o 14,3%, tj. o 2.784,3 mln zł, wyższe od wydatków poniesionych w 2015 r. Do wzrostu wydatków przyczyniło się w szczególności zawarcie w 2016 r. nowych transakcji swap, powodujących zwiększenie wydatków w 2016 r. i zmniejszenie ich w 2017 r. Wydatki z tego tytułu wyniosły 1.388,8 mln zł, podczas gdy w 2015 r. rozliczenie transakcji swap zawartych w 2014 r. zmniejszyło wydatki o 1.969,1 mln zł. Na wzrost ten wpływ miało także finansowanie potrzeb pożyczkowych i większa wartość obsługiwanego długu. Z drugiej strony w 2016 r. niższe było średnioroczne oprocentowanie długu krajowego i środków lokowanych przez jednostki sektora finansów publicznych w ramach konsolidacji zarządzania płynnością finansów publicznych, dokonano także mniejszych przedterminowych odkupów obligacji zapadających w następnym roku.

<sup>195</sup> Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych obejmowały przede wszystkim wynagrodzenie agenta emisji obligacji oszczędnościowych PKO BP S.A. oraz wynagrodzenie, opłaty i prowizje dla BGK.

Tabela 39. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                                                           | 2013     | 2014     | 2015     | 2016                |                  |           | 7:4   | 7:5   | 7:6   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|---------------------|------------------|-----------|-------|-------|-------|
|                                                                                            |          |          |          | Ustawa <sup>1</sup> | Plan po zmianach | Wykonanie |       |       |       |
|                                                                                            | mln zł   |          |          |                     |                  |           |       | %     |       |
| 1                                                                                          | 2        | 3        | 4        | 5                   | 6                | 7         | 8     | 9     | 10    |
| OGÓŁEM, w tym                                                                              | 32.340,7 | 24.848,4 | 19.433,5 | 21.676,5            | 22.252,2         | 22.217,7  | 114,3 | 102,5 | 99,8  |
| Odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz pożyczek, w tym od: |          |          |          |                     |                  |           |       |       |       |
| bonów skarbowych,                                                                          | 32.307,0 | 24.819,7 | 19.209,5 | 21.638,9            | 22.209,1         | 22.174,8  | 115,4 | 102,5 | 99,8  |
| obligacji rynkowych, w tym:                                                                | 388,8    | -        | -        | 260,4               | 55,6             | 55,5      | x     | 21,3  | 99,8  |
| operacji swap <sup>2</sup>                                                                 | 30.756,9 | 23.935,0 | 18.495,3 | 20.748,5            | 21.483,9         | 21.453,6  | 116,0 | 103,4 | 99,9  |
| obligacji oszczędnościowych                                                                | -500,8   | 1.947,7  | -1.969,1 | 395,2               | 395,2            | 1.388,8   | 70,5  | 351,4 | 351,4 |
| odsetki od środków przyjmowanych w depozyt przez Ministra Finansów                         | 236,9    | 237,7    | 191,1    | 197,6               | 193,0            | 191,4     | 100,2 | 96,9  | 99,2  |
| odsetki od pożyczek bankowych                                                              | 924,4    | 647,1    | 523,1    | 432,2               | 476,0            | 473,7     | 90,6  | 109,6 | 99,5  |
| Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje                | -        | -        | 0,0      | 0,2                 | 0,6              | 0,6       | x     | 236,0 | 99,8  |
| Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych udzielonych przez Skarb Państwa        | 33,7     | 28,6     | 39,0     | 37,6                | 43,1             | 42,9      | 110,0 | 114,2 | 99,6  |
|                                                                                            | 0,0      | 0,0      | 184,9    | -                   | -                | -         | x     | x     | x     |

<sup>1</sup> Znowelizowana ustawa budżetowa na rok 2016.

<sup>2</sup> Operacje swap w jednym roku przynoszą wydatki, a w kolejnym pomniejszenie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, pomniejszenia wydatków są wykazane z minusem. Operacje te są oparte na umownej sprzedaży i wykupie obligacji skarbowych, w przypadku której nie następuje przepływ kapitału, a jedynie wymiana płatności odsetkowych liczonych od uzgodnionej sumy kapitałowej.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W strukturze wydatków dominującą pozycję zajmują wydatki na odsetki i dyskonto od obligacji rynkowych<sup>196</sup>, które w 2016 r. wyniosły 21.453,6 mln zł. Były one wyższe od pierwotnie prognozowanych o 3%, co wynikało przede wszystkim z zawarcia w 2016 r. transakcji swap w kwocie wyższej od założeń. Dokonano także nieplanowanych przedterminowych odkupów dziesięcioletnich obligacji stałoprocentowych, powodując wzrost kosztów obsługi długu krajowego o 315,8 mln zł. Powyższe operacje miały na celu ograniczenie ryzyka refinansowania<sup>197</sup> i zmniejszenie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w 2017 r.<sup>198</sup> Bez transakcji swap wydatki na obsługę obligacji ryn-

<sup>196</sup> Obligacje rynkowe to skarbowe papiery wartościowe emitowane w drodze przetargów organizowanych przez NBP, adresowane do inwestorów instytucjonalnych.

<sup>197</sup> Ryzyko refinansowania długu to ryzyko związane z emisją długu w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych państwa związane z wykupem istniejącego zadłużenia. Dotyczy zarówno zdolności wykupu zapadającego długu oraz warunków, na których jest on refinansowany. Im wyższa jest płatność z tytułu wykupu zapadającego długu i im bliższy jest termin, tym większe ryzyko związane z jego refinansowaniem. Do ograniczenia ryzyka refinansowania przyczynia się wydłużenie okresu zapadalności długu oraz równomierne rozłożenie wykupów w czasie.

<sup>198</sup> Przedterminowe odkupy dotyczyły trzech serii obligacji zapadających w 2017 r. i spowodowały poniesienie w 2016 r. wydatków w łącznej wysokości 462,9 mln zł, tj. mniejszej o 102,8 mln zł niż gdyby poniesione zostały w terminach

kowych byłyby niższe od pierwotnie planowanych o 1,3%. Wpływ na to miały odkupy skarbowych papierów wartościowych na przetargach zamiany pod koniec 2015 r., tj. po zakończeniu planowania budżetowego na 2016 r., a także inna od planowanej struktura sprzedaży i wykupów na przetargach zamiany w 2016 r.

Wydatki na odsetki od obligacji oszczędnościowych<sup>199</sup> w 2016 r. były niższe od planu o 3,1%, głównie z powodu odmiennej od założeń struktury zrealizowanych przedterminowych odkupów.

Po trzyletniej przerwie Minister Finansów wyemitował bony skarbowe. Była to emisja tzw. bonów krótkich, tj. sprzedawanych i wykupywanych w tym samym roku (bony 32–37 tygodniowe).

Zrealizowane wydatki z tytułu odsetek od środków przyjmowanych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów były na poziomie 99,5% planu po zmianach, ale o 9,6% wyższe niż pierwotnie ujęto w ustawie budżetowej. Wpływ na to miało wyższe od przyjętego do planu oprocentowanie depozytów terminowych średnio o 0,1 punktu procentowego oraz utrzymywanie wyższych stanów depozytów overnight.

Koszty emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje wyniosły 42,9 mln zł, tj. o 10% więcej niż w 2015 r. i o 14,2% więcej niż przyjęto w ustawie budżetowej na 2016 r. Wynikało to przede wszystkim z wyższych wydatków na wynagrodzenie agenta emisji obligacji oszczędnościowych. Wysokość wynagrodzenia uzależniona jest przede wszystkim od wartości zrealizowanej sprzedaży obligacji oszczędnościowych, która w 2016 r. wyniosła 4.633,7 mln zł i była wyższa od prognozowanej o 60,9%. Wzrost sprzedaży mógł wynikać między innymi ze wzmożonej kampanii reklamowej prowadzonej pod koniec 2016 r. w związku z rozszerzeniem oferty obligacji oszczędnościowych o nowe produkty, tj. rodzinne sześcioletnie oszczędnościowe obligacje skarbowe ROS oraz rodzinne dwunastoletnie oszczędnościowe obligacje skarbowe ROD adresowane wyłącznie do beneficjentów Programu *Rodzina 500 plus*. Sprzedaż nowych obligacji ROS i ROD wyniosła w okresie październik-grudzień 2016 r. łącznie 3,2 mln zł.

W 2017 r. sprzedaż serii ROS i ROD w pierwszych czterech miesiącach była na podobnym poziomie i wyniosła średnio 1,2 mln zł, a w strukturze obligacji oszczędnościowych stanowiły zaledwie 0,1%. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wprowadzenie nowych produktów w niewielkim stopniu spełniło założenia Ministerstwa Finansów dotyczące poszerzenia dotychczasowej grupy nabywców obligacji oszczędnościowych oraz zwiększenia skłonności do długoterminowego oszczędzania.

### Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego

W 2016 r. wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego wyniosły 9.838,1 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach i były wyższe od poniesionych w 2015 r. o 102,6 mln zł, tj. o 1,1%. Wzrost w porównaniu do roku poprzedniego wynikał głównie z wyższych poziomów kursów walutowych w 2016 r.<sup>200</sup>, większych kosztów związanych z przedterminowym odkupem obligacji<sup>201</sup>, a z drugiej strony niższego

wykupów. Wysokość przedterminowych odkupów uzależniona jest od podaży i cen zgłaszanych przez inwestorów. Transakcje swap w 2017 r. przyniosą zmniejszenie wydatków o 1.404,3 mln zł.

<sup>199</sup> Obligacje oszczędnościowe w odróżnieniu od obligacji rynkowych sprzedawane są inwestorom indywidualnym za pośrednictwem agenta emisji obligacji PKO BP SA.

<sup>200</sup> Średnie kursy w 2016 r. wyniosły: EUR/PLN – 4,36, USD/PLN – 3,94, CHF/PLN – 4,00, podczas gdy w 2015 r. wyniosły odpowiednio 4,18, 3,77 i 3,92.

<sup>201</sup> Wydatki poniesione w 2016 r. z tytułu przedterminowego odkupu obligacji wyniosły 394,5 mln zł, a w roku 2015 r. 166,3 mln zł.

oprocentowania obsługiwanego długu oraz zawarcia nowych transakcji CIRS<sup>202</sup>, które dodatkowo zmniejszyły wydatki roku 2016.

Tabela 40. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                                                                                                                             | 2013      | 2014    | 2015    | 2016                |                  |           | 7:4   | 7:5   | 7:6   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|---------|---------|---------------------|------------------|-----------|-------|-------|-------|
|                                                                                                                                                              | Wykonanie |         |         | Ustawa <sup>1</sup> | Plan po zmianach | Wykonanie |       |       |       |
|                                                                                                                                                              |           |         |         |                     |                  |           |       |       |       |
|                                                                                                                                                              | mln zł    |         |         |                     |                  |           |       |       |       |
| 1                                                                                                                                                            | 2         | 3       | 4       | 5                   | 6                | 7         | 8     | 9     | 10    |
| OGÓŁEM, w tym:                                                                                                                                               | 10.119,4  | 9.607,5 | 9.735,5 | 10.123,4            | 9.847,7          | 9.838,1   | 101,1 | 97,2  | 99,9  |
| Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego: |           |         |         |                     |                  |           |       |       |       |
| - kredyty                                                                                                                                                    | 9.697,2   | 9.167,6 | 9.471,5 | 9.811,6             | 9.604,4          | 9.602,8   | 101,4 | 97,9  | 99,98 |
| - obligacje                                                                                                                                                  | 1.117,0   | 1.056,3 | 947,2   | 851,3               | 830,8            | 829,6     | 87,6  | 97,5  | 99,9  |
| - Currency Interest Rate Swap                                                                                                                                | 8.580,2   | 8.132,0 | 8.600,8 | 9.080,4             | 8.945,7          | 8.945,7   | 104,0 | 98,5  | 100,0 |
|                                                                                                                                                              | -         | -20,6   | -76,5   | -120,1              | -172,5           | -172,5    | 225,5 | 143,6 | 100,0 |
| Wydatki związane z finansowaniem programu F-16                                                                                                               | 27,5      | 26,8    | 12,1    | -                   | -                | -         | x     | x     | x     |
| Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje                                                                                  | 392,8     | 413,1   | 251,9   | 311,8               | 243,3            | 235,3     | 93,4  | 75,5  | 96,7  |
| Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa                                                                                    | 1,9       | -       | -       | -                   | -                | -         | x     | x     | x     |

<sup>1</sup> Znowelizowana ustawa budżetowa na rok 2016.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Największy udział w wydatkach na obsługę zadłużenia zagranicznego miały odsetki i dyskonto od obligacji Skarbu Państwa wyemitowanych na rynkach zagranicznych, które wyniosły 8.945,7 mln zł. Wartość ta, zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, została pomniejszona o saldo transakcji na instrumentach pochodnych CIRS do kwoty 8.773,2 mln zł. Od 2014 roku wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego zmniejszyły się w wyniku zawarcia transakcji CIRS łącznie o 389,7 mln zł.

Drugą grupą wydatków związanych z obsługą zadłużenia zagranicznego były odsetki od kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych. Wyniosły one 829,6 mln zł i były niższe w stosunku do założeń z ustawy budżetowej o 2,5%, głównie z powodu różnic kursowych.

<sup>202</sup> Transakcje typu CIRS (Currency Interest Rate Swap) polegały na okresowej wymianie płatności odsetkowych naliczonych od kwot nominalnych w walutach według stałych stawek procentowych. Różnica pomiędzy kwotą uzyskaną i zapłaconą przez Ministra pomniejsza wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego, stosownie do przepisu art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.



Pozostałe płatności w kwocie 235,3 mln zł dotyczyły kosztów emisji skarbowych papierów wartościowych<sup>203</sup> oraz opłat i prowizji. Największą pozycję w tej grupie stanowiła prowizja za dostęp do Elastycznej Linii Kredytowej (ELK) Międzynarodowego Funduszu Walutowego w wysokości 176,9 mln zł.

Polska uzyskała dostęp do Elastycznej Linii Kredytowej w 2009 r. Od 2010 r. łączne wydatki związane z opłatami za gotowość ELK wyniosły 1.795,1 mln zł. Początkowy limit kredytowy wynosił 13,5 mld SDR, a następnie w latach 2013–2014 został zwiększony do 22 mld SDR. Jak wykazuje Ministerstwo Finansów utrzymanie dostępu do ELK wspierało pozytywną ocenę wiarygodności kredytowej Polski oraz przyczyniło się do obniżenia kosztów finansowania potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa. Wraz ze stopniową poprawą sytuacji na międzynarodowych rynkach finansowych oraz postrzeganiem polskiej gospodarki jako stabilnej znaczenie ELK dla stabilności zewnętrznej polskiej gospodarki zmniejszyło się. W związku z tym zmniejszony został limit ELK, który w 2015 r. wynosił 15,5 mld SDR (około 23 mld dolarów amerykańskich), w 2016 r. – 13 mld SDR (około 17,9 mld dolarów amerykańskich), a od stycznia 2017 r. został obniżony na kolejne dwa lata do wysokości 6,5 mld SDR.

#### 2.2.2.6. Środki własne Unii Europejskiej

W ustawie budżetowej na rok 2016 limit wydatków na sfinansowanie polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej<sup>204</sup> został ustalony w wysokości 19.243,6 mln zł.

Wysokość polskiej składki w ramach środków własnych Unii Europejskiej na 2016 r. została obliczona na podstawie przedłożonego przez Komisję Europejską projektu budżetu Unii Europejskiej na 2016 r. wyrażonym w euro, który zakładał wysokość polskiej wpłaty na poziomie 4.477,7 mln euro, tj. 18.125,7 mln zł<sup>205</sup> przy uwzględnieniu przyjętego na posiedzeniu Komitetu Doradczego do spraw Środków Własnych Unii Europejskiej kursu dla prognozy składki członkowskiej na 2016 r., wynoszącego 4,048 PLN/EUR. Kalkulacja uwzględniała także oszacowane przez Komisję Europejską skutki finansowe wejścia w życie w 2016 r., z mocą wsteczną od 1 stycznia 2014 r., nowej Decyzji Rady z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu środków własnych Unii Europejskiej w kwocie 269,1 mln euro, tj. 1.117,8 mln zł. Szacowany wzrost w 2016 r. polskiej składki z tego tytułu stanowił kwotę 729,2 mln zł za lata 2014–2015 oraz 388,6 mln zł za rok 2016.

W trakcie roku budżetowego wysokość składki ulegała zmianom w związku ze zmianami poziomu wydatków uwzględnionych w ostatecznym budżecie Unii Europejskiej na 2016 r. oraz zmianami budżetu ogólnego Unii Europejskiej wprowadzonymi przez Radę i Parlament Europejski<sup>206</sup>.

W 2016 r. do budżetu Unii Europejskiej wpłacono 19.168,4 mln zł, co stanowiło 99,6% kwoty planowanej. W porównaniu do 2015 r. zrealizowane wydatki wzrosły o 972,7 mln zł, tj. o 5,3%. Wyższy poziom wydatków wynikał ze zmiany przepisów i związany był z zapłatą skutków finansowych nowej

<sup>203</sup> Koszty emisji SPW na rynkach zagranicznych obejmują w szczególności opłaty za przygotowanie emisji obligacji zagranicznych, prowizje dla BGK i NBP z tytułu zawartych umów agencyjnych i specjalnych, opłaty dla agentów fiskalnych.

<sup>204</sup> Zgodnie z art. 125 ustawy o finansach publicznych, w ustawie budżetowej ujmowane są wydatki budżetu państwa przeznaczone na wpłaty polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej w wysokości ustalonej w toku procedury budżetowej Unii Europejskiej.

<sup>205</sup> Składka ujęta w budżecie Unii Europejskiej w euro jest przeliczana na waluty narodowe według kursu płatności z ostatniego dnia roboczego roku poprzedzającego dany rok budżetowy.

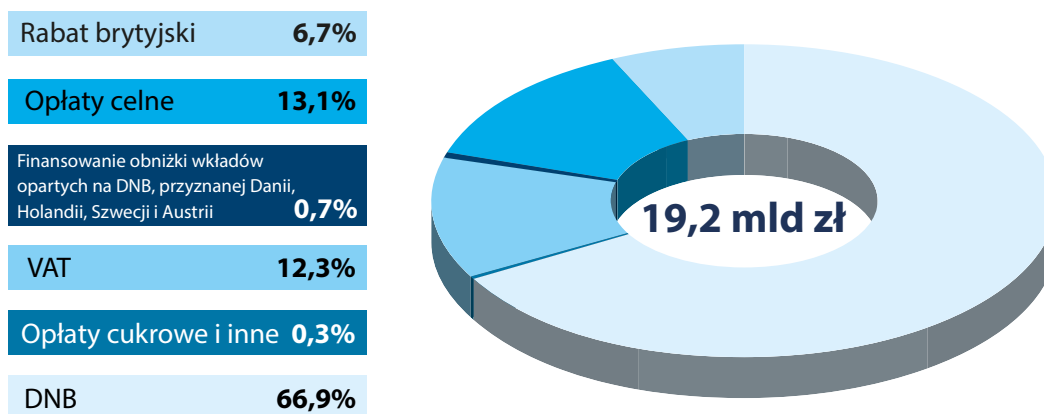
<sup>206</sup> W odniesieniu do 2016 r. Komisja Europejska dokonała czterech korekt finansowych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej skutkujących zmniejszeniem składki dla Polski per saldo o 126,1 mln euro. Kwota ta w pełnej wysokości pokryła ratę składki za styczeń 2017 r. oraz pomniejszyła ratę składki za luty 2017 r.



decyzji o systemie środków własnych Unii Europejskiej. Polska, jak i pozostałe państwa zostały zobowiązane do dokonania wpłat na rzecz mechanizmów korekcyjnych<sup>207</sup> za lata 2014–2015.

Do 30 września 2016 r. wpłaty dokonywane były zgodnie z regulacjami zawartymi w dotychczasowych przepisach, które nie wygasły z końcem 2013 r., tj. Decyzji Rady Nr 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej<sup>208</sup>. Od 1 października 2016 r., z mocą wsteczną od 1 stycznia 2014 r., weszła w życie Decyzja Rady Nr 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r. o systemie środków własnych Unii Europejskiej<sup>209</sup>, na podstawie której określono zobowiązania finansowe Polski wobec Unii Europejskiej na lata 2014–2020<sup>210</sup>. W nowej decyzji między innymi dostosowano metodologię obliczania zasobu związanego z dochodem narodowym brutto do systemu rachunków narodowych ESA 2010 oraz wprowadzono zmiany w systemie płatności składek w zakresie mechanizmów korekcyjnych.

Infografika 22. Struktura wydatków na sfinansowanie składki do Unii Europejskiej w 2016 r.



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

W 2016 r. w strukturze wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wpłaty polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej dominującą pozycję stanowiła wpłata obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto oraz składka obliczona od podatku od towarów i usług.

W 2016 r. Polska zajmowała ósme miejsce wśród państw Unii Europejskiej pod względem wielkości składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej.

<sup>207</sup> Mechanizmy korekcyjne polegają na obniżeniu wkładów opartych na DNB ustalonych na lata 2014–2020 dla Danii, Holandii i Szwecji oraz na lata 2014–2016 dla Austrii.

<sup>208</sup> Dz.Urz. UE L 163 z 23.06.2007, str. 17.

<sup>209</sup> Dz.Urz. UE L 168 z 7.06.2014, str. 105.

<sup>210</sup> Wejście w życie Decyzji wymagało ratyfikacji wszystkich krajów członkowskich.

Tabela 41. Wysokość i struktura składki do budżetu Unii Europejskiej w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                                                                                                                       | 2013                                           | 2014     | 2015     | 2016     | 2013      | 2014  | 2015  | 2016  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------|----------|----------|-----------|-------|-------|-------|
|                                                                                                                                                        | Wydatki na sfinansowanie składki do budżetu UE |          |          |          | Struktura |       |       |       |
|                                                                                                                                                        | mln zł                                         |          |          |          | %         |       |       |       |
| 1                                                                                                                                                      | 2                                              | 3        | 4        | 5        | 6         | 7     | 8     | 9     |
| OGÓŁEM, w tym:                                                                                                                                         | 18.129,2                                       | 17.259,9 | 18.195,7 | 19.168,4 | 100,0     | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Wpłata obliczona na podstawie                                                                                                                          |                                                |          |          |          |           |       |       |       |
| Dochodu Narodowego Brutto (DNB)                                                                                                                        | 13.251,4                                       | 12.189,1 | 12.652,3 | 12.826,0 | 73,1      | 70,6  | 69,6  | 66,9  |
| Wpłata z tytułu udziału w opłatach cukrowych                                                                                                           | 130,4                                          | 54,3     | 53,7     | 58,2     | 0,7       | 0,3   | 0,3   | 0,3   |
| Wpłata obliczona na podstawie podatku od towaru i usług                                                                                                | 2.238,7                                        | 2.198,9  | 2.057,4  | 2.356,7  | 12,3      | 12,7  | 11,3  | 12,3  |
| Wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych                                                                                                             | 1.482,9                                        | 1.736,6  | 2.116,8  | 2.519,2  | 8,2       | 10,1  | 11,6  | 13,1  |
| Wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego                                                                                                       | 922,4                                          | 1.080,6  | 1.315,6  | 1.274,3  | 5,1       | 6,3   | 7,2   | 6,7   |
| Wpłata z tytułu finansowania obniżki wkładów opartych na DNB, przyznanej Holandii i Szwecji w latach 2007–2013                                         | 103,5                                          | -        | -        | -        | 0,6       | -     | -     | -     |
| Wpłata z tytułu finansowania obniżki wkładów opartych na DNB przyznanej Danii, Holandii i Szwecji na lata 2014–2020 oraz na lata 2014–2015 dla Austrii | -                                              | -        | -        | 134,0    | -         | -     | -     | 0,7   |

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

W latach 2013–2016 nie odnotowano znaczących zmian w strukturze poszczególnych elementów składki. W analizowanym okresie czterech lat Polska, wypełniając traktatowe zobowiązanie wobec Unii Europejskiej, przekazała do Komisji Europejskiej składki członkowskie w łącznej kwocie 72.753,2 mln zł. Nadal utrzymuje się tendencja wzrostu wysokości polskiej składki wyrażonej w zł, tj. z 18.129,2 mln zł w 2013 r. do 19.168,4 mln zł w 2016 r. Wpłaty rat składki dokonywane były w wysokości i terminach zgodnych z obowiązującymi przepisami i procedurami.

### 2.2.3. Efekty uzyskane w wyniku realizacji wybranych zadań

Najwyższa Izba Kontroli w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa za 2016 r. przeprowadziła analizę efektywności rzeczowej<sup>211</sup> wykonania budżetu zadaniowego dla wybranych zaprezentowanych poniżej zadań realizowanych przez jednostki budżetowe.

#### Zadanie 3.2. Szkolnictwo wyższe

Szkolnictwo wyższe jest jednym z priorytetowych zadań państwa, celem którego jest zapewnienie dostępu do edukacji na poziomie wyższym, utrzymanie na wysokim poziomie kadry nauczycieli w szkołach wyższych oraz utrzymanie i rozwój infrastruktury uczelni.

<sup>211</sup> Efekty rzeczowe wyrażone poziomem realizacji mierników budżetu zadaniowego.

Zadanie realizowane było przez ośmiu dysponentów części budżetowych, przy czym wydatki w ramach części *Szkolnictwo wyższe, Zdrowie, Kultura i dziedzictwo narodowe oraz Obrona narodowa* stanowiły ponad 98% nakładów finansowych na to zadanie. Uczelnie wyższe finansowane w ramach tych części kształciły blisko 860 tysięcy studentów, tj. ponad 98% wszystkich studentów uczelni publicznych.

W 2016 r. udział osób z wyższym wykształceniem w społeczeństwie polskim w grupie wiekowej 23 lat plus osiągnął poziom 26,6% i był niższy od planu (27,4%), a odsetek studentów – cudzoziemców studiujących na polskich uczelniach wyniósł 4,1% (plan 3,8%). W 2016 r. odnotowano spadek odsetka studentów i doktorantów korzystających z pomocy socjalnej, który oscylował wokół granicy 21% (przy planowanej wielkości ponad 22%) i wykazywał tendencję zniżkową, co było efektem spadku ilości studentów i doktorantów oraz poprawy ich sytuacji materialnej. Korzystna sytuacja w zakresie pomocy socjalnej oraz stypendialnej dla studentów przełożyła się natomiast na wzrost zainteresowania cudzoziemców studiami w Polsce.

#### Zadanie 10.1. *Prowadzenie badań naukowych oraz upowszechnienie, promocja i popularyzacja nauki*

Celem tego zadania jest podniesienie poziomu wyników badań naukowych prowadzonych w Polsce. Zadanie realizowane było w ramach trzech części budżetowych, przy czym ponad 98% nakładów poniesiono w części *Nauka*.

Poziom wyników badań naukowych polskich uczonych prezentowany jest głównie w ramach miernika *Udział publikacji z Polski w czasopiśmie zawartych w bazie Scopus*. Miernik zaplanowany na poziomie 1,209 został zrealizowany w wysokości 1,238. Wzrosła liczba publikacji polskich naukowców z 35.951 w 2015 r. do 37.285 w 2016 r. Zainicjowane zostały zmiany w systemie badań naukowych i prac rozwojowych, co przełożyło się na intensyfikację współpracy międzynarodowej w tej dziedzinie.

Pozytywnym elementem jest koncentracja środków finansowych w jednostkach o najwyższej jakości badań naukowych (kategoria A+ i A)<sup>212</sup>, która w 2016 r. wyniosła 75,6%, tj. ponad 1,4 punktu procentowego powyżej planu.

W 2016 r. w ramach promowania nauki polskiej, Polska Akademia Nauk zorganizowała 4.358 przedsięwzięć upowszechniających i promujących naukę polską przy planowanej wielkości 4.300.

W 2016 r. liczba inicjatyw w zakresie badań naukowych finansowanych w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy wyniosła 600 i była o 24,2% wyższa od planowanej liczby inicjatyw.

#### Zadanie 19.1. *Transport drogowy*

Zadanie realizowane było w ramach części *Transport*. Celem tego zadania jest poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi jak również osiągnię-

<sup>212</sup> Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych na podstawie parametrycznej oceny jednostek naukowych wyłonił cztery kategorie jednostek: A+, A, B i C pod względem jakości badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych. Od przyznanej kategorii uzależniona jest wysokość dotacji z budżetu państwa dla konkretnej jednostki.

cie poprawy bezpieczeństwa na drogach. Realizacja tego zadania opisywana jest szeregiem mierników, w tym między innymi:

- dla miernika *Stopień realizacji docelowej sieci dróg szybkiego ruchu* osiągnięto poziom 41,4% przy planowanym 41,3%,
- *Przeprowadzona liczba kontroli drogowych w zakresie transportu drogowego* wyniosła 207.699, tj. o 0,1% poniżej planu,
- *Długość wybudowanych dróg krajowych* – wybudowano 149,97 km dróg, wobec planowanych 123,52 km, w wyniku wcześniejszego niż przewidywano oddania do ruchu II jezdni Międzyrzecz – 6,370 km, odcinek „A” Miłomłyn – Ostróda Północ budowanej drogi S7 Elbląg (S22) – Olsztynek (S51), odc. Miłomłyn (S7) – Olsztynek (S51) – 9,163 km oraz obwodnicy miasta Bełchatowa w ciągu drogi krajowej nr 74 – 10,915 km.

#### Zadanie 19.2. Transport kolejowy

Zadanie realizowane w ramach części *Transport* oraz *Urząd Transportu Kolejowego*. W ramach tego zadania osiągnięto między innymi następujące wartości mierników:

- *Długość przebudowanych linii kolejowych, na których zwiększono dopuszczalną prędkość o co najmniej 30 km/h (w km toru)* – przebudowano 412,8 km linii kolejowych, tj. zgodnie z planem po zmianach; niższe wykonanie miernika w stosunku do ustawy budżetowej wynikało z opóźnień w uzyskaniu decyzji administracyjnych, protestów mieszkańców uniemożliwiających przejęcie działek pod realizację inwestycji w ramach zadania „Modernizacja linii kolejowej E 75 Rail Baltica Warszawa – Białystok – granica z Litwą, etap I, odcinek Warszawa Rembertów – Zielonka – Tłuszcz, faza II”.
- *Długość przebudowanych linii kolejowych (km)* – przebudowano 413,9 km linii kolejowych, tj. zgodnie z planem.

Zadania *Urzędu Transportu Kolejowego* koncentrują się na ograniczeniu nieprawidłowości funkcjonowania rynku transportu kolejowego. Przyjęty miernik jako *Poziom wdrażania zaleceń pokontrolnych* zaplanowany pierwotnie na 45% został wykonany w 65%, natomiast miernik *Liczba podmiotów skontrolowanych spełniających wymogi prawa do wszystkich skontrolowanych* wyniósł za 2016 r. 62,9%, tj. o 5,9% więcej niż przewidziano w ustawie budżetowej.

#### Zadanie 21.5. Wsparcie gospodarstw rolnych, rozwój wsi oraz żywność regionalna, tradycyjna i system jakości żywności

Zadanie realizowane było w ramach czterech części, a ponad 98% wydatków poniesiono w części *Rozwój wsi*. Osiągnięto następujące wartości mierników:

- *Odsetek wypłaconych w terminie płatności bezpośrednich* został wykonany na poziomie 98,7% przy planowanej wielkości 99,6%; w 2016 r. nie został także zrealizowany miernik określający liczbę beneficjentów dla których zrealizowano płatności (1.908.852), który faktycznie wyniósł 1.173.754 osoby,
- *Powierzchnia ubezpieczonych upraw do powierzchni gruntów ornych* – planowany poziom 25% nie został zrealizowany (osiągnięto poziom niższy o ponad 8 punktów procentowych), co związane było z mniejszą liczbą zawartych umów ubezpieczenia upraw rolnych oraz mniejszą powierzchnią ubezpieczonych upraw rolnych; niższa od planu była także wartość realizowanych projektów wdrażania pomocy technicznej w zakresie Instytucji Zarządzającej związanych z zarzą-

dzaniem, wdrażaniem, monitorowaniem i kontrolą PROW 2014–2020, która wyniosła 34,1 mln zł przy planowanej 42,0 mln zł,

- *Udział eksportu produktów rolno-spożywczych w eksporcie ogółem* – w 2016 r. wyniósł on 13,1% i był niższy od planowanego o 0,3 punktu procentowego.

Dokonano także analizy trzech zadań realizowanych przez wojewodów, tj.:

#### Zadania 13.4. *Wspieranie rodziny*

W ramach tego zadania Wojewodowie w 2016 r. finansowali głównie wydatki na podzadanie 13.4.1 *Wsparcie rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi*. Mierniki określające to zadanie zostały sformułowane bardzo różnorodnie, wręcz rozbieżnie, co powoduje brak możliwości prostej ich agregacji.

Dla podzadania 13.4.1 osiągnięta wartość miernika jako *Liczba rodzin otrzymujących wsparcie na 1 tysiąc mieszkańców* wahała się od 57 rodzin w województwie podlaskim do 148 rodzin w województwie lubelskim (dla sześciu wojewodów). Czterech wojewodów wskazało w ramach miernika *Liczbę rodzin otrzymujących wsparcie* wielkości od 104,7 tysięcy rodzin w województwie lubuskim do 168,8 tysięcy rodzin w województwie łódzkim. Czterej wojewodowie w mierniku *Liczba wypłaconych świadczeń ze świadczeń rodzinnych, z funduszu alimentacyjnego oraz świadczenia wychowawczego, dodatku wychowawczego, dodatku do zryczałtowanej kwoty* wykazali od 1 mln wypłaconych świadczeń w województwie opolskim do 6,8 mln w województwie mazowieckim.

W zakresie działania Świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego sformułowano między innymi następujące mierniki:

- *Liczba wypłaconych świadczeń w ramach systemu świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego* – pięciu wojewodów wypłaciło od 0,2 mln świadczeń w województwie pomorskim do 6,8 mln świadczeń w województwie mazowieckim,
- czterej wojewodowie w ramach założonego miernika *Średniomiesięczna liczba wpłaconych świadczeń w ramach systemu świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego* – wypłacili od 0,2 mln świadczeń (w województwie świętokrzyskim) do 0,4 mln świadczeń (w województwie śląskim).

W zakresie działania *Pomoc państwa w wychowywaniu dzieci*, w ramach którego realizowano głównie wypłaty w ramach Programu *Rodzina 500 plus*, sformułowano między innymi mierniki:

- *Liczba dzieci objęta wsparciem* – ośmiu wojewodów wsparciem objęło od 131,0 tysięcy dzieci w województwie świętokrzyskim do 376,2 tysięcy w województwie wielkopolskim,
- *Liczba rodzin otrzymujących wsparcie* – trzech wojewodów wykazało ich liczbę od 104,1 tysięcy (Wojewoda Zachodniopomorski) do 272,5 tysięcy (Wojewoda Wielkopolski).

#### Zadanie 19.5. *Wspieranie zrównoważonego transportu*

W ramach tego zadania wojewodowie dokonywali refundacji kosztów przewoźników transportu publicznego z tytułu dopłat do biletów ulgowych. Wartość miernika *Przeciętne obniżenie kosztów przejazdu komunikacją publiczną* (dla czternastu województw) oscylowała w granicach 50,0%.

Liczba sprzedanych biletów (jednorazowych i miesięcznych) wahała się od 449 tysięcy (województwo łódzkie) do 2.010 tysięcy (województwo małopolskie).

Średnia miesięczna liczba przejazdów objętych refundacją zawierała się od 577 tysięcy (województwo podlaskie) do 3.079,3 (województwo mazowieckie).

#### Zadanie 20.2. Ratownictwo medyczne

Celem tego zadania było zapewnienie dostępności do świadczeń ratowniczych w ramach Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz Lotniczego Pogotowia Ratunkowego. W ramach podzadania 20.2.1. *Ratownictwo medyczne* zostało określonych niespełna dziesięć mierników.

Wartość miernika *Stosunek liczby Zespołów Ratownictwa Medycznego do liczby mieszkańców w województwie* występującego w czterech województwach kształtował się od 45,5/2.245.500 (województwo świętokrzyskie) do 140/3.479.765 (województwo wielkopolskie).

Wartość miernika *Stosunek liczby mieszkańców województwa do liczby Zespołów Ratownictwa Medycznego* (dla czterech województw) wahała się od 24,3 tysięcy (województwo lubelskie) do 27,9 tysięcy (województwo pomorskie).

*Liczba jednostek systemu Ratownictwa Medycznego* (dla czterech województw) wahała się od 48 w województwie opolskim do 141 w województwie małopolskim.

Analizując prezentowane powyżej osiągnięte w wyniku realizacji wybranych zadań efekty, należy pamiętać że ich uzyskany poziom został odniesiony do planowanych mierników na potrzeby układu zadaniowego wydatków. Odnosząc efekty do wskaźników zawartych w strategiach, czy też porównując osiągnięcia Polski na tle innych krajów, ich poziom w niektórych obszarach nadal pozostaje niezadowolający. Dotyczy to na przykład takich obszarów, jak działalność badawczo-rozwojowa w Polsce, szkolnictwo wyższe, transport czy podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw.

#### 2.2.4. Wydatki budżetu środków europejskich

- **W 2016 r. na programy operacyjne i mechanizmy finansowe oraz Wspólną Politykę Rolną wydatkowano w ramach budżetu środków europejskich łącznie 51,7 mld zł.**
- **Blisko połowę środków przeznaczono na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej.**

Na realizację programów operacyjnych (PO), mechanizmów finansowanych i Wspólnej Polityki Rolnej z budżetu środków europejskich, ujętych w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej na rok 2016, wykorzystano łącznie 51.700,7 mln zł<sup>213</sup>, tj. 72,2% limitu określonego w ustawie budżetowej i 91,8% planu po zmianach.

<sup>213</sup> Zgodnie z rocznymi sprawozdaniami Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR.

Tabela 42. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2015–2016

| Nazwa Programu Operacyjnego                     | 2015      | 2016             |           | 4:3   |
|-------------------------------------------------|-----------|------------------|-----------|-------|
|                                                 | Wykonanie | Plan po zmianach | Wykonanie |       |
|                                                 | mln zł    |                  |           | %     |
| 1                                               | 2         | 3                | 4         | 5     |
| OGÓŁEM                                          | 67.695,4  | 56.316,6         | 51.700,7  | 91,8  |
| Łącznie PF 2014–2020                            | 2.089,4   | 17.182,5         | 13.763,7  | 80,1  |
| PO Infrastruktura i Środowisko 2014–2020        | 1.596,9   | 7.747,1          | 7.071,3   | 91,3  |
| PO Inteligentny Rozwój                          | 0,4       | 1.724,6          | 1.232,4   | 71,5  |
| PO Polska Cyfrowa                               | 0,1       | 104,6            | 69,4      | 66,3  |
| PO Polska Wschodnia 2014–2020                   | .         | 171,9            | 129,6     | 75,4  |
| PO Wiedza Edukacja Rozwój                       | 247,6     | 1.832,8          | 1.558,1   | 85,0  |
| Regionalne Programy Operacyjne 2014–2020        | 61,2      | 5.096,3          | 3.486,0   | 68,4  |
| PO Rybactwo i Morze 2014–2020                   | 0,0       | 251,1            | 1,9       | 0,8   |
| PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020                  | 183,2     | 207,5            | 168,3     | 81,1  |
| Instrument „Łącząc Europę”                      | .         | 46,6             | 46,6      | 100,0 |
| Łącznie PF 2007–2013                            | 40.533,7  | 13.883,2         | 13.235,6  | 95,3  |
| PO Infrastruktura i Środowisko                  | 19.032,8  | 7.779,6          | 7.735,5   | 99,4  |
| PO Innowacyjna Gospodarka                       | 6.559,0   | 1.615,3          | 1.216,2   | 75,3  |
| PO Kapitał Ludzki                               | 2.900,2   | 3,0              | 1,9       | 64,4  |
| PO Rozwój Polski Wschodniej                     | 2.015,3   | 322,9            | 322,8     | 100,0 |
| Regionalne Programy Operacyjne                  | 8.836,8   | 3.252,9          | 3.122,5   | 96,0  |
| Szwajcarsko-Polski Program Współpracy           | 276,6     | 362,5            | 358,5     | 98,9  |
| Norweski Mechanizm Finansowy i MF EOG 2009–2014 | 667,3     | 492,5            | 441,6     | 89,7  |
| PO Ryby                                         | 245,7     | 54,5             | 36,6      | 67,2  |
| Wspólna Polityka Rolna                          | 25.072,4  | 25.250,7         | 24.701,4  | 97,8  |

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

Kwota środków wydatkowanych w ramach budżetu środków europejskich na realizację programów finansowanych ze środków europejskich w 2016 r. zmniejszyła się o 23,6% w porównaniu do 2015 r. Zdecydowanemu obniżeniu o 67,3% (z 40.533,7 mln zł do 13.235,6 mln zł) – uległy wydatki poniesione na programy operacyjne PF 2007–2013 w związku z zakończeniem realizacji jej projektów.

Na realizację programów w ramach PF 2014–2020 wydatkowano łącznie 13.763,7 mln zł, tj. o 11.674,3 mln zł więcej niż w 2015 r. W zakresie krajowych programów operacyjnych PF 2014–2020 plan po zmianach wydatków budżetu środków europejskich został wykonany w 86,9% (10.060,8 mln zł). Realizacja wydatków w ramach poszczególnych krajowych programów operacyjnych tej perspektywy kształtowała się od 66,3% (PO Polska Cyfrowa) do 91,3% (PO Infrastruktura i Środowisko 2014–2020). Wydatki na realizację RPO wyniosły 3.486,0 mln zł, co stanowiło 68,4% planu po zmianach. Dla poszczególnych RPO wskaźnik wykonania planu był znacznie zróżnicowany i kształtował się od 19,6% (RPO Warmia i Mazury) do 93,3% (RPO Województwa Zachodniopomorskiego).

Na realizację programów w ramach Narodowej Strategii Spójności (NSS) 2007–2013, PO RYBY, SPPW i mechanizmów finansowych wydatkowano 13.235,6 mln zł, w tym w ramach NSS 2007–2013 12.398,9 mln zł. Wydatki na realizację krajowych programów operacyjnych wyniosły 9.276,5 mln zł,



co stanowiło 95,4% planu po zmianach. Wydatki na realizację RPO wyniosły 3.122,5 mln zł, tj. 96,0% planu po zmianach. Dla poszczególnych RPO wskaźnik wykonania planu wydatków na 2016 r. kształtował się od 72,3% (RPO województwa lubuskiego) do 100,0% (RPO województwa dolnośląskiego i podlaskiego).

Wydatki na realizację zadań WPR wyniosły 24.701,4 mln zł, tj. 97,8% planu po zmianach oraz 92,9% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (26.595,5 mln zł). Wydatki na WPR stanowiły 47,8% wydatków budżetu środków europejskich<sup>214</sup>.

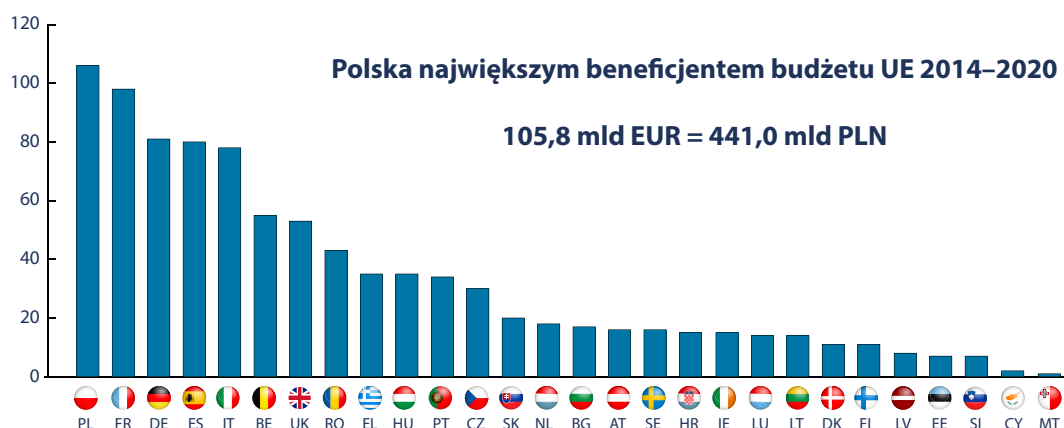
W ustawie budżetowej na rok 2016 wydatki budżetu środków europejskich zostały zaplanowane w kwocie 71.640,5 mln zł, w tym 34.803,3 mln zł w rezerwach celowych. Środki z rezerw celowych rozdysponowano w wysokości 19.479,4 mln zł, tj. 56,0% kwoty planowanej, z tego na wydatki WPR uruchomiono 13.796,2 mln zł. Na niższy poziom wykonania wydatków, w tym rozdysponowania środków z rezerw celowych, wpływ miało między innymi:

- wstrzymanie dla programów PF 2007–2013 płatności końcowych w związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi i sądowymi,
- przesunięcie części rozliczeń w ramach PO Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 na 2017 r.,
- zmiany harmonogramów ogłaszania konkursów dla programów PF 2014–2020,
- długotrwały proces podpisywania umów o dofinansowanie oraz akceptacji wniosków o płatność wynikający z błędnie przygotowanych przez beneficjentów dokumentów,
- oszczędności w projektach powstałych w wyniku rozstrzygnięcia postępowań przetargowych,
- zmiany harmonogramów realizacji projektów w wyniku przedłużających się procedur uzyskiwania pozwoleń na realizację inwestycji lub przedłużających się postępowań przetargowych<sup>215</sup>.

#### 2.2.4.1. Perspektywa Finansowa 2014–2020

Podstawowym celem wynikającym z PF 2014–2020 jest zainwestowanie środków europejskich w sposób dający podstawę do długotrwałego wzrostu gospodarczego. Jego realizację ma umożliwić zwiększenie efektywności i przyspieszenie realizacji programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Infografika 23. Beneficjenci środków z budżetu Unii Europejskiej w latach 2014–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

<sup>214</sup> Zgodnie z rocznymi sprawozdaniami Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR.

<sup>215</sup> Na podstawie wyników kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich*.

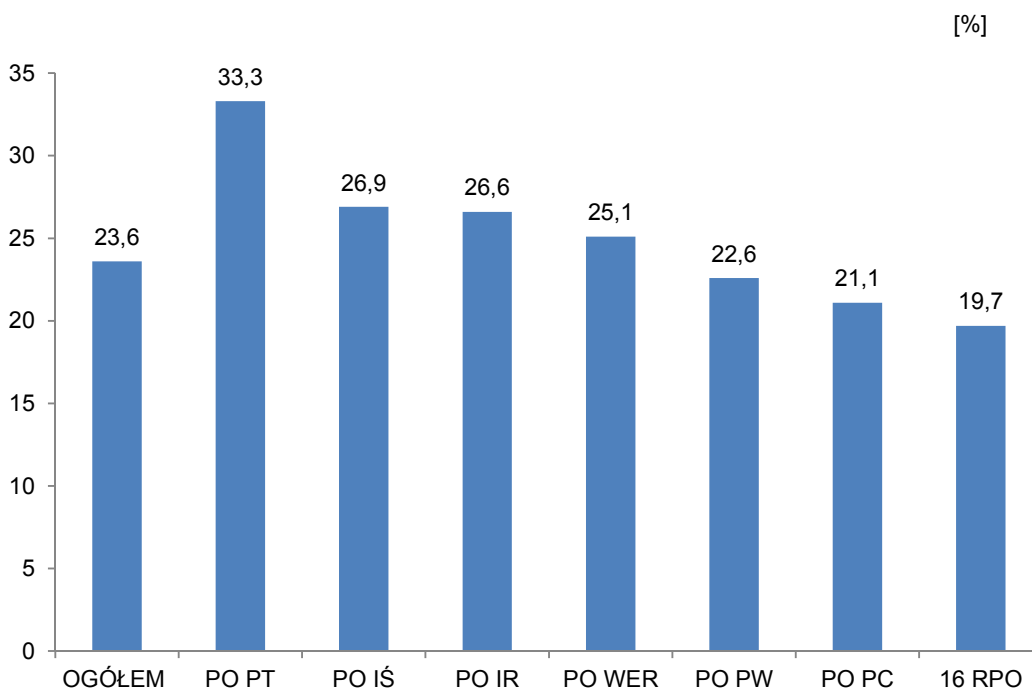
W latach 2014–2020 Polska pozostaje największym beneficjentem pomocy unijnej, która dla wszystkich krajów łącznie została zaplanowana w kwocie 908 mld euro rzeczywistych płatności. Z łącznej kwoty 105,8 mld euro Unia Europejska przeznaczyła dla Polski 82,5 mld euro na politykę spójności wyrównującą różnice w rozwoju regionów.

Do końca 2016 r., w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, zawarto 10.798 umów o dofinansowanie projektu<sup>1</sup>, w których wartość dofinansowania ze środków unijnych wyniosła 73.093,8 mln zł, co stanowiło 23,6% alokacji na lata 2014–2020.

Z beneficjentami sześciu krajowych programów operacyjnych zawarto 3.458 umów na kwotę dofinansowania ze środków Unii Europejskiej 48.288,9 mln zł, a z beneficjentami 16 RPO 7.340 umów na kwotę dofinansowania ze środków Unii Europejskiej 24.804,9 mln zł.<sup>216</sup>

Wśród krajowych programów operacyjnych najwięcej umów zawarto w ramach PO Wiedza Edukacja Rozwój (1.751), natomiast umowy na najwyższą łączną kwotę środków z Unii Europejskiej – w ramach PO Infrastruktura i Środowisko (29.690,2 mln zł). Spośród regionalnych programów operacyjnych największą kwotę kontraktacji środków z Unii Europejskiej uzyskano w województwach śląskim i pomorskim (odpowiednio 3.168,7 mln zł i 3.017,4 mln zł), a najniższą w województwie kujawsko-pomorskim (318,8 mln zł).

Wykres 13. Zawarte umowy jako % alokacji według stanu na 31 grudnia 2016 r.



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

<sup>216</sup> Liczba podpisanych umów obejmuje również liczbę wydanych decyzji o dofinansowanie projektu.

Kwota wydatków kwalifikowalnych wykazana w złożonych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej do końca 2016 r. *Poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w ramach programu operacyjnego* w części dofinansowywanej przez Unię Europejską wyniosła 15.711,8 mln zł, co stanowiło 5,1% alokacji na lata 2014–2020<sup>217</sup>.

W ramach krajowych PO do Komisji Europejskiej zostały certyfikowane wydatki kwalifikowalne w części Unii Europejskiej w kwocie 12.584,9 mln zł (6,8% alokacji), a w ramach RPO 3.126,9 mln zł (2,5% alokacji).

W związku z występującymi w 2015 r. opóźnieniami we wdrażaniu PF 2014–2020, w 2016 r. realizowany był *Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020* (zwany *Planem działań*)<sup>218</sup>. Głównym założeniem *Planu działań* jest pełne wykorzystanie dostępnej alokacji w sposób trwale przekładający się na rozwój społeczno-gospodarczy. W 2016 r. wdrożono system zarządzania celami finansowo-rzeczowymi polegający na opracowaniu planów (ścieżek) realizacji celów pośrednich i końcowych, w powiązaniu z celami finansowymi, wspólnych dla wszystkich Instytucji Zarządzających oraz wprowadzono obowiązek kwartalnej oceny realizacji tych celów. W zakresie działań wspierających system zarządzania celami zrealizowano wszystkie działania o charakterze horyzontalnym i instytucjonalnym oraz większość działań w zakresie programowania, monitoringowo-wdrożeniowym i legislacyjnym, w tym między innymi:

- opracowano *Plan certyfikacji środków w 2016 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020*<sup>219</sup>, który został przyjęty w marcu 2016 r. i określił minimalną wartość wydatków certyfikowanych do Komisji Europejskiej do końca 2016 r.,
- stworzono i dostosowano system instytucjonalny w programach, w tym zawarto wszystkie niezbędne porozumienia międzyinstytucjonalne,
- wdrożono system monitorowania projektów dużych i pozakonkursowych,
- zakończono proces desygnacji<sup>220</sup> dla wszystkich programach, warunkujący certyfikację środków i otrzymywanie refundacji z Komisji Europejskiej,
- znowelizowano ustawę Prawo zamówień publicznych, której celem było wdrożenie dyrektyw Unii Europejskiej<sup>221</sup>.

W toku realizacji pozostają działania między innymi w zakresie:

- wypełnienia warunków wstępnych, o których mowa w *Umowie Partnerstwa 2014–2020*,
- przyjęcia kryteriów wyboru projektów,
- nowelizacji ustawy Prawo wodne oraz prawa w zakresie wód opadowych,
- zidentyfikowania barier prawnych i proceduralnych, które zostaną zlikwidowane głównie w wyniku znowelizowania ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityk spójności i finansowanych w PF 2014–2020<sup>222</sup>.

<sup>217</sup> Alokacja zgodnie z załącznikiem 16 do ustawy budżetowej na rok 2016.

<sup>218</sup> Plan został przyjęty przez Radę Ministrów 24 lutego 2016 r.

<sup>219</sup> Umowa Partnerstwa przyjęta decyzją Komisji Europejskiej z 23 maja 2014 r.

<sup>220</sup> Potwierdzenie spełnienia przez zobowiązane instytucje warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego.

<sup>221</sup> Na podstawie wyników kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 34 – Rozwój regionalny*.

<sup>222</sup> Według stanu na 21 marca 2017 r. projekt nowelizacji ustawy został skierowany pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Przyjęty przez Radę Ministrów 29 marca 2016 r. *Plan Certyfikacji środków w 2016 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020*<sup>223</sup> zakładał minimalną wartość wydatków, w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych<sup>224</sup>, które miały zostać certyfikowane do Komisji Europejskiej w 2016 r. w wysokości 20.028,2 mln zł, co miało pozwolić na osiągnięcie z końcem 2016 r. skumulowanego poziomu 21.908,0 mln zł wydatków certyfikowanych do Komisji. Kwota ta miała umożliwić złożenie do Komisji Europejskiej wniosków o płatności ze środków Unii Europejskiej w kwocie 4,4 mld euro<sup>225</sup>, co odpowiada około 5,7% alokacji środków Unii Europejskiej przewidzianych dla Polski.

Od początku wdrażania *Umowy Partnerstwa 2014–2020* certyfikowano do Komisji Europejskiej 18.393,9 mln zł<sup>226</sup>, co stanowiło 84,0% celu wydatkowania do końca 2016 r. W przypadku krajowych PO plan certyfikacji (kumulatywnie) został zrealizowany na poziomie 14.703,2 mln zł, tj. w 107,9%. W RPO, plan certyfikacji w ujęciu kumulatywnym został zrealizowany na poziomie 3.690,8 mln zł, tj. w 44,6%. W poszczególnych województwach plan zrealizowano w przedziale od 14,7% (dla województwa warmińsko-mazurskiego) do 90,5% (dla województwa opolskiego).

Wysokość założonych w planie certyfikacji celów nie została zrealizowana między innymi ze względu na:

- konieczność wprowadzenia zmian legislacyjnych między innymi w obszarze zamówień publicznych, wymiaru sprawiedliwości i systemu oświaty, co wstrzymało możliwości ogłoszenia określonych naborów,
- brak rozstrzygnięcia naborów w planowanym terminie oraz opóźnienia w podpisywaniu umów o dofinansowanie projektów związane ze stwierdzoną przez Instytucje Zarządzające oraz Instytucję Koordynującą niską jakością złożonych projektów,
- małe zainteresowanie projektodawców aplikowaniem o środki w niektórych obszarach, co powodowało konieczność powtarzania określonych naborów,
- przedkładanie przez beneficjentów błędnych wniosków o płatność.

W 2016 r. nadal kontynuowane były prace dotyczące przygotowania samooceny spełnienia warunków wstępnych (tzw. warunków ex-ante), tj. warunków umożliwiających efektywną realizację programów operacyjnych, określonych w załączniku do projektu umowy partnerstwa, które powinny być spełnione do 31 grudnia 2016 r. Według stanu na 27 marca 2017 r. spełnionych zostało 26 z 29 warunków tematycznych oraz wszystkie siedem warunków ogólnych. Niespełnienie warunków w wyznaczonym terminie może być powodem zawieszenia przez Komisję Europejską płatności na rzecz danego państwa członkowskiego<sup>227</sup>.

Trwają prace nad spełnieniem następujących warunków tematycznych:

<sup>223</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 29 marca 2016 r.

<sup>224</sup> Bez trzech PO EWT, dla których docelowy kumulatywny (w tym planowany do certyfikacji w 2016 r.) poziom wydatków kwalifikowalnych certyfikowanych do Komisji Europejskiej na koniec 2016 r. określono w wysokości 1,5 mln euro. W ramach programów EWT certyfikowano wydatki w kwocie 1,7 mln euro, co stanowiło 115,7% planu.

<sup>225</sup> Na podstawie wyników kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 34 – Rozwój regionalny*. Wyliczenia dokonano przy zastosowaniu kursu 1 EURO = 4,24 PLN, wartość wydatków odpowiadająca wkładowi Unii Europejskiej jest zależna od poziomu współfinansowania w poszczególnych osiach priorytetowych, stąd szacowana kwota może ulegać zmianom.

<sup>226</sup> Na podstawie wyników kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 34 – Rozwój regionalny*.

<sup>227</sup> Na podstawie wyników kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 34 – Rozwój regionalny*.

- 6.1. Gospodarka wodna – do spełnienia warunku niezbędne jest przekazanie do Komisji Europejskiej informacji o uchwaleniu przez Sejm RP ustawy Prawo wodne; projekt ustawy został 16 marca 2017 r. przekazany do Rządowego Centrum Legislacji,
- 6.2. Gospodarka odpadami – do spełnienia warunku niezbędne jest przekazanie do Komisji Europejskiej wszystkich Wojewódzkich Programów Gospodarowania Odpadami (WPGO); do uzgodnienia z Ministrem Środowiska pozostały trzy WPGO (kujawsko-pomorski, łódzki i wielkopolski), a cztery (lubuski, małopolski, opolski i śląski) oczekują na ich przyjęcie przez Sejmiki Województw,
- 9.3. Zdrowie – obecnie Komisja Europejska weryfikuje spełnienie warunku, polegającego na zakończeniu prac nad opracowaniem map potrzeb zdrowotnych.

Polska dalej nie spełnia trzech z 29 warunków wstępnych (tzw. warunków ex-ante) realizacji Umowy Partnerstwa, co może być powodem zawieszenia przez Komisję Europejską płatności na rzecz danego państwa członkowskiego. Nie osiągnięto założonych w planie certyfikacji, przyjętym przez Radę Ministrów, minimalnych kwot, zarówno w ujęciu ogółem, jak i w większości z programów operacyjnych (zwłaszcza RPO).

Warto także zauważyć, że plan certyfikacji został opracowany zaledwie w rocznej perspektywie (tylko na 2016 r.), co nie sprzyja systemowemu podejściu do zarządzania Umową Partnerstwa 2014–2020, zwłaszcza w sytuacji, gdy już na początku realizacji tej umowy cele nie są w pełni osiąganе. Ponadto w bieżącej realizacji planu wydatków tylko w niewielkiej części wykorzystano środki ujęte w rezerwach celowych.

Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła pozytywny aspekt wdrożenia w 2016 r. jednolitego systemu zarządzania celami finansowo-rzeczowymi Umowy Partnerstwa 2014–2020 oraz to, że w tej fazie realizacji tej umowy ryzyko niewykorzystania dostępnej alokacji nie jest jeszcze wysokie. Zwróciła jednak uwagę na konieczność zapewnienia skutecznych mechanizmów zarządczych, które pozwolą na rzetelną ocenę stopnia osiągania celów w długiej perspektywie czasowej i reagowanie na pojawiające się zagrożenia ich nieosiągnięcia.

### Wspólna Polityka Rolna

Polska jest jednym z największych beneficjentów WPR. W latach 2004–2016 na finansowanie WPR wpłynęły z budżetu Unii Europejskiej do Polski środki w kwocie 43.334,4 mln euro. Największe wsparcie wpłynęło w latach 2007–2013 w wysokości 29.967,6 mln euro. Na realizację zadań w ramach WPR w latach 2014–2020 wpłynęło 7.663,8 mln euro, a w okresie 2004–2006 – 5.685,0 mln euro.

Do Komisji Europejskiej złożono wnioski zawierające certyfikowane wydatki na łączną kwotę 41.395,0 mln euro i 7.739,0 mln zł<sup>228</sup>.

W ramach WPR funkcjonuje I filar obejmujący w szczególności dopłaty bezpośrednie, wspólny rynek owoców i warzyw oraz interwencje rynkowe. Drugim filarem WPR jest polityka rozwoju obszarów wiejskich.

<sup>228</sup> Na podstawie ustaleń kontroli NIK Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich w Ministerstwie Finansów.

W 2016 r. wydatki na WPR wyniosły łącznie 26.910,8 mln zł, tj. 97,3% planu po zmianach, w tym wydatki z budżetu środków europejskich zrealizowano w kwocie 24.701,4 mln zł, tj. 97,8% planu po zmianach.

W 2016 r. na finansowanie I filara WPR w ramach budżetu środków europejskich wydatkowano ogółem 22.363,6 mln zł<sup>229</sup>, tj. 98,7% planu po zmianach. Na płatności bezpośrednie ze środków europejskich wydatkowano ogółem 21.032,2 mln zł. Płatności bezpośrednie przekazane zostały 1,4 mln rolników posiadających gospodarstwa o powierzchni 1 ha użytków rolnych. Powierzchnia objęta wsparciem wyniosła 14 mln ha.

W ramach płatności bezpośrednich finansowano między innymi:

- system jednolitej płatności obszarowej – 7.776,8 mln zł,
- płatności z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska – 6.600,5 mln zł,
- dobrowolne wsparcie związane z produkcją<sup>230</sup> – 3.421,4 mln zł,
- płatność dodatkową (redystrybucyjną)<sup>231</sup> – 1.560,1 mln zł,
- system małych gospodarstw<sup>232</sup> – 1.156,3 mln zł,
- płatności dla młodych rolników – 419,0 mln zł.

Pozostałe wydatki budżetu środków europejskich wykorzystane zostały na działania związane z:

- interwencjami rynkowymi dotyczącymi zapobiegania zakłóceniom i sytuacjom kryzysowym na rynku (700,5 mln zł),
- interwencją na rynku mleka i przetworów mlecznych (253,6 mln zł), programem Owoce i warzywa w szkole (74,1 mln zł),
- programem Mleko w szkole (42,0 mln zł),
- programem działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych (35,2 mln zł),
- programem na rzecz poprawy produkcji wprowadzania do obrotu produktów pszczelarskich (10,9 mln zł),
- dopłatami do prywatnego przechowywania produktów rolnych i spożywczych (10,0 mln zł).

Drugim filarem WPR była polityka rozwoju obszarów wiejskich. W ramach PROW 2014–2020 realizowane są następujące priorytety:

- ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich,
- poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych,
- poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie,
- odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa,

<sup>229</sup> Łącznie w częściach: *Rozwój wsi i Rynki rolne*.

<sup>230</sup> W ramach wsparcia związanego z produkcją finansowano płatności do bydła, krów, owiec, kóz, upraw buraków cukrowych, roślin wysokobiałkowych, owoców miękkich, ziemniaków skrobiowych, pomidorów, chmielu, lnu, konopi włóknistych.

<sup>231</sup> Płatność dodatkowa (redystrybucyjna) jest płatnością o charakterze dodatkowego uzupełnienia poziomu wsparcia finansowego dla określonej grupy rolników aktywnych zawodowo uprawnionych jednocześnie do otrzymania jednolitej płatności obszarowej. Przysługuje wszystkim rolnikom do powierzchni gruntów kwalifikujących się do jednolitej płatności obszarowej, mieszczących się w przedziale od 3,01 ha do 30 ha (maksymalnie do 27 ha na gospodarstwo). Do pozostałej powierzchni kwalifikowanych hektarów spoza wskazanego przedziału przysługuje jednolita płatność obszarowa. Płatność ta polega bowiem jedynie na podniesieniu wysokości stawki jednolitej płatności obszarowej w określonym przedziale powierzchniowym.

<sup>232</sup> Rolnicy uczestniczący w systemie małych gospodarstw otrzymują płatność zastępującą wszystkie rodzaje wsparcia finansowane z budżetu środków europejskich. Maksymalna kwota wsparcia wynosi 1.250 euro na gospodarstwo (nie wliczając płatności niezwiązanej do tytoniu). Rolnicy ci są zwolnieni z kontroli norm i wymogów zasady wzajemnej zgodności, a także z obowiązku stosowania praktyk w zakresie zazielenienia.



- wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach: rolnym, spożywczym i leśnym,
- zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

W 2016 r. na realizację PROW 2014–2020 wydatkowano łącznie 3.913,7 mln zł<sup>233</sup>, tj. 89,9% planu po zmianach, w tym wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 2.337,8 mln zł, tj. 90% planu po zmianach.

W 2016 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako Instytucja Zarządzająca PROW 2014–2020 realizował obowiązki wynikające z przyjętego w dniu 24 lutego 2016 r. przez Radę Ministrów *Planu działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa na lata 2014–2020*<sup>234</sup>. Opracowano i wydano w postaci uchwał Komitetu Monitorującego PROW 2014–2020 kryteria wyboru operacji dla jednego działania i czterech typów operacji. Zlecono i dokonano odbioru badania pn. *Ocena ex-ante celowości zastosowania instrumentów finansowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, z którego wnioski i propozycje są aktualnie analizowane.

Komisja Europejska zatwierdziła zaproponowane i przesłane przez Polskę 15 listopada 2016 r. zmiany PROW 2014–2020 dotyczące wprowadzenia do Programu rozwiązań na rzecz działań wspierających ograniczenie skutków wystąpienia przypadków afrykańskiego pomoru świń na terenie Polski. Instytucja Zarządzająca 28 grudnia 2016 r. przekazała do Komisji Europejskiej kolejną propozycję modyfikacji PROW 2014–2020, zakładającą między innymi wprowadzenie zmian ukierunkowanych na zwiększenie efektywności oraz przyspieszenie realizacji PROW 2014–2020.

Dokonano również nowelizacji trzech rozporządzeń do ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o *wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*<sup>235</sup>, w związku z identyfikacją potencjalnych utrudnień dla wnioskodawców i beneficjentów, dotyczących dostępu do pomocy.

W ramach PROW 2014–2020 do końca 2016 r. nie uruchomiono trzech działań i czterech typów operacji<sup>236</sup>, w szczególności w związku z przedłużającym się procesem legislacyjnym.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. (narastająco)<sup>237</sup> kwota pomocy, o którą wnioskowali beneficjenci PROW 2014–2020 wyniosła 19.116,2 mln zł. Kwota 12.713,1 mln zł, wynikająca z zawartych umów i wydanych decyzji o przyznaniu pomocy, stanowiła 21,1% limitu środków PROW 2014–2020 w wysokości 60.249,6 mln zł<sup>238</sup>. Kwota zrealizowanych płatności wyniosła 4.988,4 mln zł, tj. 8,3% limitu. Wsparcia udzielono 934,9 tys. beneficjentom, między innymi w ramach następujących działań:

<sup>233</sup> Łącznie z wyprzedzającą pomocą techniczną.

<sup>234</sup> Dane dotyczące wdrażania Programu przekazywano kwartalnie do Ministerstwa Rozwoju.

<sup>235</sup> Dz.U. 2017 r. poz. 562, ze zm.

<sup>236</sup> Nie zostały uruchomione działania: *Transfer wiedzy i działalność informacyjna; Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw oraz Współpraca*, a także następujące typy operacji: *Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej, Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego, Inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne oraz Kształtowanie przestrzeni publicznej*.

<sup>237</sup> Na podstawie sprawozdania rocznego ARiMR z realizacji PROW 2014–2020 za rok 2016.

<sup>238</sup> Limit środków PROW 2014–2020 w wysokości 13.612,2 mln euro został przeliczony według kursu 4,4299 zł/euro.



- *Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami* – łączna kwota zrealizowanych na rzecz 765,7 tys. beneficjentów płatności wyniosła 2.035,3 mln zł; wsparciem zostało objętych ponad 10,5 mln ha użytków rolnych; pomoc finansowa została skierowana głównie (89%) do gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania typu nizinnego,
- *Wcześniejsza emerytura* – z tytułu zobowiązań podjętych w ramach PROW 2007–2013 i PROW 2004–2006 zrealizowano płatności z tytułu świadczeń emerytalnych w kwocie 1.037,3 mln zł dla 53,4 tys. beneficjentów,
- *Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne* – łączna kwota zrealizowanych płatności w ramach tego działania wyniosła 911,8 mln zł i została przekazana 68,8 tys. beneficjentom; wsparciem objęta została powierzchnia wynosząca 1,3 mln ha użytków rolnych<sup>239</sup> oraz średnioroczna liczba zwierząt w gospodarstwach – 65,9 tys. sztuk,
- *Rolnictwo ekologiczne* – kwota zrealizowanych płatności w ramach tego działania wyniosła 344,1 mln zł i została przekazana 21,3 tys. beneficjentom; wsparciem objęta została powierzchnia wynosząca 423,3 tys. ha użytków rolnych<sup>240</sup>.

Kwota wydatków unijnych zadeklarowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w ramach PROW 2014–2020, poniesionych do dnia 31 grudnia 2016 r., wyniosła 685,6 mln euro. Po uwzględnieniu zaliczki z Komisji Europejskiej w kwocie 260,9 mln euro, wykorzystanie alokacji na 2014 r. ustalonej w kwocie 1.569,5 mln euro, pomniejszonej o wysokość rezerwy wykonania w kwocie 94,2 mln euro, wyniosło na koniec 2016 r. 64,2%. Stopień wykorzystania alokacji programu na koniec 2016 r. wynikał ze stopniowego procesu uruchamiania kolejnych instrumentów wsparcia w ramach programu, specyfiki płatności dla działań o charakterze wieloletnim oraz przesunięć pomiędzy momentem przyznania pomocy a zakończeniem realizacji zadań i rozliczenia operacji o charakterze inwestycyjnym<sup>241</sup>.

W 2016 r. Komisja Europejska dokonała zamknięcia Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. Decyzją wykonawczą z dnia 30 listopada 2016 r.<sup>242</sup> Komisja Europejska ustaliła wysokość salda końcowego rachunków dla Polski w kwocie 654,6 mln euro, tj. 2.890,7 mln zł<sup>243</sup>, którą przekazała Polsce w dniu 19 grudnia 2016 r. Limit środków PROW 2007–2013 w wysokości 72.165,9 mln zł został zrealizowany w kwocie 74.288,9 mln zł, tj. w 102,9%, w tym środki Unii Europejskiej zrealizowano w kwocie 55.684,5 mln zł, tj. w 100,3% ustalonego limitu.

<sup>239</sup> Wielkość fizycznego obszaru objętego wsparciem (bez sumowania powierzchni objętej jednoczesnym wsparciem w ramach niewykluczających się pakietów) wyniosła 1,2 mln ha.

<sup>240</sup> Wielkość fizycznego obszaru objętego wsparciem (bez sumowania powierzchni objętej jednoczesnym wsparciem w ramach niewykluczających się pakietów) wyniosła 422,9 tys. ha.

<sup>241</sup> Na podstawie ustaleń kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi oraz 35 – Rynki rolne*.

<sup>242</sup> Decyzja wykonawcza Komisji Unii Europejskiej 2016/2113 z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie rozliczenia rachunków agencji płatniczych państw członkowskich dotyczących wydatków finansowanych przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w ostatnim roku realizacji programu dla okresu programowania 2007–2013 EFRROW (16 października 2014 r. – 31 grudnia 2015 r.), notyfikowana jako dokument nr C(2016)7690 Dz. Urz. UE L 327 z 2.12.2016 str. 79.

<sup>243</sup> Kwotę zwróconego salda końcowego przeliczono wykorzystując tabelę nr 244/A/NBP/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r., w której średni kurs euro wynosił 4,157 zł.

### Program Operacyjny Rybactwo i Morze „PO RYBY 2014–2020”

W 2016 r. na realizację PO RYBY 2014–2020 wydatkowano 22,2 mln zł<sup>244</sup> (6,3% planu po zmianach), w tym wydatki środków europejskich wyniosły 1,9 mln zł. Środki zaplanowane na zadania związane z realizacją PO RYBY 2014–2020 nie zostały wykorzystane z uwagi na opóźnienia we wdrażaniu tego programu spowodowane długotrwałym procesem legislacji, w tym ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego<sup>245</sup>, która weszła w życie w dniu 9 września 2016 r.

Rok 2016 był pierwszym rokiem kontraktacji i realizacji płatności w ramach tego programu. Łącznie w ramach czterech priorytetów programu złożono 772 wnioski o dofinansowanie na kwotę 128,9 mln zł. Zawarto 199 umów na kwotę 48,6 mln zł. Wyplacono środki na rzecz 17 beneficjentów na kwotę 0,7 mln zł, w tym ze środków europejskich – 0,4 mln zł. Środki powyższe zostały wypłacone w ramach rekompensaty za czasowe wstrzymanie się od wykonywania rybołówstwa – w celu ochrony zasobów rybnych Morza Bałtyckiego. Ponadto w ramach wydatków na PO RYBY 2014–2020 finansowano:

- pomoc techniczną oraz wdrażanie systemu kontroli i egzekwowania przepisów w odniesieniu do rybołówstwa w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (9,6 mln zł),
- pomoc techniczną dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (5,5 mln zł),
- gromadzenie danych na potrzeby zarządzania rybołówstwem (4,8 mln zł),
- wdrażanie przez okręgowe inspektoraty rybołówstwa morskiego systemu kontroli i egzekwowania przepisów w odniesieniu do rybołówstwa (1,6 mln zł).

Komisja Europejska przekazała zaliczkę w wysokości 25,0 mln euro na realizację PO RYBY 2014–2020. Kwota zaliczki wraz z kwotą zrealizowanych do końca 2016 r. płatności stanowiła 5% alokacji środków programowych na lata 2014–2020 (499,3 mln euro).

### Szwajcarsko-Polski Program Współpracy

W 2016 r. na SPPW wydatkowano łącznie 375,0 mln zł<sup>246</sup>, tj. 98,0% planowanej kwoty. Do końca 2016 r. w ramach prefinansowania strona polska przekazała Instytucjom Realizującym środki w kwocie ponad 393,2 mln franków szwajcarskich, tj. 87,0% alokacji przyznanej stronie polskiej. Zakończono rzeczową realizację 36 projektów i programów, tj. 62,0% wszystkich przedsięwzięć dofinansowanych z programu. W efekcie działań polegających na wykorzystaniu oszczędności wynikających z różnic kursowych, zagospodarowano dodatkowo około 58 mln franków szwajcarskich, tj. ponad 18,0% przyznanej alokacji. Do końca 2016 r. kwota środków zgłoszonych do refundacji stronie szwajcarskiej wyniosła 374,7 mln franków szwajcarskich. Z kwoty tej zrefundowano 357,8 mln franków szwajcarskich, tj. 79,0% alokacji przyznanej stronie polskiej (452,6 mln franków szwajcarskich)<sup>247</sup> i 90,0% kwoty prefinansowanej z budżetu państwa na realizację SPPW<sup>248</sup>.

<sup>244</sup> Wydatki zrealizowane w części Rybołówstwo.

<sup>245</sup> Dz.U. poz. 1203.

<sup>246</sup> Na podstawie wyników kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 34 – Rozwój regionalny*. Dane prezentowane na podstawie informacji ministerstwa dotyczącej wykonania wydatków na programy, w układzie załącznika nr 15 do ustawy budżetowej.

<sup>247</sup> Kwota alokacji nie uwzględnia 12,0 mln franków szwajcarskich Funduszu Stypendialnego wdrażanego bezpośrednio przez stronę szwajcarską.

<sup>248</sup> Na podstawie *Raportu rocznego z wdrażania Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy za okres 1 stycznia–31 grudnia 2016 r.*

W ramach wydatków SPPW przeznaczonych na ochronę środowiska naturalnego oraz unowocześnienie infrastruktury transportowej do końca 2016 r. zamontowano między innymi 23,7 tys. systemów solarnych na budynkach prywatnych oraz 199 systemów solarnych na budynkach użyteczności publicznej. SPPW przyczynia się do realizacji przyjętego w 2009 r. *Programu oczyszczenia kraju z azbestu*. Do końca 2016 r. usunięto ponad 128 tys. ton azbestu. Dzięki tym działaniom uzyskano wzrost o ponad 88 tys. liczby osób żyjących w domach wolnych od azbestu.

Uzyskane rezultaty w zakresie poprawy bezpieczeństwa to, między innymi, zakończenie budowy drogowego przejścia granicznego w Połowcach, wykonanie 50 inwestycji poprawiających bezpieczeństwo w ruchu drogowym na terenie siedmiu powiatów z województw podlaskiego, lubuskiego i mazowieckiego, wybudowanie i wyposażenie filtra epidemiologicznego w Białej Podlaskiej oraz zakup 105 pojazdów dla grup mobilnych Służby Celnej i 14 pojazdów oraz 12 łodzi dla policji. W wyniku przeprowadzonych szkoleń 4,8 tys. osób podniosło swoje kwalifikacje i kompetencje. Realizując cel *Poprawa zabezpieczenia społecznego* zmodernizowano 29,3 tys. m<sup>2</sup> powierzchni domów pomocy społecznej oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych. Dla powyższych placówek zakupiono 623 sztuki sprzętu medycznego. Przeszkolono ponad 28 tys. osób kadry medycznej, osób pracujących w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz nauczycieli, w tym ponad 6,6 tys. lekarzy oraz pielęgniarek i położnych.

#### Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014

W 2016 r. na NMF oraz MF EOG wydatkowano łącznie 511,5 mln zł<sup>249</sup>, tj. 87,9% planowanej kwoty. Na koniec 2016 r. poziom kontraktacji środków w ramach NMF i MF EOG wyniósł 534,7 mln euro<sup>250</sup>, tj. 100% alokacji na programy. Zakończono realizację 428 projektów. Do końca 2016 r. strona polska przekazała zaliczki w kwocie 399,6 mln euro, co stanowi 84,0% kwoty alokacji przyznanej stronie polskiej. Z kwoty tej wydatkowano środki w wysokości 358,0 mln euro, co stanowi 90,0% kwoty przekazanej zaliczkowo na programy oraz 75,0% kwoty alokacji.

Jednym z dwóch głównych celów Mechanizmów Finansowych 2009–2014 jest wzmacnianie współpracy bilateralnej pomiędzy państwami-darczyńcami. Do jego realizacji służą:

- Fundusz Współpracy Dwustronnej na poziomie krajowym oraz Fundusze Współpracy Dwustronnej na poziomie poszczególnych programów,
- programy oraz projekty partnerskie.

Zgodnie z zatwierdzonym przez darczyńców *Planem działań dla Funduszu Współpracy Dwustronnej* na poziomie krajowym, na podstawie podpisanych z Beneficjentami *Porozumień w sprawie zakresu i trybu współpracy w ramach wykorzystywania środków finansowych MF EOG 2009–2014 i NMF 2009–2014*, w 2016 r. zrealizowano łącznie siedem projektów bilateralnych. Inicjatywy te przyczyniły się do nawiązania nowych i pogłębienia dotychczasowych kontaktów, wymiany wiedzy, doświadczeń i dobrych praktyk oraz zacieśnienia współpracy instytucjonalnej pomiędzy partnerami.

<sup>249</sup> Na podstawie wyników kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 34 – Rozwój regionalny*. Dane na podstawie informacji ministerstwa dotyczącej wykonania wydatków na programy w układzie załącznika nr 15 do ustawy budżetowej.

<sup>250</sup> Na podstawie *Raportu Strategicznego z wdrażania MF EOG i NMF 2009–2014 w Polsce w 2016 r.*

W 2016 r. wzrosła liczba otwartych naborów wniosków o dofinansowanie w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej. Dotyczyły one wymiany wiedzy i dobrych praktyk między polskimi beneficjentami a ich zagranicznymi partnerami.

Należy podkreślić efektywność współpracy bilateralnej i jej trwały charakter. Poprzez działanie *Mobilność Studentów i Pracowników Uczelni PL10* zwiększona została mobilność między Polską a państwami-darczyńcami. Nastąpił transfer dobrych praktyk w sferze organizacyjnej i dydaktycznej, wzrosło umiędzynarodowienie uczelni. W pierwszym roku akademickim wdrażania funduszu, tj. 2013/2014 zrealizowano 343 wymiany, podczas gdy w roku akademickim 2014/2015 zrealizowano 371 wymian, zaś w 2015/2016 liczba wymian wzrosła do 481.

### Perspektywa Finansowa 2007–2013

Kwota dofinansowania Unii Europejskiej w złożonych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej do końca 2016 r. *Poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność* wyniosła 277.914,0 mln zł. Stanowiło to 103,4% alokacji na lata 2007–2013. W porównaniu do stanu na koniec 2015 r. wykorzystanie dostępnej alokacji wzrosło o 10,5 punktu procentowego. W pięciu krajowych PO wydatki wyniosły 206.721,4 mln zł, co stanowiło 103,9% alokacji, a w 16 RPO 71.192,6 mln zł, tj. 102,2% alokacji. W PO Europejska Współpraca Terytorialna wydatki kwalifikowalne w części Unii Europejskiej wyniosły 337,5 mln euro, co stanowiło 97,9% alokacji.

Komisja Europejska do końca 2016 r. zrefundowała 57.920,4 mln euro, tj. 85,8% alokacji na lata 2007–2013 (po uwzględnieniu Krajowej Rezerwy Wykonania i dostosowania technicznego). Biorąc pod uwagę kwotę wyżej wymienionej refundacji oraz kwotę 6.233,5 mln euro stanowiącą zaliczki przekazane przez Komisję Europejską, stanowi to 95,0% alokacji. Wypłata pozostałych 5% alokacji w postaci salda końcowego będzie możliwa dopiero po złożeniu do Komisji Europejskiej dokumentów końcowych i zakończenia przez nią procedury zamknięcia pomocy.

W celu zagwarantowania optymalnego wykorzystania środków europejskich z PF 2007–2013, w odpowiedzi na zidentyfikowane zagrożenia i wyzwania związane z zamykaniem programów operacyjnych, Rada Ministrów 7 grudnia 2015 r. przyjęła *Plan naprawczy dla funduszy Polityki Spójności 2007–2013* (zwany *Planem naprawczym*). Spośród określonych w nim trzech głównych celów, dwa dotyczyły 2016 r., tj.:

- poświadczenie do Komisji Europejskiej pozostałych do całkowitego wykorzystania alokacji na lata 2007–2013 środków w kwocie około 4,1 mld euro (pozostałe 6,0% alokacji) do 30 czerwca 2016 r.,
- zapewnienie dodatkowej puli wydatków (ponad dostępną alokację, które w razie potrzeby można poświadczyć do Komisji Europejskiej) o wartości dofinansowania Unii Europejskiej do 5,0% alokacji w ramach danego programu operacyjnego (tzw. „poduszka bezpieczeństwa”).

Zrealizowanie działań określonych w *Planie naprawczym* pozwoliło na certyfikowanie do Komisji Europejskiej od początku wdrażania NSRO 2007–2013 do 31 grudnia 2016 r. wydatków w wysokości 66.713,1 mln euro, tj. 98,8% alokacji.

Biorąc pod uwagę zastosowany przez Instytucje Zarządzające mechanizm elastyczności<sup>251</sup>, zmiany tabel finansowych<sup>252</sup> oraz wydatki zarejestrowane<sup>253</sup>, a niecertyfikowane jeszcze do Komisji Europejskiej, potencjalna certyfikacja wyniesie 71.257,3 mln euro, tj. 105,5% alokacji na lata 2007–2013<sup>254</sup>. Pozwoli to na ograniczenie ryzyka niepełnego wykorzystania alokacji w przypadku, gdy Komisja Europejska nie zatwierdzi (uzna za niekwalifikowalne) części wydatków zgłoszonych do refundacji.

### Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich PO RYBY 2007–2013

W 2016 r. na realizację PO RYBY 2007–2013 wydatkowano 48,8 mln zł<sup>255</sup>, w tym z budżetu środków europejskich 36,6 mln zł (67,1% planu po zmianach). Niższe wykonanie planu spowodowane było między innymi niepełną realizacją przez beneficjentów projektów określonych w umowach o dofinansowanie oraz rozwiązaniem czterech umów o dofinansowanie na łączną kwotę 13,7 mln zł.

Począwszy od 2008 r. złożono 21.795 wniosków o dofinansowanie, w tym 15.454 zakończono podpisaniem umów o dofinansowanie (wydaniem decyzji)<sup>256</sup>. Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych poniesionych przez beneficjentów wyniosła 954,0 mln euro. Wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR) za lata 2007–2013, według danych przekazanych do Komisji Europejskiej<sup>257</sup>, wyniosło 715,5 mln euro, co stanowiło 97,5% limitu środków EFR przeznaczonych na realizację tego Programu (734,1 mln euro).

Rok 2016 był ostatnim rokiem realizacji PO RYBY 2007–2013 w ramach PF 2007–2013. Środki wypłacone Polsce przez Komisję Europejską w ramach EFR (łącznie z zaliczką) wyniosły 95% limitu określonego w tabeli finansowej PO RYBY 2007–2013. Wniosek o płatność końcową został przekazany do Komisji Europejskiej wraz z Deklaracją zamknięcia i Sprawozdaniem końcowym w terminie, tj. w dniu 31 marca 2017 r.<sup>258</sup>

Do końca 2016 r. w ramach PO RYBY 2007–2013 uzyskano między innymi następujące efekty rzeczowe:

- zezłomowano 73 statki rybackie i przekwalifikowano pięć statków na działalność niezwiązaną z rybactwem,
- zmodernizowano 448 jednostek rybackich, z czego większość inwestycji (389 jednostek) związana była z poprawą bezpieczeństwa na statku,
- wyposażono 100 jednostek rybackich w bardziej selektywne narzędzia połowowe,

<sup>251</sup> Mechanizm elastyczności – możliwość zawnioskowania do Komisji Europejskiej o kwoty do 10% wkładu unijnego większe niż wynosi alokacja przewidziana dla danej osi zapisana w dokumentach programowych (przy zachowaniu ograniczenia do wartości alokacji dla całego programu/funduszu).

<sup>252</sup> Tabele finansowe określające wartość alokacji środków w programach operacyjnych. Komisja Europejska wydała decyzje pozytywne zmieniające tabele finansowe we wszystkich 13 wnioskowanych programach (czterech krajowych oraz dziewięciu regionalnych).

<sup>253</sup> Wydatki zarejestrowane w Krajowym Systemie Informatycznym SIMIK 2007–2013.

<sup>254</sup> Na podstawie wyników kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 34 – Rozwój regionalny*.

<sup>255</sup> Wydatki zrealizowane w części Rybołówstwo.

<sup>256</sup> Sprawozdanie końcowe z realizacji *PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich* str. 3.

<sup>257</sup> Na podstawie wyników kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich*. Poświadczenie i deklaracja wydatków oraz wniosek o płatność przekazany do Komisji Europejskiej przez Instytucję Certyfikującą.

<sup>258</sup> Na podstawie ustaleń kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 62 – Rybołówstwo oraz Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich*.

