



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
KBF.461.001.2019

Druk nr 3539

Warszawa, 14 czerwca 2019 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 2018 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 2019 poz. 489), przedkłada:

- Informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w poszczególnych częściach budżetu państwa,
- Informacje o wynikach kontroli realizacji w 2018 r. planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że odpowiednia liczba egzemplarzy *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 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 7 czerwca 2019 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2018

Na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489), Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po zapoznaniu się z „Analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 roku”,

wyraża pozytywną opinię w przedmiocie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za 2018 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 2018.
2. Dochody budżetu państwa wyniosły 380,0 mld zł i były o 6,8% wyższe niż prognozowano. Wydatki budżetu państwa, łącznie z wydatkami niewygasającymi, wyniosły 390,5 mld zł i były o 1,7% niższe od limitu ustawowego. Deficyt budżetu państwa wyniósł 10,4 mld zł i ukształtował się o 74,9% poniżej kwoty planowanej w ustawie budżetowej (41,5 mld zł).

Dochody budżetu środków europejskich zostały wykonane w kwocie 63,3 mld zł i stanowiły 97,8% planu po zmianach. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 66,9 mld zł, tj. 83,3% limitu określonego w ustawie budżetowej. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 3,5 mld zł i był niższy od planu o 11,9 mld zł.

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 443,4 mld zł i były o 45,4 mld zł (11,4%) wyższe od dochodów zrealizowanych w 2017 r. (398,0 mld zł). Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 457,3 mld zł i były o 33,5 mld zł (7,9%) wyższe od wydatków poniesionych w 2017 r. Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 13,9 mld zł i był o 11,8 mld zł (45,9%) niższy od deficytu zrealizowanego w 2017 r.

W budżecie państwa i w budżecie środków europejskich w 2018 r. zaplanowano w rezerwach celowych, po uwzględnieniu zwiększenia planu rezerw w trakcie roku budżetowego, środki na wydatki w kwocie 73,2 mld zł, tj. w wysokości 16,0% limitu wydatków obydwu budżetów. Rozdysponowano kwotę 59,1 mld zł, tj. 80,7% planu. Kwota niewykorzystanych środków z rezerw celowych w budżecie państwa w 2018 r. wyniosła 3,2 mld zł, a w budżecie środków europejskich 10,9 mld zł.

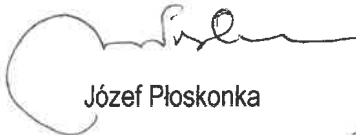
3. Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. przekazuje rzetelny obraz wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Kwoty dochodów, wydatków i deficytów podane w tym sprawozdaniu stanowią sumę kwot wykazanych w sprawozdaniach budżetowych dysponentów części. Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości w sprawozdaniach zostały przez dysponentów usunięte lub nie miały istotnego znaczenia dla wiarygodności sprawozdania jako całości.
4. Rok 2018 był trzecim rokiem, w którym odnotowywano wzrost relacji dochodów podatkowych sektora finansów publicznych do PKB, osiągając poziom 20,7% wobec 19,8% w 2017 r. Dochody podatkowe budżetu państwa wyniosły w 2018 r. 349,4 mld zł i były o 10,8% wyższe niż w roku poprzednim. Wzrost dochodów podatkowych budżetu państwa był, obok dobrej sytuacji makroekonomicznej, wynikiem wprowadzenia wielu działań uszczelniających system podatkowy. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na wysoki stan zaległości podatkowych na koniec 2018 r. w kwocie 101,1 mld zł, a także niską relację kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do ogólnej kwoty zaległości podatkowych, która wyniosła 3,8% na koniec 2018 r., podobnie jak w 2017 r. (3,6%).

5. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie 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, których plany zostały ujęte w ustawie budżetowej.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, biorąc pod uwagę wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., przeprowadzonej w 267 jednostkach, wskazuje na konieczność:

- skutecznego egzekwowania zaległości podatkowych oraz przeciwdziałania ich narastaniu,
- doskonalenia metod planowania wydatków, w tym środków ujętych w rezerwach celowych oraz wydatków majątkowych,
- kontynuacji przeglądów wydatków oraz wykorzystywania ich wyników przy opracowywaniu ustaw budżetowych.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI



Józef Płoskonka

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI



Krzysztof Kwiatkowski





Nr ewid. 111/2019/P/19/001/KBF

Nr ewid. 112/2019/P/19/002/KBF

ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2018 ROKU

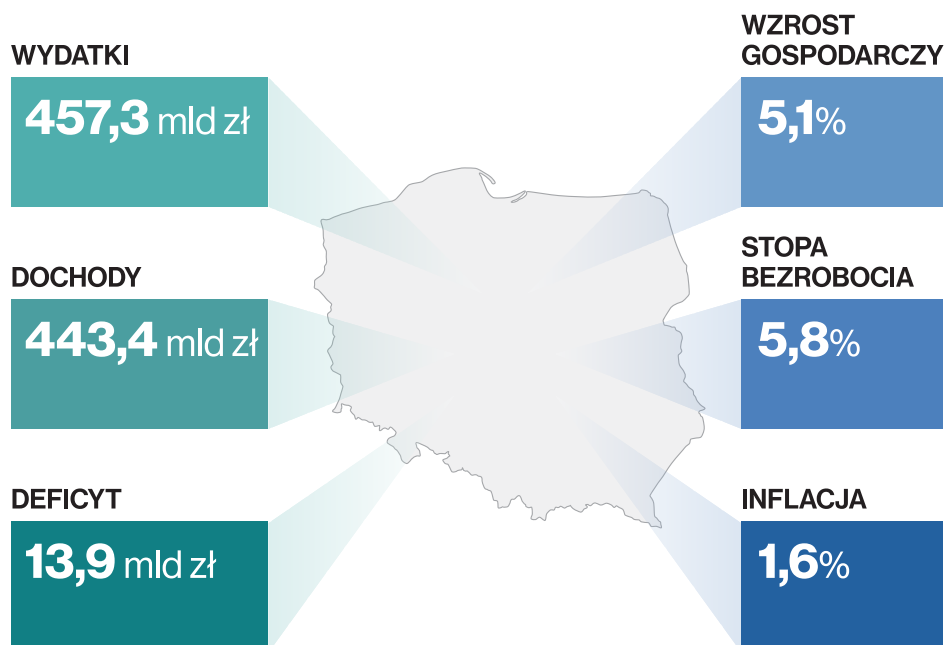


Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Zatwierdzona przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 7 czerwca 2019 roku



SPIS TREŚCI

I. WSTĘP	1
II. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI	7
III. OPRACOWANIE USTAWY BUDŻETOWEJ I AKTÓW PRAWNYCH ZWIĄZANYCH Z TĄ USTAWĄ	27
1. Przygotowanie projektu ustawy budżetowej	27
2. Uchwalenie ustawy budżetowej	32
IV. WARUNKI WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ	37
1. Sytuacja gospodarcza na świecie	37
2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce	40
3. Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2018	51
4. Realizacja wybranych celów strategicznych	55
V. REALIZACJA USTAWY BUDŻETOWEJ	63
1. Zbiorcze dane o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich	64
2. Działania Rady Ministrów i Ministra Finansów	72
3. Bankowa obsługa budżetu państwa i budżetu środków europejskich	83
VI. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH	85
1. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich	85
2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	114
3. Budżety wojewodów	173
4. Zatrudnienie i wynagrodzenia	188
5. Wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz finansowanie potrzeb pożyczkowych	199
6. Środki z Funduszu Dopłat	216
VII. WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ	219
1. Państwowe fundusze celowe	221
2. Państwowe osoby prawne	238
3. Agencje wykonawcze	245
4. Instytucje gospodarki budżetowej	252
VIII. OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH	255
1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej	255
2. Księgi rachunkowe	257
3. Sprawozdawczość budżetowa	260

IX. ROZLICZENIA BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W UKŁADZIE ZADANIOWYM.....	265
X. DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY	281
1. Dług Skarbu Państwa	281
2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa.....	286
3. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa.....	289
4. Państwowy dług publiczny	291
5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	293
XI. DOCHODY I WYDATKI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH.....	297
1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa	298
2. Sytuacja finansowa podsektorów sektora finansów publicznych	313
XII. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ	325

ANEKSY

Zapewnienie obiektywnych informacji o stanie państwa i jego funkcjonowaniu, w tym o prawidłowości gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, jest jednym z podstawowych zadań Najwyższej Izby Kontroli, będącej naczelnym organem kontroli państwowej. Kluczowym dokumentem służącym realizacji tego celu jest sporządzana rokrocznie analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej.

W *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 roku* zaprezentowano ocenę wykonania budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych ujętych w ustawie budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r.¹, jak również ocenę skuteczności działań Narodowego Banku Polskiego związanych z realizacją założeń polityki pieniężnej². W dokumencie tym przedstawiono ponadto sytuację sektora finansów publicznych.

1. Podstawa prawna

Najwyższa Izba Kontroli, wypełniając obowiązek wynikający z art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, przedkłada Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Zadanie to wynika również z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴.

Niniejszy dokument wraz z uchwaloną przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli opinią w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów – obok sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej – stanowią podstawę dla Sejmu do dokonania oceny wydatkowania środków publicznych oraz podjęcia decyzji w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów.

2. Układ tekstu i źródła informacji

Analiza składa się z dwunastu rozdziałów, w których przedstawiono uwarunkowania, przebieg, wyniki oraz efekty wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w roku 2018.

W rozdziale pierwszym przedstawione zostały założenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. oraz zakres podmiotowy i rzeczowy kontroli, w tym kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej.

Najważniejsze ustalenia, oceny, uwagi i wnioski wynikające z analizy sposobu planowania i wykonania ustawy budżetowej oraz założeń polityki pieniężnej na rok 2018 przedstawiono w rozdziale drugim. W rozdziale tym zawarto również opinię o sprawozdaniach budżetowych, oraz ujęto wykaz najczęściej występujących nieprawidłowości.

¹ Dz.U. poz. 291.

² Uchwała nr 5/2017 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 19 września 2017 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2018 (M.P. poz. 912).

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

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 489.

Proces planowania i uchwalenia ustawy budżetowej na rok 2018 przedstawiono w rozdziale trzecim, a uwarunkowania społeczno-gospodarcze wykonania budżetu państwa, w tym realizację założeń makroekonomicznych przyjętych do ustawy budżetowej na rok 2018, jak i realizację wybranych celów strategicznych⁵ w rozdziale czwartym.

Rozdział piąty poświęcono omówieniu zagadnień ogólnych dotyczących wykonania ustawy budżetowej, w tym działaniom podejmowanym przez Ministra Finansów oraz Radę Ministrów w ramach zarządzania realizacją budżetu, a także jego płynnością. Omówiono w nim również najważniejsze zagadnienia związane z bankową obsługą budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich.

W rozdziale szóstym zaprezentowano wyniki szczegółowej analizy wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Omówiono w nim również przebieg i efekty realizacji budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym dotyczące:

- wykonania głównych rodzajów dochodów i wydatków, z wyodrębnieniem budżetów wojewodów,
- zatrudnienia i wynagrodzenia,
- działań podejmowanych w celu zmniejszenia deficytu budżetu państwa, jak również sposobów i efektów zarządzania płynnością.

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

Rozdział ósmy zawiera ocenę ksiąg rachunkowych oraz opinię o wiarygodności i rzetelności danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych jak i w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.*

Wyniki analizy rozliczenia budżetu w układzie zadaniowym przedstawiono w rozdziale dziewiątym, natomiast w rozdziale dziesiątym zaprezentowano analizę kształtowania się długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego, długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz stanu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa.