- w 25 statkach rybackich wymieniono narzędzia połowowe;
- wydatkowano 43,5 mln zł na rozwój i tworzenie łańcucha zbytu ryb poprzez zakup specjalistycznych samochodów chłodniczych oraz zakup urządzeń typu: pakowarki, wagi, wózki paletowe i skrzynki,
- wypłacono 513 beneficjentom blisko 69 mln zł wcześniejszych emerytur w ramach rekompensat społeczno-gospodarczych za utratę miejsca pracy na statku rybackim,
- zwiększono możliwości produkcyjne hodowli karpia o 1,2 tys. ton/rok, pstrągów o 5.681,1 ton/rok i innych gatunków ryb o ponad 2,0 tys. ton/rok w wyniku inwestycji związanych zarówno z tworzeniem nowych hodowli, jak powiększeniem i modernizacją istniejących gospodarstw rybackich,
- dofinansowano 184 zakłady przetwórcze, dzięki czemu zwiększono moce produkcyjne w przetwórstwie produktów rybnych,
- zmodernizowano 18 portów rybackich,
- wybudowano Lokalne Centra Sprzedaży Ryb w Łebie, Kołobrzegu i na Helu,
- przeprowadzono inwestycje towarzyszące budowie i modernizacji portów związane z tworzeniem nowej przestrzeni magazynowej w chłodniach (152,7 tys. m<sup>3</sup>) oraz innej niż chłodnie (20,7 tys. m<sup>3</sup>), a także tworzeniem zaplecza socjalnego dla rybaków oraz budową dróg dojazdowych,
- wybudowano lub przebudowano 12 przepławek – budowli hydrotechnicznych umożliwiających wędrówkę ryb dwuśrodowiskowych oraz trzykrotnie przeprowadzono zarybianie wód dorzecza Odry, Wisły, Pergoły i Zalewu Wiślanego narybkiem węgorza europejskiego w celu odbudowy jego populacji.

#### **Ekonomiczno-społeczne efekty wydatkowania funduszy europejskich**

Celem unijnej polityki spójności jest między innymi przyczynianie się do wzrostu gospodarczego, zwiększanie konkurencyjności i zatrudnienia. Otrzymane z Unii Europejskiej fundusze umożliwiły modernizację i wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki, jak również pozytywnie wpłynęły na poprawę jakości życia obywateli.

Polska była największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności i PROW oraz głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich w ramach WPR wśród nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Infografika 24. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską na koniec 2016 r.

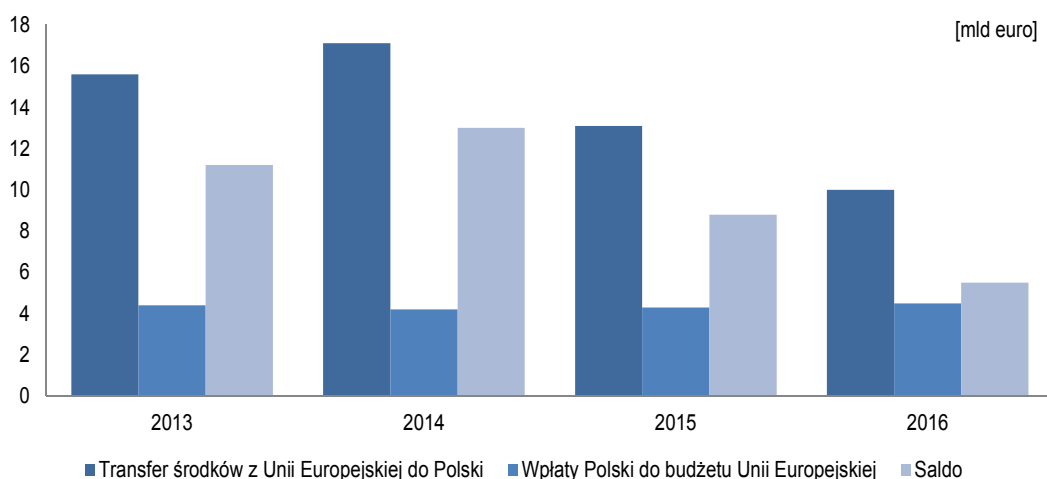


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.



Polska od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej do 31 grudnia 2016 r. otrzymała środki finansowe z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 132.556,6 mln euro. W tym okresie do budżetu Unii Europejskiej przekazano z tytułu składek członkowskich kwotę 43.806,1 mln euro oraz dokonano zwrotów na kwotę 152,4 mln euro. Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską na koniec 2016 r. było dodatnie i wyniosło 88.598,2 mln euro<sup>259</sup>, o 5.481,6 mln euro więcej niż na koniec 2015 r.

Wykres 14. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską w latach 2013–2016



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

W latach 2013–2016 wielkość transferów z budżetu Unii Europejskiej do Polski ulegała zmianom. W analizowanym okresie w najwyższej wysokości wpłynęły środki w 2014 r. i wyniosły 17.124,6 mln euro. W porównaniu do 2013 r. (15.635,7 mln euro) wzrosły o 1.488,9 mln euro. W pozostałych dwóch latach kwota napływu środków z budżetu Unii Europejskiej ulegała zmniejszeniu z 13.054,0 mln euro w 2015 r. do 9.976,1 mln euro w 2016 r.

Największe wsparcie ze środków, które wpłynęły do Polski z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2004–2006 oraz 2007–2013 zostało przeznaczone między innymi na poprawę infrastruktury transportowej, inwestycje w kapitał ludzki, badania i rozwój, innowacje i przedsiębiorczość oraz ochronę środowiska. Także w ramach PF 2014–2020 największe środki wydawane są na projekty infrastrukturalne. W 2016 r. w ramach PO IŚ 2014–2020 wydatkowano ponad 7 mld zł, tj. 51,4% łącznych wydatków poniesionych w tej perspektywie.

<sup>259</sup> Na podstawie wyników kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2016 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. Wykorzystanie środków budżetu Unii Europejskiej.*



Szczególnym wyzwaniem w związku z wykorzystaniem środków z Unii Europejskiej jest poprawa innowacyjności gospodarki. Do tej pory pomimo napływu znacznych środków z Unii Europejskiej nie dokonał się zadowalający postęp w tym zakresie. Na początku funkcjonowania PF 2014–2020 na programy operacyjne, ukierunkowane w pierwszym rządzie na wprowadzanie innowacji i postępu technologicznego, tj. PO Inteligentny Rozwój i PO Polska Cyfrowa wydatkowano stosunkowo niskie kwoty. W 2016 r. było to odpowiednio 1.232,4 mln zł oraz 69,4 mln zł, łącznie 9,5% wydatkowanych w ramach tej perspektywy środków.

Głównym celem realizacji NSS na lata 2007–2013 było tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski w ramach Unii Europejskiej i wewnątrz kraju. Realizacja tego celu prowadzona była w oparciu o sześć celów szczególnych:

- poprawę jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowę mechanizmów partnerstwa,
- poprawę jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej,
- budowę i modernizację infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski,
- podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług,
- wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej i gospodarczej,
- wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

W latach 2007–2015<sup>260</sup> długość linii kolejowych dostosowanych do prędkości 160 km/h i wyższych wzrosła o 1.510 km – do 2.813 km. Jest to wielkość o 57,5% wyższa od, zaplanowanej w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) wielkości docelowej na 2013 r. (1.786 km)<sup>261</sup>. W tym samym okresie wybudowano 897 km autostrad i 1.195 km dróg ekspresowych. Pomimo że efekty rozbudowy infrastruktury drogowej są znaczące, nie osiągnięto wartości docelowych długości autostrad i dróg ekspresowych przewidzianych w NSRO na koniec 2013 r. W przypadku autostrad realizacja na koniec 2015 r. wyniosła 88,9%, a w przypadku dróg ekspresowych 58,4%<sup>262</sup>. Nie zrealizowano także przyjętego na 2013 r. założenia, iż autostradami lub drogami ekspresowymi zostaną połączone wszystkie miasta wojewódzkie. Do końca 2015 r. zdołano połączyć tego rodzaju drogami 12 miast wojewódzkich.

Na uwagę zasługują osiągnięcia poprawiające jakość życia ludności. W latach 2007–2015 na obszarach wiejskich wskaźnik ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków wzrósł z 22,1% do 39,6%, a w okresie 2007 r.–2016 r. dostępność internetu na wsi wzrosła z 25% do 78%.

W okresie od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2016 r. drugim co do wielkości obszarem wsparcia był rozwój przedsiębiorczości, innowacje i badanie oraz rozwój w ramach celu strategicznego NSRO *Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwoju sektora usług*. Podobnie jak w latach ubiegłych analiza wskaźników monitorujących NSRO wskazuje, że osiągnięte efekty polityki spójności w ramach podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwoju sektora usług, były niezadowalające.

<sup>260</sup> Brak danych za 2016 r.

<sup>261</sup> GUS: Wskaźniki monitorujące NSRO.

<sup>262</sup> GUS: Wskaźniki monitorujące NSRO.

W rankingu innowacyjności *The Global Innovation Index* Polska zajmuje 39 miejsce na świecie i 27 w Europie – za Słowacją i Bułgarią, a przed Grecją<sup>263</sup>. Podobnie w rankingu *Innovation Union Scoreboard 2016*<sup>264</sup> Polska zajmuje 24 miejsce w Unii Europejskiej, pod koniec stawki państw *umiarkowanych innowatorów*.

Nakłady na działalność badawczo-rozwojową w Polsce w dalszym ciągu pozostają na niezadowalającym poziomie. W 2015 r. stanowiły one 1,00% PKB<sup>265</sup>. Pomimo niemal dwukrotnego wzrostu poziomu tego wskaźnika w porównaniu do 2004 r., jego wartość prezentowała się bardzo niekorzystnie na tle odpowiednich wielkości dla krajów Unii Europejskiej 28 oraz dla krajów strefy euro (odpowiednio 2,03% i 2,12%)<sup>266</sup>. Nie został nawet w przybliżeniu zrealizowany docelowy poziom powyższego wskaźnika na rok 2013, zaplanowany w NSRO, tj. 1,5%. Krytycznie należy ocenić odesztek przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną<sup>267</sup>. W 2015 r. wyniósł on 30,0% i był o ponad 9 punktów procentowych niższy niż w 2003 r., tj. przed napływem pierwszych znaczących środków unijnych z perspektywy 2004–2006, i dwukrotnie niższy niż docelowy poziom tego wskaźnika przewidziany na 2013 r.<sup>268</sup>

Bez dynamicznie rosnących nakładów własnych środków na prace badawczo-rozwojowe i znacznego wzrostu liczby przedsiębiorstw prowadzących tego rodzaju prace, Polska będzie nadal *umiarkowanym innowatorem*, a domknięcie luki technologicznej, dzielącej Polskę od liderów innowacji będzie trudne.

Środki przekazane z Unii Europejskiej nie wpłynęły na skłonność polskich przedsiębiorców do inwestowania. Stopa inwestycji w 2013 r. wyniosła 18,5%. Był to poziom zbliżony do 2004 r. (18,3%) oraz znacznie odbiegający *in minus* od założonej w NSRO wielkości dla tego wskaźnika na 2013 r., tj. 24,0%.

Od początku lat dziewięćdziesiątych, realizując wzrost PKB, Polska konkurowała niskimi kosztami pracy. Obecnie, bez przeznaczania znacznych środków na prace badawczo-rozwojowe oraz inwestycji na skalę przemysłową w nowe technologie, które pozwolą na wytwarzanie dóbr o średnim i wysokim zaawansowaniu technicznym, możliwości dalszego szybkiego wzrostu i podnoszenia wydajności pracy wydają się być ograniczone. Działania w tym kierunku są także konieczne, aby zapewnić wzrost zamożności społeczeństwa. Jak dotąd rozwój ekonomiczny Polski mierzony wzrostem PKB nie przekładał się w sposób proporcjonalny na wzrost zamożności Polaków. W latach 2000–2014 wzrostowi PKB o 63% towarzyszył wzrost płac o 41%<sup>269</sup>. Zamożność społeczeństwa obrazowana wskaźnikiem siły nabywczej na głowę na tle innych krajów europejskich, była relatywnie niska. W 2016 r. Polska uplasowała się na 29 miejscu w Europie pod względem wskaźnika siły nabywczej na głowę (w 2015 r. na miejscu 28). Wartość tego wskaźnika wynosiła w Polsce 6.366 euro (w 2015 r. 6.437 euro) i stanowiła 46,6% średniej dla Europy (w 2015 r. 47,2%)<sup>270</sup>.

<sup>263</sup> Raport :*The Global Innovation Index 2016. Winning with Global Innovation. Rankings.*

<sup>264</sup> Raport Komisji Europejskiej *Innovation Union Scoreboard 2016.*

<sup>265</sup> GUS. *Wskaźniki monitorujące Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia.*

<sup>266</sup> Dane dla krajów Unii Europejskiej z 2015 r. Eurostat. *Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP).*

<sup>267</sup> Przedsiębiorstwa o liczbie pracujących 50 osób i więcej. GUS. *Wskaźniki monitorujące Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia.*

<sup>268</sup> GUS. *Wskaźniki monitorujące Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia.*

<sup>269</sup> Ministerstwo Rozwoju. *Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju.* Dane uwzględniają wzrost PKB oraz płac w kwotach realnych według metodologii ESA 2010 (źródło: GUS).

<sup>270</sup> Raporty: *GfK Purchasing Power Europe 2016, GfK Purchasing Power Europe 2015.*

Pomimo znacznego, w okresie napływu środków europejskich, wzrostu PKB i poprawy wskaźnika PKB *per capita* w stosunku do średniej dla Unii Europejskiej, środki te nie wpłynęły w istotny sposób na niwelowanie zróżnicowania zamożności województw (podregionów) mierzonego wskaźnikiem PKB *per capita* w stosunku do średniej krajowej. W latach 2012–2014<sup>271</sup> w porównaniu do lat 2004–2006<sup>272</sup>, w grupie najsłabiej rozwiniętych gospodarczo województw, wskaźnik PKB *per capita* w stosunku do średniej krajowej dla województwa lubelskiego wzrósł z 68,3% do 70,2%, a dla województwa podkarpackiego z 69,0% do 70,6%. Problem ten jeszcze bardziej widoczny jest na przykładzie najsłabiej rozwiniętych gospodarczo podregionów<sup>273</sup>. Najsłabsze gospodarczo podregiony, powiększyły w okresie 2012–2014 w stosunku do okresu 2004–2006 swój dystans do średniego PKB *per capita* dla Polski. W latach 2004–2006 wskaźnik PKB *per capita* podregionów nowosądeckiego, białkopodlaskiego i chełmsko-zamojskiego w porównaniu do średniej krajowej wynosił odpowiednio 58,4%, 58,5% oraz 59,2%. W okresie 2012–2014 wskaźnik ten dla najuboższych podregionów, tj. przemyskiego, chełmsko-zamojskiego i nowotarskiego kształtował się na poziomie 53,6%, 55,2% oraz 56,5%.<sup>274</sup> Wzrosły także dysproporcje pomiędzy najbogatszym podregionem, tj. miastem stołecznym Warszawą a podregionami najuboższymi. W latach 2004–2006 wskaźnik PKB *per capita* dla Warszawy był wyższy niż w podregionach nowosądeckim i białkopodlaskim 5-krotnie, a w latach 2012–2014 wyższy niż w podregionach przemyskim i chełmsko-zamojskim odpowiednio 5,5-krotnie i 5,3-krotnie.

Napływ środków europejskich nie wpłynął także na zmniejszenie zróżnicowania zamożności społeczeństwa, mierzonej siłą nabywczą w różnych regionach kraju. Wartość wskaźnika siły nabywczej w Warszawie (11.651 euro) była w 2016 r. o 83,0% wyższa niż średnia krajowa oraz o 175% wyższa niż wartość tego wskaźnika dla powiatu przysuskiego. Jednocześnie siła nabywcza w powiecie przysuskim stanowiła niewiele ponad 30% wskaźnika średniej siły nabywczej w Europie<sup>275</sup>.

### Wyniki innych kontroli

Wykorzystanie środków europejskich było przedmiotem następujących kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2016 r.:

- *Prawidłowość postępowań w sprawie wyboru projektów w ramach wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych*<sup>276</sup>. Kontrolą objęto dziewięć konkursów, w których wybierano projekty do dofinansowania z funduszy Unii Europejskiej w ramach dziewięciu Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Celem kontroli była ocena zgodności procesu wyboru projektów z przyjętym dla tych programów systemem zarządzania i kontroli. Badania kontrolne przeprowadzono w dziewięciu urzędach marszałkowskich pełniących funkcje Instytucji Zarządzającej RPO województwa kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, opolskiego, małopolskiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego i wielkopolskiego oraz w trzech Instytucjach Pośredniczą-

<sup>271</sup> Na podstawie *Obwieszczenia Prezesa GUS w sprawie szacunków wartości produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca w latach 2004–2006*. GUS prezentuje poziom PKB na 1 mieszkańca jako średnią z trzech lat.

<sup>272</sup> Na podstawie *Obwieszczenia Prezesa GUS z dnia 31 października 2016 r. w sprawie szacunków wartości produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca w latach 2012–2014*. GUS prezentuje poziom PKB na 1 mieszkańca jako średnią z trzech lat.

<sup>273</sup> W uzgodnieniu z Eurostatem Polska została podzielona na 66 podregionów, czyli jednostek terytorialnych dla celów statystycznych niemających administracyjnych odpowiedników, tzw. NUTS3.

<sup>274</sup> Na podstawie *obwieszczeń Prezesa GUS w sprawie szacunków wartości produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca*.

<sup>275</sup> Raport GfK *Purchasing Power Europe 2016*.

<sup>276</sup> Informacja o wynikach kontroli *Prawidłowość postępowań w sprawie wyboru projektów w ramach wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych*. Nr ewid. 160/2016/P/15/008/KAP, Warszawa 2016 r.

cych<sup>277</sup>. Sześć<sup>278</sup> z dziewięciu zbadanych konkursów, w których dokonywano wyboru projektów do dofinansowania z funduszy Unii Europejskiej w ramach RPO, przeprowadzonych zostało zgodnie z przepisami Unii Europejskiej oraz prawa krajowego, tj. w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewniający wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. W pozostałych trzech kontrolowanych konkursach stwierdzono przypadki nieprawidłowości, które miały istotny wpływ na wybór niektórych projektów. Nieprawidłowości wynikały głównie z błędnego stosowania reguł dotyczących przebiegu konkursów przez osoby uczestniczące w procesie oceny projektów. Świadczy to o niewystarczającym i nieskutecznym nadzorze nad działalnością osób odpowiedzialnych za prawidłowość postępowań konkursowych. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na konieczność przyspieszenia realizacji RPO na lata 2014–2020, z uwagi na opóźnienia w ich wdrażaniu wynoszące do około ośmiu miesięcy w porównaniu do wdrażania RPO na lata 2007–2013. Jeśli nie zostaną skutecznie wdrożone działania na rzecz przyspieszenia wydatkowania środków z Unii Europejskiej i certyfikowania poniesionych wydatków do Komisji Europejskiej, to zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, na koniec 2017 r. może wystąpić ryzyko utraty części środków przewidzianych dla poszczególnych RPO. Jednym z powodów opóźnień we wdrażaniu RPO jest skumulowanie w Urzędach Marszałkowskich prac dotyczących zakończenia wydatkowania środków z PF 2007–2013, przygotowania organizacyjnego do rozpoczęcia realizacji PF 2014–2020, między innymi opracowanie kryteriów wyboru projektów czy konieczność dostosowania Urzędów Marszałkowskich do pełnienia funkcji Instytucji Certyfikującej. Znaczenie ma także niespełnienie, w odpowiednim czasie, przez Polskę niektórych warunków wstępnych koniecznych do rozpoczęcia wdrażania Programów Operacyjnych, w tym między innymi późne dostosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych do nowych dyrektyw Unii Europejskiej, co nastąpiło dopiero w lipcu 2016 r.

- *Realizacja Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury*<sup>279</sup>. Na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Rozwoju Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania podejmowane przez administrację publiczną w celu realizacji SPPW w wyżej wymienionych obszarach. Krajowa Instytucja Koordynująca (KIK – Ministerstwo Rozwoju) oraz Instytucja Pośrednicząca (IP – Centrum Projektów Polska Cyfrowa) rzetelnie, skutecznie oraz z zachowaniem formalnych wymagań wdrażały i zarządzały SPPW w kontrolowanych obszarach. Skontrolowane Instytucje Realizujące (IR – jednostki samorządu terytorialnego) realizowały projekty rzetelnie, skutecznie oraz z zachowaniem zasad określonych w procedurach oraz w umowach w sprawie realizacji projektów. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie także działania w celu wykorzystania dodatkowych środków SPPW, które zostały wygospodarowane w poszczególnych projektach w związku ze wzrostem kursu franka szwajcarskiego. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter incydentalny i nie wpłynęły w sposób istotny na prawidłowość wdrażania SPPW oraz na realizację poszczególnych projektów. Dotyczyły one przede wszystkim niedochowywania terminów raportowania przez IR o realizacji projektów, opóźnień w weryfikowaniu i przekazywaniu przez IR do KIK wniosków o płatność i raportów okresowych oraz nieterminowego przekazywania przez KIK do IP kopii raportów z kontroli projektów.

<sup>277</sup> W Małopolskim Centrum Przedsiębiorczości (województwo małopolskie), w Centrum Obsługi Przedsiębiorcy (województwo łódzkie) oraz w Wojewódzkim Urzędzie Pracy (województwo podlaskie).

<sup>278</sup> Konkursy w ramach RPO województw: łódzkiego, małopolskiego, opolskiego, podlaskiego, pomorskiego i wielkopolskiego.

<sup>279</sup> Informacja o wynikach kontroli *Realizacja Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW) w obszarze środowiska i infrastruktury*. Nr ewid. 4/2017/P/005/KAP, Warszawa 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśliła, że SPPW w obszarze środowiska i infrastruktury umożliwił zrealizowanie ważnych, proekologicznych projektów, których pozytywne skutki będą odczuwalne w dłuższej perspektywie czasowej, a w przyszłości może stać się dobrą motywacją do podejmowania i kontynuacji działań proekologicznych i poszukiwania środków na ich realizację. Poza wymiarem rzeczowym realizacja SPPW ma również znaczący walor edukacyjny. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła także uwagę, że SPPW jest w ostatniej fazie realizacji (zgodnie z umową ramową środki mogą być wydatkowane do 14 czerwca 2017 r.), a do wykorzystania pozostały jeszcze znaczące kwoty z dostępnej alokacji (na 31 grudnia 2016 r. ponad 59 mln franków szwajcarskich, co stanowi 13% przyznanej Polsce alokacji). W związku z tym konieczne jest zintensyfikowanie działań zarówno po stronie Instytucji Realizujących, jak i instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie programem aby efektywnie wykorzystać wszystkie dostępne środki, a także sprawnie rozliczyć całość otrzymanej pomocy.

### 2.3. Wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz finansowanie potrzeb pożyczkowych

- **Deficyt budżetu państwa, stanowiący główną potrzebę pożyczkową netto, wyniósł 46,2 mld zł i był niższy od planowanego w ustawie o 8,6 mld zł (15,7%). Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 12,6 mld zł i był niższy od ujętego w ustawie po nowelizacji o 5,6 mld zł (30,6%). Suma obu deficytów wyniosła 58,8 mld zł i była niższa niż założona w znowelizowanej ustawie budżetowej o 14,2 mld zł. W relacji do PKB oba deficyty stanowiły 3,2%.**
- **W 2016 r., tak jak w latach poprzednich, Minister Finansów wykorzystywał rozwiązania, w wyniku których wykazywał niższy deficyt budżetu państwa niż wynikający z charakteru ekonomicznego zrealizowanych operacji. Były to transfery do ZUS, ujemowane w rozchodach, mające charakter wydatków. Gdyby operacje te zostały zaewidencjonowane zgodnie z ich ekonomicznym charakterem, deficyt budżetu państwa byłby wyższy o 4,2 mld zł. Łącznie z deficytem budżetu środków europejskich deficyt wyniósłby 63 mld zł.**
- **Potrzeby pożyczkowe w 2016 r. wyniosły 57,1 mld zł i były o 3,3 mld zł wyższe niż w 2015 r. Minister Finansów zapewnił pełne i terminowe sfinansowanie potrzeb pożyczkowych 2016 r. Finansowanie potrzeb na krajowym rynku finansowym przebiegało w warunkach zbliżonych do planowanych. Rynki zagraniczne cechowała większa zmienność, wynikająca między innymi z sytuacji politycznej (Brexit, wybory prezydenckie w USA), co znalazło odbicie w różnicy pomiędzy założonymi a faktycznymi kursami walut.**
- **Podstawowym rynkiem finansowania potrzeb pożyczkowych był rynek krajowy.**

## 2.3.1. Potrzeby pożyczkowe

Potrzeby pożyczkowe netto<sup>280</sup> zaplanowane zostały w znowelizowanej ustawie budżetowej na kwotę 83.648,2 mln zł, tj. wyższą o 8.971 mln zł od ujętej w ustawie budżetowej z 25 lutego 2016 r. O tę samą kwotę w wyniku nowelizacji został zwiększony deficyt budżetu środków europejskich, a zatem zakładane zwiększenie potrzeb wynikało jedynie ze wzrostu deficytu budżetu środków europejskich.

Planowane potrzeby pożyczkowe były determinowane w szczególności przez wysokość deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich, stanowiących razem 87,2% potrzeb oraz poprzez finansowanie FUS z rozchodów, co na etapie planu stanowiło 9,7% potrzeb. Na planowane finansowanie FUS składały się pożyczki w wysokości 4.916,5 mln zł i refundacja składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych w kwocie 3.212,5 mln zł.

Na pozostałe potrzeby pożyczkowe netto składały się w szczególności inne kredyty i pożyczki udzielone przez Skarb Państwa, płatności związane z udziałem Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, ujmowane w części *Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej*.

Faktyczne potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 57.102,4 mln zł i były niższe od kwot przyjętych w planie po nowelizacji o 26.545,8 mln zł, tj. o 31,7%. Zmieniła się również struktura potrzeb, w tym zwłaszcza udział deficytu i pozycji wpływających na pomniejszenie potrzeb pożyczkowych.

Tabela 43. Potrzeby pożyczkowe brutto i netto budżetu państwa w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                      | 2013             | 2014             | 2015             | 2016                |                  |
|-------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------|------------------|
|                                                       | Wykonanie        |                  |                  | Ustawa <sup>1</sup> | Wykonanie        |
|                                                       | mln zł           |                  |                  |                     |                  |
| <b>I. Potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa</b>  | <b>157.239,1</b> | <b>122.608,9</b> | <b>159.975,8</b> | <b>193.227,3</b>    | <b>169.411,1</b> |
| <b>II. Wykupy długu</b>                               | <b>99.795,4</b>  | <b>79.439,9</b>  | <b>106.128,7</b> | <b>109.579,1</b>    | <b>112.309,7</b> |
| - krajowego                                           | 84.116,6         | 60.345,1         | 84.423,4         | 89.201,1            | 89.210,9         |
| - zagranicznego                                       | 15.678,8         | 19.094,8         | 21.705,3         | 20.37,9             | 23.097,7         |
| <b>III. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa</b> | <b>57.443,7</b>  | <b>43.169,0</b>  | <b>53.847,1</b>  | <b>83.648,2</b>     | <b>57.102,4</b>  |
| Deficyt budżetu państwa                               | 42.194,1         | 28.976,8         | 42.606,7         | 54.740,0            | 46.159,5         |
| Wynik budżetu środków europejskich                    | -6.249,0         | 317,3            | 3.231,7          | 18.211,4            | 12.636,4         |
| Refundacja dla FUS ubytku składek przekazanych do OFE | 10.728,5         | 8.269,1          | 3.098,4          | 3.212,5             | 3.162,3          |
| Kredyty i pożyczki udzielone                          | 12.105,2         | 9.157,2          | 5.382,5          | 6.7132,7            | 1.445,0          |

<sup>280</sup> Potrzeby pożyczkowe netto to zapotrzebowanie na środki niezbędne w szczególności do sfinansowania deficytu budżetu państwa, deficytu budżetu środków europejskich i pożyczek udzielanych ze środków budżetu państwa. Potrzeby pożyczkowe netto nie obejmują potrzeb budżetu państwa wynikających z wykupów skarbowych papierów wartościowych ani spłat kredytów i pożyczek. Całość tych potrzeb jest ujęta w potrzebach pożyczkowych brutto. W 2016 r. potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły 169.411 mln zł. Wynikały one – poza potrzebami pożyczkowymi netto – z wykupów długu krajowego i zagranicznego, którego termin wykupu przypadał na 2016 r., w kwocie 112.309 mln zł.



| Wyszczególnienie                                                                                | 2013      | 2014     | 2015     | 2016                |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|----------|---------------------|-----------|
|                                                                                                 | Wykonanie |          |          | Ustawa <sup>1</sup> | Wykonanie |
|                                                                                                 | mln zł    |          |          |                     |           |
| Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej | -48,3     | -4,5     | -395,3   | 432,0               | 43,4      |
| Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych       | 440,1     | 225,6    | 298,8    | 371,3               | 384,7     |
| Zarządzanie płynnością sektora publicznego                                                      | 276       | -114,3   | -8.463,1 | 200,0               | -3.101,4  |
| Zarządzanie środkami europejskimi                                                               | -1.662,4  | -351,4   | 9.889    | -95,3               | -2.978,4  |
| Wpływy z prywatyzacji do budżetu                                                                | -1.662    | -1.351   | 0,0      | 0,0                 | 0,0       |
| Wpływy od podmiotów krajowych na spłatę udostępnionych kredytów zagranicznych                   | -63,0     | -63,0    | -63,0    | -63,0               | -63,0     |
| Pozostałe przychody i rozchody                                                                  | -277,5    | -3.243,9 | -1.738,5 | -73,4               | -586,2    |

Ujęte w tabeli wartości ze znakiem minus (-) oznaczają zmniejszenie potrzeb pożyczkowych.

<sup>1</sup> Znowelizowana ustawa budżetowa na rok 2016.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zrealizowany deficyt budżetu państwa wyniósł 46.159,5 mln zł i był o 8.580,5 mln zł niższy od planowanego. Deficyt budżetu środków europejskich zrealizowany w wysokości 12.636,5 mln zł był niższy o 5.574,9 mln zł od planu po nowelizacji. Z tytułu mniejszego deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich potrzeby pożyczkowe okazały się niższe o 14.155,3 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że podobnie jak w latach poprzednich deficyt budżetu środków europejskich był wynikiem niezaliczenia środków przekazanych przez Komisję Europejską do dochodów, lecz przekazania ich w ramach konsolidacji walutowej do zarządzania płynnością. Oznacza to, że deficyt nie powstał z niedoboru środków, lecz z decyzji Ministra Finansów co do sposobu wykorzystania tych kwot.

Poza finansowaniem deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich, największe potrzeby pożyczkowe wynikały z finansowania FUS. Zasilenie FUS zostało przeprowadzone w formie pożyczek udzielonych ZUS przez Skarb Państwa oraz poprzez transfer środków z budżetu państwa na uzupełnienie ubytku składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych. Zostało ono przeprowadzone, tak jak w latach poprzednich, z pominięciem rachunku wydatków budżetowych. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa, wynikające z finansowania FUS w 2016 r. wyniosły 4.162,3 mln zł. Składały się na nie konieczność pozyskania środków na finansowanie nowej pożyczki dla ZUS w kwocie 1.000,0 mln zł oraz refundacja składek do otwartych funduszy emerytalnych w wysokości 3.162,3 mln zł. Łącznie finansowanie FUS z rozchodów stanowiło w 2016 r. 7,3% potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa oraz równowartość 1,2% wydatków zrealizowanych w 2016 r.

Z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa zadłużenie ZUS na koniec 2015 r. wyniosło 45.326,0 mln zł. W dniu 18 marca 2016 r. podpisano czternaście aneksów do umów pożyczek zawartych pomiędzy Skarbem Państwa a ZUS w latach 2009–2014, w wyniku czego po raz kolejny



przesunięto termin spłaty zadłużenia w wysokości 39.151,9 mln zł, tym razem na 31 marca 2017 r. Pozostałe pięć umów pożyczek, których termin spłaty określony był na 31 marca 2019 r., na łączną kwotę 6.174,1 mln zł, nie zostało aneksowanych. W dniu 1 grudnia 2016 r. została zawarta nowa umowa pożyczki na kwotę 1.000,0 mln zł, na okres do 31 marca 2019 r. Zadłużenie ZUS wobec Skarbu Państwa wzrosło na dzień 31 grudnia 2016 r. do kwoty 46.326,0 mln zł. Na mocy art. 15 ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2017 r.<sup>281</sup>, pożyczki te zostały umorzone w dniu 1 stycznia 2017 r., a stan zadłużenia ZUS wyniósł 7.174,1 mln zł.

Rok 2016 był kolejnym, ósmym rokiem, w którym Skarb Państwa udzielał ZUS dofinansowania w formie pożyczek. Suma zobowiązań ZUS z tego tytułu oraz konieczność umorzenia części zobowiązań oznacza, że dotacje dla ZUS nie były wystarczające. Brak jest podstaw do przyjęcia założenia, że obecne i kolejne<sup>282</sup> pożyczki zostaną spłacone, a jedynie pod tym warunkiem powinny stanowić pozycję rozchodów budżetu państwa. Wobec braku perspektywy zwrotu takiej kwoty przez ZUS, powinny być one ujmowane jako wydatki, a nie rozchody budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli w latach ubiegłych wielokrotnie wnosiła do Ministra Finansów o zmianę sposobu rozliczania tych transferów. Ujmowanie bezzwrotnych środków w rozchodach przeczy rzeczywistemu ekonomicznemu charakterowi tych operacji. Z tytułu udzielonych pożyczek na kwotę 39.151,9 mln zł na dzień 31 grudnia 2016 r. Minister Finansów dokonał odpisu aktualizującego wartość należności, co było zgodne z wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli. Pozostałe zadłużenie ZUS wobec Skarbu Państwa, wynoszące 7.174,1 mln zł przypadające do spłaty w 2019 r., nie zostało objęte odpisem aktualizacyjnym. Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że każde udzielenie pożyczki na potrzeby FUS powinno skutkować nowym zapisem aktualizującym, gdyż należności z tytułu pożyczek dla ZUS są co do zasady należnościami nieściągalnymi. Brak jest podstaw do uznania, że pozostałe, dotąd nieumorzone pożyczki zostaną zwrócone – niedobór środków w FUS na wypłaty rent i emerytur ma bowiem charakter strukturalny.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko o zasadności ujmowanie powyższych środków na finansowanie FUS w wydatkach zamiast w rozchodach, gdyż mają charakter dotacji. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiała je wielokrotnie w analizach wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach poprzednich. Deficyt budżetu państwa, po uwzględnieniu finansowania potrzeb FUS z wydatków, zgodnie z ich ekonomicznym charakterem zamiast z rozchodów, w 2016 r. powinien wynieść 50.321,8 mln zł, a łącznie z deficytem budżetu środków europejskich 62.958,3 mln zł.

Kolejną potrzebą pożyczkową budżetu państwa, związaną z niedoborem środków w FUS, była refundacja środków z tytułu ubytku składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych, zrealizowana w kwocie 3.162,3 mln zł. Refundacja ta powinna, na mocy obowiązujących przepisów<sup>283</sup>, zostać przeprowadzona z wpływów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Tymczasem w 2016 r. wpływy z prywatyzacji wyniosły 68,1 mln zł, a po dokonaniu obligatoryjnych odpisów, na refundację kwot należnych FUS, z prywatyzacji nie pozostały żadne środki. W konsekwencji, finansowania

<sup>281</sup> Dz.U. poz. 1984.

<sup>282</sup> W ustawie budżetowej na 2017 r. zaplanowano możliwość udzielenia pożyczek dla ZUS na kwotę do 12 mld zł.

<sup>283</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 106, poz. 673, ze zm.), wpływy z prywatyzacji niektórych przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz zbycia akcji lub udziałów spółek należących do Skarbu Państwa przeznaczają się na finansowanie reformy systemu ubezpieczeń społecznych.

FUS dokonano z innych przychodów, a w załączniku Nr 5 do ustawy budżetowej refundacja składek dla FUS została ujęta jako ujemne saldo wpływów z prywatyzacji. Oznaczało to, że finansowanie ubytku składek przeprowadzono *de facto*, podobnie jak w latach poprzednich, poprzez emisję długu. Również w ustawie budżetowej na 2017 r. utrzymany został taki sposób finansowania ubytku składek w FUS, który – przy dalszym braku planowanych wpływów z prywatyzacji – powoduje finansowanie przez Ministra Finansów niedoboru poprzez kategorię „ujemne saldo środków z prywatyzacji”. W tej pozycji ma być wykazane finansowanie ubytku składek do OFE w wysokości 3.333,4 mln zł.

W 2016 r. wystąpiły także inne niż deficyty i transfery do ZUS potrzeby pożyczkowe, wynoszące 873,1 mln zł, co stanowiło razem około 1,5% ogółu potrzeb netto. Wynikały one z udzielenia ze środków budżetu państwa innych niż dla ZUS pożyczek krajowych (309,7 mln zł), pożyczek zagranicznych (135,3 mln zł), z wpłat z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych (384,7 mln zł) oraz z prefinansowania ewidencjonowanych w części *Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej* pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego i lokalnych grup działania<sup>284</sup> (43,4 mln zł).

Pożyczki krajowe zostały udzielone w szczególności pięciu jednostkom samorządu terytorialnego na finansowanie programów naprawczych. Pożyczki zostały udzielone w kwocie 143,6 mln zł, przy jednoczesnych spłatach wcześniej udzielonych pożyczek w wysokości 14,0 mln zł. Upoważnienie do udzielania tych pożyczek zostało zawarte w art. 8 pkt 2 lit. c ustawy budżetowej, gdzie określono limit pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego do kwoty 200,0 mln zł. Limit ten został wykorzystany w 71,8%.

Udzielona została również kolejna pożyczka dla Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych<sup>285</sup> (KUKE) S.A. na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu ubezpieczeń eksportowych oraz kwot gwarancji ubezpieczeniowych. Ustalony w art. 8 pkt 2 lit. d ustawy budżetowej limit na ten cel wyniósł 970 mln zł. Zgodnie z wnioskiem KUKE S.A. wysokość pożyczki wyniosła 202,8 mln zł.

Ujemne saldo udzielonych i spłaconych pożyczek zagranicznych zrealizowane w wysokości 135,3 mln zł było wynikiem spłat pożyczek w kwocie 172,7 mln zł i udzielonych nowych pożyczek wynoszących 308,0 mln zł. Kwota planowanych kredytów zakładała wypłaty z tytułu kontraktów już objętych finansowaniem i wypłaty w ramach kredytów, których zawarcie zakładano w roku budżetowym. Wykorzystanie limitu wyniosło 15,4%. Środki te zostały przeznaczone na wypłaty dla polskich eksporterów w ramach kredytów udzielonych Angoli (umowa z 2010 r.), Etiopii i Tanzanii (umowy z 2015 r.). Niższe kwoty udzielonych kredytów niż ujęte w planie wynikały między innymi z opóźnień w realizacji kontraktów finansowanych w ramach umów z Tanzanią, Kenią, Etiopią, Wietnamem, a także brakiem kontraktów do finansowania w ramach umów zawartych z Kirgistanem, Ukrainą, Mołdawią oraz brakiem umów, które na etapie planu były przewidywane do zawarcia (między innymi z Mongolią, Zambią, Liberią i Gwineą).

Zarówno w planowanych, jak i w rzeczywistych kwotach potrzeb pożyczkowych netto ujmowane są pozycje pomniejszające ich wysokość. Należą do nich przede wszystkim środki pochodzące z zarządzania płynnością sektora finansów publicznych oraz kwoty pozyskane z zarządzania środ-

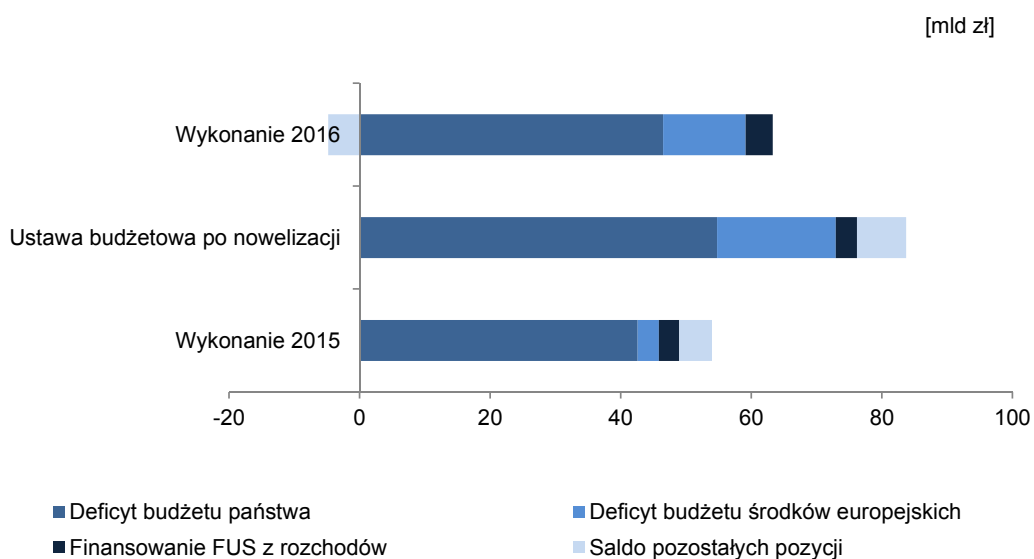
<sup>284</sup> Pożyczki udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej (Dz.U. poz. 1130, ze zm.).

<sup>285</sup> KUKE S.A. jest polskim przedsiębiorstwem ubezpieczeniowym powołanym w 1991 r. przez państwo w celu wspierania działań eksportowych polskich przedsiębiorstw. Jako jedyna w Polsce prowadzi ubezpieczenia eksportowe gwarantowane przez Skarb Państwa, zapewniając bezpieczeństwo w handlu na rynkach podwyższonego ryzyka.

kami europejskimi. W ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych Minister Finansów pozyskuje wolne środki od podmiotów objętych konsolidacją. W ramach zarządzania środkami europejskimi Minister Finansów dysponuje środkami przekazanymi z Komisji Europejskiej, przeznaczając je – do czasu przekazania ich na dochody budżetu środków europejskich – na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych. Zaplanowana kwota zmniejszeń w 2016 r. wynosiła 231,7 mln zł, a zrealizowana 6.729,1 mln zł. Złożyły się na nią przede wszystkim środki pozyskane w 2016 r. w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych w kwocie 3.101,5 mln zł (więcej o konsolidacji w pkt 2.3.4. *Efekty konsolidacji*) oraz z zarządzania środkami europejskimi w wysokości 2.978,4 mln zł (jest to saldo wpływów środków unijnych w wysokości 43.302,7 mln zł oraz zwrotów do budżetu środków europejskich i budżetu państwa w kwocie 40.324,3 mln zł).

Pozostałe pozycje zmniejszające potrzeby pożyczkowe stanowiły razem 649,1 mln zł. Pochodziły one z przekazania na rachunek przychodów wolnych środków budżetu środków europejskich, środków z rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych oraz z wpływów od podmiotów krajowych na spłatę udostępnionych kredytów zagranicznych.

Wykres 15. Struktura potrzeb pożyczkowych netto wykonanych w 2015 r., ujętych w znowelizowanej ustawie budżetowej i wykonanych w 2016 r.

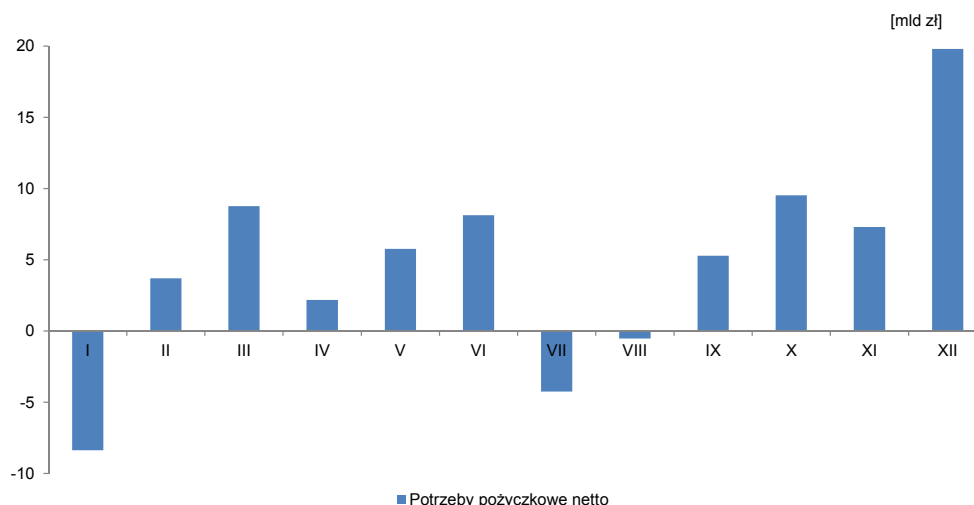


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Tak jak w poprzednich latach deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich narastały nierównomiernie. Ich wielkość i rozkład czasowy decydowały o rozkładzie czasowym potrzeb pożyczkowych. Największe potrzeby, determinowane deficytem budżetu państwa, wystąpiły w grudniu.

W wyniku tego potrzeby pożyczkowe grudnia stanowiły 34,3% całorocznych potrzeb zrealizowanych w 2016 r.

Wykres 16. Potrzeby pożyczkowe netto w poszczególnych miesiącach 2016 r.



Wartości ze znakiem ujemnym (poniżej zera) oznaczają wystąpienie pozycji zmniejszających potrzeby pożyczkowe.

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

### 2.3.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Minister Finansów zagwarantował pełne i terminowe sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2016 r. W tym celu korzystał z dostępnych źródeł pozyskiwania środków na rynku krajowym i zagranicznym. Wyemitował obligacje oraz zaciągnął kredyty w międzynarodowych instytucjach finansowych. Część pozyskanych środków złotych i walutowych została złożona na rachunkach lokat i została przeznaczona na finansowanie potrzeb pożyczkowych kolejnego roku. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na skumulowanie w 2016 r. najwyższych historycznie średnich stanów płynnych aktywów na rachunkach budżetu państwa. Wprowadzie skumulowanie płynnych aktywów ułatwiło zarządzanie płynnością i ograniczyło część ryzyk związanych z tym procesem, jednak wiązało się z poniesieniem kosztów utrzymania wolnych środków złotych i walutowych w 2016 r. w wysokości 220,4 mln zł. Tymczasem zgodnie z założeniami *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych* zarządzanie długiem powinno mieć za zadanie minimalizację kosztów obsługi długu (przy ograniczeniach wynikających z przyjętych poziomów ryzyka oraz możliwego wpływu na politykę pieniężną).

Finansowanie potrzeb pożyczkowych na krajowym rynku pieniężnym w 2016 r. przebiegało w warunkach względnie stabilnej sytuacji, pomimo pogorszenia ocen ratingowych nadanych Polsce przez jedną z agencji ratingowych. Wzrost kosztów finansowania w okresie bezpośrednio następującym po ogłoszeniu decyzji ratingowej miał charakter krótkotrwały i już pod koniec lutego rentowności skarbowych papierów wartościowych znalazły się na poziomach niższych niż przed decyzją Standard & Poor's.

Na finansowanie pozyskiwane na rynku krajowym pozytywnie wpływała też stabilizacja stóp procentowych (stopa referencyjna na poziomie 1,5%) mimo utrzymującej się przez niemal cały rok deflacji cen towarów i usług konsumpcyjnych. Średnie rentowności, które przy planowaniu finansowania zostały założone dla obligacji 2-, 5- i 10-letnich w wysokościach 1,7%, 2,3% i 3%, były zbli-

żone do zrealizowanych (wyniosły średnio odpowiednio 1,798%, 2,385% oraz 3,073%). Finansowanie na rynku krajowym odbywało się przy zmieniającej się w 2016 r. strukturze inwestorów. Nastąpił odpływ inwestorów zagranicznych (spadek finansowania o 14.203,8 mld zł), przy jednoczesnym wzroście finansowania z krajowego sektora bankowego (przyrost długu o 66.744,3 mln zł), głównie w wyniku wprowadzenia podatku od niektórych instytucji finansowych. Ustawowe<sup>286</sup> rozwiązanie przewiduje opodatkowanie instytucji finansowych takich jak banki krajowe, oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, krajowe zakłady ubezpieczeń i reasekuracji, oddziały oraz główne oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i reasekuracji, czy instytucje pożyczkowe. Zgodnie z ustawą, opodatkowaniu podlegają aktywa wskazanych instytucji finansowych. Stawka podatku wynosi 0,0366% podstawy opodatkowania miesięcznie, z uwzględnieniem możliwych wyłączeń przedmiotowych i podmiotowych. W przypadku banków krajowych, oddziałów banków zagranicznych, oddziałów instytucji kredytowych, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych podstawę opodatkowania obniża się o wartość aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych.

Na zagranicznych rynkach finansowych sytuacja była mniej stabilna, szczególnie pod koniec roku, gdy oddziaływały na te rynki zawirowania związane z Brexitem i wyborami w USA. Finansowanie potrzeb pożyczkowych na rynkach zagranicznych odbywało się w warunkach wyższego niż zakładano kurs złotego w stosunku do głównych walut obcych. Średni kurs EUR/PLN wyniósł 4,36 wobec prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na poziomie 4,03, a średni kurs USD/PLN 3,95 wobec prognozy 3,66. Dodatkowo na rynku walutowym występowała duża zmienność kursów (4,23-4,51 dla EUR/PLN i 3,71-4,27 dla USD/PLN). Jednocześnie finansowanie potrzeb na rynkach zagranicznych było realizowane przy korzystniejszym niż zakładano poziomie stóp procentowych. Dla 10-letnich obligacji nominowanych w euro stopę procentową planowano na poziomie 1,1%, w rzeczywistości wyniosła ona 0,525%, a dla papierów nominowanych w dolarach amerykańskich planowano 2,3%, a zrealizowana wynosiła 1,68%.

Założone w ustawie budżetowej po nowelizacjach finansowanie potrzeb pożyczkowych w wysokości 83.648,2 mln zł zostało zrealizowane w kwocie o 26.545,8 mln zł niższej, głównie w wyniku zmniejszenia się potrzeb pożyczkowych netto, zarówno w stosunku do zakładanych w ustawie pierwotnej, jak i po nowelizacjach.

Zrealizowana kwota przychodów była mniejsza od planu po zmianach o 31,7%, oraz mniejsza o 24,5% od pierwotnego planu w ustawie budżetowej.

---

<sup>286</sup> Ustawa o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 68, ze zm.).

Tabela 44. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto w latach 2014–2016

| Wyszczególnienie                                               | 2014            | 2015            | 2016            |                         |                 |
|----------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------------|-----------------|
|                                                                | Wykonanie       |                 | Ustawa          | Ustawa po nowelizacjach | Wykonanie       |
|                                                                | mln zł          |                 |                 |                         |                 |
| <b>Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa</b> | <b>43.169,0</b> | <b>53.847,1</b> | <b>74.677,2</b> | <b>83.648,2</b>         | <b>57.102,4</b> |
| Finansowanie krajowe                                           | 46.387,5        | 32.539,9        | 51.203,1        | 72.738,1                | 56.896,3        |
| Skarbowe papiery wartościowe                                   | 46.586,6        | 31.356,8        | 51.203,1        | 71.448,5                | 58.886,8        |
| Środki na rachunkach budżetowych                               | -199,1          | 1.183,1         | -               | 1.289,6                 | -1.990,5        |
| Finansowanie zagraniczne                                       | -3.218,5        | 21.307,2        | 23 474,1        | 10.910,1                | 206,1           |
| Obligacje skarbowe                                             | 2.657,0         | -1.654,4        | 15.811,1        | 6.646,7                 | 13.576,1        |
| Kredyty otrzymane                                              | 6.715,8         | 5.320,3         | 1.447,5         | -989,0                  | -688,6          |
| Przepływy związane z rachunkiem walutowym <sup>1</sup>         | 2.136,7         | 17.641,3        | 6.215,5         | 5.252,4                 | -12.681,4       |

<sup>1</sup> Ujemne przepływy związane z rachunkiem walutowym odzwierciedlają stan lokat walutowych, niewykorzystanych do finansowania potrzeb pożyczkowych, a dodatnie środki wykorzystane ze zgromadzonych lokat.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na finansowanie potrzeb pożyczkowych netto planowano z rynku krajowego pozyskać 72.738,1 mln zł (78% wpływów), a z rynku zagranicznego kwotę 10.910,1 mln zł (22%). Część środków (5.252,4 mln zł) miała pochodzić z wykorzystania zgromadzonych wcześniej lokat walutowych. Zrealizowane finansowanie w istotny sposób odbiegało od założeń. Na finansowanie potrzeb 2016 r. pozyskano przychody w wysokości 57.102,4 mln zł, tj. niższe niż planowane w ustawie budżetowej po nowelizacji o 31,7%, co wynikało ze zmniejszenia potrzeb pożyczkowych, w tym zwłaszcza deficytu. Zmieniła się struktura finansowania pomiędzy rynkiem krajowym i zagranicznym. Rynek krajowy dostarczył prawie pełną kwotę do finansowania potrzeb pożyczkowych, natomiast środki pozyskane z emisji długu na rynku zagranicznym (saldo przychodów i rozchodów wyniosło 12.887,5 mln zł) powiększyły w zdecydowanej większości lokaty walutowe. Wzrost środków na lokatach walutowych, pochodzących z emisji długu, wyniósł 11.161 mln zł.

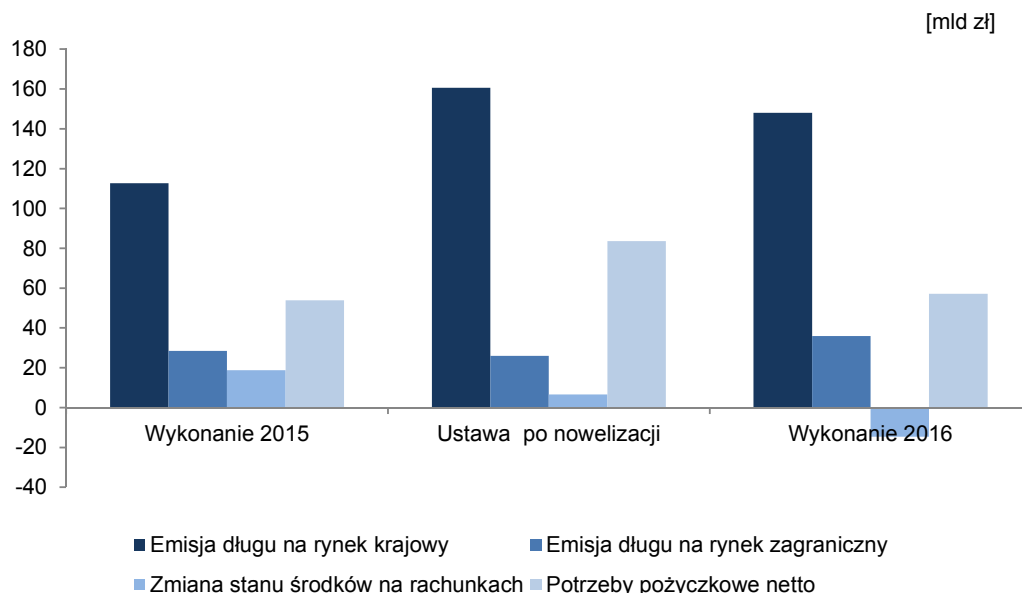
W 2016 r. z rozchodów budżetu państwa, za zgodą Rady Ministrów, zostały dokonane płatności w łącznej wysokości 384,7 mln zł na rzecz międzynarodowych instytucji finansowych, w tym 271 mln zł na opłacenie udziałów w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB) (szerzej w pkt 2.3.3. Wykonanie planu przychodów i rozchodów).

Skalę niezbędnego finansowania potrzeb budżetu państwa pełniej odzwierciedla finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto. W 2016 r. wyniosło ono 169.411,6 mln zł i wynikało z konieczności sfinansowania potrzeb pożyczkowych netto (57.102,4 mln zł) oraz zagwarantowania środków na wykupy zapadającego w ciągu roku długu na rynku krajowym (89.211,2 mln zł) i zagranicznym (23.098,0 mln zł). W celu wyrównania spiętrzonych w niektórych miesiącach wykupów stosowano przetargi zamiany obligacji.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto stanowiło średnio około 33% całego finansowania (brutto), pozyskanego w 2016 r. przez Ministra Finansów.

Źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych (w ujęciu brutto, tj. finansowania potrzeb netto i refinansowania długu) był rynek krajowy, zagraniczny oraz środki na rachunkach złotych i walutowych Ministra Finansów.

Wykres 17. Struktura finansowania brutto w latach 2015–2016



Pozycje o wartości ujemnej ilustrują kwotę środków niewykorzystanych do bieżącego finansowania, która zostanie wykorzystana w następnym roku budżetowym.

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

Poza emisjami obligacji na rynkach krajowym i zagranicznych oraz kredytami z międzynarodowych instytucji finansowych, Minister Finansów miał do dyspozycji środki zgromadzone w końcu 2015 r. na rachunku lokat złotych (2.014 mln zł) i walutowych (13.644 mln zł, w tym środki pochodzące z emisji długu 3.808 mln zł oraz z zarządzania płynnością walutową w wysokości 9.836 mln zł).

Na koniec 2016 r. finansowanie deficytu budżetu środków europejskich środkami przekazywanymi na ten cel z budżetu państwa od 2010 r. wynosiło 32.006,8 mln zł i w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2015 r. wzrosło *per saldo* o 12.062,4 mln zł, tj. o 60,5%.

Jednocześnie należy zauważyć, że środki przekazane w zarządzanie w ramach mechanizmu konsolidacji walutowej (dotacje z Komisji Europejskiej, które nie zasiliły rachunku dochodów budżetu środków europejskich, lecz zostały okresowo przekazane na rachunek przychodów) według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. wynosiły 12.543,6 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że czasowe przekazywanie wolnych środków z budżetu środków europejskich w zarządzanie było korzystne z punktu widzenia zarządzania płynnością, gdyż pozwalało na optymalizację wykorzystania posiadanych środków. Zauważa jednak, że deficyt budżetu środków europejskich był wielokrotnie finansowany ze środków budżetu państwa. Finansowanie deficytu budżetu środków europejskich skutkowało koniecznością pozyskania środków na rynkach finansowych i zwiększało ponoszone przez Ministra Finansów wydatki. Finansowanie deficytu tylko w 2016 r., przy średnim koszcie pozyskania środków na rynku krajowym wynoszącym około 2,39%,



oznaczało poniesienie wydatków, oszacowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli na 32,3 mln zł. Wydatki te nie obciążały wyniku budżetu środków europejskich, zniekształcając tym samym wyniki obu budżetów.

Kwota środków przekazana przez Komisję Europejską w 2016 r. była wyższa o 2.978,4 mln zł od kwoty przekazanej na dochody. Razem na dochody przekazano 40.478,1 mln zł, z tego na dochody budżetu środków europejskich przekazano 39.064,2 mln zł, a na dochody budżetu państwa 1.413,9 mln zł (więcej o tych dochodach w pkt 2.1. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich). Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że deficyt budżetu środków europejskich mógłby być niższy co najmniej o kwotę nie przekazaną na dochody budżetu środków europejskich. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister Finansów nie zapewnił przejrzystości w zakresie finansowania deficytu budżetu środków europejskich oraz źródeł jego finansowania w latach wcześniejszych. W 2016 r. Minister Finansów, realizując postulaty Najwyższej Izby Kontroli zgłaszane po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach poprzednich, wypracował procedurę wewnętrzną, która dla Perspektywy Finansowej 2014–2020 ograniczyła dowolność kształtowania przez Ministra Finansów dochodów i wyniku finansowego budżetu środków europejskich, lecz nie doprowadziło to zgodności działań Ministra Finansów z zasadą kasowego ujęcia budżetu.

### 2.3.3. Wykonanie planu przychodów i rozchodów

Limity przychodów i rozchodów budżetu państwa zostały określone w ustawie budżetowej oraz załączniku nr 5 do ustawy budżetowej.

Zostały one zmienione w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej z dnia 20 października 2016 r. Ustalone w art. 3 ustawy budżetowej na 2016 r. przychody budżetu państwa na kwotę 336.211,2 mln zł oraz rozchody budżetu państwa, po pomniejszeniu o zobowiązania finansowe zaciągane i spłacane przez Ministra Finansów w tym samym roku budżetowym oraz o operacje dokonywane pomiędzy rachunkami Ministra Finansów, na kwotę 272.230,8 mln zł, zostały zmienione w wyniku nowelizacji odpowiednio do wysokości 338.099,3 mln zł i 265.147,9 mln zł. Saldo przychodów i rozchodów budżetu państwa zostało w ustawie po nowelizacji określone na 72.951,4 mln zł, o 8.971 mln zł więcej niż w ustawie przed nowelizacją. Zrealizowane w 2016 r. przychody wyniosły 272.267,3 mln zł, rozchody 213.471,4 mln zł, a saldo 58.795,9 mln zł. Mniejsze kwoty zrealizowanych przychodów i rozchodów o 19,5% w porównaniu do wielkości planowanych w ustawie po nowelizacji były skutkiem niższych potrzeb pożyczkowych, w tym w szczególności niższego deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Limit przyrostu zadłużenia z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów lub pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych, określony w art. 5 ust. 1 ustawy budżetowej na poziomie 110.000 mln zł, został wykorzystany w wysokości 75.325,6 mln zł, tj. w 68,5%.

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, ustalony w art. 6 ustawy budżetowej na 2016 r. na kwotę 200.000,0 mln zł, został w 2016 r. wykorzystany w kwocie 16.514,9 mln zł, co stanowiło 8,3%. Wielkość zaplanowanego limitu związana była z kontynuacją możliwości wykorzystania mechanizmów pomocowych przewidzianych w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym oraz ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej<sup>287</sup>, przewidzianych w szczególności na wypadek sytuacji kryzysowych. Z tego względu niewykorzystanie prognozowanego limitu

<sup>287</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 2099, ze zm.

w wysokości 160.000,0 mln zł należy uznać za korzystne. Na wielkość szacowanego na 2016 rok limitu poręczeń i gwarancji istotnie wpłynęło przewidywane finansowanie Krajowego Funduszu Drogowego oraz przedsięwzięć spółek Grupy PKP. Na działania te w 2016 r. przewidziano łącznie kwotę 37.000,0 mln zł. Prognozując limity poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa wykorzystywano informacje dotyczące złożonych już wniosków, będących w trakcie rozpatrywania oraz informacje na temat przewidzianych do złożenia wniosków o udzielenie poręczenia lub gwarancji Skarbu Państwa, jak również przyjętych dokumentów rządowych (na przykład Program Budowy Dróg Krajowych, Krajowy Program Kolejowy). Wykorzystanie tego limitu wyniosło 16.514,9 mln zł, co stanowiło 44,3% limitu. Niewykorzystanie ustawowego limitu nie było wynikiem zaniechań po stronie Ministra Finansów.

Minister Finansów upoważniony został do dokonywania ze środków budżetu państwa wypłat z tytułu kredytów i pożyczek, udzielanych na podstawie umów międzynarodowych rządów innych państw, do kwoty 2.000,0 mln zł (art. 8 pkt 1 ustawy budżetowej). Kwota planowanych rozchodów zakładała wypłaty z tytułu kontraktów już objętych finansowaniem i wypłaty w ramach kredytów, których zawarcie zakładano w roku budżetowym. Wykorzystanie limitu wyniosło 308,0 mln zł, tj. 15,4%. Środki te zostały wykorzystane w ramach kredytów udzielonych Angoli (umowa z 2010 r.), Etiopii i Tanzanii (umowy z 2015 r.). Niższe od planu udzielenie kredytów wynikało między innymi z opóźnień w realizacji kontraktów finansowanych w ramach umów z Tanzanią, Kenią, Etiopią, Wietnamem, a także brakiem kontraktów do finansowania w ramach umów zawartych z Kirgistanem, Ukrainą, Mołdawią oraz brakiem umów, które na etapie planu były przewidywane do zawarcia (między innymi z Mongolią, Zambią, Liberią i Gwineą).

Minister Finansów został upoważniony do udzielania ze środków budżetu państwa pożyczek dla Banku Gospodarstwa Krajowego do kwoty 2.000,0 mln zł na zwiększenie funduszy własnych Banku oraz dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego do kwoty 4.000,0 mln zł (art. 8 pkt 2 lit. a i b ustawy budżetowej). W 2016 r. Minister Finansów nie udzielił takich pożyczek, gdyż instytucje te nie wystąpiły o ich udzielenie. W art. 8 pkt 2 lit. c i d ustawy budżetowej określono limit pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego do kwoty 200,0 mln zł oraz limit pożyczek dla KUK S.A. w wysokości 970,0 mln zł. Szerzej o wykorzystaniu limitu pożyczek w pkt. 2.3.1. *Potrzeby pożyczkowe*.

W art. 8 pkt 2 lit. e ustawy budżetowej limit pożyczek dla FUS na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo został określony na kwotę 12.000,0 mln zł. Faktycznie Minister Finansów udzielił w 2016 r. pożyczki na kwotę 1.000,0 mln zł, co oznacza, że wykorzystał przyznany limit w 8,3% (natomiast w odniesieniu do kwoty limitu wynikającego z załącznika nr 5 wykorzystanie limitu wyniosło 20,3%).

Prefinansowanie zadań przewidzianych do finansowania ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej określono w załączniku nr 19 do ustawy budżetowej. Planowane rozchody ustalono na 444,0 mln zł. Zrealizowane rozchody wyniosły 46,6 mln zł.

Podstawowym źródłem przychodów były środki pozyskiwane poprzez emisje skarbowych papierów wartościowych (wynoszące 145.078,4 mln zł na rynku krajowym, a na rynkach zagranicznych 28.692,1 mln zł) oraz kredyty zaciągnięte z międzynarodowych instytucji finansowych.

Przychody z emisji obligacji na rynku krajowym pochodziły w większości ze sprzedaży obligacji o oprocentowaniu stałym (54,3% przychodów), a następnie obligacji hurtowych o oprocentowaniu zmiennym (20,3%), obligacji zerokuponowych (20,3%) oraz obligacji detalicznych (3,2%). W 2016 r. podobnie jak w latach ubiegłych, największa sprzedaż na rynku krajowym, dotyczyła obligacji pię-

cioletnich. Przychody z tego tytułu wyniosły 66.941 mln zł (46,1% przychodów z emisji skarbowych papierów wartościowych). Wysoka była również sprzedaż obligacji dziesięcioletnich, która wyniosła 42.377 mln zł (29,2%). Średnia rentowność sprzedanych obligacji nie odbiegała istotnie od założeń przyjętych do ustawy budżetowej.

Źródłem pozyskania środków na rynkach zagranicznych było siedem emisji obligacji w euro (przy planowanych trzech) i jedna w dolarach amerykańskich oraz jedna emisja obligacji na rynek chiński. Dla emisji dziesięcioletnich obligacji nominowanych w dolarach amerykańskich oraz trzyletnich obligacji nominowanych w chińskich juanach rentowności wyniosły odpowiednio 3,339% oraz 3,4%, jednak w wyniku dokonanych przez Ministerstwo Finansów transakcji currency interest rate swap (CIRS), płatności kuponowe (odsetki) dla tych emisji zostały zmniejszone odpowiednio z 3,25% do około 1,52% oraz z 3,4% do -0,173% (ujemne oprocentowanie). Najwyższa Izba Kontroli dokonała porównania rentowności emitowanych obligacji na rynek krajowy i rynki zagraniczne. Rentowność papierów dwuletnich nominowanych w euro wyniosła od -0,060% (rentowność ujemna), a dla emisji obligacji krajowych o zbliżonym okresie zapadalności, tj. dwuletnich – wyniosła 1,969%. Rentowność obligacji pięcioletnich emitowanych na rynki zagraniczne wyniosła 0,634%, przy czym rentowność obligacji pięcioletnich na rynku krajowym wynosiła 2,336%. Dla obligacji dziesięcioletnich zagranicznych rentowność wynosiła 1,542% podczas gdy na rynku krajowym papiery dziesięcioletnie uzyskiwały rentowność 3,241%. Wprawdzie porównanie rentowności wskazuje, że podobnie jak w latach poprzednich pozyskiwanie środków z emisji obligacji na rynkach zagranicznych było tańsze niż z finansowania na rynku krajowym, jednak emisje obligacji na rynki zagraniczne są obciążone ryzykiem kursowym. Wyższa emisja obligacji na rynek krajowy była także zbieżna z zapisanym w *Strategii zarządzania długiem* zaleceniem, aby udział długu nominowanego w walutach obcych był obniżany do poziomu 30% (w tempie uzależnionym od warunków rynkowych i budżetowych). W 2016 r. udział ten obniżył się o 0,4 punktu procentowego, do poziomu 34,4%.

Przychody z tytułu otrzymanych kredytów i pożyczek z międzynarodowych instytucji finansowych wyniosły 4.196,7 mln zł i były niższe o 1.807,2 mln zł w stosunku do założeń (6.003,9 mln zł). W planie uwzględniono zaciągnięcie nowego kredytu w Międzynarodowym Banku Odbudowy i Rozwoju, z czego zrezygnowano ze względu na wysoki koszt. Niższa była również kwota uruchomionego kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Saldo środków pozyskanych z międzynarodowych instytucji finansowych oraz spłat kredytów dokonanych na rzecz tych instytucji w 2016 r. było ujemne (-688,6 mln zł), nie stanowiło więc źródła finansowania potrzeb pożyczkowych.

Źródłem przychodów były także spłaty kredytów i pożyczek udzielonych w poprzednich latach z budżetu państwa podmiotom krajowym<sup>288</sup> oraz rządowi innych państw<sup>289</sup> (156,9 mln zł wobec planowanych 172,7 mln zł) oraz spłata kredytu zaciągniętego z Banku Rozwoju Rady Europy, udostępnionego Bankowi Gospodarstwa Krajowego na wspieranie budownictwa czynszowego (63,0 mln zł, to jest w wysokości planowanej).

Źródłem przychodów była również sprzedaż obligacji detalicznych. Wyniosły one 4.618,1 mln zł i były wyższe od założeń na 2016 r. i wykonania w 2015 r. W październiku 2016 r. wartość sprzedaży obligacji oszczędnościowych wyniosła łącznie 870,3 mln zł i była to najwyższa miesięczna sprzedaż standardowych obligacji oszczędnościowych od 2008 r. Łączna sprzedaż w 2016 r. była najwyższą roczną sprzedażą od 2008 r. Wspierała ją kampania reklamowa przeprowadzona w II połowie 2016 r.,

<sup>288</sup> Były to jednostki samorządu terytorialnego, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A.

<sup>289</sup> Spłacane były kredyty udzielone przez Polskę Angoli, Bośni i Hercegowinie, Chinom, Czarnogórze, Etiopii, byłej Serbii i Czarnogórze, Sudanowi i Wietnamowi. Nie regulowały swoich zobowiązań wobec Polski Irak, Mozambik i Sudan.

gdy oferta obligacji oszczędnościowych została rozszerzona o nowe produkty, tj. obligacje skarbowe serii ROS i ROD<sup>290</sup>, adresowane do beneficjentów Programu *Rodzina 500 plus*. Jednak sprzedaż obligacji ROS i ROD wyniosła w okresie październik-grudzień 2016 r. tylko 3,2 mln zł.

W ustawie budżetowej na rok 2016 zaplanowano przychody z prywatyzacji w wysokości 221,3 mln zł. Plan ten nie był zmieniony. Minister Skarbu Państwa w lipcu 2016 r. poinformował Ministra Finansów, że przewiduje wykonanie przychodów z prywatyzacji na poziomie 44,6% planu. Mniejsze spodziewane wykonanie przychodów było wynikiem weryfikacji spółek przeznaczonych do prywatyzacji ze względu na zmianę koncepcji zarządzania majątkiem Skarbu Państwa. Przychody z prywatyzacji zostały wykonane w wysokości 68,1 mln zł, tj. 30,8% kwoty planowanej na 2016 r. W porównaniu z przychodami z prywatyzacji wykonanymi w 2015 r. (43,6 mln zł) były one wyższe o 24,5 mln zł (56,3%). W związku z art. 25 ustawy z dnia 8 maja 1991 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne<sup>291</sup> przychody w wysokości 68,1 mln zł zostały pomniejszone o odpis na fundusz poręczeń i gwarancji w wysokości 22,0 mln zł. Przekazana na rachunek w Banku Gospodarstwa Krajowego kwota 22,0 mln zł pochodziła ze sprzedaży udziałów spółki, która pozostawała w zasobie majątkowym przeznaczonym na zaspokojenie roszczeń z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa.

Podstawę dokonania obowiązkowych odpisów z przychodów z prywatyzacji stanowiła kwota 46,1 mln zł. Na Fundusz Rezerwy Demograficznej przekazano 18,4 mln zł, na Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców 6,9 mln zł, na Fundusz Skarbu Państwa 0,9 mln zł, na Fundusz Nauki i Technologii Polskiej 0,9 mln zł. Pozostałą kwotę w wysokości 19,0 mln zł Minister Skarbu Państwa przekazał na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa. Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. Minister Skarbu Państwa nie przekazał na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa kwoty 99,0 mln zł (70,0% wpłaty za 2016 r. i 71,6% wpłaty za 2015 r.). Tym samym nie wypełnił postanowień art. 25a ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne. Nieprzekazanie przez Ministra Skarbu Państwa wymaganej kwoty wynikało z niezrealizowania przychodów z prywatyzacji w planowanej wysokości.

Ponieważ zrealizowane obowiązkowe odpisy były równe przychodom z prywatyzacji w 2016 r., Minister Skarbu Państwa nie przekazał żadnych środków z przychodów na rachunek bieżący budżetu państwa.

W 2016 r. Minister Skarbu Państwa, za zgodą Rady Ministrów, zdecydował o wniesieniu akcji trzech spółek na podwyższenie kapitału spółki Towarzystwa Finansowego Silesia Sp. z o.o. (dalej: TF Silesia). Zarząd TF Silesia wnioskował do Walnego Zgromadzenia o podwyższenie kapitału zakładowego w związku z przyjętym modelem zaangażowania w nabycie obligacji Kompanii Węglowej SA. Na sfinansowanie tego projektu spółka nie posiadała środków finansowych. Skarb Państwa w zamian za aport w formie akcji trzech powyższych spółek objął akcje o wartości 205,6 mln zł.

Nie zostały zrealizowane przychody z prywatyzacji pośredniej, planowane w wysokości 210,9 mln zł ze zbycia akcji i udziałów spółek nienotowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych SA. Rok 2016 był kolejnym rokiem wykonania przychodów z prywatyzacji pośredniej na niskim poziomie w stosunku do planu w ustawie budżetowej. Kwota planowanych w 2016 r. przychodów z prywatyzacji, tak jak w 2014 r. i 2015 r., była wynikiem szacunków opartych na wykazie spółek, które mogłyby być przeznaczone do zbycia. Procesy prywatyzacji tych spółek obarczone były ryzykami znanymi Mini-

<sup>290</sup> Rodzinne sześcioletnie oszczędnościowe obligacje skarbowe (ROS) oraz rodzinne dwunastoletnie oszczędnościowe obligacje skarbowe (ROD), o czym mowa także w rozdziale Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa.

<sup>291</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1052, ze zm.

strowi Skarbu Państwa. Ryzyka te wynikały między innymi ze zbywania przez Skarb Państwa pakietów mniejszościowych akcji/udziałów i kolejnych prób sprywatyzowania spółek działających w branżach postrzeganych jako nieatrakcyjne rynkowo. Decyzje prywatyzacyjne zależne były od możliwego innego przeznaczenia akcji spółek, których zbycie miało być źródłem przychodów. W przypadku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa zmaterializowały się ryzyka związane z sytuacją ekonomiczną spółek, procesami restrukturyzacyjnymi i rezygnacją potencjalnych inwestorów z udziału w prywatyzacji.

Rozchody budżetu państwa, po skorygowaniu o zobowiązania finansowe zaciągane i spłacane w tym samym roku, wyniosły 213.471,4 mln zł, tj. 80,5% kwoty nieprzekraczalnego limitu ustalonego w znowelizowanej ustawie budżetowej. Na zrealizowane rozchody budżetu państwałożyły się głównie wykupy obligacji, spłaty kredytów, a także spłaty pożyczek. Rozchody z tytułu wykupu obligacji wyemitowanych na rynek krajowy na rynki zagraniczne oraz na spłatę kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych wyniosły 106.192,9 mln zł.

Zgodnie ustawą o finansach publicznych nieprzekraczalnym limitem jest kwota łącznych rozchodów budżetu państwa, po wyłączeniach, o których mowa w art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych. Poszczególne składowe rozchodów nie stanowiły zatem dla Ministra Finansów limitu, co dawało mu znaczną swobodę w wyborze sposobów finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz zarządzania płynnością budżetu państwa i długiem Skarbu Państwa. W ramach przyjętej w ustawie budżetowej kwoty rozchodów Minister Finansów dysponował pozostawioną przez ustawodawcę swobodą kształtowania wysokości poszczególnych pozycji rozchodów w wyniku zaakceptowania wysokich kwot tzw. „pozostałych przychodów i rozchodów”, które wynosiły 60.000,0 mln zł i stanowiły 22,6% planowanej kwoty rozchodów. Ze względu na ich potencjalny charakter, stanowiły one *de facto* dla Ministra Finansów rezerwę w dysponowaniu rozchodami. Potencjalne przepływy krajowe założone w wysokości 30.000,0 mln zł wynikały głównie z planu odkupów obligacji hurtowych na przetargach zamiany (plan 15.000,0 mln zł, wykonanie 13.401,2 mln zł), dodatkowych potencjalnych potrzeb pożyczkowych netto wynikających w szczególności z udzielenia pożyczek na podstawie upoważnień zawartych w ustawie budżetowej dla Banku Gospodarstwa Krajowego, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, założonego większego wykupu obligacji detalicznych, innych potencjalnych rozchodów (wynikające ze spłaty zaciągniętej przez Ministra Finansów krótkoterminowej pożyczki bankowej). Faktyczne rozchody, na etapie planu kwalifikowane jako „potencjalne”, zrealizowane zostały w kwocie 16.389,3 mln zł, co stanowiło 54,6% kwoty przyjętej do planu w pozycji pozostałe przychody i rozchody krajowe. Z kolei potencjalne rozchody zagraniczne, założone również w wysokości 30.000,0 mln zł, zostały zrealizowane w kwocie 10.552,1 mln zł, wykazane zostały we właściwych rodzajowo pozycjach. Dotyczyło to: przedterminowego wykupu obligacji zagranicznych (plan 10.000,0 mln zł, wykonanie 2.712,8 mln zł), wyższych wpływów na rachunek walutowy (plan 10.000,0 mln zł, realizacja niższa od planowanej), pozostałych czynników, na przykład słabszego kursu złotego po jakim miały być realizowane rozchody (plan 10.000,0 mln zł, w rzeczywistości kurs był wyższy od zakładanego, a rozchody z tego powodu były wyższe o 7.839,3 mln zł).

W 2016 r. z rozchodów budżetu państwa, zostały dokonane także płatności na podwyższenie udziałów Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych w łącznej kwocie 384,7 mln zł, w tym w Międzynarodowym Banku Odbudowy i Rozwoju (26,1 mln dolarów amerykańskich – 100,6 mln zł), Funduszu Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (2,3 mln SDR – 12,2 mln zł), z tytułu udziału w Wielostronnej Inicjatywie Umorzenia Długów najuboższych państw świata wobec Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (0,9 mln zł) oraz opłacenia udziałów w Azjatyckim Banku Inwe-



stycji Infrastrukturalnych – AIIB (66,6 mln dolarów amerykańskich – 271,0 mln zł). Objęcie przez Polskę udziałów w AIIB (0,8475% udziałów) jest nową inicjatywą, rozpoczętą jeszcze w 2015 r.<sup>292</sup>, a zrealizowaną w 2016 r.<sup>293</sup> Decyzja o akcesji do AIIB była wynikiem zacieśniania stosunków z Chińską Republiką Ludową. Udział Polski w AIIB był przez Ministerstwo Finansów przedstawiany jako szansa dla polskich przedsiębiorców na rozwój działalności na rynkach wschodnich. Miał on ułatwić dostęp do procedur przetargowych, jak też do informacji o nowych/planowanych inwestycjach banku. Przystępując do AIIB nie przygotowano listy przedsiębiorców lub inwestycji, które mogłyby zostać sfinansowane ze środków AIIB. W Ministerstwie Finansów dopiero trwają prace nad stworzeniem listy potencjalnych przedsiębiorstw zainteresowanych ekspansją na rynki zagraniczne oraz systemem, który pozwoli z wyprzedzeniem identyfikować projekty inwestycyjne. W Ministerstwie Finansów powołane zostało samodzielne stanowisko do spraw AIIB w celu promowania AIIB w Polsce oraz przygotowania koncepcji i realizacji działań służących ułatwianiu dostępu polskich podmiotów gospodarczych do projektów inwestycyjnych finansowanych przez AIIB. Takie samo zadanie będzie miał powołany pełnomocnik Ministra Rozwoju i Finansów do Spraw Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych.

Zobowiązania finansowe, jakie Polska podjęła w wyniku podpisanej umowy dotyczą dokonania w latach 2017–2019 dalszych trzech wpłat w wysokości po 33,3 mln dolarów amerykańskich rocznie. Nie negując zasadności podjętej inicjatywy, Najwyższa Izba Kontroli podkreśliła potrzebę wypracowania i wdrożenia koncepcji maksymalnego wykorzystania możliwości, jakie daje Polsce udział w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych.

W 2016 r. w ramach prefinansowania niektórych<sup>294</sup> zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (część *Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej*) przez jednostki samorządu terytorialnego i lokalne grupy działania, zaplanowano w znowelizowanej ustawie budżetowej rozchody w wysokości 444,0 mln zł na pożyczki udzielane za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego oraz przychody w kwocie 11,9 mln zł. Planowane rozchody dotyczyły pożyczek udzielanych na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej<sup>295</sup>, tj. w ramach PROW na lata 2014–2020. Rozchody zostały wykonane w kwocie 46,6 mln zł, tj. na poziomie 10,5% środków zaplanowanych w ustawie budżetowej na ten cel. Na niski poziom wykonania rozchodów wpłynęło późne zawarcie umowy pomiędzy Ministrem Finansów a Bankiem Gospodarstwa Krajowego, stanowiącej warunek niezbędny do przekazywania z budżetu państwa środków na pożyczki na wyprzedzające finansowanie w ramach PROW 2014–2020, tj. dopiero w dniu 19 lipca 2016 r.<sup>296</sup>

Planowane przychody w tej części budżetu państwa obejmowały niezrefundowaną dotychczas przez Komisję Europejską pożyczkę udzieloną jednostce samorządu terytorialnego w latach ubie-

<sup>292</sup> Uchwała Nr 145/2015 Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2015 r. w sprawie udzielenia zgody na podpisanie umowy o utworzeniu Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych.

<sup>293</sup> Uchwała Nr 10/2016 Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie przedłożenia do ratyfikacji umowy o utworzeniu Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych, sporządzonej w Pekinie dnia 29 czerwca 2015 r.

<sup>294</sup> Działaniami w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) objętymi prefinansowaniem są: podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej, odnowa i rozwój wsi, wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, wdrażanie projektów współpracy, funkcjonowanie lokalnej grupy działania.

<sup>295</sup> Dz.U. poz. 1130, ze zm.

<sup>296</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 września 2015 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie w ramach programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. poz. 1558) Minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje środki z budżetu państwa na pożyczki na podstawie umowy zawartej z Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

głych w ramach Funduszu Spójności na lata 2007–2013. Realizacja przychodów była niższa od założeń i wyniosła 3,1 mln zł. Przychody te obejmowały spłaty pożyczek, udzielonych w ramach PROW na lata 2007–2013 (1,6 mln zł) oraz udzielanych w ramach PROW na lata 2014–2020 (1,5 mln zł).

#### 2.3.4. Efekty konsolidacji

Konsolidacja środków sektora finansów publicznych, polegająca na wykorzystaniu do bieżącego zarządzania budżetem państwa środków pozyskanych od niektórych jednostek sektora finansów publicznych<sup>297</sup> jest przeprowadzana od 2011 r. Uzasadnieniem wprowadzenia konsolidacji było dążenie do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, a przez to obniżenia poziomu długu publicznego oraz zagwarantowanie płynności budżetu państwa przy minimalizacji kosztów pozyskania środków na ten cel. Jednostki objęte konsolidacją mają obowiązek lokować wolne środki na oprocentowanym rachunku Ministra Finansów. Jednostki te decydują o sposobie lokowania środków, na depozytach terminowych, określając kwotę i termin trwania depozytu, lub na lokacie overnight, z której środki wracają do ich dyspozycji na drugi dzień rano. Wysokość oprocentowania środków zależy od okresu, na jaki jednostki objęte konsolidacją je zdeponowały. Szczegółowe regulacje w tym zakresie zostały zawarte w rozporządzeniu Ministra Finansów sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie<sup>298</sup>. Kwoty wypłacone przez Ministra Finansów z tytułu oprocentowania depozytów stanowią koszt pozyskania środków i są zaliczane do wydatków w części 79 budżetu państwa Obsługa długu Skarbu Państwa. W 2016 r. średnie oprocentowanie depozytów terminowych, wyznaczane w oparciu o stopę WIBID wyniosło 1,35%, a lokat overnight, uwzględniające stopę depozytową NBP 0,50%. Wydatki z tytułu oprocentowania środków, poniesione przez Ministra Finansów, wyniosły 473,7 mln zł. Ponadto za czynności związane z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów oraz ich zwrotem Bank Gospodarstwa Krajowego otrzymał 8,7 mln zł. Razem koszty pozyskania środków z konsolidacji, po uwzględnieniu dochodów, jakie Minister Finansów otrzymał w formie odsetek z tytułu ulokowania w Banku Gospodarstwa Krajowego środków otrzymanych od jednostek sektora na lokaty overnight wyniosły 464,0 mln zł.

Wykorzystanie środków z konsolidacji do zmniejszenia kosztów obsługi długu okazało się rozwiązaniem efektywnym, gdyż koszt pozyskania środków z emisji skarbowych papierów wartościowych był w całym okresie, tj. w latach 2011–2016, wyższy niż koszt pozyskania środków w wyniku konsolidacji. Tylko w 2016 r. koszt pozyskania środków z rynku finansowego wyniósł 2,33%, podczas gdy koszt pozyskania ich w wyniku konsolidacji wyniósł – jak już wspomniano – 1,35%. Oszczędności w 2016 r. w kosztach obsługi długu, wynikające z tańszego finansowania, zostały oszacowane na 103 mln zł.

Dodatkowo, dla celów zarządzania płynnością, Minister Finansów wykorzystywał także część środków ulokowanych w formie depozytów overnight. Na koniec 2016 r. kwota tego finansowania wyniosła 6.750 mln zł (przy stanie środków na lokatach overnight w wysokości 12.792 mln zł). Pozyskane w ten sposób środki, przy oprocentowaniu 0,5%, stanowiły dla Ministra Finansów najtańsze

<sup>297</sup> Obowiązek lokowania wolnych środków objął państwowe fundusze celowe (z wyjątkiem funduszy zarządzanych przez ZUS i KRUS), agencje wykonawcze, NFZ, państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw, o których mowa w art. 9 pkt 14 ufp, w tym Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Od 1 stycznia 2015 r. rozszerzono obowiązek lokowania na: instytucje gospodarki budżetowej, państwowe instytucje kultury, PAN i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, SP ZOZ, dla których podmiotem tworzącym jest minister, centralny organ administracji rządowej, wojewoda lub uczelnia medyczna, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, umożliwiono gromadzenia środków pieniężnych składanych do depozytu sądowego na rachunkach depozytowych Ministra Finansów w BGK (zamiast na rachunkach bankowych sądów).

<sup>298</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1864.

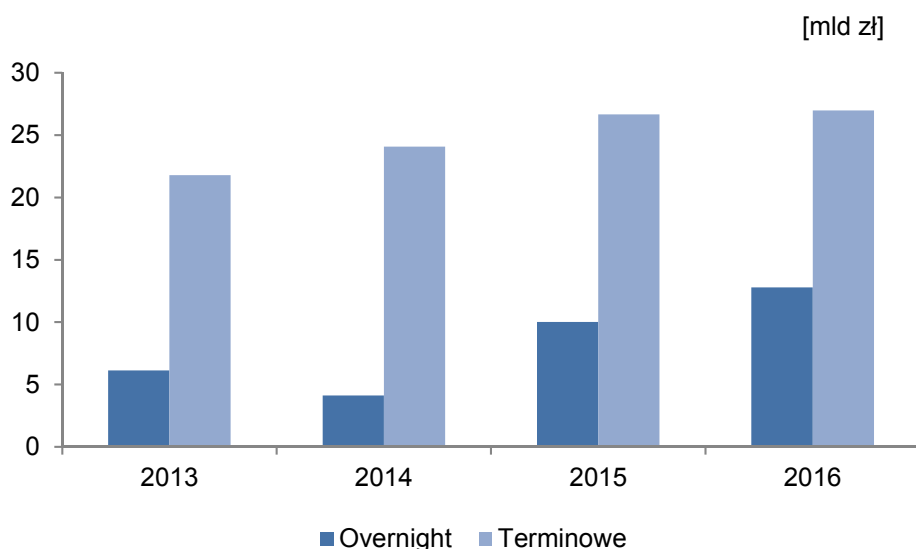


źródło finansowania potrzeb. Takie finansowanie umożliwiały Ministrowi Finansów umowy zawarte z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, dotyczące zarządzania środkami pozyskanymi w ramach konsolidacji płynności sektora finansów publicznych, przyznające mu debety w ogólnej wysokości 30.600 mln zł.

W 2016 r. konsolidacji podlegało 388 jednostek sektora finansów publicznych. Ponadto dla depozytów sądowych pochodzących z 293 sądów rejonowych, okręgowych, apelacyjnych i wojskowych prowadzono w Banku Gospodarstwa Krajowego 885 rachunków depozytowych.

W wyniku konsolidacji, od czasu jej rozpoczęcia w 2011 r., pozyskano w zarządzanie środki w kwocie 39.776 mln zł. Przyrost środków w 2016 r. wyniósł 3.101 mln zł.

Wykres 18. Stany środków pochodzących z konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych w latach 2012–2016 (stany na ostatni dzień roku)



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

Konsolidacja środków walutowych, będących w posiadaniu Ministra Finansów, została wprowadzona<sup>299</sup> we wrześniu 2013 r. Środki walutowe objęte konsolidacją pochodziły z emisji długu na rynki zagraniczne oraz dotacji przekazywanych przez Komisję Europejską. Celem konsolidacji było zwiększenie elastyczności procesu zarządzania środkami walutowymi, poprzez rozłączenie operacji walutowych i operacji zasilania budżetu środkami europejskimi w środki złotowe, przekazywane z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. Zgromadzenie środków walutowych na jednym rachunku pozwoliło na uelastycznienie zarządzania tymi środkami i lepsze dopasowanie sprzedaży walut do sytuacji rynkowej. Konsolidacja środków walutowych istotnie zwiększyła rezerwę płynnościową budżetu państwa, a tym samym wpłynęła na ograniczenie ryzyka braku płynności i ryzyka refinansowania. Miała ona także powodować okresowe zmniejszenie emisji długu na rynki zagra-

<sup>299</sup> Mechanizm zarządzania środkami europejskimi powstał w Ministerstwie Finansów jako sposób wykorzystania środków unijnych na potrzeby zarządzania płynnością. W ramach procedury zarządzania przyjęto, że środki walutowe wpływające z Unii Europejskiej, są przekazywane na przychody i służą zarządzaniu płynnością, natomiast środki złotowe niezbędne do rozliczenia programów operacyjnych i WPR są niezależne od wpływów z Unii Europejskiej i przekazywane są w miarę potrzeb z rozchodów.

niczne, ale w 2016 r. mechanizm ten nie był skuteczny. Konsolidacja środków walutowych była głównym czynnikiem odpowiadającym za wysokie stany środków na rachunkach walutowych Ministra Finansów. Na dzień 31 grudnia 2016 r. były to środki w kwocie 27.512 mln zł, w tym środki unijne stanowiły 45,6% (na dzień 31 grudnia 2015 r. środki walutowe wyniosły 13.644 mln zł, w tym unijne stanowiły 72,1%).

Konsolidacji środków służyły również przekazywane od lutego 2014 r. środki zgromadzonych na rachunku<sup>300</sup> rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa na czasowe finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, co pozwoliło na zagospodarowanie niewykorzystanych wcześniej środków. Możliwość okresowej zmiany przeznaczenia środków zgromadzonych na tym rachunku została wprowadzona ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne<sup>301</sup>. W wyniku wprowadzenia tych przepisów, w 2016 r. przekazano na finansowanie potrzeb pożyczkowych kwotę 67,9 mln zł (w 2014 r., gdy wprowadzono po raz pierwszy ten mechanizm, kwota przekazana w zarządzanie wyniosła 1.020,3 mln zł, a w 2015 r. 42,4 mln zł).

Minister Finansów ze środków zdeponowanych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych nie dokonywał w latach 2014–2016 żadnych spłat zobowiązań powstałych z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń. W Ministerstwie Finansów przyjęta została procedura, określająca sposób i terminy składania zapotrzebowań na te środki, w przypadku konieczności ich wydatkowania zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem, na cele określone w art. 30 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o poręczeniach i gwarancjach, tj. na wykonywanie zobowiązań z tytułu poręczeń lub gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa oraz pokrycie kosztów dochodzenia wierzytelności Skarbu Państwa powstałych z tytułu wykonania umowy poręczenia lub gwarancji. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że możliwość wystąpienia konieczności zwrotu tych środków będzie w przyszłości oddziaływało na wzrost potrzeb pożyczkowych w kwocie 1.130,6 mln zł.

### 3. Inne plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej

- **Na koniec 2016 r. funkcjonowało 29 państwowych funduszy celowych, 38 państwowych osób prawnych, 10 agencji wykonawczych i 15 instytucji gospodarki budżetowej.**
- **Dotacje z budżetu państwa stanowiły 26% łącznych przychodów tych jednostek i były o 2,4% wyższe niż w 2015 r.**
- **Przychody państwowych funduszy celowych w 2016 r. wyniosły 251,1 mld zł, tj. 13,6% PKB (w tym przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych 11,3% PKB) i były wyższe o 13,6 mld zł niż w 2015 r.**
- **Około 91% dotacji zostało przekazanych do funduszy celowych, w tym blisko 64% do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.**

<sup>300</sup> Rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych stanowi zabezpieczenie wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa. Wypłaty te jednak dokonywane są w pierwszej kolejności z budżetu państwa w ramach kosztów obsługi długu publicznego. Na rachunku tym gromadzone są przychody ze sprzedaży wyznaczonych akcji i udziałów (tworząc tzw. zasób majątkowy), odsetki z tytułu oprocentowania środków zgromadzonych na tym rachunku; opłaty prowizyjne z tytułu udzielnych poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, wyznaczona kwota środków pochodzących z prywatyzacji (0,5% łącznej kwoty poręczeń i gwarancji udzielonych w roku poprzednim). Środki gromadzone na rachunku przeznaczone są na wykonywanie zobowiązań z tytułu poręczeń lub gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, pokrycie kosztów dochodzenia wierzytelności Skarbu Państwa powstałych z tytułu wykonania umowy poręczenia lub gwarancji.

<sup>301</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 84.

- W 2016 r. w porównaniu do roku ubiegłego nieznacznie, bo o 1,3% zmniejszył się niedobór Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
- Przychody państwowych funduszy celowych w 2016 r., po raz pierwszy od 2013 r., były wyższe od poniesionych kosztów (o 0,9%), w tym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych o 0,3%.

Podobnie jak w latach poprzednich w ustawie budżetowej na rok 2016, poza planem dochodów i wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, zawarte zostały także plany finansowe innych jednostek sektora finansów publicznych, w tym agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych funduszy celowych. Prezentacja planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych w ustawie budżetowej sprzyja przejrzystości finansów publicznych oraz umożliwia lepszą kontrolę ich działalności. Wszystkie wyżej wymienione jednostki, z wyjątkiem państwowych funduszy celowych posiadają osobowość prawną. Państwowe fundusze celowe, z wyjątkiem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, który jest osobą prawną, funkcjonują jako wyodrębnione rachunki bankowe, pozostające w dyspozycji ministra lub innego organu wskazanego w ustawie tworzącej fundusz. Podstawą gospodarki tych jednostek jest roczny plan finansowy obejmujący między innymi przychody i koszty.

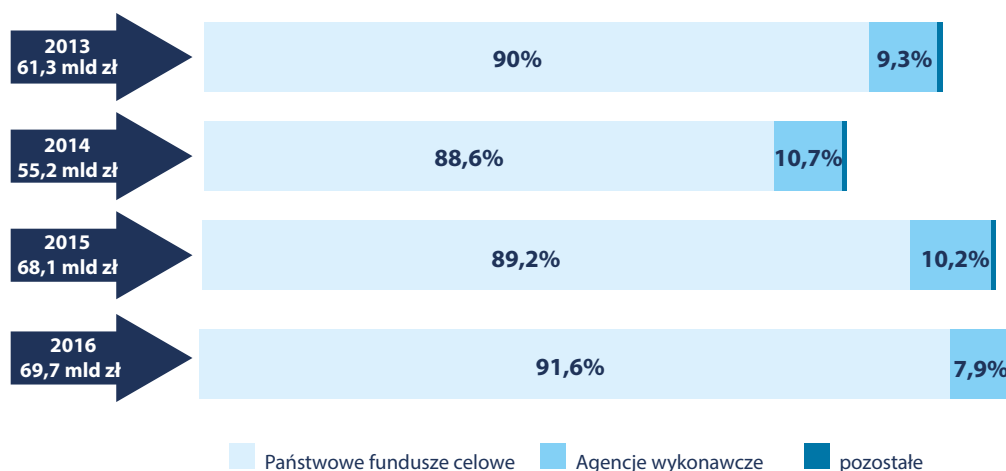
Tabela 45. Zestawienie przychodów i kosztów w latach 2013–2016 państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej

| Wyszczególnienie                 |                  | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 5:2   | 5:3   | 5:4   |
|----------------------------------|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|-------|-------|
|                                  |                  | Wykonanie |           |           |           |       |       |       |
|                                  |                  | mln zł    |           |           |           | %     |       |       |
| 1                                |                  | 2         | 3         | 4         | 5         | 6     | 7     | 8     |
| OGÓŁEM                           | Przychody, w tym | 247.983,9 | 246.547,9 | 258.725,5 | 268.326,6 | 108,2 | 108,8 | 103,7 |
|                                  | dotacje          | 61.323,8  | 55.165,8  | 68.076,2  | 69.701,0  | 113,7 | 126,3 | 102,4 |
|                                  | Koszty           | 260.515,0 | 252.476,9 | 259.900,3 | 264.377,6 | 101,5 | 104,7 | 101,7 |
| Państwowe fundusze celowe        | Przychody, w tym | 228.331,8 | 225.830,2 | 237.492,4 | 251.100,6 | 110,0 | 111,2 | 105,7 |
|                                  | dotacje          | 55.197,9  | 48.860,5  | 60.694,9  | 63.833,1  | 115,6 | 130,6 | 105,2 |
|                                  | Koszty           | 242.095,2 | 235.867,0 | 242.031,5 | 248.825,5 | 102,8 | 105,5 | 102,8 |
| Państwowe osoby prawne           | Przychody, w tym | 7.208,4   | 7.826,4   | 8.273,4   | 8.025,2   | 111,3 | 102,5 | 97,0  |
|                                  | dotacje          | 245,2     | 277,9     | 297,8     | 263,1     | 107,3 | 94,7  | 88,3  |
|                                  | Koszty           | 7.583,3   | 7.555,9   | 7.409,5   | 7.046,8   | 92,9  | 93,3  | 95,1  |
| Agencje wykonawcze               | Przychody, w tym | 11.633,2  | 11.997,0  | 12.095,5  | 8.392,1   | 72,1  | 70,0  | 69,4  |
|                                  | dotacje          | 5.736,0   | 5.890,4   | 6.953,8   | 5.491,9   | 95,7  | 93,2  | 79,0  |
|                                  | Koszty           | 10.016,8  | 8.147,0   | 9.589,0   | 7.690,5   | 76,8  | 94,4  | 80,2  |
| Instytucje gospodarki budżetowej | Przychody, w tym | 810,5     | 894,3     | 864,2     | 808,7     | 99,8  | 90,4  | 93,6  |
|                                  | dotacje          | 144,7     | 137,0     | 129,7     | 112,9     | 78,0  | 82,4  | 87,0  |
|                                  | Koszty           | 819,7     | 907,0     | 870,3     | 814,8     | 99,4  | 89,8  | 93,6  |

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W latach 2013–2016 działalność niektórych z tych jednostek była dofinansowywana w różnym stopniu ze środków budżetu państwa lub budżetu środków europejskich przekazywanych w formie dotacji. Udział środków z budżetu państwa przekazanych w formie dotacji w ogólnej kwocie przychodów zrealizowanych przez te jednostki zwiększył się z 24,7% w 2013 r. (61.323,8 mln zł) do 26,0% w 2016 r. (69.701,0 mln zł). W 2016 r. do państwowych funduszy celowych przekazano dotację wyższą niż w roku poprzednim o 5,2%.

Infografika 25. Udział dotacji w przychodach państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych w latach 2013–2016



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Przychody państwowych funduszy celowych łącznie z dotacjami w 2016 r. po raz pierwszy były wyższe od poniesionych kosztów (o 0,9%). W latach 2013–2015 koszty działalności funduszy były wyższe niż zrealizowane przychody od 6% w 2013 r. do 1,9% w 2015 r. W państwowych osobach prawnych koszty wyższe od przychodów odnotowano jedynie w 2013 r. W latach 2014–2016 wynik finansowy brutto tych jednostek ulegał systematycznemu zwiększeniu (z 270,5 mln zł brutto w 2014 r. do 978,2 mln zł brutto w 2016 r.). W latach 2013–2016 agencje wykonawcze uzyskiwały przychody wyższe od poniesionych kosztów. Instytucje gospodarki budżetowej w latach 2013–2016 odnotowywały stałą nadwyżkę poniesionych kosztów nad przychodami.

### 3.1. Państwowe fundusze celowe

Państwowe fundusze celowe (PFC) są formą organizacyjną sektora finansów publicznych tworzoną na podstawie odrębnych ustaw, których przychody pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Podstawą gospodarki finansowej PFC jest roczny plan finansowy, obejmujący między innymi koszty na cele wskazane w ustawie powołującej fundusz. Koszty funduszu mogą być pokrywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa i pozostałości środków z okresów poprzednich.

Do ustawy budżetowej na 2016 r., zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o finansach publicznych, załączono plany finansowe 29 państwowych funduszy celowych<sup>302</sup>, obejmujące przychody na łączną kwotę 246.832,2 mln zł oraz koszty w wysokości 253.933,9 mln zł. W 2016 r. przewidziano dotacje z budżetu państwa lub budżetu środków europejskich dla ośmiu funduszy (w latach 2013–2015 dotowano sześć funduszy).

Tabela 46. Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w latach 2013–2016 według sprawozdania Rb-40

| Wyszczególnienie                                   | 2013      | 2014      | 2015      | 2016                |                  |           | 7:2   | 7:3   | 7:4   | 7:6   |
|----------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|---------------------|------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|
|                                                    | Wykonanie |           |           | Ustawa <sup>1</sup> | Plan po zmianach | Wykonanie |       |       |       |       |
|                                                    | mln zł    |           |           |                     |                  |           | %     |       |       |       |
| 1                                                  | 2         | 3         | 4         | 5                   | 6                | 7         | 8     | 9     | 10    | 11    |
| Państwowe fundusze celowe ogółem                   |           |           |           |                     |                  |           |       |       |       |       |
| Przychody, w tym                                   | 228.331,8 | 225.830,2 | 237.492,4 | 246.832,2           | 247.042,2        | 251.100,6 | 110,0 | 111,2 | 105,7 | 101,6 |
| dotacje                                            | 55.197,9  | 48.860,5  | 60.694,9  | 64.531,6            | 64.837,2         | 63.833,1  | 115,6 | 130,6 | 105,2 | 98,5  |
| Koszty                                             | 242.095,2 | 235.867,0 | 242.031,5 | 253.933,9           | 254.581,3        | 248.825,5 | 102,8 | 105,5 | 102,8 | 97,7  |
| Państwowe fundusze celowe dotowane <sup>2</sup>    |           |           |           |                     |                  |           |       |       |       |       |
| Przychody, w tym                                   | 224.342,3 | 222.278,9 | 232.263,0 | 242.563,4           | 242.959,2        | 245.979,0 | 109,6 | 110,7 | 105,9 | 101,2 |
| dotacje                                            | 55.197,9  | 48.860,5  | 60.694,9  | 64.531,6            | 64.837,2         | 63.833,1  | 115,6 | 130,6 | 105,2 | 98,5  |
| Koszty                                             | 238.638,1 | 230.887,6 | 237.326,3 | 248.623,9           | 249.017,2        | 245.073,3 | 102,7 | 106,1 | 103,3 | 98,4  |
| Państwowe fundusze celowe niedotowane <sup>3</sup> |           |           |           |                     |                  |           |       |       |       |       |
| Przychody                                          | 3.989,4   | 3.551,3   | 5.229,4   | 4.268,8             | 4.083,0          | 5.121,6   | 128,4 | 144,2 | 97,9  | 125,4 |
| Koszty                                             | 3.457,1   | 4.979,4   | 4.705,1   | 5.310,0             | 5.564,1          | 3.752,2   | 108,5 | 75,4  | 79,7  | 67,4  |

<sup>1</sup> Dane według ustawy budżetowej na rok 2016 po jej nowelizacji.

<sup>2</sup> Dane w kol. 2–4 dotyczą sześciu PFC, które w latach 2013–2015 otrzymały dotacje oraz środki z Unii Europejskiej, natomiast w kol. 5–7 dotyczą ośmiu funduszy dotowanych w 2016 r. W roku tym, poza funduszami dotowanymi w latach 2013–2015, dotacje oraz środki z Unii Europejskiej otrzymał również Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców (w 2016 r. przychody 323 mln zł, dotacja 300 mln zł, koszty 665,8 mln zł) oraz Fundusz Emerytur Pomostowych (w 2016 r. przychody 488,5 mln zł, dotacja 249,5 tys. zł, koszty 520,4 mln zł).

<sup>3</sup> Dane w kol. 2–4 dotyczą 23 funduszy, które w latach 2013–2015 nie otrzymały dotacji oraz środków z Unii Europejskiej, natomiast w kol. 5–7 dotyczą 21 niedotowanych w 2016 r. funduszy.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zestawienie wykonania planów finansowych wybranych państwowych funduszy celowych w latach 2013–2016 przedstawiono w aneksie nr 6.

W 2016 r. dysponenti państwowych funduszy celowych zarządzali środkami publicznymi, które stanowiły 13,6% PKB (w 2015 r. 13,3%), w tym Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – 11,3% PKB. Środki te w przeważającej części pochodziły z nałożonych ustawami świadczeń o charakterze publiczno-prawnym.

<sup>302</sup> Z dniem 1 stycznia 2017 r. nastąpiła likwidacja jednego z funduszy, tj. Funduszu Nauki i Technologii Polskiej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, plany finansowe państwowych funduszy celowych wykonane zostały prawidłowo, a stwierdzone nieprawidłowości (w sześciu funduszach) nie wpłynęły w zasadniczy sposób na gospodarowanie środkami publicznymi.

Nieprawidłowości te dotyczyły między innymi finansowania ze środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych zadań, które nie są związane z problemem uzależnienia od hazardu. W funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców nie podejmowano działań w celu zmiany nieprawidłowo sformułowanej umowy na realizację projektu CEPIK 2.0, stwierdzono brak nadzoru nad wykonywaniem tej umowy.

Zrealizowane w 2016 roku przychody PFC wyniosły 251.100,6 mln zł i były wyższe o 5,7% w porównaniu do 2015 r. oraz o 1,6 % od zaplanowanych w ustawie budżetowej. W kwocie tej 90,9% (228.276,2 mln zł) stanowiły przychody dwóch funduszy, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER), które odpowiadają za realizację zadań państwa, gwarantowanych ustawowo w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych (w 2015 r. było to 91,2%). Kolejne 6,7% (16.826 mln zł) stanowiły przychody Funduszu Pracy (FP) i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Na pozostałe 25 funduszy przypada 2,4% (5.998,4 mln zł) przychodów funduszy celowych ogółem.

W 2016 r. osiem funduszy celowych otrzymało dotacje oraz środki z Unii Europejskiej w łącznej kwocie 63.833,1 mln zł, tj. o 5,2% więcej niż w 2015 r.<sup>303</sup> Stanowiły one 25,4% łącznych przychodów funduszy (w 2015 r. 25,6%). Z ogólnej kwoty 63.833,1 mln zł zdecydowana większość, bo 97,9% (62.512,9 mln zł) została przekazana jako dotacja z budżetu państwa. Pozostała kwota stanowiąca 2,1% (1.320,2 mln zł) została przekazana do trzech funduszy<sup>304</sup> jako dotacja celowa w ramach programów finansowanych z udziałem środków z Unii Europejskiej.

Koszty poniesione w 2016 r. przez PFC wyniosły 248.825,5 mln zł i były wyższe o 2,8% w porównaniu do 2015 r. oraz niższe o 2,3% od kosztów planowanych. W kwocie tej 91,6% (228.042,0 mln zł) stanowiły koszty dwóch funduszy, tj. FUS i FER, których przychody stanowiły równie wysoki udział w przychodach ogółem PFC.

W latach 2013–2016 następowała sukcesywna poprawa relacji pomiędzy przychodami a kosztami funduszy, co wynikało przede wszystkim ze wzrostu przychodów własnych. Wprawdzie do 2015 r. relacja ta obiektywnie była niekorzystna, bowiem łącznie występowała ujemna różnica między przychodami i kosztami<sup>305</sup>, to jednak corocznie różnica ta zmniejszała się z 13.763,4 mln zł w 2013 r. do 4.539,1 mln zł w 2015 r. Zdecydowany wpływ na wyniki finansowe funduszy miała nadwyżka kosztów nad przychodami Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, która zmniejszyła się z 12.900,3 mln zł w 2013 r. do 5.602,6 mln zł w 2015 r. W 2016 r. państwowe fundusze celowe, po raz pierwszy od 2013 r. osiągnęły nadwyżkę przychodów nad kosztami. Łącznie wyniosła ona 2.275,1 mln zł. Złożyły się na nią dodatni bilans wyników w 16 funduszach (3.343,3 mln zł) oraz ujemny w 13 funduszach (1.068,1 mln zł). Największe nadwyżki przychodów nad kosztami osiągnęły: Fundusz Pracy

<sup>303</sup> Trzy fundusze otrzymały dotację wyższą niż w 2015 r., z tego: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych wyższą o 6,6%, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji wyższą o 1,7%, PFRON wyższą o 0,1%. Fundusz Emerytalno-Rentowy otrzymał dotację niższą o 3,9%. Fundusz Emerytur Pomostowych i Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców w 2015 r. nie otrzymały dotacji.

<sup>304</sup> Dotacje na finansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej w wysokości 1.320,2 mln zł otrzymały: Fundusz Pracy – 1.290,6 mln zł, Fundusz Kredytu Technologicznego – 29,5 mln zł, PFRON – 0,2 mln zł.

<sup>305</sup> Ujemna różnica pomiędzy przychodami i kosztami (inaczej – nadwyżka kosztów nad przychodami) wskazuje na brak pokrycia kosztów funduszu realizowanymi przychodami. W tej sytuacji konieczne jest pozyskanie przez fundusz innych niż przychody środków finansowania bieżącej działalności.



(1.068,9 mln zł), Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (603,1 mln zł), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (410,0 mln zł) oraz Fundusz Skarbu Państwa (383,5 mln zł). Natomiast największy deficyt odnotowały trzy fundusze: Fundusz Emerytalno-Rentowy (368,9 mln zł), Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców (342,8 mln zł) oraz Fundusz Reprywatyzacji (128,3 mln zł).

Tabela 47. Stan funduszu państwowych funduszy celowych w latach 2013–2016 według sprawozdania Rb-40

| Wyszczególnienie                | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      |                  |           | 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    |
| Fundusze ogółem                 |           |           |           |           |                  |           |       |       |       |       |
| Stan na początek roku           | 2.440,7   | -11.310,9 | -21.337,9 | -27.603,8 | -27.587,4        | -25.853,3 | x     | 228,6 | 121,2 | 93,7  |
| Stan na koniec roku             | -11.310,9 | -21.337,9 | -25.853,3 | -34.659,5 | -35.091,8        | -23.571,6 | 208,4 | 110,5 | 91,2  | 67,2  |
| Fundusz Ubezpieczeń Społecznych |           |           |           |           |                  |           |       |       |       |       |
| Stan na początek roku           | -18.984,3 | -31.884,6 | -40.321,7 | -45.972,9 | -45.972,9        | -45.924,3 | 241,9 | 144,0 | 113,9 | 99,9  |
| Stan na koniec roku             | -31.884,6 | -40.321,7 | -45.924,3 | -50.054,5 | -50.054,5        | -45.321,2 | 142,1 | 112,4 | 98,7  | 90,5  |
| Pozostałe fundusze              |           |           |           |           |                  |           |       |       |       |       |
| Stan na początek roku           | 21.425,0  | 20.573,7  | 18.983,8  | 18.369,1  | 18.385,5         | 20.071,0  | 93,7  | 97,6  | 105,7 | 109,2 |
| Stan na koniec roku             | 20.573,7  | 18.983,8  | 20.071,0  | 15.395,0  | 14.962,7         | 21.749,6  | 105,7 | 114,6 | 108,4 | 145,4 |

<sup>1</sup> Dane według ustawy budżetowej na rok 2016 po jej nowelizacji.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W każdym roku analizowanego okresu 2013–2016, występował łącznie ujemny stan funduszy. Do 2015 r. stan ten pogłębiał się ze względu na występujące w kolejnych latach nadwyżki ponoszonych kosztów nad osiąganymi przychodami. Jednak dynamika obniżki stanu funduszy sukcesywnie się zmniejszała. Było to wynikiem korzystnej tendencji zmiany relacji między przychodami i kosztami funduszy. W 2016 r. po raz pierwszy nastąpił wzrost stanu funduszy, choć nadal ich stan na koniec 2016 r. pozostawał ujemny (-23.571,7 mln zł). Wzrost ten wynikał z nadwyżki przychodów nad kosztami osiągniętej przez fundusze w 2016 r. Największy wpływ na łączny stan funduszy w latach 2013–2016 miał Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, który był ujemny i kształtował się na poziomie od 30 do 45 mld zł. Na dzień 31 grudnia 2016 r. stan FUS wynosił minus 45.321,2 mln zł. Oznacza to, że zobowiązania FUS na koniec 2016 r. w tej kwocie nie znajdowały pokrycia w aktywach funduszu, między innymi w postaci środków pieniężnych czy też należności. W pozostałych przypadkach występowały dodatnie stany funduszy na koniec 2016 r. lub ujemne o nieistotnych wartościach. Na koniec 2016 r., poza FUS, odnotowano ujemny stan Funduszu Kredytu Technologicznego (1,5 mln zł). Natomiast wśród funduszy, które na koniec 2016 r. wykazują najwyższe dodatnie stany (podobnie jak w latach ubiegłych) należy wymienić Fundusz Pracy (7.282,3 mln zł, w porównaniu do 2015 r. wzrost o 17,2%), Fundusz Reprywatyzacji (4.789,8 mln zł, spadek o 2,6%), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (4.586,7 mln zł, wzrost o 9,8%) oraz Funduszu Rekompensacyjnym (872,9 mln zł, wzrost o 14,6%).

Dysponenci 19 państwowych funduszy celowych, posiadający nadwyżki środków pieniężnych, przekazywali wolne środki w zarządzanie Ministrowi Finansów (według stanu na 31 grudnia 2016 r. przekazali ogółem kwotę 17.114,4 mln zł), realizując obowiązek wynikający z art. 78d ustawy o finansach publicznych. Największe kwoty na koniec 2016 r. przekazał w depozyt lub zarządzanie Fundusz Pracy (6.648,9 mln zł, w 2015 r. było to 5.620,8 mln zł), Fundusz Reprywatyzacji (4.789 mln zł, w 2015 r.

było to 4.918 mln zł) oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (3.803,5 mln zł, w 2015 r. było to 3.355,2 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że w przypadku trzech niżej wymienionych funduszy stan środków pieniężnych na koniec 2016 r. był niewspółmiernie wysoki w relacji do rocznych kosztów wykonania zadań tych funduszy. Stan środków pieniężnych Funduszu Reprywatyzacji był 23 razy większy od kosztów poniesionych przez ten fundusz w 2016 r., a w przypadku Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych był 14-krotnie większy. I o ile w przypadku Funduszu Reprywatyzacji wysoki stan środków pieniężnych może być uzasadniany tym, że środki te gromadzone są z przeznaczeniem na cele związane z zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, to utrzymywanie na rachunkach pozostałych dwóch funduszy wysokiego stanu środków w długim okresie nie przyczynia się do realizacji celów określonych w ustawach. Na sytuację tę Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę już w latach ubiegłych wskazując, że środki te powinny służyć przede wszystkim finansowaniu zadań określonych w ustawach tworzących poszczególne fundusze.

### Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest państwowym funduszem celowym powołanym do realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Dysponentem środków tego funduszu jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W 2016 r. przychody funduszu wyniosły 208.678,1 mln zł i były o 12.563,3 mln zł, tj. o 6,4% wyższe niż w roku poprzednim i o 3.854,8 mln zł, tj. o 1,9% wyższe od planu po zmianach.

W przychodach funduszu dominującą pozycję stanowią składki na ubezpieczenie społeczne.<sup>306</sup> W 2016 r. wyniosły one 153.202,8 mln zł (73,4% przychodów ogółem, w 2015 r. – 73,5%) i były o 9.039,3 mln zł, tj. o 6,3% wyższe niż w 2015 r. i o 2.400,4 mln zł (o 1,6%) wyższe od planu po zmianach. Główną przyczyną wzrostu przychodów ze składek na ubezpieczenia społeczne w 2016 r. w porównaniu do planu był wzrost wynagrodzeń i zatrudnienia w gospodarce. Otrzymane w 2016 r. dotacje z budżetu państwa w wysokości 44.847,8 mln zł stanowiły 21,5% przychodów funduszu. Były one wyższe niż w 2015 r. o 2.782,1 mln zł (o 6,6%), a ich udział w ogólnych przychodach wzrósł o 0,1 punktu procentowego.

Wpłaty z OFE<sup>307</sup> wyniosły 3.513,7 mln zł (1,7% przychodów ogółem), a refundacja z tytułu przekazania składek do OFE 3.162,3 mln zł (1,5%). Ich udział w przychodach funduszu nie uległ istotnym zmianom w porównaniu do 2015 r.

W 2016 r. nie zrealizowano w pełni planowanych przychodów z tytułu wpłat od OFE (81,9% planu). Wynikało to między innymi ze zmieniającej się struktury osób objętych tzw. suwakiem bezpieczeństwa<sup>308</sup> i niższych niż w roku poprzednim transz suwaka za osoby, które są objęte jego mechanizmem.

<sup>306</sup> Składki na ubezpieczenia społeczne obejmują składki na ubezpieczenia: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe.

<sup>307</sup> Wpływy z OFE stanowią środki zgromadzone na rachunkach członków OFE w związku z ukończeniem wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego, o których mowa w art. 111c ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 291, ze zm.).

<sup>308</sup> Tzw. suwak bezpieczeństwa stanowi mechanizm, który w ustawowym założeniu ma zapewnić bezpieczeństwo i ochronę wartości środków zgromadzonych w OFE w razie załamania rynków finansowych bezpośrednio przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Mechanizm ten polega na stopniowym (co miesiąc) przekazywaniu przez 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego środków zgromadzonych na koncie OFE do FUS i ewidencjonowaniu ich na indywidualnym subkoncie ubezpieczonego.

Refundacja z tytułu przekazania składek do OFE w 2016 r. wyniosła 98,4% planu, było to związane z niższym od planowanego przekazaniem składek za lata poprzednie.

Należności FUS na koniec 2016 r. wyniosły 6.695,2 mln zł. Były to głównie należności od płatników (4.783,1 mln zł) oraz rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń (1.482,7 mln zł). W porównaniu do stanu na koniec 2015 r. należności FUS były wyższe o 211,6 mln zł.

W 2016 r. spisano należności w kwocie 3.466,4 mln zł, w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat – 1.317,5 mln zł oraz odsetek za zwłokę – 2.148,9 mln zł. Przyczynami spisania należności było między innymi: zakończenie postępowania upadłościowego, umorzenie postępowania egzekucyjnego ze względu na jego bezskuteczność, przy jednoczesnym braku możliwości dalszego dochodzenia, złożenie korygujących dokumentów rozliczeniowych.

Koszty funduszu poniesione w 2016 roku wyniosły 208.075,0 mln zł (99,6% planu po zmianach). W porównaniu do 2015 r. wydatki były wyższe o 6.357,6 mln zł, tj. o 3,2%.

Główną pozycją kosztów FUS, stanowiącą 86,1% ogólnej kwoty, stanowiły koszty emerytur i rent łącznie z dodatkami. Wpłaty z tego tytułu w 2016 r. wyniosły 179.066,5 mln zł, tj. o 4.500,7 mln zł (o 2,6%) więcej od wykonania niż w roku poprzednim o 1,2% mniej niż planowano. Z kwoty tej sfinansowano:

- świadczenia emerytalne w wysokości 132.274,4 mln zł (z tego: z funduszu emerytalnego – 130.801,5 mln zł i z funduszu rentowego – 1.473 mln zł); wydatki na emerytury były niższe o 1.416,4 mln zł (o 1,1%) od planu w wyniku niższej niż zakładano waloryzacji świadczeń (wskaźnik 100,24% wobec zakładanego 100,5%) oraz mniejszej o 0,5% w stosunku do planu liczby świadczeń,
- świadczenia rentowe w wysokości 40.989,2 mln zł (z tego: z funduszu rentowego – 37.109,7 mln zł i z funduszu wypadkowego – 3.879,6 mln zł); wydatki na renty były niższe o 725,9 mln zł (o 1,7%) od planu na skutek niższej niż zakładano waloryzacji świadczeń oraz mniejszej o 1,0% w stosunku do planu liczby świadczeń,
- dodatki do emerytur i rent w wysokości 5.802,8 mln zł.

Przeciętna miesięczna wypłata świadczenia emerytalno-rentowego w 2016 r. wyniosła 2.004,20 zł<sup>309</sup> i była niższa od planowanej o 0,6% oraz wyższa o 1,9% w stosunku do roku poprzedniego. Wynika to głównie z przeprowadzenia w marcu 2016 r. waloryzacji wskaźnikiem 100,24%, której miesięczny skutek wyniósł 35,9 mln zł.

W 2016 r. przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe wyniosła 7.391,9 tys. (bez osób mających prawo także do świadczenia rolniczego) i była o 0,6% niższa od planowanej. Liczba wypłaconych emerytur i rent wzrosła w ujęciu rocznym (grudzień 2016/grudzień 2015 r.) o 64 tys. osób.

Koszty pozostałych świadczeń (22.543,8 mln zł) stanowiły 10,8% kosztów roku 2016. Główną pozycję pozostałych świadczeń (47,1%) stanowiły zasiłki chorobowe, których koszty wyniosły 10.615,2 mln zł, tj. 99% planu po zmianach. Jednocześnie kwota wydatków na zasiłki chorobowe wzrosła w stosunku do 2015 r. o 8% na skutek wzrostu podstawy obliczania zasiłku w wyniku wzrostu wynagrodzeń i na skutek wzrostu liczby dni zasiłkowych.

Składki, które w 2016 r. wpłynęły do Funduszu (153.202,8 mln zł) pokryły transfery dla ludności jedynie w 76% (w 2015 r. w 73,6%, w 2014 r. w 70,2%, w 2013 r. w 66,9%). W porównaniu z rokiem

<sup>309</sup> Przeciętna wysokość, bez osób posiadających prawo także do świadczenia rolniczego, nie zawiera kwoty wypłat emerytur zawieszonych.

poprzednim zwiększył się stopień pokrycia składkami transferów o 2,4 punktu procentowego. Po uwzględnieniu refundacji ze środków budżetu państwa z tytułu składek przekazanych do OFE (3.162,3 mln zł) stopień pokrycia transferów dla ludności wyniósł 77,6% i był o 2,4 punktu procentowego wyższy niż w 2015 r.

W 2016 r. Fundusz nie zaciągał kredytów, w związku z czym nie poniósł kosztów z tytułu ich obsługi. Nie korzystał również z dostępnej linii kredytowej w ramach zawartych w 2014 r. pięciu umów kredytowych w łącznej wysokości 2 mld zł<sup>310</sup>, które były do wykorzystania do 31 marca 2016 r. Fundusz w 2016 r. nie był zasilany środkami z Funduszu Rezerwy Demograficznej na uzupełnienie wynikającego z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego.

W celu utrzymania płynności finansowej w 2016 r., podobnie jak w latach poprzednich, FUS wykorzystywał nieoprocentowaną pożyczkę z budżetu państwa w wysokości 1.000 mln zł (w 2015 r. było to 5.524,1 mln zł). W związku z przypadającą na 31 marca 2016 r. spłatą zobowiązania w kwocie 39.151,9 mln zł z tytułu pożyczek, udzielonych FUS z budżetu państwa latach 2009–2014, Zakład Ubezpieczeń Społecznych w porozumieniu z Ministerstwem Finansów ustalił nowy termin spłaty na dzień 31 marca 2017 r. Zadłużenie FUS na koniec 2013 r. z tytułu wspomnianych pożyczek wynosiło 30.877,5 mln zł, na koniec 2014 r. wynosiło 39.801,9 mln zł, na koniec 2015 r. wynosiło 45.326,0 mln zł, a na koniec 2016 r. wzrosło do 46.326 mln zł. W celu zachowania płynności finansowej do końca 2016 r. nie dokonywano spłaty pożyczek.

Na podstawie art. 15 ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017<sup>311</sup>, z dniem 1 stycznia 2017 r. umorzone zostały pożyczki udzielone Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych z budżetu państwa w latach 2009–2014, których termin spłaty upływał 31 marca 2017 r. Łączna kwota umorzonych pożyczek wyniosła 39.151,9 mln zł. Pozostały do zapłaty pożyczki w kwocie 7.174,1 mln zł, których termin spłaty przypada na 31 marca 2019 r.

FUS od lat wykazuje niedobór, wyrażający się ujemnym stanem Funduszu. Na dzień 31 grudnia 2016 r. wyniósł on minus 45.321,2 mln zł (nadwyżką zobowiązań nad aktywami Funduszu). W 2016 r., w przeciwieństwie do ubiegłych lat, wystąpiła nadwyżka przychodów nad kosztami Funduszu w kwocie 603,1 mln zł. Zmniejszyło to ujemny stan Funduszu i świadczy o korzystnej zmianie. Jednak z opracowanej przez ZUS *Prognozy wpływów i wydatków FUS na lata 2018–2022*<sup>312</sup> wynika, że planowany jest dalszy wzrost deficytu Funduszu. Według prognoz saldo roczne (ujemne) ma wynieść<sup>313</sup> 56,4 mld zł w 2018 r., 59,8 mld zł w 2019 r., 63,6 mld zł w 2020 r., 68,4 mld zł w 2021 r. oraz 73,3 mld zł w 2022 r., a wydolność Funduszu w latach 2018–2022 będzie utrzymywała się na stałym poziomie 75–76%.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2016 r. planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Koszty FUS zostały poniesione na realizację zadań ustawowych. Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym kosztów.

<sup>310</sup> Uzyskano kredyt rewolwingowy w formie otwartej linii, z możliwością dokonywania spłat i ciągnień kredytu w trakcie trwania umowy (spłacone kwoty wykorzystanego kredytu mogą być ponownie wykorzystywane, łącznie z pozostałą częścią udzielonego kredytu). Zakład nie skorzystał z możliwości przedłużenia obowiązywania powyższych umów.

<sup>311</sup> Dz.U. poz.1984.

<sup>312</sup> Opracowanie Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatnych ZUS, marzec 2017 r.

<sup>313</sup> Do analizy wybrano wariant nr 1 *pośredni*. ZUS przygotował też prognozy w wariantach nr 2 – *pesymistycznym* i nr 3 – *optymistycznym*.

### Fundusz Emerytalno-Rentowy

Zrealizowane w 2016 r. przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego wyniosły 19.598,1 mln zł i były niższe od przychodów zrealizowanych w 2015 r. o 787,1 mln zł (o 3,9%) oraz od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 1.457,9 mln zł (o 6,9%). Podobnie jak w latach ubiegłych, głównym źródłem przychodów Funduszu była dotacja z budżetu państwa. W 2016 r. wyniosła ona 16.373,0 mln zł i stanowiła 83,5% przychodów ogółem. Udział dotacji w przychodach w latach 2010–2015 wykazywał tendencję malejącą. W 2016 r. otrzymana dotacja była niższa o 664,4 mln zł niż w 2015 r. Przychody własne FER pochodzące głównie ze składek emerytalno-rentowych wyniosły 1.429,0 mln zł i były niższe niż w 2015 r. o 32,9 mln zł (o 2,3%). Ponadto Fundusz osiągnął przychody z tytułu refundacji kosztów wypłaty tzw. świadczeń zbiegowych<sup>314</sup> i innych transferów w wysokości 1.691,7 mln zł (w 2015 r. 1.829,6 mln zł).

Na koniec 2016 r. należności netto (tj. po pomniejszeniu ich wartości o dokonane odpisy aktualizujące i odsetki) wyniosły 194,1 mln zł (w 2015 r. wynosiły 220,3 mln zł). Dotyczyły one głównie składek na ubezpieczenie społeczne rolników (168,9 mln zł), składek na ubezpieczenie zdrowotne (7,2 mln zł) oraz nienależnie pobranych świadczeń (12,1 mln zł). W 2016 r. z powodu przedawnienia spisano należności w kwocie 2,5 mln zł oraz umorzono w kwocie 5,5 mln zł.

Należności wymagalne, których termin płatności upłynął wyniosły 200,3 mln i były niższe o 32,2 mln zł (o 9,2%) od należności wymagalnych na koniec 2015 r. W celu wyegzekwowania należności podejmowane były między innymi następujące działania: dokonywano analiz kont dłużników w celu ustalenia przyczyn powstania zaległości i podjęcia najbardziej efektywnych działań mobilizujących dłużników do spłaty należności z tytułu składek; przeprowadzano wizytacje w zadłużonych gospodarstwach w celu ustalenia najbardziej optymalnej formy spłaty zaległości; informowano rolników o możliwości skorzystania z ulg w spłacie należności poprzez odroczenie terminu spłaty lub rozłożenie na raty; kierowano sprawy do postępowania egzekucyjnego, zabezpieczano wierzytelności poprzez wpis hipoteki w księdze wieczystej.

Koszty realizacji zadań Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2016 r. wyniosły 19.967,0 mln zł i były o 101,1 mln zł (o 0,5%) wyższe niż w 2015 r.

Dominującą pozycję kosztów stanowiły transfery na rzecz ludności w kwocie 17.722,7 mln zł (88,8% kosztów ogółem). Obejmowały one między innymi: wypłaty emerytur i rent rolnych (15.039,1 mln zł) oraz wypłaty tzw. świadczeń zbiegowych (1.691,7 mln zł). W 2016 r. przeciętna miesięczna liczba emerytur wyniosła 933 tys. (w 2015 r. – 942 tys.), natomiast rent – 260 tys. (w 2015 r. również 260 tys.). Kolejną, istotną pozycję w strukturze kosztów stanowiły składki na ubezpieczenia zdrowotne finansowane z dotacji – kwota 1.754,8 mln zł (8,8% kosztów ogółem). Pozostałe koszty stanowiły 489,5 mln zł, w tym odpis na fundusz administracyjny 481,9 mln zł.

Zobowiązania ogółem na koniec roku wyniosły 390,0 mln zł i były wyższe o 10,8 mln zł niż w 2015 r.

Stan Funduszu na koniec 2016 r. wynosił 193,8 mln zł i był o 368,9 mln zł niższy od stanu na koniec 2015 r. i o 192,7 mln zł wyższy od planowanego w ustawie budżetowej. Zmniejszenie stanu funduszu o 368,9 mln zł było wynikiem poniesienia w 2016 r. wyższych kosztów (19.967,0 mln zł) niż osiągniętych przychodów (19.598,1 mln zł).

<sup>314</sup> Tzw. świadczenia zbiegowe występują w przypadku, gdy u jednej osoby występują prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawach, w wyniku czego wypłacane jest świadczenie wyższe lub wybrane przez zainteresowanego.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2016 r. planu finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego.

### Fundusz Pracy

Przychody Funduszu Pracy w 2016 r. wyniosły 12.121,1 mln zł i były o 1.232,9 mln zł (o 11,3%) wyższe od przychodów osiągniętych w 2015 r. oraz o 839,8 mln zł (o 7,4%) od zaplanowanych w ustawie budżetowej. Przyczyną realizacji wyższych przychodów było wyższe wykonanie środków otrzymanych z Unii Europejskiej stanowiących zwrot wydatków poniesionych przez powiatowe urzędy pracy z tytułu realizacji pozakonkursowych projektów w ramach Programów Operacyjnych w PF 2014–2020.

Główne źródło przychodów stanowiły wpływy z obowiązkowej składki od pracodawców w wysokości 10.560,8 mln zł (87,1%) i środki z Unii Europejskiej w wysokości 1.290,6 mln zł (10,6%) otrzymane w związku z realizacją projektów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu, współfinansowanych z *Europejskiego Funduszu Spójności* w ramach Programu Operacyjnego *Wiedza Edukacja Rozwój*.

Stan należności ogółem Funduszu Pracy na koniec 2016 r. wynosił 175,7 mln zł i był niższy o 28,4 mln zł (o 13,9%) niż na koniec 2015 r.

Koszty Funduszu Pracy w 2016 r. wynosiły 11.052,2 mln zł i były o 118,1 mln zł (o 1,1%) wyższe w porównaniu do kosztów poprzedniego roku i niższe o 1.185,9 mln zł (o 9,7%) od planowanych.

W strukturze kosztów Funduszu Pracy największy udział, tj. 52,3% (5.767,9 mln zł) miały wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (w 2015 r. 48,4%) i były wyższe od poniesionych w 2015 r. o 474,6 mln zł, tj. o 9,0%. Przeznaczone zostały głównie na:

- refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – 1.361,0 mln zł; w porównaniu do 2015 r. wydatki te były niższe o 10,7%,
- stypendia – 1.229,3 mln zł (zmniejszenie o 0,5%),
- koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych – 835,3 mln zł (tyle samo co w ubiegłym roku),
- dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników – 267,4 mln zł (wzrost o 5,9%),
- refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników i składek – 248,0 mln zł (wzrost o 7,5%).

Kolejną istotną pozycję kosztów funduszu, tj. 42,6% (4.714,0 mln zł) stanowiły koszty zasiłków dla bezrobotnych, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych oraz pozostałych wypłat obligatoryjnych. Koszty te poniesiono głównie na:

- zasiłki dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenia społeczne – 2.269,1 mln zł (w 2015 r. 2.624,8 mln zł),
- zasiłki i świadczenia przedemerytalne – 2.300,0 mln zł (w 2015 r. 2.321,0 mln zł),
- dodatki aktywizacyjne – 93,9 mln zł.

W 2016 r. w ewidencji urzędów pracy zarejestrowało się 2.169,8 tys. osób bezrobotnych, tj. o 198,9 tys. osób mniej niż w 2015 r. (spadek o 8,4%). Na koniec 2016 r. w ewidencji urzędów pracy zarejestrowanych było 1.335,2 tys. osób bezrobotnych, mniej niż przed rokiem o 228,2 tys. osób (o 14,6%).



Z Funduszu Pracy w 2016 r. wypłacono 201,2 tys. zasiłków dla bezrobotnych, tj. o 32,5 tys. (o 14%) mniej niż w 2015 r., natomiast zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wypłacono 2.207,9 tys., tj. o 42,6 tys. mniej (2%) niż w 2015 r. Aktywizacją zawodową w ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu objęto 510,8 tys. osób, tj. mniej niż w 2015 r. o 1,1%. Ze szkoleń skorzystało 53,3 tys. osób, staże odbyło 177,8 tys. osób, działalność gospodarczą w ramach wsparcia przez Fundusz podjęło 44,6 tys. osób, pracami interwencyjnymi objęto 40,6 tys. osób, robotami publicznymi 36,7 tys. osób, pracami społecznie użytecznymi 39,6 tys. osób, doposażono stanowiska pracy dla 39,6 tys. osób oraz zrefundowano wynagrodzenia osób do 30 roku życia dla 54,6 tys. osób.

Zobowiązania Funduszu Pracy na koniec 2015 r. wynosiły 73,8 mln zł i były o 4,2% niższe w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Na koniec 2016 r. stan Funduszu wyniósł 7.282,3 mln zł i był o 1.068,9 mln zł (17,2%) wyższy w porównaniu do stanu na początek okresu oraz o 3.010,9 mln zł, tj. o 70,5% w stosunku do kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Stan funduszu obejmował głównie środki pieniężne w kwocie 7.180,4 mln zł (98,6% stanu funduszu). W zarządzanie Ministrowi Finansów według stanu na koniec 2016 r. przekazano 6.648,9 mln zł (w 2015 r. 5.620,8 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2016 r. planu finansowego Funduszu Pracy. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym.

#### Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

W 2016 r. przychody PFRON wynosiły 4.704,9 mln zł i były o 28,3 mln zł (o 0,6%) wyższe od przychodów osiągniętych w 2015 r. oraz o 86,3 mln zł (o 1,9%) od zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2016 r.

Główne źródło przychodów Funduszu stanowiły przychody z tytułu obowiązkowych wpłat pracodawców w kwocie 3.742,2 mln zł (79,5% przychodów ogółem) i były one o 121,3 mln zł (o 3,3%) wyższe niż w 2015 r. Wzrost tych przychodów wynikał przede wszystkim ze wzrostu liczby pracodawców zobowiązanych do wpłat na PFRON. W systemie Ewidencji i Poboru Wpłat na koniec 2016 r. zaewidencjonowanych ich było 138.329, tj. o 4.486 więcej niż na koniec poprzedniego roku. Kolejnym istotnym źródłem przychodów w 2016 r. były dotacje z budżetu państwa (742,4 mln zł) oraz środki otrzymane z Unii Europejskiej (0,2 mln zł), które łącznie stanowiły 15,8% przychodów PFRON. Ich udział w przychodach był niższy o 1,1 punktu procentowego w stosunku do 2015 r.

Na koniec 2016 r. należności Funduszu wyniosły 848,6 mln zł i były o 3,9% wyższe niż na koniec 2015 r. Głównie dotyczyły one obowiązkowych wpłat od pracodawców w kwocie 478 mln zł (56,3% ogólnej kwoty). Pozostała kwota w wysokości 370,6 mln zł obejmowała należności między innymi: z tytułu dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, udzielonych pożyczek zakładom pracy chronionej, spółdzielniom inwalidzkim i osobom fizycznym w ramach programów celowych, nierozliczonych dotacji i środków z zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz odsetki.

Zaległości z tytułu obowiązkowych wpłat pracodawców na koniec 2016 r. wyniosły 443,3 mln zł (bez odsetek) i były o 29 mln zł (o 6,1%) niższe od stanu na koniec 2015 r. W PFRON prowadzono działania mające na celu wyegzekwowanie należnych wpłat. Postępowaniem egzekucyjnym objęto zaległości w kwocie 175,6 mln zł, postępowaniem upadłościowym zaległości w kwocie 167,1 mln zł, a upominawczym w kwocie 81,9 mln zł. W wyniku prowadzonych postępowań upominawczych

i egzekucyjnych odzyskano 57,7 mln zł. Przyczyną niewyegzekwowania pozostałych należności był głównie brak majątku dłużników oraz umarzanie postępowań, gdy stwierdzono, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających koszty tego postępowania. W celu odzyskania wierzytelności wydano również decyzje ustalające odpowiedzialność osób trzecich na łączną kwotę 28,7 mln zł, w związku z brakiem możliwości prowadzenia egzekucji z majątku spółek.

Zaległości pozostałe wynosiły 217,1 mln zł (bez odsetek), z czego zaległości w kwocie 192,1 mln zł były objęte windykacją. Wskaźnik wyegzekwowanych należności dochodzonych w trybie cywilnoprawnym był bardzo niski, w 2016 r. wyegzekwowano 1,2% zaległości. Główną przyczyną był brak majątku dłużników, którzy zaprzestali działalności gospodarczej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że PFRON nie posiada zintegrowanego systemu informatycznego do obsługi windykacji należności z tytułu dofinansowań wynagrodzeń zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych i refundacji składek na ubezpieczenia społeczne, co utrudniało monitorowanie poszczególnych etapów postępowania oraz przepływ informacji między właściwymi departamentami, zajmującymi się windykacją, rozliczaniem i księgowaniem należności.

W PFRON dokonywana jest aktualizacja wartości należności z uwzględnieniem stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty. W 2016 r. utworzono odpisy aktualizacyjne na należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON w kwocie 96,0 mln zł, niższej o 8,2 mln zł, tj. o 7,9% w porównaniu do ubiegłego roku. Rozwiązano odpisy aktualizujące na kwotę 88,8 mln zł w związku ze spłatą należności, złożeniem deklaracji korygujących oraz wydaniem decyzji określających zobowiązanie w niższej wysokości. Ponadto wykorzystano odpisy w kwocie 53,0 mln zł w związku z brakiem należnych wpłat na PFRON, spowodowanym likwidacją podmiotu oraz decyzją o umorzeniu należności w przypadku całkowitej nieściągalności. Na dzień 31 grudnia 2016 r. stan odpisów aktualizacyjnych wynosił 414,6 mln zł i był o 45,8 mln zł niższy od stanu na koniec 2015 r.

Zgodnie z planem finansowym Fundusz realizował zadania wynikające z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>315</sup> (dalej: ustawa o rehabilitacji). Koszty Funduszu wyniosły 4.720,3 mln zł i były o 120,1 mln zł (o 2,6%) wyższe od kosztów poniesionych w 2015 r. oraz o 122,5 mln zł (o 2,5%) niższe od kosztów określonych w ustawie budżetowej.

Największy udział w kosztach Funduszu miały dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – 2.964,9 mln zł (62,8% ogółu wydatków) oraz przelewy redystrybucyjne na zadania realizowane przez samorządy wojewódzkie i powiatowe na rzecz osób niepełnosprawnych wraz z kosztami obsługi tych zadań – 920,4 mln zł (19,5%).

Na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z dotacji celowej budżetu państwa wydatkowano 716,9 mln zł, a 2.248 mln zł z Funduszu. Z dofinansowań skorzystało 33.332 pracodawców, którzy zgłosili do rejestru prowadzonego przez PFRON zatrudnienie 332.472 osób niepełnosprawnych.

Na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz pokrycie kosztów obsługi tych zadań przekazano środki do jednostek samorządu terytorialnego, z których jednostki te wydatkowały 920,4 mln zł, tj. 99,8% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej i o 0,7% więcej niż w 2015 r. Z kwoty tej powiaty wydatkowały 771,3 mln zł (99,8% kwoty planowanej i 100,9% środków wydatkowanych w 2015 r.), w tym na dofinansowanie kosztów utworzenia trzech i działania 702 warsztatów terapii zajęciowej, z której skorzystały 26.303 osoby nie-

<sup>315</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 2046, ze zm.

pełnosprawne (419,3 mln zł), zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze dla 176.570 osób niepełnosprawnych (139,7 mln zł), likwidację barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych dla 16.605 osób niepełnosprawnych (58,4 mln zł), turnusów rehabilitacyjnych, z których skorzystało 61.040 osób niepełnosprawnych (57,8 mln zł). Samorządy wojewódzkie wydatkowały 149,1 mln zł, głównie na dofinansowanie tworzenia sześciu zakładów aktywności zawodowej i działania 102 takich zakładów (84,7 mln zł) oraz robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji osób niepełnosprawnych wykonywanych przez 177 inwestorów (43,2 mln zł).

Zobowiązania Funduszu na koniec 2016 r. wynosiły 73,7 mln zł i były o 1,8 mln zł niższe w porównaniu do 2015 r. Największe zobowiązania dotyczyły nadpłat pracodawców z tytułu wpłat na rzecz PFRON. Na koniec 2016 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

W celu przeciwdziałania wyłudzeniom środków PFRON na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych Fundusz podjął między innymi współpracę z Centralnym Biurem Śledczym Policji, Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego w postępowaniach prowadzonych wobec beneficjentów zarejestrowanych w systemie obsługi dofinansowań i refundacji. Na podstawie polecenia Prezesa Zarządu PFRON w grudniu 2016 r. została przeprowadzona w Departamentach: ds. Wpłat, ds. Rynku Pracy i ds. Kontroli i Windykacji kontrola wewnętrzna (przez audytorów) prawidłowości działania Funduszu w zakresie przepływu informacji i przebiegu procesów decyzyjnych w odniesieniu do dwóch podmiotów w związku z podejrzeniem fikcyjnego zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. W wyniku kontroli zarekomendowano działania zaradcze przy udziale Departamentu Prawnego. Ponadto w 2016 r. zostały przeprowadzone dwa zadania audytowe dotyczące obszaru dofinansowań do wynagrodzeń na podstawie art. 26a ustawy o rehabilitacji. Zalecenia są w trakcie realizacji.

Stan PFRON na koniec 2016 r. wyniósł 467,4 mln zł i był o 8,8 mln zł (o 1,9%) niższy od stanu na początek roku. Na stan Funduszu składały się aktywa (głównie w postaci środków pieniężnych w kwocie 412,9 mln zł i należności w kwocie 848,6 mln zł skorygowanych o odpisy aktualizujące w wysokości 768,6 mln zł) pomniejszone o zobowiązania (73,7 mln zł).

PFRON w 2016 r., zgodnie z art. 78d ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wolne środki z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu, przekazywał w depozyt lub zarządzanie Ministrowi Finansów. Z tego tytułu PFRON w 2016 r. zrealizował przychody z tytułu odsetek w łącznej kwocie 3,9 mln zł. Decyzje o wysokości lokowania wolnych środków dokonywane były na podstawie przeprowadzanej analizy płynności finansowej z uwzględnieniem prognozowanych przychodów i wydatków oraz zasad monitorowania płynności finansowej określonych w Zarządzeniu Prezesa PFRON<sup>316</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2016 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

### 3.2. Państwowe osoby prawne

Państwowe osoby prawne będące jednostkami sektora finansów publicznych są utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych. Prowadzą one samodzielną gospodarkę w zakresie określonym ustawowo i w tym celu zostały wyposażone w mienie stanowiące wła-

<sup>316</sup> Zarządzenie nr 50/2015 Prezesa Zarządu PFRON z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie monitorowania płynności finansowej Funduszu.

sność Skarbu Państwa. Podstawą ich gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy. Jednostki te uzyskują przychody z prowadzenia własnej działalności, mogą również otrzymywać dotacje z budżetu państwa, których udział jest zróżnicowany i zależy od rodzaju realizowanych zadań oraz stopnia pokrycia kosztów przychodami własnymi.

W załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na 2016 r. ujęto plany finansowe 38 państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych<sup>317</sup>. Plany te obejmowały przychody na łączną kwotę 7.721,1 mln zł oraz koszty w wysokości 7.912,0 mln zł.

Tabela 48. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                   | 2013      | 2014    | 2015    | 2016                |                  |           | 7:2   | 7:3   | 7:4   | 7:6   |
|------------------------------------|-----------|---------|---------|---------------------|------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|
|                                    | Wykonanie |         |         | Ustawa <sup>1</sup> | Plan po zmianach | Wykonanie |       |       |       |       |
|                                    | mln zł    |         |         |                     |                  |           | %     |       |       |       |
| 1                                  | 2         | 3       | 4       | 5                   | 6                | 7         | 8     | 9     | 10    | 11    |
| Państwowe osoby prawne ogółem      |           |         |         |                     |                  |           |       |       |       |       |
| Przychody, w tym                   | 7.208,4   | 7.826,4 | 8.273,6 | 7.721,1             | 7.788,4          | 8.025,2   | 111,3 | 102,5 | 97,0  | 103,0 |
| dotacje                            | 245,2     | 277,9   | 297,8   | 305,7               | 305,2            | 263,1     | 107,3 | 94,7  | 88,3  | 86,2  |
| Koszty                             | 7.583,3   | 7.555,9 | 7.410,1 | 7.912,0             | 7.970,4          | 7.046,8   | 92,9  | 93,3  | 95,1  | 88,4  |
| Wynik finansowy brutto             | -374,9    | 270,5   | 863,5   | -190,9              | -182,0           | 978,2     | x     | 361,7 | 113,3 | x     |
| Państwowe osoby prawne dotowane    |           |         |         |                     |                  |           |       |       |       |       |
| Przychody w tym                    | 2.595,2   | 3.207,8 | 3.635,0 | 3.014,5             | 3.080,9          | 3.265,2   | 125,8 | 101,8 | 89,8  | 106,0 |
| dotacje                            | 245,2     | 277,9   | 297,8   | 305,7               | 305,2            | 263,1     | 107,3 | 94,7  | 88,3  | 86,2  |
| Koszty                             | 3.117,1   | 3.174,9 | 3.008,6 | 3.008,2             | 3.065,8          | 2.523,3   | 80,9  | 79,5  | 83,9  | 82,3  |
| Wynik finansowy brutto             | -521,8    | 32,9    | 626,5   | 6,3                 | 15,1             | 741,7     | x     | x     | 118,4 | x     |
| Państwowe osoby prawne niedotowane |           |         |         |                     |                  |           |       |       |       |       |
| Przychody                          | 4.613,1   | 4.618,6 | 4.638,3 | 4.706,6             | 4.707,5          | 4.760,1   | 103,2 | 103,1 | 102,6 | 101,1 |
| Koszty                             | 4.466,2   | 4.380,9 | 4.400,9 | 4.903,8             | 4.904,6          | 4.523,5   | 101,3 | 103,3 | 102,8 | 92,2  |
| Wynik finansowy brutto             | 146,9     | 237,7   | 237,4   | -197,1              | -197,1           | 236,6     | 161,0 | 99,5  | 99,7  | x     |

<sup>1</sup> Dane odpowiednio według ustawy budżetowej na rok 2016 po jej nowelizacji.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zestawienie wykonania planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2013–2016 przedstawiono w aneksie nr 7.

W 2016 r. przychody państwowych osób prawnych wyniosły 8.025,2 mln zł i w 96,7% pochodziły z przedsięwzięć organizowanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Przychody były niższe o 248,2 mln zł (o 3,0%) niż w 2015 r. i jednocześnie wyższe odpowiednio o 816,8 mln zł (o 11,3%) i o 198,8 mln zł (o 2,5%) od osiągniętych w latach 2013–2014.

<sup>317</sup> W załączniku do ustawy budżetowej nie uwzględniono planu finansowego Polskiego Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego utworzonego w dniu 17 grudnia 2015 r. – będącego następcą prawnym Instytutu Naukowo-Badawczego im. Zygmunta Wojciechowskiego, istniejącego od 1945 r., w związku z tym w tabeli nr 48 nie uwzględniono danych o wykonaniu planu finansowego tej jednostki. W załączniku do ustawy budżetowej ujęto plany finansowe między innymi: Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i 23 parków narodowych.

Dotacje z budżetu państwa w kwocie 263,1 mln zł zostały przekazane 33 państwowym osobom prawnym, z czego 32,7% środków skierowano do 23 parków narodowych. Poza tym największe dotacje z budżetu państwa otrzymały: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (27,1%), Polska Organizacja Turystyczna (15,3%) i Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie (5,2%). W 2016 r. udział dotacji w przychodach państwowych osób prawnych wynosił 3,3%, a w latach 2013–2015 wykazywał tendencję rosnącą od 3,4% do 3,6%.

Koszty państwowych osób prawnych wyniosły 7.046,8 mln zł i były niższe o 11,6% od planowanych i o 4,9% w porównaniu do 2015 r. Państwowe osoby prawne osiągnęły łącznie dodatni wynik finansowy brutto w wysokości 978,2 mln zł, który w 66,8% pochodził z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Rok 2016 był trzecim z kolei rokiem wzrostu łącznego wyniku finansowego państwowych osób prawnych, co świadczy o poprawie efektywności działania tych jednostek.

Państwowe osoby prawne objęte kontrolą zrealizowały plany finansowe zgodnie z założeniami przyjętymi w ustawie budżetowej. Ich przychody pochodziły głównie z przedsięwzięć realizowanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Zmniejszenie stopnia finansowania zadań środkami dotacji z budżetu państwa w porównaniu do 2015 r. świadczy o poprawie zdolności samofinansowania działalności przez te podmioty.

### Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) jest państwową osobą prawną realizującą politykę rządu w zakresie ekologii i ochrony środowiska, w szczególności ochrony wód, atmosfery, przyrody i ziemi przed zanieczyszczeniami i nadmierną eksploatacją. W 2016 r. NFOŚiGW finansował przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej początkowo w ramach 20 programów priorytetowych, a od maja 2016 r. – 19 programów<sup>318</sup>, pogrupowanych w czterech dziedzinach: *Ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi* (2 programy), *Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi* (3), *Ochrona atmosfery* (2), *Ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów* (1) oraz przedsięwzięcia w grupie projektów międzydziedzinowych (11).

W 2016 r. przychody NFOŚiGW wyniosły 1.877,1 mln zł i były o 175,1 mln zł (o 10,3%) wyższe od planowanych, co przy niższym o 41,4 mln zł (o 37,0%) zasileniu przychodów środkami dotacji z budżetu państwa jest zjawiskiem pozytywnym. Otrzymane dotacje w 48,6% przeznaczone zostały na wypłatę korekt systemowych, tj. na wypłaty należne beneficjentom, korzystającym ze środków Funduszu Spójności oraz w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, w związku z niedostosowaniem prawa krajowego do prawa unijnego.

Głównym źródłem przychodów były wpływy z tytułu: opłat i kar za korzystanie ze środowiska (326,6 mln zł), opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych (270,4 mln zł), opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy Prawo energetyczne (402,2 mln zł).

W porównaniu do 2015 r. przychody NFOŚiGW były o 412,4 mln zł niższe, tj. o 18,0%. Niższe przychody dotyczyły w szczególności: opłat i kar oraz opłat wynikających z ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów<sup>319</sup>. W przypadku tych ostatnich, w 2016 r. wystąpiły ujemne przy-

<sup>318</sup> Lista programów zatwierdzona Uchwałą Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 9/16 z dnia 29 stycznia 2016 r., zmienioną Uchwałą Rady Nadzorczej nr 36/16 z dnia 20 maja 2016 r.

<sup>319</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 803, ze zm.

chody w wysokości 19,8 mln zł będące konsekwencją uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 października 2015 r.<sup>320</sup>, w wyniku czego NFOŚiGW zobowiązany był dokonać zwrotu nadpłat w kwocie 68,6 mln zł.

Koszty poniesione w kwocie 1.224,0 mln zł stanowiły 73,8% planowanych i 71,6% wykonanych w 2015 r. Koszty realizacji zadań wyniosły 1.089,9 mln zł i były o 360,1 mln zł (o 24,8%) niższe od planowanych, a koszty funkcjonowania w kwocie 83,4 mln zł były niższe od planowanych o 9,5 mln zł (o 10,3%).

Niższa od planowanej realizacja kosztów wynikała głównie z:

- opóźnień wypłat na współfinansowanie przedsięwzięć w ramach *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (POLiŚ)*,
- zmiany oferty programowej NFOŚiGW,
- zmniejszenia finansowania dotacyjnego na realizację programu priorytetowego *Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska z likwidacją ich skutków* (o 130 mln zł), w perspektywie do 2020 r., w celu powiększenia finansowania zwrotnego tego programu.

Koszty realizacji zadań stanowiły 89,0% kosztów ogółem (w 2015 r. – 93,8%). W ramach realizacji zadań przekazano innym podmiotom w formie finansowania bezzwrotnego 1.089,6 mln zł, głównie na ochronę klimatu i atmosfery (263,3 mln zł), ochronę powierzchni ziemi (216,6 mln zł) oraz geologii i górnictwa (145,7 mln zł).

Koszty funkcjonowania stanowiące 6,8% kosztów ogółem zostały przeznaczone między innymi na utrzymanie organów i Biura NFOŚiGW.

Na finansowanie pożyczkowe wykorzystano 618,5 mln zł, tj. 49,1% planu oraz o 1.219,8 mln zł mniej niż w 2015 r. Spadek finansowania wynikał z zakończenia współfinansowania przedsięwzięć ze środków perspektywy POLiŚ 2007–2013 oraz rozpoczęcia współfinansowania przedsięwzięć z perspektywy POLiŚ na lata 2014–2020, a także z braku zapotrzebowania na uzupełnienie wkładu krajowego ze środków finansowania pożyczkowego NFOŚiGW.

W 2016 r., tak jak w poprzednich latach, finansowanie w formie zwrotnej było niższe od finansowania bezzwrotnego. Poziom finansowania dotacyjnego zrealizowanego przez NFOŚiGW w 2016 r. był o 76,2% wyższy od finansowania pożyczkowego, co niekorzystnie wpływa na długoterminową płynność finansową NFOŚiGW.

W 2016 r. dotacje udzielone ze środków europejskich obsługiwane przez NFOŚiGW, wyniosły 1.002,0 mln zł (87,4% planu) i były o 1.989,8 mln zł, tj. o 66,5% niższe w porównaniu do 2015 r..

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wykonanie w 2016 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej było zgodne z przyjętymi założeniami w ustawie budżetowej. Środki własne NFOŚiGW oraz funduszy europejskich stanowiły istotne wsparcie finansowe dla beneficjentów realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Po raz kolejny stwierdzono, że wnioski pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli z lat ubiegłych<sup>321</sup> nie zostały zrealizowane. Wnioski te dotyczyły przede wszystkim: zintensyfikowania działań w zakresie opracowania i wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego oraz nowego systemu rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych, podjęcia działań zmierzających do maksymalnego wykorzy-

<sup>320</sup> Sygn. akt II OPS 1/15.

<sup>321</sup> Zarówno po kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW, jak i innych kontrolach przeprowadzonych w latach 2014–2016.



stania środków zobowiązań wieloletnich oraz zapewnienia rzetelnych i skutecznych działań w obszarze tzw. umów trudnych. Niepodjęcie ostatecznej decyzji w sprawie sposobu realizacji projektu pod nazwą *Budowa Zintegrowanej Platformy Informatycznej*, a także niezakończenie działań celem pełnego wdrożenia nowego systemu rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych skutkowało nieprawidłowościami w zakresie definiowania efektów ekologicznych oraz rozliczania umów pod względem rzeczowym i ekologicznym.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niska skuteczność działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości we wskazanych obszarach działalności NFOŚiGW, wskazuje na utrzymującą się od lat słabość mechanizmów kontrolnych w ramach systemu kontroli zarządczej. Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwróciła uwagę, że ze środków NFOŚiGW, poprzez rezerwę celową w poz. 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, opłacono składki do organizacji międzynarodowych w kwocie 49,3 mln zł, co nie było zgodne z celem utworzenia tej rezerwy.

### Rzecznik Finansowy

Rzecznik Finansowy jest państwową osobą prawną, powołaną ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym<sup>322</sup>, do ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, w tym banków, zakładów ubezpieczeń, powszechnych towarzystw emerytalnych, towarzystw funduszy inwestycyjnych, firm inwestycyjnych, instytucji pożyczkowych, instytucji płatniczych, instytucji pieniądza elektronicznego, biur usług płatniczych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Działalność Rzecznika Finansowego i jego Biura jest finansowana z wpłat wnoszonych w formie zaliczek przez te podmioty, do wysokości odpowiadającej równowartości poniesionych kosztów, według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie terminów uiszczania, wysokości i sposobu obliczania należności na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego biura<sup>323</sup>.

W 2016 r. podmioty rynku finansowego wpłaciły zaliczki na koszty działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura w wysokości 16,8 mln zł. Z otrzymanych wpłat kwota 10,5 mln zł stanowi przychody Rzecznika Finansowego, a pozostałe środki w wysokości 6,3 mln zł są zobowiązaniami, które zgodnie z przepisami wyżej wymienionego rozporządzenia Ministra Finansów zostaną rozliczone z podmiotami wpłacającymi do dnia 31 sierpnia 2017 r.

Przychody zrealizowane przez Rzecznika Finansowego w 2016 r. wyniosły 10,6 mln zł i były o 7,3 mln zł (o 40,8%) niższe od planowanych i o 2,5 mln zł (o 30,7%) wyższe od osiągniętych w 2015 r. Przychody pochodziły głównie z wpłat od banków (5,8 mln zł), zakładów ubezpieczeń (4,0 mln zł), instytucji pożyczkowych (0,4 mln zł) i pozostałych podmiotów rynku finansowego (0,3 mln zł).

Koszty działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura w 2016 r. wyniosły 10,6 mln zł i były niższe o 7,3 mln zł (o 40,8%) od planowanych. Poniesione koszty były wyższe o 2,5 mln zł (o 30,7%) od kosztów w 2015 r. Niższy od planowanego poziom kosztów wynikał z faktu, że koszty działalności Rzecznika Finansowego uzależnione są w dużej mierze od stopnia złożoności i liczby wpływających wniosków, a skala wpływu wniosków do Biura Rzecznika Finansowego w 2016 r. nie była tak duża, jak zakładano przy planowaniu budżetu. Ponadto w związku z brakiem przepisów wykonawczych do ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku

<sup>322</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 892, ze zm.

<sup>323</sup> Dz. U. 397, ze zm.

Finansowym, regulujących terminy uiszczania, wysokość i sposób obliczania należności na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura przez wszystkie podmioty rynku finansowego w pierwszym kwartale 2016 r. i niższymi wpłatami zaliczek w tym okresie, Rzecznik Finansowy wprowadził ostrożnościową politykę wydatkową, która obowiązywała do końca roku.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji przychodów i kosztów Rzecznika Finansowego. Koszty związane z działalnością Rzecznika i jego Biura ponoszone były z zachowaniem zasad gospodarności, celowości i oszczędności.

### Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową osobą prawną powołaną w celu realizacji zadań związanych z finansowaniem świadczeń w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego oraz świadczeń opieki zdrowotnej, na rzecz osób uprawnionych.

W 2016 r. przychody Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wyniosły 4.229,0 mln zł i były o 32,1 mln zł (o 0,8%) wyższe od planowanych i o 102,6 mln zł (o 2,5%) od osiągniętych w 2015 r. Najwyższą pozycją przychodów (84,5%) był odpis z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na działalność Zakładu w kwocie 3.573,0 mln zł – zgodnej z ustawą budżetową i o 143,0 mln zł wyższej niż w 2015 r. Przychody związane z obsługą zadań zleconych wyniosły 434,2 mln zł (95,6% planu) i stanowiły 10,3% przychodów ogółem. W poprzednim roku przychody te wyniosły 467,1 mln zł i stanowiły 11,3% przychodów ogółem. Na spadek przychodów z tego źródła o 32,9 mln zł (o 7,0%) wpłynęły niższe przychody z tytułu zwrotu kosztów obsługi świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty.

Koszty działalności bieżącej ZUS wyniosły 4.108,6 mln zł, co stanowiło 92,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2015 r. koszty zwiększyły się o 105,1 mln zł (o 2,6%). W strukturze kosztów, podobnie jak w roku poprzednim, największy udział miały wynagrodzenia (55,0%), usługi obce (20,5%), ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia (11,6%), amortyzacja (8,4%) oraz materiały i energia (2,5%). Na podstawie wyników kontroli 51,3% zrealizowanych kosztów<sup>324</sup> stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych odnotował dodatni wynik finansowy brutto w wysokości 120,4 mln zł, wobec planowanej straty w kwocie 262,6 mln zł. W porównaniu do 2015 r. wynik ten był o 2,5 mln zł (o 2,0%) niższy.

W 2016 r., podobnie jak w latach poprzednich w trakcie realizacji przez ZUS zadań ustawowych wystąpiły niekorzystne zjawiska skutkujące zwiększeniem kwot nienależnie pobranych świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz narastaniem kwot przedawnionych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

Na koniec 2016 r. należności z tytułu składek<sup>325</sup> wyniosły 31.070,5 mln zł i stanowiły 59,1% należności ogółem (52.548,4 mln zł). W porównaniu do 2015 r. kwota należności zmniejszyła się o 2.169,7 mln zł, tj. o 4,0%, w tym z tytułu składek o 84,2 mln zł (o 0,3%). Zakład prowadził działania w celu odzyskania należności z tytułu składek w trybie przymusowego dochodzenia, na pod-

<sup>324</sup> Bez kosztów wynagrodzeń i ubezpieczeń, kontrola dotyczyła kosztów w kwocie 333,5 mln zł.

<sup>325</sup> Składki na: Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych i na ubezpieczenie zdrowotne, odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnień i dodatkowe opłaty.

stawie ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>326</sup> oraz stosował formy dobrowolnej spłaty zaległości, zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. W wyniku działań egzekucyjnych prowadzonych przez ZUS, urzędy skarbowe oraz inne (sąd, syndyk masy upadłości) wobec zaległości na kwotę 15.760,2 mln zł, odzyskano 1.528,5 mln zł, tj. o 272,2 mln zł (o 15,1%) mniej niż w 2015 r. W kwocie odzyskanych należności 95,3% stanowiły składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne (1.455,9 mln zł).

Jednocześnie ponad dwukrotnie wzrosła kwota przedawnionych należności, która wyniosła 4.478,7 mln zł i była o 2.475,4 mln zł (o 123,6%) większa niż przed rokiem. W 2016 r. należności przedawnione z tytułu składek i dodatkowych opłat stanowiły 1.721,3 mln zł (38,4%), a z tytułu odsetek za zwłokę 2.757,5 mln zł (61,6%). Na wzrost zaewidencjonowanych w 2016 r. odpisów z tytułu przedawnienia wpływ miało uruchomienie docelowego systemu rozliczeń kont płatników składek i weryfikowanie w tym systemie stanu rozliczeń na kontach. W wyniku weryfikacji zidentyfikowano należności, które powinny być odpisane z powodu przedawnienia i ich wygaśnięcia w latach ubiegłych. Ponad 80% tych należności stanowiły składki na ubezpieczenia społeczne za lata 1999–2003, których termin przedawnienia upłynął przed 2014 r. Główną przyczyną narastania przedawnionych należności z tytułu składek był brak efektywnego nadzoru nad funkcjonowaniem zaprojektowanego systemu kontroli oraz brak wykorzystania istniejących mechanizmów kontrolnych zabezpieczających przed ryzykiem przedawnienia się należności z tego tytułu. Istotny wpływ na niską efektywność i skuteczność działań w tym zakresie miały także:

- niewystarczająca funkcjonalność dostępnych aplikacji, systemów i narzędzi informatycznych,
- brak narzędzia umożliwiającego ustalenie pełnego katalogu kont wykazujących należności przedawnione,
- brak wykorzystania danych dotyczących sald na kontach podatników do ustalania kont wykazujących przedawnione należności,
- ograniczone możliwości prowadzenia w pełni skutecznego monitoringu realizacji zadań w tym procesie; zgodnie z przyjętymi przez ZUS planami odpisywanie zaległych składek powinno zakończyć się do końca 2017 r.

Zarząd ZUS podejmował przewidziane prawem działania w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek, najczęściej poprzez dokonywanie zabezpieczeń na majątku dłużników i kierowanie spraw w procesie odzyskiwania należności do odpowiednich organów. Działania zapobiegawcze w tym zakresie nie doprowadziły jednak do zmniejszenia liczby dłużników i kwot nienależnie przez nich pobranych, a także nie doprowadziły do zmniejszenia kwot przedawnionych należności oraz z tytułu wypłaty odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń. W wyniku kontroli Najwyższej Izby Kontroli wnioskuje o kontynuowanie działań skutkujących zmniejszeniem: liczby dłużników i pobranych przez nich kwot z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS oraz kwot należności przedawnionych i kwot wypłaconych odsetek za zwłokę w ustalaniu praw do świadczeń.

W ZUS odnotowano 46,5 tys. nowo ujawnionych nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych na kwotę 135,8 mln zł. Mimo spadku liczby ujawnionych nadpłat z tego tytułu o 0,7 tys. (o 1,5%) w porównaniu do 2015 r., ich wartość uległa zwiększeniu o 11,2 mln zł (o 9,0%). Do głównych przyczyn nowo ujawnionych nadpłat zaliczono: osiąganie przychodów powodujących zawieszenie lub zmniejszenie świadczeń (45% przypadków), zbyt późne powiadamianie ZUS o zmianach w uprawnieniach do świadczeń (19,4% przypadków).

<sup>326</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.

W 2016 r. wypłacono 5,4 tys. wyrównań do wysokości należnego świadczenia na kwotę 53,0 mln zł. W porównaniu do 2015 r. liczba wypłat z tego tytułu zmniejszyła się o 6,5 tys. (o 54,6%) na kwotę 31,7 mln zł (o 37,4%). W ogólnej liczbie wypłaconych wyrównań 1.300 na kwotę 9,8 mln zł spowodowane było błędem popełnionym przez pracowników ZUS (w 2015 r. odpowiednio 1.600 na kwotę 16,2 mln zł).

W okresie objętym kontrolą ZUS dokonał 22,7 tys. wypłat odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie na łączną kwotę 6,8 mln zł, tj. mniej niż w 2015 r. o 30,6 tys. (o 57,4%) na kwotę 11,3 mln zł (o 62,5 %). Największy udział, zarówno pod względem liczby, jak i kwoty wypłat miały odsetki z tytułu opóźnień w ustalaniu prawa do świadczeń i wypłacie emerytur i rent. W 2016 r. z tego tytułu dokonano ponad 22 tys. wypłat na kwotę 6,6 mln zł, co stanowiło 98,2% ogólnej liczby wypłat i 97,2% ogólnej kwoty wypłat (w roku poprzednim odpowiednio 99,2% i 98,9%). Pozostałe wypłaty odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie dotyczyły jednorazowych odszkodowań wypadkowych, zasiłków pogrzebowych i świadczeń pozaubezpieczeniowych.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2016 r. planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

### 3.3. Agencje wykonawcze

Agencje wykonawcze, zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, są państwowymi osobami prawnymi tworzonymi na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań państwowych. Realizują one ważne zadania gospodarcze, ułatwiając prowadzenie działalności interwencyjnej państwa w takich obszarach jak na przykład: rozwój rolnictwa, wspieranie przedsiębiorczości czy gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa. Istotnym źródłem finansowania zadań większości agencji wykonawczych są dotacje z budżetu państwa. Podstawą ich gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy sporządzany w układzie memoriałowym i kasowym. W załączniku nr 11 do ustawy budżetowej na 2016 r. ujęto plany finansowe 10 agencji wykonawczych, obejmujące przychody na kwotę 10.191,0 mln zł, w tym dotacje z budżetu państwa 5.848,9 mln zł oraz koszty ogółem w wysokości 8.397,5 mln zł.

Tabela 49. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                   | 2013      | 2014     | 2015     | 2016     |                  |           | 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   |
| Agencje wykonawcze ogółem          |           |          |          |          |                  |           |       |       |      |      |
| Przychody, w tym                   | 11.633,2  | 11.997,0 | 12.095,5 | 10.191,0 | 9.086,6          | 8.392,1   | 72,1  | 70,0  | 69,4 | 92,4 |
| dotacja                            | 5.736,0   | 5.890,4  | 6.953,8  | 5.848,9  | 5.805,2          | 5.491,9   | 95,7  | 93,2  | 79,0 | 94,6 |
| Koszty                             | 10.016,8  | 8.147,0  | 9.589,0  | 8.397,5  | 8.346,5          | 7.690,5   | 76,8  | 94,4  | 80,2 | 92,1 |
| Wynik finansowy netto <sup>2</sup> | 1.481,3   | 1.299,2  | 873,0    | 901,8    | 543,4            | -574,5    | x     | x     | x    | x    |
| Agencje wykonawcze – dotowane      |           |          |          |          |                  |           |       |       |      |      |
| Przychody, w tym                   | 6.938,8   | 7.261,0  | 8.415,2  | 7.025,2  | 7.304,5          | 6.696,4   | 96,5  | 92,2  | 79,6 | 91,7 |
| dotacja                            | 5.736,0   | 5.890,4  | 6.953,8  | 5.848,9  | 5.805,2          | 5.491,9   | 95,7  | 93,2  | 79,0 | 94,6 |
| Koszty                             | 6.743,1   | 6.922,0  | 7.739,1  | 6.688,3  | 6.889,8          | 6.465,1   | 95,9  | 93,4  | 83,5 | 93,8 |
| Wynik finansowy netto              | 86,8      | 195,4    | 545,4    | 279,9    | 345,6            | 137,0     | 157,8 | 70,1  | 25,1 | 39,6 |
| Agencja wykonawcza – niedotowana   |           |          |          |          |                  |           |       |       |      |      |
| Przychody                          | 4.694,4   | 4.736,0  | 3.680,3  | 3.165,8  | 1.782,1          | 1.695,7   | 36,1  | 35,8  | 46,1 | 95,2 |
| Koszty                             | 3.273,7   | 1.225,0  | 1.849,9  | 1.709,2  | 1.456,7          | 1.225,4   | 37,4  | 100,0 | 66,2 | 84,1 |
| Wynik finansowy netto              | 1.394,5   | 1.103,8  | 327,6    | 621,9    | 197,8            | -711,5    | x     | x     | x    | x    |

<sup>1</sup> Dane według ustawy budżetowej na rok 2016 po jej nowelizacji.

<sup>2</sup> Wynik finansowy netto, tj. po uwzględnieniu obowiązkowych obciążeń.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zestawienie wykonania planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2013–2016 przedstawiono w aneksie nr 8.

W 2016 r. agencje wykonawcze osiągnęły przychody w kwocie 8.392,1 mln zł, tj. o 694,5 mln zł (o 7,6%) niższe w porównaniu do planu po zmianach oraz o 3.703,4 mln zł (o 30,6%) niższe od wykonania w 2015 r. Obniżenie przychodów wynikało głównie z mniejszej sprzedaży mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.<sup>327</sup> Przychody Zasobu WRSP wyniosły 1.422,0 mln zł i stanowiły zaledwie 41,7% przychodów osiągniętych w 2015 r. (3.410,7 mln zł). Znacznie niższe wpływy (o 1.629,7 mln zł) uzyskały także agencje realizujące ustawowe zadania w rolnictwie (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Rynku Rolnego), Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Było to związane z obniżeniem poziomu finansowania zadań ustawowych w rolnictwie środkami dotacji z budżetu państwa, których udział w przychodach wymienionych agencji zmniejszył się o 4,4 punkty procentowe w porównaniu do 2015 r. Niższe niż w 2015 r. przychody Narodowego Centrum Badań i Rozwoju były skutkiem wolniejszego niż zakładano w planie tempa wdrażania programów Perspektywy Finansowej 2014–2020 w wyniku aktualizacji harmonogramu realizacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

<sup>327</sup> Dz.U. poz. 585.