Rozdział jedenasty zawiera rozliczenie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, w tym w ujęciu działowym, jak również wyniki przeprowadzonej analizy przepływów środków w ramach tego sektora.

W ostatnim rozdziale przedstawiono ocenę działań Narodowego Banku Polskiego podejmowanych w celu wykonania założeń polityki pieniężnej w 2018 r.

Do *Analizy* załączono dziesięć aneksów:

- zestawienie informacji o wynikach kontroli u dysponentów części budżetowych (aneks 1),
- zestawienie kontrolowanych części budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych wraz z ocenami (aneks 2),
- wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2018 roku (aneks 3),
- wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach o wynikach kontroli i analizie wykonania budżetu państwa w 2018 roku (aneks 4),
- kryteria ocen wykonania budżetu państwa (aneks 5),
- wykonanie planów finansowych państwowych funduszy celowych w latach 2015–2018 (aneks 6),
- wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2015–2018 (aneks 7),
- wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2015–2018 (aneks 8),

⁵ Celów określonych w *Strategii Europa 2020* oraz *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*.

- wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2015–2018 (aneks 9),
- metodyka kontroli budżetowej (aneks 10).

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 2018 r.*

Analiza opracowana została w oparciu o wyniki kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 267 jednostkach oraz kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w Narodowym Banku Polskim. Wykorzystano w niej także wyniki innych kontroli planowych i doraźnych przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, mające wpływ na realizację budżetu państwa w 2018 r. W *Analizie* uwzględniono również publicznie dostępne materiały sprawozdawcze, statystyczne i analityczne, w tym:

- sprawozdania miesięczne (operatywne) Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu państwa w 2018 r.,
- *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.*,
- opracowania Głównego Urzędu Statystycznego, w tym informacji w zakresie wielkości produktu krajowego brutto, inflacji, produkcji sprzedanej przemysłu, sprzedaży detalicznej, handlu zagranicznego, wskaźników cen i kursów walut oraz zatrudnienia, wynagrodzeń i świadczeń społecznych,
- raporty i publikacje Narodowego Banku Polskiego, w tym w zakresie bilansu płatniczego i polityki pieniężnej,
- raporty i prognozy organizacji międzynarodowych.

Do wyliczeń przyjęto wartość PKB w 2018 r. równą 2.115,7 mld zł⁶. Ze względu na fakt, iż część wskaźników Głównego Urzędu Statystycznego publikowana jest w drugiej połowie roku, w niektórych przypadkach podstawą ustaleń były prognozy lub dane wstępne.

W tabelach zamieszczonych w *Analizie* stosowano 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 zaprezentowane w tabelach i infografikach mogą wykazywać niewielkie różnice wynikające z zaokrągleń.

3. Zakres podmiotowy i rzeczowy kontroli wykonania budżetu państwa

Głównym celem kontroli wykonania budżetu państwa, przeprowadzonej w okresie od stycznia do maja 2019 r., było dokonanie oceny czy ustawa budżetowa na rok 2018 została wykonana zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz wydanie opinii o prawidłowości rozliczenia finansowego budżetu państwa.

⁶ Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 maja 2019 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2018 r. (M.P. poz. 431).

Zakres rzeczowy kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów, wydatków i deficyt budżetu państwa,
- wykonanie dochodów, wydatków i wynik budżetu środków europejskich,
- poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych,
- wykonanie planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych,
- osiągnięcie zaplanowanych celów i mierników budżetu zadaniowego w wyniku wydatkowania środków publicznych,
- przychody i rozchody budżetu państwa,
- należności i zobowiązania, w tym zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów skarbowych,
- rozliczenie budżetu państwa.

Badania kontrolne koncentrowały się na zagadnieniach istotnych z punktu widzenia celów kontroli i ukierunkowane zostały na rezultaty osiągnięte w wyniku realizacji wydatków. Sprawdzano w szczególności zgodność realizacji dochodów i wydatków z ustawą budżetową na rok 2018, przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ oraz wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi, jak również prawidłowość stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁸, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ oraz innych ustaw regulujących gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych.

W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych zwracano również uwagę na nieprawidłowości wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁰, występowanie zjawisk i mechanizmów korupcyjnych oraz na inne nieprawidłowości istotne z punktu widzenia kryteriów kontroli określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, a mianowicie legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Ustalenia wynikające z kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.* umożliwiły dokonanie oceny:

- 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), jak również wykorzystania dotacji przez wybranych beneficjentów;
- kompletności i poprawności ksiąg rachunkowych w wybranych częściach budżetu państwa mających najistotniejszy wpływ na realizację budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz w wybranych jednostkach, których kierownicy byli dysponentami III stopnia;
- prawidłowości i rzetelności sporządzenia sprawozdań;
- wykonania planów finansowych pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych;
- wykonania zadań związanych z bankową obsługą budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Wyniki tej kontroli umożliwiły także przedstawienie w *Analizie* rzeczowych rezultatów osiągniętych w wyniku realizacji wydatków między innymi poprzez realizację mierników określonych dla budżetu zadaniowego oraz celów ustanowionych w strategiach rządowych i planach działalności.

⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 869.

⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 351.

¹⁰ 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 2018 r. poz. 1458, ze zm.).

W ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.* przeprowadzono 285 kontroli w 267 jednostkach. Kontrolą objęto:

- wybrane państwowe jednostki budżetowe,
- wybrane agencje wykonawcze,
- wybrane państwowe fundusze celowe i państwowe osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych,
- Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego,
- wybrane jednostki samorządu terytorialnego

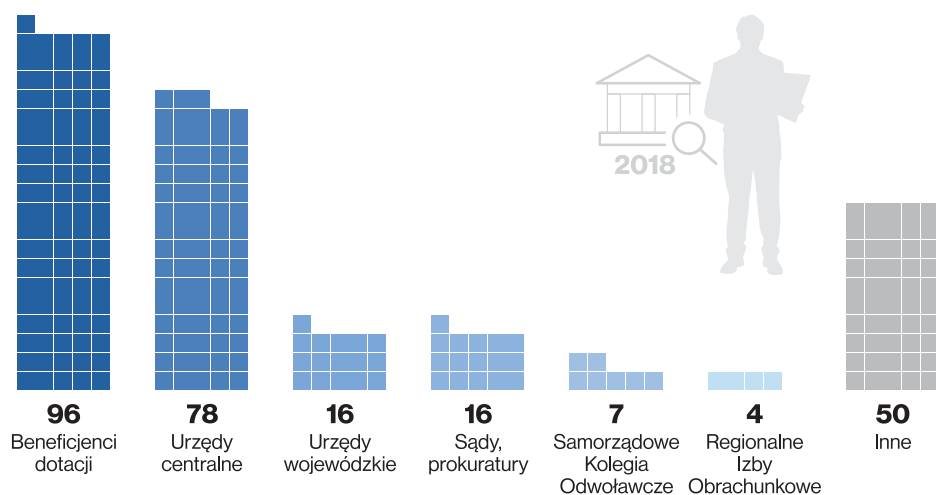
oraz inne jednostki realizujące wydatki publiczne, w tym jednostki spoza sektora finansów publicznych otrzymujące dotacje. Kontrolę wykorzystania dotacji z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich przeprowadzono u wybranych 96 beneficjentów dotacji finansowanych w ramach części budżetowych: *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo; Gospodarka; Gospodarka złożami kopalin; Energia; Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; Kultura fizyczna; Nauka i Szkolnictwo Wyższe; Transport; Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; Rybołówstwo; Rozwój wsi; Rozwój regionalny; Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne; Zdrowie oraz Województwa.*

W jednostkach samorządu terytorialnego sprawdzono również wykorzystanie środków z Funduszu Dopląt przeznaczonych na finansowe wsparcie budownictwa komunalnego i na wynajem¹¹.

Skontrolowano wszystkich dysponentów części budżetu państwa, z wyjątkiem jednostek kontrolowanych cyklicznie (samorządowych kolegiów odwoławczych i sądów apelacyjnych¹²).

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 2018 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

¹¹ Przyznanych na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz.U. z 2018 r. poz. 2321, ze zm.).

¹² W 2019 r. kontrolą objęto siedem samorządowych kolegiów odwoławczych i cztery sądy apelacyjne.

4. Zakres podmiotowy i rzeczowy kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej

Głównym celem kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej, przeprowadzonej w okresie od lutego do kwietnia 2019 r., było dokonanie oceny, czy Narodowy Bank Polski podjął prawidłowe działania, aby zrealizować cele polityki pieniężnej, określone w uchwale Rady Polityki Pieniężnej z dnia 19 września 2017 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2018.

Zakres rzeczowy kontroli obejmował odpowiedzi na pytania dotyczące celów szczegółowych kontroli, w szczególności:

- czy założenia polityki pieniężnej na rok 2018 zostały rzetelnie przygotowane i uchwalone zgodnie z przepisami ustawy o Narodowym Banku Polskim,
- czy zastosowane instrumenty polityki pieniężnej były adekwatne do sytuacji gospodarczej oraz celów i zasad polityki pieniężnej określonych w tych założeniach,
- jaka była skuteczność wykorzystania instrumentów polityki pieniężnej do osiągnięcia celów ustalonych w założeniach polityki pieniężnej na rok 2018.

Analizując procesy inflacyjne i ich źródła oraz adekwatność decyzji Rady Polityki Pieniężnej do przebiegu i perspektyw sytuacji gospodarczej Najwyższa Izba Kontroli zapoznała się w szczególności z materiałami analitycznymi i informacyjnymi Narodowego Banku Polskiego i ośrodków zewnętrznych oraz projekcjami inflacji, PKB i innymi dokumentami, przygotowanymi w banku centralnym dla Rady Polityki Pieniężnej.

W celu oceny wykorzystania przez Narodowy Bank Polski instrumentów polityki pieniężnej analizowane były wyniki przetargów bonów pieniężnych i ich wpływ na zmiany i stabilność stawek depozytów na rynku międzybankowym. Analizowano również czynniki wpływające na zmiany płynności sektora bankowego. Skontrolowano kształtowanie się wielkości środków utrzymywanych przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w postaci rezerwy obowiązkowej wraz z weryfikacją poprawności kwot odsetek naliczanych przez Narodowy Bank Polski od tych środków oraz prawidłowości zwolnień z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej.

Na podstawie szczegółowych danych o depozytach banków w Narodowym Banku Polskim analizowano zmiany wolumenu depozytów utrzymywanych ponad stan rezerwy obowiązkowej i ich wpływ na kształtowanie się stóp procentowych oraz koszty Narodowego Banku Polskiego. Na podstawie danych bilansowych, materiałów księgowych i analitycznych Narodowego Banku Polskiego, dotyczących kredytów refinansowych, badana była działalność kredytowa banku centralnego oraz jej wpływ na zachowanie przez banki bieżącej płynności i na poziom stóp procentowych. Na próbie kredytów refinansowych zweryfikowano zgodność ich udzielania z przepisami i procedurami wewnętrznymi Narodowego Banku Polskiego.

W trakcie kontroli analizowano również kształtowanie się kursu złotego, czynniki jakie wpływały na jego poziom oraz reakcje Narodowego Banku Polskiego na zmienność kursu w świetle obowiązujących, w tym w zakresie niejawnych procedur banku centralnego.

Badania te pozwoliły na sformułowanie zarówno oceny wykonania celu głównego, jak i celu operacyjnego Narodowego Banku Polskiego w 2018 r.

II. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI

W 2018 r. zanotowano najszybsze od 2007 r. tempo wzrostu produktu krajowego brutto w Polsce, wynoszące 5,1%. Głównym czynnikiem pobudzającym koniunkturę był popyt krajowy, w tym przede wszystkim konsumpcja prywatna. Ożywienie gospodarcze w 2018 r. stymulowało również zwiększenie nakładów na inwestycje. Tymczasem gospodarka na świecie rozwijała się mniej dynamicznie niż przed rokiem. W strefie euro wskaźnik przyrostu produktu krajowego brutto spadł z 2,4% w 2017 r. do 1,9% w 2018 r.

Średnia stopa bezrobocia w Polsce osiągnęła poziom najniższy od 1991 r. Większemu wykorzystaniu zasobów ludzkich towarzyszyła również poprawa wydajności pracy.

Pozytywny wpływ na popyt konsumpcyjny miało również wypłacane od 1 kwietnia 2016 r. świadczenie wychowawcze dla osób wychowujących dzieci. Czynnikiem, który ograniczał realną wielkość konsumpcji była inflacja, która w 2018 r. kształtowała się średnio na poziomie 1,6%.

Budżet państwa i budżet środków europejskich, a także plany finansowe pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych, zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową.

Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. przekazuje rzetelny obraz wykonania budżetu państwa.

Nieprawidłowości stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., ze względu na ich skalę, nie miały znaczącego wpływu na prawidłowość gromadzenia i wydatkowania ogółu środków publicznych. Analogicznie jak w latach ubiegłych były to w głównej mierze nieprawidłowości dotyczące niewłaściwego udzielania i wykorzystania dotacji, niecelowego wydatkowania środków publicznych, naruszenia procedur udzielania zamówień publicznych, błędów w sprawozdaniach budżetowych oraz niedochodzenia należności budżetowych.

Rok 2018 był kolejnym, w którym w wyniku wprowadzanych od kilku lat rozwiązań uszczelniających system podatkowy poprawiła się realizacja dochodów podatkowych. Dochody podatkowe w 2018 r. były o 34,1 mld zł (o 10,8%) wyższe niż w roku poprzednim, a w 2017 r. o 42,1 mld zł (o 15,4%) wyższe niż w 2016 r. Wskaźnik zrealizowanych dochodów podatkowych odniesionych do sumy tych dochodów i przyrostu należności z tego tytułu w 2018 r. wyniósł 97,4% i był o 2,6 punktu procentowego wyższy niż w 2017 r. oraz o 4,5 punktu procentowego wyższy niż w 2016 r. Zaległości podatkowe utrzymywały się jednak na wysokim poziomie. Na koniec 2018 r. wyniosły one 101,1 mld zł, chociaż tempo ich wzrostu (9,5%) było niższe niż w latach poprzednich.

Realny poziom stóp procentowych w Polsce w 2018 r. był relatywnie wysoki na tle innych krajów europejskich. Rada Polityki Pieniężnej pozostawiła stopy procentowe Narodowego Banku Polskiego niezmienione od marca 2015 r., stojąc na stanowisku, że sprzyja to zapewnieniu stabilności cen, bezpieczeństwa systemu finansowego oraz ogranicza ryzyka nierównowag makroekonomicznych.

Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

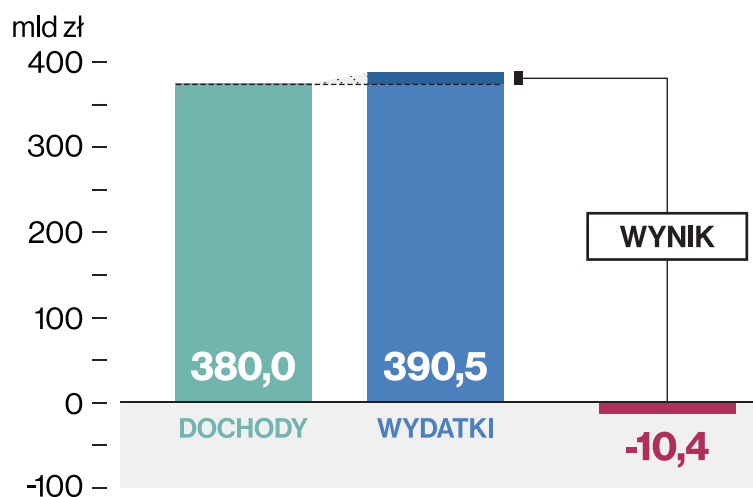
1. Wyniki kontroli w poszczególnych częściach budżetu państwa oraz zarządzania realizacją budżetu państwa wskazują na pozytywną ocenę wykonania budżetu państwa w 2018 r.

2. Budżet państwa w 2018 r. został wykonany zgodnie z ustawą budżetową. Dochody budżetu państwa wyniosły 380,0 mld zł i były o 6,8% wyższe niż prognozowane oraz o 8,5% wyższe niż w 2017 r.

Wydatki budżetu państwa wyniosły 390,5 mld zł. W kwocie tej 5,1 mld zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2018 r. Zrealizowane wydatki były o 1,7% niższe od limitu ustawowego i o 3,9% wyższe od wydatków budżetu państwa w 2017 r.

Deficyt budżetu państwa wyniósł 10,4 mld zł i ukształtował się o 74,9% poniżej kwoty planowanej w ustawie budżetowej (41,5 mld zł). Był też o 14,9 mld zł niższy niż w 2017 r. Uzyskane dochody pozwoliły na sfinansowanie 97,3% wydatków budżetu państwa.

Infografika 2. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w 2018 r.



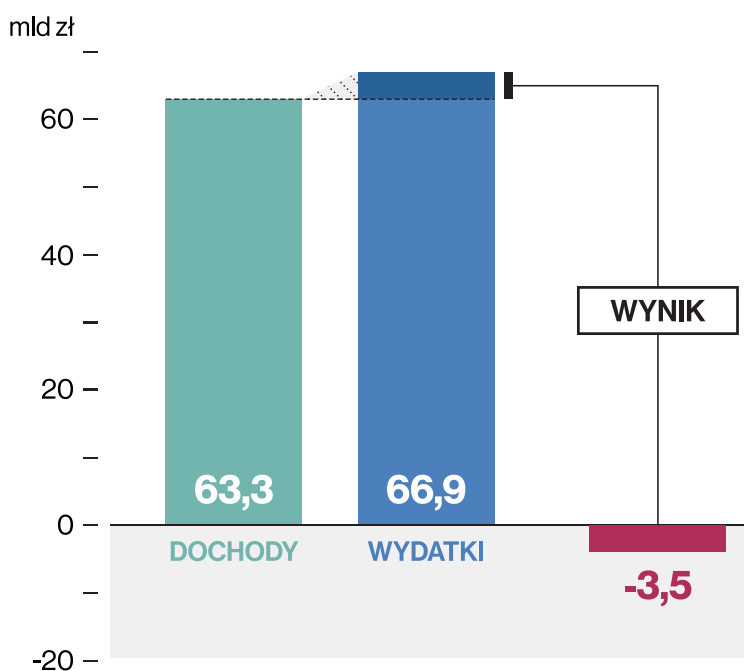
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

3. Dochody budżetu środków europejskich w 2018 r. zrealizowano na poziomie 63,3 mld zł, czyli 97,8% planu ustalonego w ustawie budżetowej. Były one o 15,7 mld zł (33,1%) wyższe niż rok wcześniej i umożliwiły sfinansowanie 94,7% wydatków budżetu środków europejskich, czyli 4,4 punktu procentowego mniej niż rok wcześniej. Wielkość dochodów jest kształtowana przez kwotę transferów z Unii Europejskiej oraz decyzje Ministra Finansów o jej podziale.

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 66,9 mld zł, czyli 83,3% limitu określonego w ustawie budżetowej. Były one o 18,9 mld zł (39,3%) wyższe od wydatków poniesionych w 2017 r.

Deficyt budżetu środków europejskich zrealizowano na poziomie 3,5 mld zł, czyli 11,9 mld zł niższym niż zaplanowano.

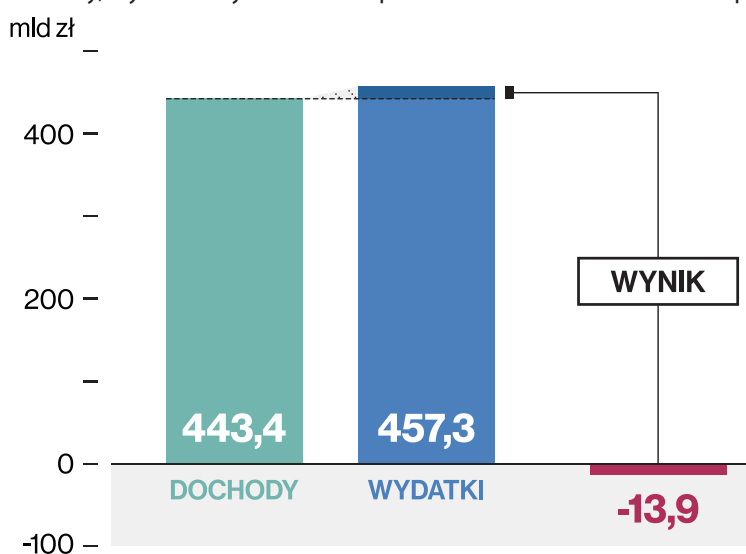
Infografika 3. Dochody, wydatki i wynik budżetu środków europejskich w 2018 r.



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

4. Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 443,4 mld zł i były o 45,4 mld zł (11,4%) wyższe od dochodów zrealizowanych w 2017 r. (398,0 mld zł). Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 457,3 mld zł i były o 33,5 mld zł (7,9%) wyższe od wydatków poniesionych w 2017 r. Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 13,9 mld zł i był o 11,8 mld zł (45,9%) niższy od deficytu zrealizowanego w 2017 r. (25,8 mld zł).

Infografika 4. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2018 r.



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

5. W 2018 r. zwiększyło się zadłużenie Skarbu Państwa, państwowy dług publiczny oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, jednak przyrost tych wielkości był mniej dynamiczny niż prognozowany. Relacje powyższych kategorii długu do produktu krajowego brutto także ukształtowały się poniżej poziomów planowanych na koniec 2018 r. oraz zmniejszyły się względem wartości tych wskaźników notowanych w 2017 r. Było to spowodowane relatywnie wysokim tempem wzrostu gospodarczego, przewyższającym tempo przyrostu zadłużenia.
6. W 2018 r. dług Skarbu Państwa wzrósł o 25,8 mld zł, co w dużej mierze wynikało z innych czynników niż finansowanie potrzeb pożyczkowych w 2018 r. Należało do nich w szczególności obniżenie na koniec 2018 r. wartości złotego wobec głównych walut, w których nominowane jest zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa w stosunku do notowań z końca roku poprzedniego, oraz decyzje Ministra Finansów o skumulowaniu na rachunkach bankowych wyższych środków na koniec 2018 r. niż na koniec roku poprzedniego. Czynniki te spowodowały wzrost zadłużenia Skarbu Państwa odpowiednio o 12,0 mld zł i o 8,2 mld zł.

Opinia o sprawozdaniach budżetowych

7. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.* przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokości 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 nie miały istotnego wpływu na kwoty prezentowane w sprawozdaniu z wykonania 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 wystarczających i odpowiednich dowodach uzyskanych w trakcie badań kontrolnych, przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli, opartą na międzynarodowych standardach badania.

8. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 100 dysponentów części budżetowych (97,1% objętych kontrolą) oraz 157 dysponentów trzeciego stopnia (90,8% objętych kontrolą), w tym dziewięciu dysponentów części budżetowych i dziewięciu dysponentów trzeciego stopnia, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że dane wykazane w sprawozdaniach łącznych wynikają ze sprawozdań jednostkowych, a dane w sprawozdaniach jednostkowych są zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały kontrolę prawidłowości sporządzanych sprawozdań. Stwierdzone nieprawidłowości zostały skorygowane w trakcie kontroli lub nie miały istotnego wpływu na prawidłowość danych wykazanych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.*

9. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła prawidłowość ksiąg rachunkowych 16 z 20 kontrolowanych w tym zakresie dysponentów środków budżetowych. U dysponentów tych nie stwierdzono nieprawidłowości lub ich skala i charakter, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych. U pozostałych czterech dyspenen-

tów, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości, które wpłynęły na obniżenie oceny. Stwierdzone w tych jednostkach nieprawidłowości polegały między innymi na niedostosowaniu polityki rachunkowości do zmienionych od 1 stycznia 2018 r. przepisów, błędnym kwalifikowaniu i ujmowaniu w ewidencji długo- i krótkoterminowych należności z tytułu dochodów budżetowych, braku niektórych obligatoryjnych elementów zapisów księgowych, błędach w zakresie danych identyfikacyjnych dowodu księgowego, opisu operacji gospodarczej czy też dat, co miało wpływ na kwalifikację operacji do właściwych okresów sprawozdawczych. U dwóch dysponentów stwierdzono otwieranie w systemach informatycznych, zamkniętych uprzednio ksiąg rachunkowych, co było praktyką sprzeczną z przepisami i stwarzało istotne ryzyko naruszenia bezpieczeństwa ksiąg rachunkowych oraz wprowadzania niedozwolonych zmian w zapisach księgowych. Pomimo iż stwierdzone nieprawidłowości, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, miały istotny charakter, pozostawały bez znaczącego ujemnego i bezpośredniego wpływu na zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych.

10. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sprawozdania z wykonania planów finansowych 30 jednostek pozabudżetowych (88,2% objętych kontrolą), w tym 23 państwowych funduszy celowych, czterech agencji wykonawczych i trzech państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. W pozostałych jednostkach Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła istotne nieprawidłowości, w wyniku czego wydała jedną opinię opisową, dwie opinie negatywne oraz w jednym przypadku odstąpiła od wydania opinii o sprawozdaniu z wykonania planu finansowego za 2018 r.

Sytuacja społeczno-gospodarcza

11. W 2018 r. światowa gospodarka rozwijała się nieco wolniej niż rok wcześniej. O ile w Stanach Zjednoczonych nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji gospodarczej, to w krajach strefy euro, w Japonii oraz w innych gospodarkach wysoko rozwiniętych nastąpiło wyraźne spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego. Mimo to zachowane zostały warunki dla powrotu światowej gospodarki na ścieżkę szybszego wzrostu. Dynamika nakładów na inwestycje w krajach wysoko rozwiniętych utrzymała się powyżej średniej z dwudziestu lat, stosunkowo wysoka była też dynamika konsumpcji. Zjawiskom stabilnego wzrostu gospodarczego i ograniczania bezrobocia towarzyszył umiarkowany wzrost cen. W krajach takich jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Szwecja, Rosja, Rumunia i Czechy banki centralne, z obawy przed wzrostem inflacji, podwyższały wysokość stóp procentowych.
12. W 2018 r., drugi rok z rzędu, Polska zaliczała się do najszybciej rozwijających się gospodarek Unii Europejskiej. Wyższy wzrost gospodarczy odnotowano jedynie w Irlandii i na Malcie. Z jedenastu państw Europy Środkowej należących do Unii Europejskiej w sześciu tempo realnego wzrostu gospodarczego przewyższało 4%, przy czym w Polsce wyniosło ono 5,1%. Podkreślenia wymaga, że polska gospodarka była w dwóch ostatnich latach znacznie mniej wrażliwa na zmiany koniunktury gospodarczej w Unii Europejskiej niż w latach wcześniejszych.
13. Wysoki wzrost gospodarczy w Polsce był możliwy przede wszystkim dzięki dynamicznie rosnącej konsumpcji prywatnej oraz inwestycjom. Istotne znaczenie dla wzrostu nakładów inwestycyjnych miała pozytywna ocena koniunktury gospodarczej przez przedsiębiorców, chociaż w ujęciu sektorowym najszybciej rosły inwestycje w sektorze publicznym, a nie w sektorze przedsiębiorstw.

14. Utrzymanie się wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w 2018 r. wpłynęło na dalszą poprawę sytuacji na rynku pracy. Od września do listopada 2018 r. zanotowano najniższą od października 1990 r. stopę bezrobocia rejestrowanego wynoszącą 5,8%. Warto podkreślić, że mimo większego niż w latach ubiegłych wykorzystania zasobów pracy, Polska wciąż ma stosunkowo niski wskaźnik aktywności zawodowej.
15. Poprawiła się sytuacja materialna mieszkańców Polski. W 2018 r. zanotowano najwyższy od dziesięciu lat realny wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej. Polska osiąga także coraz lepsze rezultaty w walce z problemem ubóstwa i wykluczenia społecznego. Wyniki te pozytywnie wpływają na ocenę własnej sytuacji materialnej przez mieszkańców Polski. W listopadzie 2018 r. aż 67% respondentów biorących udział w badaniu Centrum Badania Opinii Społecznej wskazywało, że im oraz ich rodzinom żyje się dobrze, a tylko 5% – że źle. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce była nadal jednak trudna. W 2017 r., tak jak w 2016 r., prawie 41% osób w Polsce mieszkało w domach i mieszkaniach o zbyt małej powierzchni¹³.
16. Sytuacja zdrowotna mieszkańców Polski jest wciąż niekorzystna. W Europejskim Konsumenckim Rankingu Zdrowia za 2018 r. Polska zajęła dopiero 32 miejsce na 35 państw objętych badaniem, wyprzedzając jedynie Albanię, Rumunię i Węgry. Bardzo nisko oceniono między innymi dostępność niektórych usług medycznych na przykład leczenie nowotworów i zaćmy, wykonywanie dializ, czas oczekiwania na planowy zabieg, skuteczność leczenia nowotworów, liczbę transplantacji nerek, opiekę nad osobami starszymi i liczbę ofiar w wypadkach drogowych. Odsetek osób korzystających w 2018 r. ze świadczeń zdrowotnych finansowanych prywatnie był aż o 10 punktów wyższy niż w 2016 r.

Założenia makroekonomiczne

17. W 2018 r. realne tempo wzrostu PKB wyniosło 5,1%, czyli było o 1,3 punktu procentowego wyższe od tempa wzrostu prognozowanego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2018. Przyrost popytu krajowego wyniósł 5,5% i był o 1,6 punktu procentowego wyższy od prognozowanego. Tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe wyniosło 8,7% i było o 1,1 punktu procentowego wyższe od zakładanego. Rachunek bieżący bilansu płatniczego zamknął się saldem ujemnym, lecz korzystniejszym niż prognozowano. Wartość eksportu ukształtowała się poniżej prognozy (o 523 mln euro), a importu powyżej prognozy (o 4.596 mln euro). Niższe od prognozowanych okazały się też stopa bezrobocia rejestrowanego (o 0,6 punktu procentowego) i inflacja (o 0,7 punktu procentowego). Średni kurs euro w złotych kształtował się w 2018 r. na analogicznym poziomie jak w 2017 r. Kurs dolara amerykańskiego uległ natomiast obniżeniu o około 4,5%.

Planowanie i realizacja budżetu państwa

18. Prognoza dochodów budżetu państwa na rok 2018 ujęta w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. wyniosła 355,7 mld zł i była o 9,3% wyższa od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na 2017 r. Przewidywano, że dochody podatkowe budżetu państwa wzrosną w porównaniu z kwotą ujętą w ustawie budżetowej na 2017 r. o 30,5 mld zł (tj. o 10,1%), w tym z tytułu podatku od towarów i usług o 22,5 mld zł (o 15,7%). Prognoza dochodów niepodatkowych na rok 2018

¹³ Definicja wskaźnika przeludnienia znajduje się na stronie internetowej Eurostatu pod adresem http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Overcrowding_rate

była niższa o 2,5% od prognozy roku ubiegłego, co było związane z niezaplanowaniem wpłaty z zysku banku centralnego.

Limit wydatków budżetu państwa w ustawie budżetowej na rok 2018 wyniósł 397,2 mld zł i był wyższy o 3,2% od limitu zaplanowanego w ustawie budżetowej na rok 2017. Ustalenie limitu większego niż w roku poprzednim¹⁴ wynikało przede wszystkim z ujęcia w ustawie budżetowej na 2018 r. środków na dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego przeznaczonych na waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych i finansowanie skutków obniżenia wieku emerytalnego (4,2 mld zł) oraz zwiększenia limitu wydatków na obronę narodową (4,0 mld zł). W planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na 2018 r. nie przewidziano pożyczki z budżetu państwa. Deficyt budżetu państwa został ustalony w wysokości 41,5 mld zł, tj. o 30,1% mniejszej od przyjętej w planie na 2017 r.

19. Dochody budżetu środków europejskich zaplanowano na rok 2018 w wysokości 64,8 mld zł, co stanowiło 107,6% wielkości prognozowanej w ustawie budżetowej na 2017 r.

Wydatki budżetu środków europejskich ustalono w kwocie 80,2 mld zł, tj. o 14,9% wyższej niż w 2017 r. Deficyt budżetu środków europejskich przyjęto w kwocie 15,5 mld zł, tj. o 60,5 % wyższej niż w ustawie budżetowej na rok 2017.

20. Kwoty planowanych rezerw celowych w budżecie państwa stanowiły 23,7 mld zł. W trakcie roku, w wyniku utworzenia dwóch nowych rezerw, zwiększono plan wydatków budżetu państwa w części *Rezerwy celowe* o 58,1% do kwoty 37,5 mld zł. Był to najwyższy wzrost odnotowany w trakcie roku na przestrzeni ostatnich 17 lat.

W ustawie budżetowej na 2018 r., w części budżetowej *Rezerwy celowe* zaplanowano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 35,7 mld zł. Środki ujęte w rezerwach celowych stanowiły 44,5% limitu wydatków budżetu środków europejskich na rok 2018. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, pomimo że zaplanowanie tych środków w rezerwach celowych było zgodne z przepisami ustawy o finansach publicznych, to brak możliwości podziału wszystkich wydatków na poszczególne pozycje klasyfikacji budżetowej powinien dotyczyć relatywnie niskiej kwoty planowanych wydatków. W przypadku wydatków budżetu państwa rezerwy celowe nie mogą przekraczać 5% planowanych wydatków. Również w przypadku budżetu środków europejskich poziom niepewności w zakresie przypisania wydatków do pozycji klasyfikacji budżetowej nie powinien przekraczać powyższego limitu.

Łącznie rezerwy celowe zaplanowane w budżecie państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 12,4% ogółu kwoty planowanych wydatków (8,6% w 2016 r. i 8,2% w 2017 r.).