W latach 2013–2014 udział dotacji z budżetu państwa w przychodach agencji kształtował się w granicach 49,0%. W 2015 r. relacja ta uległa zwiększeniu o 8,4 punktu procentowego i wynosiła 57,5% w porównaniu do roku poprzedniego, a w 2016 r. wzrosła do poziomu 65,4%. Nie wynikało to ze wzrostu finansowania zadań agencji środkami dotacji z budżetu państwa, lecz głównie z obniżenia o 1.988,7 mln zł (o 58,3%) przychodów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Przychody Zasobu WRSP w latach 2013–2016 wykazywały tendencję malejącą i stanowiły od 37,9% w 2013 r. do 16,9% w 2016 r. przychodów agencji.

Spośród 10 agencji wykonawczych funkcjonujących w 2016 r. tylko Agencja Nieruchomości Rolnych nie była dotowana z budżetu państwa. Pozostałe agencje otrzymały dotacje z budżetu państwa w łącznej kwocie 5.491,9 mln zł, tj. o 1.461,9 mln zł (o 21,0%) mniejszej niż w 2015 r. Największe środki, podobnie jak w latach poprzednich, zostały skierowane do agencji realizujących zadania badawczo-rozwojowe (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki) oraz ustawowe zadania w rolnictwie (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencja Rynku Rolnego). W wymienionych czterech agencjach dotacje z budżetu państwa stanowiły 97,4% przychodów. W 2016 r. zwiększył się, w porównaniu do roku poprzedniego, udział dotacji w przychodach trzech agencji, tj. Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (o 13,7 punktów procentowych), Agencji Mienia Wojskowego (o 12,5 punktów procentowych)<sup>328</sup> i Centralnego Ośrodka Badań Odmian Roślin Uprawnych (o 1,1 punkt procentowy). W pozostałych agencjach finansowanie zadań ze środków dotacji z budżetu państwa w latach 2013–2016 wykazywało tendencję malejącą. Największy spadek finansowania zadań ze środków dotacji budżetu państwa w okresie tym nastąpił w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (od 19,6 do 12,9 punktów procentowych) i Agencji Rezerw Materiałowych (od 59 do 0,7 punktów procentowych).

Koszty agencji wynosiły 7.690,5 mln zł i były niższe o 656,0 mln zł (o 7,9%) od planu po zmianach oraz niższe o 1.898,5 mln zł (o 19,8%) w porównaniu do 2015 r.

### Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARMIR) realizowała zadania w zakresie pomocy krajowej wynikające z planu finansowego, stanowiącego załącznik do ustawy budżetowej oraz zadania agencji płatniczej w ramach wspólnej polityki rolnej i rybackiej finansowanej z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Ponadto była podmiotem wdrażającym większość działań objętych PROW 2014–2020, instytucją pośredniczącą dla PO RYBY 2007–2013 i PO RYBY 2014–2020, prowadziła rejestr oznakowanych zwierząt gospodarskich oraz system identyfikacji działek rolnych i danych przestrzennych. Roczny plan finansowy ARiMR, stanowiący załącznik do ustawy budżetowej, obejmował wyłącznie koszty funkcjonowania Agencji oraz koszty związane z instrumentami pomocy krajowej. Koszty te finansowane były z dotacji podmiotowej i dotacji celowych, przekazywanych Agencji przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w ramach części *Rozwój wsi*, a także dotacji celowych przekazywanych przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w ramach części *Rybołówstwo*. Środki związane z realizacją programów i projektów pomocowych finansowanych z udziałem funduszy Unii Europejskiej, w tym przeznaczone na ich współfinansowanie krajowe, były wypłacane przez ARiMR,

<sup>328</sup> W 2016 r. Agencja Mienia Wojskowego otrzymała dotacje z budżetu państwa w kwocie 648,1 mln zł, co stanowiło 55,8% osiągniętych przychodów (po połączeniu z Wojskową Agencją Mieszkaniową od 1 października 2015 r.). W 2015 r. dotacje z budżetu państwa przekazane do tych agencji wynosiły łącznie 586,1 mln zł i stanowiły 43,3% ich przychodów



ale nie były ujmowane w planie finansowym, zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>329</sup>. Stosownie do § 10 tego rozporządzenia powyższe środki były gromadzone, wydatkowane i ewidencjonowane w sposób określony w odrębnych przepisach<sup>330</sup>. Wydatki na ten cel finansowane były z budżetu państwa i budżetu środków europejskich w ramach części *Rozwój wsi*, której dysponentem był Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi i części *Rybołówstwo*, której dysponentem był Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

Przychody agencji zrealizowane w kwocie 1.535,4 mln zł były o 108,6,0 mln zł (o 6,6%) niższe w porównaniu do planu po zmianach oraz o 390,6 mln zł (tj. o 20,3%) niższe od wykonania w 2015 r. Koszty wyniosły 1.501,4 mln zł i były o 108,0 mln zł (o 6,7%) niższe od planu po zmianach oraz o 461,7 mln zł (tj. o 23,5%) niższe od kosztów poniesionych w 2015 r. W kosztach ogółem 69,6% stanowiły koszty funkcjonowania Agencji i jej oddziałów, a 30,1% koszty realizacji zadań ustawowych związanych z mechanizmami pomocy krajowej. Koszty funkcjonowania ARiMR wyniosły 1.044,9 mln zł i były o 52,3 mln zł (o 4,8%) niższe od planu po zmianach oraz o 14,3 mln zł, tj. o 1,4% wyższe od poniesionych w 2015 r. W strukturze tych kosztów 64,3% stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (w 2015 r. – 60,5%).

W ramach planu finansowego na 2016 r. Agencja realizowała zadania związane z udzielaniem pomocy finansowej z budżetu państwa. Koszty realizacji tych zadań wyniosły 451,3 mln zł, tj. 89,7% planu po zmianach i zostały poniesione między innymi na:

- dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych inwestycyjnych i obrotowych oraz częściową spłatę kapitału kredytów w wysokości 83,9 mln zł, w porównaniu do 2015 r. koszty te były niższe o 189,4 mln zł;
- finansowanie lub dofinansowanie ponoszonych przez producentów rolnych kosztów zbioru, transportu i unieszkodliwienia padłych zwierząt gospodarskich w wysokości 115,0 mln zł, w porównaniu do 2015 r. koszty te były wyższe o 6,2 mln zł,
- pomoc finansową z pozostałych tytułów<sup>331</sup> w wysokości 196,2 mln zł, w porównaniu do 2015 r. koszty te były niższe o 285,5 mln zł;

Poza zadaniami wynikającymi z planu finansowego w 2016 r. ARiMR realizowała programy finansowane ze środków Unii Europejskiej i współfinansowane z budżetu krajowego. Na realizację programów nie ujętych w planie finansowym Agencji wydatkowano łącznie 25.542,9 mln zł (brutto<sup>332</sup>), z tego z budżetu środków europejskich – 23.651,4 mln zł oraz z budżetu państwa – 1.891,5 mln zł. W poszczególnych programach wydatki te wyniosły:

<sup>329</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 193, ze zm.

<sup>330</sup> Ustawa o finansach publicznych, ustawa z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz.U. z 2012 r. poz. 1065, ze zm.), ustawa z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej (Dz.U. poz. 1130, ze zm.), ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie środków na realizację wspólnej polityki rolnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 633), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lutego 2016 r. w sprawie środków na realizację wspólnej polityki rolnej (Dz.U. poz. 158), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 sierpnia 2016 r. w sprawie środków na realizację wspólnej polityki rolnej (Dz.U. poz. 1226) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności (Dz.U. z 2016 r. poz. 75).

<sup>331</sup> Pomoc finansowa dla producentów, którzy ponieśli w 2016 r. szkody w uprawach rolnych spowodowane wystąpieniem suszy, gradu, huraganu, deszczu nawalnego; program pomocy finansowej dla producentów mleka, świń lub owoców i warzyw, udzielaną w formie nieoprocentowanych pożyczek na sfinansowanie nieuregulowanych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym.

<sup>332</sup> W kwocie wydatków brutto uwzględniono wszystkie źródła finansowania programów (budżet krajowy, budżety jednostek samorządu terytorialnego oraz inne środki publiczne) nie pomniejszone o kwoty odzyskane od beneficjentów.

- WPR (I filar) – 21.606,9 mln zł, w tym środki Unii Europejskiej 21.252,8 mln zł; w ramach działań objętych I filarem WPR zrealizowano płatności bezpośrednie na kwotę 21.052,9 mln zł, uzupełniające płatności obszarowe w kwocie 256,1 mln zł oraz płatności na rzecz wspólnej organizacji rynków owoców i warzyw – 297,9 mln zł;
- PROW 2014-2020 (II filar WPR) – 3.864,9 mln zł, w tym środki Unii Europejskiej 2.345,6 mln zł; w ramach PROW 2014-2020 dokonywane były płatności między innymi dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, w tym dla gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania typu nizinnego, a także płatności z tytułu zobowiązań podjętych w ramach PROW 2007–2013 i PROW 2004–2006 z tytułu świadczeń emerytalnych, a także realizowano płatności dotyczące działań rolno-środowiskowo-klimatycznych i rolnictwa ekologicznego;
- PO RYBY 2007-2013 – 70,3 mln zł<sup>333</sup>, w tym środki Unii Europejskiej 52,7 mln zł; w ramach PO RYBY 2007-2013 realizowano inwestycje w celu poprawy zdolności połowowej polskiej floty rybackiej oraz bezpieczeństwa żeglugi, zmodernizowano gospodarstwa rybackie, zwiększono możliwości produkcyjne hodowli ryb, dofinansowano zakłady przetwórcze oraz przeprowadzono inwestycje towarzyszące budowie i modernizacji portów rybackich;
- PO RYBY 2014-2020 – 0,7 mln zł, w tym środki Unii Europejskiej 0,4 mln zł; zadania związane z wdrażaniem PO RYBY 2014-2020 realizowane były od 2016 r. w ramach czterech z siedmiu priorytetów i dotyczyły wypłaty rekompensat za czasowe wstrzymanie się od wykonywania rybołówstwa w celu ochrony zasobów rybnych Morza Bałtyckiego.

W 2016 r. po raz pierwszy, w okresie od 2013 r., Agencja odnotowała dodatni wynik finansowy 33,9 mln zł, niższy od planowanego o 0,7 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2016 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

### Agencja Rynku Rolnego

Agencja Rynku Rolnego (ARR) realizowała zadania w zakresie pomocy krajowej wynikające z planu finansowego, stanowiącego załącznik do ustawy budżetowej oraz zadania agencji płatniczej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanej z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG). Ponadto Agencja wykonywała zadania podmiotu wdrażającego działania informacyjne i promocyjne w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020, uczestniczyła w realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020 oraz obsługiwała fundusze promocji produktów rolno-spożywczych.

Środki refundowane z EFRG oraz środki przeznaczone na współfinansowanie krajowe programów unijnych WPR podlegały ewidencji księgowej w ARR, ale nie były ujmowane w planie finansowym, zgodnie z pkt 63 ppkt 12 załącznika nr 53 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016<sup>334</sup>. Powyższe środki były gromadzone, wydatkowane i ewidencjonowane w sposób określony w odrębnych przepisach. Wydatki na ten cel były ponoszone z budżetu państwa i budżetu środków europejskich w ramach części *Rynki rolne*, której dysponentem był Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

<sup>333</sup> W kwocie zrealizowanych płatności, ARiMR wykazała kwotę 22,5 mln zł rozliczenia bezgotówkowej pomocy finansowej dla beneficjentów osi V. Pomoc techniczna, wydatkowaną przez nich bezpośrednio z budżetu państwa.

<sup>334</sup> Dz.U. poz. 955, ze zm.

Zrealizowane przychody w kwocie 360,3 mln zł były o 16,5 mln zł niższe od planu po zmianach oraz o 25,0 mln zł (o 6,5%) niższe w porównaniu do roku poprzedniego. Koszty wyniosły 360,7 mln zł i były o 15,9 mln zł niższe od ujętych w planie po zmianach oraz o 26,8 mln zł (o 6,9%) niższe niż w 2015 r. Na niższe wykonanie kosztów wpłynęło między innymi niezrealizowanie planowanych projektów dotyczących rozbudowy systemu informatycznego, w związku z trwającym procesem przejścia części zadań Agencji przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa<sup>335</sup>. Podobnie jak w roku poprzednim, największy udział w kosztach ARR stanowiły koszty realizacji zadań ustawowych (58,5%) i koszty funkcjonowania Agencji (40,9%). Koszty funkcjonowania wyniosły 147,4 mln zł i były o 7,3 mln zł (o 5,2%) wyższe od kosztów poniesionych w 2015 r. Największy udział w kosztach funkcjonowania Agencji stanowiły koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi (60,8%) oraz koszty usług obcych (27,1%).

Agencja otrzymała dotacje z budżetu państwa w wysokości 345,7 mln zł, tj. o 17,1 mln zł (o 4,7%) mniej niż zakładała w planie po zmianach i o 26,7 mln zł mniej niż w roku poprzednim. Udział dotacji z budżetu państwa w przychodach Agencji wynosił 95,9% i zmniejszył się w porównaniu do 2015 r. o 0,8 punktu procentowego.

Dotacja podmiotowa w kwocie 125,8 mln zł została przeznaczona na finansowanie kosztów funkcjonowania Agencji, a dotacje celowe w kwocie 219,9 mln zł na dopłaty krajowe do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach podstawowych, dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany, działania w zakresie promocji produktów rolnych i rolno-spożywczych, wspieranie rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą oraz na pomoc techniczną m.in. w ramach PROW 2014–2020.

W 2016 r. wynik finansowy Agencji był ujemny i wynosił 1,4 mln zł.

Poza zadaniami wynikającymi z planu finansowego w 2016 r. ARR realizowała programy finansowane ze środków Unii Europejskiej i współfinansowane z budżetu krajowego. Na realizację programów i mechanizmów WPR wydatkowano łącznie 1.314,6 mln zł, z tego ze środków Unii Europejskiej – 1.134,6 mln zł i ze środków budżetu państwa – 180 mln zł. W porównaniu do 2015 r. wydatki na ten cel wzrosły o 808,7 mln zł, w tym ze środków europejskich – o 669,7 mln zł i zostały przeznaczone głównie na:

- działania w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych w związku z embargiem rosyjskim – 823,3 mln zł, z tego 577,7 mln zł na wsparcie w sektorze owoców i warzyw, a 245,6 mln zł na wsparcie w sektorach hodowlanych (produkcji mleka i świń), w tym 122,8 mln zł ze środków Unii Europejskiej,
- zakupy interwencyjne produktów mleczarskich w związku z dużą zmiennością sytuacji na rynkach rolnych – 267,3 mln zł, w tym 253,6 mln zł ze środków Unii Europejskiej,
- wspieranie konsumpcji w ramach programu „Owoce i warzywa w szkole” – 84,7 mln zł, w tym 74,1 mln zł ze środków Unii Europejskiej,
- dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych – 42,0 mln zł (100% ze środków Unii Europejskiej).
- wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych – 57,2 mln zł, w tym 35,2 mln zł ze środków Unii Europejskiej.

<sup>335</sup> Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. poz. 623) wejdzie w życie z dniem 1 września 2017 r.

Finansowanie programów i mechanizmów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej zwiększyło się o 144% (669,7 mln zł) w porównaniu do 2015 r. Było to związane głównie ze wzrostem wsparcia w sektorze owoców i warzyw (291,5 mln zł) oraz zastosowaniem nowego mechanizmu tymczasowej nadzwyczajnej pomocy w sektorach hodowlanych (245,6 mln zł) w związku z embargiem rosyjskim.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2016 r. planu finansowego Agencji Rynku Rolnego oraz realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

### Agencja Nieruchomości Rolnych

Agencja Nieruchomości Rolnych wykonywała zadania dotyczące w szczególności restrukturyzacji, prywatyzacji i zagospodarowania mienia Skarbu Państwa. Nabyty i powierzony Agencji majątek Skarbu Państwa odnoszący się do nieruchomości rolnych przeznaczonych na cele gospodarki rolnej tworzył Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 20 ust. 1 i ust 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>336</sup>, Agencja prowadziła odrębnie własną gospodarkę finansową oraz gospodarkę finansową Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Zasobu WRSP), na podstawie dwóch odrębnie sporządzonych planów finansowych ujętych w ustawie budżetowej.

Przychody Agencji Nieruchomości Rolnych wyniosły 273,7 mln zł i były o 6,5 mln zł (o 2,3%) niższe od planu po zmianach i o 4,1 mln zł (o 1,5%) wyższe w porównaniu do 2015 r. Głównym źródłem przychodów były środki finansowe pobrane z Zasobu WRSP na pokrycie kosztów funkcjonowania Agencji (279,0 mln zł). Na wielkość przychodów ogółem wpływ miała także ujemna wartość zmiany stanu produktów wynikająca między innymi ze zwiększenia utworzonych rezerw z tytułu odpraw emerytalnych (-5,6 mln zł).

Koszty Agencji Nieruchomości Rolnych wyniosły 251,2 mln zł i były o 27,0 mln zł (o 9,7%) niższe od planu po zmianach i o 9,5 mln zł (o 3,9%) wyższe od poniesionych w 2015 r. Największy udział 79,3% w kosztach ogółem Agencji miały wynagrodzenia i składki od wynagrodzeń.

Agencja osiągnęła ujemny wynik finansowy netto (-6,0 mln zł), przy zakładanym w planie 0,8 mln zł.

W 2016 r. przychody Zasobu WRSP wynosiły 1.422,0 mln zł i były o 79,9 mln zł (o 5,3%) niższe od planu po zmianach i o 1.988,7 mln zł (o 58,3%) od zrealizowanych w 2015 r. (3.410,7 mln zł). Głównym źródłem przychodów były wpływy ze sprzedaży mienia (749,2 mln zł) oraz odpłatnego korzystania z mienia Zasobu WRSP (384,4 mln zł). Niższe wpływy ze sprzedaży mienia w porównaniu do 2015 r. były wynikiem ograniczenia sprzedaży nieruchomości gruntowych po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Zgodnie z przepisami ustawy sprzedaż nieruchomości należących do Zasobu WRSP lub ich część, została wstrzymana na 5 lat z wyłączeniem między innymi nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha oraz nieruchomości przeznaczonych na inne cele niż rolne. W 2016 r. sprzedażą objęto 17,7 tys. ha gruntów rolnych, tj. o 77% mniej niż w 2015 r.

Koszty wyniosły 974,2 mln zł i były o 204,3 mln zł (o 17,3%) niższe od planu po zmianach i o 634,0 mln zł (o 39,4%) niższe od poniesionych w 2015 r. Było to związane głównie z niższą o 24,5% (94,5 mln zł) realizacją kosztów zasilenia Funduszu Rekompensacyjnego, na podstawie art. 16 ust. 4

<sup>336</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1491, ze zm.

ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, a także niższą o 21,3% (o 109,8 mln zł) realizacją kosztów gospodarowania mieniem Zasobu.

Na koniec 2016 r. Zasób WRSP osiągnął ujemny wynik finansowy netto (-705,5 mln zł), przy planowanym na poziomie 197 mln zł.

Na pogorszenie wyniku finansowego netto wpływ miały głównie większe niż planowano wpłaty do budżetu państwa z tytułu obowiązkowych obciążeń wynikających z art. 20 ust. 5c ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. W 2016 r. wpłacono do budżetu państwa nadwyżkę środków finansowych wynikającą z dodatniego bilansu wpływów z zagospodarowania mienia Zasobu WRSP i wydatków poniesionych na ten cel. Ze środków ANR i Zasobu WRSP dokonano wpłaty nadwyżek środków finansowych do budżetu państwa w kwocie 1.067,8 mln zł oraz zasilono Fundusz Rekompensacyjny kwotą 416,2 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie planów finansowych Agencji Nieruchomości Rolnych i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

### 3.4. Instytucje gospodarki budżetowej

Instytucje gospodarki budżetowej (IGB) to – posiadające osobowość prawną – jednostki sektora finansów publicznych, tworzone w celu realizacji zadań publicznych. Zadania te wykonują odpłatnie, a koszty swojej działalności oraz zobowiązania pokrywają z uzyskiwanych przychodów. Prawo jej tworzenia 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. Jednostki te mogą uzyskiwać również inne dotacje z budżetu państwa, jeśli stanowią tak odrębne ustawy. Instytucje gospodarki budżetowej samodzielnie gospodarują swoim mieniem. Podstawą ich gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy. W trakcie roku budżetowego mogą być dokonywane zmiany tego planu polegające na zwiększeniu kosztów ponad planowane przychody, jednak nie więcej niż o środki pieniężne z poprzednich okresów, pozostające do dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej.

W załączniku nr 12 do ustawy budżetowej na 2016 r. ujęto plany finansowe 15 instytucji gospodarki budżetowej, ustalając łączne ich przychody na kwotę 900,9 mln zł, w tym dotacje z budżetu państwa 172,4 mln zł oraz koszty ogółem w wysokości 931,5 mln zł. Spośród tych instytucji pięć, dla których organem założycielskim jest Minister Sprawiedliwości, realizuje jednorodne zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych.

Tabela 50. Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                                                                                           | 2013      | 2014  | 2015  | 2016                |                  |           | 7:2   | 7:3   | 7:4   | 7:6   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|-------|---------------------|------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|
|                                                                                                                            | Wykonanie |       |       | Ustawa <sup>1</sup> | Plan po zmianach | Wykonanie |       |       |       |       |
|                                                                                                                            | mln zł    |       |       |                     |                  |           | %     |       |       |       |
| 1                                                                                                                          | 2         | 3     | 4     | 5                   | 6                | 7         | 8     | 9     | 10    | 11    |
| Instytucje gospodarki budżetowej ogółem                                                                                    |           |       |       |                     |                  |           |       |       |       |       |
| Przychody, w tym                                                                                                           | 810,5     | 894,3 | 864,2 | 900,9               | 866,6            | 808,7     | 99,8  | 90,4  | 93,6  | 93,3  |
| dotacja                                                                                                                    | 144,7     | 137,0 | 129,7 | 172,4               | 112,9            | 112,9     | 78,0  | 82,4  | 87,0  | 100,0 |
| Koszty                                                                                                                     | 819,7     | 907,0 | 870,3 | 931,5               | 893,9            | 814,8     | 99,4  | 89,8  | 93,6  | 91,2  |
| Wynik finansowy netto                                                                                                      | -15,9     | -16,8 | -9,8  | -31,7               | -28,5            | -9,2      | 58,0  | 54,8  | 94,3  | 32,3  |
| Instytucje realizujące zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych ogółem |           |       |       |                     |                  |           |       |       |       |       |
| Przychody, w tym                                                                                                           | 266,5     | 342,0 | 306,9 | 288,2               | 324,9            | 308,5     | 115,8 | 90,2  | 100,5 | 95,0  |
| dotacja                                                                                                                    | 0,1       | 0,0   | 0,0   | 0,0                 | 0,0              | 0,0       | -     | -     | -     | -     |
| Koszty                                                                                                                     | 266,8     | 334,3 | 300,1 | 286,8               | 323,5            | 300,2     | 112,5 | 89,8  | 100,0 | 92,8  |
| Wynik finansowy netto                                                                                                      | -0,6      | 6,2   | 5,1   | 1,0                 | 1,0              | 6,6       | -     | 106,5 | 128,9 | -     |
| Pozostałe instytucje gospodarki budżetowej ogółem                                                                          |           |       |       |                     |                  |           |       |       |       |       |
| Przychody, w tym                                                                                                           | 544,0     | 552,3 | 557,3 | 612,7               | 541,7            | 500,2     | 91,9  | 90,6  | 89,8  | 92,3  |
| dotacja                                                                                                                    | 144,6     | 137,0 | 129,7 | 172,4               | 112,9            | 112,9     | 78,1  | 82,4  | 87,0  | 100,0 |
| Koszty                                                                                                                     | 551,7     | 572,6 | 570,2 | 644,7               | 570,4            | 514,6     | 93,3  | 89,9  | 90,2  | 90,2  |
| Wynik finansowy netto                                                                                                      | -14,8     | -22,8 | -14,9 | -32,8               | -29,6            | -15,8     | 106,9 | 69,4  | 106,2 | 53,4  |

<sup>1)</sup> Dane według ustawy budżetowej na rok 2016 po nowelizacji.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zestawienie wykonania planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2013–2016 przedstawiono w aneksie nr 9.

W 2016 r. przychody instytucji gospodarki budżetowej wyniosły 808,7 mln zł, z czego 112,9 mln zł stanowiły dotacje z budżetu państwa przekazane do Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (89,6 mln zł) i Centralnego Ośrodka Sportu (23,3 mln zł). W porównaniu do 2015 r. nastąpiło zmniejszenie łącznej kwoty zrealizowanych przez IGB przychodów o 55,5 mln zł, tj. o 6,4%, w tym przychodów Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego o 46,2 mln zł. Przychody pięciu instytucji gospodarki budżetowej realizujących zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych wyniosły 308,5 mln zł, co stanowiło 38,1% przychodów IGB (w 2015 r. 35,5%). Przychody tych instytucji nieznacznie wzrosły w porównaniu do 2015 r. (1,6 mln zł). Pozostałe instytucje gospodarki budżetowej (w tym osiągający najwyższe przychody, także z otrzymanych dotacji, Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego) zrealizowały przychody w wysokości 500,2 mln zł, tj. o 57,1 mln zł (o 10,2%) niższe niż w roku ubiegłym.

W 2016 r. koszty wszystkich IGB wyniosły 814,8 mln zł i były o 6,4% niższe niż w 2015 r. Wynik finansowy netto w 2016 r. stanowił stratę w kwocie 9,2 mln zł (w 2015 r. – strata 9,8 mln zł). Poniesiona



strata była niższa od straty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2016 r. o 22,5 mln zł. Spośród 15 funkcjonujących instytucji w 2016 r., pięć poniosło straty (w 2015 r. – trzy instytucje). Podobnie jak w 2015 r. straty odnotowały: Centrum Usług Wspólnych – 9,2 mln zł, Centralny Ośrodek Sportu – 8,2 mln zł oraz Podkarpacka IGB Carpatia – 0,4 mln zł. Do grupy tych instytucji w 2016 r. dołączyły: Centralny Ośrodek Informatyki (strata 2,4 mln zł) oraz Centrum Badań i Edukacji Statystycznej Głównego Urzędu Statystycznego (strata 0,6 mln zł). Największe zyski w 2016 r. osiągnęły: Pomorska IGB Pomerania (5,2 mln zł), Centrum Usług Logistycznych (1,7 mln zł) oraz Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta RP (1,5 mln zł).

Pomimo zwiększenia liczby IGB, które poniosły w 2016 r. stratę, zauważalna jest tendencja poprawy łącznego wyniku wszystkich instytucji. Instytucje te w latach 2013-2016 ponosiły straty. Jednak sukcesywnie<sup>337</sup> straty te zmniejszały się z 15,9 mln zł w 2013 r. do 9,2 mln zł w 2016 r. Wyrażna poprawa wyników finansowych nastąpiła w instytucjach realizujących zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych. W ostatnich trzech latach instytucje te osiągały zysk, a w 2016 r. był on najwyższy i wyniósł 6,6 mln zł. Świadczy to o poprawie zdolności samofinansowania działalności przez te instytucje. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że instytucje te nie otrzymywały w tym okresie dotacji z budżetu państwa.

W pozostałych instytucjach gospodarki budżetowej, straty utrzymywały się na względnie stałym poziomie, tj. od 14,8 mln zł (w 2013 r.) do 15,8 mln zł (w 2016 r.)<sup>338</sup>. Istotny wpływ na wielkość ponoszonych strat miały dwie instytucje, tj. Centralny Ośrodek Sportu oraz Centrum Usług Wspólnych, które corocznie od kilku lat nie są w stanie pokryć kosztów działalności z uzyskiwanych przychodów. W 2016 r. instytucje te poniosły straty odpowiednio 8,2 mln zł i 9,2 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w przypadku Centralnego Ośrodka Sportu, pomimo uzyskiwania w latach 2013–2016 dotacji z budżetu państwa na poziomie około 23 mln zł rocznie, w okresie tym odnotowano stratę od 8 mln zł do 15,5 mln zł.

---

<sup>337</sup> Z wyjątkiem 2014 r., w którym odnotowano stratę w kwocie 16,9 mln zł wobec straty z 2013 r., która wynosiła 15,9 mln zł.

<sup>338</sup> Jedynie w 2014 r. strata była wyższa i wyniosła 22,8 mln zł.

## VI. OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

- **Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz wyniku budżetu państwa.**
- **Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 97,1% kontrolowanych dysponentów części budżetowych oraz 93,7% kontrolowanych dysponentów III stopnia.**
- **Nie sporządzono w systemie obsługi budżetu państwa TREZOR sprawozdań budżetowych na dzień zniesienia prokuratur apelacyjnych, co zrodziło ryzyko braku przejrzystości w zakresie wykonania budżetu państwa.**
- **Najwyższa Izba Kontroli wydała pozytywne opinie o prawidłowości ksiąg rachunkowych prowadzonych przez wszystkich 20 kontrolowanych w tym zakresie dysponentów części budżetowych.**

### 1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej

Rada Ministrów, w wykonaniu obowiązku określonego w art. 226 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zgodnie z art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przedstawiła Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2016 r. oraz:

- sprawozdanie o dochodach i wydatkach związanych z zadaniami z zakresu administracji rządowej, realizowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego, i innymi zadaniami zleconymi jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami,
- zbiorczą informację o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- ocenę realizacji założeń makroekonomicznych,
- informację o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej obejmowało:

- dochody, wydatki oraz nadwyżkę albo deficyt sektora finansów publicznych,
- 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.

Ponadto, do sprawozdania tego dołączono:

- omówienie wykonania budżetu państwa, z uwzględnieniem różnic między wielkościami uchwalonymi a wykonanymi,
- informacje o realizacji wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego,
- 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 (EFTA) i innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi,
- informację o realizacji kwoty wydatków i kwoty limitu wydatków objętych parametrycznym ustalaniem limitu wydatków na określony rok budżetowy (w związku ze stosowaniem tzw. stabilizującej reguły wydatkowej) oraz o sumie obliczonej zgodnie z art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych,
- sprawozdanie dotyczące przestrzegania zasady stanowiącej, iż kwota państwowego długu publicznego nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto w danym roku budżetowym oraz
- informację dotyczącą długu, poręczeń i gwarancji sektora finansów publicznych, ogłaszanych corocznie przez Ministra Finansów.

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 drugiego i trzeciego stopnia,
- sprawozdania dysponentów państwowych funduszy celowych,
- sprawozdania dyrektorów instytucji gospodarki budżetowej,
- sprawozdania organów wykonawczych agencji wykonawczych,
- sprawozdania organów wykonawczych państwowych osób prawnych,
- sprawozdanie z wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli wydała opinię o sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej na podstawie:

- a) sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach wybranych elementów systemu kontroli zarządczej, w celu upewnienia się czy system ten zapewniał kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań,
- b) sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach, czy dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, czy sprawozdania sporządzono terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym,
- c) przeprowadzenia u 20 dysponentów części budżetowych szczegółowego badania ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, w tym:
  - oceny systemów księgowych, aby upewnić się, czy stanowiły one właściwą podstawę uzyskania wiarygodnych danych (kompletnych i prawidłowych),
  - analitycznej kontroli danych księgowych, aby upewnić się, czy były one przedstawione spójnie i wydały się racjonalne,
  - bezpośredniego sprawdzenia próby zapisów księgowych, aby upewnić się, czy transakcje leżące u ich podstaw miały miejsce i były poprawnie zarejestrowane,

- d) sprawdzenia zgodności danych dotyczących podstawowych wielkości budżetu państwa z mającymi odpowiednio zastosowanie danymi wynikającymi ze sprawozdań budżetowych, 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 2016 r. sporządzone przez Radę Ministrów przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokościach dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz wyniku budżetu państwa. Dane wykazane w tym sprawozdaniu są wiarygodne i wynikają ze sprawozdań poszczególnych dysponentów budżetu państwa. Stwierdzone nieprawidłowości skorygowane zostały w trakcie kontroli lub były nieistotne.

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 rewizji finansowej.

## 2. Księgi rachunkowe

Prawidłowość ksiąg rachunkowych zbadano w wybranych częściach budżetu państwa, mających istotny wpływ na realizację budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała i wyraziła opinię o prawidłowości ksiąg stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych przez dysponentów 20 części budżetowych, w tym dysponentów 10 części budżetowych o najwyższych (powyżej 15 mld zł) kwotach wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich zrealizowanych w 2015 r. oraz 10 losowo wybranych dysponentów pozostałych części budżetowych, w tym sześciu części o wydatkach zrealizowanych w przedziale 1–15 mld zł oraz czterech części o wydatkach poniżej 1 mld zł, z pominięciem części budżetu państwa wylosowanych do badania w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. i 2015 r.

Zbadano księgi rachunkowe dysponentów następujących części budżetowych: *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo; Obrona narodowa; Rozwój wsi; Rozwój regionalny; Transport; Sprawy wewnętrzne; Rybołówstwo; Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; Zakład Ubezpieczeń Społecznych; Rządowe Centrum Legislacji; Obsługa długu Skarbu Państwa; Środki własne Unii Europejskiej; Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego; Województwo kujawsko-pomorskie; Województwo lubelskie; Województwo śląskie; Województwo wielkopolskie; Województwo zachodniopomorskie; Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gorzowie Wielkopolskim oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Włocławku.*

Wydatki poniesione w 2016 r. w skontrolowanych częściach budżetu państwa wyniosły łącznie 308.057,2 mln zł, tj. 74,7% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W kontrolowanych jednostkach zbadano około 3,9 tys. dowodów księgowych dotyczących transakcji o łącznej wartości 69.102,1 mln zł.

Ocenę prawidłowości ksiąg rachunkowych w kontrolowanych jednostkach wydano uogólniając wyniki badania próby na całość dowodów objętych badaniem. Przyjęto jednolite kryteria dotyczące wartości nieprawidłowości uznawanych za istotne i z tego względu skutkujących obniżeniem oceny. Dopuszczalny tolerowany poziom błędów przy badaniu wiarygodności wyznaczony był oddzielnie dla nieprawidłowości wpływających na sprawozdania roczne i bieżące i wynosił odpowiednio 1,5%

i 2,25% wartości dowodów objętych oceną, a w przypadku nieprawidłowości o charakterze formalnym, określony został jako 5% wartości dowodów objętych oceną.

Badanie ksiąg rachunkowych polegało w szczególności na sprawdzeniu:

- przyjętych zasad rachunkowości oraz dokumentacji opisującej te zasady, pod kątem zgodności z przepisami prawa,
- zgodności sald kont księgi głównej na dzień 1 stycznia 2016 r. z saldami na dzień 31 grudnia 2015 r. tj. zachowania zasady ciągłości bilansowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości,
- wewnętrznej spójności danych dziennika i zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2016 r.,
- prawidłowości dokumentowania operacji gospodarczych i ujmowania ich w księgach rachunkowych zgodnie z treścią ekonomiczną,
- kompletności i sprawdzalności ksiąg rachunkowych oraz
- prawidłowości przeprowadzenia inwentaryzacji należności i zobowiązań.

Badaniem objęto próbę dowodów księgowych dobraną w głównej mierze metodą statystyczną, uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru transakcji proporcjonalnie do jej wartości (metoda MUS). Wielkość próby uzależniona była od wyników analizy ryzyka, która uwzględniała między innymi dotychczasowe wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli oraz ocenę organizacji systemu rachunkowości, a także efekty przeglądu analitycznego. Dodatkowo 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 2016 r.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych, stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi te obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo. Skala oraz charakter nieprawidłowości i uchybień stwierdzonych u dziewięciu dysponentów były na tyle mało istotne, że nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych i dotyczyły między innymi nieprawidłowości w zakresie przeprowadzenia i udokumentowania inwentaryzacji, braku ciągłości zapisów w dzienniku księgowym oraz odpowiedniego przeliczania operacji gospodarczych w walutach obcych, a także niewłaściwego ujmowania w księgach operacji dotyczących należności, co skutkowało między innymi ich zawyżeniem. Nieprawidłowości te były spowodowane między innymi niewłaściwym funkcjonowaniem komputerowych programów finansowo-księgowych, błędną interpretacją przepisów przez służby księgowe, a także brakami nadzoru w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i gospodarowania składnikami majątku jednostek.

### 3. Sprawozdawczość budżetowa

Przeprowadzono kontrolę rocznych sprawozdań budżetowych za 2016 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem izb celnych (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 Unii Europejskiej 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 Unii Europejskiej na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywach finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Zbadano sprawozdania dysponentów 104 części budżetowych oraz 189 dysponentów budżetu państwa III stopnia. W 37 częściach, w których wydatkowano środki z budżetu środków europejskich, skontrolowano 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.

Za sporządzenie wyżej wymienionych sprawozdań, zgodnie z obowiązującymi przepisami, odpowiadają kierownicy kontrolowanych jednostek. 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 w sprawozdaniach jednostkowych z ewidencji księgowej.

Badanie sprawozdań zostało zaplanowane i przeprowadzone w taki sposób, aby uzyskać racjonalną pewność<sup>339</sup>, pozwalającą na wyrażenie o nich opinii. We wszystkich kontrolowanych jednostkach poprzedzone zostało badaniem wybranych elementów systemu kontroli zarządczej, aby upewnić się czy system ten zapewnia kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. U 20-u wybranych dysponentów części budżetowych, poprzedzone zostało również kontrolą ksiąg rachunkowych, aby upewnić się czy księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami i były rzetelne, a dane z nich wynikające wiarygodne. Wszystkie kontrolowane sprawozdania zostały także sprawdzone pod kątem terminowości oraz prawidłowości ich sporządzenia pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sprawozdania 101 dysponentów części budżetowych (97,1%), w tym 19 z 20 dysponentów u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych. Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia do sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) oraz sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2016 r. (Rb-N) sporządzonego przez dysponenta części *Obsługa długu Skarbu Państwa*. W sprawozdaniach tych ujęto zawyżoną o 15.818,7 tys. zł kwotę należności z tytułu wypłaconej przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie. W sprawozdaniu Rb-N nie wykazano ponadto należności długoterminowych z tytułu przejętych przez Skarb Państwa obligacji krajowych instytucji finansowych oraz przedsiębiorstw w łącznej

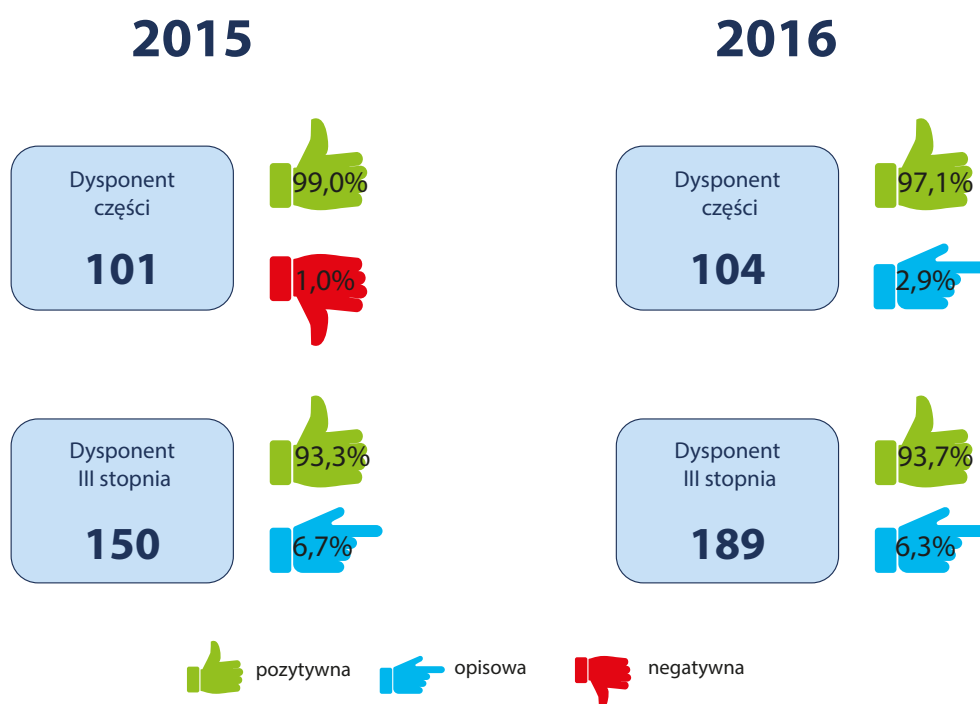
<sup>339</sup> Zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej racjonalna pewność to wysoki, ale nie absolutny poziom ufności.



kwocie 15.176,0 tys. zł. Powyższe sprawozdania zostały skorygowane w trakcie kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Sprawozdania dysponenta części *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu* zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym, jednak dane wykazane w sprawozdaniu Rb-28 i Rb-BZ1, pomimo że odzwierciedlały stan faktyczny, nie były zgodne z ewidencją księgową, przede wszystkim w zakresie danych o zaangażowaniu wydatków budżetowych, a także planu wydatków w układzie zadaniowym, który nie był ewidencjonowany w systemie finansowo-księgowym. Nierzetelnie sporządzono także sprawozdanie Rb-BZ1 dysponenta części *Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych*, ponieważ w sprawozdaniu tym wykazana została nieprawidłowa wartość miernika jednego z trzech realizowanych działań.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe sporządzone przez 177 dysponentów III stopnia (93,7% skontrolowanych). Do pozostałych sprawozdań Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia. W sprawozdaniach Rb-28 Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych i jego jednostek podległych nie wykazano zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia, uposażenia lub nagrody rocznej, z powodu nieuwjęcia tych danych w księgach rachunkowych jednostek. W trakcie kontroli ustalono, że między innymi w rozdziale *Wojska Lądowe* zaniżono zobowiązania z tego tytułu co najmniej o 3.554,4 tys. zł. W pozostałych jednostkach stwierdzono przede wszystkim nieprawidłowości w wykazywaniu należności polegające na ich zawyżaniu bądź zaniżaniu, co wynikało najczęściej z nieskuteczności systemu kontroli zarządczej, w tym braku odpowiednich procedur w zakresie kontroli sporządzania sprawozdań.

Infografika 26. Opinia Najwyższej Izby Kontroli o sprawozdaniach w latach 2015–2016



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że prokuratury apelacyjne nie sporządziły sprawozdań budżetowych według stanu na dzień 3 marca 2016 r., tj. na dzień ich zniesienia. Na podstawie doku-

mentów i ewidencji księgowej prokuratur apelacyjnych, sprawozdania te sporządziły prokuratury regionalne, ale wyłącznie dla potrzeb Prokuratury Krajowej. Ze względu na ograniczoną funkcjonalność systemu obsługi budżetu państwa TREZOR, sporządzono je poza tym systemem, w formie papierowej. Zgodnie z § 10 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, sprawozdania sporządza się w formie dokumentu elektronicznego. Naruszony został § 5 pkt 2 tego rozporządzenia, na podstawie którego dane w sprawozdaniu powinny być wykazane na dzień zniesienia prokuratur apelacyjnych. Sprawozdania budżetowe prokuratur regionalnych sporządzane były w systemie TREZOR w układzie narastającym od początku roku do końca 2016 r., tj. z uwzględnieniem stanu środków na rachunkach bankowych, dochodów i wydatków prokuratur apelacyjnych zniesionych z dniem 3 marca 2016 r. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, ograniczona funkcjonalność systemu TREZOR nie pozwala na rzetelne wywiązywanie się przez dysponentów z obowiązków sprawozdawczych oraz powoduje brak przejrzystości w zakresie wykonania budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że dane wykazane w sprawozdaniach łącznych wynikają ze sprawozdań jednostkowych, a dane w sprawozdaniach jednostkowych, zgodne są z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały kontrolę prawidłowości sporządzanych sprawozdań. Ponadto, u wszystkich dysponentów, u których kontrolowano księgi rachunkowe, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej<sup>346</sup>, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>347</sup>, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>348</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła również sprawozdania w kontrolowanych agencjach wykonawczych i państwowych funduszach celowych oraz państwowych osób prawnych.

W wyniku kontroli wykonania planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji stwierdzono, że w sprawozdaniach Rb-33 – z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego, sporządzonych przez centralę Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w zakresie Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz w sprawozdaniach zbiorczych tych funduszy, niezgodne były dane dotyczące stanu środków obrotowych na koniec okresu sprawozdawczego, prezentowane w różnych pozycjach tego samego sprawozdania. Wynikało to z niedostosowania obowiązującego w 2016 r. wzoru sprawozdania Rb-33 do nowego układu formularza planistycznego, zmienionego w stosunku do roku 2015 zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016. W planie finansowym, z katalogu kosztów wyłączono koszty inwestycji oraz dodano koszty amortyzacji, co miało wpływ na zmianę nie tylko stanu środków obrotowych, lecz również stanu

<sup>340</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

<sup>341</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz.1773).

<sup>342</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz.1766).

aktywów netto funduszu. Z tego powodu pozycje planu finansowego oraz sprawozdania z jego wykonania były niespójne co do treści ekonomicznej. W konsekwencji spowodowało to niezgodność danych prezentowanych w sprawozdaniach Rb-33. Jak wynika z ustaleń kontroli o niezgodnościach tych dysponent Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji informował Ministerstwo Finansów. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek *de lege ferenda* dotyczący konieczności dostosowania wzoru sprawozdania Rb-33 do struktury planu finansowego państwowych funduszy celowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również, że w sporządzonych przez dysponenta Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej sprawozdaniach z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33 i Rb-40), przychody i koszty zaprezentowano częściowo w ujęciu kasowym, tj. według rzeczywistych wpływów i wypłat środków pieniężnych w 2016 r., a częściowo w ujęciu memoriałowym, tj. w kwotach dotyczących roku 2016 niezależnie od terminu ich wpływu lub wypłaty. Uniemożliwiało to poprawną interpretację danych zbiorczych. Nieprawidłowość ta była konsekwencją niewprowadzenia odpowiednich procedur dla jednostek sporządzających sprawozdania pomocnicze Funduszu.

Sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców zostały sporządzone terminowo na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Nie przedstawiały one jednak prawidłowej struktury kosztów i wydatków. Wynikało to z niewyodrębnienia w umowie na realizację systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców wynagrodzenia za poszczególne elementy przedmiotu zamówienia, w tym wynagrodzenia z tytułu udzielonej licencji. Spowodowało to, że nie było możliwe prawidłowe ewidencjonowanie ponoszonych kosztów w układzie klasyfikacji budżetowej obejmującej wydatki bieżące i majątkowe. W konsekwencji jednostka kwalifikowała całość wydatków wynikających z realizacji umowy do wydatków bieżących, podczas gdy z analizy umowy wynika, że zdecydowana większość wydatków miała charakter wydatków majątkowych.

## VII. ROZLICZENIE BUDŻETU W UKŁADZIE ZADANIOWYM

- **Układ zadaniowy wydatków budżetu państwa w 2016 r., podobnie jak w ubiegłych latach nie stanowił skutecznego narzędzia efektywnego planowania i realizowania wydatków publicznych.**
- **Dysponentci części budżetowych sprawowali nadzór oraz kontrolę efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, lecz podobnie jak w latach ubiegłych ich działania nie były w pełni skuteczne.**
- **Część mierników sformułowanych przez dysponentów była błędnie skonstruowana, co uniemożliwiało ocenę prawidłowości realizacji niektórych zadań publicznych.**
- **Mierniki dla części zadań nie zostały osiągnięte na poziomie zaplanowanym przez dysponentów.**

Układem zadaniowym budżetu państwa nazywa się – zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych – zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:

- a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
- b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, wraz z określeniem dla poszczególnych zadań i podzadań:
  - celu ich realizacji,
  - mierników stopnia realizacji tych celów,
  - bazowych (wyjściowych) i docelowych (planowanych) wartości przyjętych mierników.

Zgodnie z art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych cele i mierniki stopnia realizacji tych celów, a także bazowe i docelowe wartości mierników dla funkcji państwa (najwyższego poziomu układu zadaniowego) Rada Ministrów określa w corocznie uchwalanym (aktualizowanym) Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. W okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok 2016 obowiązywał *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2015–2018*, uchwalony przez Radę Ministrów dnia 28 kwietnia 2015 r.<sup>343</sup> W 2016 r. został on zastąpiony przez *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2016–2019*, uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 26 kwietnia 2016 r.<sup>344</sup>

Na Radę Ministrów nałożono w ustawie o finansach publicznych obowiązek przedstawienia:

- układu zadaniowego odpowiadającego planowanym wydatkom budżetowym – wraz z projektem ustawy budżetowej (art. 142 pkt 10 i 11),
- sprawozdania z wykonania układu zadaniowego – wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa (art. 182 ust. 2 pkt 5),

a na dysponentów części budżetowych – obowiązek prowadzenia ewidencji wykonania budżetu państwa w układzie zadaniowym i sporządzania odpowiednich sprawozdań (półrocznych i rocznych)<sup>345</sup>.

<sup>343</sup> M. P. poz. 389.

<sup>344</sup> M. P. poz. 454.

<sup>345</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających

Istota układu zadaniowego polega na powiązaniu wydatków budżetowych z efektami osiąganymi – bezpośrednio lub pośrednio – dzięki zrealizowanym wydatkom. Podejście zadaniowe powinno być wykorzystywane zarówno na etapie planowania – przez powiązanie planowanych wydatków z zakładanymi efektami, jak też w toku wykonywania budżetu i przy rozliczeniu wykonania budżetu państwa. Celem ostatecznym jest więc zapewnienie odpowiedniej efektywności wydatków publicznych i stworzenie jasnej podstawy do oceny tej efektywności. Aby układ zadaniowy mógł spełniać taką funkcję, konieczne jest jednak spełnienie pewnych warunków, z których jako szczególnie istotne wskazać należy:

- właściwe określenie układu zadań i ich celów,
- właściwy dobór mierników stopnia realizacji zadań,
- ścisłe powiązanie metod planowania wydatków z założeniami dotyczącymi postulowanego poziomu realizacji celów zadań,
- prowadzenie w sposób ciągły analiz relacji nakładów na poszczególne zadania i stopnia realizacji celów tych zadań – w toku realizacji tych zadań,
- wyciągania wniosków z tych analiz zarówno dotyczących realizacji budżetu bieżącego, jak i sposobu jego planowania na lata następne.

Przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli – w odniesieniu do układu zadaniowego – było zarówno wypełnianie przez zobowiązane organy administracji rządowej formalnych wymagań dotyczących projektowania budżetowania zadaniowego, jak i ocena sposobu wykorzystania budżetowania zadaniowego w gospodarowaniu środkami budżetowymi.

Podstawą do sporządzenia projektu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym był projekt planu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz obowiązujący w pracach nad projektem ustawy budżetowej na rok 2016 katalog funkcji, zadań, podzadań i działań układu zadaniowego. Katalog ten został określony w załączniku nr 49 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (dalej: nota budżetowa). Katalog obejmował 22 funkcje, 89 zadań, 276 podzadań i 894 działań.

W katalogu na rok 2016 dokonano zmniejszenia liczby zadań ze 112 w 2015 r. do 89 w 2016 r. Uporządkowany i uproszczony został także katalog podzadań i działań. W celu ułatwienia dysponentom późniejszego przypisania wydatków do odpowiednich działań na 2016 r., w Ministerstwie Finansów opracowano tabele indykatywnych powiązań układu zadaniowego na 2016 r. z odpowiednimi pozycjami z 2015 r. na poziomie działań.<sup>346</sup>

---

siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U z 2017 r. poz. 760), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 298, poz.1766).

<sup>346</sup> <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadaniowy/katalog-2016>.

Tabela 51. Liczba zadań według funkcji państwa w latach 2015–2016

| Funkcje państwa |                                                                    | 2015 | 2016 |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------|------|------|
| OGÓŁEM          |                                                                    | 112  | 89   |
| 1               | Zarządzanie państwem                                               | 10   | 11   |
| 2               | Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny                     | 5    | 5    |
| 3               | Edukacja, wychowanie i opieka                                      | 2    | 2    |
| 4               | Zarządzanie finansami państwa                                      | 4    | 3    |
| 5               | Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa                            | 3    | 2    |
| 6               | Polityka gospodarcza kraju                                         | 12   | 5    |
| 7               | Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo              | 4    | 3    |
| 8               | Kultura fizyczna                                                   | 4    | 2    |
| 9               | Kultura i dziedzictwo narodowe                                     | 3    | 2    |
| 10              | Nauka polska                                                       | 2    | 2    |
| 11              | Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic                 | 4    | 5    |
| 12              | Środowisko                                                         | 7    | 5    |
| 13              | Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny                      | 5    | 5    |
| 14              | Rynek pracy                                                        | 3    | 3    |
| 15              | Polityka zagraniczna                                               | 6    | 3    |
| 16              | Sprawy obywatelskie                                                | 7    | 5    |
| 17              | Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju                           | 5    | 2    |
| 18              | Sprawiedliwość                                                     | 6    | 7    |
| 19              | Infrastruktura transportowa                                        | 5    | 5    |
| 20              | Zdrowie                                                            | 5    | 5    |
| 21              | Polityka rolna i rybacka                                           | 7    | 6    |
| 22              | Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna | 3    | 1    |

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Zmieniony został zakres przedmiotowy oraz charakter dotychczasowej funkcji 22 *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*, która ma obecnie ograniczony, techniczny charakter. W efekcie większość wydatków ujmowanych do roku 2015 w funkcji 22 jest obecnie klasyfikowana w innych funkcjach.

Fakt ograniczenia liczby kategorii (poza funkcjami) wyróżnianych w układzie zadaniowym nie budzi zastrzeżeń. Zwrócić należy jednak uwagę na fakt, że dokonane w 2015 r. zmiany struktury układu zadaniowego są drugą tego typu operacją przeprowadzaną na przestrzeni pięciu lat. Zmiany takie wiążą się z brakiem pełnej porównywalności danych o budżecie zadaniowym, a przez to utrudniają analizę długookresowych trendów zmian struktury zadaniowej wydatków publicznych.

Do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 przekazanej do Sejmu RP dołączono dokument zatytułowany *Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2016. Skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na 2016 rok i dwa kolejne lata*. Częścią tego dokumentu był aneks tabelaryczny zawierający wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na 2016 rok w układzie zadań państwa. Dla poszczególnych zadań określono:

- wielkości planowanych wydatków z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich,



- cel zadania,
- bazowe i planowane wartości miernika (lub mierników – nota budżetowa dopuszcza określenie trzech mierników dla zadania) stopnia realizacji celów zadania, przy czym dla czterech zadań – trzech z funkcji 1 – *Zarządzanie państwem* i jednego tożsamego z „pomocniczą” funkcją 22 – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna* zrezygnowano z określenia mierników ich wykonania.

Układ zadaniowy budżetu na rok 2016 sporządzono na podstawie materiałów przekazanych przez dysponentów części budżetowych. W materiałach tych zaplanowano wydatki w 1.217 pozycjach klasyfikacyjnych – w 22 funkcjach, 89 zadaniach, 270 podzadaniach i 836 działaniach. Struktura funkcji, zadań, podzadań i działań układu zadaniowego na rok 2016 r. była zgodna z katalogiem określonym w nocie budżetowej, z tym że Minister Finansów, działając na podstawie ust. 67 pkt 6 tiret pierwsze załącznika nr 53 do noty budżetowej, w trakcie roku budżetowego wyraził zgodę na wyodrębnienie jednego nowego podzadania i pięciu nowych działań<sup>347</sup>.

W toku kontroli stwierdzono, że w Ministerstwie Finansów nie prowadzono rejestru zmian katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w przypadku wyodrębnienia większej liczby nowych działań lub podzadań, których nie można było przewidzieć na etapie konstruowania struktury układu zadaniowego, brak rejestru zmian utrudni ustalenie aktualnej postaci układu zadaniowego.

Wydatki w układzie zadań państwa zaplanowano ogółem w wysokości 440.169,1 mln zł, w tym dla budżetu państwa 368.528,5 mln zł, dla budżetu środków europejskich 71.640,5 mln zł. Zbiorcze kwoty wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz kwoty dla poszczególnych części budżetowych były w układzie zadaniowym – z kilkoma wyjątkami dotyczącymi niewielkich kwot – zgodne z projektem ustawy budżetowej<sup>348</sup>. Uwagę zwraca fakt, iż rozbieżności te – dotyczące dokumentów sporządzonych w 2015 r. – zostały skorygowane dopiero po ich wskazaniu w toku kontroli budżetowej prowadzonej na początku 2017 r.

<sup>347</sup> Nowe wyodrębnione działania w ramach istniejących podzadań to: 18.7.2.8. *Nieodpłatna pomoc prawna oraz edukacja prawna* (wnioskowało Ministerstwo Sprawiedliwości), 13.4.1.5. *Pomoc państwa w wychowaniu dzieci* (działanie wyodrębnione przez Ministerstwo Finansów w związku z Programem Rodzina 500 plus) oraz 16.3.1.4. *Wsparcie działalności Kościołów i innych związków wyznaniowych z Funduszu Kościelnego* (wnioskowało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji). Ponadto utworzono jedno podzadanie 16.5.3. *Kształtowanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni* z dwoma działaniami: 16.5.3.1. *Inicjowanie oraz monitorowanie zmian legislacyjnych w zakresie cyberbezpieczeństwa* oraz 16.5.3.2. *Wsparcie podmiotów zobowiązanych do zapewnienia cyberbezpieczeństwa* (wnioskowało Ministerstwo Cyfryzacji).

<sup>348</sup> Rozbieżności wystąpiły w planie wydatków dwóch części budżetowych: Województwo kujawsko-pomorskie oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Suwałkach.

Tabela 52. Planowane wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2016 r. w układzie funkcji państwa – w relacji do budżetu 2015

| Wyszczególnienie |                                                                    | 2015      | 2016      |                |                             | 3:2   |
|------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|----------------|-----------------------------|-------|
|                  |                                                                    | Ogółem    | Ogółem    | Budżet państwa | Budżet środków europejskich |       |
|                  |                                                                    | mln zł    |           |                |                             | %     |
| 1                |                                                                    | 2         | 3         | 4              | 5                           | 6     |
| OGÓŁEM           |                                                                    | 417.958,0 | 440.169,1 | 368.528,5      | 71.640,5                    | 105,3 |
| 1                | Zarządzanie państwem                                               | 1.516,8   | 2.268,4   | 2.254,8        | 13,6                        | 149,5 |
| 2                | Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny                     | 15.272,5  | 16.255,7  | 16.195,1       | 60,6                        | 106,4 |
| 3                | Edukacja, wychowanie i opieka                                      | 57.549,0  | 59.532,2  | 59.098,5       | 433,7                       | 103,4 |
| 4                | Zarządzanie finansami państwa                                      | 122.458,2 | 126.741,7 | 91.930,4       | 34.811,3                    | 103,5 |
| 5                | Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa                            | 232,5     | 255,1     | 255,1          | 0                           | 109,7 |
| 6                | Polityka gospodarcza kraju                                         | 5.590,3   | 4.054,5   | 1.977,7        | 2.076,8                     | 72,5  |
| 7                | Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo              | 1.245,8   | 1.206,9   | 1.191,0        | 15,8                        | 96,9  |
| 8                | Kultura fizyczna                                                   | 262,1     | 298,6     | 298,6          | 0                           | 114,0 |
| 9                | Kultura i dziedzictwo narodowe                                     | 2.080,6   | 2.320,9   | 2.209,6        | 111,4                       | 111,6 |
| 10               | Nauka polska                                                       | 7.508,9   | 7.644,1   | 6.083,0        | 1.561,0                     | 101,8 |
| 11               | Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic                 | 30.032,8  | 27.760,1  | 27.760,1       | 0                           | 92,4  |
| 12               | Środowisko                                                         | 3.827,1   | 2.828,5   | 973,4          | 1.855,1                     | 73,9  |
| 13               | Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny                      | 95.695,0  | 116.932,4 | 116.721,2      | 211,2                       | 122,2 |
| 14               | Rynek pracy                                                        | 1.984,6   | 2.236,2   | 1.217,3        | 1.018,9                     | 112,7 |
| 15               | Polityka zagraniczna                                               | 1.062,6   | 1.775,2   | 1.775,2        | 0                           | 167,1 |
| 16               | Sprawy obywatelskie                                                | 1.421,0   | 1.209,0   | 1.192,6        | 16,4                        | 85,1  |
| 17               | Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju                           | 12.532,3  | 11.682,4  | 2.060,6        | 9.621,8                     | 93,2  |
| 18               | Sprawiedliwość                                                     | 9.951,7   | 10.631,0  | 10.579,6       | 51,4                        | 106,8 |
| 19               | Infrastruktura transportowa                                        | 14.912,9  | 17.051,5  | 9.356,7        | 7.694,8                     | 114,3 |
| 20               | Zdrowie                                                            | 10.199,5  | 9.453,3   | 9.152,1        | 301,2                       | 92,7  |
| 21               | Polityka rolna i rybacka                                           | 19.979,9  | 17.130,5  | 5.350,9        | 11.779,6                    | 85,7  |
| 22               | Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna | 2.642,0   | 900,9     | 895,0          | 5,8                         | 34,1  |

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Jak widać, dominującą rolę w strukturze wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich odgrywają wydatki związane z dwoma funkcjami państwa – funkcją 4 – *Zarządzanie finansami państwa* i funkcją 13 – *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*.

Wydatki ustalone dla funkcji 4 – *Zarządzanie finansami państwa* obejmują – między innymi – takie znaczące dla struktury budżetu państwa pozycje jak:

- obsługa długu Skarbu Państwa,
- wpłaty do budżetu Unii Europejskiej,
- wypłacane jako część subwencji ogólnej kwoty służące wyrównywaniu potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego.

Niemal połowę wydatków przypisanych do funkcji 4 stanowią – na etapie planowania budżetowego – rezerwy budżetowe, które w toku wykonywania budżetu zostaną przeniesione do innych kategorii wydatków. W efekcie udział funkcji 4 w zrealizowanych wydatkach jest zawsze znacząco mniejszy niż na etapie konstrukcji budżetu. Duży udział rezerw budżetowych w strukturze planowanych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich<sup>349</sup> powoduje przy tym, że bardzo trudne jest rzetelne porównanie danych o wykonaniu wydatków z danymi z pierwotnego planu.

O wysokim udziale wydatków przypisanych do funkcji 13 – *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* decyduje fakt, iż do funkcji tej zaliczane są wszystkie wydatki budżetowe na wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych, a także wydatki na różnego typu świadczenia z zakresu polityki społecznej. Udział tej grupy wydatków w ogólnej kwocie wydatków budżetowych został w 2016 r. znacząco zwiększony w wyniku uruchomienia Programu *Rodzina 500 plus*, którego koszty planowane na trzy kwartały roku 2016 wynosiły ponad 4,5% ogólnej kwoty wydatków budżetowych. Podkreślić należy, że chociaż wydatki związane z funkcją 13 stanowią prawie 1/3 wydatków budżetu państwa, ich udział w wydatkach budżetu państwa jest niższy od udziału tej grupy wydatków w wydatkach całego sektora finansów publicznych.

W strukturze wydatków według funkcji państwa nie zaszły, poza wspomnianymi efektami uruchomienia Programu *Rodzina 500 plus*, większe zmiany, chociaż widoczne jest pewne obniżenie udziału wydatków w tych sferach działalności państwa, które w największym stopniu korzystają ze środków unijnych. Duży wzrost udziału wydatków związanych z funkcją 1 – *Zarządzanie państwem* ma swe źródło głównie w zmianach klasyfikacyjnych, a w szczególności w przeniesieniu do funkcji 1 zadań statystyki publicznej i zastosowaniu bardziej rygorystycznego podejścia do klasyfikowania wydatków do funkcji 22.

Z ustalonego w nocie budżetowej trybu prac nad projektem ustawy budżetowej wynika, że:

- projekty planów dochodów i wydatków winny być przez dysponentów części budżetowych opracowane zgodnie z założeniami przyjętymi w obowiązującym Wieloletnim Planie Finansowym Państwa,
- podstawą do opracowania przez dysponentów szczegółowych planów wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich są przekazane przez Ministra Finansów oraz innych ministrów wskazanych w nocie budżetowej wstępne kwoty wydatków dla poszczególnych części budżetowych,
- projekt planu wydatków w układzie zadaniowym (wraz z proponowanymi wartościami docelowymi mierników) przekazywany jest Ministrowi Finansów jednocześnie z projektem planu wydatków sporządzonym w układzie zgodnym z klasyfikacją budżetową.

Taka sekwencja działań oznacza, że podział dostępnej puli środków pomiędzy dysponentów części budżetowych dokonywany jest przed określeniem szczegółowych, skwantyfikowanych w postaci docelowych wartości mierników, celów działań dysponentów części budżetowych, przy czym wieloletnia praktyka wskazuje, że wstępne kwoty wydatków niemal całkowicie determinują ostateczny kształt budżetu uchwalanego w ustawie budżetowej. W efekcie budżet zadaniowy ma charakter

<sup>349</sup> W 2016 r. wynosił on – łącznie dla budżetu państwa i budżetu środków europejskich – 13%, w tym dla budżetu środków europejskich – 48,6%.

wtórny wobec budżetu zestawianego w sposób tradycyjny, w układzie części budżetowych. Budżet państwa jest zatem bardziej planem finansowania instytucji publicznych niż planem wykorzystania środków publicznych w celu zrealizowania precyzyjnie określonych zadań poszczególnych instytucji i organów władzy publicznej. Oznacza to w istocie rzeczy daleko idącą marginalizację znaczenia budżetu zadaniowego.

W trakcie kontroli ocenie poddano prawidłowość formułowania mierników określonych dla poszczególnych pozycji klasyfikacyjnych budżetu zadaniowego. Zgodnie z wyrażoną w ust. 68 pkt 4 załącznika nr 53 do noty budżetowej zasadą, mierniki powinny:

- odnosić się do tego, na co dysponenti realizujący zadania publiczne mają wpływ,
- w miarę możliwości opierać się na danych opracowywanych przez dysponentów w związku z realizacją określonych zadań publicznych,
- dostępnych w terminach umożliwiających sporządzanie sprawozdań budżetowych, w układzie zadaniowym.

Nie dopuszcza się mierników o wartościach opisowych, logicznych lub ukazujących poziom lub dynamikę finansowania.

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2016 r. – zarówno prowadzona w Ministerstwie Finansów, jak i u dysponentów innych części budżetowych, wykazała dość liczne przypadki odstępstw od reguł określonych w nocie budżetowej.

Cele i mierniki dla zadań definiowane były przez podmioty wiodące w realizacji poszczególnych zadań budżetowych, w tym w szczególności przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, którzy – zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej<sup>350</sup> – inicjują, opracowują i koordynują wykonanie polityki Rady Ministrów. Mierniki wykonania podzadań i działań były natomiast ustalane przez dysponentów części budżetowych, a ponieważ niektóre podzadania i działania realizowane były w kilku różnych częściach budżetowych możliwa była sytuacja, w której wykonanie tego samego podzadania lub działania oceniane było u różnych dysponentów na podstawie wartości różnych mierników. Zauważyć należy, że w przypadku wojewodów prowadzi to do oceniania dokładnie takich samych zadań według różnych kryteriów.

W nocie budżetowej dopuszczono możliwość odstąpienia od definiowania mierników realizacji zadań i podzadań, których pomiar nie znajduje uzasadnienia ze względu na specyfikę zadania publicznego, dysponenta lub kategorii wydatku. Z możliwości tej skorzystano w 2016 r. dla 4 zadań i 17 podzadań.

Wśród stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości przy definiowaniu mierników wskazać należy przede wszystkim przypadki akceptowania:

- mierników, których wartości nie mogą być dostępne w czasie, gdy sporządzane jest sprawozdanie z wykonania budżetu w układzie zadaniowym,
- mierników nieadekwatnych do zadań, których realizacja ma być oceniana na ich podstawie mierników o wartościach logicznych (tak/nie),
- różnych mierników dla oceny wykonania tego samego zadania w różnych jednostkach.

Przykładem wadliwych mierników są mierniki, które:

- 1) nie mają wartości:

<sup>350</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.

- dla zadania 6.2. *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa*, Ministerstwo Energii w sprawozdaniu rocznym Rb-BZ1 wskazało, iż dane o wartości wykonania miernika za 2016 r. o nazwie *Udział importu nośników energii w zużyciu energii ogółem (w %)* będą dostępne w czerwcu 2017 r.,
- 2) są nieadekwatne do zadań:
  - dla zadania 2.4. *Zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych* zdefiniowano miernik o nazwie *Ilość zrealizowanych przez podmioty publiczne zadań związanych z usuwaniem lub przeciwdziałaniem skutkom klęsk żywiołowych oraz ilość dofinansowanych podmiotów prywatnych poszkodowanych w wyniku działania żywiołu (w szt.)*,
  - dla zadania 8.2. *Sport wyczynowy* zdefiniowano miernik o nazwie *Pozycja Polski w światowym współzawodnictwie sportowym*,
  - dla zadania 12.4. *Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi* zdefiniowano miernik o nazwie *Liczba wydanych koncesji i decyzji zmieniających koncesje na działalność określoną w ustawie Prawo geologiczne i górnicze/liczba wydanych koncesji i decyzji zmieniających koncesje w roku poprzednim (w szt.)*,
  - dla zadania 13.5. *Działalność pożytku publicznego, społeczeństwo obywatelskie i gospodarka społeczna* zdefiniowano miernik o nazwie *Liczba organizacji pozarządowych w Polsce według Rejestru Stowarzyszeń, Innych Organizacji Społecznych i Zawodowych, Fundacji oraz Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego (w szt.)*,
  - dla zadania 21.6. *Regulacja i stabilizacja rynków rolnych i żywnościowych dla funkcji 21. Polityka rolna i rybacka* zdefiniowano miernik o nazwie *Wskaźnik ważony bezwzględnych zmian cen skupu podstawowych produktów rolnych (w %)*,
- 3) o wartościach logicznych:
  - dla zadania 11.2. Ministerstwo Obrony Narodowej oraz Agencja Wywiadu wskazali w sprawozdaniu rocznym Rb-BZ1 mierniki o wartości logicznej, to jest *Przyjęcie sprawozdań z działalności SWW i SKW przez organ nadrzędny (wartość logiczna: tak-1/nie-0)* oraz *zdolność struktur administracyjno-gospodarczych państwa do zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (wartość logiczna: tak-1/nie-0)*,
- 4) mają nieznaną definicję:
  - dla zadania 2.1. *Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości* zdefiniowano miernik o nazwie *Średniookresowy wskaźnik zagrożenia*,
  - dla zadania 2.5. *Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP* zdefiniowano miernik o nazwie *Wskaźnik sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą i migracjami (w %)*,
  - dla zadania 18.7. *Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego* zdefiniowano dwa mierniki o nazwach *Sprawiedliwość w sprawach karnych (wg metodologii World Justice Project)* oraz *Sprawiedliwość w sprawach cywilnych (wg metodologii World Justice Project)*.

Przykładem mierników, które nie pozwalają mierzyć stopnia osiągnięcia zadania/ podzadania są także mierniki przyjęte w:

- Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji dla zadania: *1.8 Ochrona wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji* wyznaczono trzy nowe cele i trzy mierniki. Dla celu 1: *Zapewnienie odbiorcom dostępu do pluralistycznej oferty, swobody wypowiedzi oraz debaty publicznej* przyjęto miernik: *liczba skarg dotyczących naruszeń swobody wypowiedzi i debaty publicznej oraz pluralizmu w mediach w odniesieniu do wszystkich skarg wpływających do KRRiT*; z uwagi na to, że na wysokość miernika miały wpływ okoliczności niezależne od KRRiT i nie pozwala on na obiektywną ocenę podejmowanych działań na rzecz zapew-

- nienia swobody wypowiedzi i pluralizmu w mediach, KRRiT podjęła decyzję o zmianie miernika począwszy od 2017 r.,
- Ministerstwie Zdrowia dla podzadania 3.2.3. *Wsparcie procesu studiowania*, miernikiem był *procent studentów otrzymujących stypendium o charakterze socjalnym*; tak skonstruowany miernik nie wskazuje stopnia realizacji celu, którym jest zwiększenie dostępności wykształcenia wyższego dla studentów znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i studentów niepełnosprawnych, obrazuje tylko, jaki odsetek studentów z ich ogólnej liczby otrzymał stypendium socjalne; miernik nie uwzględnia liczby studentów w trudnej sytuacji materialnej lub niepełnosprawnych; Ministerstwo Zdrowia nie ma wpływu na liczbę studentów potrzebujących pomocy, ale ma wpływ na to, czy studenci, otrzymają pomoc, jeżeli będą jej potrzebować,
  - ramach budżetu zadaniowego Rzecznik Praw Pacjenta w 2016 r. realizował podzadanie 20.1.7. *Ochrona praw pacjenta*, którego celem była *Poprawa skuteczności przestrzegania i zapobieganie naruszeniom w zakresie praw pacjenta*; miernik dla podzadania określony jako „liczba prowadzonych spraw ...” dostarcza tylko informacji o liczbie realizowanych czynności w danym roku, nie pozwala on ocenić, czy doszło do poprawy skuteczności przestrzegania i zapobiegania naruszeniom w zakresie praw pacjenta (to jest celu podzadania).

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że sposób ustalania wartości niektórych mierników dla realizowanego zadania, a także dla podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, może uniemożliwiać skuteczne monitorowanie stopnia realizacji celów przez podległe jednostki. Przykładem tego jest miernik ustanowiony dla zadania 1.5. *Organizacja i przeprowadzanie wyborów w ramach funkcji 1. Zarządzanie państwem* realizowanego przez Krajowe Biuro Wyborcze<sup>351</sup>. Celem zadania było zapewnienie sprawnego i zgodnego z prawem przeprowadzenia wyborów i referendum. We wszystkich podzadaniach i działaniach wartości mierników realizacji celów osiągnęły założony poziom. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli centralne ustalanie wartości mierników pozbawia Szefa Krajowego Biura Wyborczego wiedzy na temat stopnia realizacji zadania, podzadań i działań przez poszczególne delegatury Krajowego Biura Wyborczego. W złożonych wyjaśnieniach Szef Krajowego Biura Wyborczego wskazała, że od 2017 roku ustalanie wartości mierników dla realizowanego zadania oraz podzadań i działań odbywać się będzie również na poziomie delegatur.

Pomimo że wojewodowie realizują te same zadania, podzadania i działania to mierniki do ich zwymiarowania są niejednolite. Ministrowie odpowiedzialni za poszczególne działy administracji rządowej nie podejmowali działań zmierzających do otrzymywania porównywalnych danych. Analizie poddano podzadania i działania oraz definicje mierników stosowane przez poszczególnych wojewodów. I tak dla czterech analizowanych podzadań (13.4.1., 16.1.3., 19.5.1. oraz 20.2.1.) ilość definicji mierników przyjętych przez poszczególnych wojewodów wynosiła odpowiednio dla poszczególnych podzadań 9, 11, 2 i 8. Dla działań (13.4.1.1., 16.1.3.1., 16.1.3.2. oraz 20.2.1.2.) ilość definicji mierników wynosiła odpowiednio 9, 10, 4 i 12. Przy takiej liczbie i różnorodności definicji mierników niemożliwe jest wyciągnięcie jakichkolwiek wniosków i porównanie stopnia realizacji celów przez wojewodów dla analizowanych przez nich podzadań i działań.

Przykładem ilustrującym tę tezę mogą być mierniki zdefiniowane dla działania 16.1.3.1. – *Wydawanie rozstrzygnięć i sporządzanie opinii w sprawach dotyczących obywatelstwa polskiego* oraz podzadania – 16.1.3. *Prowadzenie spraw dotyczących obywatelstwa polskiego i repatriacji* w ramach zadania

<sup>351</sup> Czas ustalenia wyników wyborów z 95% liczby komisji obwodowych (w godzinach).



– 16.1. – *Administracja publiczna i obsługa administracyjna obywatela*. Dla podzadania 16.1.3. zdefiniowano aż 11 różnych mierników, z tym, że tylko w przypadku dwóch definicji mierników są one tak samo zdefiniowane dla więcej niż jednego województwa. W przypadku działania 16.1.3.1. zdefiniowano 10 różnych mierników dla zwymiarowania tego działania, z tym, że dziewięć województw ma zdefiniowane różne mierniki, natomiast siedmiu wojewodów przyjęło taką samą definicję miernika. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku definicji mierników dla działania 20.2.1.2. – *Działalność zespołów ratownictwa medycznego oraz przebudowa, rozbudowa, remont i doposażenie szpitalnych oddziałów ratunkowych, centrów urazowych oraz zespołów ratownictwa medycznego z wyłączeniem lotniczych zespołów ratownictwa medycznego* oraz podzadania 20.2.1. – *Ratownictwo medyczne* realizowanych w ramach zadania 20.2. – *Ratownictwo medyczne*. W tym przypadku dla podzadania 20.2.1. zdefiniowano dziewięć różnych mierników, z czego pięć definicji dotyczyło zwymiarowania miernika dla więcej niż jednego województwa<sup>352</sup>.

Dla działania 20.1.1.2. zdefiniowano 12 mierników, z których tylko trzy definicje obowiązują w przypadku więcej niż jednego województwa:

- liczba jednostek Zespołów Ratownictwa Medycznego,
- liczba jednostek Państwowego Ratownictwa Medycznego,
- liczba wyjazdów Zespołów Ratownictwa Medycznego spełniających parametr czasu dotarcia do rzeczywistej, liczby wyjazdów w ujęciu %.

Przytoczone definicje mierników mają także ograniczoną przydatność do pomiaru skuteczności i efektywności realizacji podzadania lub działania. Szesnaście z dwiętnastu stwierdzonych w urzędach wojewódzkich nieprawidłowości dotyczyło ograniczonej przydatności miernika do pomiaru skuteczności i efektywności realizacji podzadania lub działania oraz jego niezgodności z notą budżetową to znaczy tego, że miernik nie wskazuje na stopień realizacji celu działalności państwa i nie odnosi się do tego na co dysponenci realizujący zadania publiczne mają wpływ.

Ograniczoną przydatność mierników dla pomiaru skuteczności i efektywności podzadania lub działania stwierdzono podczas kontroli sześciu wojewodów. I tak na przykład:

- w województwie podlaskim wojewoda nie miał wpływu na wykonanie przyjętych mierników takich jak liczba wniosków o świadczenie z pomocy społecznej, czy wykorzystanie miejsc w placówkach z programu *Maluch* (podzadanie 13.4.1.), udział jednostek samorządu terytorialnego w programie ministerialnym i liczba dzieci objętych pieczęcią zastępczą (podzadanie 13.4.2. i działanie 13.4.2.2.), liczba wniosków dotycząca wsparcia rodzin (działania 13.4.1.4. i 13.1.4.5.), liczba odwołań od decyzji organów I instancji (podzadania 16.1.1. i 16.1.3.), liczba przyjętych dokumentów paszportowych (działanie 16.1.1.4.), liczba przyjętych wniosków o obywatelstwo (działanie 16.1.3.1.),
- w województwie wielkopolskim przyjęto dla podzadania 13.4.1. *Wsparcie rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi* miernik określający dynamikę udzielonej pomocy (porównanie do roku poprzedniego); miernik nie pozwala na ocenę zaspokojenia potrzeb w zakresie pomocy; dla podzadania 16.1.1. *Ewidencja ludności, rejestracja stanu*

<sup>352</sup> – liczba zespołów ratownictwa medycznego na terenie województwa,  
 – stosunek liczby mieszkańców województwa do liczby zespołów ratownictwa medycznego funkcjonujących na terenie województwa w wymiarze całodobowym,  
 – stosunek liczby jednostek systemu państwowego ratownictwa medycznego do liczby mieszkańców województwa,  
 – mediana czasu dotarcia na miejsce zdarzenia w województwie w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców, mediana czasu dotarcia na miejsce zdarzenia w województwie poza miastami powyżej 10 tys. mieszkańców,  
 – ilość przeprowadzonych planowych kontroli jednostek Państwowego Ratownictwa Medycznego do ilości zaplanowanych kontroli jednostek Państwowego Ratownictwa Medycznego.

cywilnego oraz dokumenty tożsamości przyjęto miernik oparty na wartościach logicznych „liczba zasadnych skarg na działania organu I instancji” (urzędy gmin), na który dysponent nie ma wpływu.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła także, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych w części *Sprawy zagraniczne*, nie określiło podobnie jak w latach 2013-2015 mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w tym dla centrali Ministerstwa Spraw Zagranicznych, jako dysponenta III stopnia, co uniemożliwiło dokonanie efektywności i skuteczności realizacji planów na poziomie tych jednostek.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w Bazie mierników układu zadaniowego, zamieszczonej na stronie internetowej Ministerstwa znajdują się mierniki, które były kwestionowane przez Ministerstwo Finansów z uwagi na niespełnienie swojego zadania oraz mierniki, od których stosowania odstąpiono. Przykładowo miernik dla zadania 1.2. *Obsługa Parlamentu i jego organów w zakresie merytorycznym i organizacyjnym*: Ankieta badająca poziom zadowolenia posłów z działań podejmowanych przez Kancelarię Sejmu nie został usunięty z Bazy mierników pomimo tego, że Ministerstwo oceniło, że nie wyczerpuje on w pełni zakresu celu zdefiniowanego jako „Wsparcie Sejmu i jego organów w realizacji zadań, zapewnienie sprawnej i efektywnej obsługi ich działalności, zapewnienie posłom warunków niezbędnych do skutecznej realizacji obowiązków oraz ochrony praw wynikających ze sprawowania mandatu”, stwierdzając dalej, że miernik odnoszący się do poziomu zadowolenia posłów obejmuje wskazany cel jedynie fragmentarycznie i odpowiada raczej wymogom wewnętrznych potrzeb zarządczych”. Ministerstwo Finansów zwróciło się do dysponenta o przeanalizowanie adekwatności stosowanego miernika i wypracowanie innego lub dodatkowego miernika bądź też skorzystanie z możliwości odstąpienia od jego definiowania, określonej w załączniku nr 49 do rozporządzenia. Pomimo tego, że Kancelaria Sejmu odstąpiła od definiowania miernika zgodnie z sugestią Ministerstwa Finansów, miernik ten dalej funkcjonuje w Bazie mierników układu zadaniowego<sup>353</sup>.

Po uchwaleniu w lutym 2016 r. ustawy budżetowej dysponentci części budżetowych sporządzili, zgodnie z § 12 ust. 3 pkt 1 noty budżetowej nowy układ zadaniowy, dostosowany do uchwalonej ustawy budżetowej.

Łączna kwota wydatków budżetu państwa uchwalona przez Sejm różni się od kwoty przyjętej w projekcie ustawy budżetowej tylko o 20 mln zł, a więc o ok. 0,005% limitu wydatków dla całego budżetu państwa, w budżecie środków europejskich utrzymano kwotę wydatków zaproponowaną przez Radę Ministrów. Mimo to wydatki zaproponowane w nowym układzie zadaniowym dla poszczególnych funkcji państwa różniły się – i to w niektórych funkcjach dość wyraźnie – od kwot z układu zadaniowego przedstawionego wraz z projektem ustawy budżetowej.

<sup>353</sup> <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadaniowy/baza-miernikow>.

Tabela 53. Planowane wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2016 r. w układzie funkcji państwa – po uchwaleniu ustawy budżetowej

| Funkcje państwa                                                       | Układ zadaniowy do projektu ustawy budżetowej |                      | Układ zadaniowy do ustawy budżetowej |                      |       |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------|--------------------------------------|----------------------|-------|
|                                                                       | Ogółem                                        | w tym budżet państwa | Ogółem                               | w tym budżet państwa | 4 - 2 |
|                                                                       | mln zł                                        |                      |                                      |                      |       |
| 1                                                                     | 2                                             | 3                    | 4                                    | 5                    | 6     |
| Ogółem                                                                | 440.169,1                                     | 368.528,5            | 440.189,1                            | 368.548,5            | 20,0  |
| 1 Zarządzanie państwem                                                | 2.268,4                                       | 2.254,8              | 2.241,1                              | 2.227,6              | -27,3 |
| 2 Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny                      | 16.255,7                                      | 16.195,1             | 16.368,3                             | 16.307,7             | 112,6 |
| 3 Edukacja, wychowanie i opieka                                       | 59.532,2                                      | 59.098,5             | 59.451,7                             | 59.018,0             | -80,5 |
| 4 Zarządzanie finansami państwa                                       | 126.741,7                                     | 91.930,4             | 126.841,8                            | 92.030,4             | 100,1 |
| 5 Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa                             | 255,1                                         | 255,1                | 271,1                                | 271,1                | 16,0  |
| 6 Polityka gospodarcza kraju                                          | 4.054,5                                       | 1.977,7              | 4.066,9                              | 1.990,2              | 12,4  |
| 7 Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo               | 1.206,9                                       | 1.191,0              | 1.193,9                              | 1.178,1              | -12,9 |
| 8 Kultura fizyczna                                                    | 298,6                                         | 298,6                | 298,6                                | 298,6                | -0,1  |
| 9 Kultura i dziedzictwo narodowe                                      | 2.320,9                                       | 2.209,6              | 2.320,9                              | 2.209,5              | -0,1  |
| 10 Nauka polska                                                       | 7.644,1                                       | 6.083,0              | 7.644,1                              | 6.083,0              | 0,0   |
| 11 Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic                 | 27.760,1                                      | 27.760,1             | 27.760,5                             | 27.760,5             | 0,4   |
| 12 Środowisko                                                         | 2.828,5                                       | 973,4                | 2.832,7                              | 978,0                | 4,2   |
| 13 Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny                      | 116.932,4                                     | 116.721,2            | 116.842,9                            | 116.631,7            | -89,5 |
| 14 Rynek pracy                                                        | 2.236,2                                       | 1.217,3              | 2.232,7                              | 1.213,8              | -3,4  |
| 15 Polityka zagraniczna                                               | 1.775,2                                       | 1.775,2              | 1.837,8                              | 1.837,8              | 62,6  |
| 16 Sprawy obywatelskie                                                | 1.209,0                                       | 1.192,6              | 1.199,3                              | 1.182,9              | -9,7  |
| 17 Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju                           | 11.682,4                                      | 2.060,6              | 11.676,6                             | 2.054,7              | -5,8  |
| 18 Sprawiedliwość                                                     | 10.631,0                                      | 10.579,6             | 10.555,6                             | 10.504,2             | -75,4 |
| 19 Infrastruktura transportowa                                        | 17.051,5                                      | 9.356,7              | 17.051,4                             | 9.356,5              | -0,2  |
| 20 Zdrowie                                                            | 9.453,3                                       | 9.152,1              | 9.477,0                              | 9.176,1              | 23,7  |
| 21 Polityka rolna i rybacka                                           | 17.130,5                                      | 5.350,9              | 17.130,6                             | 5.351,0              | 0,1   |
| 22 Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna | 900,9                                         | 895,0                | 893,6                                | 887,1                | -7,2  |

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Zmiany układu planowanych wydatków są – w relacji do globalnych kwot wydatków – stosunkowo niewielkie. W budżecie państwa łączna kwota zmian w wydatkach przypisanych do poszczególnych funkcji równa była 0,2% wszystkich wydatków budżetu państwa, a w odniesieniu do wydatków budżetu środków europejskich była nieznaczna. Niezależnie od zmian kwot wydatków w nowym układzie zadaniowym wprowadzono również zmiany dotyczące mierników stopnia realizacji celów poszczególnych zadań, przy czym w niektórych przypadkach zmiany te nie miały związku ze zmia-

nami wydatków. Wskazać można między innymi takie przypadki, gdzie trzynastce mierników przyjętych w układzie zadaniowym z grudnia 2015 r. zostało pominiętych w nowym układzie – były wśród nich tak istotne mierniki jak na przykład liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych, ilość ograniczonej lub unikniętej emisji dwutlenku węgla, powierzchnia siedlisk wspartych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony, masa odpadów poddanych odzyskowi lub unieszkodliwieniu.

Dla zadania 1.5 *Organizacja i przeprowadzenie wyborów* planowaną wartość przyjętego w układzie zadaniowym miernika *Czas ustalenia wyników głosowania 95% komisji obwodowych (w godz.)* zmieniono po uchwaleniu ustawy budżetowej z 16 godzin na 19 godzin, mimo że ani zadania, ani budżet Krajowego Biura Wyborczego nie uległy zmianie.

Zgodnie z art. 174 pkt 2 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym natomiast na podstawie art. 175 ust. 1 pkt 4 tej samej ustawy dysponenti części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Sprawnie działająca kontrola sektora publicznego (a także nadzór realizowany w tym sektorze) warunkuje jego prawidłowe działanie, bowiem nie działają w nim mechanizmy ekonomiczne wymuszające efektywność i nie podlega on mechanizmom rynkowym. Uzasadnia to konieczność wprowadzenia innych gwarancji respektowania przez jednostki tego sektora reguł gospodarności, celowości i efektywności w gospodarowaniu środkami publicznymi.

Kontrola sprawowana w trybie art. 174 ustawy o finansach publicznych powinna więc obejmować weryfikację gospodarowania środkami publicznymi. Natomiast kontrola sprawowana przez Ministra Finansów i innych dysponentów części budżetowych (art. 175) stanowi element kontroli bieżącej, sprawowanej w ciągu roku budżetowego, której celem jest w szczególności dostarczenie informacji o przebiegu wykonania budżetu, zagrożeniach jego realizacji w porównaniu do ustalonego harmonogramu oraz układu wykonawczego. W razie wystąpienia zagrożeń mogą być na bieżąco podejmowane odpowiednie decyzje korygujące działalność danej jednostki.

Izbie nie przedłożono stosownych dokumentów potwierdzających podejmowane przez Ministra Finansów działania w ramach kontroli, w tym protokołów z narad roboczych z dysponentami i wynikających z nich wniosków i zaleceń itp. Nie przedstawiono również przykładów działań kontrolnych, w wyniku których mogła nastąpić poprawa efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym w roku 2016. Przedłożone Najwyższej Izbie Kontroli informacje i dokumenty dotyczą prac nad strukturą układu zadaniowego<sup>354</sup>, a z uwagi na opracowanie dokumentu w listopadzie 2015 roku nie mogły posłużyć do zmodyfikowania noty budżetowej na rok 2016. Natomiast drugi dokument, w którym, zdaniem Ministerstwa, opracowano kompleksową diagnozę obecnego systemu budżetowego, stanowiący część *Założeń reformy systemu budżetowego* został przyjęty przez Radę Ministrów dopiero 26 lipca 2016 r.<sup>355</sup>

Monitoring wydatków w kontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli jednostkach sprawowany był na podstawie danych, których źródłem były między innymi księgi rachunkowe, systemy informatyczne, informacje komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji działań objętych mierni-

<sup>354</sup> „Zmiany w systemie budżetu zadaniowego w 2016 r. Analiza własna i postulaty dysponentów”, w którym sformułowano postulaty uregulowania zasad wykonywania budżetu w układzie zadaniowym oraz dostosowania rozwiązań w zakresie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym do zmienionych rozwiązań w zakresie planowania.

<sup>355</sup> „Założenia reformy systemu budżetowego” przyjęte przez Radę Ministrów 26 lipca 2016 r., w którym zapisano, że „Obowiązek sprawowania przez Ministra Finansów ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym należy uznać za niemożliwy do wykonania, a więc nieracjonalny, a także nieprzystający do obowiązującego porządku prawnego, bowiem de facto wprowadza on nadrzędną rolę Ministra Finansów w stosunku do innych, równorzędnych organów administracji rządowej, tj. ministrów kierujących działami administracji rządowej”.

kami. Monitoring prowadzony był przez dysponentów części budżetowej zazwyczaj w okresach półrocznych i rocznych, niekiedy kwartalnie oraz sporadycznie w okresach miesięcznych, w niektórych przypadkach również na bieżąco. Co do zasady efektem prowadzonych analiz była korekta wartości docelowych odpowiednich mierników, aktualizowania układu zadaniowego, w tym wartości mierników realizacji celów, dokonania zmian w planie wydatków oraz dokonania blokad wydatków budżetu państwa bądź budżetu środków europejskich. Na podstawie uzyskanych danych prowadzono analizy, których rezultatem były między innymi zmiany planu finansowego i przesunięcia środków pomiędzy działaniami i jednostkami, korekta wartości docelowych i odpowiednich mierników. Wartości sprawozdawcze mierników za poprzedni rok służyły także jako punkt wyjścia do określenia wartości mierników na rok następny. W przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości formułowane również były zalecenia pokontrolne, które przekazywano kierownikom kontrolowanej jednostki wraz z terminem przedstawienia informacji o sposobie realizacji.

Izba stwierdza, że w wyniku monitoringu nie osiągnięto podstawowego celu budżetu zadaniowego czyli poprawy przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi oraz skuteczności w realizacji zadań publicznych. Efektem monitoringu co do zasady były zmiany planu finansowego i przesunięcia środków pomiędzy działaniami i jednostkami.

Źródłem informacji o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym są sporządzane przez wszystkich dysponentów części budżetowych roczne sprawozdania Rb-BZ1, zawierające dane o wydatkach budżetowych w układzie zadaniowym oraz o planowanych i zrealizowanych wartościach mierników realizacji celów zadań ujętych w układzie zadaniowym.

Tabela 54. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2015–2016 według sprawozdania Rb-BZ1

| Wyszczególnienie                 | J.m.     | Budżet państwa |                         | Budżet środków europejskich |                         | Ogółem    |                         |
|----------------------------------|----------|----------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------|-------------------------|
|                                  |          |                | w tym rezerwy budżetowe |                             | w tym rezerwy budżetowe |           | w tym rezerwy budżetowe |
| 2015                             |          |                |                         |                             |                         |           |                         |
| 1. Plan                          | mln zł   | 343.277,8      | 21.861,9                | 81.278,0                    | 38.166,9                | 424.555,8 | 60.028,8                |
| 2. Wykonanie                     | mln zł   | 331.743,4      |                         | 67.695,4                    |                         | 399.438,9 |                         |
| 2016                             |          |                |                         |                             |                         |           |                         |
| 3. Projekt ustawy budżetowej     | mln zł   | 368.528,5      | 22.355,9                | 71.640,5                    | 34.803,3                | 440.169,1 | 57.159,2                |
| 3 : 1                            | 2015=100 | 107,4          |                         | 88,1                        |                         | 103,7     |                         |
| 4. Ustawa budżetowa              | mln zł   | 368.548,5      | 22.355,9                | 71.640,5                    | 34.803,3                | 440.189,1 | 57.159,2                |
| 4 : 1                            | 2015=100 | 107,4          | 102,3                   | 88,1                        | 91,2                    | 103,7     | 95,2                    |
| 5. Plan po zmianach <sup>1</sup> | mln zł   | 368.528,5      | 2.977,5                 | 71.640,6                    | 15.324,2                | 440.189,1 | 18.321,7                |
| 6. Wykonanie                     | mln zł   | 360.092,8      |                         | 51.700,7                    |                         | 411.793,5 |                         |
| 6 : 2                            | 2015=100 | 108,5          |                         | 76,4                        |                         | 103,1     |                         |

<sup>1</sup> Według sprawozdania Rb-BZ1, po uwzględnieniu niewykorzystanych rezerw.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych z rocznego sprawozdania z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2016 r.

Łączna kwota wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich była o około 28,4 mld zł mniejsza od ustalonego w ustawie budżetowej limitu wydatków. Nie należy jednak wiązać niepeł-

nego wykonania części zadań z faktem niewykorzystania limitu wydatków. Niższe niż zakładano wydatki budżetowe miały bowiem swe źródło nie w braku środków, lecz w niepełnym wykonaniu zaplanowanych przedsięwzięć.

Tabela 55. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2015–2016 według funkcji państwa

| Wyszczególnienie                                         | 2015      | 2016                                            |                                |                                             | 5:2   | 5:3   | 5:4  |
|----------------------------------------------------------|-----------|-------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------|-------|-------|------|
|                                                          | Wykonanie | Układ zadaniowy po uchwaleniu ustawy budżetowej | Plan po zmianach według Rb-BZ1 | Wykonanie ogółem według Rb-BZ1 <sup>1</sup> |       |       |      |
|                                                          | mln zł    |                                                 |                                |                                             | %     |       |      |
| 1                                                        | 2         | 3                                               | 4                              | 5                                           | 6     | 7     | 8    |
| Ogółem                                                   | 399.438,9 | 440.189,1                                       | 421.867,4                      | 411.793,5                                   | 103,1 | 93,5  | 97,6 |
| 1. Zarządzanie państwem                                  | 1.819,3   | 2.241,1                                         | 2.267,8                        | 2.145,6                                     | 117,9 | 95,7  | 94,6 |
| 2. Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny        | 16.403,5  | 16.368,3                                        | 17.197,3                       | 17.064,3                                    | 104,0 | 104,3 | 99,2 |
| 3. Edukacja, wychowanie i opieka                         | 61.275,7  | 59.451,7                                        | 61.923,5                       | 61.617,3                                    | 100,6 | 103,6 | 99,5 |
| 4. Zarządzanie finansami państwa <sup>1</sup>            | 64.711,8  | 126.841,8                                       | 70.025,8                       | 69.652,6                                    | 107,6 | 54,9  | 99,5 |
| 5. Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa               | 424,8     | 271,1                                           | 873,5                          | 845,5                                       | 199,0 | 311,9 | 96,8 |
| 6. Polityka gospodarcza kraju                            | 7.311,9   | 4.066,9                                         | 5.424,7                        | 4.674,9                                     | 63,9  | 114,9 | 86,2 |
| 7. Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo | 1.791,0   | 1.193,9                                         | 1.888,9                        | 1.851,1                                     | 103,4 | 155,0 | 98,0 |
| 8. Kultura fizyczna                                      | 251,8     | 298,6                                           | 300,0                          | 299,1                                       | 118,8 | 100,2 | 99,7 |
| 9. Kultura i dziedzictwo narodowe                        | 2.191,7   | 2.320,9                                         | 2.913,3                        | 2.778,1                                     | 126,8 | 119,7 | 95,4 |
| 10. Nauka polska                                         | 8.182,2   | 7.644,1                                         | 7.576,0                        | 6.626,0                                     | 81,0  | 86,7  | 87,5 |
| 11. Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic   | 29.361,2  | 27.760,5                                        | 27.783,5                       | 27.038,0                                    | 92,1  | 97,4  | 97,3 |
| 12. Środowisko                                           | 6.340,8   | 2.832,7                                         | 3.702,5                        | 3.273,8                                     | 51,6  | 115,6 | 88,4 |
| 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny        | 98.118,7  | 116.842,9                                       | 122.558,3                      | 121.565,5                                   | 123,9 | 104,0 | 99,2 |
| 14. Rynek pracy                                          | 1.846,5   | 2.232,7                                         | 2.691,5                        | 2.624,9                                     | 142,2 | 117,6 | 97,5 |
| 15. Polityka zagraniczna                                 | 1.186,1   | 1.837,8                                         | 2.200,9                        | 2.169,6                                     | 182,9 | 118,1 | 98,6 |
| 16. Sprawy obywatelskie                                  | 1.574,6   | 1.199,3                                         | 1.366,8                        | 1.315,5                                     | 83,5  | 109,7 | 96,3 |



| Wyszczególnienie                                                       | 2015      | 2016                                            |                                |                                             | 5:2   | 5:3   | 5:4  |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|-------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------|-------|-------|------|
|                                                                        | Wykonanie | Układ zadaniowy po uchwaleniu ustawy budżetowej | Plan po zmianach według Rb-BZ1 | Wykonanie ogółem według Rb-BZ1 <sup>1</sup> |       |       |      |
|                                                                        | mln zł    |                                                 |                                |                                             | %     |       |      |
| 1                                                                      | 2         | 3                                               | 4                              | 5                                           | 6     | 7     | 8    |
| 17. Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju                           | 16.292,2  | 11.676,6                                        | 11.388,7                       | 9.183,9                                     | 56,4  | 78,7  | 80,6 |
| 18. Sprawiedliwość                                                     | 9.828,2   | 10.555,6                                        | 10.676,6                       | 10.340,5                                    | 105,2 | 98,0  | 96,9 |
| 19. Infrastruktura transportowa                                        | 21.295,0  | 17.051,4                                        | 23.566,0                       | 23.249,1                                    | 109,2 | 136,3 | 98,7 |
| 20. Zdrowie                                                            | 11.976,4  | 9.477,0                                         | 10.992,5                       | 10.492,3                                    | 87,6  | 110,7 | 95,4 |
| 21. Polityka rolna i rybacka                                           | 34.633,2  | 17.130,6                                        | 33.618,1                       | 32.111,7                                    | 92,7  | 187,5 | 95,5 |
| 22. Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna | 2.622,4   | 893,6                                           | 931,2                          | 874,3                                       | 33,3  | 97,8  | 93,9 |

<sup>1</sup> Kwota wydatków nie obejmuje wydatków, które nie wygasły z upływem 2016 r.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W kwotach wydatków planu po zmianach wykazanych w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym Rb-BZ1 nie wykazano wydatków w częściach: *Rezerwa ogólna* i *Rezerwy celowe*. W efekcie zsumowany plan po zmianach był w sprawozdaniu Rb-BZ1 mniejszy niż w ustawie budżetowej o kwotę nierozdzielonych rezerw budżetowych. W zamieszczonej powyżej tabeli nierozdzielone rezerwy dodano do planu po zmianach w funkcji 4 – *Zarządzanie państwem*.

Porównanie danych z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich za lata 2015 i 2016 wykazuje pewne zmiany struktury wydatków w układzie zadaniowym, przy stosunkowo niewielkich zmianach globalnej kwoty wydatków – łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były w 2016 r. tylko o 3,5% większe niż w roku 2015. Jako przyczyny zmian struktury wskazać można w szczególności:

- uruchomienie Programu *Rodzina 500 plus* i narastająca nierównowaga finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, powodujące konieczność dużego zwiększenia wydatków na zadania ujmowane w funkcji 13 – *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*,
- znaczne (o 24,6%) zmniejszenie – w relacji do roku 2015 wydatków budżetu środków europejskich, powodujące ograniczenie wydatków na realizację tych funkcji państwa, które w największym stopniu wspierane są środkami europejskimi, przy czym wyjątek stanowią tu rosnące nadal wydatki na infrastrukturę transportu,
- dokonane w 2016 r. zmiany klasyfikacyjne, których skutkiem jest w szczególności duży wzrost wydatków na zadania z funkcji 1 – *Zarządzanie państwem*.

Tabela 56. Struktura wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2012–2016 w układzie funkcji państwa

| Wyszczególnienie |                                                                    | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
|------------------|--------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                  |                                                                    | %     |       |       |       |       |
| Ogółem           |                                                                    | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1                | Zarządzanie państwem                                               | 0,4   | 0,4   | 0,5   | 0,5   | 0,5   |
| 2                | Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny                     | 3,8   | 4,2   | 4,2   | 4,1   | 4,1   |
| 3                | Edukacja, wychowanie i opieka                                      | 14,4  | 14,9  | 15,6  | 15,3  | 15,0  |
| 4                | Zarządzanie finansami państwa                                      | 19,5  | 20,4  | 18,3  | 16,2  | 16,9  |
| 5                | Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa                            | 0,1   | 0,1   | 0,1   | 0,1   | 0,2   |
| 6                | Polityka gospodarcza kraju                                         | 1,8   | 2,1   | 2,1   | 1,8   | 1,1   |
| 7                | Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo              | 0,5   | 0,5   | 0,5   | 0,4   | 0,4   |
| 8                | Kultura fizyczna                                                   | 0,2   | 0,1   | 0,1   | 0,1   | 0,1   |
| 9                | Kultura i dziedzictwo narodowe                                     | 0,4   | 0,4   | 0,5   | 0,5   | 0,7   |
| 10               | Nauka polska                                                       | 1,8   | 1,8   | 2,0   | 2,0   | 1,6   |
| 11               | Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic                 | 5,4   | 5,3   | 6,2   | 7,4   | 6,6   |
| 12               | Środowisko                                                         | 1,1   | 1,2   | 1,6   | 1,6   | 0,8   |
| 13               | Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny                      | 23,4  | 23,3  | 22,2  | 24,6  | 29,5  |
| 14               | Rynek pracy                                                        | 0,5   | 0,5   | 0,6   | 0,5   | 0,6   |
| 15               | Polityka zagraniczna                                               | 0,3   | 0,3   | 0,4   | 0,3   | 0,5   |
| 16               | Sprawy obywatelskie                                                | 0,5   | 0,5   | 0,4   | 0,4   | 0,3   |
| 17               | Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju                           | 5,0   | 4,9   | 5,2   | 4,1   | 2,2   |
| 18               | Sprawiedliwość                                                     | 2,3   | 2,4   | 2,6   | 2,5   | 2,5   |
| 19               | Infrastruktura transportowa                                        | 7,4   | 4,9   | 5,8   | 5,3   | 5,6   |
| 20               | Zdrowie                                                            | 2,4   | 2,5   | 2,4   | 3,0   | 2,5   |
| 21               | Polityka rolna i rybacka                                           | 7,9   | 8,6   | 8,2   | 8,7   | 7,8   |
| 22               | Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna | 0,9   | 0,8   | 0,8   | 0,7   | 0,2   |

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Zwracają uwagę różnice pomiędzy pierwotnie planowanym układem wydatków, a strukturą zadaniową planu po zmianach. Porównanie tych zmian z danymi o wykonaniu mierników wykonania zadań prowadzi jednak do wniosku, że różnice pomiędzy pierwotnym planem wydatków i planem po zmianach są głównie efektem z góry zakładanego schematu podziału rezerw budżetowych, nie zaś wyrazem aktywnego dostosowywania struktury wydatków budżetowych do potrzeb wynikających z dążenia do pełnej realizacji celów wyrażonych w przyjętych wartościach mierników stopnia wykonania zadań.

Dla zilustrowania tego problemu wskazać można przykładowo:

- kwota przewidziana na realizację zadania 12.5 – *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi* została zwiększona z 1.618,9 mln zł do 2.197,4 mln zł (o 35,7%); planowana wartość miernika *Liczba jednolitej części wód (jcw) o dobrym stanie/ogólna liczba jcw (w %)* bez zmian, na poziomie 34%,

- kwota na zadanie 13.4 – *Wspieranie rodziny* została zwiększona z 15.790,3 mln zł do 29.985,9 mln zł (o 89,9%); do pomiaru stopnia realizacji zadania wykorzystano miernik o nazwie *Wysokość wydatków budżetu państwa na dziecko w wieku do ukończenia 24 roku życia (w PLN)*; docelowa wartość miernika zaplanowana w układzie zadaniowym do projektu ustawy budżetowej na 1.362,0 zł, w układzie zadaniowym po uchwaleniu ustawy budżetowej została zmniejszona do 1.297 zł,
- kwota na zadanie 19.1. *Transport drogowy* została zwiększona z 6.206,0 mln zł do 10.770,0 mln zł (o 73%); do pomiaru stopnia realizacji zadania wykorzystano miernik o nazwie *Stopień realizacji docelowej sieci dróg szybkiego ruchu (w %)*; wartość miernika zaplanowana w układzie zadaniowym do projektu ustawy budżetowej wyniosła 43,45%, w układzie zadaniowym po uchwaleniu ustawy budżetowej oraz sprawozdaniu rocznym Rb-BZ1 została zmniejszona do 40,20%,
- w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Bydgoszczy zaplanowane wydatki na działanie 21.3.1.3. *Minimalizacja ryzyka wystąpienia chorób zakaźnych zwierząt oraz naruszenia norm dotyczących dobrostanu* oraz na działanie 21.3.2.3. *Zapewnienie spełniania wymagań weterynaryjnych przez produkty pochodzenia zwierzęcego i pasze* wzrosły odpowiednio o 46,8% i 52,3%, a pomimo tego nie dokonano korekty wartości mierników.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Ministerstwa Finansów, iż tylko dysponenti części są właściwi do dokonywania oceny i rozstrzygnięcia w jakim stopniu (i czy w ogóle) określona zmiana finansowa w trakcie roku może wpłynąć, w jakim wymiarze i na jakim poziomie szczególności układu zadaniowego na wartość danego miernika dla poszczególnej klasyfikacji zadaniowej. Kompetencje Ministra Finansów określone w art. 174 ust. 2 ustawy o finansach publicznych pozwalają na bardziej aktywne podejście do kwestii dostosowywania docelowych wartości mierników do zmian limitów wydatków.

Pomimo sprawowania przez dysponentów części budżetowych nadzoru oraz ustanowienia mechanizmów kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym nie osiągnięto planowanego poziomu wszystkich mierników.

W układzie zadaniowym z grudnia 2015 r. do pomiaru stopnia realizacji zadań zdefiniowano 149 mierników. Według danych ze sprawozdania Rb-BZ1 planowany poziom wykonania w 2016 r. mierników osiągnięto dla 88 wskaźników, 48 mierników zostało zrealizowanych na poziomie gorszym od zakładanego, a 13 mierników zostało pominiętych w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1.

Tabela 57. Przykłady najwyższych odchyleń od planowanego poziomu mierników na podstawie rocznego sprawozdania z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym Rb-BZ1 za 2016 r.

| Numer zadania | Nazwa miernika                                                                                                                                                                       | 2016                |                           |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------------|
|               |                                                                                                                                                                                      | Plan                | Wykonanie                 |
| 2.2           | Wskaźnik pozostałości spraw karnych                                                                                                                                                  | 0,95                | 1,21                      |
| 3.1           | Odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (w %)                                                                                                              | 0,86                | 81,13                     |
| 3.2           | Udział osób z wyższym wykształceniem w społeczeństwie polskim w grupie wiekowej 23+ (w %)                                                                                            | 27,4                | 26,57                     |
| 4.1           | Czas trwania postępowań wszczętych na wniosek podatnika (w dniach)                                                                                                                   | <30                 | 30                        |
| 5.1           | Wysokość dochodów z tytułu dywidendy z zysku spółek nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa (w mld PLN)                                                                          | 4,5                 | 1,06                      |
| 6.1           | PKB per capita (w relacji do UE-28), (w %)                                                                                                                                           | ≥71                 | 69,7                      |
| 7.2           | Liczba planów zagospodarowania przestrzennego województw albo ich zmian uwzględniających ustalenia KPZK 2030 w zakresie polityki przestrzennej i polityki miejskiej państwa (w szt.) | 16                  | 1                         |
| 7.3           | Pokrycie powierzchni kraju bazami danych przestrzennych dostępnych drogą elektroniczną dla wszystkich zakresów tematycznych (w %)                                                    | 85                  | 81,39                     |
| 7.3           | Udział skarg zasadnych na wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w stosunku do liczby skarg ogółem rozpatrywanych przez Głównego Geodetę Kraju (w %)       | 5,50                | 19,75                     |
| 8.1           | Poziom aktywności fizycznej społeczeństwa w danym roku w stosunku do roku poprzedniego (w %)                                                                                         | 116,1               | 112,9                     |
| 10.2          | Udział wydatków na B+R poniesionych przez sektor przedsiębiorstw w stosunku do całkowitych wydatków na B+R w Polsce (w %)                                                            | 54,6                | 46,6                      |
| 11.4          | Relacja liczby zadań zrealizowanych do liczby zadań zaplanowanych w Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych (w %)                                                            | 60                  | 40                        |
| 13.1          | Stosunek liczby osób korzystających z zajęć aktywizujących społecznie do ogólnej liczby osób starszych (w wieku 60+) (w %)                                                           | 300 tys.<br>(ok. 5) | Ponad 160 tys.<br>(ok. 2) |
| 14.1          | Liczba osób bezrobotnych objętych aktywnymi programami rynku pracy (w os.)                                                                                                           | 549 000             | 510 791                   |
| 17.1          | Wartość środków zakontraktowanych do wartości alokacji UP 2014-2020 na poziomie regionów (w %)                                                                                       | 29,7                | 18,3                      |
| 18.7          | Sprawiedliwość w sprawach karnych (wg metodologii World Justice Project)                                                                                                             | 0,75                | 0,69                      |
| 21.3          | Wskaźnik poziomu spójności danych w systemie Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt – bydło (w %) <sup>1</sup>                                                                         | 97                  | 91,49                     |
| 21.4          | Wykorzystanie limitu środków EFMR (narastająco w %)                                                                                                                                  | 11,42               | 5,02                      |
| 21.5          | Odsetek wypłaconych w terminie płatności bezpośrednich (w %)                                                                                                                         | 99,60               | 98,73                     |
| 21.5          | Udział eksportu produktów rolno-spożywczych w eksporcie ogółem (w %)                                                                                                                 | 13,4                | 13,1                      |

<sup>1</sup> Nie zostały również wykonane wartości mierników dla innych zwierząt, tj. owce, kozy.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

*W Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2016 r. dane dotyczące wydatków zostały ograniczone do dwóch najwyższych poziomów układu zadaniowego (funkcji i zadań). Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli celowe z punktu widzenia przejrzystości finansów publicznych byłoby, aby dokument ten zawierał również dane o wydatkach na realizację podzadań. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych przez układ zadaniowy należy rozumieć zestawienie wydatków budżetu państwa sporządzone według funkcji państwa oraz zadań i podzadań budżetowych.*

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że zasady i metody realizacji procesu modyfikacji koncepcji budżetu zadaniowego nie prowadziły do osiągnięcia zakładanych celów modernizacji systemu finansów publicznych.

Funkcja budżetu zadaniowego, jako narzędzia wspomagającego efektywne zarządzanie środkami publicznymi jest nadal poważnie marginalizowana. Z powodu błędów i niespójności danych ograniczony jest również jego walor informacyjny.

Aktualny pozostaje więc formułowany już wcześniej przez Najwyższą Izbę Kontroli postulat podjęcia z przez Radę Ministrów prac nad zasadniczymi zmianami w procedurach budżetowania zadaniowego i nad wzmocnieniem roli podejścia zadaniowego w planowaniu budżetowym i w zarządzaniu środkami publicznymi.

## VIII. DOCHODY I WYDATKI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

- Z treści *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.* wynika, że dochody sektora finansów publicznych w 2016 r. były równe 701,9 mld zł, wydatki – 748,0 mld zł, a deficyt – 46,1 mld zł. Wydatki te w relacji do PKB wyniosły 40,4% i były najniższe od 2000 r. Ograniczenie ich skali było związane z redukcją wydatków majątkowych o ponad 25%, natomiast wydatki bieżące wzrosły prawie o 6%.
- Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w 2016 r., podobnie jak w latach poprzednich, dochody i deficyt sektora finansów publicznych obliczono nieprawidłowo. W 2016 r. dochody zostały zawyżone, a deficyt zaniżony o 3,2 mld zł. Prawidłowo obliczony deficyt sektora finansów publicznych był równy 49,3 mld zł, a w relacji do PKB wyniósł 2,7%. Bardzo podobny poziom deficytu sektora finansów publicznych obserwowano w dwóch poprzednich latach.
- W 2016 r. udało się zahamować spadek wielkości dochodów podatkowych w relacji do PKB. Dochody te jednak wciąż były stosunkowo niskie (18,7% PKB).
- Jednostki samorządu terytorialnego osiągnęły rekordową – od czasu ich reaktywacji w 1990 r. – nadwyżkę budżetową w wysokości 7,6 mld zł.
- Według danych ankietowych Ministerstwa Zdrowia wielkość zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wzrosła w 2016 r. z 10,8 mld zł do 11,2 mld zł.

Sytuację finansową państwa w 2016 r. należy uznać za stosunkową stabilną, choć wciąż była ona daleka od stanu równowagi. Z jednej strony niepokoić może szybki przyrost długu publicznego w warunkach istotnego zmniejszenia się inwestycji publicznych. Z drugiej strony należy pamiętać, że częściowo przyrost ten wynikał ze wzrostu kursu dolara i euro, który doprowadził do wzrostu wartości długu nominowanego w tych walutach, podczas gdy wielkość deficytu sektora finansów publicznych w relacji do PKB była zbliżona do wielkości z roku 2015.

Można oczekiwać, że w 2017 r., mimo powrotu inflacji, większej presji na wzrost wynagrodzeń w instytucjach publicznych oraz wzrostu liczby osób przechodzących na emeryturę, dynamika wydatków bieżących będzie mniejsza niż w 2016 r. Na jej obniżenie wpłynie znacznie wolniejszy w porównaniu z 2016 r. wzrost wydatków z tytułu finansowania Programu *Rodzina 500 plus*, a także dalsze ograniczanie skali bezrobocia oraz skali ubóstwa. Jednocześnie szybszy wzrost gospodarczy przyczyni się do wyższej dynamiki dochodów publicznych z tytułu podatków oraz składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. W rezultacie instytucje państwowe i samorządowe będą dysponowały większymi środkami na finansowanie projektów inwestycyjnych, przy dodatkowym wsparciu w postaci rosnących dochodów z Unii Europejskiej.

### 1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa

Według danych zawartych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.* dochody sektora finansów publicznych wyniosły w tym okresie 701,9 mld zł, wydatki – 748,0 mld zł, a deficyt – 46,1 mld zł.



Po przeanalizowaniu obliczeń wykonanych w Ministerstwie Finansów, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła zawyżenie wyżej wymienionych kwot dochodów i wydatków oraz zaniżenie deficytu sektora finansów publicznych. Wynikało to z niewyeliminowania z tych obliczeń – po stronie dochodów – przepływu środków przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niewyeliminowania – po stronie dochodów i wydatków – przepływu środków pomiędzy państwowymi jednostkami budżetowymi mającymi siedzibę poza Rzeczpospolitą Polską.

Od 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że dane dotyczące wielkości dochodów i deficytu sektora finansów publicznych, przedstawiane w kolejnych sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa, są błędne. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dochody publiczne w 2016 r. były o 3,2 mld zł niższe od wielkości obliczonej w Ministerstwie Finansów i przedstawionej w sprawozdaniu Rady Ministrów, co oznacza, że o taką samą kwotę był wyższy deficyt sektora finansów publicznych. W rezultacie w przyjętym przez Radę Ministrów i przekazanym Sejmowi sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa przedstawiony został nieco korzystniejszy obraz sytuacji finansowej państwa niż wynika z rzetelnego zestawienia danych.

Tabela 58. Podstawowe dane o dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych w latach 2009–2016

| Wyszczególnienie                 | 2009   | 2010   | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
|----------------------------------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                  | mld zł |        |       |       |       |       |       |       |
| Dochody według Ministra Finansów | 539,9  | 551,1  | 604,2 | 651,1 | 650,3 | 677,2 | 687,8 | 701,9 |
| Dochody według NIK               | 518,8  | 528,8  | 588,8 | 642,9 | 639,6 | 668,9 | 684,7 | 698,7 |
| Wydatki według Ministra Finansów | 590,0  | 635,8  | 660,1 | 689,3 | 699,2 | 716,9 | 731,8 | 748,0 |
| Wydatki według NIK               | 590,0  | 635,8  | 660,1 | 689,3 | 699,2 | 716,9 | 731,8 | 747,9 |
| Wynik według Ministra Finansów   | -50,1  | -84,7  | -55,9 | -38,2 | -48,9 | -39,7 | -44,1 | -46,1 |
| Wynik według NIK                 | -71,2  | -107,0 | -71,3 | -46,3 | -59,6 | -48,0 | -47,2 | -49,3 |
| rok poprzedni = 100              |        |        |       |       |       |       |       |       |
| Dochody według Ministra Finansów | 104,8  | 102,1  | 109,6 | 107,8 | 99,9  | 104,1 | 101,6 | 102,1 |
| Dochody według NIK               | 104,7  | 101,9  | 111,4 | 109,2 | 99,5  | 104,6 | 102,4 | 102,0 |
| Wydatki <sup>1</sup> ogółem      | 110,1  | 107,8  | 103,8 | 104,4 | 101,4 | 102,5 | 102,1 | 102,2 |
| Wynik według Ministra Finansów   | 243,0  | 168,9  | 66,0  | 68,3  | 128,0 | 81,2  | 111,0 | 104,6 |
| Wynik według NIK                 | 175,6  | 150,3  | 66,6  | 65,0  | 128,6 | 80,5  | 98,3  | 104,5 |
| PKB = 100                        |        |        |       |       |       |       |       |       |
| Dochody według Ministra Finansów | 39,3   | 38,1   | 38,6  | 40,0  | 39,3  | 39,4  | 38,2  | 37,9  |
| Dochody według NIK               | 37,8   | 36,6   | 37,6  | 39,5  | 38,6  | 38,9  | 38,1  | 37,7  |
| Wydatki ogółem                   | 43,0   | 44,0   | 42,1  | 42,3  | 42,2  | 41,7  | 40,7  | 40,4  |
| Wynik według Ministra Finansów   | -3,7   | -5,9   | -3,6  | -2,3  | -2,9  | -2,3  | -2,4  | -2,5  |
| Wynik według NIK                 | -5,2   | -7,4   | -4,6  | -2,8  | -3,6  | -2,8  | -2,6  | -2,7  |

<sup>1</sup> Wydatki według Ministra Finansów i Najwyższej Izby Kontroli w latach 2009–2016 miały taką samą dynamikę i taki sam udział w PKB.

Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego, Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 2008–2016.

Głównym powodem wykazania nieprawidłowych danych było zaliczenie środków, przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu rekompensaty składek utraconych na rzecz otwartych funduszy emerytalnych, do dochodów publicznych. Taki sposób prezen-

towania danych o dochodach sektora finansów publicznych jest niezgodny z art. 7 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nakazującym ustalenie dochodów i wydatków publicznych po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy jednostkami tego sektora. Oznacza to, że Minister Finansów nie zrealizował wniosku Najwyższej Izby Kontroli z lat poprzednich, dotyczącego zmiany sposobu liczenia dochodów publicznych i deficytu sektora finansów publicznych.

Problem zaniżania deficytu sektora finansów publicznych nie jest nowy. Minister Finansów nieprawidłowo obliczał wielkość tego deficytu i wielkość dochodów publicznych od 2004 r. Łącznie w latach 2004–2016 zaniżono deficyt sektora finansów publicznych o 158,6 mld zł, czyli średnio o 12,2 mld zł rocznie w stosunku do rzeczywistych danych, przy czym w 2016 r. różnica ta była dużo niższa.

Drugą przyczyną zawyżenia dochodów publicznych – o 36,7 mln zł – było zaliczenie przepływu środków pomiędzy państwowymi jednostkami budżetowymi mającymi siedzibę poza RP do dochodów, które wpłynęły spoza sektora finansów publicznych, mimo że przepływ ten, jako transfer wewnątrz sektora finansów publicznych, powinien zostać wyeliminowany z obliczeń. O taką samą kwotę zawyżono również wydatki publiczne, zaliczając ją do dochodów własnych Unii Europejskiej. Środki przekazywane pomiędzy wyżej wymienionymi jednostkami były gromadzone na wydzielonym rachunku bankowym, o którym mowa w art. 163 ustawy o finansach publicznych.

Po wyeliminowaniu z dochodów publicznych wymienionych wielkości rzeczywiste dochody sektora finansów publicznych w 2016 r. wyniosły 698,7 mld zł, czyli 37,7% PKB. Relacja dochodów publicznych do PKB w 2016 r. zbliżona była do średniej relacji obliczonej dla okresu członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

W 2016 r. zdołano zatrzymać obserwowany od 2008 r. powolny spadek dochodów podatkowych w relacji do PKB. Jeszcze w 2008 r. dochody te, obliczone zgodnie z krajową metodologią, stanowiły średnio 21,4% PKB. W następnych trzech latach wciąż przekraczały 19% wartości produktu krajowego brutto, jednak w 2013 r. zmniejszyły się do zaledwie 18,3%. W 2014 r. nastąpiło ich niewielkie odbicie, po którym w 2015 r. dochody podatkowe spadły do najniższego od wielu lat poziomu 18,2% PKB. W 2016 r. dochody podatkowe w relacji do PKB zwiększyły się w stosunku do wartości z 2015 r. o 0,5 punktu procentowego i był to ich najwyższy wzrost od 2007 r. Dalsza erozja dochodów podatkowych mogła zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu państwa, prowadząc do większego niedofinansowania usług publicznych lub jeszcze szybszego przyrastania długu publicznego.

Tabela 59. Dochody sektora finansów publicznych w latach 2009–2016 według Najwyższej Izby Kontroli

| Wyszczególnienie                                 | 2009   | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
|--------------------------------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                                  | mld zł |       |       |       |       |       |       |       |
| Dochody ogółem                                   | 518,8  | 528,8 | 588,8 | 642,9 | 639,6 | 668,9 | 684,7 | 698,7 |
| Dochody podatkowe                                | 268,0  | 276,0 | 301,3 | 307,4 | 302,4 | 319,0 | 328,0 | 346,4 |
| w tym: Podatki pośrednie                         | 154,8  | 165,0 | 180,1 | 181,8 | 175,0 | 186,6 | 186,7 | 193,2 |
| PIT                                              | 62,7   | 62,5  | 67,5  | 70,6  | 73,8  | 78,1  | 83,1  | 89,3  |
| CIT                                              | 30,7   | 27,8  | 31,6  | 31,8  | 29,2  | 29,6  | 32,8  | 33,7  |
| Podatki gminne                                   | 18,2   | 19,0  | 20,1  | 21,7  | 22,5  | 23,3  | 23,8  | 25,3  |
| Krajowe dochody niepodatkowe                     | 214,7  | 211,8 | 235,3 | 266,9 | 264,4 | 279,0 | 289,3 | 311,4 |
| Środki z UE i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej | 36,1   | 41,0  | 50,7  | 68,7  | 72,8  | 70,8  | 67,4  | 40,8  |

| Wyszczególnienie                                 | 2009                | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
|--------------------------------------------------|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                                  | mld zł              |       |       |       |       |       |       |       |
|                                                  | Rok poprzedni = 100 |       |       |       |       |       |       |       |
| Dochody ogółem                                   | 104,7               | 101,9 | 111,4 | 109,2 | 99,5  | 104,6 | 102,4 | 102,0 |
| Dochody podatkowe                                | 97,5                | 103,0 | 109,2 | 102,0 | 98,4  | 105,5 | 102,8 | 105,6 |
| w tym: Podatki pośrednie                         | 100,9               | 106,6 | 109,2 | 100,9 | 96,2  | 106,6 | 100,1 | 103,5 |
| PIT                                              | 93,3                | 99,7  | 108,0 | 104,6 | 104,4 | 105,9 | 106,4 | 107,5 |
| CIT                                              | 89,0                | 90,6  | 113,7 | 100,7 | 91,9  | 101,1 | 110,8 | 102,9 |
| Podatki gminne                                   | 100,6               | 104,6 | 105,7 | 108,1 | 103,7 | 103,7 | 102,0 | 106,4 |
| Krajowe dochody niepodatkowe                     | 106,9               | 98,7  | 111,1 | 113,4 | 99,1  | 105,5 | 103,7 | 107,7 |
| Środki z UE i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej | 184,2               | 113,5 | 123,7 | 135,5 | 106,1 | 97,3  | 95,2  | 60,5  |
| Wyszczególnienie                                 | PKB = 100           |       |       |       |       |       |       |       |
|                                                  | PKB = 100           |       |       |       |       |       |       |       |
|                                                  | PKB = 100           |       |       |       |       |       |       |       |
| Dochody ogółem                                   | 37,8                | 36,6  | 37,6  | 39,5  | 38,6  | 38,9  | 38,1  | 37,7  |
| Dochody podatkowe                                | 19,5                | 19,1  | 19,2  | 18,9  | 18,3  | 18,6  | 18,2  | 18,7  |
| w tym: Podatki pośrednie                         | 11,3                | 11,4  | 11,5  | 11,2  | 10,6  | 10,8  | 10,4  | 10,4  |
| PIT                                              | 4,6                 | 4,3   | 4,3   | 4,3   | 4,5   | 4,5   | 4,6   | 4,8   |
| CIT                                              | 2,2                 | 1,9   | 2,0   | 2,0   | 1,8   | 1,7   | 1,8   | 1,8   |
| Podatki gminne                                   | 1,3                 | 1,3   | 1,3   | 1,3   | 1,4   | 1,4   | 1,3   | 1,4   |
| Krajowe dochody niepodatkowe                     | 15,6                | 14,7  | 15,0  | 16,4  | 16,0  | 16,2  | 16,1  | 16,8  |
| Środki z UE i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej | 2,6                 | 2,8   | 3,2   | 4,2   | 4,4   | 4,1   | 3,7   | 2,2   |

Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego, Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 2008–2016.

Wzrost dochodów podatkowych względem 2015 r. był związany przede wszystkim z wprowadzeniem podatku od niektórych instytucji finansowych oraz z wyższymi wpływami z podatku dochodowego od osób fizycznych, co wskazuje na poprawę sytuacji na rynku pracy. Wpływy z podatków pośrednich w relacji do PKB pozostawały na równie niskim poziomie, jak przed rokiem, co było wynikiem dokonania znaczących zwrotów podatku VAT w grudniu 2016 r., nie zmieniły się również wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych.

Zgodnie z metodologią unijną, według której do dochodów podatkowych zalicza się pełne należności podatkowe przypadające do zapłacenia w danym roku, a nie tylko kwoty zapłaconych podatków, dochody te zrealizowano w Polsce na poziomie 20,6% PKB, co oznacza wzrost o niemal 1% PKB w stosunku do 2015 r. Dochody podatkowe w Polsce były jednak wciąż dużo niższe niż średnio w Unii Europejskiej, gdzie wyniosły 26,7% PKB. O ile skala dochodów z podatków związanych z produkcją i importem w relacji do wielkości gospodarki była w Polsce zbliżona do średniej unijnej, to skala dochodów z podatków dochodowych i majątkowych była prawie o połowę mniejsza, dużo mniejsze były też dochody z podatków od kapitału. Niski poziom dochodów podatkowych jest charakterystyczny dla większości państw Europy Wschodniej. Oprócz Polski również w Czechach, Rumunii, na Litwie i Słowacji wpływy podatkowe w 2016 r. nie przekraczały 21% PKB.

Ani wzrost dochodów podatkowych, ani zwiększenie się krajowych dochodów niepodatkowych do najwyższego od dziesięciu lat poziomu 16,8% PKB nie uchroniły sektora finansów publicznych przed zmniejszeniem się łącznych dochodów publicznych w stosunku do wielkości PKB. W 2015 r. dochody publiczne przekraczały 38% PKB, by w następnym roku zmniejszyć się do poziomu 37,7% PKB. Był to najniższy poziom dochodów publicznych od 2011 r. Powodem zmniejszenia się dochodów publicznych w 2016 r. były dużo niższe niż w latach poprzednich wpływy z budżetu Unii Europejskiej. Średnie wpływy z tego tytułu wyniosły w latach 2013–2015 4,1% PKB, a w 2016 r. zaledwie 2,2%.

Tak duży spadek wpływów z Unii Europejskiej nie powinien jednak dziwić, jeżeli weźmiemy pod uwagę cykl realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych. W 2008 r., będącym drugim rokiem poprzedniej perspektywy finansowej w Unii Europejskiej, do Polski wpłynęły dochody odpowiadające 1,5% PKB. W kolejnym roku dochody budżetu państwa otrzymane z budżetu Unii Europejskiej odpowiadały wielkości 2,6% PKB. Dopiero w piątym roku poprzedniej perspektywy (czyli w 2011 r.) wpływy z Unii Europejskiej przekroczyły poziom 3% PKB, a w szóstym – poziom 4%. W 2016 r. Polska znajdowała się dopiero w trzecim roku nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, należało się więc spodziewać, że po zakończeniu w 2015 r. realizacji projektów finansowanych ze środków poprzedniej perspektywy finansowej nastąpi istotne zmniejszenie skali inwestycji publicznych oraz ograniczenie dochodów z Unii Europejskiej.<sup>356</sup>

Mimo że w przyjętej przez Komisję Europejską metodologii obliczania dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych nie bierze się pod uwagę środków z budżetu Unii Europejskiej, a zatem zmniejszenie wielkości tych środków nie miało wpływu na łączną kwotę dochodów tego sektora w 2016 r., to w przypadku Polski dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych, odniesione do PKB, wciąż były znacząco niższe niż średnio w Unii Europejskiej. W 2016 r. średnie dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w Unii Europejskiej kształtowały się na poziomie 44,9% PKB, podczas gdy w Polsce – na poziomie 38,8% PKB. Różnica pomiędzy Polską a średnią unijną pod względem dochodów ogółem tego sektora wynikała z różnicy w dochodach podatkowych. Skala innych kluczowych dochodów była w Polsce i średnio w Unii Europejskiej zbliżona, na przykład składki z tytułu ubezpieczeń społecznych stanowiły 14,0% PKB w Polsce i średnio 13,4% PKB w Unii Europejskiej, zaś dochody ze sprzedaży towarów i usług – 2,4% PKB w Polsce i 3,1% PKB w Unii Europejskiej.

W przypadku składek z tytułu ubezpieczeń społecznych można zaobserwować pozytywne zjawisko polegające na odbudowaniu bazy dochodowej. Od 2002 r. dochody z tego tytułu, w relacji do PKB, stopniowo się zmniejszały, osiągając w 2010 r. wartość odpowiadającą zaledwie 11,9% PKB. Od tego czasu wartość ta sukcesywnie rosła – w 2012 r. wynosiła 13,0% PKB, a w 2016 r. – już 14,0% PKB. Dzięki temu możliwe było angażowanie mniejszych środków z budżetu państwa na sfinansowanie niedoborów w podsektorze ubezpieczeń społecznych. W 2010 r. wpływy ze składek pokrywały zaledwie 55,3% wydatków z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, podczas gdy w 2016 r. – 73,9%.

Łączne dochody państwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do PKB, stanowiące wskaźnik obciążenia fiskalnego, zwiększyły się pomiędzy 2015 r. i 2016 r. z 33,3% do 34,6%. Na tle Unii Europejskiej była to jednak wciąż stosunkowo niska wartość tego wskaźnika. Średnia wartość wskaźnika obciążenia fiskalnego w Unii Europejskiej w 2016 r. wynosiła 40,1% PKB. Pod względem wartości tego wskaźnika Polska zajmowała dziewiętnaste miejsce na dwadzieścia osiem państw Unii Europejskiej.

W 2016 r. wydatki sektora finansów publicznych wyniosły 747,9 mld zł, co odpowiadało wartości 40,4% PKB. Po raz ostatni tak niską wartość relacji wydatków publicznych do PKB obserwowano w 2000 r. Należy podkreślić, że wartość tej relacji zmniejszyła się czwarty rok z rzędu, przy czym spadek wartości wydatków publicznych w stosunku do PKB pomiędzy 2015 r. i 2016 r. wynikał ze zmniejszenia się wydatków majątkowych o 22,2 mld zł. W tym czasie wydatki bieżące wzrosły nie tylko w wartościach nominalnych (o 38,3 mld zł), ale również w relacji do PKB (o jeden punkt procentowy, do 37,0%). Warto wskazać, że mimo zwiększenia się wielkości wydatków bieżących, spo-

<sup>356</sup> Zgodnie z zasadą „n+2” środki unijne z Perspektywy Finansowej 2007–2013 mogły zostać wykorzystane do końca 2015 r.

wodowanego między innymi wprowadzeniem świadczenia wychowawczego z Programu *Rodzina 500 plus*, wydatki te były w 2016 r. i tak nieco niższe, w relacji do PKB, od ich średniej wartości z ostatnich dziesięciu lat.

Tabela 60. Wydatki sektora finansów publicznych w latach 2009–2016 według Najwyższej Izby Kontroli

| Wyszczególnienie                | 2009                | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
|---------------------------------|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                 | mld zł              |       |       |       |       |       |       |       |
| Wydatki ogółem                  | 590,0               | 635,8 | 660,1 | 689,3 | 699,2 | 716,9 | 731,8 | 747,9 |
| Wydatki bieżące                 | 521,5               | 553,8 | 573,3 | 601,3 | 627,7 | 634,1 | 647,0 | 685,3 |
| w tym: Świadczenia <sup>1</sup> | 223,8               | 237,4 | 242,7 | 255,2 | 276,2 | 285,2 | 297,0 | 325,2 |
| Obsługa długu                   | 34,1                | 36,5  | 39,1  | 46,2  | 45,1  | 36,5  | 30,7  | 33,5  |
| Środki własne UE                | 13,4                | 14,3  | 14,7  | 15,9  | 18,1  | 17,3  | 18,2  | 19,2  |
| Inne wydatki                    | 250,2               | 265,6 | 276,8 | 284,0 | 288,3 | 295,1 | 301,0 | 307,4 |
| Wydatki majątkowe <sup>2</sup>  | 68,5                | 81,9  | 86,8  | 88,0  | 71,5  | 82,7  | 84,9  | 62,7  |
|                                 | Rok poprzedni = 100 |       |       |       |       |       |       |       |
| Wydatki ogółem                  | 110,1               | 107,8 | 103,8 | 104,4 | 101,4 | 102,5 | 102,1 | 102,2 |
| Wydatki bieżące                 | 109,6               | 106,2 | 103,5 | 104,9 | 104,4 | 101,0 | 102,0 | 105,9 |
| w tym: Świadczenia <sup>1</sup> | 110,1               | 106,1 | 102,2 | 105,1 | 108,2 | 103,3 | 104,1 | 109,5 |
| Obsługa długu                   | 126,7               | 107,0 | 107,2 | 118,1 | 97,7  | 80,9  | 84,1  | 109,1 |
| Środki własne UE                | 109,8               | 106,9 | 102,7 | 108,2 | 113,7 | 95,3  | 105,6 | 105,0 |
| Inne wydatki                    | 107,2               | 106,1 | 104,2 | 102,6 | 101,5 | 102,4 | 102,0 | 102,1 |
| Wydatki majątkowe <sup>2</sup>  | 114,2               | 119,6 | 105,9 | 101,4 | 81,2  | 115,8 | 102,6 | 73,9  |
|                                 | PKB = 100           |       |       |       |       |       |       |       |
| Wydatki ogółem                  | 43,0                | 44,0  | 42,1  | 42,3  | 42,2  | 41,7  | 40,7  | 40,4  |
| Wydatki bieżące                 | 38,0                | 38,3  | 36,6  | 36,9  | 37,9  | 36,9  | 36,0  | 37,0  |
| w tym: Świadczenia <sup>1</sup> | 16,3                | 16,4  | 15,5  | 15,7  | 16,7  | 16,6  | 16,5  | 17,6  |
| Obsługa długu                   | 2,5                 | 2,5   | 2,5   | 2,8   | 2,7   | 2,1   | 1,7   | 1,8   |
| Środki własne UE                | 1,0                 | 1,0   | 0,9   | 1,0   | 1,1   | 1,0   | 1,0   | 1,0   |
| Inne wydatki                    | 18,2                | 18,4  | 17,7  | 17,4  | 17,4  | 17,2  | 16,7  | 16,6  |
| Wydatki majątkowe <sup>2</sup>  | 5,0                 | 5,7   | 5,5   | 5,4   | 4,3   | 4,8   | 4,7   | 3,4   |

<sup>1</sup> Do 2011 r. wydatki socjalne.

<sup>2</sup> Do 2011 r. wydatki kapitałowe.

Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego, Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 2008–2016.

Od wielu lat Polska ponosi znacznie mniejsze, w stosunku do PKB, wydatki publiczne niż średnio inne państwa Unii Europejskiej. Pod względem wydatków publicznych odniesionych do wielkości gospodarki Polska zajmuje osiemnaste miejsce w Unii Europejskiej, wyprzedzając jedynie Bułgarię, Czechy, Irlandię, Rumunię oraz kilka państw o najmniejszej w Unii Europejskiej liczbie ludności. W 2016 r. średnie wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Unii Europejskiej wyniosły 46,6% PKB, a w Polsce – 41,3% PKB. W porównaniu z 2015 r. wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce zmniejszyły się w stosunku do wartości PKB o kolejne 0,3 punktu procentowego, a w porównaniu z rokiem 2010 – o 4,5 punktu procentowego.

Na tle Unii Europejskiej Polska wciąż utrzymuje stosunkowo niską relację wydatków bieżących sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB. W 2016 r. wartość tych wydatków zwiększyła się w Polsce do 38,0% PKB z 37,2% PKB w 2015 r., natomiast wydatki bieżące sektora instytucji rządowych i samorządowych obliczone dla wszystkich państw Unii Europejskiej były równe 43,9% PKB. Warto podkreślić, że jeszcze w 2010 r. wydatki bieżące tego sektora w Polsce przekraczały 40% PKB.

Mimo że w 2016 r. zwiększono w Polsce skalę transferów socjalnych do najwyższego od 2005 r. poziomu 17,2% PKB, to w porównaniu ze średnią unijną poziom ten wciąż jest stosunkowo niski. Średnio w Unii Europejskiej do gospodarstw domowych kierowane są środki publiczne związane z realizacją różnego rodzaju programów społecznych w wysokości 21,0% PKB. Wyższa redystrybucja dotyczy jednak przede wszystkim państw o wysokim dochodzie narodowym. Wśród krajów położonych we wschodniej części Unii Europejskiej Polskę wyprzedzały, pod względem skali transferów socjalnych odniesionych do wielkości gospodarki, jedynie Słowacja i Słowenia.

Podobnie jak skala transferów socjalnych, również skala subsydiów wypłacanych przedsiębiorstwom jest w Polsce stosunkowo niska na tle innych państw Unii Europejskiej. W 2016 r. w Polsce przeznaczono na ten cel środki publiczne odpowiadające 0,5% PKB, a średnio w Unii Europejskiej – 1,4% PKB. Natomiast skala wydatków na wynagrodzenia pracowników sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce była zbliżona do średniej unijnej, nieznacznie przekraczając poziom 10% PKB.

W odróżnieniu od wydatków bieżących nakłady brutto na środki trwałe, zrealizowane przez instytucje państwowe i samorządowe w 2016 r., wciąż były w relacji do PKB wyższe w Polsce niż średnio w Unii Europejskiej. Informacja ta może nieco zaskakiwać, gdy zestawia się ją z danymi wskazującymi na istotne zmniejszenie się wydatków publicznych w Polsce przeznaczonych na finansowanie inwestycji. W 2015 r. nakłady brutto na środki trwałe instytucji publicznych w Polsce wynosiły 4,4% PKB, a w 2016 r. – 3,3% PKB. W tym czasie nakłady brutto w całej Unii Europejskiej zmniejszyły się z 2,9% PKB do 2,7% PKB. Oznacza to, że w perspektywie Unii Europejskiej nakłady na inwestycje publiczne w Polsce, mimo znaczącego ograniczenia ich skali, nadal były stosunkowo wysokie.

Dalsza poprawa sytuacji gospodarczej w kraju – mimo niższego tempa wzrostu gospodarczego w porównaniu z 2015 r. Polska wciąż rozwijała się dużo szybciej niż większość państw Unii Europejskiej – oraz niższe zaangażowanie środków publicznych w realizację zadań inwestycyjnych umożliwiły co prawda sfinansowanie nowych wydatków bieżących, ale stało się to kosztem utrzymania nierównowagi finansowej państwa. Wartość państwowego długu publicznego, obliczonego zgodnie z metodologią krajową, zwiększyła się w 2016 r. z 48,8% PKB do 52,1% PKB, chociaż należy podkreślić, że na wzrost tej wartości istotny wpływ miało nie tylko zwiększenie wydatków bieżących, ale także deprecjacja złotego, podnosząca wartość zobowiązań wyrażonych w walutach obcych. Deficyt sektora finansów publicznych wyniósł, według Najwyższej Izby Kontroli, 2,7% PKB, czyli był zbliżony do poziomu z dwóch poprzednich lat.

Dług publiczny Polski obliczony zgodnie z metodologią unijną, czyli dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, przekroczył 1 bln zł, a w relacji do PKB zwiększył się z 51,1% na koniec 2015 r. do 54,4% na koniec 2016 r. Deficyt tego sektora wyniósł 2,4% PKB, czyli był nieco niższy od deficytu sektora finansów publicznych obliczonego zgodnie z metodologią krajową. Mimo że Polska wyróżniała się w 2016 r. na tle innych krajów Unii Europejskiej pod względem tempa wzrostu gospodarczego, to miała również jeden z największych deficytów sektora instytucji rządowych i samorządowych w Unii Europejskiej. Wyższy deficyt od Polski miały jedynie Belgia, Rumunia, Wielka Brytania, Francja i Hiszpania, przy czym deficyt w dwóch ostatnich państwach przekraczał dopuszczalny limit 3% PKB. Deficyt powyżej 2% odnotowano jedynie w siedmiu państwach, oprócz Polski i wyżej wymienionych pięciu państw do grupy tej należały również Włochy. Jednocześnie aż dziesięć państw



Unii Europejskiej – w tym między innymi Niemcy, Szwecja, Czechy, Grecja, Holandia, Estonia, Litwa – osiągnęło w 2016 r. nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych, a dwa państwa – Bułgaria i Łotwa – osiągnęły równowagę pomiędzy dochodami i wydatkami publicznymi.

Warto jednak również podkreślić, że w przypadku Polski wyższy niż średnio w innych krajach Unii Europejskiej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie stanowił dotychczas zagrożenia. Polska znajduje się w stanie permanentnej nierównowagi finansowej, gdyż pomiędzy 1995 r. a 2016 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wynosił średnio 4,2% PKB, a osiągnięty w 2016 r. deficyt odpowiadający wartości 2,4% PKB był trzecim najniższym deficytem w tym okresie. Niższy deficyt Polska osiągnęła jedynie w 1999 r. (2,2% PKB) i w 2007 r. (1,9% PKB). Mimo trwałej nierównowagi finansowej Polska nie przekroczyła jednak dopuszczalnego progu długu publicznego, wynoszącego 60% PKB, i należy do grupy państw Unii Europejskiej o umiarkowanym poziomie zadłużenia. Jest to możliwe dzięki temu, że Polska stosunkowo szybko się rozwija, a zmiany relacji długu publicznego do PKB nie są w długim okresie tak duże, jak wskazywałyby na to wielkości kolejnych deficytów.

W 2016 r. obserwowano niejednolite zmiany w sytuacji finansowej poszczególnych podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych. W podsektorze funduszy zabezpieczenia społecznego i w podsektorze instytucji samorządowych nastąpiła poprawa wyniku finansowego. Podsektor instytucji samorządowych wypracował nawet – drugi rok z rzędu – nadwyżkę, która w 2016 r. wyniosła 4,5 mld zł. Istotnie wzrósł za to deficyt podsektora instytucji rządowych, który w latach 2014–2015 nie przekraczał 40 mld zł, a w 2016 r. wynosił 48,2 mld zł. Mimo wzrostu wartość deficytu podsektora instytucji rządowych wciąż jednak pozostawała poniżej średniej wartości deficytu tego podsektora z dziesięciu ostatnich lat, wynoszącej ponad 55 mld zł.

Tabela 61. Podstawowe dane o wyniku oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2009–2016

| Wyszczególnienie                                   | 2009      | 2010   | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016    |
|----------------------------------------------------|-----------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
|                                                    | mld zł    |        |       |       |       |       |       |         |
| Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych | -99,5     | -106,1 | -75,5 | -60,1 | -68,1 | -60,0 | -46,2 | -44,7   |
| Podsektor instytucji rządowych                     | -72,5     | -85,0  | -62,4 | -59,0 | -60,5 | -39,8 | -39,8 | -48,2   |
| Podsektor instytucji samorządowych                 | -14,9     | -18,0  | -11,8 | -4,6  | -3,0  | -3,3  | 0,2   | 4,5     |
| Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego      | -12,1     | -3,1   | -1,3  | 3,5   | -4,6  | -16,9 | -6,6  | -1,1    |
| Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych  | 678,3     | 767,8  | 847,7 | 875,1 | 922,8 | 864,0 | 919,6 | 1.006,3 |
|                                                    | PKB = 100 |        |       |       |       |       |       |         |
| Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych | -7,3      | -7,3   | -4,8  | -3,7  | -4,1  | -3,5  | -2,6  | -2,4    |
| Podsektor instytucji rządowych                     | -5,3      | -5,9   | -4,0  | -3,6  | -3,7  | -2,3  | -2,2  | -2,6    |
| Podsektor instytucji samorządowych                 | -1,1      | -1,2   | -0,7  | -0,3  | -0,2  | -0,2  | 0,0   | 0,2     |
| Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego      | -0,9      | -0,2   | -0,1  | 0,2   | -0,3  | -1,0  | -0,4  | -0,1    |
| Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych  | 49,4      | 53,1   | 54,1  | 53,7  | 55,7  | 50,2  | 51,1  | 54,4    |

Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Komunikaty Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2009–2016, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych>.

## 2. Sytuacja finansowa w poszczególnych segmentach sektora finansów publicznych

W porównaniu z 2015 r. poziom centralizacji dochodów publicznych w 2016 r. istotnie się nie zmienił. W dalszym ciągu największe dochody publiczne były pobierane w podsektorze rządowym i stamtąd transferowane do jednostek podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych. W 2015 r. z sektora prywatnego do jednostek podsektora rządowego wpłynęły dochody równe 370,0 mld zł, a jednocześnie jednostki tego podsektora wykonały wydatki poza sektor finansów publicznych w wysokości 256,9 mld zł. Nadwyżka w podsektorze rządowym wyniosła zatem 113,1 mld zł. Wynik ten został ustalony po wyeliminowaniu z dochodów i wydatków jednostek zaliczanych do tego podsektora wszystkich przepływów środków pomiędzy tymi jednostkami a innymi jednostkami sektora finansów publicznych, czyli po dokonaniu pełnej konsolidacji międzysektorowej dochodów i wydatków. Nadwyżka osiągnięta w podsektorze rządowym została przeznaczona na sfinansowanie zadań realizowanych przez jednostki z pozostałych dwóch podsektorów.

Tabela 62. Dochody i wydatki jednostek sektora finansów publicznych w 2016 r. według podsektorów

| Wyszczególnienie                      | Jednostki sektora finansów publicznych |        |                                |        |                                    |                                              |
|---------------------------------------|----------------------------------------|--------|--------------------------------|--------|------------------------------------|----------------------------------------------|
|                                       | Ogółem                                 |        | Jednostki podsektora rządowego |        | Jednostki podsektora samorządowego | Jednostki podsektora ubezpieczeń społecznych |
|                                       | w tym: ujęte w ustawie budżetowej      | Ogółem | w tym: budżet państwa          |        |                                    |                                              |
|                                       | mld zł                                 |        |                                |        |                                    |                                              |
| Dochody według NIK                    |                                        |        |                                |        |                                    |                                              |
| Przed konsolidacją <sup>1</sup>       | 992,6                                  | 618,4  | 414,8                          | 314,7  | 259,4                              | 318,4                                        |
| Po konsolidacji <sup>1</sup>          | 698,7                                  | 507,4  | 370,0                          | 310,1  | 114,6                              | 214,1                                        |
| Transfery z innych jednostek sektora  | 293,9                                  | 111,0  | 44,8                           | 4,6    | 144,8                              | 104,3                                        |
| Wydatki                               |                                        |        |                                |        |                                    |                                              |
| Przed konsolidacją <sup>1</sup>       | 1.038,6                                | 675,7  | 471,7                          | 360,8  | 250,7                              | 316,2                                        |
| Po konsolidacji <sup>1</sup>          | 747,9                                  | 454,6  | 256,9                          | 161,7  | 219,5                              | 271,5                                        |
| Transfery do innych jednostek sektora | 290,7                                  | 221,0  | 214,8                          | 199,1  | 31,2                               | 44,7                                         |
| Wynik według NIK                      |                                        |        |                                |        |                                    |                                              |
| Przed konsolidacją <sup>1</sup>       | -46,1                                  | -57,2  | -56,9                          | -46,2  | 8,7                                | 2,2                                          |
| Po konsolidacji <sup>1</sup>          | -49,3                                  | 52,8   | 113,1                          | 148,3  | -104,9                             | -57,4                                        |
| Transfery netto                       | 3,2                                    | -110,0 | -170,0                         | -194,5 | 113,6                              | 59,6                                         |
|                                       | %                                      |        |                                |        |                                    |                                              |
| Dochody według NIK                    |                                        |        |                                |        |                                    |                                              |
| Przed konsolidacją <sup>1</sup>       | 100,0                                  | 62,3   | 41,8                           | 31,7   | 26,1                               | 32,1                                         |
| Po konsolidacji <sup>1</sup>          | 100,0                                  | 72,6   | 53,0                           | 44,4   | 16,4                               | 30,6                                         |
| Transfery z innych jednostek sektora  | 100,0                                  | 37,8   | 15,2                           | 1,6    | 49,3                               | 35,5                                         |
| Wydatki                               |                                        |        |                                |        |                                    |                                              |
| Przed konsolidacją <sup>1</sup>       | 100,0                                  | 65,1   | 45,4                           | 34,7   | 24,1                               | 30,4                                         |
| Po konsolidacji <sup>1</sup>          | 100,0                                  | 60,8   | 34,4                           | 21,6   | 29,4                               | 36,3                                         |
| Transfery do innych jednostek sektora | 100,0                                  | 76,0   | 73,9                           | 68,5   | 10,7                               | 15,4                                         |

<sup>1</sup> Konsolidacja polega na wyeliminowaniu przepływów pomiędzy jednostkami zaliczanymi do sektora finansów publicznych.

Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Nadwyżka ta nie była jednak wystarczająca, aby zapewnić pełne finansowanie jednostkom z podsektora samorządowego i z podsektora ubezpieczeń społecznych. W związku z tym z podsektora rządowego do dwóch pozostałych podsektorów dokonano transferów netto<sup>357</sup> środków publicznych o wartości 170,0 mld zł, czyli o 56,9 mld zł większej od kwoty wyżej wymienionej nadwyżki podsektora rządowego. W celu sfinansowania brakującej kwoty pozyskano dodatkowe środki w drodze emisji papierów wartościowych, zwiększając poziom zadłużenia Skarbu Państwa.

Od wielu lat wartość wskaźnika finansowania wydatków publicznych dochodami transferowymi, pochodzącymi od innych jednostek sektora finansów publicznych, wynosi około 40%. W 2016 r. za pomocą dochodów transferowych sfinansowano 39,3% wydatków publicznych, podczas gdy w 2010 r. – prawie 43%. Wskazuje to na wysoki poziom niedopasowania wielkości dochodów własnych poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych do skali realizowanych przez nie zadań, co skutkuje koniecznością przekazywania wysokich kwot wewnątrz sektora finansów publicznych.

Po dokonaniu pełnej konsolidacji środków publicznych i wyodrębnieniu w obliczeniach trzech podsektorów można wskazać, że w jednostkach zaliczanych do podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych wystąpił wysoki niedobór środków pozyskanych przez te jednostki bezpośrednio spoza sektora finansów publicznych, który w przypadku jednostek podsektora samorządowego wyniósł aż 104,9 mld zł, a w przypadku jednostek podsektora ubezpieczeń społecznych – 57,4 mld zł. Natomiast po otrzymaniu dochodów transferowych z podsektora rządowego zarówno jednostki z podsektora samorządowego, jak i jednostki z podsektora ubezpieczeń społecznych osiągnęły łączną nadwyżkę, która w przypadku podsektora samorządowego wyniosła 8,7 mld zł, a w przypadku podsektora ubezpieczeń społecznych – 2,2 mld zł.

W rzeczywistości skala transferów pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych była większa od wykazanej w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.* Od wielu lat część środków z budżetu państwa przekazuje się innym jednostkom w formie rozchodów, które są pomijane w zestawieniu dochodów i wydatków sektora finansów publicznych. Problem ten dotyczy między innymi przekazywania pożyczek z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, mimo że fundusz ten nie ma możliwości ich spłacania. Jedyne efekty, jakie się w ten sposób osiąga, polega na zaniżeniu deficytu budżetu państwa w celu wykazania korzystniejszej sytuacji finansowej państwa niż jest w rzeczywistości. W 2016 r. z budżetu państwa do FUS przekazano pożyczkę w wysokości 1,0 mld zł. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że w powyższej tabeli łączne transfery przekazane do innych jednostek sektora finansów publicznych nie są równe transferom otrzymanym od tych jednostek. Wynika to z nieprawidłowego ujmowania transakcji, polegającej na przekazaniu środków z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w zestawieniu dochodów i wydatków sektora finansów publicznych. W zestawieniu wykonanym w Ministerstwie Finansów transfer tych środków jest wykazywany wyłącznie po stronie dochodów FUS, natomiast po stronie wydatków budżetu państwa nie jest wykazywany ze względu na to, że środki te zalicza się do rozchodów, a nie do wydatków. W związku z tym eliminacja przepływu środków pomiędzy budżetem państwa a FUS jest jednostronna.

Głównym źródłem wyrównywania finansowego w sektorze finansów publicznych jest budżet państwa. W 2016 r. transfery netto z budżetu państwa do jednostek sektora finansów publicznych wynio-

<sup>357</sup> Transfery netto są równe różnicy pomiędzy dochodami otrzymanymi od innych jednostek sektora finansów publicznych (dochodami transferowymi) a wydatkami przekazanymi do tych jednostek (wydatkami transferowymi). Ujemna wielkość transferów netto oznacza, że określona jednostka lub grupa jednostek przekazuje więcej środków innym jednostkom sektora finansów publicznych niż od nich otrzymuje, jest zatem płatnikiem netto.

sły aż 194,5 mld zł, co stanowiło 26,0% wydatków publicznych. Wydatki ogółem budżetu państwa – transferowe i nietransferowe – były równe 48,2% wydatków publicznych, a wydatki wszystkich jednostek ujętych w ustawie budżetowej wyniosły – po konsolidacji – 60,8% wydatków publicznych. Sposób realizacji pozostałych 39,2% wydatków publicznych pozostawał poza kontrolą sprawowaną przez Sejm za pomocą ustawy budżetowej. Wśród tych wydatków istotny udział mają wydatki jednostek podsektora samorządowego, posiadające własne organy władzy, a także Narodowy Fundusz Zdrowia, uczelnie publiczne, państwowe instytucje kultury i samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej należące do podsektora rządowego.

Łączny wynik finansowy jednostek, których dochody i wydatki zostały zaplanowane w ustawie budżetowej, wyniósł – po konsolidacji dochodów i wydatków przekazywanych pomiędzy tymi jednostkami – 60,5 mld zł i był niższy od wyniku całego sektora finansów publicznych. Oznacza to, że w pozostałych jednostkach tego sektora, czyli w jednostkach nieobjętych ustawą budżetową, wystąpiła łączna nadwyżka w wysokości 11,2 mld zł. Z analizy sprawozdań wynika, że nadwyżka wystąpiła w jednostkach samorządu terytorialnego oraz w uczelniach, natomiast instytucje ochrony zdrowia (Narodowy Fundusz Zdrowia i samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej) wykazały łączną stratę.

Znacząca skala transferów do podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych wskazuje na zależność finansową jednostek z tych podsektorów od podsektora rządowego. Dotyczy to zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego oraz funduszy, z których wypłacane są świadczenia emerytalno-rentowe (FUS i Fundusz Emerytalno-Rentowy w KRUS). Zmiana tej sytuacji, prowadząca do większej niezależności finansowej wyżej wymienionych instytucji, wymagałaby w przypadku jednostek samorządu terytorialnego wprowadzenia nowego systemu dochodów, w którym transfery z podsektora rządowego zostałyby ograniczone przede wszystkim do wypełniania przez budżet państwa funkcji wyrównawczej, służącej wspieraniu finansowo słabszych jednostek samorządu terytorialnego, oraz do przekazywania środków pochodzących z pomocy zagranicznej. Natomiast w przypadku instytucji finansujących świadczenia emerytalno-rentowe warto rozważyć celowość ich dalszego utrzymywania poza budżetem państwa w sytuacji trwałego niedoboru środków pochodzących ze składek. W 2016 r. wpływy ze składek pokrywały 73,9% wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz zaledwie 7,3% wydatków Funduszu Emerytalno-Rentowego, działającego w ramach KRUS.

Tabela 63. Wykonanie wydatków po konsolidacji, ujętych w planach finansowych stanowiących treść ustaw budżetowych na lata 2013–2016

| Wyszczególnienie                      | 2013   | 2014  | 2015  | 2016  | 3:2   | 4:3   | 5:4   | 5:2   |
|---------------------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                       | mld zł |       |       |       | %     |       |       |       |
| 1                                     | 2      | 3     | 4     | 5     | 6     | 7     | 8     | 9     |
| Wydatki zawarte w ustawie budżetowej  | 433,5  | 438,0 | 446,7 | 454,6 | 101,0 | 102,0 | 101,8 | 104,9 |
| Budżet państwa                        | 158,8  | 152,7 | 154,2 | 161,7 | 96,2  | 101,0 | 104,9 | 101,8 |
| Budżet środków europejskich           | 47,9   | 49,5  | 50,1  | 44,1  | 103,3 | 101,2 | 88,0  | 92,1  |
| Państwowe fundusze celowe             | 213,9  | 223,0 | 229,6 | 236,4 | 104,3 | 103,0 | 103,0 | 110,5 |
| Agencje wykonawcze                    | 5,8    | 6,1   | 6,0   | 5,4   | 105,2 | 98,4  | 90,0  | 93,1  |
| Instytucje gospodarki budżetowej      | 0,8    | 0,8   | 1,0   | 0,9   | 100,0 | 125,0 | 90,0  | 112,5 |
| Pozostałe państwowe osoby prawne      | 6,3    | 5,9   | 5,8   | 6,0   | 93,7  | 98,3  | 103,4 | 95,2  |
| <b>Wydatki publiczne ogółem = 100</b> |        |       |       |       |       |       |       |       |
| Wydatki zawarte w ustawie budżetowej  | 62,0   | 61,1  | 61,0  | 60,8  |       |       |       |       |
| Budżet państwa                        | 22,7   | 21,3  | 21,1  | 21,6  |       |       |       |       |
| Budżet środków europejskich           | 6,8    | 6,9   | 6,8   | 5,9   |       |       |       |       |
| Państwowe fundusze celowe             | 30,6   | 31,1  | 31,4  | 31,6  |       |       |       |       |
| Agencje wykonawcze                    | 0,8    | 0,9   | 0,8   | 0,7   |       |       |       |       |
| Instytucje gospodarki budżetowej      | 0,1    | 0,1   | 0,1   | 0,1   |       |       |       |       |
| Pozostałe państwowe osoby prawne      | 0,9    | 0,8   | 0,8   | 0,8   |       |       |       |       |

Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Spośród instytucji, których plany finansowe są ujmowane w ustawie budżetowej, największe wydatki publiczne, czyli wydatki nietransferowe, wykonywane poza sektor finansów publicznych, są dokonywane nie ze środków budżetu państwa, lecz ze środków państwowych funduszy celowych. W 2016 r. wydatki tych funduszy wykonane poza sektor finansów publicznych wyniosły 236,4 mld zł. Co więcej, udział tych wydatków w łącznych wydatkach publicznych dynamicznie rośnie. W 2016 r. do sektora prywatnego przekazano o 10,5% więcej środków z państwowych funduszy celowych niż w roku 2013 r., natomiast z budżetu państwa – o 1,8%. Wskazuje to na wzrost znaczenia państwowych funduszy celowych w finansowaniu działalności państwa, przy jednoczesnym ograniczeniu roli budżetu państwa jako źródła finansowania zadań publicznych.

Warto także zauważyć, że w 2016 r. nastąpiło odwrócenie trendu spadkowego w udziale wydatków budżetu państwa, dokonywanych bezpośrednio poza sektor finansów publicznych, w wydatkach publicznych ogółem. W latach wcześniejszych sukcesywnie zmniejszało się znaczenie budżetu państwa jako źródła bezpośredniego finansowania zadań publicznych, natomiast w 2016 r. udział tych wydatków w wydatkach ogółem był o 0,5 punktu procentowego większy niż w 2015 r.

W 2016 r. dochody podsektora samorządowego wzrosły w porównaniu z 2015 r. o 6,1%, a wydatki – o 4,0%. Większa dynamika dochodów względem wydatków spowodowała zwiększenie wielkości nadwyżki tego podsektora, która w 2015 r. wyniosła 3,5 mld zł, a w 2016 r. – już 8,7 mld zł.

Najważniejszą pod względem wielkości dochodów i wydatków grupę instytucji samorządowych stanowią jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy, powiaty oraz województwa samorządowe. W 2016 r. jednostki te łącznie otrzymały dochody w wysokości 213,7 mld zł, co odpowiadało wartości 11,5% PKB. Była to najwyższa relacja ich dochodów do wartości produktu krajowego brutto

co najmniej od 2006 r., przy czym nie oznacza to wcale większej niezależności finansowej tych jednostek. Wręcz przeciwnie, suma ich dochodów własnych i subwencji ogólnej w relacji do PKB, która w 2016 r. wyniosła 8,6% PKB, była niższa niż dziesięć lat wcześniej. Natomiast relacja dotacji celowych do PKB wzrosła w tym okresie z 1,8% do 2,9%. Rosnący udział dotacji celowych w dochodach ogółem (16,8% w 2006 r. i 25,2% w 2016 r.) świadczy o coraz większej zależności finansowej samorządu terytorialnego od decyzji podejmowanych w jednostkach podsektora rządowego. W 2016 r. udział dochodów własnych w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego zmniejszył się, po raz pierwszy od czterech lat, poniżej poziomu 50%, co oznacza, że jednostki te więcej środków otrzymały z budżetu państwa i od innych jednostek sektora finansów publicznych w formie subwencji i dotacji niż wyniosły ich dochody własne.

W 2016 r. dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego wzrosły w stosunku do 2015 r. aż o 7,4%. Wysoki wzrost dochodów wynikał w dużym stopniu ze zwiększenia o 22,0% kwoty dotacji celowych dla tych jednostek w związku z finansowaniem od kwietnia 2016 r. wypłaty świadczenia wychowawczego z Programu *Rodzina 500 plus*. W rezultacie, po raz pierwszy od połowy lat 90., dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu dotacji celowych były wyższe od dochodów z tytułu subwencji ogólnej. Wskazuje to na coraz większy udział środków przypisanych do konkretnych zadań w łącznej kwocie transferów do tych jednostek, co stanowi jeszcze jeden dowód na malejącą niezależność finansową samorządu terytorialnego.

Zwiększeniu udziału dotacji celowych w finansowaniu samorządów towarzyszy ograniczenie udziału subwencji, czyli transferów o charakterze ogólnym, mających na celu wyrównanie potencjału finansowego między jednostkami. W odróżnieniu od dotacji celowych, w przypadku subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego mogą swobodnie dysponować otrzymanymi środkami. W 2016 r., podobnie jak w 2015 r., wielkość subwencji ogólnej była mniejsza od 3% PKB. Wcześniej tak niski poziom subwencji ogólnej wystąpił po raz ostatni w latach dziewięćdziesiątych, w okresie poprzedzającym przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego prowadzenia szkół publicznych.

Na zmniejszenie się kwoty subwencji ogólnej w relacji do wielkości PKB istotny wpływ wywierała niska dynamika dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej. Wynikała ona z malejącej liczby uczniów w szkołach, jednak przy jej naliczaniu nie bierze się pod uwagę, że zmiana wydatków na oświatę w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego nie jest silnie skorelowana ze zmianą liczby uczniów, dlatego wydatki te rosną szybciej od dochodów z tytułu części oświatowej subwencji i innych dochodów uzyskanych na finansowanie zadań oświatowych. Jeszcze w 2006 r. dochody tych jednostek otrzymane w związku z realizacją zadań oświatowych, w tym dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej, stanowiły 69,3% wydatków samorządu terytorialnego na zadania z zakresu oświaty i wychowania. Po dziesięciu latach wskaźnik ten wynosił 67,6%. Dane te wskazują, że jednostki samorządu terytorialnego w coraz większym stopniu finansują oświatę ze środków własnych.

Dochody własne i wpływy z tytułu subwencji ogólnej zwiększyły się w 2016 r. o ponad 3% w stosunku do dochodów z 2015 r. Wśród dochodów własnych na podkreślenie zasługuje wysoki wzrost w stosunku do 2015 r. wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych – o 7,9% – oraz z podatku dochodowego od osób prawnych – o 5,2%. Za znaczący należy również uznać trzyprocentowy wzrost wpływów z podatku od nieruchomości, który nastąpił mimo obniżenia górnych stawek podatkowych. Pozostałe dochody własne, w tym dochody z majątku, uległy niewielkiemu zmniejszeniu w stosunku do wielkości z 2015 r.



Tabela 64. Dochody, wydatki i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009–2016

| Wyszczególnienie           | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                            | mld zł       |              |              |              |              |              |              |              |
| <b>DOCHODY OGÓŁEM</b>      | <b>154,8</b> | <b>162,8</b> | <b>171,3</b> | <b>177,4</b> | <b>183,5</b> | <b>194,3</b> | <b>199,0</b> | <b>213,7</b> |
| Dochody własne             | 75,3         | 78,6         | 83,6         | 87,1         | 91,8         | 98,6         | 103,4        | 106,7        |
| CIT                        | 6,6          | 6,1          | 6,9          | 6,8          | 6,3          | 6,4          | 7,1          | 7,4          |
| PIT                        | 27,0         | 26,9         | 29,4         | 30,8         | 32,5         | 35,1         | 38,1         | 41,1         |
| Podatek od nieruchomości   | 14,2         | 15,1         | 16,3         | 17,6         | 18,7         | 19,5         | 20,2         | 20,8         |
| Dochody z majątku          | 5,7          | 6,4          | 6,5          | 6,9          | 7,6          | 8,0          | 7,5          | 7,4          |
| Dotacje celowe             | 34,2         | 37,0         | 39,3         | 39,7         | 40,4         | 44,5         | 44,2         | 53,9         |
| Subwencja ogólna           | 45,3         | 47,2         | 48,3         | 50,7         | 51,3         | 51,2         | 51,3         | 53,0         |
| <b>WYDATKI OGÓŁEM</b>      | <b>167,9</b> | <b>177,8</b> | <b>181,6</b> | <b>180,5</b> | <b>183,8</b> | <b>196,8</b> | <b>196,4</b> | <b>206,0</b> |
| Wydatki majątkowe          | 43,1         | 44,2         | 42,4         | 35,6         | 35,0         | 41,4         | 38,6         | 25,8         |
| Wydatki bieżące            | 124,8        | 133,6        | 139,2        | 144,8        | 148,8        | 155,4        | 157,8        | 180,2        |
| Wydatki na wynagrodzenia   | 46,1         | 49,7         | 54,1         | 56,1         | 57,0         | 58,5         | 60,3         | 62,1         |
| Wydatki na obsługę długu   | 1,4          | 1,9          | 2,7          | 3,5          | 2,8          | 2,4          | 2,0          | 1,9          |
| <b>WYNIK</b>               | <b>-13,1</b> | <b>-15,0</b> | <b>-10,3</b> | <b>-3,0</b>  | <b>-0,4</b>  | <b>-2,4</b>  | <b>2,6</b>   | <b>7,6</b>   |
| <b>ZOBOWIĄZANIA</b>        | <b>40,3</b>  | <b>55,1</b>  | <b>65,8</b>  | <b>67,8</b>  | <b>69,2</b>  | <b>72,1</b>  | <b>71,6</b>  | <b>69,0</b>  |
| <b>Rok poprzedni = 100</b> |              |              |              |              |              |              |              |              |
| <b>DOCHODY OGÓŁEM</b>      | <b>108,6</b> | <b>105,2</b> | <b>105,2</b> | <b>103,6</b> | <b>103,4</b> | <b>105,9</b> | <b>102,4</b> | <b>107,4</b> |
| Dochody własne             | 96,1         | 104,4        | 106,5        | 104,1        | 105,4        | 107,4        | 104,9        | 103,1        |
| CIT                        | 88,0         | 92,4         | 113,1        | 98,6         | 92,6         | 102,2        | 109,9        | 105,2        |
| PIT                        | 94,7         | 99,6         | 109,3        | 104,8        | 105,3        | 108,1        | 108,5        | 107,9        |
| <b>Rok poprzedni = 100</b> |              |              |              |              |              |              |              |              |
| Podatek od nieruchomości   | 106,0        | 106,3        | 107,9        | 108,0        | 106,4        | 104,3        | 103,3        | 103,0        |
| Dochody z majątku          | 92,4         | 111,8        | 101,6        | 107,6        | 108,9        | 105,7        | 93,4         | 98,5         |
| Dotacje celowe             | 143,9        | 108,1        | 106,2        | 100,9        | 101,9        | 110,2        | 99,3         | 122,0        |
| Subwencja ogólna           | 111,9        | 104,2        | 102,4        | 104,8        | 101,2        | 99,9         | 100,3        | 103,3        |
| <b>WYDATKI OGÓŁEM</b>      | <b>115,6</b> | <b>105,9</b> | <b>102,1</b> | <b>99,4</b>  | <b>101,9</b> | <b>107,0</b> | <b>99,8</b>  | <b>104,9</b> |
| Wydatki majątkowe          | 135,1        | 102,6        | 95,9         | 84,0         | 98,3         | 118,1        | 93,3         | 67,0         |
| Wydatki bieżące            | 110,2        | 107,1        | 104,2        | 104,1        | 102,8        | 104,4        | 101,6        | 114,2        |
| Wydatki na wynagrodzenia   | 109,8        | 107,9        | 108,8        | 103,7        | 101,5        | 102,7        | 103,0        | 102,9        |
| Wydatki na obsługę długu   | 107,7        | 135,7        | 142,1        | 129,2        | 81,2         | 86,1         | 83,5         | 94,6         |
| <b>ZOBOWIĄZANIA</b>        | <b>140,0</b> | <b>136,7</b> | <b>119,4</b> | <b>103,2</b> | <b>102,0</b> | <b>104,3</b> | <b>99,3</b>  | <b>96,3</b>  |

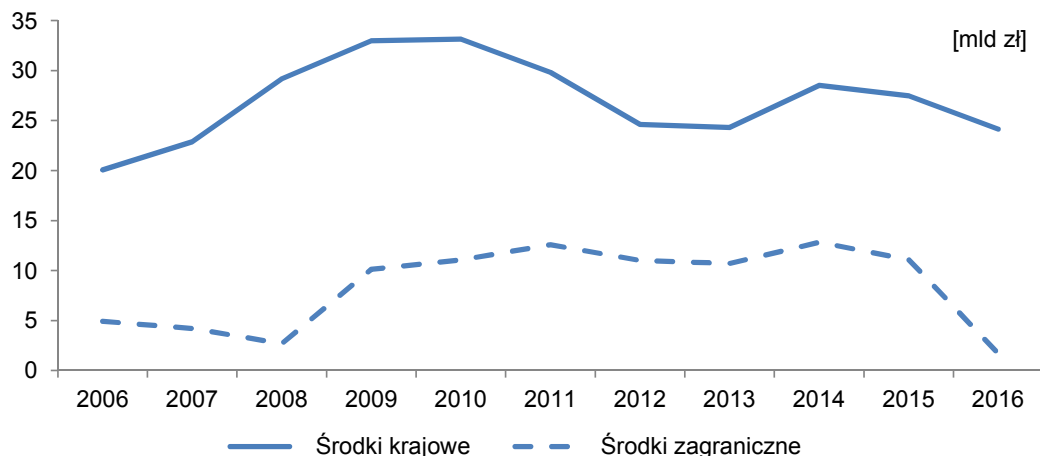
Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>

Dynamika wydatków była znacznie mniejsza od dynamiki dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Spowodowało to wypracowanie w budżetach tych jednostek rekordowej nadwyżki finansowej wynoszącej 7,6 mld zł. Zgromadzone środki pozwoliły im zmniejszyć w 2016 r. wielkość zobowiązań – o 2,6 mld zł, natomiast pozostałą część nadwyżki jednostki samorządu terytorialnego będą

mogły wykorzystać na finansowanie przyszłych zadań. Skala zadłużenia tych jednostek zmniejszyła się z 4,2% PKB na koniec 2014 r. do 3,7% PKB na koniec 2016 r. Warto jednak pamiętać, że jeszcze w 2008 r. dług jednostek samorządu terytorialnego stanowił równowartość 2,2% PKB. Należy oczekiwać, że oczekiwane w kolejnych latach zwiększenie skali inwestycji finansowanych środkami unijnymi spowoduje dalszy przyrost długu publicznego, a dostęp do środków pomocowych będzie w pewnym stopniu uwarunkowany możliwością zwiększania zadłużenia.