21. Ustawa budżetowa z dnia 11 stycznia 2018 r. nie była nowelizowana. W związku z niższą niż zakładano realizacją wydatków budżetu państwa pod koniec 2018 r. i możliwością przeznaczenia nadmiaru środków na inne cele, istotne zmiany w planie wydatków wprowadzono ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018¹⁵. Przyjęte w tej ustawie rozwiązania, polegające na finansowaniu w 2018 r. zadań przewidzianych do realizacji w roku 2019 stoją w sprzeczności z zasadą roczności budżetu oraz zakłócają porównywalność danych o wykonaniu budżetu państwa w poszczególnych latach. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wydatki, które miały być poniesione dopiero w 2019 r., zgodnie z zasadą roczności budżetu powinny być ujęte w planie wydatków na rok 2019.

¹⁴ W relacji do ustawy budżetowej na rok 2017 po nowelizacji.

¹⁵ Dz.U. poz. 2383.

22. W trakcie 2018 r., na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych utworzono rezerwę na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa. Utworzenie tej rezerwy nie było związane z żadnymi zobowiązaniami wymagalnymi Skarbu Państwa. Środki z rezerwy, w wyniku zmiany jej przeznaczenia, przekazane zostały na inne cele, w tym na wydatki związane z modernizacją Sił Zbrojnych oraz na zmianę struktury właścicielskiej w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Ministra Finansów dotyczącego tworzenia i zmiany przeznaczenia rezerwy utworzonej na wskazanej wyżej podstawie. Przyjęcie tezy, że Minister Finansów może w trybie określonym w art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych zmienić przeznaczenie tej rezerwy pozbawiałoby art. 177 ust. 7 jakiegokolwiek doniosłości prawnej.
23. W budżecie państwa kwota niewykorzystanych środków z rezerw celowych w 2018 r. w budżecie państwa wyniosła 3,2 mld zł i była wyższa niż w roku 2017 o 66,9%. Niemal 60% całej kwoty niewykorzystanych środków rezerw celowych dotyczyło trzech pozycji, tj. rezerwy na realizację i rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej¹⁶, rezerwy na dofinansowanie jednostek samorządu terytorialnego¹⁷ oraz rezerwy na zmiany systemowe i organizacyjne¹⁸.
24. W roku 2018 określono wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, do wykorzystania w 2019 r. w kwocie 5,1 mld zł, co stanowiło 1,3% planowanych wydatków budżetu państwa (w 2017 r. – 0,3%, w 2016 r. – 0,2%, w 2015 r. takie wydatki nie wystąpiły). Poza zastrzeżeniami wskazanymi w pkt 21 niniejszego rozdziału wątpliwości Najwyższej Izby Kontroli budzi również wyznaczenie dłuższego niż do 31 marca 2019 r. terminu wykorzystania środków na dofinansowanie Funduszu Dróg Samorządowych oraz środków na zadania realizowane przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W wyniku powyższego w terminie określonym w art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (tj. do 31 maja roku następnego) Rada Ministrów nie miała możliwości przedstawienia w *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.* pełnej informacji o realizacji wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego. Jednocześnie jest to odejście od trybu ustalania wykazu wydatków niewygasających określonego w ustawie o finansach publicznych.
25. W 2018 r. Ministrowi Finansów nie udało się zrealizować postanowień Rady Ministrów zapisanych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2016–2019 oraz na lata 2017–2020, zakładających wykonywanie od trzech do pięciu przeglądów wydatków publicznych rocznie. W 2018 r. nie przeprowadzono żadnego z sześciu zaplanowanych przeglądów wydatków, nie zakończono również żadnego z pięciu innych przeglądów rozpoczętych w latach wcześniejszych.

¹⁶ Pozycja 8 - *Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieujętych w budżecie środków europejskich, projektów pomocy technicznej, Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanie potrzeb wynikających z różnic kursowych oraz rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem środków z Unii Europejskiej.*

¹⁷ Pozycja 45 - *Środki na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz na zadania realizowane na podstawie art. 20b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.*

¹⁸ Pozycja 73 - *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania oraz na zadania związane z poprawą finansów publicznych, w tym odbudową dochodów budżetu państwa.*

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

26. Dochody budżetu państwa, zaplanowane w ustawie budżetowej na kwotę 355,7 mld zł, wyniosły 380,0 mld zł, tj. 106,8% wielkości prognozowanej.
27. Korzystna sytuacja gospodarcza kraju oraz rozwiązania uszczelniające system podatkowy, wdrożone w 2018 r. i w latach poprzednich wpłynęły na wysoką realizację dochodów podatkowych, które wyniosły 349,4 mld zł.
28. Tempo wzrostu dochodów podatkowych drugi rok z rzędu przekroczyło 10%. Dochody podatkowe w 2018 r. były o 10,8% wyższe niż w roku poprzednim, a w 2017 r. o 15,4% wyższe niż w 2016 r. Złożył się na to wysoki wzrost dochodów z podatku od towarów i usług oraz podatków dochodowych, tj. z trzech spośród czterech podstawowych źródeł dochodów budżetu państwa. W 2018 r. udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 1,9 punktu procentowego. Wyniósł on 91,9%. Było to rezultatem wysokiego tempa wzrostu dochodów podatkowych oraz uzyskania niższych w porównaniu do roku poprzedniego dochodów niepodatkowych.
29. Dochody podatkowe były o 5,3%, tj. o 17,7 mld zł wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej. Na wysokie wykonanie dochodów podatkowych złożyły się głównie wyrażnie wyższe od prognozy dochody z podatku od towarów i usług (o 5,4%), podatku dochodowego od osób prawnych (o 6,9%) oraz podatku dochodowego od osób fizycznych (o 7,3%). Dochody z tych tytułów razem były o 15,2 mld zł wyższe niż założono w ustawie budżetowej. Prognoza dochodów podatkowych została sporządzona poprawnie przy uwzględnieniu danych dostępnych w czasie jej sporządzania. Na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej, ustalono prognozę wykonania dochodów za 2017 r. w kwocie 311,2 mld zł. W rzeczywistości dochody podatkowe za 2017 r. były wyższe od prognozowanych o 1,3% i wyniosły 315,3 mld zł.
30. Dochody niepodatkowe wyniosły 28,9 mld zł i były wyrażnie niższe niż w latach 2016–2017, w których wystąpiły wysokie wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego. W budżecie na 2018 r. wpłata taka nie była planowana oraz nie wystąpiła. Bank centralny w 2017 r. wykazał stratę. Dochody niepodatkowe z pozostałych źródeł były wyższe lub zbliżone do zrealizowanych w 2017 r. O ich wyższym niż założono w ustawie budżetowej poziomie zadecydowały wpłaty ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w kwocie 5,1 mld zł.
31. Należności pozostałe do zapłaty budżetu państwa na koniec 2018 r. wyniosły 140,5 mld zł i były o 10,4% wyższe niż na koniec roku poprzedniego, z tego należności podatkowe – 111,8 mld zł, a należności niepodatkowe – 28,7 mld zł. Przyrost należności (13,3 mld zł) stanowił 3,5% dochodów budżetu państwa. W latach 2015–2017 relacja ta wyniosła odpowiednio 8,0%, 7,0% i 5,7%.
32. W wyniku wprowadzanych od kilku lat rozwiązań uszczelniających system podatkowy poprawiła się ściągalność wpływów podatkowych, niemniej zaległości podatkowe utrzymywały się na wysokim poziomie. Na koniec 2018 r. zaległości podatkowe wyniosły 101,1 mld zł, chociaż tempo ich wzrostu (9,5%) było niższe niż w latach poprzednich. Niska była ściągalność zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Wskaźnik realizacji tych zaległości, liczony jako relacja wpływów na poczet zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych, uległ dalszemu obniżeniu i wyniósł 4,0%. W 2015 r. relacja ta wyniosła 7,2%, w 2016 r. – 7,7%, a w 2017 r. – 4,6%.
33. Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych wyniosła w 2018 r. 4,2 mld zł i była o 0,5 mld zł wyższa niż w 2017 r. Poprawił się wskaźnik skuteczności egzekucji, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi:

z 31,9% w 2016 r. oraz z 39,4% w 2017 r. do 41,9% w 2018 r. Natomiast z powodu bezskutecznej egzekucji organy egzekucyjne umorzyły w 2018 r. postępowania egzekucyjne w stosunku do zaległości na kwotę 13,1 mld zł (w 2017 r. na kwotę 16,3 mld zł). Niska była relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do ogólnej kwoty zaległości podatkowych na koniec roku, która wyniosła 4,2%, podobnie jak w 2017 r. (4,0%).

34. Dochody budżetu środków europejskich w 2018 r. wyniosły 63,3 mld zł. Stanowiły 97,8% planu ustalonego w ustawie budżetowej i pozwoliły na sfinansowanie 94,7% wydatków tego budżetu. W porównaniu do wykonania w 2017 r. dochody budżetu środków europejskich były wyższe o 33,1%. Podobnie jak w roku poprzednim, w ich strukturze dominowały dochody zrealizowane w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2014–2020 (57,4%) oraz Wspólnej Polityki Rolnej (28,1%). Ponadto 9,4% dochodów ogółem stanowiły dochody z tytułu programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2007–2013, a 3,9% dochody zrealizowane w ramach instrumentu „Łącząc Europę”. W dalszym ciągu środki europejskie są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych i stają się dochodami budżetu środków europejskich po ich przekazaniu na rachunek części *Dochody budżetu środków europejskich*, a nie w momencie ich wpływu do Polski. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swoje stanowisko, że celowe jest wprowadzenie zmian w funkcjonującym systemie dochodów budżetu środków europejskich, zmierzających do tego, aby – zgodnie z zasadą kasowej ewidencji operacji budżetowych – środki, które wpłynęły do Polski były już z datą ich wpływu – zaliczane do dochodów budżetu środków europejskich. W 2018 r. z budżetu Unii Europejskiej do Polski wpłynęły środki w kwocie 15,8 mld euro.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

35. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 457,3 mld zł i były o 33,5 mld zł (7,9%) wyższe od wydatków poniesionych w 2017 r. W kwocie tej 5,1 mld zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem roku 2018 i były one prawie czterokrotnie wyższe niż rok wcześniej.
36. Wydatki budżetu państwa wyniosły 390,5 mld zł i zostały wykonane w 98,3% limitu określonego w ustawie budżetowej. W latach 2015–2018 wydatki budżetu państwa wzrosły o 58,7 mld zł, czyli 17,7%, przy czym w 2018 r. były one o 14,7 mld zł (3,9%) wyższe niż rok wcześniej. Wzrost wydatków budżetu państwa objął wszystkie grupy rodzajowe, z wyjątkiem *wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa*, które zmniejszyły się o 0,5%.

Analogicznie jak w latach poprzednich, ponad połowę zrealizowanych w 2018 r. wydatków stanowiły wydatki ujęte w grupie ekonomicznej *dotacje i subwencje*, które łącznie z *wydatkami bieżącymi jednostek budżetowych oraz wydatkami na obsługę długu Skarbu Państwa* kumulowały ponad 80% wydatków budżetu państwa.

37. Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły 38,0 mld zł i były o 3,3% wyższe niż w roku ubiegłym, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 5.558,5 zł i w porównaniu do 2017 r. wzrosło o 3,5%, przy bardzo dużym zróżnicowaniu w poszczególnych częściach budżetowych. W odniesieniu do 2016 r. wzrosło ono o 9,8%, a do 2015 r. o 16,5%. W całym analizowanym okresie, tj. od 2015 r. odnotowano wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń od 2015 r. wzrosło o 22,2%, a dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 14,8%.

38. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 66,9 mld zł, tj. 83,3% limitu określonego w ustawie budżetowej oraz 96,4% planu po zmianach. Były one o 18,9 mld zł, tj. o 39,3% wyższe od wydatków poniesionych w 2017 r.
39. Największy, wynoszący 66,1%, udział w wydatkach budżetu środków europejskich miały wydatki przeznaczone na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020. Wydatki te wyniosły 44,1 mld zł. W porównaniu do 2017 r. wydatki na regionalne programy operacyjne były wyższe o 88%, a na krajowe o ponad jedną trzecią. Wydatki budżetu środków europejskich na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 19,4 mld zł, tj. 100,0% planu po zmianach i były o 13% wyższe od wykonania w 2017 r. Stanowiły one 29,0% wydatków budżetu środków europejskich.
40. Do końca 2018 r. w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych zawarto z beneficjentami ponad 46 tys. umów o dofinansowanie projektów. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej wynikająca z tych umów osiągnęła poziom 233,5 mld zł i była o 35,8% wyższa niż w 2017 r. Kwota ta stanowiła 70,8% alokacji na lata 2014–2020. Suma wydatków kwalifikowalnych wykazana w poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w części dofinansowywanej przez Unię Europejską złożonych do Komisji Europejskiej do końca 2018 r. wyniosła 82,8 mld zł. Stanowiła ona 25,1% alokacji na lata 2014–2020. W porównaniu do wykonania na 31 grudnia 2017 r. wskaźnik ten zwiększył się dwukrotnie.
41. Rozbieżność między zaplanowanym (15,5 mld zł) a zrealizowanym deficytem (3,5 mld zł) wynikała przede wszystkim z wykonania wydatków budżetu środków europejskich na poziomie 83,3% planu określonego w ustawie budżetowej.
- Rzeczywisty deficyt budżetu środków europejskich był niższy o wartość dokonanych w 2018 r. zwrotów wydatków dotyczących płatności z poprzednich lat budżetowych. Wyniosły one blisko 1,1 mld zł.

Dochody i wydatki budżetów wojewodów

42. Dochody budżetów wojewodów w 2018 r. wyniosły 2,8 mld zł i były o 6,4% wyższe niż w 2017 r. i o 7,8% niższe niż w 2015 r. W trzech działach klasyfikacji budżetowej zrealizowano 82,3% dochodów budżetów wojewodów, w tym 53,3% w dziale *Gospodarka mieszkaniowa*. Rok 2018 był kolejnym rokiem, w którym odnotowano wzrost należności, choć był on znacznie niższy niż w latach ubiegłych. Na koniec 2018 r. należności wyniosły 13,8 mld zł i były wyższe o 6,3% niż rok wcześniej. Dominującą pozycję (84,0%) stanowiły niewyegzekwowane od dłużników alimentacyjnych zwroty świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Na przestrzeni lat 2015–2018 należności wzrosły o 3,2 mld zł, tj. o 29,5%. Zaległości (12,7 mld zł) wzrosły od 2015 r. o 27,6%.
43. Wydatki budżetów wojewodów w 2018 r. wyniosły 58,6 mld zł i stanowiły 97,9% planu po zmianach. Wydatki na dotacje w budżetach wojewodów w 2018 r. stanowiły 88,4% wydatków tych budżetów i były na porównywalnym poziomie jak przed rokiem. Wydatki wojewodów w grupie *wydatków majątkowych* wzrosły w roku 2018 o 0,7 mld zł (o 39,5%) w odniesieniu do roku 2017. Wzrost ten wynikał przede wszystkim z realizacji inwestycji w zakresie infrastruktury drogowej, prowadzonych w ramach *Rządowego Programu na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej*, a także konieczności usuwania skutków klęsk żywiołowych.

44. W 2018 r. wydatki budżetu środków europejskich w budżetach wojewodów wyniosły 0,3 mld zł i były ponad pięciokrotnie wyższe niż przed rokiem. Wynikało to przede wszystkim ze zwiększenia wartości projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020.

Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz inne potrzeby pożyczkowe

45. W 2018 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 10,4 mld zł, a budżetu środków europejskich 3,5 mld zł. Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 13,9 mld zł i był o 43,0 mld zł niższy od planowanego oraz o 11,8 mld zł niższy niż w roku poprzednim. Odpowiadał on 0,7% wartości produktu krajowego brutto (w 2017 r. było to 1,3%).
46. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa, obejmujące w uproszczeniu wszystkie występujące w ciągu roku płatności, na które nie ma pokrycia w dochodach lub zgromadzonych wcześniej środkach, wyniosły jedynie 1,3 mld zł i były o 62,0 mld zł niższe od planowanych. Główny wpływ na kształtowanie się potrzeb pożyczkowych netto w 2018 r. miała wysokość deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich, wpływająca zwiększająco na wartość potrzeb pożyczkowych, przy jednoczesnym wystąpieniu innych pozycji, które te potrzeby zmniejszyły.
47. Potrzebą pożyczkową netto w kwocie 3,3 mld zł była konieczność uzupełnienia Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ubytku składek przekazywanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych (w 2017 r. przeznaczono na ten cel 3,2 mld zł). Finansowanie to było dokonywane poprzez transfery środków z rozchodów budżetu państwa, zamiast z wydatków. Taki sposób finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych był corocznie kwestionowany przez Najwyższą Izbę Kontroli jako sztucznie pomniejszający deficyt budżetu państwa i ograniczający przejrzystość finansów publicznych. Według zmienionych, na wniosek Najwyższej Izby Kontroli, przepisów prawa, w 2019 r. uzupełnienie ubytku składek przekazywanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych będzie dokonywane z wydatków budżetu państwa.
48. Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w 2018 r. wpłynęło głównie dodatnie saldo środków pochodzących z zarządzania płynnością sektora finansów publicznych. W 2018 r. Minister Finansów pozyskał depozyty od jednostek sektora finansów publicznych o wartości o 12,7 mld zł wyższej, niż wynosiły rozchody z tytułu rozwiązania tych depozytów. Konieczność ich zwrotu spowoduje jednak powstanie potrzeb pożyczkowych w przyszłości.
49. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2018 r. zostały obniżone także przez dodatnie saldo środków przekazywanych z Unii Europejskiej na finansowanie budżetu środków europejskich wynoszące 2,4 mld zł.
50. Środki w wysokości 1,3 mld zł na finansowanie potrzeb pożyczkowych netto były pozyskiwane w całości poprzez zaciąganie długu na rynku krajowym. Saldo środków pozyskanych na rynku zagranicznym było ujemne i nie służyło finansowaniu potrzeb pożyczkowych. Pomimo planów wykorzystania do finansowania potrzeb pożyczkowych w 2018 r. środków walutowych pozyskanych w latach poprzednich, środki te nie zostały wykorzystane. Na koniec 2018 r. łączny stan środków złotych i walutowych na rachunkach bankowych Ministra Finansów wyniósł 37,3 mld zł i był wyższy od stanu na koniec 2017 r. o 13,2 mld zł.

51. Średni stan wolnych środków zgromadzonych na lokatach złotych i walutowych w 2018 r. wyniósł 52,1 mld zł i był o 14,2 mld zł wyższy od średniego stanu z ostatnich siedmiu lat (od 2011 r. do 2017 r.). W porównaniu do średniego stanu środków z 2017 r., to jest roku o historycznie najwyższych poziomach rezerw, był niższy o 10,2 mld zł. Pozyskanie tych środków spowodowało poniesienie kosztów w wysokości 56 mln zł. W porównaniu do 2017 r. poniesione koszty były o 206 mln zł niższe. Obniżenie kosztów pozyskania wolnych środków Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, zauważając jednak, że w znacznej mierze nie wynikało to z działań podjętych przez Ministra Finansów, lecz z czynników zewnętrznych, tj. obniżenia się stóp procentowych na rynku krajowym i zagranicznym, a także z napływu środków jednostek sektora finansów publicznych niżej oprocentowanych niż środki pozyskane na rynku finansowym.
52. Zmniejszenie w 2018 r. podaży papierów skarbowych na rynku krajowym w miarę materializowania się korzystniejszego scenariusza kształtowania się potrzeb pożyczkowych, spowodowało rezygnację z sześciu przetargów sprzedaży obligacji (zorganizowano ich 11, zamiast planowanych 17). Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zmniejszenie podaży papierów wartościowych, zauważając jednak nierównomierność emisji skarbowych papierów wartościowych w trakcie roku. W pierwszym kwartale 2018 r. Minister Finansów pozyskał 70% środków, przy rentownościach średnio o 47 punktów bazowych wyższych niż w następnych trzech kwartałach. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Minister Finansów miał możliwość takiego kształtowania rozkładu sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na przestrzeni roku, aby nie generować zwiększonych kosztów. Przeprowadzanie emisji powodujących wzrost stanu lokat bez istotnego uzasadnienia wynikającego z potrzeb budżetowych, powinno być każdorazowo poprzedzone analizami efektywności pozyskania środków. Analizy te powinny być oparte o dane możliwie najbardziej zbliżone do aktualnej sytuacji rynkowej, przy uwzględnieniu kosztów utrzymania wyższego poziomu długu.
53. Zarządzanie płynnością budżetu państwa odbywało się w korzystnych warunkach budżetowych, wynikających ze zmniejszenia potrzeb pożyczkowych netto o 62,0 mld zł, pozostawiania na rachunku budżetu państwa środków przechodzących z roku 2017 w wysokości 11,3 mld zł oraz nadwyżek dochodów nad wydatkami na przestrzeni 85 dni, wynoszących średnio dziennie w tym okresie 2.862 mln zł.
54. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że poziom płynnych środków w 2018 r. był nadmierny w porównaniu do bieżących potrzeb budżetu państwa. Zapewnił on niemal czterdziestokrotne pokrycie potrzeb pożyczkowych netto, podczas gdy w 2017 r. – ponad dwukrotne.

Pozabudżetowe jednostki sektora finansów publicznych

55. Na koniec 2018 r. funkcjonowało 29 państwowych funduszy celowych, 62 państwowe osoby prawne, 10 agencji wykonawczych i 10 instytucji gospodarki budżetowej.
56. W 2018 r. liczba pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych ulegała zmianie. Z dniem 1 stycznia 2018 r. zlikwidowano Fundusz Kredytu Technologicznego. Powołano natomiast trzy fundusze, tj. Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków, Fundusz Niskoemisyjnego Transportu oraz Fundusz Dróg Samorządowych, których dysponentami są odpowiednio: minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, minister właściwy do spraw energii oraz minister właściwy do spraw transportu. W 2018 r. utworzono także Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego¹⁹, działający w formie agencji wyko-

¹⁹ W 2018 r. utworzono również Polski Instytut Ekonomiczny, Instytut Europy Środkowej oraz Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka.

nawczej. Ponadto połączono instytucje gospodarki budżetowej, realizujące zadania publiczne, polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych. Połączenie to nastąpiło poprzez włączenie do Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA pozostałych czterech podobnych instytucji, w wyniku czego na koniec 2018 r. występowała jedna instytucja realizująca powyższe zadania.

57. W ustawie budżetowej na rok 2018 zaplanowano przychody pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych w łącznej kwocie 300,1 mld zł oraz koszty w kwocie 295,8 mld zł. Zrealizowane przychody wyniosły 306,8 mld zł i były wyższe od zaplanowanych o 2,3%, natomiast koszty wyniosły 289,7 mld zł i były niższe od zaplanowanych o 2,1%.