Wypracowanie dużej nadwyżki w budżetach jednostek samorządu terytorialnego było przede wszystkim wynikiem znaczącego zmniejszenia wydatków na finansowanie zadań inwestycyjnych. Wydatki te zostały zmniejszone o 1/3 w stosunku do wydatków poniesionych w 2015 r. i wyniosły 25,8 mld zł. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego poniosły w 2016 r., po wyeliminowaniu efektów inflacyjnych, najniższe wydatki majątkowe od roku 2005. Ograniczenie skali inwestycji samorządowych w 2015 r. i 2016 r. wynikało z tego, że był to okres przejściowy pomiędzy zakończeniem realizacji projektów finansowanych z poprzedniej perspektywy finansowej Unii Europejskiej a nową Perspektywą Finansową 2014-2020, z której są finansowane projekty znajdujące się we wstępnej fazie realizacji, niewymagającej dużych nakładów. O ile wydatki majątkowe na zadania finansowane wyłącznie za pomocą środków krajowych były o 3,5% wyższe niż przed rokiem, to na projekty współfinansowane ze środków zagranicznych przeznaczono około 1/4 kwoty wydatkowanej w 2015 r. Wydatki na realizację projektów współfinansowanych ze środków unijnych zostały bardzo silnie ograniczone. W 2015 r. na projekty inwestycyjne wspierane ze środków pomocowych przeznaczono 5,6 mld zł środków krajowych i 11,1 mld zł środków zagranicznych. W następnym roku na realizację tych projektów przeznaczono zaledwie 1,5 mld zł środków krajowych i 1,7 mld zł środków zagranicznych. Udział finansowania zagranicznego w wydatkach majątkowych jednostek samorządu terytorialnego zmniejszył się do zaledwie 6,5%.

Wykres 19. Źródła finansowania wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2016



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>

Wzrost wydatków bieżących o 14,2% wynikał w dużym stopniu z podwojenia się wielkości świadczeń wypłacanych przez jednostki samorządu terytorialnego osobom fizycznym. W związku z uruchomieniem od kwietnia 2016 r. wypłaty świadczenia wychowawczego z Programu *Rodzina 500 plus*, wysokość wypłacanych przez te jednostki świadczeń na rzecz osób fizycznych zwiększyła się z 16,9 mld zł w 2015 r. do 35,6 mld zł w 2016 r. Wzrosły także – o 5,8% – wydatki jednostek samorządu terytorial-

nego na wypłatę subwencji i dotacji na zadania bieżące. Wydatki na wynagrodzenia pracowników samorządowych zwiększyły się o 2,9%, co prawdopodobnie świadczy o niższej dynamice wynagrodzeń w samorządowych jednostkach budżetowych niż w sektorze przedsiębiorstw<sup>358</sup>, natomiast wydatki na obsługę długu samorządowego zmniejszyły się o ponad 5%. W 2016 r. na obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego przeznaczały zaledwie 0,9% dochodów ogółem.

Co ważne, w 2016 r. po raz kolejny z rzędu wzrosła wielkość nadwyżki operacyjnej, stanowiąca różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi jednostek samorządu terytorialnego. W 2014 r. samorządy wygospodarowały nadwyżkę operacyjną w łącznej kwocie 16,3 mld zł, w 2015 r. jej wielkość wzrosła do 18,2 mld zł, a w 2016 r. – do 20,5 mld zł. Dane te wskazują na stopniową poprawę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego i na wzrost ich potencjału inwestycyjnego.

Finansowanie publicznej służby zdrowia jest wyłączone z wydatkowania środków publicznych limitowanego za pomocą ustawy budżetowej. Ani plan wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia, ani plany wydatków samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie są ujmowane w ustawie budżetowej. Dla uzyskania pełniejszego obrazu sytuacji finansowej państwa należy jednak przedstawić sytuację finansową również tych jednostek.

Wartość przychodów Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) w 2016 r. wyniosła 73,8 mld zł i była wyższa od przychodów z 2015 r. o 5,0%. Przychody ze składek na ubezpieczenie zdrowotne, stanowiące ponad 95% przychodów ogółem NFZ, wzrosły w tym czasie o 4,4%, a koszty działalności NFZ – o 4,8%. Zamiast planowanej straty w wysokości 2,4 mld zł, NFZ zamknął 2016 r. ze stratą równą 121 mln zł. W tym czasie SPZOZ z podsektora samorządowego łącznie osiągnęły przychody w wysokości 29,3 mld zł oraz stratę netto w wysokości 474 mln zł, a SPZOZ z podsektora rządowego – przychody w wysokości 11,8 mld zł i stratę netto w wysokości 38 mln zł.

Łączna wartość zobowiązań i rezerw na zobowiązania wykazanych w bilansach samorządowych SPZOZ wzrosła z 19,3 mld zł na koniec 2015 r. do 19,6 mld zł na koniec 2016 r., a w bilansach SPZOZ z podsektora rządowego – z 7,2 mld zł do 7,5 mld zł. Natomiast według danych ankietowych Ministerstwa Zdrowia wielkość zobowiązań SPZOZ wzrosła w 2016 r. o 3,3%, z 10,8 mld zł do 11,2 mld zł. Jednocześnie, jak wynika ze sprawozdań Rb-Z, wartość zobowiązań wymagalnych SPZOZ zmniejszyła się z 1,8 mld zł do 1,7 mld zł. Dane te wskazują na utrzymujące się, wysokie zadłużenie publicznej służby zdrowia.

Jedną z przyczyn takiego stanu jest chroniczne niedofinansowanie publicznej służby zdrowia. Z danych Komisji Europejskiej wynika, że w Polsce na publiczną służbę zdrowia przeznacza się zaledwie 4,7% PKB, podczas gdy w Unii Europejskiej – średnio 7,2%.<sup>359</sup> Ponadto z obliczeń wykonanych w Najwyższej Izbie Kontroli na podstawie danych otrzymanych z Ministerstwa Finansów wynika, że do NFZ i SPZOZ (po wyeliminowaniu przepływów między tymi jednostkami) wpływa około 4,3% wartości PKB. W takich warunkach jednostkom publicznej służby zdrowia jest trudno zapewnić jakość usług na odpowiednim poziomie, co znajduje odzwierciedlenie w bardzo odległej pozycji Polski w Europejskim Konsumenckim Indeksie Zdrowia.<sup>360</sup>

<sup>358</sup> Wartość przeciętnego miesięcznego realnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej wzrosła pomiędzy 2015 r. a 2016 r. o 4,2%.

<sup>359</sup> Źródło: Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_exp&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en) Dane za 2015 r.

<sup>360</sup> Źródło: Health Consumer Powerhouse, Euro Health Consumer Index 2016, [http://www.healthpowerhouse.com/files/EHCI\\_2016/EHCI\\_2016\\_report.pdf](http://www.healthpowerhouse.com/files/EHCI_2016/EHCI_2016_report.pdf)

Tabela 65. Dochody, wydatki, wynik i zadłużenie NFZ i SPZOZ w latach 2010-2016

| Wyszczególnienie                          | 2010   | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
|-------------------------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                           | mld zł |       |       |       |       |       |       |
| Dochody brutto                            | 94,9   | 100,6 | 108,4 | 106,3 | 108,3 | 112,3 | 115,3 |
| Wydatki brutto                            | 97,9   | 102,9 | 107,9 | 106,0 | 107,5 | 112,6 | 115,4 |
| Wynik brutto                              | -3,1   | -2,3  | 0,5   | 0,3   | 0,8   | -0,3  | -0,1  |
| Dochody netto                             | 63,3   | 66,9  | 70,7  | 73,4  | 74,7  | 77,8  | 80,3  |
| Wydatki netto                             | 66,3   | 69,2  | 70,2  | 73,1  | 73,9  | 78,0  | 80,4  |
| Wynik netto                               | -3,1   | -2,3  | 0,5   | 0,3   | 0,8   | -0,3  | -0,1  |
| Zobowiązania ogółem SPZOZ <sup>1</sup>    | 10,0   | 10,4  | 10,7  | 9,9   | 10,3  | 10,8  | 11,2  |
| Zobowiązania wymagalne SPZOZ <sup>2</sup> | 2,3    | 2,3   | 2,4   | 1,9   | 1,8   | 1,8   | 1,7   |
| PKB=100                                   |        |       |       |       |       |       |       |
| Dochody brutto                            | 6,6    | 6,4   | 6,7   | 6,4   | 6,3   | 6,2   | 6,2   |
| Wydatki brutto                            | 6,8    | 6,6   | 6,6   | 6,4   | 6,2   | 6,3   | 6,2   |
| Wynik brutto                              | -0,2   | -0,1  | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   |
| Dochody netto                             | 4,4    | 4,3   | 4,3   | 4,4   | 4,3   | 4,3   | 4,3   |
| Wydatki netto                             | 4,6    | 4,4   | 4,3   | 4,4   | 4,3   | 4,3   | 4,3   |
| Wynik netto                               | -0,2   | -0,1  | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   |
| Zobowiązania ogółem SPZOZ <sup>1</sup>    | 0,7    | 0,7   | 0,7   | 0,6   | 0,6   | 0,6   | 0,6   |
| Zobowiązania wymagalne SPZOZ <sup>2</sup> | 0,2    | 0,1   | 0,1   | 0,1   | 0,1   | 0,1   | 0,1   |

<sup>1</sup> Dane ankietowe Ministerstwa Zdrowia<sup>2</sup> Według sprawozdań Rb-Z

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Zdrowia; (<http://www.mz.gov.pl/system-ochrony-zdrowia/organizacja-ochrony-zdrowia/zadluzenie-spzoz>) oraz Głównego Urzędu Statystycznego, <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne>

### 3. Wydatki publiczne w układzie działowym

W 2016 r. wydatki publiczne były wykonywane w trzydziestu trzech działach klasyfikacji budżetowej, przy czym ponad 95% tych wydatków zrealizowano w siedemnastu następujących działach: *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, Ochrona zdrowia, Oświata i wychowanie, Transport i łączność, Pomoc społeczna, Obsługa długu publicznego, Rolnictwo i łowiectwo, Administracja publiczna, Obrona narodowa, Różne rozliczenia, Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, Szkolnictwo wyższe, Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, Wymiar sprawiedliwości, Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz Gospodarka mieszkaniowa*. W żadnym z pozostałych szesnastu działów wydatki nie przekraczały 5 mld zł.

Połowa wydatków publicznych została zrealizowana w trzech działach: *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, Ochrona zdrowia oraz Oświata i wychowanie*, przy czym pierwszy z nich absorbował prawie 1/3 środków publicznych. Wydatki na ubezpieczenia społeczne były realizowane przede wszystkim ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wydatki na ochronę zdrowia – przez Narodowy Fundusz Zdrowia oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, a wydatki na oświatę i wychowanie – przez jednostki samorządu terytorialnego. Budżet państwa i budżet środków europejskich miały znikomy udział w bezpośrednim finansowaniu wyżej wymienionych działów: w przypadku ubezpieczeń społecznych wynosił on około 8%, zaś w przypadku ochrony zdrowia oraz oświaty i wychowania – około 3%.

Tabela 66. Wydatki sektora finansów publicznych według działów w latach 2011, 2014, 2015 i 2016

| Wyszczególnienie                                   | 2011   | 2014  | 2015  | 2016  | 5:4   | 5:3   | 5:2   |
|----------------------------------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                                    | mld zł |       |       |       | %     |       |       |
| 1                                                  | 2      | 3     | 4     | 5     | 6     | 7     | 8     |
| OGÓŁEM                                             | 660,1  | 716,9 | 731,8 | 747,9 | 102,2 | 104,3 | 113,3 |
| Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne                | 200,1  | 228,7 | 237,1 | 243,3 | 102,6 | 106,4 | 121,6 |
| Ochrona zdrowia                                    | 71,1   | 75,0  | 78,9  | 81,6  | 103,4 | 108,9 | 114,8 |
| Oświata i wychowanie                               | 50,1   | 54,0  | 54,2  | 56,6  | 104,5 | 104,8 | 113,0 |
| Transport i łączność                               | 52,4   | 51,3  | 48,5  | 45,1  | 92,9  | 87,9  | 86,1  |
| Pomoc społeczna                                    | 20,9   | 21,9  | 22,2  | 41,6  | 187,2 | 189,7 | 199,3 |
| Obsługa długu publicznego                          | 38,8   | 36,1  | 30,4  | 33,2  | 109,3 | 91,9  | 85,6  |
| Rolnictwo i łowiectwo                              | 30,5   | 33,6  | 35,0  | 31,9  | 91,3  | 94,9  | 104,6 |
| Administracja publiczna                            | 26,2   | 28,3  | 28,7  | 28,9  | 100,8 | 102,2 | 110,2 |
| Obrona narodowa                                    | 18,2   | 22,7  | 27,9  | 26,4  | 94,5  | 116,1 | 144,7 |
| Różne rozliczenia                                  | 22,5   | 20,3  | 23,9  | 26,0  | 108,7 | 128,0 | 115,3 |
| Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej   | 16,8   | 21,3  | 20,7  | 21,1  | 101,9 | 98,8  | 125,2 |
| Szkolnictwo wyższe                                 | 22,0   | 22,7  | 24,1  | 21,0  | 87,3  | 92,6  | 95,6  |
| Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa | 14,4   | 15,3  | 15,8  | 15,7  | 99,8  | 102,9 | 109,3 |
| Gospodarka komunalna i ochrona środowiska          | 15,0   | 18,5  | 17,9  | 15,0  | 83,8  | 81,0  | 100,3 |
| Wymiar sprawiedliwości                             | 9,4    | 10,5  | 10,5  | 10,9  | 103,8 | 104,2 | 115,8 |
| Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego           | 10,0   | 11,0  | 10,2  | 10,3  | 101,1 | 93,9  | 103,3 |
| Gospodarka mieszkaniowa                            | 11,0   | 10,3  | 10,5  | 9,2   | 87,5  | 89,0  | 83,2  |
| Pozostałe działy                                   | 30,6   | 35,3  | 35,4  | 30,0  | 84,9  | 85,2  | 98,3  |

Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Przy porównaniu danych z 2015 r. i 2016 r., widoczny jest przede wszystkim bardzo duży wzrost wydatków w dziale *Pomoc społeczna*, związany w wprowadzeniem świadczenia wychowawczego z Programu *Rodzina 500 plus*. Wydatki publiczne przeznaczone na pomoc społeczną zwiększyły się o 87,2%. Istotnie wzrosły również wydatki na obsługę długu publicznego (o 9,3% w stosunku do 2015 r.) oraz wydatki w dziale *Różne rozliczenia*. Jednocześnie wydatki w działach: *Transport i łączność*, *Rolnictwo i łowiectwo*, *Obrona narodowa*, *Szkolnictwo wyższe*, *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* oraz *Gospodarka mieszkaniowa* zmniejszyły się o więcej niż 5%. Niższe wydatki w działach *Transport i łączność* oraz *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* wynikały z okresu przejściowego w realizacji programów wspieranych środkami unijnymi. Projekty realizowane w poprzedniej perspektywie finansowej Unii Europejskiej zostały zakończone do 2015 r., a jednocześnie nie zostały jeszcze w pełni uruchomione nowe projekty inwestycyjne, wspierane środkami z Perspektywy Finansowej 2014–2020.

Porównując wydatki publiczne w roku 2016 z wydatkami publicznymi w roku 2011 można dostrzec, że poza wcześniej wspomnianym wysokim wzrostem wydatków w dziale *Pomoc społeczna* nastąpiło również znaczące zwiększenie finansowania zadań z zakresu obrony narodowej, a także – w mniejszym stopniu – pozostałych zadań z zakresu polityki społecznej oraz obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. Warto zwrócić uwagę, że mimo istotnego wzrostu wydatków na obsługę długu publicznego w 2016 r. w porównaniu z 2015 r., wydatki te wciąż były znacznie mniejsze od ponoszonych w 2011 r. W 2016 r. na obsługę długu publicznego przeznaczono 33,2 mld zł, a w 2011 r. – 38,8 mld zł.

Tabela 67. Wydatki sektora finansów publicznych, budżetu państwa i budżetu środków europejskich według działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.

| Wyszczególnienie                                   | Sektor finansów publicznych |       |         |           | BP i BŚE |         |
|----------------------------------------------------|-----------------------------|-------|---------|-----------|----------|---------|
|                                                    | Ogółem                      |       | Bieżące | Majątkowe | Ogółem   | SFP=100 |
|                                                    | mld zł                      | %     | mld zł  |           |          | %       |
| OGÓŁEM                                             | 747,9                       | 100,0 | 685,3   | 62,7      | 205,9    | 27,5    |
| Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne                | 243,3                       | 32,5  | 243,0   | 0,2       | 20,2     | 8,3     |
| Ochrona zdrowia                                    | 81,6                        | 10,9  | 78,4    | 3,2       | 2,7      | 3,3     |
| Oświata i wychowanie                               | 56,6                        | 7,6   | 54,0    | 2,6       | 1,9      | 3,3     |
| Transport i łączność                               | 45,1                        | 6,0   | 22,9    | 22,1      | 18,2     | 40,3    |
| Pomoc społeczna                                    | 41,6                        | 5,6   | 41,4    | 0,2       | 0,1      | 0,2     |
| Obsługa długu publicznego                          | 33,2                        | 4,4   | 33,2    | 0,0       | 31,2     | 94,1    |
| Rolnictwo i łowiectwo                              | 31,9                        | 4,3   | 30,7    | 1,3       | 27,0     | 84,6    |
| Administracja publiczna                            | 28,9                        | 3,9   | 27,2    | 1,8       | 12,0     | 41,7    |
| Obrona narodowa                                    | 26,4                        | 3,5   | 16,8    | 9,6       | 26,2     | 99,4    |
| Różne rozliczenia                                  | 26,0                        | 3,5   | 19,9    | 6,1       | 24,5     | 94,4    |
| Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej   | 21,1                        | 2,8   | 20,4    | 0,7       | 4,3      | 20,2    |
| Szkolnictwo wyższe                                 | 21,0                        | 2,8   | 19,0    | 2,0       | 0,9      | 4,1     |
| Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa | 15,7                        | 2,1   | 14,6    | 1,1       | 11,9     | 75,5    |
| Gospodarka komunalna i ochrona środowiska          | 15,0                        | 2,0   | 12,0    | 3,0       | 0,7      | 4,8     |
| Wymiar sprawiedliwości                             | 10,9                        | 1,5   | 10,4    | 0,6       | 10,7     | 97,8    |
| Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego           | 10,3                        | 1,4   | 8,4     | 2,0       | 1,0      | 9,6     |
| Gospodarka mieszkaniowa                            | 9,2                         | 1,2   | 7,3     | 1,9       | 1,6      | 17,5    |
| Pozostałe działy                                   | 30,0                        | 4,0   | 25,7    | 4,3       | 10,7     | 35,7    |

BP – budżet państwa, BŚE – budżet środków europejskich, SFP – sektor finansów publicznych

Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Budżet państwa, rozpatrywany wraz z budżetem środków europejskich, miał dominujący udział w bezpośrednim finansowaniu zadań w zaledwie sześciu spośród siedemnastu największych działów. Te sześć działów to: *Obsługa długu publicznego*, *Rolnictwo i łowiectwo*, *Różne rozliczenia*, *Obrona narodowa*, *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, a także *Wymiar sprawiedliwości*. W grupie tej wyróżnić można dział *Rolnictwo i łowiectwo*, w którym wydatki służą wsparciu wyodrębnionej grupy ludności, podczas gdy wydatki realizowane w pozostałych działach służą celom ogólnospołecznym.

Dominująca pozycja budżetu państwa w działach *Obsługa długu publicznego* i *Różne rozliczenia* wynika ze specyfiki sektora finansów publicznych w Polsce. Najpierw duża część środków publicznych jest pozyskiwana, między innymi w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych, do budżetu państwa, a następnie środki te są dystrybuowane, na przykład w formie różnych rozliczeń, do innych jednostek sektora finansów publicznych. W rezultacie budżet państwa jest tą częścią sektora finansów publicznych, która jest najbardziej niezbilansowana, podczas gdy inne segmenty albo działają w warunkach równowagi finansowej, albo wykazują dużo mniejszy deficyt w stosunku do tego, jaki wynika z zestawienia ich własnych dochodów oraz wydatków. W ramach budżetu państwa odbywa się zatem pozyskiwanie środków na finansowanie działalności innych jednostek sektora finansów publicznych oraz obsługa większości zobowiązań wynikających z niedoboru środków w całym sektorze. O ile kumulowanie zobowiązań sektora w jednej instytucji, podlegającej regularnej i kompleksowej kontroli, należy ocenić pozytywnie, to wątpliwości budzi stosunkowo duża skala



transferów dokonywanych z budżetu państwa do innych jednostek sektora finansów publicznych, których nie zaopatrzone w odpowiednie do wykonywanych zadań dochody własne.

Dla uzyskania pełniejszej skali wydatkowania środków publicznych na poszczególne dziedziny warto sięgnąć po dane Eurostatu o wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych według klasyfikacji funkcji władz rządowych i samorządowych (COFOG).

Tabela 68. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce i w Unii Europejskiej w relacji do PKB w latach 2006, 2008, 2010, 2012, 2014 i 2016 według klasyfikacji COFOG

| Wyszczególnienie                          | 2005      |      | 2007 |      | 2009 |      | 2011 |      | 2013 |      | 2015 |      |
|-------------------------------------------|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                           | PL        | UE   | PL   | UE   | PL   | UE   | PL   | UE   | PL   | UE   | PL   | UE   |
|                                           | PKB = 100 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Ogółem                                    | 44,3      | 45,7 | 43,1 | 44,6 | 44,9 | 50,1 | 43,8 | 48,6 | 42,4 | 48,6 | 41,5 | 47,2 |
| Ogólne usługi publiczne                   | 5,9       | 6,5  | 5,4  | 6,3  | 5,5  | 6,7  | 5,6  | 6,8  | 5,7  | 6,9  | 4,9  | 6,2  |
| Obronność                                 | 1,6       | 1,5  | 1,9  | 1,4  | 1,5  | 1,5  | 1,6  | 1,5  | 1,7  | 1,4  | 1,6  | 1,4  |
| Porządek publiczny i bezpieczeństwo       | 2,2       | 1,8  | 2,3  | 1,8  | 2,4  | 1,9  | 2,3  | 1,8  | 2,2  | 1,8  | 2,2  | 1,8  |
| Sprawy gospodarcze                        | 3,9       | 4,2  | 4,7  | 4,0  | 5,6  | 4,9  | 5,7  | 4,5  | 4,2  | 4,3  | 4,6  | 4,3  |
| Ochrona środowiska                        | 0,6       | 0,7  | 0,6  | 0,8  | 0,7  | 0,9  | 0,7  | 0,8  | 0,6  | 0,8  | 0,6  | 0,8  |
| Mieszkalnictwo i infrastruktura komunalna | 1,3       | 0,9  | 1,1  | 0,9  | 1,1  | 1,0  | 0,8  | 0,7  | 0,7  | 0,6  | 0,7  | 0,6  |
| Zdrowie                                   | 4,4       | 6,5  | 4,5  | 6,5  | 5,0  | 7,4  | 4,7  | 7,1  | 4,6  | 7,2  | 4,7  | 7,2  |
| Wypoczynek, kultura i religia             | 1,1       | 1,1  | 1,2  | 1,1  | 1,3  | 1,2  | 1,3  | 1,1  | 1,1  | 1,1  | 1,1  | 1,0  |
| Szkolnictwo                               | 6,1       | 5,0  | 5,7  | 4,9  | 5,4  | 5,3  | 5,4  | 5,1  | 5,3  | 5,0  | 5,2  | 4,9  |
| Ochrona socjalna                          | 17,3      | 17,6 | 15,8 | 17,0 | 16,3 | 19,4 | 15,7 | 19,0 | 16,2 | 19,5 | 15,9 | 19,2 |

Źródło: Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_exp&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en)

Na zadania z trzech z dziesięciu podstawowych obszarów wydatków publicznych, wyszczególnionych w klasyfikacji COFOG, Polska przeznaczała w 2015 r. istotnie mniejszą część PKB niż średnio kraje Unii Europejskiej. Największe różnice dotyczyły wydatków na zdrowie i ochronę socjalną. W 2015 r. wydatki publiczne na zadania z zakresu zdrowia poniesione w 28 krajach Unii Europejskiej stanowiły średnio 7,2% ich PKB, podczas gdy w Polsce – zaledwie 4,6% PKB. Podobnie wydatki publiczne na pomoc społeczną stanowiły średnio 19,5% PKB w Unii Europejskiej oraz 16,1% PKB w Polsce, choć należy oczekiwać, że dzięki realizacji Programu *Rodzina 500 plus* wydatki te od 2016 r. będą wyższe. Ponadto relatywnie mniej środków niż średnio w Unii przeznaczono na ogólne usługi publiczne, do których zalicza się, między innymi, działalność organów władzy publicznej oraz wydatki na badania podstawowe, a także na ochronę środowiska. Polska przeznaczyła za to większą, niż średnio inne kraje unijne, część swojego PKB na zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa, szkolnictwa, obronności, a także – dzięki wykorzystaniu środków pomocowych z Unii Europejskiej – spraw gospodarczych. Na przykład na zadania z dziedziny transportu przeznaczono w Polsce 3,2% PKB, podczas gdy średnio w Unii Europejskiej – 2,0% PKB.

## IX. DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

- **Nominalne roczne wzrosty wartości długu Skarbu Państwa oraz państwowego długu publicznego w 2016 r. były najwyższe co najmniej od 2002 r., a roczne wzrosty relacji długu Skarbu Państwa do PKB oraz państwowego długu publicznego do PKB były najwyższe od 2004 r.**
- **W celu zahamowania wzrostu wymienionych relacji tempo przyrostu długu nie powinno przekraczać tempa wzrostu gospodarczego. Rząd powinien prowadzić działania mające na celu stopniowe zmniejszanie nierównowagi budżetu państwa oraz pobudzanie wzrostu PKB.**
- **Przyrost długu Skarbu Państwa w 2016 r. był wyższy niż wartość deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Główną tego przyczyną była deprecjacja złota, która zwiększyła wartość zadłużenia w walutach obcych, oraz zaciąganie długu na finansowanie potrzeb w 2017 r.**
- **Zadłużenie sektora samorządowego na koniec roku po raz pierwszy od co najmniej 1999 r. zmniejszyło się (o 2,5 mld zł).**
- **Polska nie kontynuuje prac w zakresie przygotowań do wprowadzenia euro, co nie oznacza zaprzestania działań na rzecz wzmocnienia konkurencyjności polskiej gospodarki oraz zwiększenia stopnia zbliżenia gospodarczego do strefy euro. Po zakończeniu w 2015 r. procedury nadmiernego deficytu Polska wypełnia wymogi części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*.**

### 1. Dług Skarbu Państwa

Na dług Skarbu Państwa składają się zobowiązania z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, a także przyjętych depozytów oraz zobowiązań wymagalnych ewidencjonowanych we wszystkich części budżetowych<sup>361</sup>. Zgodnie z art. 73 ust. 4, w związku z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w celu wyliczenia wartości długu Skarbu Państwa należy z sumy zobowiązań dysponentów wszystkich części budżetu państwa wyłączyć wzajemne zobowiązania między nimi.

Na koniec 2016 r. Minister Finansów prawidłowo obliczył wartość długu Skarbu Państwa w wysokości 928.666,2 mln zł<sup>362</sup>. Bez wyeliminowania wzajemnych zobowiązań między jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dług Skarbu Państwa byłby wyższy o 18.522,2 mln zł. W kwocie, która została wyeliminowana 99,99% stanowiły zobowiązania wobec państwowych funduszy celowych z tytułu wolnych środków, przyjętych przez Ministra Finansów w zarządzanie<sup>363</sup>.

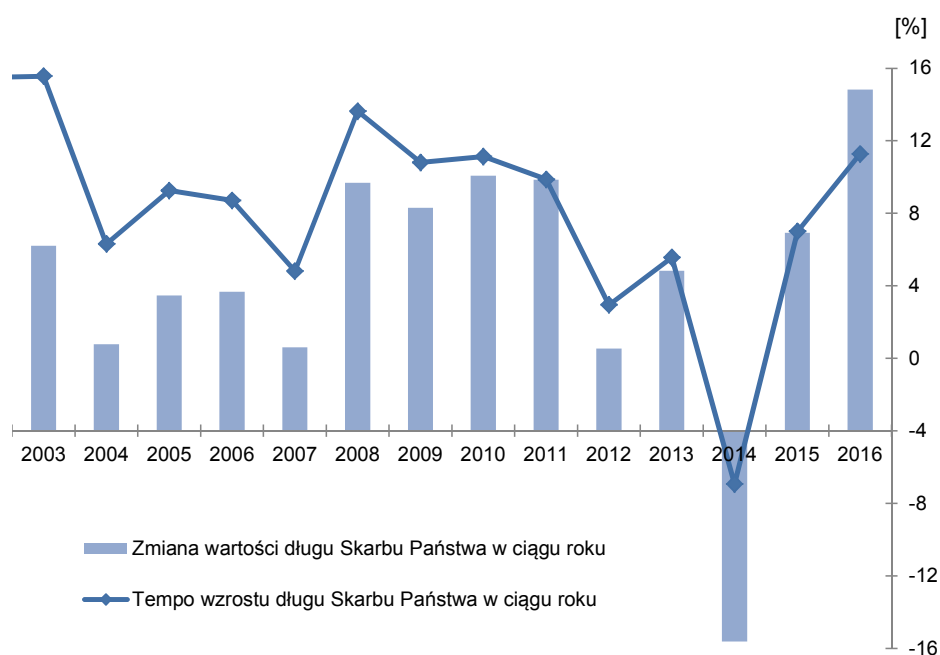
<sup>361</sup> Zobowiązania zaliczane do długu Skarbu Państwa zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz.U. Nr 57, poz. 366).

<sup>362</sup> Według danych na 15 maja 2017 r.

<sup>363</sup> Cztery fundusze celowe (Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy, Fundusz Rekompensacyjny, Fundusz Repriwatyizacji) miały zdeponowane na rachunkach w BGK środki o łącznej wartości 16.008,9 mln zł – 86,4% zobowiązań, które nie zwiększają zadłużenia Skarbu Państwa.

Wzrost długu Skarbu Państwa w 2016 r. w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego wyniósł 94.115,6 mln zł (o 11,3%) i był największym wartościowo zwiększeniem długu od 2002 r. (tj. od najstarszych danych o wysokości długu Skarbu Państwa publikowanych przez Ministerstwo Finansów). Odnotowany w 2016 r. wzrost długu Skarbu Państwa był także wyższy od wzrostu długu w 2014 r., po wyeliminowaniu wpływu umorzenia skarbowych papierów wartościowych po przejęciu przez ZUS części aktywów otwartych funduszy emerytalnych. Skarb Państwa zaciągnął wówczas zadłużenie w wysokości około 72 mld zł. Wyższy procentowy wzrost długu Skarbu Państwa został odnotowany tylko w latach 2002, 2003 oraz 2008.

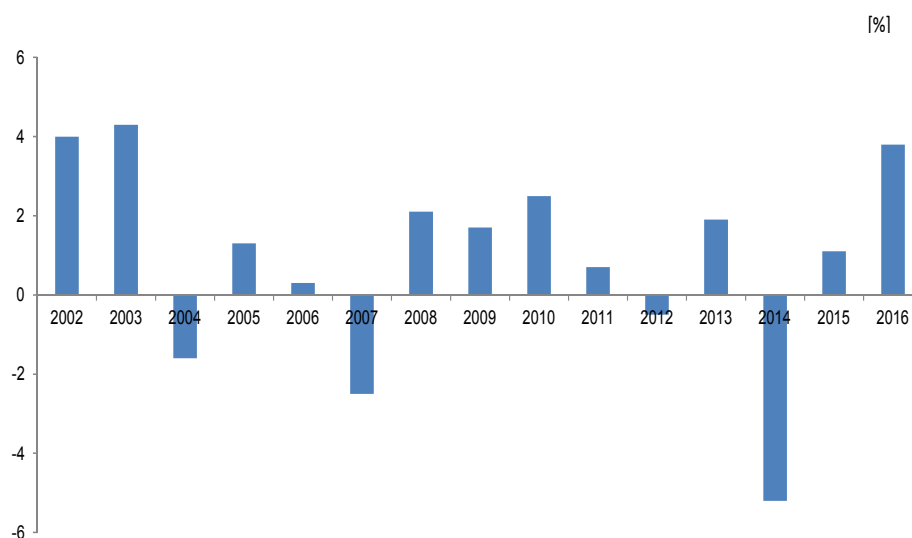
Wykres 20. Wzrost i tempo wzrostu długu Skarbu Państwa w latach 2002–2016



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dług Skarbu Państwa w relacji do PKB wyniósł 50,2% PKB, a relacja ta wzrosła w ciągu roku o 3,8 punktu procentowego. Odnotowany w 2016 r. roczny wzrost relacji długu Skarbu Państwa do PKB był najwyższy od 2004 r.

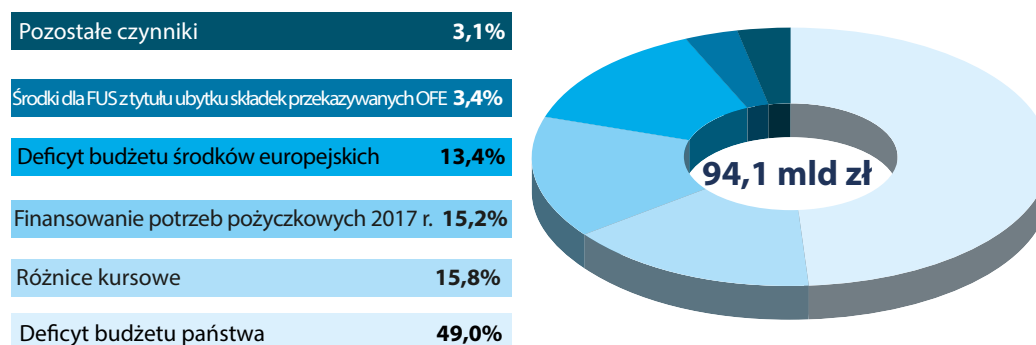
Wykres 21. Zmiana relacji długu Skarbu Państwa do PKB w latach 2002–2016



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wzrost długu Skarbu Państwa w 2016 r. był w szczególności spowodowany koniecznością finansowania deficytu budżetu państwa w wysokości 46.159,5 mln zł i deficytu budżetu środków europejskich w kwocie 12.636,5 mln zł. Na wzrost zadłużenia Skarbu Państwa o 14.907,1 mln zł<sup>364</sup> wpłynęły także kursy walutowe, według których na koniec 2016 r. przeliczone zostało zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa. Wzrost stanu środków złotych i walutowych służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych w 2017 r. spowodował wzrost długu Skarbu Państwa o 14.333,4 mln zł<sup>365</sup>.

Infografika 29. Struktura czynników wzrostu długu Skarbu Państwa w 2016 r.



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

<sup>364</sup> Wpływ różnic kursowych wyliczony został jako różnica pomiędzy przyrostem długu z tytułu SPW i kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych w walutach obcych w 2016 r. (28.165,3 mln zł) a saldem finansowania zagranicznego w poszczególnych instrumentach według nominalu (13.258,2 mln zł).

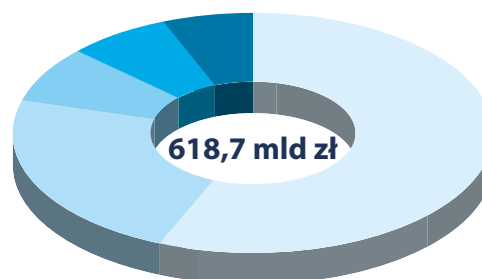
<sup>365</sup> Suma salda środków złotych (1.651,9 mln zł) i salda przepływów na rachunku walutowym (12.681,4 mln zł).

Na koniec 2016 r. dług Skarbu Państwa był o 45,4 mld zł wyższy niż zaplanowany w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016-2019* (dalej *Strategia*) w wysokości 883,3 mld zł<sup>366</sup>. Według założeń *Strategii* wpływ kursów walutowych na koniec 2016 r. miał spowodować zmniejszenie długu Skarbu Państwa o 25,9 mld zł (zakładano umocnienie się złotego w ciągu 2016 r.), a faktycznie w wyniku osłabienia się waluty krajowej, nastąpił wzrost długu Skarbu Państwa o 14,9 mld zł. Dodatkowo Minister Finansów planował wykorzystać do finansowania potrzeb pożyczkowych 2016 r. środki pozyskane w latach poprzednich, zdeponowane na lokatach w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego. Z tego tytułu dług Skarbu Państwa miał zmniejszyć się o 6,6 mld zł. Założenie to nie zostało zrealizowane, gdyż Minister Finansów zamiast korzystać z posiadanych lokat zwiększył ich wartość o 14,3 mld zł, zwiększając o tę wartość poziom zadłużenia Skarbu Państwa. Niekorzystne ukształtowanie się kursów walutowych na koniec 2016 r. oraz zmiana założeń związanych z wykorzystaniem lokat walutowych w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego spowodowały, że dług Skarbu Państwa był wyższy od założeń *Strategii* o 61,8 mld zł. Inne czynniki, w tym niższe niż planowano deficyty budżetu państwa i budżetu środków europejskich, spowodowały zmniejszenie o 16,4 mld zł różnicy między planowanym w *Strategii* a rzeczywistym wzrostem długu Skarbu Państwa.

Analiza danych o poziomach długu Skarbu Państwa od 2006 r. oraz o przyczynach jego wzrostu w poszczególnych latach wskazuje, że 93% wzrostu długu Skarbu Państwa od 2006 r. do 2016 r. (618,7 mld zł bez uwzględnienia umorzenia w lutym 2014 r. obligacji skarbowych o wartości 130,2 mld zł w związku z przeprowadzeniem reformy systemu ubezpieczeń społecznych) zostało spowodowane koniecznością finansowania deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich (łącznie 62,3% wzrostu długu Skarbu Państwa) oraz finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w formie przekazywania środków z tytułu ubytku składek przekazywanych otwartym funduszom emerytalnym (23,2%) i udzielania ZUS pożyczek na finansowanie FUS (7,5%).

Infografika 30. Wzrost długu Skarbu Państwa w latach 2006–2016 i jego czynniki

|                                                           |       |
|-----------------------------------------------------------|-------|
| Deficyt budżetu środków europejskich                      | 5,9%  |
| Saldo pozostałych czynników                               | 7,0%  |
| Pozyskanie środków na pożyczki dla ZUS                    | 7,5%  |
| Środki dla FUS z tytułu ubytku składek przekazywanych OFE | 23,2% |
| Deficyt budżetu państwa                                   | 56,5% |



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Udziały zadłużenia krajowego i zagranicznego w długu Skarbu Państwa określone według kryterium miejsca emisji długu (w kraju oraz poza granicami Polski) wyniosły na koniec 2016 r. odpowiednio 65,6% oraz 34,4%. Drugi rok z rzędu udział zadłużenia krajowego w długu Skarbu Państwa wzrósł (w 2016 r. o 0,5 punktu procentowego), a długu zagranicznego zmalał (o 0,5 punktu procentowego). Zmniejszanie udziału długu zagranicznego w długu Skarbu Państwa jest zgodne z założeniami *Strategii*.

<sup>366</sup> Wartość zmieniona w *Erracie do Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016–2019* z 883,5 mld zł do 883,3 mld zł.

Największą składową długu Skarbu Państwa stanowiły zobowiązania z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych w kwocie 829.422,7 mln zł (89,3% w strukturze długu), z czego wyemitowane na rynku krajowym – 587.934,9 mln zł (63,3% długu) i za granicą – 241.487,8 mln zł (26,0% długu). Kredyty zagraniczne stanowiły 8,4% długu Skarbu Państwa, a pozostałe zadłużenie krajowe, na które składały się zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu środków przyjętych w depozyt lub zarządzanie – 2,3%.

Na koniec 2016 r. struktura długu Skarbu Państwa w układzie podmiotowym, czyli wobec poszczególnych grup wierzycieli, uległa znacznym zmianom w stosunku do stanu na koniec 2015 r. Na koniec 2016 r. udział zadłużenia wobec nierezydentów w długu Skarbu Państwa ogółem w ciągu roku zmniejszył się o 4,7 punktu procentowego do 53,4%. Było to spowodowane wycofaniem się inwestorów zagranicznych z rynku skarbowych papierów wartościowych. Sprzedawane przez nich obligacje na rynku wtórnym zostały przejęte przez krajowe banki komercyjne. Banki skupując skarbowe papiery wartościowe zmniejszały swoje zobowiązania wobec Skarbu Państwa z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych, gdyż podstawę opodatkowania obniża się o wartość aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych w rozumieniu art. 95 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Z tego powodu udział zadłużenia wobec rezydentów w długu Skarbu Państwa zwiększył się o 4,7 punktu procentowego do 46,6%.

### Dług krajowy Skarbu Państwa

Dług krajowy Skarbu Państwa, według kryterium miejsca emisji, na koniec 2016 r. wyniósł 609.202,9 mln zł i w stosunku do stanu na koniec 2015 r. wzrósł o 65.940,7 mln zł (o 12,1%).

Według stanu na koniec 2016 r. wierzycielami 31,6% krajowego długu Skarbu Państwa byli nierezydenci (spadek o 6,5 punktu procentowego w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego). W latach 2008–2015 systematycznie wzrastało zainteresowanie inwestorów zagranicznych krajowymi skarbowymi papierami wartościowymi. Według stanu na koniec 2016 r. zadłużenie wobec inwestorów zagranicznych z tytułu krajowych skarbowych papierów wartościowych (SPW) stanowiło 32,8% zadłużenia ogółem z tytułu tych instrumentów. W stosunku do stanu na koniec 2015 r. relacja ta zmniejszyła się o 6,7 punktu procentowego. Utrzymywanie się wysokiego poziomu zadłużenia wobec inwestorów zagranicznych z tytułu krajowych SPW jest niekorzystne dla Polski z co najmniej dwóch powodów. Uzyskane przez inwestorów zagranicznych dochody z tytułu obsługi krajowych SPW nie są w całości inwestowane w Polsce i mogą „wypływać” bezpowrotnie z Polski. Korzystniejszą sytuacją byłoby płać odsetek od SPW w większej części inwestorom krajowym, którzy uzyskane dochody z tytułu obsługi SPW inwestowałiby w Polsce. Z wyliczeń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że kwota wypłaconych w 2016 r. odsetek nierezydentom mogła wynieść około 15 mld zł<sup>367</sup>. Wysoki poziom zadłużenia z tytułu SPW wobec inwestorów zagranicznych powoduje również zwiększenie ryzyka dla stabilności refinansowania. W 2016 r. ryzyko to częściowo się zmaterializowało. Wzrost niepewności spowodowany w szczególności obniżeniem ratingu Polski, perspektywą Brexitu i wynikami wyborów prezydenckich w USA był przyczyną wycofania się inwestorów zagranicznych z krajowego rynku SPW.

Zobowiązania wobec banków komercyjnych z tytułu krajowego długu Skarbu Państwa wzrosły o 7,1 punktu procentowego i stanowiły 38,7% krajowego długu Skarbu Państwa na koniec 2016 r.

<sup>367</sup> Wyliczeń dokonano na podstawie udziałów nierezydentów w długu krajowym i zagranicznym i zastosowaniu tych proporcji do kosztów obsługi długu krajowego i zagranicznego z tytułu SPW.



Zadłużenie wobec krajowych banków komercyjnych z tytułu SPW wyemitowanych w Polsce wyniosło 235.521,3 mln zł i w ciągu roku zwiększyło się o 64.021,6 mln zł, co było głównie skutkiem wprowadzenia tzw. „podatku bankowego”. Wzrost zadłużenia wobec banków komercyjnych z tytułu krajowego długu Skarbu Państwa umożliwił sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w sytuacji wycofania się inwestorów zagranicznych z krajowego rynku SPW.

Udział zobowiązań wobec krajowego sektora pozabankowego w długu krajowym ogółem zmniejszył się o 0,6 punktu procentowego do 29,7%. Zadłużenie krajowe wobec tej grupy wierzycieli na koniec 2016 r. wynosiło 181.109,0 mln zł. Znaczącymi wierzycielami w tej grupie były zakłady ubezpieczeń i fundusze inwestycyjne, wobec których Skarb Państwa na koniec 2016 r. posiadał zobowiązania z tytułu krajowych obligacji skarbowych w wysokości odpowiednio 59.037,1 mln zł i 50.187,1 mln zł.

Tabela 65. Dług krajowy Skarbu Państwa według stanu na koniec roku w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | Zmiana<br>2016–2015 |       |
|-------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|-------|
|                                                 | mln zł    |           |           |           |                     | %     |
| DŁUG SKARBU PAŃSTWA                             | 838.025,4 | 779.938,4 | 834.550,6 | 928.666,2 | 94.115,6            | 11,3  |
| Dług krajowy Skarbu Państwa, w tym:             | 584.273,0 | 503.079,0 | 543.262,2 | 609.202,9 | 65.940,7            | 12,1  |
| Skarbowe papiery wartościowe                    | 574.338,0 | 491.841,3 | 523.695,5 | 587.934,9 | 64.239,4            | 12,3  |
| obligacje rynkowe                               | 565.703,8 | 482.942,8 | 513.385,1 | 576.701,2 | 63.316,1            | 12,3  |
| obligacje oszczędnościowe                       | 8.634,2   | 8.898,5   | 10.310,4  | 11.233,6  | 923,3               | 9,0   |
| Pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa     | 9.935,1   | 11.237,8  | 19.566,7  | 21.268,1  | 1.701,3             | 8,7   |
| depozyty jednostek sektora finansów publicznych | 9.918,5   | 11.218,6  | 15.444,9  | 17.202,8  | 1.757,9             | 11,4  |
| depozyty sądowe                                 | -         | -         | 4.096,4   | 4.052,8   | -43,6               | -1,1  |
| przedpłaty na samochody <sup>1</sup>            | 3,6       | 3,5       | 3,5       | 3,4       | -0,1                | -1,6  |
| zobowiązania wymagalne                          | 13,1      | 15,7      | 22,0      | 9,1       | -12,9               | -58,8 |

1 Zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu rekompensat za niezrealizowane przedpłaty na samochody wynikające z przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe (Dz.U. Nr 156, poz. 776, ze zm.).

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W 2016 r. dług krajowy z tytułu skarbowych papierów wartościowych wzrósł o 64.239,4 mln zł i wynikał głównie ze wzrostu zadłużenia z tytułu krajowych obligacji rynkowych<sup>368</sup>, których wartość stanowi 98,1% zadłużenia z tytułu krajowych SPW. Na koniec 2016 r. o 1.701,3 mln zł zwiększyło się pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa, czego głównym powodem był wzrost o 1.714,3 mln zł zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu środków finansowych przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie do kwoty 21.255,6 mln zł<sup>369</sup>.

<sup>368</sup> Obligacje rynkowe to obligacje hurtowe emitowane w drodze przetargów organizowanych przez Narodowy Bank Polski, które są adresowane do inwestorów instytucjonalnych oraz obligacje trzyletnie zmiennoprocentowe detaliczne nabywane głównie przez osoby prywatne.

<sup>369</sup> Na koniec 2016 r. wartość zobowiązań z tytułu konsolidacji środków złotych wyniosła 39.777,8 mln zł, w tym zobowiązań z tytułu depozytów sądowych 4.108,4 mln zł. Depozyty państwowych funduszy celowych i innych jednostek wchodzących w skład Skarbu Państwa, które w ramach wyeliminowania wzajemnych zobowiązań między jednostkami Skarbu Państwa pomniejszają wartość długu Skarbu Państwa, wyniosły 18.522,2 mln zł.

## Dług zagraniczny Skarbu Państwa

Dług zagraniczny Skarbu Państwa, według kryterium miejsca emisji, wyniósł na koniec 2016 r. w ujęciu złotowym 319.463,2 mln zł i wzrósł w ciągu roku o 28.174,8 mln zł (o 9,7%).

Tabela 66. Stan zadłużenia zagranicznego w złotych według stanu na koniec roku w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                    | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | Zmiana<br>2016–2015 |       |
|-----------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|-------|
|                                                     | mln zł    |           |           |           | %                   |       |
| DŁUG SKARBPA PAŃSTWA                                | 838.025,4 | 779.938,4 | 834.550,6 | 928.666,2 | 94.115,6            | 11,3  |
| Dług zagraniczny Skarbu Państwa, w tym:             | 253.752,3 | 276.859,4 | 291.288,4 | 319.463,2 | 28.174,8            | 9,7   |
| Skarbowe papiery wartościowe                        | 193.781,9 | 208.420,1 | 215.629,4 | 241.487,8 | 25.858,4            | 12,0  |
| Kredyty w międzynarodowych instytucjach finansowych | 59.970,4  | 68.439,2  | 75.652,5  | 77.959,4  | 2.306,9             | 3,0   |
| - Europejski Bank Inwestycyjny                      | 34.024,6  | 40.344,2  | 43.996,0  | 45.321,1  | 1.325,0             | 3,0   |
| - Bank Światowy                                     | 25.112,8  | 27.276,2  | 30.763,1  | 31.725,1  | 962,0               | 3,1   |
| - Bank Rozwoju Rady Europy                          | 746,4     | 802,0     | 893,4     | 913,2     | 19,8                | 2,2   |
| Pozostałe zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa     | 0,0       | -         | 6,5       | 16,0      | 9,5                 | 146,1 |
| Kurs przyjęty do przeliczeń (USD/PLN)               | 3,0120    | 3,5072    | 3,9011    | 4,1793    | 0,2782              | 7,1   |
| Kurs przyjęty do przeliczeń (EUR/PLN)               | 4,1472    | 4,2623    | 4,2615    | 4,4240    | 0,1625              | 3,8   |

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przyrost zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa wynikał głównie ze zwiększenia zadłużenia z tytułu emisji obligacji zagranicznych i kredytów zagranicznych oraz ze zmian kursowych.

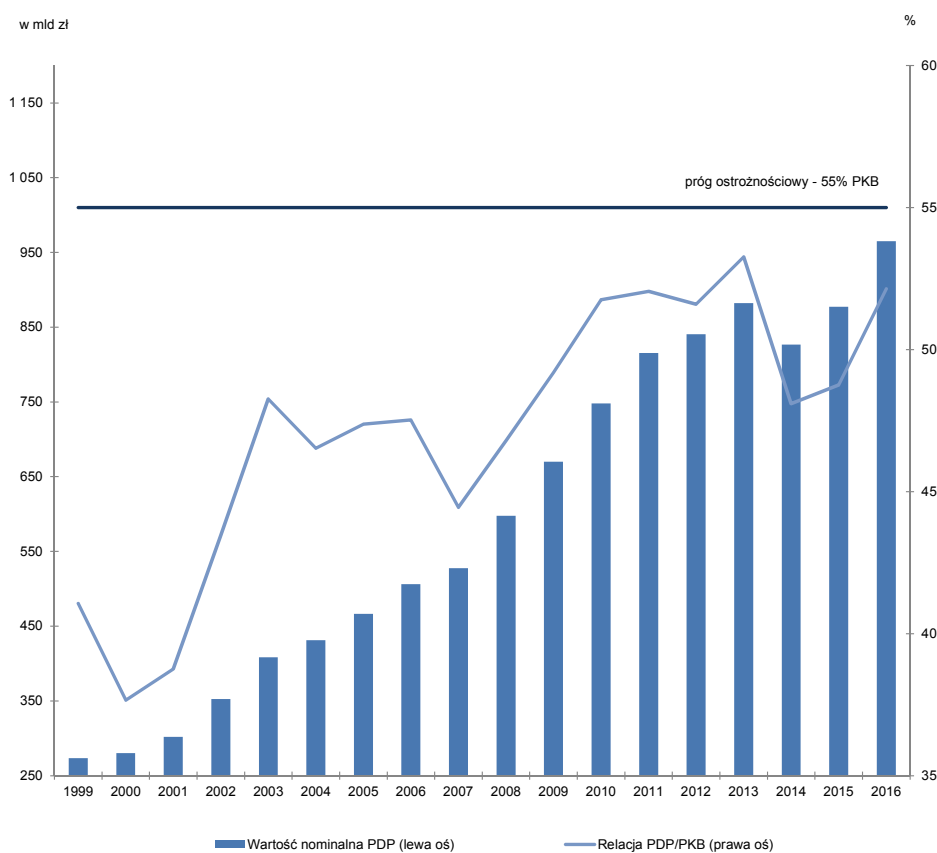
W 2016 r. Minister Finansów dokonał sprzedaży obligacji o wartości nominalnej 4.750,0 mln euro i wykupu obligacji o nominale 2.270,0 mln euro. Z tego powodu zadłużenie z tytułu obligacji nominowanych w walucie europejskiej wzrosło o 2.480 mln euro. Zadłużenie z tytułu obligacji nominowanych w dolarach amerykańskich wzrosło o 1.100 mln dolarów amerykańskich, w związku z emisją obligacji o wartości nominalnej 1.750 mln dolarów amerykańskich i dokonaniem w 2016 r. przedterminowego odkupu obligacji o wartości nominalnej 650,0 mln dolarów amerykańskich. W 2016 r. Minister Finansów dokonał emisji obligacji na rynku chińskim, przeprowadzając emisję o wartości nominalnej 3.000,0 mln juanów. Oddłużenie nastąpiło w obligacjach nominowanych w pozostałych walutach. Wartość nominalna wykupionych obligacji we frankach szwajcarskich wyniosła 350,0 mln franków szwajcarskich, a w przypadku obligacji nominowanych w jenach japońskich wykupiono papiery o wartości nominalnej 25.000 mln jenów, przy braku emisji obligacji w tych walutach w 2016 r.

Wyrażone w euro zadłużenie wobec międzynarodowych instytucji finansowych na koniec 2016 r. zmniejszyło się o 130,6 mln euro, gdyż środki uzyskane z kredytów zaciągniętych w tych instytucjach były niższe niż ich spłaty.

## 2. Państwowy dług publiczny oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Na koniec 2016 r. państwowy dług publiczny (PDP) wyniósł 965.198,1 mln zł<sup>370</sup> i był wyższy w stosunku do stanu na koniec 2015 r. o 87.915,8 mln zł, to jest o 10,0%. Relacja PDP do PKB wyniosła 52,1%, to jest o 3,4 punktu procentowego więcej niż na koniec 2015 r. Nie został przekroczony próg ostrożnościowy ustalony w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Odnotowane w 2016 r. tempo wzrostu relacji państwowego długu publicznego do PKB było najwyższe od 2004 r.

Wykres 22. Wartość nominalna PDP oraz jego relacja do PKB w latach 1999–2016



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Nominalna wartość PDP została obliczona na podstawie zbiorczych danych przekazanych Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny w sprawozdaniach budżetowych o zobowiązaniach i należnościach jednostek sektora finansów publicznych. Wartość PDP obliczono po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora, zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>370</sup> Według danych na 15 maja 2017 r.

Wzrost PDP był wynikiem wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa, którego udział w łącznym zadłużeniu sektora finansów publicznych wzrósł o 1,0 punkt procentowy i na koniec 2016 r. stanowił 92,6% PDP. Dług sektora samorządowego na koniec 2016 r. zmniejszył się o 3,5%, a jego udział w PDP wyniósł 7,2%. W zadłużeniu jednostek samorządu terytorialnego i ich związków największy udział stanowiło zadłużenie z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek. Od 2014 r. nastąpiło ustabilizowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na poziomie około 70 mld zł, przede wszystkim w wyniku bardzo niskiego wykorzystania środków unijnych w ramach nowej Perspektywy Finansowej 2014-2020. Dodatkowo niektóre jednostki samorządu terytorialnego korzystają z dopuszczonych prawem niestandardowych operacji finansowych oraz przenoszenia długu do spółek komunalnych. Operacje te pozwalają na obejście mechanizmów ostrożnościowych, określonych w ustawie o finansach publicznych, ograniczających przyrost długu ponad możliwości ich obsługi przez samorządy oraz na niewykazywanie niektórych zobowiązań w PDP. Wielkość tych operacji w skali kraju nie jest znana<sup>371</sup>.

Na zmianę PDP nie wpłynęło zadłużenie z tytułu pożyczek dla FUS, których wartość według stanu na koniec 2016 r. wyniosła 46.326,0 mln zł. Z powodu ustawowego obowiązku eliminowania zobowiązań pomiędzy jednostkami należącymi do sektora, w państwowym długu publicznym nie wykazuje się pożyczek udzielonych z budżetu dla FUS.

Tabela 67. Zadłużenie sektora finansów publicznych (po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań w sektorze na koniec roku) w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                                                                                                                                                         | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | Zmiana<br>2016–2015 |       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|-------|
|                                                                                                                                                                                          | mln zł    |           |           |           |                     | %     |
| ZADŁUŻENIE SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH                                                                                                                                                  | 880.293,0 | 826.774,7 | 877.282,4 | 965.198,1 | 87.915,8            | 10,0  |
| ZADŁUŻENIE SEKTORA RZĄDOWEGO                                                                                                                                                             | 813.515,3 | 754.992,7 | 805.108,6 | 895.558,2 | 90.449,6            | 11,2  |
| Skarb Państwa                                                                                                                                                                            | 811.827,1 | 753.332,2 | 803.371,9 | 893.889,3 | 90.521,4            | 11,3  |
| Państwowe szkoły wyższe                                                                                                                                                                  | 531,9     | 477,8     | 478,9     | 332,7     | -146,2              | -30,5 |
| Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej                                                                                                                                          | 1.133,5   | 1.172,5   | 1.212,6   | 1.327,1   | 114,5               | 9,4   |
| Państwowe instytucje kultury                                                                                                                                                             | 8,3       | 2,4       | 7,3       | 0,5       | -6,8                | -93,2 |
| PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne                                                                                                                                         | 2,1       | 5,7       | 35,7      | 1,1       | -34,6               | -97,0 |
| Pozostałe państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego | 12,4      | 2,2       | 2,3       | 3,6       | 1,3                 | 58,3  |
| ZADŁUŻENIE SEKTORA SAMORZĄDOWEGO                                                                                                                                                         | 68.397,6  | 71.663,1  | 72.072,9  | 69.560,8  | -2.512,1            | -3,5  |
| Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki                                                                                                                                         | 65.210,1  | 68.267,0  | 68.352,1  | 65.843,1  | -2.509,1            | -3,7  |
| Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej                                                                                                                                          | 3 129,1   | 3.331,0   | 3.625,1   | 3.647,2   | 22,2                | 0,6   |

<sup>371</sup> Informacja o wynikach kontroli Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową. Nr ewid. 25/2016/P/15/014/KBF.

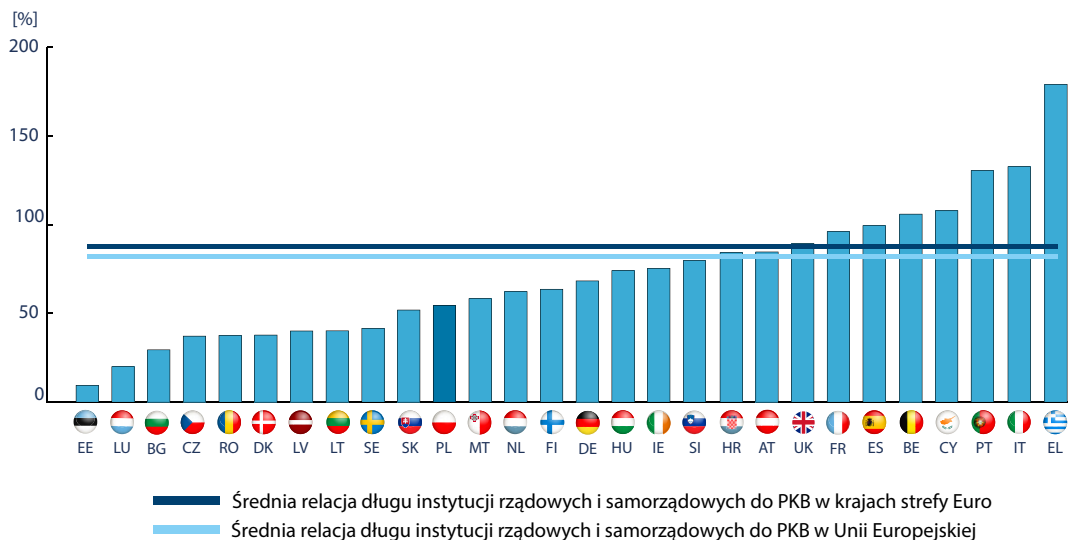
| Wyszczególnienie                                                                                                    | 2013   | 2014  | 2015  | 2016 | Zmiana<br>2016–2015 |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-------|-------|------|---------------------|-------|
|                                                                                                                     | mln zł |       |       |      | %                   |       |
| Samorządowe instytucje kultury                                                                                      | 54,5   | 61,7  | 63,1  | 35,7 | -27,4               | -43,4 |
| Pozostałe samorządowe osoby prawne<br>tworzone na podstawie odrębnych ustaw<br>w celu wykonywania zadań publicznych | 3,8    | 3,4   | 32,6  | 34,8 | 2,2                 | 6,7   |
| ZADŁUŻENIE SEKTORA UBEZPIECZEŃ<br>SPOŁECZNYCH                                                                       | 380,1  | 118,9 | 100,9 | 79,1 | -21,8               | -21,6 |
| Fundusze zarządzane przez ZUS                                                                                       | 380,1  | 118,9 | 100,9 | 79,1 | -21,8               | -21,6 |

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dług instytucji rządowych i samorządowych liczony według metodologii unijnej<sup>372</sup> na potrzeby oceny spełniania przez kraj członkowski Unii Europejskiej kryterium konwergencji, na koniec 2016 r. wyniósł 1.006.272,3 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego wzrósł o 86.695,8 mln zł, tj. o 9,4%. W relacji do PKB stanowił 54,4%, to jest o 3,3 punktu procentowego więcej niż w 2015 r. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB była o 5,6 punktu procentowego niższa od kryterium określonego w warunkach konwergencji na poziomie 60%.

Średnia wartość relacji zadłużenia do PKB w krajach Unii Europejskiej wyniosła 83,5%, a w krajach strefy euro – 89,2% i zmniejszyła się w porównaniu do stanu z roku 2015 odpowiednio o 1,4 i 1,1 punktu procentowego. Niższą wartość tej relacji niż Polska odnotowało dziesięć innych krajów należących do Unii Europejskiej. Szesnaście państw członkowskich miało wskaźniki długu publicznego powyżej 60% PKB. Najwyższa relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wystąpiła w Grecji (179,0%), we Włoszech (132,6%) i w Portugalii (130,4%).

Infografika 31. Wartość relacji długu instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 28 krajach Unii Europejskiej na koniec 2016 r.



Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tipsgo10&language=en> dane Eurostat z 30 kwietnia 2017 r.

<sup>372</sup> ESA2010 (skrót od ang. *European System of National and Regional Accounts*) – wprowadzony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. system rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, mający na celu zapewnienie porównywalności, aktualności i wiarygodności danych statystycznych krajowych i regionalnych w Unii Europejskiej, oparty na Systemie Rachunków Narodowych (2008 SNA), przyjętym w 2009 r. przez Komisję Statystyczną Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Sektor instytucji rządowych i samorządowych obejmuje poza sektorem finansów publicznych także inne podmioty. Głównym powodem różnicy między państwowym długiem publicznym, a długiem liczonym według metodologii unijnej jest nieujęcie w PDP zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego, które na koniec 2016 r. wyniosło 38.467,0 mln zł. Ponadto w długu obliczanym według metodologii unijnej uwzględnia się między innymi zadłużenie przedsiębiorstw zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych, które na koniec 2016 r. wyniosło 13.684,5 mln zł. Zmniejszając na poziom długu liczonego według metodologii ESA2010 wpłynął wzrost wartości SPW posiadanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Szczegółowe rozliczenie różnic metodologicznych w obliczaniu długu publicznego według zasad krajowych i europejskich przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 68. Różnice pomiędzy PDP a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2016 r.

| <b>PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY – 965.198,1 mln zł</b>                                                                                           |          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Zwiększenia – razem 63.528,3 mln zł, w tym:                                                                                                  |          |
| – zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego                                                                                                    | 38.467,0 |
| – zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych                                         | 13.684,5 |
| – zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad                                                                 | 10.699,0 |
| – zrestrukturyzowane/zrefinansowane kredyty handlowe                                                                                         | 677,7    |
| – wartość zobowiązań wymagalnych z tytułu poręczeń i gwarancji jednostek samorządu terytorialnego i ich związków                             | 0,1      |
| Zmniejszenia – razem 22.454,2 mln zł, w tym:                                                                                                 |          |
| – skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz funduszy ochrony środków gwarantowanych bonów komercyjnych | 18.255,0 |
| – zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych                                                                              | 1.734,4  |
| – skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu funduszy zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego                                          | 1.384,1  |
| – zmiana wartości zadłużenia z tytułu transakcji CIRS <sup>1</sup>                                                                           | 1.080,7  |
| Per saldo – zwiększenie o 41.074,1 mln zł                                                                                                    |          |
| <b>DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH – 1.006.272,3 mln zł</b>                                                                |          |

1 Transakcje typu CIRS (Currency Interest Rate Swap) polegają na zamianie kwoty zadłużenia nominowanego w jednej walucie na inną walutę. W wyniku ukształtowania się kursów zamienianych walut w stosunku do złotówki na koniec roku wartość zadłużenia ulega zmianie.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.



### 3. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa

W 2016 r. zarządzanie długiem Skarbu Państwa odbywało się na podstawie *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016–2019*, przyjętej przez Radę Ministrów we wrześniu 2015 r., *Erraty* do tej *Strategii* z grudnia 2015 r. oraz *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2017–2020*, przyjętej przez Radę Ministrów we wrześniu 2016 r. Dokumenty te definiowały ten sam cel zarządzania długiem i prezentowały elastyczne podejście do kształtowania struktury finansowania potrzeb pożyczkowych pod względem wyboru rynku, waluty i instrumentów. Celem określonym w tych dokumentach była minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu, przy przyjętych ograniczeniach dotyczących poziomu ryzyka refinansowania, ryzyka kursowego, ryzyka stopy procentowej, ryzyka płynności budżetu państwa, pozostałych rodzajów ryzyka, w szczególności ryzyka kredytowego i operacyjnego, rozkładu kosztów obsługi długu w czasie.

Cel ten rozumiany był w dwóch aspektach, jako:

- dobór instrumentów służący minimalizacji kosztów w horyzoncie określonym przez terminy wykupu instrumentów o najdłuższych terminach zapadalności i istotnym udziale w długu poprzez odpowiedni dobór rynków, instrumentów zarządzania długiem, struktury finansowania potrzeb pożyczkowych i terminów emisji;
- zapewnienie efektywności rynku SPW, przyczyniającego się do obniżenia rentowności SPW.

Minister Finansów dostosowywał strukturę emisji SPW do warunków panujących w 2016 r. na krajowym i zagranicznych rynkach finansowych. W 2016 r. głównym rynkiem pozyskiwania środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa pozostał rynek krajowy, a finansowanie zagraniczne stanowiło uzupełnienie finansowania krajowego. W 2016 r. wśród emitowanych na rynku krajowym SPW przetargach przeważały papiery średnio- i długoterminowe (o terminie do wykupu powyżej 4 lat), których udział w sprzedaży wyniósł 66,2%. W styczniu 2016 r., po trzech latach przerwy, dokonano sprzedaży bonów skarbowych, uzyskując na przetargach najniższe w historii rentowności<sup>373</sup>.

Największy udział w strukturze sprzedaży krajowych SPW na przetargach utrzymały instrumenty o stałym oprocentowaniu (ich udział w sprzedaży wyniósł 54,4%), przy stabilnym udziale instrumentów o oprocentowaniu zmiennym (około 20% sprzedaży w 2016 r.) i rosnącym udziale obligacji zerokuponowych (wzrost z 13,2% do 20,3%).

Wśród działań Ministra Finansów, mających na celu minimalizację kosztów obsługi długu w rozumieniu zapewnienia efektywności rynku SPW, należy wymienić między innymi:

- emitowanie serii obligacji benchmarkowych na rynku krajowym, tj. emisji o wartości nominalnej przekraczającej 20 mld zł, uznawanej za zapewniającą płynność SPW na rynku wtórnym<sup>374</sup>,
- emisje obligacji zagranicznych o wartości zapewniającej płynność danej serii na rynku euro i dolara amerykańskiego,

<sup>373</sup> Średnia rentowność na wszystkich przetargach bonów wyniosła 1,33%.

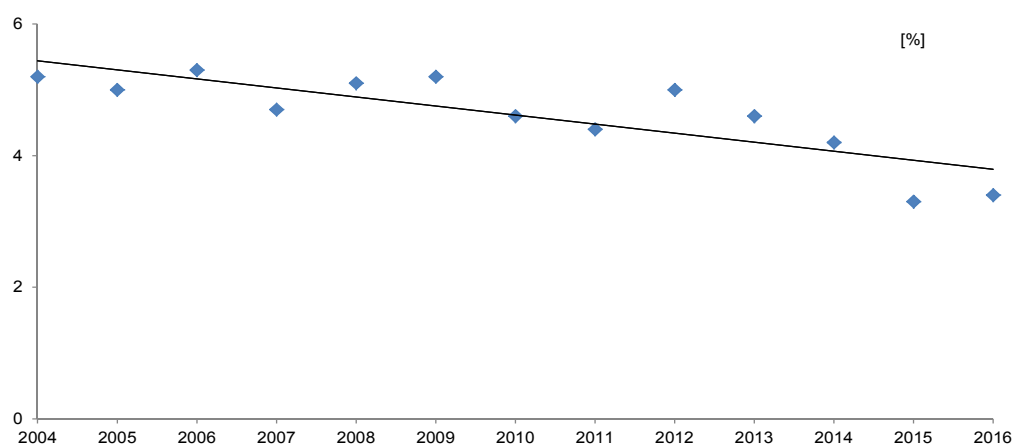
<sup>374</sup> Na koniec 2016 r. 15 emisji miało wartość przekraczającą 20 mld zł (w tym 10 emisji przekraczało wartość 25 mld zł), podczas gdy na koniec 2015 r. było to 12 emisji (w tym 5 emisji o wartości powyżej 25 mld zł).

- przeprowadzenie emisji nowych rodzajów obligacji zagranicznych, tj. obligacji sprzedawanych na rynku chińskim<sup>375</sup> oraz obligacji Green Bonds finansujących inwestycje prośrodowiskowe<sup>376</sup>, co wpłynęło na poszerzenie bazy inwestorów na rynkach zagranicznych,
- wprowadzenie do sprzedaży nowych obligacji detalicznych pod nazwą Rodzinne Obligacje Skarbowe, skierowanych do osób otrzymujących świadczenia w ramach Programu *Rodzina 500 plus* w celu między innymi rozszerzenia bazy inwestorów<sup>377</sup>,
- prowadzenie transakcji typu sell-buy-back<sup>378</sup> pomiędzy dealerami SPW (DSPW) i kandydatami na DSPW a Bankiem Gospodarstwa Krajowego, mających na celu zapewnienie dostępności krajowych SPW w sytuacji czasowej i istotnie ograniczonej dostępności obligacji konkretnej serii na rynku wtórnym.

W ramach procesu zarządzania długiem Skarbu Państwa Minister Finansów przestrzegał określonych w *Strategii* wskaźników określających poszczególne ryzyka zarządzania długiem.

Miernikiem obrazującym poziom kosztów obsługi długu jest relacja kosztów obsługi długu Skarbu Państwa (odsetek i dyskonta wypłaconego od bonów i obligacji skarbowych, odsetek wypłaconych od kredytów zagranicznych oraz od środków przyjętych w depozyt/zarządzanie) pomniejszonych o dochody z tytułu premii i narosłych odsetek od skarbowych papierów wartościowych do średniego poziomu zobowiązań Skarbu Państwa w danym roku. W latach 2004–2016 można zauważyć tendencję obniżania się wskaźnika kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.

Wykres 23. Poziom wskaźnika kosztów obsługi długu Skarbu Państwa i jego trend w latach 2004–2016



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

<sup>375</sup> Minister Finansów w 2016 r. jako pierwszy emitent rządowy w Europie i jeden z pierwszych na świecie przeprowadził emisję obligacji w juanach chińskich, tzw. obligacji Panda, o wartości nominalnej 3 mld juanów na chińskim wewnętrznym rynku międzybankowym.

<sup>376</sup> Minister Finansów jako pierwszy emitent rządowy wyemitował taki rodzaj obligacji.

<sup>377</sup> W 2016 r. Minister Finansów wyemitował Rodzinne Obligacje Skarbowe o wartości nominalnej 3,2 mln zł.

<sup>378</sup> Transakcje warunkowe typu sell-by-back wykonywane za pośrednictwem BGK. Polegają na wymianie niesprzedanych SPW znajdujących się w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych, na SPW będące w posiadaniu DSPW.

#### 4. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa<sup>379</sup> w ustawie budżetowej na 2016 r. określony został na kwotę 200.000 mln zł. Wielkość zaplanowanego limitu związana była z kontynuacją możliwości wykorzystania mechanizmów pomocowych przewidzianych w ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych<sup>380</sup> oraz ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym<sup>381</sup>. Ponadto na skalę szacowanego limitu wpływ miało uwzględnienie gwarancji udzielanych za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego na emisję obligacji oraz spłatę kredytów zaciąganych na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego w celu współfinansowania budowy infrastruktury drogowej oraz PKP Polskim Liniom Kolejowym S.A. na spłatę kredytów zaciąganych w celu współfinansowania modernizacji infrastruktury kolejowej.

W 2016 r. udzielonych zostało dziewięć gwarancji na łączną kwotę 16.514,9 mln zł<sup>382</sup>. Skarb Państwa udzielił dwóch gwarancji za zobowiązania spółki PKP PLK S.A. wynikające z udzielonych kredytów zagranicznych na sfinansowanie modernizacji linii kolejowych (1.392,1 mln zł), czterech gwarancji na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego, wynikających z kredytów zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w celu sfinansowania modernizacji dróg w Polsce (10.238,4 mln zł) oraz udzielił trzech gwarancji wykonania zobowiązań wynikających z wyemitowania przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji przeznaczonych na finansowanie Krajowego Funduszu Drogowego (4.884,3 mln zł).

Łącznie w 2016 r. limit poręczeń i gwarancji, określony w ustawie budżetowej, został wykorzystany w 8,3%.

Potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na dzień 31 grudnia 2016 r. wyniosły 124.513,7 mln zł i zwiększyły się w stosunku do stanu na koniec 2015 r. o 10%.

Skuteczność poręczenia lub gwarancji jest uzależniona od wniesienia opłaty prowizyjnej. W 2016 r. z tytułu udzielonych w latach wcześniejszych gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa wniesione zostały opłaty prowizyjne w łącznej kwocie 27,0 mln zł. Ponadto z wniesienia opłaty prowizyjnej zwolnieni byli wszyscy wnioskodawcy, którym udzielono gwarancji w 2016 r., w tym na podstawie art. 2c ust. 4 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. Zwolnienie z obowiązku wniesienia opłaty prowizyjnej dotyczyło siedmiu gwarancji za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego, wynikające z zaciągniętych kredytów lub wyemitowanych obligacji na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego. Zwolnienie z opłaty prowizyjnej z tytułu gwarancji za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego nastąpiło również na podstawie art. 39d ust. 3 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym<sup>383</sup>. Na podstawie art. 38 ust. 11 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>384</sup>, z obowiązku

<sup>379</sup> Kwota zobowiązań, które mogą być w danym roku objęte gwarancjami i poręczeniami Skarbu Państwa.

<sup>380</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 2009, ze zm.

<sup>381</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1436, ze zm.

<sup>382</sup> Dla określenia wartości złotych udzielonych poręczeń i gwarancji w walucie wykorzystano kursy średnie NBP opublikowane w dniu poprzedzającym dzień podpisania umów poręczenia lub gwarancji.

<sup>383</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 641, ze zm.

<sup>384</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1727.

wniesienia opłaty prowizyjnej zwolnione zostały dwie gwarancje spłaty kredytów, zaciągniętych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Europejskim Banku Inwestycyjnym.

W 2016 r. na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych wpłynęły środki w wysokości 67,9 mln zł, w tym z tytułu opłat prowizyjnych od udzielonych w latach poprzednich poręczeń i gwarancji – 27,0 mln zł, środków ze sprzedaży udziałów z zasobu majątkowego Skarbu Państwa – 22,0 mln zł i środków przekazywanych przez Ministra Skarbu Państwa z przychodów z prywatyzacji – 18,9 mln zł. Środki zgromadzone na rachunku zostały wykorzystane na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa<sup>385</sup>. Łączna wartość środków przekazanych w ramach konsolidacji z rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa do końca 2016 r. wyniosła 1.130,6 mln zł.

Największych kwotowo poręczeń i gwarancji udzielono za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego – 88,0 mld zł (w tym na wsparcie Krajowego Funduszu Drogowego – 86,4 mld zł), co stanowiło 70,6% łącznej kwoty potencjalnych, niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa na koniec 2016 r. Kwota potencjalnych zobowiązań wynikających z kredytów i wyemitowanych obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego w całości zakwalifikowana została do zobowiązań o niskim ryzyku spłaty ze środków budżetowych.

## 5. Wykonanie działań objętych programem konwergencji

Po zakończeniu procedury nadmiernego deficytu Polska podlega obecnie wymogom części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*. Celem przestrzegania części prewencyjnej *Paktu* jest zapewnienie zdrowych i stabilnych finansów publicznych. Spełnianie zasad części prewencyjnej powinno prowadzić do uniknięcia nadmiernego deficytu i wysokiego długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (przekraczających odpowiednio 3% PKB i 60% PKB).

W opinii<sup>386</sup> z 12 lipca 2016 r. do *Programu konwergencji. Aktualizacja 2016*, Rada Ecofin<sup>387</sup> zaleciła Polsce ograniczenie deficytu strukturalnego po 0,5 punktu procentowego PKB w 2016 r. i 2017 r., poprawę ściągalności dochodów podatkowych przez zapewnienie lepszego przestrzegania przepisów dotyczących VAT oraz ograniczenie nadmiernego stosowania obniżonych stawek VAT, wzmocnienie ram budżetowych, w tym ustanowienie niezależnej rady fiskalnej.

Podstawowym wskaźnikiem w części prewencyjnej jest średniookresowy cel budżetowy (MTO – *Medium-term budgetary objective*). W programie konwergencji należy przedstawić między innymi ścieżkę osiągnięcia MTO, rozumianego jako wartość salda strukturalnego<sup>388</sup>. Polska przyjęła swój

<sup>385</sup> Ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2014 r. poz. 84) rozszerzono postanowienia art. 30 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa w części dotyczącej przeznaczenia środków znajdujących się na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych. Zgodnie z ust. 4 środki te mogą być wykorzystywane na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa. Postanowienia art. 30 ust. 4 i ust. 5 obowiązują od dnia 1 lutego 2014 r.

<sup>386</sup> Dz.Urz.U.E.C.299 z 18.08.2016, str. 15.

<sup>387</sup> Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych (*Economic and Financial Affairs Council, ECOFIN*) jest jedną z dziesięciu formacji Rady Unii Europejskiej. W zakresie właściwości Rady Ecofin są kwestie związane z koordynacją polityk gospodarczych państw członkowskich Unii Europejskiej. Rada Ecofin zajmuje się także monitorowaniem polityk budżetowych i finansów publicznych tych państw, w tym podejmuje decyzje w ramach procedury nadmiernego deficytu. Zapewnia prawidłowe funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej oraz przyjmuje stosowne środki w odniesieniu do wspólnej waluty jaką jest euro.

<sup>388</sup> Saldo strukturalne (deficyt strukturalny) prezentuje wartości hipotetyczne, powstające w warunkach, gdy dochody i wydatki byłyby realizowane przy pełnym wykorzystaniu zdolności wytwórczych gospodarki. Budżet strukturalny pokazuje, jaki byłby stan budżetu w warunkach pełnego zatrudnienia i na poziomie produkcji potencjalnej.

średniookresowy cel budżetowy, czyli wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie minus 1% PKB<sup>389</sup>. Dopóki MTO nie zostanie osiągnięte, poprawa wyniku strukturalnego powinna wynosić 0,5 punktu procentowego PKB rocznie. Ocena wypełniania przez dane państwo części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu* opiera się na dwóch filarach: zmianie wyniku strukturalnego i rocznym tempie wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Wynik strukturalny w 2015 r. wyniósł 2,3% PKB i zmniejszył się o 0,5 punktu procentowego PKB, spełniając wymagania wynikające ze ścieżki dostosowawczej prowadzącej do MTO. Zanotowana w 2016 r. relacja wyniku strukturalnego do PKB utrzymała się na poziomie z roku poprzedniego, tj. 2,3%. Tym samym nie została osiągnięta zalecana coroczna poprawa wynikająca z *Paktu*.

W *Programie konwergencji. Aktualizacja 2017* prognozuje się, że deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2017 r. wyniesie 2,9% PKB, a w kolejnych latach będzie się stopniowo obniżać i wyniesie 2,5% PKB w 2018 r., 2,1% PKB w 2019 r. i 1,2% PKB w 2020 r., a MTO zostanie osiągnięty rok później.

Graniczne tempo wzrostu wydatków w latach 2014–2016, służące do oceny postępu Polski do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, według metodyki stosowanej przez Komisję Europejską, nie powinno przekraczać 2,5%. Pomimo że w 2016 r. nastąpiło przyspieszenie realnego tempa wzrostu wydatków w porównaniu do 2015 r., Polska wypełniła wymóg dotyczący tempa wzrostu wydatków, które wzrosło o 1,8 punktu procentowego.

W 2016 r. po raz pierwszy od 2011 r. nastąpił wzrost udziału wpływów podatkowych w PKB i wyniósł on 17,4% PKB. Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów w 2016 r. luka podatkowa we wpływach z VAT uległa ograniczeniu o około 2,5 mld zł (o 1,6 punktu procentowego). Procentowy udział luki VAT we wpływach teoretycznych (VTTL) zmniejszył się z 24,1% VTTL w 2014 r. poprzez 23,5% w 2015 r. do 21,9% w 2016 r.

*Program konwergencji. Aktualizacja 2017* nie przewidywał utworzenia nowej instytucji pełniącej rolę rady fiskalnej. Zadania niezależnych instytucji fiskalnych wypełniane są w szczególności przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz Radę Polityki Pieniężnej.

---

<sup>389</sup> Oznacza to podjęcie przez Rząd takich działań, które doprowadzą o obniżenia tzw. deficytu strukturalnego do poziomu 1% PKB.

## X. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ

- W całym 2016 r. inflacja kształtowała się wyraźnie poniżej celu polityki pieniężnej ustalonego na 2,5% z przedziałem odchyień +/-1 punkt procentowy. Założenia należy jednak uznać za zrealizowane, gdyż Rada Polityki Pieniężnej dopuściła okresowe odchylenie od tego celu i zmienny horyzont powrotu inflacji do ustalonego przedziału, w zależności od charakteru czynników oddziałujących na przebieg procesów inflacyjnych.
- W listopadzie 2016 r. zakończyła się deflacja. Choć w ocenie Rada Polityki Pieniężnej miała być zjawiskiem krótkotrwałym, utrzymywała się przez 28 miesięcy. Nie spowodowała ona negatywnych skutków dla gospodarki ani dla stabilności sektora finansowego.
- W 2016 r. Rada Polityki Pieniężnej nie dokonała zmiany stóp procentowych uznając, że taka interwencja nie jest potrzebna. Źródłem deflacji były bowiem czynniki pozostające poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej.
- Obniżenie stóp mogłoby przyczynić się do obniżenia kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, jednak nie było pewności, że taki ruch nie spowodowałby odpływu kapitału i trudności z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a w efekcie utratę ewentualnych oszczędności wynikających ze zmiany stóp procentowych.

Zgodnie z art. 227 ust. 1 Konstytucji RP, Narodowy Bank Polski (dalej NBP) odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim<sup>390</sup> Rada Polityki Pieniężnej (dalej RPP lub Rada) ustaliła w dniu 15 września 2015 r. *Założenia polityki pieniężnej na rok 2016*<sup>391</sup> (dalej *Założenia*).

NBP dopełnił obowiązku przekazania projektu i uchwalonych *Założeń* najważniejszym organom państwa. Prezes NBP na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim, przekazał *Założenia* Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów. RPP zgodnie z art. 227 ust. 6 Konstytucji RP i art. 12 ust. 1 ustawy o NBP, przedłożyła *Założenia* do wiadomości Sejmowi RP, równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na 2016 r.

### Cel inflacyjny

W okresie przygotowywania projektu *Założeń*, NBP prognozował średnioroczną inflację w 2016 r. na poziomie 1,5%. Rada Polityki Pieniężnej postanowiła o kontynuacji polityki pieniężnej, nakierowanej na osiągnięcie średniookresowego celu inflacyjnego na poziomie 2,5% z symetrycznym dopuszczalnym przedziałem odchyień jeden punkt procentowy. W miesiącach od stycznia do października 2016 r. w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego utrzymywała się deflacja od -1,1% do -0,2%, w listopadzie wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (dalej CPI) wyniósł 0,0%, a w grudniu 0,8%. Średniorocznie deflacja w 2016 r. wyniosła -0,6% i była nieco mniejsza niż w roku poprzednim (-0,9%). W całym 2016 r. wskaźnik CPI pozostawał poniżej dolnej granicy odchy-

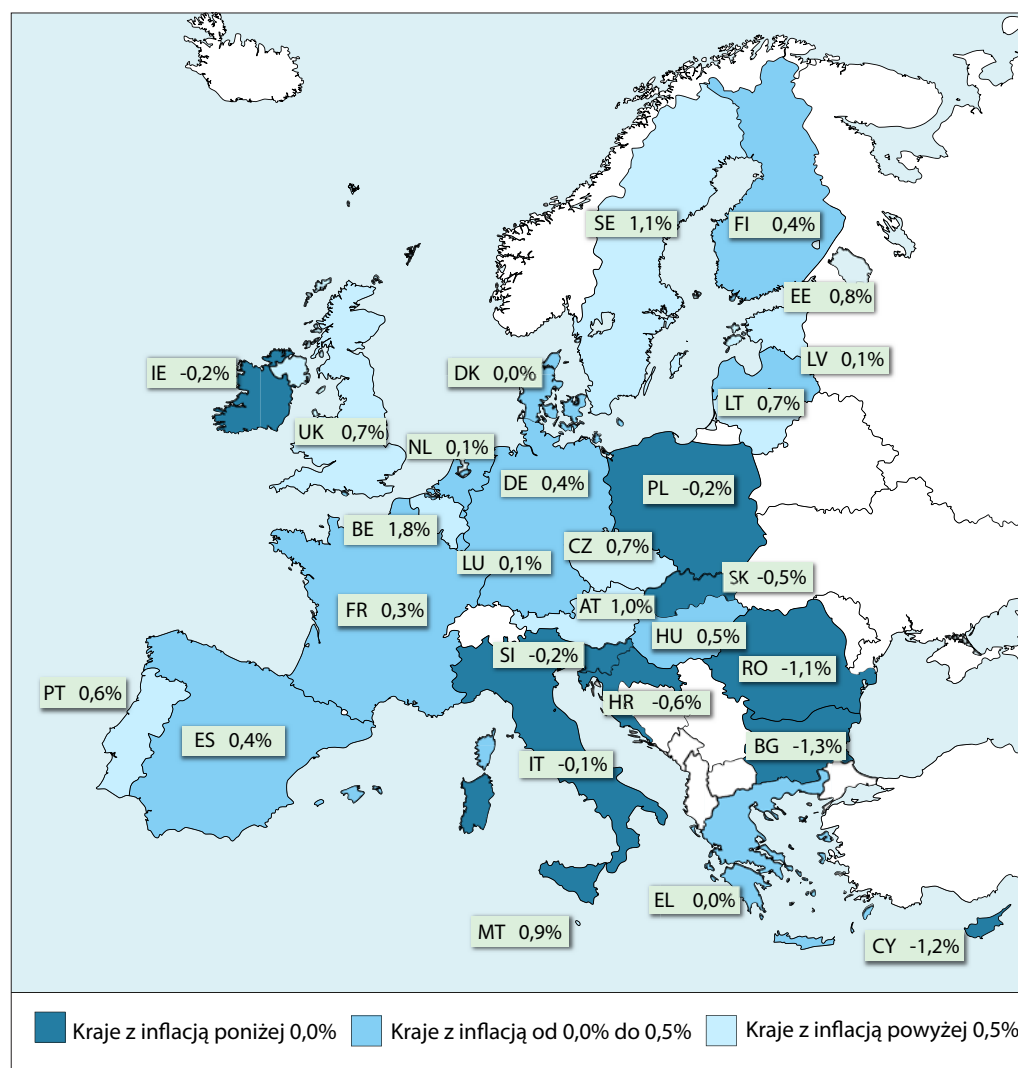
<sup>390</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 908 ze zm.

<sup>391</sup> Uchwała Nr 6/2015 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 15 września 2015 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2016 (M.P. poz. 903).



leń od celu inflacyjnego NBP i poniżej prognoz z okresu opracowywania *Założeń*. Średnioroczne ujemne odchylenie od celu osiągnęło -3,1 punktu procentowego, tj. nieznacznie mniej niż w 2015 r. (-3,4 punktu procentowego). Polska należała do krajów o największym ujemnym odchyleniu wskaźnika CPI od celu inflacyjnego spośród realizujących strategię bezpośredniego celu inflacyjnego.

Infografika 32. Kształtowanie się w inflacji HICP<sup>392</sup> w Polsce i krajach Unii Europejskiej w 2016 r.



Źródło: dane Eurostat.

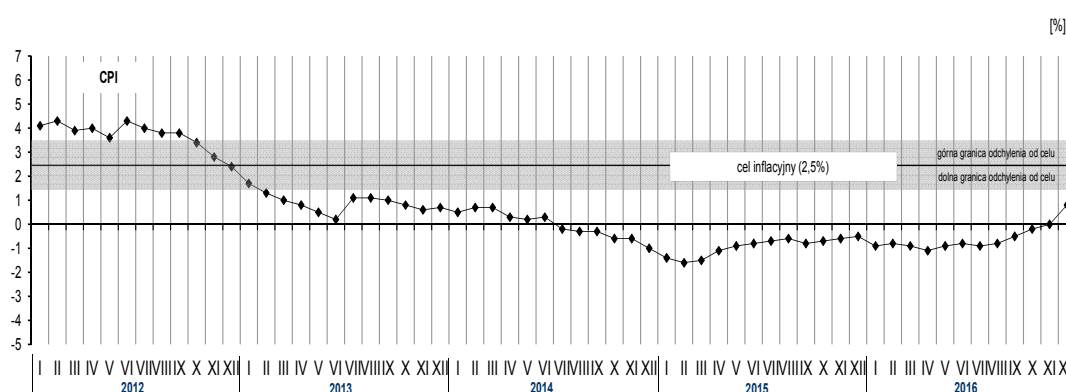
<sup>392</sup> Inflacja HICP (ang. Harmonised Index of Consumer Prices) - zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych wprowadzony przez Komisję Europejską. Zgodnie z traktatem z Maastricht, wskaźnik HICP jest podstawą do oceny wzrostu cen w krajach Unii. Wskaźnik HICP obliczany jest jednakowo we wszystkich krajach Unii, na podstawie obserwacji zmian odpowiednich reprezentantów towarów i usług konsumpcyjnych oraz przy zastosowaniu systemu wag, zgodnie ze strukturą spożycia indywidualnego w gospodarstwach domowych według danych sprzed 2 lat. Takie podejście eliminuje rozbieżności wynikające z innej metodologii tworzenia koszyka dóbr, jak w przypadku wskaźnika CPI stosowanym najpowszechniej na świecie. Koszyk ten dla HICP jest standaryzowany na całym badanym obszarze Unii Europejskiej, co zapewnia porównywalność wyników. Różnice pomiędzy indeksami HICP a CPI dotyczą innego zakresu towarów i usług jak i ich wag w koszyku dóbr dla tych indeksów cen.

Mimo że Narodowy Bank Polski nie doprowadził do ukształtowania się inflacji w 2016 r. w ustalonym przedziale odchyłeń od celu, *Założenia* należy uznać za zrealizowane. Rada Polityki Pieniężnej dopuściła bowiem przejściowe odchylenie się inflacji od celu i elastyczne reagowanie lub brak reakcji na czynniki wpływające na poziom cen, w zależności od natury wstrząsów powodujących odchylenie od celu. Rada akceptuje również trwające wiele kwartałów, odchylenia cen od celu inflacyjnego, jeśli wymaga tego zachowanie długookresowej stabilności makroekonomicznej i finansowej. Jednocześnie Rada wskazała na dziesięcioletni okres jako miarę oceny skuteczności polityki pieniężnej podając, że udało się w nim zapewnić stabilność cen, gdyż średni poziom inflacji w Polsce wyniósł 2,4% rocznie. Przy takiej interpretacji celu inflacyjnego, już w momencie przyjęcia *Założeń* pewne było, że zostaną one zrealizowane. Aby średni poziom inflacji w latach 2007–2016 kształtował się poza przyjętym przedziałem odchyłeń od celu (1,5%–3,5%) średnioroczny poziom inflacji w 2016 r. musiałby wynieść poniżej -6% albo powyżej 14%. Takie kształtowanie się inflacji w 2016 r. musiałoby być efektem wstrząsów, na które – zgodnie z *Założeniami* – RPP reaguje w zależności od ich przyczyny, charakteru i oceny trwałości ich skutków oraz w sposób elastyczny określa długość horyzontu powrotu inflacji do celu w zależności od natury wstrząsów, a zatem w pełni dowolnie.

Ostatni raz inflacja kształtowała się w paśmie odchyłeń od celu w styczniu 2013 r. Od tego czasu stale utrzymywała się poniżej dolnej granicy przedziału odchyłeń. Od lipca 2014 r. do października 2016 r. występowała deflacja.

Zdaniem RPP, przyjęcie dziesięcioletniego horyzontu dla oceny polityki pieniężnej miało podkreślić, że realizacja ustawowych celów NBP jest możliwa przede wszystkim dzięki długofalowej i konsekwentnej polityce NBP, której efektem jest trwałe zakotwiczenie długookresowych oczekiwań inflacyjnych na niskim poziomie. Warunkiem koniecznym zakotwiczonych oczekiwań inflacyjnych jest wysoka wiarygodność polityki pieniężnej, osiągnięta dzięki decyzjom Rady Polityki Pieniężnej w przeszłości. Wiarygodność ta umożliwia elastyczne reagowanie na szoki, co ułatwia stabilizowanie koniunktury, a więc efektywne wspieranie polityki gospodarczej rządu.

Wykres 23. Inflacja w poszczególnych miesiącach w latach 2012–2016 mierzona zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego

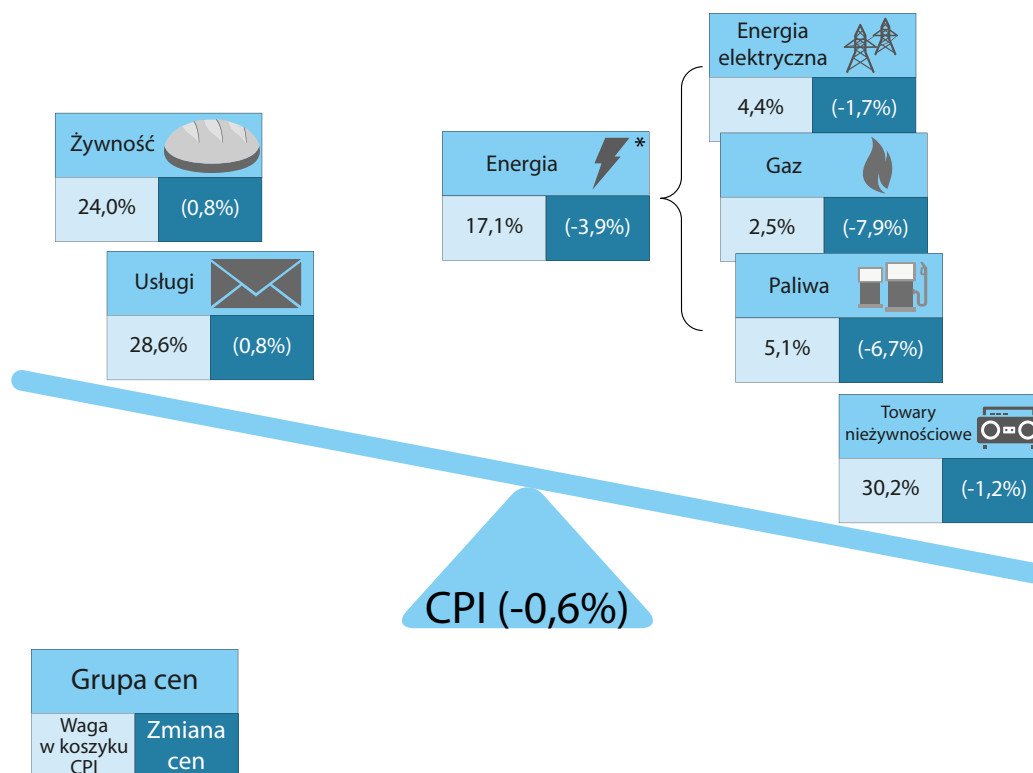


Źródło: Dane Głównego Urzędu Statystycznego i wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Wydłużenie się do października 2016 r. okresu utrzymywania deflacji w Polsce było wynikiem spadku cen surowców energetycznych na rynkach światowych, głównie ropy naftowej<sup>393</sup>, co obniżało krajowe ceny energii, w tym ceny paliw, gazu ziemnego i administrowanych cen energii elektrycznej. Czynniki te pozostawały poza oddziaływaniem polityki pieniężnej NBP. Nieoczekiwane pogłębienie spadku cen ropy naftowej w IV kwartale 2015 r. i w I kwartale 2016 r. oddziaływało negatywnie na dynamikę cen przez większą część 2016 r. (do września). Ceny paliw do prywatnych środków transportu w 2016 r. były średniorocznie o 6,7% niższe niż 2015 r. Średnioroczny spadek cen gazu ziemnego o 7,9% oraz energii elektrycznej o 1,7% wynikał z zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w I połowie 2016 r. nowych niższych taryf dla gospodarstw domowych.

Na wystąpienie inflacji w grudniu wpłynęły rosnące ceny ropy naftowej oraz produktów rolnych. Ceny ropy kształtowały się pod wpływem decyzji krajów OPEC<sup>394</sup> o ograniczeniu wydobycia ropy od początku 2017 r.

Infografika 31. Wpływ głównych czynników na średnioroczną deflację w 2016 r.



Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego.

<sup>393</sup> Cena ropy Brent za baryłkę średniorocznie w 2016 r. wyniosła 45,1 USD i obniżyła się o 16% w porównaniu do ceny 53,6 USD/baryłkę w 2015 r. a także była niższa o 54,7% w stosunku do ceny 99,6 USD/baryłkę w 2014 r. Spadek ceny ropy w PLN w 2016 r. był niższy z uwagi na deprecjację złotego w stosunku do dolara i wyniósł 11,9%. Jednak z uwagi na zmiany dynamiki cen w ciągu 2016 r., średniomiesięczna w grudniu 2016 r. cena ropy wyniosła 54,9 USD/baryłkę i była wyższa o 41,1% w porównaniu do ceny z grudnia 2015 r. (38,9 USD/baryłkę).

<sup>394</sup> OPEC (ang. Organization of the Petroleum Exporting Countries) – Organizacja Krajów Eksportujących Ropę Naftową z siedzibą w Wiedniu. Celem organizacji jest kontrolowanie światowego wydobycia ropy naftowej, poziomu cen i opłat eksploatacyjnych. Utworzona została w 1960 w Bagdadzie.

Na obniżenie cen oddziaływała dodatkowo niska inflacja u głównych partnerów handlowych Polski. Tendencje deflacyjne w Unii Europejskiej i w strefie euro przyczyniły się w 2016 r. do średniorocznej deflacji cen produktów importowanych do Polski wynoszącej -1,1%. Wpływ cen importowanych na deflację w stosunku do ubiegłego roku zwiększył się, gdyż spadek cen importu w 2015 r. wyniósł -0,9%.

Kształtowanie się wskaźników inflacji bazowej<sup>395</sup> poniżej zera wskazuje jednak, że do ukształtowania się CPI znacznie poniżej przedziału odchyłeń od celu, przyczyniły się nie tylko czynniki niezależne od NBP, ale także czynniki popytowe, na które oddziałuje polityka pieniężna banku centralnego. Świadczy o tym inflacja bazowa, definiowana jako wskaźnik inflacji ogółem po wyłączeniu cen żywności i energii, która obniżyła się średniorocznie z 0,3% w 2015 r. do -0,2% w 2016 r. Do obniżenia inflacji bazowej przyczyniły się także ceny towarów nieżywnościowych, w tym najsilniej spadek cen odzieży i obuwi średniorocznie o 4,4%. Do jej głębszego spadku przyczynił się głównie umiarkowany krajowy popyt konsumpcyjny, niekreujący presji na wzrost cen, a także obniżki cen w usługach transportowych i telekomunikacyjnych. Deflacji sprzyjał również brak presji kosztowej w polskiej gospodarce, przejawiający się istotnym spadkiem cen produkcji sprzedanej przemysłu, jaki utrzymywał się od początku roku do września 2016 r.

Jednak kształtowanie się inflacji bazowej powyżej wskaźnika CPI może wskazywać, że skala deflacji była częściowo ograniczana przez niewielką presję popytową, związaną ze wzrostem realnych dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych. Do wzrostu dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych prowadził zarówno spadek cen, jak i wypłacanie od II kwartału 2016 r. świadczeń wychowawczych w ramach Programu *Rodzina 500 plus*<sup>396</sup>. Wyniki badań NBP wykazały, że wzrost dochodów gospodarstw domowych najsilniej oddziaływał na popyt na usługi edukacyjne oraz na rekreację i kulturę. Przy kontynuacji tego programu można oczekiwać zwiększonej presji inflacyjnej na te usługi w perspektywie kilkuletniej<sup>397</sup>.

Wraz z wygasaniem negatywnego wpływu czynników zewnętrznych, dynamika wskaźnika CPI pod koniec 2016 r. zaczęła rosnąć, lecz była ograniczana przez niską presję inflacyjną podtrzymaną przez kształtowanie się wzrostu gospodarczego poniżej poziomu potencjalnego<sup>398</sup>. Było to spowodowane przede wszystkim spadkiem nakładów inwestycyjnych, związanym z zakończeniem absorpcji funduszy Unijnych z Perspektywy Finansowej 2007–2013 i wolnym wdrażaniem projektów finansowanych z nowej Perspektywy Finansowej.

<sup>395</sup> Inflacja bazowa jest miarą prezentującą kształtowanie się inflacji po wyłączeniu zmian cen uznawanych za pozostające poza oddziaływaniem polityki pieniężnej.

<sup>396</sup> Badania NBP pt. „Efekty Programu *Rodzina 500 plus* dla podaży pracy” wykazały, że przy szacowanej skali wsparcia około 25 mld zł rocznie program oznacza impuls dla dochodów do dyspozycji w wysokości około 2,4% spożycia gospodarstw domowych.

<sup>397</sup> „Wpływ Programu *Rodzina 500 plus* na spożycie indywidualne i procesy inflacyjne” w opracowaniu NBP – Makroekonomiczne uwarunkowania polityki pieniężnej 2017/2.

<sup>398</sup> PKB potencjalny definiowany jest jako maksymalny produkt, jaki gospodarka jest w stanie wytworzyć w warunkach pełnego zatrudnienia, przy czym przez pełne zatrudnienie rozumie się najwyższy jego poziom niewywołujący presji inflacyjnej.

Tabela 69. Inflacja w poszczególnych miesiącach i jej składowe w 2016 r.

| Wyszczególnienie                                           | Wzrost cen w 2015 średnio w roku | Waga w 2016 | Wzrost cen w 2016 w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego |                |       |       |       |      |      |       |       |      |      |      |      |
|------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------|------------------------------------------------------------------------|----------------|-------|-------|-------|------|------|-------|-------|------|------|------|------|
|                                                            |                                  |             | %                                                                      | Średnio w roku | I     | II    | III   | IV   | V    | VI    | VII   | VIII | IX   | X    | XI   |
| Inflacja ogółem (CPI)                                      | -0,9                             | 100,0       | -0,6                                                                   | -0,9           | -0,8  | -0,9  | -1,1  | -0,9 | -0,8 | -0,9  | -0,8  | -0,5 | -0,2 | 0,0  | 0,8  |
| Inflacja bazowa (CPI po wyłączeniu cen żywności i energii) | 0,3                              | 58,9        | -0,2                                                                   | -0,1           | -0,1  | -0,2  | -0,4  | -0,4 | -0,2 | -0,4  | -0,4  | -0,4 | -0,2 | -0,1 | 0,0  |
| Towary nieżywnościowe                                      | -0,7                             | 30,2        | -1,2                                                                   | -1,3           | -1,3  | -1,2  | -1,1  | -1,1 | -1,0 | -1,4  | -1,3  | -1,5 | -1,3 | -1,2 | -1,1 |
| Usługi                                                     | 1,4                              | 28,6        | 0,8                                                                    | 1,2            | 1,2   | 0,9   | 0,4   | 0,4  | 0,7  | 0,7   | 0,6   | 0,7  | 0,9  | 1,1  | 1,2  |
| Żywność                                                    | -1,7                             | 24,0        | 0,8                                                                    | 0,0            | 0,4   | 0,8   | 0,6   | 0,8  | 0,9  | 1,0   | 1,2   | 0,4  | 0,4  | 1,2  | 2,5  |
| Energia, w tym:                                            | -4,2                             | 17,1        | -3,9                                                                   | -4,7           | -5,2  | -5,9  | -6,0  | -5,3 | -5,0 | -5,6  | -5,3  | -2,4 | -0,9 | -1,2 | 1,5  |
| - gaz                                                      | -2,6                             | 2,5         | -7,9                                                                   | -7,0           | -6,8  | -7,0  | -9,4  | -9,5 | -9,6 | -10,1 | -10,0 | -6,8 | -6,6 | -6,3 | -5,3 |
| - energia elektryczna                                      | 1,6                              | 4,4         | -1,7                                                                   | -1,9           | -1,9  | -1,9  | -1,9  | -1,9 | -1,5 | -1,5  | -1,5  | -1,5 | -1,5 | -1,5 | -1,5 |
| - paliwa                                                   | -13,5                            | 5,1         | -6,7                                                                   | -9,8           | -11,3 | -13,4 | -12,3 | -9,9 | -9,0 | -11,1 | -10,2 | -2,5 | 1,8  | 0,7  | 8,9  |

Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Powyższe dane wskazują, że rzeczywista inflacja była wyraźnie niższa niż prognozowana przez NBP w projekcji inflacji z okresu opracowywania *Założeń*. Według głównego stosowanego przez NBP modelu prognostycznego, średnioroczna inflacja na 2016 r. miała wynieść 1,5%, dynamika cen żywności miała się zwiększyć do 2,0%, a cen energii do 2,6% r/r. Kształtowanie się cen energii było trudne do prognozowania, co potwierdzają notowania średniej ceny ropy Brent na 2016 r. z rynków terminowych, które wskazywały, że wyniesie ona 68,5 USD/baryłkę, podczas gdy w rzeczywistości wyniosła 45,1 USD/baryłkę<sup>399</sup>. Trudność w prognozowaniu wskaźnika CPI w 2015 r. i 2016 r. potwierdzały także prognozy innych ośrodków. Projekcje inflacji formułowane przez NBP były bliższe rzeczywistego przebiegu inflacji niż dostępne prognozy ośrodków zewnętrznych.

Rada wskazała w *Założeniach*, że stabilność cen jest współcześnie rozumiana jako niska, ale jednocześnie dodatnia dynamika cen, która nie wywiera niekorzystnego wpływu na decyzje podejmowane przez uczestników życia gospodarczego, w tym dotyczące inwestowania i oszczędzania. Deflacja utrzymywała się od lipca 2014 r. do października 2016 r., tj. przez 28 miesięcy i była przede wszystkim spowodowana spadkiem cen surowców energetycznych. Nie wpływała negatywnie na rentowność przedsiębiorstw, na odkładanie przez nie zakupów surowców, ani nie prowadziła do odkładania w czasie decyzji o zakupach konsumentów z uwagi na oczekiwania na spadek cen. Potwierdza to osiągnięty w pierwszych trzech kwartałach 2016 r. wynik finansowy brutto sektora przedsiębiorstw, który wzrósł o 8,5% w ujęciu rocznym, oraz średnioroczna dynamika realnej sprzedaży detalicznej 5,5%. Pomimo utrzymywania się deflacji, dotychczas nie odnotowano istotnych nierów-

<sup>399</sup> Główną przyczyną, która wpłynęła na obniżenie cen był silny wzrost zapasów w latach 2015-2016, spowodowany prowadzoną przez OPEC polityką podażową, skierowaną na zwiększenie udziału tej organizacji w światowej produkcji ropy oraz kontynuacją wydobycia gazu z łupków w Stanach Zjednoczonych.

nowag w gospodarce, poza spadkiem nakładów inwestycyjnych o 7,5%, co – jak już wspomniano – związane było ze spadkiem w 2016 r. poziomu absorpcji funduszy unijnych.

Utrzymująca się do października 2016 r. deflacja oddziaływała niekorzystnie na dochody budżetowe z tytułu podatku od towarów i usług. Było to jednym z czynników wykonania dochodów z tego tytułu na poziomie o 1,7% niższym od planu, choć nie najistotniejszym. Większy wpływ miały zwroty z tytułu podatku od towarów i usług dokonane w grudniu 2016 r. w wysokości 13,8 mld zł, tj. znacząco wyższej niż średnia w ciągu poprzednich 11 miesięcy (7,7 mld zł) i niż w grudniu 2015 r. (8,8 mld zł). Deflacja w 2016 r. wpłynęła natomiast na wzrost dochodów do dyspozycji, co sprzyjało wzrostowi konsumpcji i w efekcie wzrostowi dochodów z tego podatku.

### Polityka stóp procentowych

Polityka pieniężna, prowadzona przez NBP w 2016 r. w warunkach niepewności co do rozwoju sytuacji makroekonomicznej, była ostrożna i nakierowana na zachowanie stabilności systemu finansowego. Skutecznie przyczyniała się do ograniczenia ryzyka narastania nierównowag w gospodarce. Rada Polityki Pieniężnej w 2016 r. nie dokonywała zmian stóp procentowych NBP. Od marca 2015 r. stopa referencyjna wynosiła 1,5%, stopa lombardowa 2,5%, stopa redyskonta weksli 1,75%, a stopa depozytowa 0,5%<sup>400</sup>. Należy przy tym podkreślić, że ze względu na opóźnienia, jakie występują od podjęcia decyzji dotyczącej poziomu stóp procentowych do zaobserwowania najsilniejszego jej wpływu na wielkości realne (produkcję, zatrudnienie), a następnie na inflację, bieżąca polityka pieniężna wpływa jedynie w niewielkim stopniu na poziom bieżącej inflacji. Długość tych opóźnień wynosi kilka kwartałów i nie jest stała. Zależy w dużej mierze od zachodzących w gospodarce zmian strukturalnych i instytucjonalnych. Dodatkowo mechanizm transmisji monetarnej może być zakłócony przez zaburzenia na krajowym i międzynarodowym rynku finansowym.

W pierwszej połowie roku Rada, nie zmieniając parametrów monetarnych, brała pod uwagę szereg czynników, w tym główną przyczynę deflacji, tj. spadek światowych cen ropy naftowej. Negatywne oddziaływanie czynników zewnętrznych na ceny krajowe było na tyle silne, że przyczyniło się do spadku inflacji bazowej poniżej zera. Rada oczekiwała, że w kolejnych kwartałach ceny będą rosły. Wskazywały na to kolejne projekcje inflacji, a w szczególności projekcja marcowa, która prze-

<sup>400</sup> Stopa referencyjna określa minimalną rentowność bonów pieniężnych NBP, sprzedawanych w operacjach otwartego rynku, przez bank centralny na rynku pieniężnym w celu regulowania płynności systemu bankowego. Rentowność ta stanowi punkt odniesienia dla banków przy ustalaniu oprocentowania pożyczek międzybankowych. Na tej bazie kształtują się stawki rynkowe WIBOR 1M i 3M, na podstawie których większość banków określa wysokość oprocentowania kredytów i depozytów oferowanych przedsiębiorcom i klientom indywidualnym. Oprocentowanie kredytów i depozytów jest brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących konsumpcji i inwestycji, co w skali całej gospodarki przekłada się na przebieg procesów realnych i kształtowanie się inflacji.

Stopa lombardowa jest to stopa oprocentowania kredytów udzielanych przez NBP bankom pod zastaw papierów wartościowych (m.in. obligacji i bonów skarbowych) wyznaczająca maksymalną cenę pieniądza w NBP. Banki zaciągają te kredyty, gdy nie mogą na rynku międzybankowym taniej pożyczyć dostatecznej ilości środków na pokrycie wymaganego poziomu rezerwy obowiązkowej lub zapewnienie płynnego rozliczenia swoich transakcji międzybankowych. Dzięki temu stopa lombardowa ogranicza od góry wahanie stóp na rynku międzybankowym.

Stopa redyskonta weksli służy do obliczania ceny, po jakiej bank centralny przyjmuje do redyskonta spełniające określone warunki weksle od banków komercyjnych. Od 1 maja 2004 r. wysokość oprocentowania rezerw obowiązkowych banków komercyjnych utrzymywanych w NBP wynosi 0,9 stopy redyskonta weksli. Stopa ta służy również do określenia odsetek spłacanych razem z kredytem studenckim.

Stopa depozytowa jest to stopa oprocentowania środków ulokowanych przez banki w NBP. Dzięki temu, banki na koniec dnia operacyjnego mogą ulokować w banku centralnym dowolną ilość wolnych środków oraz podjąć je następnego dnia. Stopa na rynku międzybankowym nie spada poniżej stopy depozytowej.



widywała, że wzrost CPI w średnim okresie wspierany będzie przez stabilną dynamikę aktywności gospodarczej, która jednak okazała się przeszacowana<sup>401</sup>.

Stabilizacja stóp procentowych pozwalała zachować przestrzeń do łagodzenia polityki pieniężnej w razie wystąpienia negatywnych wstrząsów zewnętrznych, które miałyby prowadzić do pogorszenia krajowej koniunktury i obniżenia dynamiki cen. Rada wskazywała na niskie oprocentowanie kredytów dla przedsiębiorstw, a także na fakt, że koszt kredytu nie był czynnikiem ograniczającym dynamikę akcji kredytowej. Kredyty te wzrosły w grudniu 2016 r. o 5,6% r/r przy dobrej sytuacji i oszczędnościach przedsiębiorstw umożliwiającymi finansowanie działalności ze środków własnych<sup>402</sup>.

W ocenie Rady za stabilizacją stóp przemawiała także zwiększona niepewność, co do perspektyw polityki fiskalnej po 2016 r. ryzyko osłabienia światowej koniunktury oraz dużej zmienności na rynkach finansowych, związane m.in. z podnoszeniem stóp procentowych w Stanach Zjednoczonych oraz ewentualną decyzją Wielkiej Brytanii o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Stabilizacja stóp NBP – wobec luzowania polityki pieniężnej przez banki centralne w otoczeniu polskiej gospodarki – przyczyniła się do wzrostu dysparytetu krajowych stóp procentowych wobec zagranicznych<sup>403</sup>. Wpływało to pozytywnie na utrzymanie rentowności i atrakcyjności polskich papierów skarbowych u inwestorów zagranicznych, zmniejszając ryzyko istotnego osłabienia kursu złotego.

Rada wśród argumentów przeciwko obniżce stóp wskazywała, że ryzyko utrwalenia się deflacji było niskie z uwagi na bardzo dobrą sytuację na rynku pracy, której efektem był stabilny wzrost płac nominalnych. Nie było negatywnych zjawisk i skutków związanych z deflacją, w szczególności odkładania wydatków przez gospodarstwa domowe oraz inwestycji przez przedsiębiorstwa. Dotychczasowy poziom stóp procentowych pozwalał zachować ogólną równowagę makroekonomiczną w gospodarce. Korzystnie kształtowała się większość wskaźników monitorujących występowanie nierównowagi zewnętrznej i wewnętrznej<sup>404</sup>. Głównym motorem wzrostu gospodarczego była konsumpcja prywatna, która średnio w 2016 r. była o 3,6% wyższa niż w 2015 r. Konsumpcję stymulował wzrost dochodów do dyspozycji, związany z utrzymującym się wzrostem zatrudnienia i wynagrodzeń, w tym podniesieniem płacy minimalnej. Następowala też systematyczna poprawa oceny bieżącej i przyszłej sytuacji ekonomicznej konsumentów<sup>405</sup>. Najwięcej optymizmu według badań NBP wykazywały gospodarstwa domowe otrzymujące świadczenia w ramach Programu *Rodzina 500 plus*<sup>406</sup>. Jednocześnie Narodowy Bank Polski w marcowej prognozie inflacji wskazywał, na możliwy wzrost popytu i presji płacowej, przy poprawiającej się sytuacji na rynku pracy, wobec możliwego wzrostu konsumpcji po wprowadzeniu świadczeń wychowawczych w ramach Programu *Rodzina 500 plus*<sup>407</sup>.

<sup>401</sup> NBP prognozował tempo wzrostu PKB w 2016 r. na 3,8%.

<sup>402</sup> Według badań NBP, 49% polskich firm finansowało inwestycje głównie ze środków własnych, a 26,5% firm wskazywało na kredyt bankowy jako główne źródło finansowania. *Szybki monitoring NBP. Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w IV kw. 2016 r. oraz prognoz na I kw. 2017 r.*, NBP styczeń 2017 r.

<sup>403</sup> Dysparytet stóp procentowych wobec poziomu stóp za granicą wzrósł z 1,72 pkt. proc. w IV kw. 2015 r. do 1,89 pkt. proc. w IV kw. 2016 r.

<sup>404</sup> Na podstawie procedury identyfikowania zakłóceń równowagi w gospodarkach (*Macroeconomic Imbalance Procedure*), wprowadzonej do prawa Unii Europejskiej w 2011 r. jako część tzw. sześciopaku. Komisja Europejska wyznacza 11 głównych wskaźników ostrożnościowych identyfikujących zakłócenia równowagi w gospodarkach krajów członkowskich Unii Europejskiej. Komisja Europejska publikuje coroczny raport (*Alert Mechanism Report*), w którym przedstawiana jest ocena ryzyka występowania nierównowag.

<sup>405</sup> Według informacji sygnałnej GUS „Koniunktura konsumencka”, bieżący wskaźnik ufności konsumenckiej wzrósł w ciągu 2016 r. o 5,6 pkt, a wyprzedzający o 7 pkt. (liczony jako różnica wartości z XII 2016 i z XII 2015 r.).

<sup>406</sup> NBP, „Sytuacja finansowa sektora gospodarstw domowych III kwartał 2016 r.” str. 11.

<sup>407</sup> Badania NBP z końca 2016 r. potwierdziły wpływ Programu na dynamikę konsumpcji. Dynamika spożycia indywidualnego w 2016 r. wzrosła o 0,4 punktu procentowego. Materiał NBP pt. „Skutki programu *Rodzina 500 plus* dla wynagrodzeń w gospodarce” z 6 lutego 2017 r.

Od września 2016 r. Rada nabrała przekonania, że w 2017 r. dynamika cen będzie dodatnia. Wskazywały na to sygnały odwracania się tendencji deflacyjnych. Pojawiła się presja kosztowa w gospodarce, przejawiająca się dodatnim i rosnącym tempem wzrostu cen producentów, a także nastąpił wzrost jednostkowych kosztów pracy. Listopadowa projekcja inflacji wskazywała, że dynamika cen będzie rosnąć i w najbliższych kwartałach będzie zbliżać się do dolnej granicy odchyżeń od celu NBP.

Podjmując decyzje o stopach procentowych, Rada uwzględniała potencjalne zagrożenia dla stabilności krajowego sektora bankowego. Rada podnosiła, że niski poziom stóp procentowych nie jest czynnikiem hamującym wzrost gospodarczy, a dalsze ich obniżenie może doprowadzić do powstania nierównowag na rynku nieruchomości i na rynku finansowym poprzez zmniejszenie popytu gospodarstw domowych na instrumenty długoterminowego oszczędzania. Obniżenie stóp procentowych mogłoby doprowadzić do pogłębienia deprecjacji złotego, co wpłynęłoby negatywnie na sytuację ekonomiczną podmiotów zadłużonych w walutach obcych. To zwiększyłoby ryzyko dla stabilności krajowego systemu finansowego, związane z udziałem tzw. kredytów walutowych<sup>408</sup> w aktywach sektora bankowego. Kredyty te są źródłem ryzyka w kontekście nierozstrzygniętych projektów regulacyjnych. Wydana rekomendacja Komitetu Stabilności Finansowej w dniu 13 stycznia 2017 r. stanowi pierwszy etap działań w kierunku eliminacji tego ryzyka<sup>409</sup>.

Zdaniem Rady Polityki Pieniężnej obniżka stóp procentowych mogła mieć negatywny wpływ na wyniki sektora bankowego, wobec zwiększonych obciążeń tego sektora podatkiem od niektórych instytucji finansowych, wprowadzonym od lutego 2016 r. Podatek ten według pierwotnych szacunków NBP miał oddziaływać na spadek rentowności banków, wzrost kosztów pozyskania kredytu i spowolnienia akcji kredytowej<sup>410</sup>. NBP wykazał pod koniec 2016 r., że oddziaływanie środowiska niskich stóp procentowych, wzmocnione wprowadzeniem podatku od niektórych instytucji finansowych, wpływało na ograniczenie zyskowności sektora bankowego<sup>411</sup>. Jednak ograniczony był wpływ tego podatku na stabilność krajowego rynku finansowego oraz na oprocentowanie kredytów i przyrost kredytu w gospodarce. Podatkiem efektywnie obciążonych było 19 banków komercyjnych i pomimo że podatek stanowił obciążenie dla wyników finansowych banków, całkowity zysk netto sektora bankowego w 2016 r. wyniósł 8,5%. Do najważniejszych skutków wprowadzenia podatku należał istotny wzrost portfela skarbowych papierów wartościowych utrzymywanych przez banki (o 33%) w porównaniu do 2015 r., w związku z wyłączeniem krajowych obligacji skarbowych z podstawy opodatkowania oraz przejściowy spadek obrotów na międzybankowym rynku pieniężnym i w efekcie spadek krótkoterminowych stóp procentowych rynku międzybankowego pod koniec miesiąca w 2016 r. Banki obniżyły również oprocentowanie nowych depozytów terminowych, co mogło stanowić dostosowanie po wprowadzeniu podatku.

Stabilizacja stóp procentowych przy oczekiwanym wzroście cen w ciągu roku miała prowadzić do obniżania się realnych stóp procentowych. Ich poziom w Polsce był relatywnie wysoki na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Przy stabilizacji nominalnych stóp procentowych

<sup>408</sup> Kredytów denominowanych lub indeksowanych do waluty innej niż waluta polska.

<sup>409</sup> Rekomendacja Komitetu Stabilności Finansowej dotycząca restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych przewiduje m.in. podniesienie wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomościach, których zakup finansowany był kredytem w walucie obcej, ustanowienie bufora ryzyka systemowego, zmiany w zasadach funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców oraz wydanie przez KNF rekomendacji nadzorczej dotyczącej dobrych praktyk przy restrukturyzacji portfeli walutowych kredytów mieszkaniowych.

<sup>410</sup> NBP szacował w grudniu 2015 r., że wprowadzenie podatku od niektórych instytucji finansowych spowodowałoby spadek zysków banków o ponad 70%.

<sup>411</sup> *Raport o stabilności systemu finansowego, grudzień 2016 r.* NBP, str. 115–117.

w 2016 r. nastąpiło nieznaczne obniżenie restrykcyjności polityki pieniężnej w porównaniu do roku poprzedniego. Rada w *Założeniach* wskazała, że do oceny restrykcyjności polityki pieniężnej należy brać pod uwagę wysokość realnych stóp procentowych *ex ante* (uwzględniających oczekiwaną inflację), a także poziom realnego kursu walutowego uwzględniającego poziom cen w kraju i za granicą. Średnioroczna realna podstawowa stopa procentowa NBP *ex ante* wyniosła około -0,1% w 2016 r. wobec 0% w 2015 r. Oznaczało to realny spadek oprocentowania depozytów klientów lokujących swoje oszczędności w bankach<sup>412</sup>. Realna stopa procentowa w Polsce należała do relatywnie wysokiej na tle krajów europejskich. Poziom realnego kursu walutowego wyraźnie osłabił się<sup>413</sup> i przy nieznacznym obniżeniu się realnego poziomu stóp procentowych, oznaczało to niewielki spadek restrykcyjności polityki pieniężnej.

Rada stała na stanowisku, że utrzymywanie niskich i stabilnych stóp procentowych, przy jednoczesnym ograniczaniu ryzyka nierównowag makroekonomicznych, oddziaływało w kierunku utrzymywania umiarkowanych średnio- i długoterminowych rentowności obligacji skarbowych, co ograniczało koszty obsługi długu publicznego. Polityka pieniężna wspierała więc politykę gospodarczą rządu. Według informacji przekazanych przez Ministerstwo Finansów, ukształtowanie się stóp procentowych i rentowności skarbowych papierów wartościowych na poziomie zbliżonym lub nieznacznie wyższym<sup>414</sup> od założonego w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2016 r., nie przyczyniło się w istotnym stopniu do wzrostu kosztów obsługi długu Skarbu Państwa w 2016 r. opartych na zmieniającym oprocentowaniu (wzrost kosztów jedynie o 0,02 mld zł).

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, decyzja o obniżeniu stóp procentowych w 2016 r. mogłaby stanowić czynnik pobudzający inflację i wzrost gospodarczy w latach kolejnych. Skala tego pobudzenia zależałaby jednak w dużej mierze od czynników, które pozostają poza sferą oddziaływania NBP. Bilans tych czynników w momencie podejmowania decyzji przez RPP pozostawał niepewny. W tej sytuacji Najwyższa Izba Kontroli przyjęła argumenty Rady, że utrzymanie stóp procentowych w 2016 r. na niezmiennym poziomie było nakierowane na ograniczanie ryzyka nierównowag makroekonomicznych. Decyzja Rady o obniżeniu stóp procentowych stanowiłaby wsparcie polityki rządu w obniżaniu kosztów obsługi długu uzależnionych od krajowych stóp procentowych. Efekt tej operacji mógłby zostać jednak zniweczony w wyniku negatywnej reakcji inwestorów i wzmożonego odpływu kapitału z Polski, wywołującego deprecjację złotego i wzrost rentowności skarbowych papierów wartościowych.

Prowadzenie polityki pieniężnej NBP zapewniło kształtowanie się w 2016 r. rynkowej stopy procentowej (stawki WIBOR 3M<sup>415</sup>) średniorocznie o 18 punktów bazowych<sup>416</sup> powyżej stopy referencyjnej NBP, tj. zgodnie z oczekiwaniami Rady.

<sup>412</sup> Średnioroczna realna stopa procentowa *ex post* - uwzględniająca inflację bieżącą - wyniosła 2,1% (przy średniorocznej stopie procentowej 1,5% i średniorocznej rzeczywistej inflacji -0,6%), wobec 2,5% w 2015 r. (przy średniorocznej stopie procentowej 1,6% i średniorocznej rzeczywistej inflacji -0,9%).

<sup>413</sup> Średnioroczny realny efektywny kurs złotego (deflowany wskaźnikiem CPI) był słabszy niż w 2015 r. o 4,4% r/r, wobec osłabienia o 3,2% w roku poprzednim, co sprzyjało utrzymaniu konkurencyjności polskich towarów za granicą.

<sup>414</sup> Okresowy wzrost rentowności skarbowych papierów wartościowych związany był z redukcją portfela tych papierów u inwestorów zagranicznych. Udział tej grupy inwestorów w rynkowym długu krajowym zmniejszył się w 2016 r. z 40,3% do 33,4% r/r.

<sup>415</sup> WIBOR 3M (ang. Warsaw Interbank Offered Rate) jest średnią rynkową stawką oprocentowania, po jakiej banki skłonne są udzielić trzymiesięcznych (3M) pożyczek innym bankom.

<sup>416</sup> Punkt bazowy stanowi 1/100 punktu procentowego.

Przy utrzymaniu od marca 2015 r. na niezmienionym poziomie stopy referencyjnej NBP, w 2016 r. nie nastąpiła zmiana średniego oprocentowania kredytów ogółem dla gospodarstw domowych. Wystąpił spadek średniego oprocentowania kredytów konsumpcyjnych dla tej grupy. W grudniu 2016 r. było ono o 0,4 punktu procentowego niższe niż w analogicznym miesiącu roku poprzedniego. Banki o taką wielkość obniżyły marżę kredytową<sup>417</sup>. Spadek oprocentowania można tłumaczyć intensywnym rozwijaniem przez banki tego portfela kredytów w warunkach konkurencji. Kredyty te pozostawały nadal najbardziej zyskownymi dla banków. W tych warunkach nastąpił wzrost tej grupy kredytów dla gospodarstw domowych o 7,4%. Wzrosło natomiast oprocentowanie kredytów mieszkaniowych, a tempo przyrostu kredytu w tej grupie wyniosło 5,0%. Wzrost akcji kredytowej ogółem dla gospodarstw domowych wyniósł 5,2%. Sprzyjała mu dobra sytuacja na rynku pracy oraz rosnące dochody do dyspozycji, które zwiększały zdolność kredytową gospodarstw domowych.

Przy niezmienionych stopach NBP nie zmieniło się w 2016 r. średnie oprocentowanie kredytów i marża kredytowa dla przedsiębiorstw. Pomimo tego wartość kredytów i pożyczek udzielonych przedsiębiorstwom wzrosła w 2016 r. o 5,6%, w tym na inwestycje o 12,9%. Sprzyjała temu dobra sytuacja finansowa i płynnościowa w tym sektorze<sup>418</sup>, wysoka dostępność kredytów dla przedsiębiorstw oraz relatywnie niskie stopy procentowe. W przedsiębiorstwach samorządowych trwały głębokie redukcje wydatków na inwestycje (o ponad połowę) w związku z przedłużającym się okresem przejściowym pomiędzy unijnymi perspektywami finansowymi i w rezultacie niskim poziomem absorpcji środków z nowej perspektywy.

## Operacje otwartego rynku

W *Założeniach polityki pieniężnej na 2016 r.* RPP przyjęła, że bank centralny będzie przeprowadzał operacje otwartego rynku w skali umożliwiającej kształtowanie rynkowej krótkoterminowej stawki POLONIA<sup>419</sup> na poziomie zbliżonym do stopy referencyjnej NBP. W 2016 r. średnie odchylenie stawki POLONIA od stopy referencyjnej NBP wyniosło w ujęciu bezwzględnym 16 punktów bazowych i było wyższe niż w 2015 r. o 4 punkty bazowe<sup>420</sup>.

Krótkotrwałe istotne odchylenia stawki POLONIA poniżej stopy referencyjnej – w kierunku stopy depozytowej – miały związek z utrzymywaniem się nadwyżki środków w sektorze bankowym względem wymaganego poziomu rezerwy obowiązkowej banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (dalej: kasy) w NBP. Odchylenia te występowały pod koniec poszczególnych okresów utrzymywania rezerwy obowiązkowej przez te instytucje w NBP. Czynnikiem, który skłaniał banki do utrzymywania dodatkowych środków pieniężnych był wprowadzony od 1 lutego 2016 r. podatek od niektórych instytucji finansowych. Banki kumulowały wolne środki, żeby ulokować w papiery wartościowe<sup>421</sup>, które były wyłączone z podstawy opodatkowania. Pozostałymi

<sup>417</sup> Marża została wyliczona, jako różnica pomiędzy oprocentowaniem kredytów a WIBOR 3M.

<sup>418</sup> Relatywnie wysoką rentowność osiągały przedsiębiorstwa sprzedające dobra i usługi konsumpcyjne, czemu sprzyjała dobra sytuacja na rynku pracy i wzrost dochodów konsumentów w wyniku wprowadzenia programu „Rodzina 500 plus”. Raport o inflacji marzec 2017 r. str. 26.

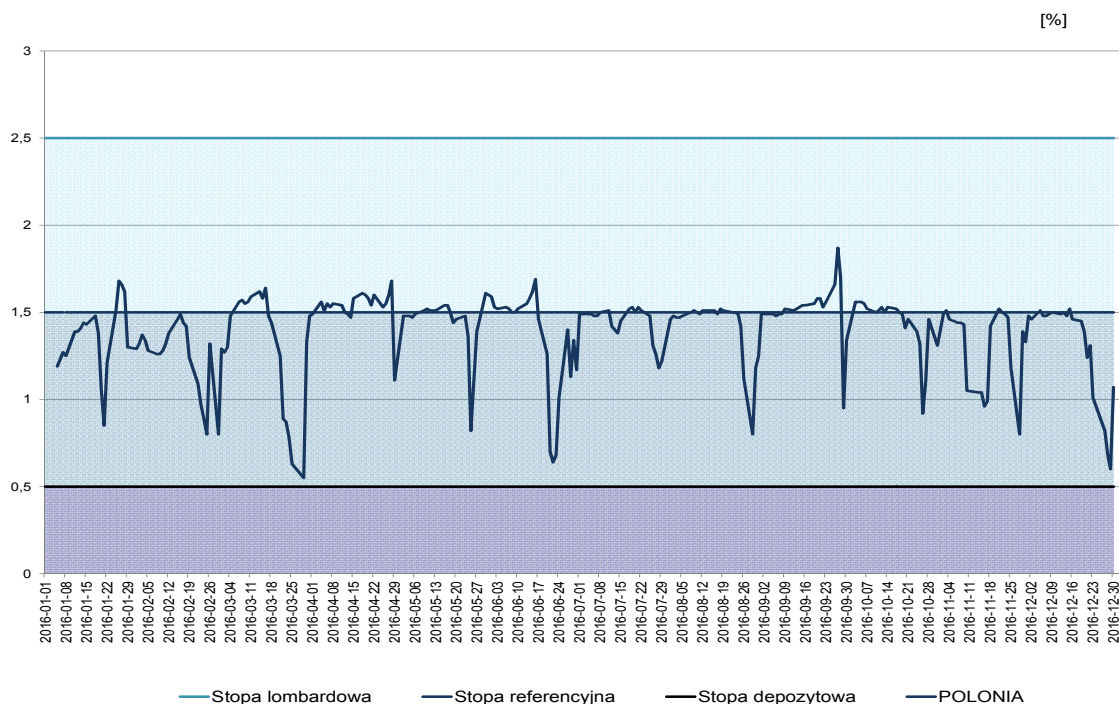
<sup>419</sup> Stawka POLONIA (ang. Polish Overnight Average) stanowi rzeczywiste średnie oprocentowanie krótkoterminowych niezabezpieczonych lokat międzybankowych na termin jednodniowy (overnight). Wyliczana jest jako średnia ważona stawka operacji przeprowadzonych na rynku pieniężnym.

<sup>420</sup> Zmienność stawki POLONIA w 2015 r. mierzona odchyleniem standardowym dziennej różnicy pomiędzy stawką POLONIA a stopą referencyjną NBP wyniosła w 2016 r. 23 wobec 17 w 2015 r.

<sup>421</sup> W 2016 r. w sektorze bankowym portfel obligacji skarbowych zwiększył się o około 64 mld zł (33%), w porównaniu do około 13 mld zł (7%) w 2015 r.

czynnikami wpływającymi na utrzymywanie przez banki nadwyżek pieniężnych była podwyższona niepewność na krajowym rynku finansowym, związana z obniżeniem przez agencję Standard & Poor's oceny wiarygodności kredytowej Polski w styczniu 2016 r., oraz niepewność co do wyników referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej.

Wykres 25. Kształtowanie się stawki POLONIA na tle stóp procentowych NBP w 2016 r.



Źródło: dane Narodowego Banku Polskiego oraz wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Głównym instrumentem wykorzystywanym przez NBP w celu kształtowania rynkowej stawki POLONIA na poziomie zbliżonym do stopy referencyjnej były operacje otwartego rynku (podstawowe i dostrajające)<sup>422</sup>. NBP poprzez sprzedaż bonów pieniężnych absorbował nadwyżki płynności sektora bankowego, ograniczając wysokość pozostających w dyspozycji banków środków ponad rezerwę obowiązkową. Średni poziom emisji bonów pieniężnych NBP w 2016 r. wyniósł 72.438 mln zł i był niższy w stosunku do poziomu z 2015 r. o 16.654 mln zł, tj. 18,7%. W ramach operacji podstawowych średni poziom emisji bonów wyniósł 71.175 mln zł, zaś w ramach operacji dostrajających – 1.263 mln zł.

Zasadniczymi czynnikami wpływającymi na zmniejszenie nadpłynności (w ujęciu średniorocznym) był przyrost poziomu pieniądza gotówkowego w obiegu o 23.296 mln zł, tj. o 15,4%, oraz wzrost średniego poziomu rezerwy obowiązkowej o 3.227 mln zł, tj. 9,1%.

Koszty z tytułu prowadzenia operacji otwartego rynku, poniesione przez NBP w 2016 r., wyniosły 1.105,4 mln zł i były niższe o 339 mln zł w porównaniu do kosztów poniesionych w 2015 r. Spadek

<sup>422</sup> W operacjach podstawowych NBP sprzedaje bankom w każdy ostatni roboczy dzień tygodnia 7-dniowe bony pieniężne NBP w celu zaabsorbowania prognozowanej płynności sektora bankowego i utrzymania krótkoterminowej stopy POLONIA w pobliżu stopy referencyjnej NBP, natomiast w operacjach dostrajających sprzedaje te bony tylko, gdy NBP nie osiągnął pełnego zaabsorbowania płynności w operacjach podstawowych.



kosztów prowadzenia operacji otwartego rynku wynikał z niższego poziomu płynności sektora bankowego, przy niezmienionej rentowności bonów pieniężnych NBP od marca 2015 r.

NBP skutecznie stosował operacje otwartego rynku w celu oddziaływania na warunki płynnościowe na rynku międzybankowym. Działania w tym zakresie pozwoliły na stabilizację stawki POLONIA na poziomie zbliżonym do stopy referencyjnej NBP.

### Rezerwa obowiązkowa

Zgodnie z *Załoženiami*, system rezerwy obowiązkowej przyczyniał się do stabilizacji krótkoterminowych rynkowych stóp procentowych w okresach utrzymywania rezerwy obowiązkowej. W 2016 r. stopa rezerwy obowiązkowej utrzymywanej przez banki oraz kasy w banku centralnym wynosiła 3,5% wszystkich rodzajów depozytów zgromadzonych na rachunku banku lub kasy, z wyjątkiem środków przekazanych w ramach transakcji towarzyszących przepływowi papierów wartościowych (sprzedaż z przyrzeczeniem odkupu), dla których stopa rezerwy obowiązkowej wynosiła 0%.

Średni miesięczny poziom wymaganej rezerwy obowiązkowej w 2016 r. wyniósł 38.816,6 mln zł i w stosunku do 2015 r. wzrósł o 3.227 mln zł, tj. o 9,1%. Wzrost ten był konsekwencją przyrostu depozytów w bankach, od których naliczany był poziom rezerwy obowiązkowej. Środki rezerwy obowiązkowej w 2016 r. oprocentowane były na poziomie 1,35%, co stanowiło 0,9 stopy referencyjnej, określającej oprocentowanie podstawowych operacji otwartego rynku prowadzonych przez NBP. Łączna kwota zapłaconych przez NBP odsetek z tytułu oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej utrzymywanych przez banki i kasy w 2016 r. wyniosła 528,4 mln zł<sup>423</sup> i była wyższa o 20,7 mln zł, tj. o 4,1% w porównaniu z 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania NBP w zakresie weryfikacji prawidłowości naliczenia i utrzymywania rezerwy obowiązkowej, a także zwalniania banku z rezerwy obowiązkowej w 2016 r.

### Operacje depozytowo-kredytowe

Zgodnie z *Załoženiami*, stosowane przez NBP operacje depozytowo-kredytowe pozwoliły na ograniczenie wahań stawki POLONIA. Umożliwiały one krótkoterminowe uzupełnienie płynności sektora bankowego bądź ulokowanie przez banki w NBP nadwyżek wolnych środków na okresy jednodniowe.

W 2016 r. NBP udzielił łącznie 11 kredytów lombardowych na łączną kwotę 457,4 mln zł<sup>424</sup>, tj. o 446,5 mln zł więcej niż w 2015 r. (10,9 mln zł). Kredyty lombardowe były udzielone pod zastaw bonów pieniężnych NBP oraz obligacji skarbowych. Wszystkie zostały spłacone w terminie. Oprocentowanie kredytu lombardowego w 2016 r. wynosiło 2,5%. W przypadku niedoboru płynności w ciągu dnia operacyjnego NBP, zgodnie z *Załoženiami*, udzielał nieoprocentowanego kredytu technicznego, którego zabezpieczeniem były w szczególności skarbowe papiery wartościowe i bony pieniężne NBP. Średnie dzienne wykorzystanie kredytu technicznego ogółem w 2016 r. wyniosło 45.325,3 mln zł i zmniejszyło się o 2.932,6 mln zł, tj. 6,1% w stosunku do 2015 r. (48.257,9 mln zł). NBP udzielał

<sup>423</sup> Kwota ta stanowiła różnicę pomiędzy odsetkami należnymi bankom i kasom a dokonanymi przez NBP korektami naliczonych odsetek oraz kompensatami odsetek z tytułu nieutrzymywania przez banki i kasy wymaganej rezerwy obowiązkowej. Koszty NBP z tytułu odsetek w 2016 r.

<sup>424</sup> Dotyczy kwot w dniu zaciągnięcia kredytu lombardowego.



również w 2016 r. kredytu w ciągu dnia w euro, który zabezpieczany był obligacjami skarbowymi akceptowanymi przez Europejski Bank Centralny. Łączna wartość tego kredytu w 2016 r. wyniosła 11.349 mln euro i wzrosła o 21,0% w stosunku do 2015 r. W 2016 r. nie wystąpiły przypadki niespłacenia kredytów technicznych w dniach ich udzielenia.

Nadwyżki środków banki lokowały w NBP w formie depozytów na koniec dnia. Średni poziom depozytów złożonych przez banki w 2016 r. wyniósł 754,9 mln zł i był wyższy niż w roku poprzednim o 84% (średni poziom lokat banków w NBP w 2015 r. wynosił 410,4 mln zł). Na wzrost średniego poziomu depozytów banków w NBP miały wpływ decyzje banków o utrzymywaniu na koniec miesiący zwiększonych środków na rachunkach bieżących w NBP w związku ze wzrostem zainteresowania banków zakupem skarbowych papierów wartościowych, wyłączonych z podstawy opodatkowania podatkiem bankowym.

Łączne koszty NBP z tytułu depozytu na koniec dnia w 2016 r. wyniosły 3,8 mln zł.

Prowadzone przez NBP operacje depozytowo-kredytowe stabilizowały sytuację płynnościową banków, wpływając na ograniczenie skali wahań krótkoterminowych stawek rynkowych depozytów międzybankowych.

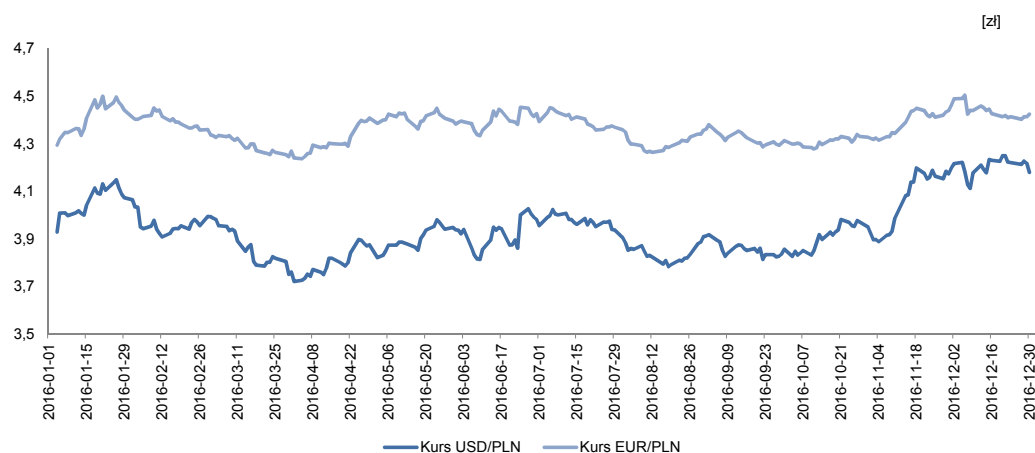
W 2016 r. NBP nie udzielił kredytu refinansowego z przeznaczeniem na przywrócenie płynności, o który wnioskował jeden z banków, biorąc pod uwagę, że w chwili rozpatrywania wniosku zmiany na rachunku bieżącym banku wskazywały na zahamowanie odpływu środków oraz poprawiającą się jego sytuację płynnościową.

### Polityka kursowa

W 2016 r. NBP, zgodnie z *Założeniami*, kontynuował politykę płynnego kursu walutowego. W 2016 r. kurs złotego umacniał się względem głównych walut (dolara amerykańskiego i euro) pod koniec I kwartału oraz w III kwartale, natomiast osłabiał się w pozostałych okresach. Wpływ na deprecjację kursu złotego na początku I kwartału miały oczekiwania dotyczące przyszłego wzrostu gospodarczego w skali światowej, w tym perspektyw gospodarczych w Chinach, obawy o polski sektor bankowy w związku z wprowadzeniem podatku od niektórych instytucji finansowych oraz decyzja agencji ratingowej Standard & Poor's o obniżeniu ratingu Polski. Aprecjacja złotego pod koniec I kwartału miała związek z obniżeniem stóp procentowych przez Europejski Bank Centralny w marcu. Na początku II kwartału złoty był jedną z walut najbardziej tracących na wartości, czego powodem była dynamiczna redukcja portfela polskich obligacji przez fundusze inwestycyjne, w związku ze zbliżającym się terminem decyzji agencji Moody's w sprawie ratingu Polski. Pod koniec II kwartału kształtowanie się kursu EUR/PLN w dużym stopniu determinowane było wynikami publikowanych sondaży dotyczących referendum w Wielkiej Brytanii w sprawie opuszczenia Unii Europejskiej. Aprecjacja polskiej waluty w III kwartale wiązała się z obniżeniem stóp procentowych przez Bank Anglii. W IV kwartale nastąpiła deprecjacja złotego, która największą dynamikę miała po wyborach w Stanach Zjednoczonych i zapowiedziach nowego prezydenta USA o stymulacji fiskalnej, a także w związku z podnoszeniem stóp procentowych przez amerykański bank centralny.

Średni kurs złotego wobec euro w grudniu 2016 r. wyniósł 4,4371 zł i był wyższy o 3,4% niż w grudniu 2015 r. (4,2905 zł). Średni kurs złotego do dolara amerykańskiego w grudniu 2016 r. wyniósł 4,2049 zł i był wyższy o 6,7% niż przed rokiem (3,9417 zł). Osłabienie złotego w 2016 r. zapewniło utrzymanie opłacalności polskiej sprzedaży zagranicznej, rozliczanej w euro i dolarze amerykańskim, a tym samym kursy złotego względem tych walut nie stanowiły bariery dla eksportu.

Wykres 26. Kształtowanie się kursu EUR/PLN i USD/PLN w 2016 r.



Źródło: dane Narodowego Banku Polskiego.

W 2016 r. na rynku walutowym odnotowano cztery istotne krótkookresowe zmiany kursu EUR/PLN. Zmiany te miały miejsce w dniach: 18 stycznia, 22 kwietnia, 24 czerwca oraz 11 listopada w granicach od 1,76% do 3,44%. Jednocześnie w 2016 r. zmniejszeniu uległ zakres wahań kursu złotego wobec euro. Różnica wartości między maksymalnym a minimalnym kursem EUR/PLN w 2016 r. wynosiła 6%, co oznaczało spadek tej relacji względem 2015 r. o 3 punkty procentowe.

W badanym okresie NBP nie dokonywał interwencji walutowych. W ocenie NBP czynniki wpływające na istotne wahania kursu złotego miały charakter przejściowy i nie stanowiły zagrożenia dla stabilności makroekonomicznej i finansowej Polski.



### Aneks nr 1

#### Zestawienie informacji o wynikach kontroli u dysponentów części budżetowych

1. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu.
3. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 03 – Kancelaria Senatu.
4. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 04 – Sąd Najwyższy.
5. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny.
6. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 06 – Trybunał Konstytucyjny.
7. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich.
8. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.
9. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.
10. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze.
11. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy.
12. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu.
13. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka.
14. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu sądów powszechnych w 2016 r.
15. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
16. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 17 – Administracja publiczna.
17. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo wraz z wykonaniem planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.
18. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.
19. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 20 – Gospodarka.

20. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 21 – Gospodarka morska.
21. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w częściach: 22 – Gospodarka wodna, 41 – Środowisko.
22. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.
23. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonania planu finansowego Funduszu Promocji Kultury.
24. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w częściach 25 – Kultura fizyczna, 40 – Turystyka oraz wykonania planów finansowego Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów.
25. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 26 – Łączność.
26. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonania planu finansowego Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.
27. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w częściach: 28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo wyższe, 67 – Polska Akademia Nauk oraz wykonania planu finansowego Funduszu Nauki i Technologii Polskiej, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz Polskiej Akademii Nauk.
28. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonania planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego.
29. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna).
30. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna).
31. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 30 – Oświata i wychowanie.
32. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w częściach: 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.
33. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi oraz 35 – Rynki rolne.
34. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 34 – Rozwój regionalny.
35. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 36 – Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2016 r. oraz ich rozdysponowania, a także wykonania planów finansowych funduszy celowych.
36. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy.
37. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 39 – Transport.

38. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planów finansowych Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej oraz Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej.
39. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.
40. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne.
41. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonania planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych.
42. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w częściach 47 – Energia, 48 – Gospodarka złożami kopalin.
43. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych.
44. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki.
45. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 52 – Krajowa Rada Sądownictwa.
46. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
47. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.
48. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna).
49. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (niejawna).
50. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 58 – Główny Urząd Statystyczny.
51. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 59 – Agencja Wywiadu (niejawna).
52. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy.
53. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej.
54. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 62 – Rybołówstwo.
55. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 64 – Główny Urząd Miar.
56. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 65 – Polski Komitet Normalizacyjny.
57. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta.
58. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki.



59. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 69 – Żegluga śródlądowa.
60. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego.
61. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 71 – Urząd Transportu Kolejowego.
62. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji.
63. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej i planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - jako państwowej osoby prawnej.
64. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 74 – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.
65. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji.
66. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej.
67. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa.
68. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe.
69. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.
70. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.
71. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie.
72. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie.
73. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/06 – województwo lubelskie.
74. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/08 – województwo lubuskie.
75. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/10 – województwo łódzkie.
76. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/12 – województwo małopolskie.
77. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/14 – województwo mazowieckie.
78. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/16 – województwo opolskie.

79. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/18 – województwo podkarpackie.
80. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/20 – województwo podlaskie.
81. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/22 – województwo pomorskie.
82. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/24 – województwo śląskie.
83. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie.
84. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie.
85. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie.
86. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie.
87. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetów samorządowych kolegiów odwoławczych w 2016 r.
88. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.
89. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planów finansowych Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.
90. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz realizacji programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.
91. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Agencji Rynku Rolnego oraz realizacji programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.
92. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.
93. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
94. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Rzecznika Finansowego.
95. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej.

## Aneks nr 2

Zestawienie kontrolowanych części budżetu państwa, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych wraz z ocenami

| Numer i nazwa części                                                                    | Dochody<br>wykonane | Wydatki<br>wykonane | Ocena <sup>1</sup> |      | Numer<br>pozycji<br>z Aneksu 1 | Departament/Delegatura                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|------|--------------------------------|-----------------------------------------------------|
|                                                                                         | w tys. zł           |                     | 2015               | 2016 |                                |                                                     |
| 01 - Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej                                    | 806                 | 164.161             | P                  | P    | 1                              | Departament Budżetu i Finansów                      |
| 02 - Kancelaria Sejmu                                                                   | 1.366               | 410.449             | P                  | P    | 2                              | Departament Budżetu i Finansów                      |
| 03 - Kancelaria Senatu                                                                  | 644                 | 151.897             | P                  | P    | 3                              | Departament Budżetu i Finansów                      |
| 04 - Sąd Najwyższy                                                                      | 480                 | 96.418              | P                  | P    | 4                              | Delegatura NIK w Łodzi                              |
| 05 - Naczelny Sąd Administracyjny                                                       | 50.366              | 413.012             | P                  | P    | 5                              | Departament Administracji Publicznej                |
| 06 - Trybunał Konstytucyjny                                                             | 91                  | 30.341              | P                  | P    | 6                              | Departament Administracji Publicznej                |
| 08 - Rzecznik Praw Obywatelskich                                                        | 55                  | 35465               | P                  | P    | 7                              | Departament Budżetu i Finansów                      |
| 09 - Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji                                                | 49.752              | 24.716              | P                  | P    | 8                              | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego |
| 10 - Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych                                       | 11                  | 18.180              | P                  | O    | 9                              | Delegatura NIK w Poznaniu                           |
| 11 - Krajowe Biuro Wyborcze                                                             | 94                  | 88.676              | P                  | P    | 10                             | Departament Budżetu i Finansów                      |
| 12 - Państwowa Inspekcja Pracy                                                          | 1.621               | 301.742             | P                  | P    | 11                             | Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny      |
| 13 - Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu | 2.597               | 266.787             | P                  | P    | 12                             | Delegatura NIK w Bydgoszczy                         |
| 14 - Rzecznik Praw Dziecka                                                              | 2                   | 11.179              | P                  | P    | 13                             | Delegatura NIK w Lublinie                           |
| 15 - Sądy powszechne                                                                    | 2.362.914           | 6.789.475           | P                  | P    | 14                             | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego  |
| 16 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów                                                  | 210                 | 154.547             | P                  | P    | 15                             | Departament Administracji Publicznej                |
| 17 - Administracja publiczna                                                            | 197                 | 28.784              | P                  | P    | 16                             | Departament Administracji Publicznej                |

| Numer i nazwa części                                                             | Dochody<br>wykonane | Wydatki<br>wykonane | Ocena <sup>1</sup> |      | Numer<br>pozycji<br>z Aneksu 1 | Departament/Delegatura                                |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|------|--------------------------------|-------------------------------------------------------|
|                                                                                  | w tys. zł           |                     | 2015               | 2016 |                                |                                                       |
| 18 - Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo | 95.263              | 1.614.696           | P                  | P    | 17                             | Departament Infrastruktury                            |
| 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe                            | 3.771.726           | 6.772.314           | O                  | P    | 18                             | Departament Budżetu i Finansów                        |
| 20 - Gospodarka                                                                  | 72.924              | 643.364             | P                  | P    | 19                             | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| 21 - Gospodarka morska                                                           | 19.701              | 482.561             | P                  | P    | 20                             | Departament Infrastruktury                            |
| 22 - Gospodarka wodna                                                            | 203.282             | 756.680             | O                  | O    | 21                             | Departament Środowiska                                |
| 23 - Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej                   | -                   | 18.518              | -                  | P    | 22                             | Departament Administracji Publicznej                  |
| 24 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego                                    | 8.555               | 3.929.285           | P                  | P    | 23                             | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego   |
| 25 - Kultura fizyczna                                                            | 39.901              | 318.504             | P                  | P    | 24                             | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego   |
| 26 - Łączność                                                                    | 7                   | 6.194               | P                  | P    | 25                             | Departament Infrastruktury                            |
| 27 - Informatyzacja                                                              | 5.944               | 177.352             | P                  | O    | 26                             | Departament Administracji Publicznej                  |
| 28 - Nauka                                                                       | 70.880              | 5.774.280           | P                  | P    | 27                             | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego   |
| 29 - Obrona narodowa                                                             | 166.872             | 35.343.739          | O                  | O    | 29                             | Departament Obrony Narodowej                          |
| 30 - Oświata i wychowanie                                                        | 6.557               | 437.785             | P                  | P    | 31                             | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego   |
| 31 - Praca                                                                       | 41.802              | 351.514             | P                  | P    | 32                             | Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny        |
| 32 - Rolnictwo                                                                   | 42.612              | 915.177             | P                  | P    | 33                             | Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi                   |
| 33 - Rozwój wsi                                                                  | 1.096.096           | 3.619.474           | P                  | P    | 33                             | Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi                   |
| 34 - Rozwój regionalny                                                           | 46.374              | 1.317.110           | O                  | P    | 34                             | Departament Administracji Publicznej                  |
| 35 - Rynki rolne                                                                 | 275.399             | 556.953             | P                  | P    | 33                             | Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi                   |
| 36 - Skarb Państwa                                                               | 1.071.678           | 371.230             | P                  | P    | 35                             | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| 37 - Sprawiedliwość                                                              | 58.103              | 4.603.527           | O                  | O    | 36                             | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego    |

| Numer i nazwa części                                         | Dochody wykonane | Wydatki wykonane | Ocena <sup>1</sup> |      | Numer pozycji z Aneksu 1 | Departament/Delegatura                                |
|--------------------------------------------------------------|------------------|------------------|--------------------|------|--------------------------|-------------------------------------------------------|
|                                                              | w tys. zł        |                  | 2015               | 2016 |                          |                                                       |
| 38 - Szkolnictwo wyższe                                      | 12.787           | 12.463.780       | P                  | P    | 27                       | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego   |
| 39 - Transport                                               | 205.446          | 8.656.500        | O                  | P    | 37                       | Departament Infrastruktury                            |
| 40 - Turystyka                                               | 161              | 50.341           | P                  | P    | 24                       | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego   |
| 41 - Środowisko                                              | 1.197.453        | 641.329          | O                  | O    | 21                       | Departament Środowiska                                |
| 42 - Sprawy wewnętrzne                                       | 75.292           | 20.161.080       | P                  | P    | 38                       | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego    |
| 43 - Wyznanie religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne | 61               | 167.321          | P                  | P    | 39                       | Departament Administracji Publicznej                  |
| 44 - Zabezpieczenie społeczne                                | 2.296            | 943.917          | P                  | P    | 32                       | Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny        |
| 45 - Sprawy zagraniczne                                      | 246.217          | 2.067.084        | O                  | O    | 40                       | Departament Administracji Publicznej                  |
| 47 - Energia                                                 | 1.357.090        | 266.375          | -                  | O    | 42                       | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| 48 - Gospodarka złożami kopalin                              | 136.971          | 1.175.608        | -                  | O    | 42                       | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| 46 - Zdrowie                                                 | 197.674          | 5.635.021        | O                  | O    | 41                       | Departament Zdrowia                                   |
| 49 - Urząd Zamówień Publicznych                              | 21.899           | 29.022           | P                  | P    | 43                       | Departament Administracji Publicznej                  |
| 50 - Urząd Regulacji Energetyki                              | 110.314          | 43.013           | P                  | P    | 44                       | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| 52 - Krajowa Rada Sądownictwa                                | 12               | 12.838           | P                  | P    | 45                       | Delegatura NIK w Katowicach                           |
| 53 - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów                 | 28.098           | 63.527           | O                  | P    | 46                       | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| 54 - Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych      | 15               | 40.557           | P                  | P    | 47                       | Delegatura NIK w Krakowie                             |
| 56 - Centralne Biuro Antykorupcyjne                          | 252              | 156.551          | P                  | P    | 48                       | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego    |
| 57 - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego                     | 11.390           | 582.788          | P                  | P    | 49                       | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego    |
| 58 - Główny Urząd Statystyczny                               | 2.620            | 409.659          | P                  | P    | 50                       | Departament Administracji Publicznej                  |
| 59 - Agencja Wywiadu                                         | 679              | 188.149          | P                  | P    | 51                       | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego    |

| Numer i nazwa części                                | Dochody<br>wykonane | Wydatki<br>wykonane | Ocena <sup>1</sup> |      | Numer<br>pozycji<br>z Aneksu 1 | Departament/Delegatura                                   |
|-----------------------------------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|------|--------------------------------|----------------------------------------------------------|
|                                                     | w tys. zł           |                     | 2015               | 2016 |                                |                                                          |
| 60 - Wyższy Urząd Górniczy                          | 797                 | 59.778              | P                  | P    | 52                             | Departament Gospodarki,<br>Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| 61 - Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej      | 68.299              | 54.327              | P                  | P    | 53                             | Departament Gospodarki,<br>Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| 62 - Rybołówstwo                                    | 6.081               | 59.168              | O                  | P    | 54                             | Departament Rolnictwa<br>i Rozwoju Wsi                   |
| 63 - Rodzina                                        | 17                  | 14.075              | P                  | P    | 32                             | Departament Pracy,<br>Spraw Społecznych i Rodziny        |
| 64 - Główny Urząd Miar                              | 76.232              | 137.531             | P                  | P    | 55                             | Departament Gospodarki,<br>Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| 65 - Polski Komitet Normalizacyjny                  | 10.481              | 31.231              | P                  | P    | 56                             | Departament Gospodarki,<br>Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| 66 - Rzecznik Praw Pacjenta                         | 121                 | 13.526              | P                  | P    | 57                             | Departament Zdrowia                                      |
| 67 - Polska Akademia Nauk                           | 38                  | 80.422              | P                  | P    | 27                             | Departament Nauki, Oświaty<br>i Dziedzictwa Narodowego   |
| 68 - Państwowa Agencja Atomistyki                   | 272                 | 31.859              | P                  | P    | 58                             | Departament Gospodarki,<br>Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| 69 - Żegluga Śródlądowa                             | 1.120               | 11.396              | -                  | P    | 59                             | Departament Infrastruktury                               |
| 70 - Komisja Nadzoru Finansowego                    | 128.032             | 201.279             | P                  | P    | 60                             | Departament Budżetu<br>i Finansów                        |
| 71 - Urząd Transportu Kolejowego                    | 7.755               | 32.274              | P                  | P    | 61                             | Departament Infrastruktury                               |
| 72 - Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego      | 7.193               | 17.106.320          | O                  | P    | 62                             | Delegatura NIK w Gdańsku                                 |
| 73 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych                 | 368.780             | 54.350.881          | P                  | P    | 63                             | Departament Pracy, Spraw<br>Społecznych i Rodziny        |
| 74 - Prokuratura Generalna Skarbu Państwa           | 38                  | 32.103              | P                  | P    | 64                             | Departament Gospodarki,<br>Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| 75 - Rządowe Centrum Legislacji                     | 634                 | 26.269              | O                  | P    | 65                             | Departament Administracji<br>Publicznej                  |
| 76 - Urząd Komunikacji Elektronicznej               | 9.964.908           | 103.127             | P                  | P    | 62                             | Departament Infrastruktury                               |
| 77 - Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa | 284.599.760         | -                   | O                  | O    | -                              | Departament Budżetu<br>i Finansów                        |
| 79 - Obsługa długu Skarbu Państwa                   | 1.350.837           | 32.055.859          | P                  | P    | 67                             | Departament Budżetu<br>i Finansów                        |
| 80 - Regionalne izby obrachunkowe                   | 3.441               | 121.420             | P                  | P    | 68                             | Departament Administracji<br>Publicznej                  |



| Numer i nazwa części                                         | Dochody wykonane | Wydatki wykonane | Ocena <sup>1</sup> |      | Numer pozycji z Aneksu 1 | Departament/Delegatura               |
|--------------------------------------------------------------|------------------|------------------|--------------------|------|--------------------------|--------------------------------------|
|                                                              | w tys. zł        |                  | 2015               | 2016 |                          |                                      |
| 81 - Rezerwa ogólna                                          | -                | -                | P                  | P    | -                        | Departament Budżetu i Finansów       |
| 82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego | 2.338.964        | 53.036.090       | P                  | P    | 69                       | Departament Administracji Publicznej |
| 83 - Rezerwy celowe                                          | -                | -                | P                  | P    | -                        | Departament Budżetu i Finansów       |
| 84 - Środki własne Unii Europejskiej                         | -                | 19.168.431       | P                  | P    | 70                       | Departament Administracji Publicznej |
| 85/02 - województwo dolnośląskie                             | 196.365          | 3.481.934        | P                  | P    | 71                       | Delegatura NIK we Wrocławiu          |
| 85/04 - województwo kujawsko-pomorskie                       | 119.943          | 3.011.824        | P                  | P    | 72                       | Delegatura NIK w Bydgoszczy          |
| 85/06 - województwo lubelskie                                | 90.778           | 3.215.022        | P                  | O    | 73                       | Delegatura NIK w Lublinie            |
| 85/08 - województwo lubuskie                                 | 52.320           | 1.518.978        | P                  | P    | 74                       | Delegatura NIK w Zielonej Górze      |
| 85/10 - województwo łódzkie                                  | 161.446          | 3.146.869        | P                  | P    | 75                       | Delegatura NIK w Łodzi               |
| 85/12 - województwo małopolskie                              | 199.626          | 4.332.009        | P                  | P    | 76                       | Delegatura NIK w Krakowie            |
| 85/14 - województwo mazowieckie                              | 560.623          | 6.525.377        | P                  | P    | 77                       | Delegatura NIK w Warszawie           |
| 85/16 - województwo opolskie                                 | 45.986           | 1.224.573        | P                  | P    | 78                       | Delegatura NIK w Opolu               |
| 85/18 - województwo podkarpackie                             | 81.268           | 3.220.699        | P                  | O    | 79                       | Delegatura NIK w Rzeszowie           |
| 85/20 - województwo podlaskie                                | 66.226           | 1.790.425        | P                  | P    | 80                       | Delegatura NIK w Białymstoku         |
| 85/22 - województwo pomorskie                                | 161.255          | 3.246.315        | P                  | P    | 81                       | Delegatura NIK w Gdańsku             |
| 85/24 - województwo śląskie                                  | 275.714          | 4.761.857        | P                  | P    | 82                       | Delegatura NIK w Katowicach          |
| 85/26 - województwo świętokrzyskie                           | 74.744           | 1.913.897        | P                  | P    | 83                       | Delegatura NIK w Kielcach            |
| 85/28 - województwo warmińsko-mazurskie                      | 82.601           | 2.453.657        | P                  | P    | 84                       | Delegatura NIK w Olsztynie           |
| 85/30 - województwo wielkopolskie                            | 261.097          | 4.641.590        | O                  | O    | 85                       | Delegatura NIK w Poznaniu            |
| 85/32 - województwo zachodniopomorskie                       | 129.689          | 2.331.889        | P                  | P    | 86                       | Delegatura NIK w Szczecinie          |
| 87 - Dochody budżetu środków europejskich                    | 39.064.227       | 51.700.722       | O                  | O    | -                        | Departament Budżetu i Finansów       |

| Numer i nazwa części                                                                                                                  | Dochody<br>wykonane | Wydatki<br>wykonane | Ocena <sup>1</sup> |      | Numer<br>pozycji<br>z Aneksu 1 | Departament/Delegatura                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|------|--------------------------------|----------------------------------------------------|
|                                                                                                                                       | w tys. zł           |                     | 2015               | 2016 |                                |                                                    |
| 86/15 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie                                                                                | 0,5                 | 2.241               | -                  | P    | 87                             | Delegatura NIK w Katowicach                        |
| 86/21 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gorzowie Wielkopolskim                                                                      | 63,9                | 2.015               | -                  | P    | 87                             | Delegatura NIK w Zielonej Górze                    |
| 86/25 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu                                                                                     | -                   | 1.832               | -                  | O    | 87                             | Delegatura NIK w Poznaniu                          |
| 86/45 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży                                                                                       | -                   | 1.126               | -                  | O    | 87                             | Delegatura NIK w Białymstoku                       |
| 86/47 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi                                                                                       | 22,4                | 4.256               | -                  | P    | 87                             | Delegatura NIK w Łodzi                             |
| 86/91 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Włocławku                                                                                  | 0,9                 | 1.408               | -                  | P    | 87                             | Delegatura NIK w Bydgoszczy                        |
| 86/93 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu                                                                                  | 3,7                 | 3.639               | -                  | P    | 87                             | Delegatura NIK we Wrocławiu                        |
| 88 - Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury                                                                                   | 17.553              | 2.116.170           | P                  | P    | 88                             | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego |
| 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                                               | -                   | -                   | P                  | P    | -                              | Departament Budżetu i Finansów                     |

| Nazwa                                                                               | Przychody  | Ocena <sup>1</sup> |      | Numer pozycji z Aneksu 1 | Departament/Delegatura                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------|------|--------------------------|-------------------------------------------------------|
|                                                                                     | w tys. zł  | 2015               | 2016 |                          |                                                       |
| Agencja Mienia Wojskowego                                                           | 1.161.718  | O                  | P    | 28                       | Departament Obrony Narodowej                          |
| Agencja Nieruchomości Rolnych i Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa               | 1.695.694  | P                  | P    | 89                       | Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi                   |
| Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa                                   | 1.535.379  | P                  | P    | 90                       | Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi                   |
| Agencja Rynku Rolnego                                                               | 360.304    | P                  | P    | 91                       | Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi                   |
| Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej                             | 1.877.097  | O                  | O    | 93                       | Departament Środowiska                                |
| Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców                                    | 136.641    | P                  | O    | 26                       | Departament Administracji Publicznej <sup>2</sup>     |
| Fundusz Administracyjny                                                             | 598.344    | O                  | P    | 62                       | Delegatura NIK w Gdańsku                              |
| Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy | 44.930     | P                  | P    | 36                       | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego    |
| Fundusz Emerytalno-Rentowy                                                          | 19.598.055 | O                  | P    | 62                       | Delegatura NIK w Gdańsku                              |
| Fundusz Emerytur Pomostowych                                                        | 488.544    | P                  | P    | 63                       | Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny        |
| Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym                            | 6.695      | P                  | P    | 17                       | Departament Infrastruktury <sup>3</sup>               |
| Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych                                      | 675.399    | P                  | P    | 31                       | Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny        |
| Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego                                     | 102        | P                  | P    | 37                       | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego    |
| Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych                                                  | 84.124     | P                  | P    | 28                       | Departament Obrony Narodowej                          |
| Fundusz Nauki i Technologii Polskiej                                                | 12.769     | P                  | P    | 27                       | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego   |
| Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej                         | 328.823    | P                  | O    | 36                       | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego    |
| Fundusz Pracy                                                                       | 12.121.087 | P                  | P    | 31                       | Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny        |
| Fundusz Prewencji i Rehabilitacji                                                   | 35.454     | O                  | P    | 62                       | Delegatura NIK w Gdańsku                              |
| Fundusz Promocji Kultury                                                            | 201.481    | P                  | P    | 22                       | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego   |
| Fundusz Reprywatyzacji                                                              | 77.970     | P                  | P    | 35                       | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców                                            | 322.950    | P                  | P    | 35                       | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji |

| Nazwa                                                  | Przychody   | Ocena <sup>1</sup> |      | Numer pozycji z Aneksu 1 | Departament/Delegatura                                |
|--------------------------------------------------------|-------------|--------------------|------|--------------------------|-------------------------------------------------------|
|                                                        | w tys. zł   | 2015               | 2016 |                          |                                                       |
| Fundusz Rekompensacyjny                                | 468.561     | P                  | P    | 35                       | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych            | 30.789      | O                  | O    | 41                       | Departament Zdrowia                                   |
| Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej                      | 781.228     | P                  | P    | 23                       | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego   |
| Fundusz Skarbu Państwa                                 | 406.589     | P                  | P    | 35                       | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| Fundusz Ubezpieczeń Społecznych                        | 208.678.133 | P                  | P    | 63                       | Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny        |
| Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej            | 33,858      | P                  | P    | 38                       | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego    |
| Fundusz Wsparcia Policji                               | 72.876      | P                  | P    | 38                       | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego    |
| Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów                   | 19.746      | P                  | P    | 23                       | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego   |
| Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych | 4.704.891   | P                  | P    | 92                       | Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny        |
| Fundusz Rezerwy Demograficznej                         | 2.325.904   | P                  | P    | 63                       | Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny        |
| Polska Agencja Kosmiczna                               | 9.414       | -                  | N    | 95                       | Delegatura NIK w Gdańsku                              |
| Rzecznik Finansowy                                     | 10.594      | O                  | P    | 94                       | Departament Budżetu i Finansów                        |

<sup>1</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. i 2016 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 opisową (O).

<sup>2</sup> W 2015 r. kontrolę przeprowadził Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

<sup>3</sup> W 2015 r. kontrolę przeprowadził Departament Administracji Publicznej.