58. W 2018 r. przychody państwowych funduszy celowych stanowiły 13,6% produktu krajowego brutto (w 2017 r. 15,4%), w tym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 11,3% produktu krajowego brutto. Zrealizowane w 2018 roku przychody tych funduszy wyniosły 287,0 mld zł i były niższe od przychodów z 2017 r. o 18,1 mld zł. Istotne zmniejszenie przychodów państwowych funduszy celowych wynikało ze znacznego zmniejszenia w 2018 r., w porównaniu do 2017 r., przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W 2018 r. nie powtórzyła się w podobnej kwocie co w 2017 r., operacja umorzenia pożyczek udzielonych Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych ze Skarbu Państwa. W 2018 r. umorzono temu Funduszowi pożyczki w kwocie 7,2 mld zł, podczas gdy w 2017 r. kwota umorzonych pożyczek wyniosła 39,2 mld zł. Po wyeliminowaniu skutków umorzenia pożyczek, jako operacji incydentalnych, w 2018 r. łączne przychody państwowych funduszy celowych wyniosły 279,8 mld zł i były o 13,9 mld zł wyższe od przychodów zrealizowanych w 2017 r.

Przychody zrealizowane w 2018 r. przez państwowe fundusze celowe były o 15,5 mld zł wyższe od poniesionych kosztów (271,5 mld zł), w wyniku czego łączny stan funduszy wzrósł i na koniec 2018 r. wyniósł 36,1 mld zł.

Dysponenci 18 państwowych funduszy celowych, posiadający nadwyżki środków pieniężnych, przekazywali wolne środki w zarządzanie Ministrowi Finansów. Na koniec 2018 r. przekazano w depozyt lub zarządzanie łącznie 20,9 mld zł. Największe kwoty przekazał Fundusz Pracy (15,4 mld zł) oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (2,9 mld zł).

W latach 2015–2018 odnotowano znaczny wzrost stanu środków Funduszu Pracy z 6,1 mld zł do 15,7 mld zł, tj. o 158,2%. Biorąc pod uwagę dobrą sytuację na rynku pracy i prognozy wskazujące na dalszą poprawę, Najwyższa Izba Kontroli nie znajduje uzasadnienia dla utrzymywania tak wysokiego stanu środków tego funduszu. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zasadne jest dalsze obniżanie składek na ten fundusz, podobnie jak zaplanowano to na 2019 r.

59. W 2018 r. przychody państwowych osób prawnych wyniosły 9,9 mld zł i w 88,2% pochodziły z prowadzenia własnej działalności gospodarczej. W łącznej kwocie zrealizowanych przychodów 73,7% (7,3 mld zł) stanowiły przychody trzech jednostek, tj. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. W 2018 r. 56 jednostek otrzymało dotacje w łącznej kwocie 1,2 mld zł. Koszty państwowych osób prawnych wyniosły 8,6 mld zł, z czego ponad 73% stanowiły koszty trzech wyżej wymienionych jednostek. W 2018 r. państwowe osoby prawne osiągnęły dodatni wynik finansowy w kwocie 1,3 mld zł, tj. niższy od wyniku z roku poprzedniego o 7,8%, lecz wyższy niż w latach 2015–2016 odpowiednio o 49,1% i 31,6%. Wynik ten pochodził głównie z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (48,4%), Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (20,8%) oraz Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (10,7%).

60. W 2018 r. agencje wykonawcze osiągnęły przychody w kwocie 8,8 mld zł, tj. o 4,5% wyższe od wykonania w 2017 r. Udział dotacji z budżetu państwa w przychodach agencji wynosił 73% i był o 5 punktów procentowych wyższy niż w 2017 r. W 2018 r. wszystkie agencje były dotowane. Niedotowany był jedynie wyodrębniony finansowo Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, zarządzany przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Najwyższe dotacje otrzymały następujące agencje: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki oraz Agencja Mienia Wojskowego. Otrzymały one łącznie 5,9 mld zł, co stanowiło 91,1% dotacji udzielonych wszystkim agencjom wykonawczym. Koszty agencji wynosiły 8,5 mld zł i były o 7,7% wyższe w porównaniu do 2017 r. Z wyłączeniem wyodrębnionego finansowo Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, agencje wykonawcze osiągnęły w 2018 r. zysk netto w łącznej kwocie 94,5 mln zł.

Ponadto, na realizację programów finansowanych lub współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, wydatkowano w 2018 r. środki, które nie były ujęte w planach finansowych tych agencji, w łącznej kwocie 23.274,4 mln zł.

61. W 2018 r. przychody instytucji gospodarki budżetowej wyniosły 1.073,5 mln zł i były o 146,4 mln zł wyższe w porównaniu do przychodów z 2017 r. Udział dotacji w przychodach tych jednostek wyniósł 14,1% i zwiększył się o 2,7 punktów procentowych w porównaniu do 2017 r. Dotacje w 2018 r. przekazano dwóm instytucjom gospodarki budżetowej, tj. Zakładowi Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Centralnemu Ośrodkowi Sportu. W 2018 r. koszty instytucji gospodarki budżetowej wyniosły 1.050,9 mln zł i były o 15,0% wyższe niż w 2017 r., co przy wyższej dynamice wzrostu przychodów (15,8%) pozwoliło na wygospodarowanie zysku netto w łącznej kwocie 13,1 mln zł. Zysk ten był wyższy o 7,9 mln zł od zysku z 2017 r. Z kolei w latach 2015–2016 instytucje te poniosły stratę odpowiednio w wysokości 9,8 mln zł i 9,2 mln zł.

Sytuacja finansów publicznych

62. Państwowy dług publiczny, obliczony według metodologii krajowej, wyniósł na koniec 2018 r. 984,3 mld zł, to jest o 22,5 mld zł (o 2,3%) więcej niż na koniec 2017 r. Jego relacja do produktu krajowego brutto wyniosła 46,5%. W związku z tym, że wzrost gospodarczy w 2018 r. przewyższał tempo przyrostu długu, relacja ta uległa obniżeniu w stosunku do zanotowanej w 2017 r. o 1,9 punktu procentowego. Zwiększenie państwowego długu publicznego było następstwem przede wszystkim wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa o 14,9 mld zł oraz przyrostu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i ich związków o 6,9 mld zł. Wielkości te wyliczone zostały po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami sektora finansów publicznych. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, wyliczony według metodologii Unii Europejskiej, wzrósł na koniec 2018 r. o 28,7 mld zł do kwoty 1.034,4 mld zł. Jego relacja do produktu krajowego brutto wyniosła 48,9%. Pozostała ona znacznie poniżej średniej obliczonej dla 28 krajów członkowskich Unii Europejskiej, która wyniosła 80,0%.

63. W strukturze długu Skarbu Państwa zmalał udział zadłużenia w walutach obcych, a także udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i skarbowych papierów wartościowych.

64. Z treści *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.* wynika, że dochody sektora finansów publicznych w 2018 r. wyniosły 864,9 mld zł, a wydatki 861,2 mld zł. Po raz pierwszy od 2007 r. Minister Finansów wykazał nad-

wyżkę w sektorze finansów publicznych, która w 2018 r. wyniosła 3,7 mld zł. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w 2018 r., podobnie jak w latach poprzednich, dochody i wynik sektora finansów publicznych obliczono nieprawidłowo, bowiem zostały one zawyżone o 3,3 mld zł. Prawdłowo obliczona nadwyżka sektora finansów publicznych wyniosła w 2018 r. 0,4 mld zł.

65. Działania rządu i dobra koniunktura gospodarcza doprowadziły do znaczącego zwiększenia dochodów podatkowych w Polsce. W latach 2016–2018, po raz pierwszy od wielu lat, dochody podatkowe w relacji do produktu krajowego brutto rosły przez trzy lata z rządu, osiągając poziom 20,7%. Po raz ostatni dochody podatkowe przekraczały wielkość 20% produktu krajowego brutto w 2008 r. W ujęciu nominalnym dochody te w ciągu dwóch ostatnich lat zwiększyły się aż o 26,3%. Odwrócenie trendu spadkowego w relacji dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto należy ocenić pozytywnie, gdyż ich dalsza erozja zagrażała prawidłowemu funkcjonowaniu państwa, prowadząc do większego niedofinansowania usług publicznych i dalszego przyrostu długu publicznego.
66. Wzrost wartości wydatków publicznych w stosunku do produktu krajowego brutto, który nastąpił pomiędzy 2017 r. a 2018 r., wynikał z wysokiej dynamiki wydatków majątkowych. W czasie, gdy wydatki bieżące sektora finansów publicznych zostały utrzymane na stosunkowo niskim poziomie, wydatki majątkowe wzrosły aż o 32,2%, do rekordowego poziomu 105 mld zł. Przed 2018 r. najwyższe wydatki w sektorze finansów publicznych wykonano w 2012 r., wyniosły one wtedy 88 mld zł.
67. Wskaźnik pokrycia wydatków na oświatę dochodami związanymi z wykonywaniem przez samorządy zadań oświatowych był w 2018 r. rekordowo niski. Wskaźnik ten jeszcze w 2016 r. wynosił ponad 70%, w 2017 r. zmniejszył się do 67,8%, a w 2018 r. do 65,2%. W ciągu zaledwie dwóch lat pokrycie wydatków na oświatę odpowiednimi dochodami zmniejszyło się o ponad 5 punktów procentowych. Dane te wskazują, że jednostki samorządu terytorialnego w coraz większym stopniu finansują oświatę ze środków własnych.

Układ zadaniowy wydatków

68. W 2018 r., tak jak w roku poprzednim, ponad połowa wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich służyła realizacji trzech funkcji państwa: *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym oraz Edukacja, wychowanie i opieka*. Na realizację pozostałych 18 funkcji przeznaczono niespełna 43% wydatków budżetowych.

Podobnie jak w latach wcześniejszych, układ zadaniowy wydatków budżetu państwa nie stanowił w 2018 r. skutecznego narzędzia efektywnego planowania i realizowania wydatków publicznych. Ponadto sporządzane przez ministrów plany działalności nie zawsze były zbieżne z układem zadaniowym w zakresie celów i mierników.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie stwierdziła, że mierniki stosowane przez wojewodów do oceny stopnia wykonania tych samych zadań, podzadań i działań są niejednolite. Ministrowie odpowiedzialni za poszczególne działy administracji rządowej nie podejmowali działań w celu uzyskania od wojewodów porównywalnych danych lub podejmowane przez nich działania były niewystarczające.

Nieprawidłowości i uwagi

69. Nieprawidłowości stwierdzone w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. nie zmieniły się znacząco pod względem rodzaju oraz skali w porównaniu do lat ubiegłych.

Powtarzalność nieprawidłowości w ostatnich latach może wskazywać na fakt, że nie w pełni realizowane są zalecenia Najwyższej Izby Kontroli z wcześniejszych kontroli. Najczęściej powtarzające się w badanym roku nieprawidłowości polegały na:

- niewłaściwym wykorzystaniu dotacji przez beneficjentów,
- błędach w udzielaniu dotacji, jak również w nadzorze nad ich wykorzystaniem,
- błędach w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych oraz w nadzorze nad ich sporządzaniem,
- nienaliczaniu i niedochodzeniu należności budżetowych,
- niecelowym wydatkowaniu środków,
- ustalaniu mierników uniemożliwiających pomiar efektów zadań stosownie do poniesionych nakładów,
- funkcjonowaniu nieskutecznych mechanizmów kontroli zarządczej.