### Aneks nr 3

#### Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2016 roku

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2. Agencja Mienia Wojskowego
3. Agencja Nieruchomości Rolnych Biuro Prezesa
4. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
5. Agencja Rynku Rolnego
6. Agencja Wywiadu
7. Areszt Śledczy w Mysłowicach
8. Areszt Śledczy w Słupsku
9. Areszt Śledczy Warszawa Mokotów
10. Bank Gospodarstwa Krajowego Centrala
11. Bielskie Pogotowie Ratunkowe w Bielsku Białej
12. Centralne Biuro Antykorupcyjne
13. Centralny Zarząd Służby Więziennej
14. Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego w Warszawie
15. Centrum Projektów Polska Cyfrowa w Warszawie
16. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
17. Falck Medycyna Region Łódzki w Pabianicach
18. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
19. Główny Inspektorat Ochrony Danych Osobowych
20. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
21. Główny Inspektorat Transportu Drogowego
22. Główny Inspektorat Weterynarii
23. Główny Urząd Geodezji i Kartografii
24. Główny Urząd Miar
25. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
26. Główny Urząd Statystyczny
27. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bałtowie
28. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Będzinie
29. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Borkach
30. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Dubiecku
31. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Głuchowie
32. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Grębolicach
33. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Juchnowcu Kościelnym
34. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kąkolewnicy

35. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kłaju
36. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kondratowicach
37. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kostomłotach
38. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Koszycach
39. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Łopienniku Górnym
40. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Magnuszewie
41. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Mniowie
42. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sieprawiu
43. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sztutowie
44. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Świdwinie
45. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Tychowie
46. Graniczny Inspektorat Weterynarii w Warszawie
47. Inspektorat Uzbrojenia Ministerstwa Obrony Narodowej
48. Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy
49. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu
50. Izba Administracji Skarbowej w Katowicach
51. Izba Administracji Skarbowej w Olsztynie
52. Izba Administracji Skarbowej w Poznań
53. Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu
54. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
55. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
56. Kancelaria Sejmu
57. Kancelaria Senatu
58. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Centrala
59. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
60. Komenda Główna Policji
61. Komenda Główna Straży Granicznej
62. Komenda Portu Wojennego w Gdynia
63. Komenda Stołeczna Policji w Warszawie
64. Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku
65. Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach
66. Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie
67. Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu
68. Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie
69. Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie
70. Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu
71. Komisja Nadzoru Finansowego
72. Kopalnia Soli Bochnia sp. z o.o
73. Kopalnia Soli Wieliczka Spółka Akcyjna
74. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji



75. Krajowa Rada Sądownictwa
76. Krajowe Biuro do spraw Przeciwdziałania Narkomanii
77. Krajowe Biuro Wyborcze
78. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Krakowie
79. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Lublinie
80. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Łodzi
81. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Rzeszowie
82. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie
83. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
84. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
85. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
86. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
87. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
88. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
89. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Cieszynie
90. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Kolnie
91. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Kutnie
92. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lidzbarku
93. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubaczowie
94. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łowiczu
95. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowej Soli
96. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Pionkach
97. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Prószkowie
98. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Redzie
99. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Skarżysku-Kamiennej
100. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Choroszczy
101. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Dobrozdzieniu
102. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Gniewie
103. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Mroczy
104. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Ostrzeszowie
105. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pleszewie
106. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sokołowie Małopolskim
107. Ministerstwo Cyfryzacji
108. Ministerstwo Edukacji Narodowej
109. Ministerstwo Energii
110. Ministerstwo Finansów
111. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
112. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa
113. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
114. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego

115. Ministerstwo Obrony Narodowej
116. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
117. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
118. Ministerstwo Rozwoju
119. Ministerstwo Skarbu Państwa w likwidacji
120. Ministerstwo Sportu i Turystyki
121. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
122. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
123. Ministerstwo Sprawiedliwości
124. Ministerstwo Środowiska
125. Ministerstwo Zdrowia
126. Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrzu
127. Naczelny Sąd Administracyjny
128. Nadwiślański Oddział Straży Granicznej w Warszawie
129. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
130. Narodowy Bank Polski Centrala
131. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
132. Opolski Urząd Wojewódzki
133. Opolskie Centrum Ratownictwa Medycznego w Opolu
134. Ośrodek Pomocy Społecznej w Białej
135. Ośrodek Pomocy Społecznej w Chorzeli
136. Ośrodek Pomocy Społecznej w Gołdapi
137. Ośrodek Pomocy Społecznej w Łaziskach Górnych
138. Ośrodek Pomocy Społecznej w Śmiglu
139. Ośrodek Pomocy Społecznej w Świebodzinie
140. Ośrodek Pomocy Społecznej w Świętochłowicach
141. Państwowa Inspekcja Pracy - Główny Inspektorat Pracy
142. Państwowa Inspekcja Pracy - Okręgowy Inspektorat Pracy w Gdańsku
143. Państwowa Inspekcja Pracy - Okręgowy Inspektorat Pracy w Lublinie
144. Państwowa Inspekcja Pracy - Okręgowy Inspektorat Pracy w Poznaniu
145. Państwowa Inspekcja Pracy - Okręgowy Inspektorat Pracy we Wrocławiu
146. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
147. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Warszawie
148. Podhalański Szpital Specjalistyczny im. Jana Pawła II w Nowym Targu
149. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
150. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
151. Politechnika Rzeszowska w Rzeszowie
152. Państwowa Agencja Atomistyki
153. Polska Agencja Kosmiczna w Gdańsku
154. Polska Akademia Nauk

155. Polski Komitet Normalizacyjny
156. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
157. Powiatowy Zespół Opieki Zdrowotnej w Ostródzie S.A.
158. Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej
159. Prokuratura Krajowa w Warszawie
160. Prokuratura Okręgowa w Bielsku-Białej
161. Prokuratura Okręgowa w Koninie
162. Prokuratura Okręgowa w Legnicy
163. Prokuratura Regionalna w Katowicach
164. Prokuratura Regionalna w Poznaniu
165. Prokuratura Regionalna we Wrocławiu
166. Radomska Stacja Pogotowia Ratunkowego w Radomiu
167. Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu
168. Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie
169. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie
170. Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze
171. Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Lublinie
172. Rządowe Centrum Legislacji
173. Rzecznik Finansowy
174. Rzecznik Praw Dziecka
175. Rzecznik Praw Obywatelskich
176. Rzecznik Praw Pacjenta
177. Samodzielna Publiczna Wojewódzka Stacja Pogotowia Ratunkowego w Gorzowie Wielkopolskim
178. Samodzielne Publiczne Pogotowie Ratunkowe w Krośnie
179. Samodzielne Publiczne Pogotowie Ratunkowe w Pruszczu Gdańskim
180. Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Lubartowie
181. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie
182. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gorzowie Wielkopolskim
183. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu
184. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi
185. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży
186. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Włocławku
187. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu
188. Sąd Apelacyjny w Lublinie
189. Sąd Apelacyjny w Łodzi
190. Sąd Apelacyjny w Warszawie
191. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu
192. Sąd Najwyższy
193. Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze

194. Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim
195. Sąd Okręgowy w Zamościu
196. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie
197. Sąd Rejonowy w Biłgoraju
198. Sąd Rejonowy w Lubaniu
199. Sąd Rejonowy w Płońsku
200. Sąd Rejonowy w Tomaszowie Mazowieckim
201. Służba Kontrwywiadu Wojskowego
202. Służba Wywiadu Wojskowego
203. Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
204. Szpital Powiatowy im. Jana Pawła II w Trzciance
205. Śląski Uniwersytet Medyczny w Katowicach
206. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
207. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
208. Świętokrzyskie Centrum Ratownictwa Medycznego i Transportu Sanitarnego w Kielcach
209. Trybunał Konstytucyjny
210. Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
211. Uniwersytet Medyczny w Białymstoku
212. Uniwersytet Medyczny w Łodzi
213. Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
214. Urząd Gminy Juchnowiec Kościelny
215. Urząd Gminy Raniżów
216. Urząd Gminy Siepraw
217. Urząd Gminy Tyrawa Wołoska
218. Urząd Gminy w Aleksandrowie Kujawskim
219. Urząd Gminy w Bałtowie
220. Urząd Gminy w Będzinie
221. Urząd Gminy w Borkach
222. Urząd Gminy w Głuchowie
223. Urząd Gminy w Grębolicach
224. Urząd Gminy w Kąkolewnicy
225. Urząd Gminy w Kłaju
226. Urząd Gminy w Kondratowicach
227. Urząd Gminy w Kostomłotach
228. Urząd Gminy w Koszycach
229. Urząd Gminy w Lasowicach Wielkich
230. Urząd Gminy w Łopienniku Górnym
231. Urząd Gminy w Magnuszewie
232. Urząd Gminy w Mniowie
233. Urząd Gminy w Sztutowie

- 234. Urząd Gminy w Świdwinie
- 235. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
- 236. Urząd Komunikacji Elektronicznej
- 237. Urząd Lotnictwa Cywilnego w Warszawie
- 238. Urząd Miasta i Gminy w Chorzeliach
- 239. Urząd Miasta i Gminy w Gniewie
- 240. Urząd Miasta i Gminy w Lidzbarku
- 241. Urząd Miasta i Gminy w Mroczu
- 242. Urząd Miasta i Gminy w Ostrzeszowie
- 243. Urząd Miasta i Gminy w Pleszewie
- 244. Urząd Miasta Kolbuszowa
- 245. Urząd Miasta Kutno
- 246. Urząd Miasta Pionki
- 247. Urząd Miasta w Elku
- 248. Urząd Miasta w Kolnie
- 249. Urząd Miasta w Redzie
- 250. Urząd Miasta w Skarżysku-Kamiennie
- 251. Urząd Miejski Śmigła
- 252. Urząd Miejski w Choroszczy
- 253. Urząd Miejski w Cieszylinie
- 254. Urząd Miejski w Gołdapi
- 255. Urząd Miejski w Łaziskach Górnych
- 256. Urząd Miejski w Łowiczu
- 257. Urząd Miejski w Nowej Soli
- 258. Urząd Miejski w Paczkowie
- 259. Urząd Miejski w Świebodzinie
- 260. Urząd Miejski w Świętochłowicach
- 261. Urząd Miejski w Tychowie
- 262. Urząd Miejski w Wołczynie
- 263. Urząd Miejski w Żarach
- 264. Urząd Morski w Szczecinie
- 265. Urząd Morski w Gdyni
- 266. Urząd Morski w Słupsku
- 267. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- 268. Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
- 269. Urząd Regulacji Energetyki
- 270. Urząd Statystyczny w Krakowie
- 271. Urząd Statystyczny w Poznaniu
- 272. Urząd Statystyczny we Wrocławiu
- 273. Urząd Transportu Kolejowego

274. Urząd Zamówień Publicznych
275. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
276. Warszawski Uniwersytet Medyczny w Warszawie
277. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
278. Wojewódzka Stacja Pogotowia Ratunkowego w Białymstoku
279. Wojewódzka Stacja Pogotowia Ratunkowego w Bydgoszczy
280. Wojewódzka Stacja Pogotowia Ratunkowego w Szczecinie
281. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Białymstoku
282. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Bydgoszczy
283. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Gdańsku
284. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Katowicach
285. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Kielcach
286. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Krakowie
287. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Lublinie
288. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Łodzi
289. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Olsztynie
290. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Opolu
291. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Poznaniu
292. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Rzeszowie z siedzibą w Krośnie
293. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Szczecinie
294. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Warszawie z siedzibą w Siedlcach
295. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Zielonej Górze
296. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii we Wrocławiu
297. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach
298. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie
299. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
300. Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach
301. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
302. Zakład Karny Dębica
303. Zakład Karny w Białymstoku
304. Zakład Karny w Nowym Sączu
305. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala
306. Zespół Opieki Zdrowotnej w Kłodzku
307. 1 Pomorska Brygada Logistyczna w Bydgoszczy



## Aneks nr 4

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. i *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 roku*

1. Bezpieczeństwo i higiena nauczania w szkołach publicznych.
2. Dostępność i finansowanie diagnostyki laboratoryjnej.
3. Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami.
4. Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce.
5. Fundusze promocji produktów rolno-spożywczych.
6. Funkcjonowanie wybranych Wydziałów Promocji, Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP.
7. Gospodarowanie środkami funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa.
8. Ochrona polskiego dziedzictwa narodowego za granicą.
9. Poszanowanie przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej.
10. Profilaktyka zdrowotna w systemie ochrony zdrowia.
11. Realizacja Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej w latach 2011-2020.
12. Realizacja przez gminy z województwa małopolskiego zadań w ramach „Programu integracji społeczności romskiej w Polsce w latach 2014-2020”.
13. Realizacja przez Policję i straże miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom.
14. Realizacja rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych”.
15. Realizacja Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury.
16. Realizacja zadań Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego.
17. Realizacja zadań wsparcia przez państwo gospodarza w ramach zabezpieczenia sił NATO na terytorium RP.
18. Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk.
19. Udzielanie pomocy konsularnej.
20. Wpływ realizacji programu „MALUCH” na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci.
21. Wsparcie pszczelarstwa w Polsce.
22. Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa.
23. Wykorzystanie mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań.

- 24. Zarządzanie wybranymi składnikami majątku jednostek samorządu terytorialnego w województwie opolskim.
- 25. Funkcjonowanie centrów pierwszej sprzedaży ryb.
- 26. Zapewnienie prawidłowej i terminowej realizacji wypłat bezpośrednich dla rolników w kampanii 2015 r.

## Aneks nr 5

### Kryteria ocen wykonania budżetu

Do oceny wykonania budżetu stosuje się kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych.

#### I. Oceny ogólnej wykonania budżetu w części dokonuje się po uprzednim ustaleniu ocen częściowych oddzielnie dla dochodów i wydatków z uwzględnieniem opinii o sprawozdaniach

Przyjmuje się następujące kryteria:

##### A. Ocena pozytywna stosowana jest w sytuacjach, gdy:

- nie stwierdzono uchybień oraz nieprawidłowości lub miały one charakter formalny i występowały sporadycznie,
- ustalone nieprawidłowości nie miały wpływu na rozstrzygnięcia postępowań; stwierdzone nieprawidłowości lub uchybienia, przy zastosowaniu tej oceny, nie nosiły również znamion czynów wskazujących na umyślne przekroczenie zasad wykonywania budżetu w zakresie dochodów, wydatków jak i środków z budżetu ogólnego Unii Europejskiej<sup>1</sup>;
- nieprawidłowości w zakresie dochodów i wydatków, wyrażone w ujęciu wartościowym, **były mniejsze niż 0,25%** odpowiednio dochodów ogółem w danej części oraz kwoty wydatków z budżetu państwa i budżetu ogólnego Unii Europejskiej, zrealizowanych ogółem w danej części i, gdy kwota wydatków dokonanych z naruszeniem prawa, w tym w przypadku zamówień publicznych była **mniejsza niż 0,75%** wydatków ogółem w danej części, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo, tj. gdy suma wszystkich błędów stwierdzonych w sprawozdaniach nie przekroczyła 0,5% odpowiednio kwoty dochodów i należności lub wydatków i zobowiązań.

##### B. Ocena negatywna stosowana jest, gdy:

- kwota stwierdzonych uszczupień dochodów wynikających z działań niezgodnych z prawem lub zaniechania działań określonych prawem przekroczyła 0,75% dochodów w danej części, sprawozdania w tym obszarze zostały sporządzone nierzetelnie i/lub nieprawidłowo, tj. gdy suma wszystkich błędów stwierdzonych w sprawozdaniach przekroczyła 2% kwoty dochodów i należności,
- kwota wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne przekroczyła 0,75% poniesionych wydatków ogółem z budżetu państwa i budżetu ogólnego Unii Europejskiej w danej części lub gdy kwota stwierdzonych wydatków z naruszeniem prawa przekraczała 3% wydatków z budżetu państwa ogółem w danej części lub 0,75% wydatków ogółem z budżetu ogólnego Unii Europejskiej w danej części, sprawozdania w tym obszarze zostały sporządzone nierzetelnie i/lub nieprawidłowo, tj. gdy suma wszystkich błędów stwierdzonych w sprawozdaniach przekroczyła 2% kwoty wydatków i zobowiązań.

##### C. W sytuacji, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, przedstawia się ustalenia kontroli w dwóch wariantach:

<sup>1</sup> Budżet ogólny Unii Europejskiej obejmuje również budżet środków europejskich.

Wariant I (gdy przeważają elementy pozytywne)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że ..... (lista elementów pozytywnych, bez formułowania wprost oceny pozytywnej. W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości: (lista nieprawidłowości).

Wariant II (gdy przeważają elementy negatywne)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w toku kontroli wykonania budżetu państwa w części ..... stwierdzono następujące nieprawidłowości: ..... (lista nieprawidłowości). Jednocześnie NIK odnotowuje, że ... (lista elementów pozytywnych).

**II. Dla części, w których dokonywany jest tylko rozdział wydatków (81 – Rezerwa ogólna, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, 83 – Rezerwy celowe), części związanych z obsługą długu publicznego (79 – Obsługa długu Skarbu Państwa), części obejmującej tylko dochody (77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa i 87 – Dochody budżetu środków europejskich) oraz część 84 – Środki własne Unii Europejskiej przyjmuje się następujące kryteria:**

**A. Ocena pozytywna** stosowana jest, gdy:

- nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości,
- stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym lub porządkowym, które nie spowodowały rozdysponowania wydatków ujętych w części budżetu państwa z naruszeniem przepisów prawa, niecelowo lub niegospodarnie, a w przypadku części 77, 79 i 87, gdy stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie miały wpływu na pozyskiwanie dochodów i wydatkowanie środków budżetowych,
- sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo, tj. gdy suma wszystkich błędów stwierdzonych w sprawozdaniach nie przekroczyła 0,5% kwoty dochodów i należności lub wydatków i zobowiązań.

**B. Ocena negatywna** stosowana jest, gdy:

- stwierdzone nieprawidłowości miały zasadniczy wpływ na wykonanie budżetu w danej części,
- sprawozdania zostały sporządzone nierzetelnie i/lub nieprawidłowo, tj. gdy suma wszystkich błędów stwierdzonych w sprawozdaniach przekroczyła 2% odpowiednio kwoty dochodów i należności lub wydatków i zobowiązań.

**C.** W sytuacji, gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej ani dla oceny negatywnej, przedstawia się ustalenia kontroli w dwóch wariantach, o których mowa w grupie I pkt C.

**III. Do oceny wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych oraz jednostek będących dysponentami III stopnia stosuje się odpowiednio zasady przewidziane dla części budżetowych zaliczonych do grupy I.**

\* \* \*

**Wyliczenie ogólnej oceny wykonania budżetu państwa** w danej części<sup>2</sup> klasyfikacji budżetowej przeprowadza się z zastosowaniem poniższych zasad

1. Dokonać ocen częściowych dla dochodów i wydatków (budżetu państwa + budżetu środków europejskich).
2. Ustalić istotność (wagę) dochodów (Wd) i wydatków (Ww) dla realizacji budżetu w danej części według następującego wzoru:

dochody (D) + wydatki (W) = łączna kwota, która podlega ocenie (G)

waga wydatków w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Ww = \frac{W}{G} \times 100\%$$

waga dochodów w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Wd = \frac{D}{G} \times 100\%$$

Zasady ustalania ocen częściowych są następujące:

- 5 liczba punktów dla oceny pozytywnej
- 1 liczba punktów dla oceny negatywnej
- 3 liczba punktów, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej.

Oceny częściowe dochodów lub wydatków mogą być obniżone lub podwyższone o jeden lub dwa punkty, w zależności od charakteru nieprawidłowości, których nie można jednoznacznie określić kwotowo lub występują okoliczności uzasadniające podwyższenie lub obniżenie oceny.

Obniżenia oceny o jeden punkt można dokonać np. w przypadkach, gdy wyniki innych kontroli prowadzonych przez departament czy delegaturę wykazały nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami budżetowymi ocenianej części w roku budżetowym lub niską efektywność wykorzystania środków budżetowych, w szczególności stopnia zrealizowania zaplanowanego zadania lub wystąpiły błędy w sprawozdaniach i zostały usunięte w trakcie kontroli lub błędy w księgach rachunkowych bez wpływu na sprawozdanie roczne.

Podwyższenia o jeden punkt można dokonać np. w przypadkach, gdy nieprawidłowości dotyczyły pojedynczych transakcji.

Obniżenia oceny o dwa punkty można dokonać np., gdy nieprawidłowości wynikały z braku nadzoru nad gospodarką finansową, w tym w zakresie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, wydatkowania środków na wynagrodzenia, niskiej realizacji zadań rzeczowych, braku nadzoru i kontroli wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, niepodania do publicznej wiadomości

<sup>2</sup> W częściach budżetu państwa, w których zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa nie są badane dochody nie dokonuje się oceny częściowej dla dochodów i przy ustalaniu wartości G nie uwzględnia się wagi dochodów.

wykazu podmiotów, którym przyznano dotacje podmiotowe i celowe, nieskutecznego i niezgodnego z ustawą o rachunkowości systemu rachunkowości i kontroli finansowej lub z uwagi na nieprawidłowości stwierdzone w innych kontrolach zewnętrznych.

Podwyższenia oceny o dwa punkty można dokonać np., gdy ocena wynikająca z innych kontroli prowadzonych przez departament czy delegaturę, które zawierają aspekty finansowe związane z gospodarowaniem środkami budżetowymi ocenianej części w roku budżetowym jest pozytywna lub jednostka na skutek działań podjętych w trakcie kontroli wyegzekwowała zaległe należności z tytułu kar i grzywien lub podatków i ceł lub odzyskała aktywa, które do czasu ich ujawnienia nie były w dyspozycji jednostki lub w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wydatkach budżetu środków europejskich, które stanowiły nieznaczący udział.

3. Liczby punktów określające częściowe oceny dotyczące dochodów **(tylko w przypadku, gdy były one kontrolowane)** i wydatków mnoży się przez procentowy wskaźnik wagi odrębnie dla dochodów i wydatków, a następnie uzyskane wielkości dodaje, określając tym samym wynik końcowy. W wyniku końcowym należy uwzględnić opinię o prawidłowości sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych sporządzonych przez dysponenta części oraz ocenę ksiąg rachunkowych (tylko w przypadku gdy były one kontrolowane).

**Analogicznie postępujemy w przypadku wyliczenia ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w części *Budżety wojewodów z zastrzeżeniem, iż nieprawidłowości stwierdzone w podmiotach finansowanych ze środków budżetu państwa za pośrednictwem budżetu wojewody, włącza się do oceny tylko w przypadku, gdy dotyczyły one nieprawidłowości z tytułu nadzoru wojewody nad wydatkowaniem środków dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego.***

Przy ocenie wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach klasyfikacji budżetowej, których dysponentami są ministrowie, uwzględnia się działalność tych ministrów związaną z dysponowaniem środkami publicznymi, które z pominięciem tej części są przekazywane do innych jednostek, np. środki z rezerw celowych na restrukturyzację.

**Relacja stwierdzonych nieprawidłowości do dochodów i wydatków określa się z dokładnością do setnych części po przecinku.**

**Zasady ustalania ocen ogólnych są następujące, gdy:**

- wynik końcowy jest równy lub większy od 4 – **pozytywna**,
- wynik końcowy jest mniejszy od 2 – **negatywna**,
- wynik końcowy jest większy lub równy 2, a mniejszy od 4 – **przedstawia się ustalenia kontroli**.

W wyjątkowych przypadkach, w których nieprawidłowości są szczególnie istotne ze względu na ich charakter, dopuszcza się możliwość obniżenia także oceny ogólnej o jeden stopień. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w której wydatkowane zostały środki zaplanowane w ustawie budżetowej, a nie osiągnięto zakładanych celów lub uległy istotnemu pogorszeniu wskaźniki opisujące realizację zadań.

**Przykłady nieprawidłowości mogących skutkować obniżeniem ocen częściowych przedstawia poniższa tabela:**

| Obniżenie ocen częściowych | Rodzaj nieprawidłowości/zdarzenia                                                                                                                |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| o 1 punkt                  | Niewystarczająca kontrola finansowa skutkująca licznymi błędami w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych, dekretacji i ich ewidencji. |
|                            | Niezrealizowanie planowanych przychodów funduszu.                                                                                                |
|                            | Niski poziom realizacji wydatków majątkowych, programów/projektów współfinansowanych ze środków UE.                                              |
|                            | Niepełne wykonanie zadań na które przyznano środki z rezerwy celowej.                                                                            |
|                            | Nieterminowe regulowanie świadczeń zapłaconych.                                                                                                  |
|                            | Przyznawanie nagród bez uprzedniego ustalenia procedur i zasad ich przyznawania.                                                                 |
|                            | Nieterminowe rozliczenie dotacji.                                                                                                                |
|                            | Niepodanie do publicznej wiadomości, wymagane art. 122 ust. 4 ufp wykazu jednostek wraz z kwotami dotacji przyznanych poszczególnym jednostkom.  |
|                            | Nierzetelne sporządzenie planu wydatków w układzie zadaniowym i nierzetelne ich rozliczenie.                                                     |
|                            | Niezrealizowanie planu zadań kontroli wewnętrznej.                                                                                               |
|                            | Niezrealizowanie wniosków pokontrolnych.                                                                                                         |
|                            | Stwierdzenie innych nieprawidłowości stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych.                                                    |
|                            | Brak monitorowania efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.          |
| o 2 punkty                 | Brak monitoringu realizacji zadań dotowanych z budżetu państwa.                                                                                  |
|                            | Niedochodzenie należności Skarbu Państwa.                                                                                                        |
|                            | Stosowanie systemu rachunkowości i kontroli finansowej, który nie spełniał wymogów określonych w uor i oceniony został negatywnie.               |
|                            | Nieskuteczne funkcjonowanie kluczowych mechanizmów kontrolnych.                                                                                  |
|                            | Podpisywanie umów i przekazywanie na ich podstawie dotacji bez wnikliwej analizy potrzeb oraz możliwości ich terminowego wydatkowania.           |
|                            | Nieterminowe przekazywanie dotacji.                                                                                                              |
|                            | Dopuszczenie do powstania wysokiego poziomu zobowiązań wymagalnych.                                                                              |
|                            | Niewłaściwy nadzór nad przebiegiem wykonania budżetu państwa.                                                                                    |
|                            | Zastosowanie niewłaściwego trybu przy udzieleniu zamówienia publicznego.                                                                         |
|                            | Sfinansowanie partnerom społecznym wydatków niekwalifikowalnych.                                                                                 |
|                            | Niedostateczny nadzór, kontrola dysponenta części nad realizacją budżetu.                                                                        |
|                            | Brak nadzoru nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji.                                                                                             |



## Aneks nr 6

### Wykonanie planów finansowych państwowych funduszy celowych w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                       | 2013      | 2014      | 2015                | 2016             |           |           | 7:2   | 7:3   | 7:4   |
|--------------------------------------------------------|-----------|-----------|---------------------|------------------|-----------|-----------|-------|-------|-------|
|                                                        | Wykonanie |           | Ustawa <sup>1</sup> | Plan po zmianach |           | Wykonanie |       |       |       |
|                                                        | mln zł    |           |                     |                  |           |           |       |       |       |
| 1                                                      | 2         | 3         | 4                   | 5                | 6         | 7         | 8     | 9     | 10    |
| Ogółem fundusze                                        |           |           |                     |                  |           |           |       |       |       |
| Fundusze dotowane, w tym:                              |           |           |                     |                  |           |           |       |       |       |
| Fundusz Ubezpieczeń Społecznych                        |           |           |                     |                  |           |           |       |       |       |
| Przychody                                              | 228.331,8 | 225.830,2 | 237.492,4           | 246.832,2        | 247.042,2 | 251.100,6 | 110,0 | 111,2 | 105,7 |
| w tym dotacje <sup>2</sup>                             | 55.197,9  | 48.860,5  | 60.694,9            | 64.531,6         | 64.837,2  | 63.833,1  | 115,6 | 130,6 | 105,2 |
| Koszty                                                 | 242.095,2 | 235.867,0 | 242.031,5           | 253.933,9        | 254.581,3 | 248.825,5 | 102,8 | 105,5 | 102,8 |
| Fundusz Emerytalno-Rentowy                             |           |           |                     |                  |           |           |       |       |       |
| Przychody                                              | 224.342,3 | 222.278,9 | 232.263,0           | 242.563,4        | 242.959,2 | 245.979,0 | 109,6 | 110,7 | 105,9 |
| w tym dotacje <sup>2</sup>                             | 55.197,9  | 48.860,5  | 60.694,9            | 64.531,6         | 64.837,2  | 63.833,1  | 115,6 | 130,6 | 105,2 |
| Koszty                                                 | 238.638,1 | 230.887,6 | 237.326,3           | 248.623,9        | 249.017,2 | 245.073,3 | 102,7 | 106,1 | 103,3 |
| Fundusz Prewencji i Rehabilitacji                      |           |           |                     |                  |           |           |       |       |       |
| Przychody                                              | 191.480,9 | 186.577,2 | 196.114,8           | 204.737,1        | 204.823,3 | 208.678,1 | 109,0 | 111,8 | 106,4 |
| w tym dotacje                                          | 37.113,9  | 30.362,8  | 42.065,7            | 44.847,8         | 44.847,8  | 44.847,8  | 120,8 | 147,7 | 106,6 |
| Koszty                                                 | 204.381,2 | 195.014,2 | 201.717,4           | 208.818,7        | 208.904,9 | 208.075,0 | 101,8 | 106,7 | 103,2 |
| Fundusz Pracy                                          |           |           |                     |                  |           |           |       |       |       |
| Przychody                                              | 17.446,2  | 19.527,7  | 20.385,2            | 21.056,0         | 21.056,0  | 19.598,1  | 112,3 | 100,4 | 96,1  |
| w tym dotacje                                          | 15.853,1  | 16.095,8  | 17.037,4            | 17.780,2         | 17.780,2  | 16.373,0  | 103,3 | 101,7 | 96,1  |
| Koszty                                                 | 17.557,9  | 19.461,4  | 19.865,9            | 21.309,4         | 21.309,4  | 19.967,0  | 113,7 | 102,6 | 100,5 |
| Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych |           |           |                     |                  |           |           |       |       |       |
| Przychody                                              | 33,6      | 33,5      | 33,8                | 35,4             | 35,4      | 35,5      | 105,7 | 106,0 | 105,0 |
| w tym dotacje                                          | 0,3       | 0,3       | 0,3                 | 0,3              | 0,3       | 0,3       | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Koszty                                                 | 33,7      | 34,2      | 34,6                | 35,7             | 35,7      | 35,4      | 105,0 | 103,5 | 102,3 |
| Fundusz Pracy                                          |           |           |                     |                  |           |           |       |       |       |
| Przychody                                              | 10.139,8  | 10.924,0  | 10.888,2            | 11.281,2         | 11.281,2  | 12.121,1  | 119,5 | 111,0 | 111,3 |
| w tym dotacje                                          | 833,5     | 1.050,3   | 640,8               | 856,2            | 856,2     | 1.290,6   | 154,8 | 122,9 | 201,4 |
| Koszty                                                 | 11.056,8  | 11.080,2  | 10.934,1            | 12.238,1         | 12.238,1  | 11.052,2  | 100,0 | 99,7  | 101,1 |
| Fundusz Pracy                                          |           |           |                     |                  |           |           |       |       |       |
| Przychody                                              | 4.617,8   | 4.668,8   | 4.676,6             | 4.618,6          | 4.618,6   | 4.704,9   | 101,9 | 100,8 | 100,6 |
| w tym dotacje                                          | 781,0     | 804,8     | 789,4               | 745,4            | 745,4     | 742,5     | 95,1  | 92,3  | 94,1  |
| Koszty                                                 | 4.871,7   | 4.760,4   | 4.600,2             | 4.842,8          | 4.842,8   | 4.720,3   | 96,9  | 99,2  | 102,6 |

| Wyszczególnienie                                      | 2013      |         | 2014    |         | 2015    |         | 2016                |       |                  |  | 7:2       |  | 7:3 |  | 7:4 |  |
|-------------------------------------------------------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------------|-------|------------------|--|-----------|--|-----|--|-----|--|
|                                                       | Wykonanie |         |         |         |         |         | Ustawa <sup>1</sup> |       | Plan po zmianach |  | Wykonanie |  |     |  |     |  |
|                                                       | mln zł    |         |         |         |         |         |                     |       |                  |  | %         |  |     |  |     |  |
| 1                                                     | 2         | 3       | 4       | 5       | 6       | 7       | 8                   | 9     | 10               |  |           |  |     |  |     |  |
| Fundusz Kredytu Technologicznego                      |           |         |         |         |         |         |                     |       |                  |  |           |  |     |  |     |  |
| Przychody                                             | 624,0     | 547,7   | 164,4   | 23,2    | 28,8    | 29,8    | 4,8                 | 5,4   | 18,1             |  |           |  |     |  |     |  |
| w tym dotacje                                         | 616,1     | 546,4   | 161,4   | 22,2    | 27,8    | 29,5    | 4,8                 | 5,4   | 18,3             |  |           |  |     |  |     |  |
| Koszty                                                | 736,8     | 537,3   | 174,1   | 25,9    | 33,0    | 37,2    | 5,0                 | 6,9   | 21,4             |  |           |  |     |  |     |  |
| Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców <sup>3</sup> |           |         |         |         |         |         |                     |       |                  |  |           |  |     |  |     |  |
| Przychody                                             | x         | x       | x       | 293,2   | 593,2   | 323,0   | x                   | x     | x                |  |           |  |     |  |     |  |
| w tym dotacja                                         | x         | x       | x       | -       | 300,0   | 300,0   | x                   | x     | x                |  |           |  |     |  |     |  |
| Koszty                                                | x         | x       | x       | 784,9   | 1.084,9 | 665,8   | x                   | x     | x                |  |           |  |     |  |     |  |
| Fundusz Emerytur Pomostowych <sup>3</sup>             |           |         |         |         |         |         |                     |       |                  |  |           |  |     |  |     |  |
| Przychody                                             | x         | x       | x       | 518,7   | 518,7   | 488,5   | x                   | x     | x                |  |           |  |     |  |     |  |
| w tym dotacje                                         | x         | x       | x       | 279,5   | 279,5   | 249,5   | x                   | x     | x                |  |           |  |     |  |     |  |
| Koszty                                                | x         | x       | x       | 568,4   | 568,4   | 520,4   | x                   | x     | x                |  |           |  |     |  |     |  |
| Fundusze niedotowane, w tym:                          |           |         |         |         |         |         |                     |       |                  |  |           |  |     |  |     |  |
| Przychody                                             | 3.989,4   | 3.551,3 | 5.229,4 | 4.268,8 | 4.087,0 | 5.121,6 | 128,4               | 144,2 | 97,9             |  |           |  |     |  |     |  |
| Koszty                                                | 3.457,1   | 4.979,4 | 4.705,1 | 5.310,0 | 5.564,1 | 3.752,2 | 108,5               | 75,4  | 79,7             |  |           |  |     |  |     |  |
| Fundusz Administracyjny                               |           |         |         |         |         |         |                     |       |                  |  |           |  |     |  |     |  |
| Przychody                                             | 590,7     | 588,5   | 585,3   | 594,8   | 594,8   | 598,3   | 101,3               | 101,7 | 102,2            |  |           |  |     |  |     |  |
| Koszty                                                | 573,7     | 590,5   | 567,1   | 656,3   | 656,3   | 640,2   | 111,6               | 108,4 | 112,9            |  |           |  |     |  |     |  |
| Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych        |           |         |         |         |         |         |                     |       |                  |  |           |  |     |  |     |  |
| Przychody                                             | 558,5     | 565,8   | 524,5   | 516,8   | 516,8   | 675,4   | 120,9               | 119,4 | 128,8            |  |           |  |     |  |     |  |
| Koszty                                                | 192,1     | 210,2   | 305,3   | 437,6   | 526,2   | 265,4   | 138,2               | 126,3 | 86,9             |  |           |  |     |  |     |  |
| Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej                     |           |         |         |         |         |         |                     |       |                  |  |           |  |     |  |     |  |
| Przychody                                             | 558,9     | 601,7   | 757,1   | 681,1   | 681,1   | 781,2   | 139,8               | 129,8 | 103,2            |  |           |  |     |  |     |  |
| Koszty                                                | 546,5     | 576,3   | 653,1   | 701,1   | 721,1   | 718,5   | 131,5               | 124,7 | 110,0            |  |           |  |     |  |     |  |
| Fundusz Nauki i Technologii Polskiej                  |           |         |         |         |         |         |                     |       |                  |  |           |  |     |  |     |  |
| Przychody                                             | 106,9     | 32,2    | 15,2    | 4,4     | 4,4     | 12,8    | 12,0                | 39,8  | 84,2             |  |           |  |     |  |     |  |
| Koszty                                                | 200,7     | 129,9   | 109,6   | 70,0    | 70,0    | 69,0    | 34,4                | 53,1  | 63,0             |  |           |  |     |  |     |  |

| Wyszczególnienie               | 2013      | 2014  | 2015   | 2016                |                  |           | 7:2   | 7:3   | 7:4   |
|--------------------------------|-----------|-------|--------|---------------------|------------------|-----------|-------|-------|-------|
|                                | Wykonanie |       | mln zł | Ustawa <sup>1</sup> | Plan po zmianach | Wykonanie | %     |       |       |
|                                | 2         | 3     |        | 4                   | 5                | 6         |       |       |       |
| 1                              | 2         | 3     | 4      | 5                   | 6                | 7         | 8     | 9     | 10    |
| <b>Fundusz Reprywatyzacji</b>  |           |       |        |                     |                  |           |       |       |       |
| Przychody                      | 282,2     | 133,0 | 118,4  | 77,8                | 78,0             | 78,0      | 27,6  | 58,6  | 65,9  |
| Koszty                         | 197,2     | 414,0 | 379,3  | 920,7               | 950,7            | 206,3     | 104,6 | 49,8  | 54,4  |
| <b>Fundusz Skarbu Państwa</b>  |           |       |        |                     |                  |           |       |       |       |
| Przychody                      | 149,2     | 156,9 | 356,9  | 15,7                | 15,7             | 406,6     | 272,5 | 259,1 | 113,9 |
| Koszty                         | 319,9     | 268,5 | 368,6  | 38,1                | 38,1             | 23,1      | 7,2   | 8,6   | 6,3   |
| <b>Fundusz Rekompensacyjny</b> |           |       |        |                     |                  |           |       |       |       |
| Przychody                      | 182,5     | 405,3 | 834,8  | 647,8               | 389,1            | 488,6     | 256,8 | 115,6 | 56,1  |
| Koszty                         | 464,6     | 554,4 | 426,0  | 621,0               | 621,0            | 357,2     | 76,9  | 64,4  | 83,8  |

<sup>1</sup> Ustawa budżetowa na rok 2016.

<sup>2</sup> Dotacje oraz inne środki otrzymane z Unii Europejskiej.

<sup>3</sup> Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców i Fundusz Emerytur Pomostowych w latach 2013–2015 nie otrzymywał dotacji.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

# Aneks nr 7

## Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                  | 2013      | 2014    | 2015    | 2016    |                  |           | 7:2    |       |   | 7:3   | 7:4 |
|-----------------------------------|-----------|---------|---------|---------|------------------|-----------|--------|-------|---|-------|-----|
|                                   | Wykonanie |         |         | Ustawa¹ | Plan po zmianach | Wykonanie |        |       |   |       |     |
|                                   |           |         |         |         |                  |           |        |       |   |       |     |
|                                   | 1         | 2       | 3       | 4       | 5                | 6         | 7      | 8     | 9 | 10    |     |
| mln zł                            |           |         |         |         |                  |           |        |       |   |       |     |
| Państwowe osoby prawne ogółem     |           |         |         |         |                  |           |        |       |   |       |     |
| Przychody                         | 7 208,4   | 7 826,4 | 8 273,6 | 7 721,1 | 7 788,4          | 8 025,2   | 111,3  | 102,5 |   | 97,0  |     |
| w tym dotacje z budżetu           | 245,2     | 277,9   | 297,8   | 305,7   | 305,2            | 263,1     | 107,3  | 94,7  |   | 88,3  |     |
| Koszty                            | 7 583,3   | 7 555,9 | 7 410,1 | 7 912,0 | 7 970,4          | 7 046,8   | 92,9   | 93,3  |   | 95,1  |     |
| Wynik finansowy brutto            | -374,9    | 270,5   | 863,5   | -190,8  | -182,1           | 978,2     | x      | 361,7 |   | 113,3 |     |
| Państwowe osoby prawne – dotowane |           |         |         |         |                  |           |        |       |   |       |     |
| Przychody                         | 2 595,3   | 3 207,8 | 3 635,0 | 3 014,5 | 3 080,9          | 3 265,2   | 125,8  | 101,8 |   | 89,8  |     |
| w tym dotacje z budżetu           | 245,2     | 277,9   | 297,8   | 305,7   | 305,2            | 263,1     | 107,3  | 94,7  |   | 88,3  |     |
| Koszty                            | 3 117,1   | 3 174,9 | 3 008,6 | 3 008,2 | 3 065,8          | 2 523,3   | 80,9   | 79,5  |   | 83,9  |     |
| Wynik finansowy brutto            | -521,8    | 32,9    | 626,5   | 6,3     | 15,0             | 741,7     | x      | x     |   | 118,4 |     |
| w tym: 23 parki narodowe          |           |         |         |         |                  |           |        |       |   |       |     |
| Przychody                         | 222,4     | 238,4   | 255,4   | 250,9   | 270,9            | 273,2     | 122,9  | 114,6 |   | 107,0 |     |
| w tym dotacje z budżetu           | 89,5      | 88,7    | 92,5    | 86,7    | 86,2             | 86,1      | 96,2   | 97,1  |   | 93,1  |     |
| Koszty                            | 229,1     | 232,4   | 243,1   | 260,5   | 271,7            | 240,0     | 104,7  | 103,3 |   | 98,7  |     |
| Wynik finansowy brutto            | -6,7      | 6,0     | 12,2    | -9,6    | -0,8             | 33,2      | -496,6 | 554,5 |   | 272,7 |     |
| Polska Organizacja Turystyczna    |           |         |         |         |                  |           |        |       |   |       |     |
| Przychody                         | 96,3      | 85,1    | 64,1    | 42,5    | 42,7             | 42,6      | 44,3   | 50,1  |   | 66,5  |     |
| w tym dotacje z budżetu           | 49,8      | 46,9    | 44,0    | 40,3    | 40,3             | 40,3      | 80,9   | 85,9  |   | 91,6  |     |
| Koszty                            | 96,4      | 85,0    | 63,5    | 42,5    | 42,7             | 42,6      | 44,1   | 50,1  |   | 67,0  |     |
| Wynik finansowy brutto²           | -0,1      | 0,1     | 0,6     | 0,0     | 0,0              | 0,0       | x      | x     |   | x     |     |

| Wyszczególnienie                                        | 2013      | 2014    | 2015    | 2016    |                  |           | 7:2    |        |       | 7:3 | 7:4 |   |  |
|---------------------------------------------------------|-----------|---------|---------|---------|------------------|-----------|--------|--------|-------|-----|-----|---|--|
|                                                         | Wykonanie |         |         | Ustawa¹ | Plan po zmianach | Wykonanie |        |        |       |     |     |   |  |
|                                                         |           |         |         |         |                  |           |        |        |       |     |     |   |  |
|                                                         | mln zł    |         |         |         |                  |           |        |        |       |     |     | % |  |
| 1                                                       | 2         | 3       | 4       | 5       | 6                | 7         | 8      | 9      | 10    |     |     |   |  |
| Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej |           |         |         |         |                  |           |        |        |       |     |     |   |  |
| Przychody                                               | 1 228,7   | 1 869,1 | 2 289,5 | 1 702,0 | 1 702,0          | 1 877,1   | 152,8  | 100,4  | 82,0  |     |     |   |  |
| w tym dotacje z budżetu                                 | 42,7      | 80,2    | 96,9    | 112,8   | 112,8            | 71,4      | 167,1  | 89,0   | 73,6  |     |     |   |  |
| Koszty                                                  | 1.842,9   | 1.817,4 | 1.708,8 | 1.657,7 | 1.657,7          | 1.224,0   | 66,4   | 67,3   | 71,6  |     |     |   |  |
| Wynik finansowy brutto                                  | -614,2    | 51,7    | 580,6   | 44,4    | 44,4             | 653,1     | -106,3 | 1263,3 | 112,5 |     |     |   |  |
| Polski Instytut Sztuki Filmowej                         |           |         |         |         |                  |           |        |        |       |     |     |   |  |
| Przychody                                               | 202,0     | 182,3   | 194,2   | 146,4   | 191,4            | 202,9     | 100,5  | 111,3  | 104,5 |     |     |   |  |
| w tym dotacje z budżetu                                 | 14,6      | 10,8    | 13,8    | 11,1    | 12,2             | 12,2      | 83,4   | 112,7  | 88,2  |     |     |   |  |
| Koszty                                                  | 200,8     | 181,5   | 193,7   | 146,4   | 191,4            | 202,6     | 100,9  | 111,6  | 104,6 |     |     |   |  |
| Wynik finansowy brutto                                  | 1,2       | 0,8     | 0,5     | 0,0     | 0,0              | 0,3       | 30,0   | 45,0   | 72,0  |     |     |   |  |
| Polska Agencja Żeglugi Powietrznej                      |           |         |         |         |                  |           |        |        |       |     |     |   |  |
| Przychody                                               | 782,0     | 765,3   | 742,9   | 759,0   | 758,7            | 793,1     | 101,4  | 103,6  | 106,8 |     |     |   |  |
| dotacja                                                 | 7,5       | 10,3    | 10,3    | 10,1    | 10,0             | 10,7      | 142,3  | 103,6  | 103,6 |     |     |   |  |
| Koszty                                                  | 689,2     | 798,6   | 716,3   | 789,6   | 789,6            | 739,5     | 107,3  | 92,6   | 103,3 |     |     |   |  |
| Wynik finansowy brutto                                  | 92,8      | -33,3   | 26,7    | -30,5   | -30,9            | 53,6      | 57,7   | -160,9 | 198,5 |     |     |   |  |
| Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji      |           |         |         |         |                  |           |        |        |       |     |     |   |  |
| Przychody                                               | 13,8      | 18,0    | 39,9    | 63,4    | 64,4             | 26,5      | 192    | 147,2  | 66,4  |     |     |   |  |
| dotacja                                                 | 6,4       | 6,1     | 5,5     | 6,6     | 5,8              | 5,4       | 83,8   | 87,9   | 97,5  |     |     |   |  |
| Koszty                                                  | 9,6       | 10,3    | 34,2    | 61,7    | 62,5             | 25,8      | 288,5  | 250,3  | 75,4  |     |     |   |  |
| Wynik finansowy brutto                                  | 4,2       | 7,7     | 5,7     | 1,7     | 1,9              | 0,7       | 16,0   | 8,7    | 11,8  |     |     |   |  |

| Wyszczególnienie                                  | 2013      | 2014 | 2015 | 2016    |                  |           | 7:2   | 7:3   | 7:4   |
|---------------------------------------------------|-----------|------|------|---------|------------------|-----------|-------|-------|-------|
|                                                   | Wykonanie |      |      | Ustawa¹ | Plan po zmianach | Wykonanie |       |       |       |
|                                                   | mln zł    |      |      |         |                  |           |       |       |       |
| 1                                                 | 2         | 3    | 4    | 5       | 6                | 7         | 8     | 9     | 10    |
| Polski Instytut Spraw Międzynarodowych            |           |      |      |         |                  |           |       |       |       |
| Przychody                                         | 11,4      | 11,4 | 9,8  | 10,5    | 11,0             | 11,0      | 96,5  | 96,5  | 112,2 |
| dotacja                                           | 8,2       | 8,3  | 8,1  | 8,4     | 8,2              | 8,2       | 100,0 | 98,8  | 101,2 |
| Koszty                                            | 11,4      | 11,4 | 9,9  | 10,5    | 11,0             | 10,9      | 95,7  | 95,7  | 110,2 |
| Wynik finansowy brutto                            | -         | -    | -0,1 | 0,0     | 0,0              | 0,1       | x     | x     | x     |
| Polski Klub Wścigów Konnych                       |           |      |      |         |                  |           |       |       |       |
| Przychody                                         | 5,7       | 5,7  | 5,9  | 6,1     | 6,5              | 6,3       | 109,6 | 109,6 | 105,9 |
| dotacja                                           | 0,5       | 0,5  | 0,5  | 0,5     | 0,5              | 0,5       | 94,0  | 94,0  | 94,0  |
| Koszty                                            | 5,6       | 5,9  | 6,1  | 5,7     | 6,1              | 6,1       | 108,8 | 103,2 | 99,8  |
| Wynik finansowy brutto                            | 0,1       | -0,2 | -0,1 | 0,3     | 0,3              | 0,2       | x     | x     | x     |
| Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie          |           |      |      |         |                  |           |       |       |       |
| Przychody                                         | 18,1      | 17,4 | 18,3 | 18,6    | 17,9             | 17,2      | 94,8  | 98,6  | 93,7  |
| dotacja                                           | 11,7      | 11,4 | 11,5 | 14,6    | 14,6             | 13,7      | 117,3 | 120,4 | 119,3 |
| Koszty                                            | 17,3      | 17,2 | 18,1 | 18,6    | 17,9             | 16,8      | 96,8  | 97,4  | 92,5  |
| Wynik finansowy brutto                            | 0,8       | 0,1  | 0,2  | 0,0     | 0,0              | 0,4       | x     | x     | x     |
| Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia |           |      |      |         |                  |           |       |       |       |
| Przychody                                         | 5,7       | 5,8  | 6,1  | 5,8     | 6,0              | 5,9       | 104,0 | 102,2 | 97,2  |
| dotacja                                           | 5,5       | 5,5  | 5,5  | 5,6     | 5,6              | 5,6       | 101,3 | 101,3 | 101,3 |
| Koszty                                            | 5,7       | 5,8  | 6,1  | 5,8     | 6,0              | 5,9       | 104,0 | 102,2 | 97,2  |
| Wynik finansowy brutto                            | 0,0       | 0,0  | 0,0  | 0,0     | 0,0              | 0,0       | x     | x     | x     |

| Wyszczególnienie                           | 2013      | 2014    | 2015    | 2016    |                  |           | 7:2   |       |    | 7:3   | 7:4 |
|--------------------------------------------|-----------|---------|---------|---------|------------------|-----------|-------|-------|----|-------|-----|
|                                            | Wykonanie |         |         | Ustawa¹ | Plan po zmianach | Wykonanie |       |       |    |       |     |
|                                            |           |         |         |         |                  |           |       |       |    |       |     |
|                                            | mln zł    |         |         |         |                  |           |       |       |    |       |     |
| 1                                          | 2         | 3       | 4       | 5       | 6                | 7         | 8     | 9     | 10 |       |     |
| Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpi |           |         |         |         |                  |           |       |       |    |       |     |
| Przychody                                  | 9,2       | 9,3     | 9,3     | 9,2     | 9,4              | 9,3       | 101,2 | 100,1 |    | 100,1 |     |
| dotacja                                    | 8,8       | 9,1     | 9,1     | 9,1     | 9,1              | 9,1       | 103,6 | 100,2 |    | 100,2 |     |
| Koszty                                     | 9,1       | 9,4     | 9,4     | 9,2     | 9,4              | 9,3       | 101,8 | 98,5  |    | 98,5  |     |
| Wynik finansowy brutto                     | 0,1       | -0,1    | -0,1    | 0,0     | 0,0              | 0,1       | x     | x     |    | x     |     |
| Państwowe osoby prawne – niedotowane       |           |         |         |         |                  |           |       |       |    |       |     |
| Przychody                                  | 4.613,1   | 4.618,6 | 4.638,3 | 4.706,6 | 4.707,5          | 4.760,1   | 103,2 | 103,1 |    | 102,6 |     |
| Koszty                                     | 4.466,2   | 4.380,9 | 4.400,9 | 4.903,8 | 4.904,6          | 4.523,5   | 101,3 | 103,3 |    | 102,8 |     |
| Wynik finansowy brutto                     | 146,9     | 237,7   | 237,4   | -197,1  | -197,1           | 236,6     | 161,0 | 99,5  |    | 99,7  |     |
| w tym: Urząd Dozoru Technicznego           |           |         |         |         |                  |           |       |       |    |       |     |
| Przychody                                  | 379,5     | 386,2   | 416,4   | 410,3   | 410,3            | 436,7     | 115,1 | 113,1 |    | 104,9 |     |
| Koszty                                     | 313,4     | 316,7   | 318,6   | 352,2   | 352,2            | 330,9     | 105,6 | 104,5 |    | 103,9 |     |
| Wynik brutto                               | 66,1      | 69,5    | 97,8    | 58,1    | 58,1             | 105,8     | 160,1 | 152,2 |    | 108,2 |     |
| Zakład Ubezpieczeń Społecznych             |           |         |         |         |                  |           |       |       |    |       |     |
| Przychody                                  | 4.139,9   | 4.133,8 | 4.126,4 | 4.196,0 | 4.196,9          | 4.229,0   | 102,2 | 102,3 |    | 102,5 |     |
| Koszty                                     | 4.079,7   | 3.992,2 | 4.003,5 | 4.458,7 | 4.459,6          | 4.108,6   | 100,7 | 102,9 |    | 102,6 |     |
| Wynik finansowy brutto                     | 60,2      | 141,6   | 122,9   | -262,6  | -262,6           | 120,4     | 200,0 | 85,0  |    | 98,0  |     |
| Transportowy Dozór Techniczny              |           |         |         |         |                  |           |       |       |    |       |     |
| Przychody                                  | 63,9      | 69,8    | 64,5    | 61,2    | 61,2             | 62,4      | 97,7  | 89,4  |    | 96,8  |     |
| Koszty                                     | 46,4      | 46,9    | 50,7    | 54,1    | 54,1             | 52,5      | 113,1 | 111,9 |    | 103,5 |     |
| Wynik finansowy brutto                     | 17,5      | 22,9    | 13,7    | 7,2     | 7,2              | 9,9       | 56,8  | 43,4  |    | 72,6  |     |



| Wyszczególnienie            | 2013      | 2014 | 2015 | 2016                |                  |           | 7:2   | 7:3   | 7:4   |
|-----------------------------|-----------|------|------|---------------------|------------------|-----------|-------|-------|-------|
|                             | Wykonanie |      |      | Ustawa <sup>1</sup> | Plan po zmianach | Wykonanie |       |       |       |
|                             | mln zł    |      |      |                     |                  |           | %     |       |       |
| 1                           | 2         | 3    | 4    | 5                   | 6                | 7         | 8     | 9     | 10    |
| Rzecznik Finansowy          |           |      |      |                     |                  |           |       |       |       |
| Przychody                   | 7,0       | 6,8  | 8,1  | 17,9                | 17,9             | 10,6      | 151,3 | 155,7 | 130,7 |
| Koszty                      | 7,0       | 6,8  | 8,1  | 17,9                | 17,9             | 10,6      | 151,3 | 155,7 | 130,7 |
| Wynik finansowy brutto      | 0,0       | 0,0  | 0,0  | 0,0                 | 0,0              | 0,0       | x     | x     | x     |
| Polskie Centrum Akredytacji |           |      |      |                     |                  |           |       |       |       |
| Przychody                   | 22,8      | 22,0 | 22,9 | 21,2                | 21,2             | 21,3      | 93,5  | 96,9  | 93,1  |
| Koszty                      | 19,7      | 18,3 | 20,0 | 21,0                | 20,9             | 20,9      | 106,0 | 114,1 | 104,4 |
| Wynik finansowy brutto      | 3,1       | 3,6  | 2,9  | 0,2                 | 0,3              | 0,4       | 14,2  | 12,2  | 15,2  |

<sup>1</sup> Ustawa budżetowa na rok 2016.

<sup>2</sup> 0,00 - kwota poniżej 50 tys. zł.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

## Aneks nr 8

### Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                  | 2013      | 2014     | 2015     | 2016                |                  |           | 7:2   |        |   | 7:3   | 7:4 |
|---------------------------------------------------|-----------|----------|----------|---------------------|------------------|-----------|-------|--------|---|-------|-----|
|                                                   | Wykonanie |          |          | Ustawa <sup>1</sup> | Plan po zmianach | Wykonanie |       |        |   | %     |     |
|                                                   |           |          |          |                     |                  |           |       |        |   |       |     |
|                                                   | 1         | 2        | 3        | 4                   | 5                | 6         | 7     | 8      | 9 | 10    |     |
| mln zł                                            |           |          |          |                     |                  |           |       |        |   |       |     |
| Agencje wykonawcze ogółem                         |           |          |          |                     |                  |           |       |        |   |       |     |
| Przychody                                         | 11.633,2  | 11.997,0 | 12.095,5 | 10.191,0            | 9.086,6          | 8.392,1   | 72,1  | 70,0   |   | 69,4  |     |
| w tym dotacja z budżetu                           | 5.736,0   | 5.890,4  | 6.953,8  | 5.848,9             | 5.805,2          | 5.491,9   | 95,7  | 93,2   |   | 79,0  |     |
| Koszty                                            | 10.016,8  | 8.147,0  | 9.589,0  | 8.397,5             | 8.346,5          | 7.690,5   | 76,8  | 94,4   |   | 80,2  |     |
| Wynik finansowy netto <sup>2</sup>                | 1.481,3   | 1.299,2  | 873,0    | 901,8               | 543,4            | -574,5    | x     | x      |   | x     |     |
| Agencje wykonawcze - dotowane                     |           |          |          |                     |                  |           |       |        |   |       |     |
| Przychody                                         | 6.938,8   | 7.261,0  | 8.415,2  | 7.025,2             | 7.304,5          | 6.696,4   | 96,5  | 92,2   |   | 79,6  |     |
| w tym dotacja z budżetu                           | 5.736,0   | 5.890,4  | 6.953,8  | 5.848,9             | 5.805,2          | 5.491,9   | 95,7  | 93,2   |   | 79,0  |     |
| Koszty                                            | 6.743,1   | 6.922,0  | 7.739,1  | 6.688,3             | 6.889,8          | 6.465,1   | 95,9  | 93,4   |   | 83,5  |     |
| Wynik finansowy netto                             | 86,8      | 195,4    | 545,4    | 279,9               | 345,6            | 137,0     | 157,8 | 70,1   |   | 25,1  |     |
| Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa |           |          |          |                     |                  |           |       |        |   |       |     |
| Przychody                                         | 1.713,3   | 1.700,0  | 1.926,0  | 1.766,1             | 1.644,0          | 1.535,4   | 89,6  | 90,3   |   | 79,7  |     |
| w tym dotacja z budżetu                           | 1.691,5   | 1.677,4  | 1.909,2  | 1.647,0             | 1.550,9          | 1.441,1   | 85,2  | 85,9   |   | 75,5  |     |
| Koszty                                            | 1.778,3   | 1.716,0  | 1.963,1  | 1.731,5             | 1.609,4          | 1.501,4   | 84,4  | 87,5   |   | 76,5  |     |
| Wynik finansowy netto                             | -65,0     | -15,9    | -37,0    | 34,6                | 34,6             | 33,9      | -52,2 | -213,4 |   | -91,7 |     |
| Agencja Rynku Rolnego                             |           |          |          |                     |                  |           |       |        |   |       |     |
| Przychody                                         | 345,7     | 379,6    | 385,3    | 392,1               | 376,8            | 360,3     | 104,2 | 94,9   |   | 93,5  |     |
| w tym dotacja z budżetu                           | 326,9     | 363,7    | 372,4    | 375,8               | 362,8            | 345,7     | 105,8 | 95,1   |   | 92,8  |     |
| Koszty                                            | 343,9     | 378,7    | 387,5    | 392,1               | 376,6            | 360,7     | 104,9 | 95,2   |   | 93,1  |     |
| Wynik finansowy netto                             | 1,8       | 0,9      | -3,2     | -                   | 0,3              | -1,4      | x     | x      |   | x     |     |
| Narodowe Centrum Nauki                            |           |          |          |                     |                  |           |       |        |   |       |     |
| Przychody                                         | 869,9     | 864,3    | 890,2    | 1.028,2             | 1.031,2          | 1.007,3   | 115,8 | 116,5  |   | 113,2 |     |
| w tym dotacja z budżetu                           | 869,3     | 863,6    | 889,4    | 1.022,8             | 1.025,8          | 1.005,2   | 115,6 | 116,4  |   | 113,0 |     |
| Koszty                                            | 869,9     | 864,3    | 890,1    | 1.027,9             | 1.030,9          | 1.007,3   | 115,8 | 116,5  |   | 113,2 |     |
| Wynik finansowy netto <sup>3</sup>                | 0,0       | 0,0      | 0,1      | 0,0                 | 0,0              | 0,0       | x     | x      |   | x     |     |

| Wyszczególnienie                                       | 2013      |         | 2014      |         | 2015    |         | 2016                |                  |           |    | 7:2 |    | 7:3 |    | 7:4 |    |
|--------------------------------------------------------|-----------|---------|-----------|---------|---------|---------|---------------------|------------------|-----------|----|-----|----|-----|----|-----|----|
|                                                        | Wykonanie |         | Wykonanie |         | mIn zł  |         | Ustawa <sup>1</sup> | Plan po zmianach | Wykonanie |    | 7   | 8  | 9   | 10 | 10  |    |
|                                                        |           |         |           |         |         |         |                     |                  |           |    |     |    |     |    |     |    |
| 1                                                      | 2         | 3       | 4         | 5       | 6       | 7       | 8                   | 9                | 10        | 11 | 12  | 13 | 14  | 15 | 16  | 17 |
| <b>Narodowe Centrum Badań i Rozwoju</b>                |           |         |           |         |         |         |                     |                  |           |    |     |    |     |    |     |    |
| Przychody                                              | 1.658,2   | 1.947,0 | 2.180,2   | 1.784,3 | 1.646,7 | 1.550,4 | 93,5                | 79,6             | 71,1      |    |     |    |     |    |     |    |
| w tym dotacja z budżetu                                | 1.604,0   | 1.726,5 | 1.873,0   | 1.709,9 | 1.637,7 | 1.543,8 | 96,2                | 89,4             | 82,4      |    |     |    |     |    |     |    |
| Koszty                                                 | 1.658,2   | 1.946,9 | 2.180,2   | 1.784,3 | 1.646,7 | 1.550,4 | 93,5                | 79,6             | 71,1      |    |     |    |     |    |     |    |
| Wynik finansowy netto                                  | 0,0       | 0,0     | 0,0       | -       | -       | 0,0     | x                   | x                | x         |    |     |    |     |    |     |    |
| <b>Agencja Rezerw Materiałowych</b>                    |           |         |           |         |         |         |                     |                  |           |    |     |    |     |    |     |    |
| Przychody                                              | 233,3     | 287,5   | 517,7     | 134,9   | 564,8   | 499,9   | 214,3               | 173,9            | 96,6      |    |     |    |     |    |     |    |
| w tym dotacja z budżetu                                | 102,7     | 104,2   | 489,1     | 109,7   | 191,7   | 177,3   | 172,6               | 170,1            | 36,2      |    |     |    |     |    |     |    |
| Koszty                                                 | 282,0     | 264,0   | 127,6     | 142,0   | 494,3   | 435,0   | 154,3               | 164,8            | 340,9     |    |     |    |     |    |     |    |
| Wynik finansowy netto                                  | -48,8     | 23,6    | 390,1     | -7,0    | 70,5    | 49,6    | -101,6              | 210,1            | 12,7      |    |     |    |     |    |     |    |
| <b>Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości</b>       |           |         |           |         |         |         |                     |                  |           |    |     |    |     |    |     |    |
| Przychody                                              | 699,5     | 705,7   | 1.087,4   | 496,4   | 546,4   | 503,1   | 71,9                | 71,3             | 46,3      |    |     |    |     |    |     |    |
| w tym dotacja z budżetu                                | 495,8     | 547,7   | 800,3     | 347,9   | 347,9   | 292,0   | 58,9                | 53,3             | 36,5      |    |     |    |     |    |     |    |
| Koszty                                                 | 698,7     | 705,3   | 1.087,3   | 496,4   | 546,4   | 502,8   | 72,0                | 71,3             | 46,2      |    |     |    |     |    |     |    |
| Wynik finansowy netto                                  | 0,6       | 0,0     | 0,1       | -       | -       | 0,3     | 50,0                | x                | 300,0     |    |     |    |     |    |     |    |
| <b>Agencja Mienia Wojskowego<sup>4</sup></b>           |           |         |           |         |         |         |                     |                  |           |    |     |    |     |    |     |    |
| Przychody                                              | 199,5     | 182,4   | 213,9     | 1.341,2 | 1.405,5 | 1.161,7 | x                   | x                | x         |    |     |    |     |    |     |    |
| w tym dotacja z budżetu                                | 0,1       | 0,2     | 0,0       | 596,1   | 648,2   | 648,1   | x                   | x                | x         |    |     |    |     |    |     |    |
| Koszty                                                 | 110,6     | 92,9    | 111,5     | 1.032,1 | 1.096,4 | 1.026,1 | x                   | x                | x         |    |     |    |     |    |     |    |
| Wynik finansowy netto                                  | 5,1       | -15,6   | 8,9       | 252,4   | 240,4   | 57,7    | x                   | x                | x         |    |     |    |     |    |     |    |
| <b>Centralny Ośrodek Badań Odmian Roślin Uprawnych</b> |           |         |           |         |         |         |                     |                  |           |    |     |    |     |    |     |    |
| Przychody                                              | 69,3      | 82,5    | 73,0      | 72,5    | 78,2    | 68,9    | 99,4                | 83,5             | 94,3      |    |     |    |     |    |     |    |
| w tym dotacja z budżetu                                | 29,1      | 36,3    | 31,6      | 30,6    | 30,6    | 30,6    | 105,2               | 84,3             | 96,8      |    |     |    |     |    |     |    |
| Koszty                                                 | 67,4      | 76,7    | 70,3      | 72,6    | 78,2    | 71,6    | 106,2               | 93,3             | 101,8     |    |     |    |     |    |     |    |
| Wynik finansowy netto                                  | 1,6       | 4,4     | 2,6       | -0,1    | -0,1    | -2,8    | -175,0              | -63,6            | -107,7    |    |     |    |     |    |     |    |

| Wyszczególnienie                      | 2013      | 2014    | 2015    | 2016             |           |         | 7:2  | 7:3   | 7:4   |
|---------------------------------------|-----------|---------|---------|------------------|-----------|---------|------|-------|-------|
|                                       | Wykonanie |         | Ustawa¹ | Plan po zmianach | Wykonanie |         |      |       |       |
|                                       |           |         |         |                  |           | mln zł  |      |       |       |
|                                       | 1         | 2       | 3       | 4                | 5         | 6       | 7    | 8     | 9     |
| Polska Agencja Kosmiczna              |           |         |         |                  |           |         |      |       |       |
| Przychody                             | -         | -       | 2,8     | 9,5              | 11,1      | 9,4     | x    | x     | 336,1 |
| w tym dotacja z budżetu               | -         | -       | 2,7     | 9,1              | 9,7       | 8,1     | x    | x     | 300,0 |
| Koszty                                | -         | -       | 2,8     | 9,5              | 11,1      | 9,7     | x    | x     | 346,4 |
| Wynik finansowy netto                 | -         | -       | -0,1    | -                | -         | -0,3    | x    | x     | 310,0 |
| Agencja wykonawcza - niedotowana      |           |         |         |                  |           |         |      |       |       |
| Przychody                             | 4.694,4   | 4.736,0 | 3.680,3 | 3.165,8          | 1.782,1   | 1.695,7 | 36,1 | 35,8  | 46,1  |
| Koszty                                | 3.273,7   | 1.225,0 | 1.849,9 | 1.709,2          | 1.456,7   | 1.225,4 | 37,4 | 100,0 | 66,2  |
| Wynik finansowy netto                 | 1.394,5   | 1.103,8 | 327,6   | 621,9            | 197,8     | -711,5  | x    | x     | x     |
| Agencja Nieruchomości Rolnych         |           |         |         |                  |           |         |      |       |       |
| Przychody                             | 289,5     | 375,5   | 269,6   | 268,4            | 280,2     | 273,7   | 94,5 | 72,9  | 101,5 |
| Koszty                                | 265,3     | 350,0   | 241,7   | 267,2            | 278,2     | 251,2   | 94,7 | 71,8  | 103,9 |
| Wynik finansowy netto                 | -2,1      | 2,8     | 4,5     | 0,0              | 0,8       | -6,0    | x    | x     | x     |
| Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa |           |         |         |                  |           |         |      |       |       |
| Przychody                             | 4.404,9   | 4.360,5 | 3.410,7 | 2.897,4          | 1.501,9   | 1.422,0 | 32,3 | 32,6  | 41,7  |
| Koszty                                | 3.008,4   | 875,0   | 1.608,2 | 1.442,0          | 1.178,5   | 974,2   | 32,4 | 111,3 | 60,6  |
| Wynik finansowy netto                 | 1.396,6   | 1.101,0 | 323,1   | 621,9            | 197,0     | -705,5  | x    | x     | x     |

<sup>1</sup> Ustawa budżetowa na rok 2016

<sup>2</sup> Wynik finansowy netto, tj. po uwzględnieniu obowiązkowych obciążeń

<sup>3</sup> 0,0 - kwota poniżej 50 tys. zł

<sup>4</sup> Od 1 października 2015 r. połączono Agencję Mieszkaniową z Agencją Mienia Wojskowego na mocy ustawy z 10 lipca 2015 r. tworząc jedną agencję pod szyldem Agencja Mienia Wojskowego

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

## Aneks nr 9

Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2013–2016

| Wyszczególnienie                                                                                                                  | 2013      | 2014  | 2015  | 2016                |                  |           | 7:2   |       | 7:3   | 7:4 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|-------|---------------------|------------------|-----------|-------|-------|-------|-----|
|                                                                                                                                   | Wykonanie |       |       | Ustawa <sup>1</sup> | Plan po zmianach | Wykonanie |       |       |       |     |
|                                                                                                                                   | mln zł    |       |       |                     |                  |           | %     |       |       |     |
| 1                                                                                                                                 | 2         | 3     | 4     | 5                   | 6                | 7         | 8     | 9     | 10    |     |
| <b>IGB ogółem</b>                                                                                                                 |           |       |       |                     |                  |           |       |       |       |     |
| Przychody,                                                                                                                        | 810,5     | 894,3 | 864,2 | 900,9               | 866,6            | 808,7     | 99,8  | 90,4  | 93,6  |     |
| w tym dotacja z budżetu                                                                                                           | 144,7     | 137,0 | 129,7 | 172,4               | 112,9            | 112,9     | 78,0  | 82,4  | 87,0  |     |
| Koszty                                                                                                                            | 819,7     | 907,0 | 870,3 | 931,5               | 893,9            | 814,8     | 99,4  | 89,4  | 93,6  |     |
| Wynik finansowy netto                                                                                                             | -15,9     | -16,8 | -9,8  | -31,7               | -28,5            | -9,2      | 58,0  | 54,8  | 94,3  |     |
| <b>Instytucje realizujące zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych ogółem</b> |           |       |       |                     |                  |           |       |       |       |     |
| Przychody,                                                                                                                        | 266,5     | 342,0 | 306,9 | 288,2               | 324,9            | 308,5     | 115,8 | 90,2  | 100,5 |     |
| w tym dotacja z budżetu                                                                                                           | 0,1       | 0,0   | 0,0   | 0,0                 | 0,0              | 0,0       | 0,0   | x     | x     |     |
| Koszty                                                                                                                            | 266,8     | 334,3 | 300,1 | 286,8               | 323,5            | 300,2     | 112,5 | 89,8  | 100,0 |     |
| Wynik finansowy netto                                                                                                             | -0,6      | 6,2   | 5,1   | 1,0                 | 1,0              | 6,6       | x     | 106,5 | 128,9 |     |
| <b>Zachodnia Instytucja Gospodarki Budżetowej PIAST</b>                                                                           |           |       |       |                     |                  |           |       |       |       |     |
| Przychody                                                                                                                         | 32,7      | 37,7  | 35,7  | 39,9                | 39,9             | 39,2      | 119,9 | 104,0 | 109,8 |     |
| Koszty                                                                                                                            | 33,7      | 36,7  | 35,7  | 39,9                | 39,9             | 38,5      | 114,2 | 104,9 | 107,8 |     |
| Wynik finansowy netto                                                                                                             | -1,0      | 0,9   | 0,0   | 0,0                 | 0,0              | 0,8       | x     | 88,9  | x     |     |
| <b>Bałtycka IGB BAL TICA</b>                                                                                                      |           |       |       |                     |                  |           |       |       |       |     |
| Przychody                                                                                                                         | 83,9      | 93,8  | 82,3  | 82,6                | 82,6             | 73,7      | 87,8  | 78,6  | 89,6  |     |
| Koszty                                                                                                                            | 83,8      | 92,1  | 79,8  | 82,2                | 82,2             | 72,9      | 87,0  | 79,2  | 91,4  |     |
| Wynik finansowy netto                                                                                                             | 0,1       | 1,1   | 1,7   | 0,3                 | 0,3              | 0,2       | x     | 18,2  | 11,8  |     |
| <b>Pomorska IGB POMERANIA</b>                                                                                                     |           |       |       |                     |                  |           |       |       |       |     |
| Przychody                                                                                                                         | 64,7      | 98,3  | 87,6  | 70,2                | 98,5             | 102,9     | 159,0 | 104,7 | 117,5 |     |
| Koszty                                                                                                                            | 64,7      | 94,6  | 82,7  | 69,2                | 97,5             | 96,8      | 149,6 | 102,3 | 117,0 |     |
| Wynik finansowy netto                                                                                                             | -0,1      | 3,2   | 4,5   | 0,7                 | 0,7              | 5,2       | x     | 162,5 | 115,6 |     |

| Wyszczególnienie                                  | 2013      | 2014  | 2015  | 2016    |                  |           | 7:2   | 7:3   | 7:4   |
|---------------------------------------------------|-----------|-------|-------|---------|------------------|-----------|-------|-------|-------|
|                                                   | Wykonanie |       |       | Ustawa¹ | Plan po zmianach | Wykonanie |       |       |       |
|                                                   |           |       |       |         |                  |           |       |       |       |
|                                                   | mln zł    |       |       |         |                  |           |       |       |       |
| 1                                                 | 2         | 3     | 4     | 5       | 6                | 7         | 8     | 9     | 10    |
| Mazowiecka IGB MAZOVIA                            |           |       |       |         |                  |           |       |       |       |
| Przychody                                         | 38,1      | 53,1  | 53,3  | 55,2    | 55,2             | 44,5      | 116,8 | 83,8  | 83,5  |
| w tym dotacja z budżetu                           | 0,1       | 0,0   | 0,0   | 0,0     | 0,0              | 0,0       | 0,0   | x     | x     |
| Koszty                                            | 37,5      | 52,0  | 52,0  | 55,2    | 55,2             | 43,4      | 115,7 | 83,5  | 83,5  |
| Wynik finansowy netto                             | 0,4       | 0,9   | 1,0   | 0,0     | 0,0              | 0,8       | 200,0 | 88,9  | 80,0  |
| Podkarpacka IGB CARPATIA                          |           |       |       |         |                  |           |       |       |       |
| Przychody                                         | 47,1      | 59,1  | 47,9  | 40,3    | 48,7             | 48,2      | 102,3 | 81,6  | 100,6 |
| Koszty                                            | 47,1      | 59,0  | 50,1  | 40,3    | 48,7             | 48,6      | 103,2 | 82,4  | 97,0  |
| Wynik finansowy netto                             | 0,0       | 0,1   | -2,2  | 0,0     | 0,0              | -0,4      | x     | x     | 18,2  |
| Pozostałe instytucje gospodarki budżetowej ogółem |           |       |       |         |                  |           |       |       |       |
| Przychody                                         | 544,0     | 552,3 | 557,3 | 612,7   | 541,7            | 500,2     | 91,9  | 90,6  | 89,8  |
| w tym dotacja z budżetu                           | 144,6     | 137,0 | 129,7 | 172,4   | 112,9            | 112,9     | 78,1  | 82,4  | 87,0  |
| Koszty                                            | 551,7     | 572,6 | 570,2 | 644,7   | 570,4            | 514,6     | 93,3  | 89,9  | 90,2  |
| Wynik finansowy netto                             | -14,8     | -22,8 | -14,9 | -32,8   | -29,6            | -15,8     | 106,9 | 69,4  | 106,2 |
| Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta RP          |           |       |       |         |                  |           |       |       |       |
| Przychody                                         | 47,1      | 51,3  | 47,1  | 49,0    | 53,0             | 51,0      | 108,3 | 99,4  | 108,3 |
| Koszty                                            | 45,4      | 49,2  | 45,0  | 48,2    | 52,0             | 49,1      | 108,1 | 99,8  | 109,1 |
| Wynik finansowy netto                             | 1,3       | 1,7   | 1,6   | 0,7     | 0,8              | 1,5       | 115,4 | 88,2  | 93,8  |
| Centralny Ośrodek Sportu                          |           |       |       |         |                  |           |       |       |       |
| Przychody                                         | 101,1     | 117,6 | 123,1 | 103,7   | 128,5            | 124,8     | 123,4 | 106,1 | 101,4 |
| w tym dotacja z budżetu                           | 23,0      | 23,9  | 23,3  | 23,3    | 23,3             | 23,3      | 101,3 | 97,5  | 100,0 |
| Koszty                                            | 116,6     | 130,3 | 131,0 | 112,1   | 136,9            | 132,9     | 114,0 | 102,0 | 101,5 |
| Wynik finansowy netto                             | -15,5     | -12,7 | -8,0  | -8,5    | -8,5             | -8,2      | 52,9  | 64,6  | 102,5 |

| Wyszczególnienie                                             | 2013      | 2014  | 2015  | 2016    |                  |           | 7:2   | 7:3   | 7:4   |
|--------------------------------------------------------------|-----------|-------|-------|---------|------------------|-----------|-------|-------|-------|
|                                                              | Wykonanie |       |       | Ustawa¹ | Plan po zmianach | Wykonanie |       |       |       |
|                                                              | mIn zł    |       |       |         |                  |           |       |       |       |
| 1                                                            | 2         | 3     | 4     | 5       | 6                | 7         | 8     | 9     | 10    |
| Centrum Usług Wspólnych                                      |           |       |       |         |                  |           |       |       |       |
| Przychody                                                    | 38,5      | 40,3  | 44,7  | 42,1    | 39,5             | 41,5      | 107,8 | 103,0 | 92,8  |
| Koszty                                                       | 64,2      | 62,0  | 60,2  | 70,1    | 60,4             | 50,6      | 78,8  | 81,6  | 84,¹  |
| Wynik finansowy netto                                        | -25,7     | -21,7 | -15,5 | -28,0   | -21,0            | -9,2      | 35,8  | 42,4  | 59,4  |
| Centrum Usług Logistycznych                                  |           |       |       |         |                  |           |       |       |       |
| Przychody                                                    | 42,9      | 40,4  | 37,4  | 45,1    | 45,1             | 40,6      | 94,6  | 100,5 | 108,3 |
| Koszty                                                       | 44,6      | 38,0  | 35,4  | 43,6    | 43,6             | 38,3      | 85,9  | 100,8 | 108,2 |
| Wynik finansowy netto                                        | -1,8      | 2,3   | 1,9   | 1,2     | 1,2              | 1,7       | x     | 60,9  | 73,7  |
| Profilaktyczny Dom Zdrowia w Juracie                         |           |       |       |         |                  |           |       |       |       |
| Przychody                                                    | 1,3       | 1,6   | 1,6   | 1,6     | 1,6              | 1,7       | 130,8 | 106,3 | 106,3 |
| Koszty                                                       | 1,4       | 1,5   | 1,4   | 1,6     | 1,6              | 1,5       | 107,¹ | 100,0 | 107,¹ |
| Wynik finansowy netto                                        | -0,1      | 0,1   | 0,1   | 0,0     | 0,0              | 0,1       | x     | 100,0 | x     |
| Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego |           |       |       |         |                  |           |       |       |       |
| Przychody                                                    | 161,5     | 187,7 | 182,8 | 252,3   | 135,5            | 136,6     | 84,6  | 72,8  | 74,7  |
| w tym dotacja z budżetu                                      | 121,6     | 113,¹ | 106,4 | 149,¹   | 89,6             | 89,6      | 73,7  | 79,2  | 84,2  |
| Koszty                                                       | 162,¹     | 186,8 | 182,3 | 252,¹   | 135,3            | 135,4     | 83,5  | 72,5  | 74,3  |
| Wynik finansowy netto                                        | -0,6      | 0,9   | 0,6   | 0,2     | 0,2              | 1,1       | x     | 122,2 | 183,3 |
| Centralny Ośrodek Informatyki                                |           |       |       |         |                  |           |       |       |       |
| Przychody                                                    | 132,3     | 91,6  | 90,8  | 86,¹    | 103,8            | 81,2      | 61,4  | 88,6  | 89,4  |
| Koszty                                                       | 100,3     | 85,7  | 87,3  | 85,9    | 106,4            | 83,8      | 83,5  | 97,8  | 96,0  |
| Wynik finansowy netto                                        | 25,9      | 4,5   | 2,7   | 0,2     | -2,6             | -2,4      | x     | x     | x     |



| Wyszczególnienie                                             | 2013      | 2014 | 2015 | 2016    |                  |           | 7:2   | 7:3   | 7:4   |
|--------------------------------------------------------------|-----------|------|------|---------|------------------|-----------|-------|-------|-------|
|                                                              | Wykonanie |      |      | Ustawa¹ | Plan po zmianach | Wykonanie |       |       |       |
|                                                              | mln zł    |      |      |         |                  |           |       |       |       |
| 1                                                            | 2         | 3    | 4    | 5       | 6                | 7         | 8     | 9     | 10    |
| Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej |           |      |      |         |                  |           |       |       |       |
| Przychody                                                    | 10,3      | 8,0  | 8,4  | 8,8     | 9,5              | 9,0       | 87,4  | 112,5 | 107,1 |
| Koszty                                                       | 10,1      | 7,9  | 8,3  | 8,7     | 9,4              | 9,0       | 89,1  | 113,9 | 108,4 |
| Wynik finansowy netto                                        | 0,1       | 0,1  | 0,1  | 0,1     | 0,1              | 0,0       | x     | x     | x     |
| Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS                   |           |      |      |         |                  |           |       |       |       |
| Przychody                                                    | 1,9       | 5,4  | 11,8 | 16,5    | 16,5             | 5,2       | 273,7 | 96,3  | 44,1  |
| Koszty                                                       | 1,9       | 5,4  | 11,8 | 16,5    | 16,5             | 5,7       | 300,0 | 105,6 | 48,3  |
| Wynik finansowy netto                                        | 0,0       | 0,0  | 0,0  | 0,0     | 0,0              | -0,6      | x     | x     | x     |
| Centrum Zakupów dla Sądownictwa                              |           |      |      |         |                  |           |       |       |       |
| Przychody                                                    | 7,1       | 8,4  | 9,5  | 7,5     | 8,7              | 8,7       | 122,5 | 103,6 | 91,6  |
| Koszty                                                       | 5,1       | 5,9  | 7,6  | 5,9     | 8,3              | 8,3       | 162,7 | 140,7 | 109,2 |
| Wynik finansowy netto                                        | 1,6       | 2,0  | 1,5  | 1,3     | 0,2              | 0,2       | 12,5  | 10,0  | 13,3  |

<sup>1</sup> Ustawa budżetowa na rok 2016.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

## Aneks nr 10

### Metodyka kontroli budżetowej

Kontrola budżetowa została przeprowadzona zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli, z zastosowaniem metod i technik kontrolnych zgodnych z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej<sup>1</sup> oraz standardami kontroli Najwyższej Izby Kontroli i wytycznymi metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa<sup>2</sup>.

Zakres i szczegółowość kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. były zróżnicowane dla poszczególnych jednostek objętych kontrolą.

Realizacja dochodów budżetowych kontrolowana była w 12 częściach budżetu państwa o planowanych na 2016 r. dochodach przekraczających 250 mln zł<sup>3</sup> oraz w pięciu częściach budżetu państwa, losowo wybranych przed rozpoczęciem czynności kontrolnych, których plan dochodów nie przekraczał 250 mln zł.

W pozostałych częściach budżetu państwa kontrola została ograniczona do analizy porównawczej danych dotyczących realizacji w 2016 r. planu dochodów budżetowych i należności z wynikami roku ubiegłego.

Kontrola wydatków we wszystkich częściach budżetu państwa ukierunkowana została na prawidłowość wydatkowania środków oraz realizację celów i mierników wynikających z zadaniowego układu wydatków.

Badanie wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym, obejmujące realizację założonych celów, prawidłowość określenia mierników<sup>4</sup> oraz uzyskanie planowanych wartości tych mierników przyjętych do pomiaru stopnia realizacji celów, przeprowadzone zostało w 37 częściach budżetu państwa, w tym w 16 województwach na wybranej próbie 17 zadań w ramach 12 funkcji budżetu zadaniowego. W pozostałych częściach budżetu państwa – na podstawie jednego zadania dobrego w sposób celowy, na które zaplanowano najwyższą kwotę wydatków.

Doboru próby do badania wydatków pod względem kryteriów określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli dokonano częściowo losowo i częściowo w sposób celowy.

U dysponentów części budżetu państwa szczegółowym badaniem objęto wydatki na dotacje i subwencje, natomiast u dysponentów niższego stopnia wydatki w pozostałych grupach ekonomicznych<sup>5</sup>, tj. wydatki bieżące jednostek budżetowych (pozapłacowe), świadczenia na rzecz osób fizycznych<sup>6</sup> i wydatki majątkowe.

<sup>1</sup> Międzynarodowe standardy rewizji finansowej były stosowane w zakresie w jakim możliwe było ich wykorzystanie do kontroli wykonania budżetu państwa.

<sup>2</sup> <https://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>.

<sup>3</sup> Dochody w tych częściach stanowiły 98% dochodów ogółem planowanych na 2016 r.

<sup>4</sup> Badanie w tym zakresie obejmowało tylko podmioty wiodące w realizacji poszczególnych zadań budżetowych, w tym ministrów kierujących działami administracji rządowej.

<sup>5</sup> Uwzględniających wydatki w grupie Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

<sup>6</sup> Szczegółowe badanie wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych przeprowadzone zostało w pięciu częściach budżetowych, których wydatki wykonane w 2015 r. stanowiły blisko 88% wydatków tej grupy, tj. w częściach: Sprawy wewnętrzne, Obrona narodowa, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Sprawiedliwość i Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.

Wydatki na dotacje i subwencje skontrolowane były pod kątem prawidłowości udzielenia dotacji i subwencji oraz nadzoru i kontroli nad ich wykorzystaniem. Jednocześnie w wybranych jednostkach bezpośrednio wykorzystujących dotacje przeprowadzona została kontrola prawidłowości ich wykorzystania oraz uzyskanych rezultatów i efektów rzeczowych.

Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych, wyrażające opinię Najwyższej Izby Kontroli w sprawie wiarygodności rozliczeń budżetu państwa i budżetu środków europejskich, analogicznie jak w dwóch ostatnich latach, oparto na wynikach kontroli:

- ksiąg rachunkowych w 10 częściach budżetowych o najwyższych kwotach wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich zrealizowanych w 2015 r. (powyżej 15 mld zł) oraz w 10 częściach losowo wybranych przed rozpoczęciem czynności kontrolnych spośród pozostałych części, z wyłączeniem części kontrolowanych w tym zakresie w latach 2014-2015; Poprawność i kompletność ksiąg rachunkowych oceniona została zgodnie z wytycznymi standardów międzynarodowych;
- zgodności sprawozdań sporządzonych na dzień 31 grudnia 2016 r. z ewidencją księgową we wszystkich kontrolowanych jednostkach;
- wybranych elementów systemu kontroli zarządczej w zakresie prowadzonych ksiąg rachunkowych i sporządzanych sprawozdań.

Do wylosowania wspomnianych wyżej 20 części wykorzystano bazę danych z Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. sprawdzono także prowadzoną przez Ministerstwo Finansów dokumentację dotyczącą przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską oraz wykonanie budżetu państwa w zakresie środków własnych Unii Europejskiej. Stopień realizacji programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi kontrolowany był: w Ministerstwie Rozwoju, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz u dysponentów trzeciego stopnia wykorzystujących te środki.

W wybranych do kontroli państwowych funduszach celowych, agencjach wykonawczych i państwowych osobach prawnych zakres przedmiotowy kontroli obejmował:

- wykonanie planów finansowych,
- legalność i rzetelność wprowadzania zmian w planie dochodów/przychodów i wydatków/kosztów,
- pozyskiwanie dochodów/przychodów własnych i skuteczność egzekwowania należności,
- legalność wydatków/kosztów oraz efekty rzeczowe wydatkowania środków na realizację ustawowych zadań i ich zgodność z celami,
- stopień realizacji głównych zadań,
- sposób gospodarowania wolnymi środkami.

Zakres kontroli w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego obejmował wykonywanie zadań związanych z obsługą budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W Narodowym Banku Polskim kontrolą objęto także wybrane aspekty gospodarki własnej.

Oceny ogólne wykonania w 2016 r. budżetu państwa w poszczególnych częściach, wykonania planu finansowego państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych formułowane były według następującej skali ocen: pozytywna, negatywna, a w przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria żadnej z tych ocen stosowano ocenę opisową. Szczegółowe kryteria oceny zostały przedstawione w aneksie 5.