Problemem pozostaje nadal przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁰, co potwierdziły nieprawidłowości stwierdzone między innymi w ramach części *Sprawy zagraniczne, Środowisko* oraz w *Biurze Rzecznika Praw Dziecka* i w budżetach wojewodów.

Wnioski

70. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do kontrolowanych jednostek ponad 400 wniosków. Wynikały one z nieprawidłowości dotyczących w głównej mierze błędów w księgowości i sprawozdawczości (około 26% wszystkich wniosków), nieskutecznej kontroli zarządczej (około 13%), błędów w zamówieniach publicznych (około 12%) oraz niewłaściwego przekazywania i wykorzystywania dotacji (około 6%).

Najwyższa Izba Kontroli kierowała również wnioski dotyczące nieprawidłowej konstrukcji budżetu w układzie zadaniowym, które stanowiły około 3% wszystkich wniosków. Głównym problemem w tym zakresie pozostaje prawidłowość ustalania mierników stopnia realizacji celów, zadań i podzadań. Podobna liczba wniosków Najwyższej Izby Kontroli wynikała z nieprawidłowości dotyczących niedochodzenia należności przez kontrolowane podmioty. Podobnie jak w latach ubiegłych Najwyższa Izba Kontroli zwracała także uwagę na konieczność wzmocnienia nadzoru dysponentów części budżetowych nad wydatkowaniem środków publicznych.

Analiza ustaleń dokonanych w ramach kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli wskazuje również na potrzebę:

- sprawowania przez Ministra Finansów stałego, efektywnego nadzoru nad poborem podatków, obejmującego nie tylko zrealizowane rozwiązania legislacyjne i organizacyjne, ale także efektywne bieżące dysponowanie dostępnymi zasobami;
- skuteczniejszego przeciwdziałania narastaniu zaległości podatkowych między innymi przez działania uniemożliwiające rejestrowanie się podmiotów, które nakierowane są na wyłudzenia podatku od towarów i usług oraz odpowiednio szybkie wykreślanie z rejestru nierzetelnych podatników;
- podjęcia przez Ministra Finansów oraz dysponentów części budżetowych działań mających na celu doskonalenie metod planowania środków na wydatki majątkowe oraz ujmowanych w rezerwach celowych,

²⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

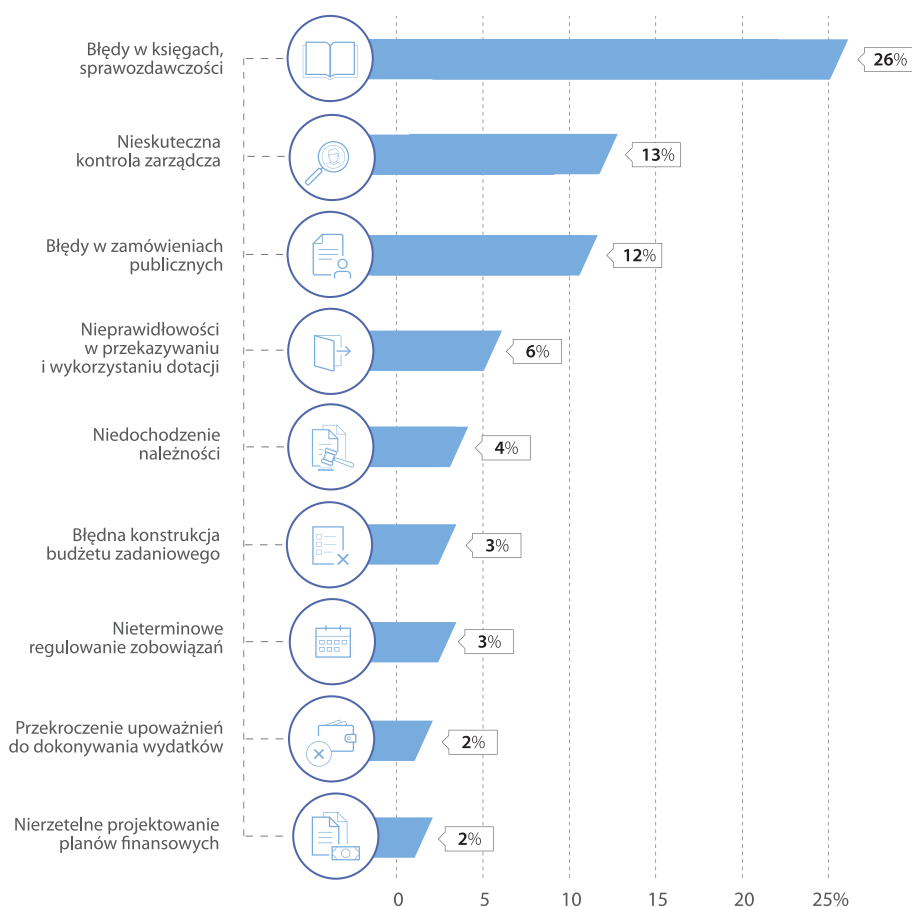
- zintensyfikowania działań systemowych w zakresie reformy systemu budżetowego,
- kontynuacji przeglądów wydatków oraz wykorzystywania ich wyników przy opracowywaniu ustawy budżetowej.

Aktualne pozostają także zgłaszane przez Najwyższą Izbę Kontroli w poprzednich latach uwagi dotyczące dokonania zmian w sposobie funkcjonowania całego systemu budżetowania zadaniowego, w tym również w zakresie przyjętych mierników i ich wartości.

Mając na uwadze zasadę przejrzystości finansów publicznych i roczności budżetu, zasadne jest również ograniczenie zastosowanych w 2018 r. rozwiązań, w wyniku których w ramach budżetu danego roku, finansuje się zadania, które będą realizowane w roku kolejnym.

W 2018 r. nie dokonano zmian przepisów ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe²¹ w zakresie nagród w taki sposób, aby z ustawy jednoznacznie wynikało, jakie są zasady ich przyznawania, jak również nie zainicjowano zmian w tym zakresie. Pomimo odnotowanego w 2018 r. znacznego zmniejszenia skali i kwoty wypłacanych nagród dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, Najwyższa Izba Kontroli w dalszym ciągu dostrzega konieczność systemowego rozwiązania zasad wypłacania nagród dla osób zajmujących te stanowiska, na co wskazywano już w analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w roku 2008, 2012 i 2017.

Infografika 5. Najczęstsze nieprawidłowości skutkujące sformułowaniem wniosków pokontrolnych w 2018 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

²¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 152.

Realizacja założeń polityki pieniężnej

71. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie *Założeń polityki pieniężnej w 2018 r.* Główny cel w nich ustalony, jakim było utrzymanie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w średnim okresie na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyień ± 1 punkt procentowy, został osiągnięty. Rada Polityki Pieniężnej wprowadziła wprost nie zdefiniowała średniego okresu, jednak jako horyzont oceny skuteczności strategii realizacji celu inflacyjnego wskazała okres od 2004 r. W latach 2004–2018 średni roczny wskaźnik inflacji wyniósł 2,0%. W tej sytuacji już na etapie ustalenia *Założeń* było niemal pewne, że oceniany w piętnastoletnim horyzoncie czasowym cel inflacyjny zostanie zrealizowany.
72. Przez osiem z dwunastu miesięcy w 2018 r. nie tylko średniookresowy wskaźnik inflacji, ale także ogłaszane co miesiąc wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego mieściły się w ustalonym przedziale odchyień od celu polityki pieniężnej. Rada Polityki Pieniężnej nie dokonała zmiany parametrów polityki pieniężnej, także gdy roczny wskaźnik inflacji w czterech miesiącach 2018 r. kształtował się poniżej dolnej granicy odchyień od celu inflacyjnego (1,5%). Było to spójne z *Założeniami polityki pieniężnej na rok 2018*, które dopuszczały elastyczne reagowanie na odchylenia inflacji od celu w przypadku szoków podaźowych w gospodarce. Spadek inflacji w czterech miesiącach związany był przede wszystkim ze spadkami cen ropy naftowej oraz żywności, na które krajowa polityka pieniężna nie miała wpływu.
73. Rada Polityki Pieniężnej pozostawiła stopy procentowe w 2018 r. na niezmiennym poziomie, biorąc między innymi pod uwagę, że kształtowanie się oczekiwań inflacyjnych nie stwarzało ryzyka dla realizacji celu inflacyjnego w średnim okresie oraz brak było niekorzystnych efektów stabilizacji stóp procentowych dla równowagi makroekonomicznej w Polsce. Najwyższa Izba Kontroli ocenia decyzje Rady Polityki Pieniężnej jako racjonalne, zwraca jednak uwagę, że w 2018 r. ujawniły się czynniki, stanowiące ryzyko wzrostu cen w przyszłości, w przypadku dalszego wzrostu płac i cen energii w gospodarce.
74. Zarząd Narodowego Banku Polskiego skutecznie stabilizował płynność sektora bankowego, efektywnie wykorzystując do tego instrumenty wymienione w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2018*. Przeprowadzone operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej pozwoliły na osiągnięcie operacyjnego celu polityki pieniężnej, ustalonego w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2018*. Krótkoterminowa stopa procentowa na rynku międzybankowym (POLONIA²²) została utrzymana w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykorzystanie systemu rezerwy obowiązkowej w absorbowaniu nadpłynności systemu bankowego i do stabilizacji krótkoterminowych rynkowych stóp procentowych. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w stosowaniu instrumentów polityki pieniężnej.

²² Stawka POLONIA (ang. Polish Overnight Average) stanowi rzeczywiste średnie oprocentowanie krótkoterminowych niezabezpieczonych lokat międzybankowych na terminy jednodniowe (overnight).

III. OPRACOWANIE USTAWY BUDŻETOWEJ

- W trakcie prac w Parlamencie prognoza dochodów, jak i limit wydatków budżetu państwa ogółem w porównaniu do projektu rządowego, uległy zwiększeniu o 2,4 mln zł, co stanowiło mniej niż 0,001% planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa. Ustawa budżetowa na rok 2018 została uchwalona przez Sejm 11 stycznia 2018 r. i podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 29 stycznia 2018 r.
- W ustawie budżetowej na rok 2018 dochody budżetu państwa prognozowano w wysokości 355.705,4 mln zł i w porównaniu do roku 2017 były one wyższe o 9,3% (o 30.277,4 mln zł), w tym dochody podatkowe o 10,1% (o 30.517,4 mln zł).
- Limit wydatków budżetu państwa na rok 2018 wyniósł 397.197,4 mln zł i był wyższy o 12.423,9 mln zł, tj. o 3,2% od limitu zaplanowanego w ustawie budżetowej na rok 2017. Wzrost ten wynikał między innymi z ujęcia w ustawie budżetowej na 2018 r. większych o 4.212,7 mln zł środków na dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego oraz zwiększenia o 3.992,0 mln zł limitu wydatków na obronę narodową.
- Niemal 45% wydatków budżetu środków europejskich zaplanowano w rezerwach celowych.
- W 2018 r. nie osiągnięto istotnych postępów we wdrażaniu *Założeń reformy systemu budżetowego*, przyjętych przez Radę Ministrów w lipcu 2016 r.
- W ustawie z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018, której projekt powstał w Ministerstwie Finansów, przyjęto rozwiązania stojące w sprzeczności z zasadą roczności budżetu. W ramach budżetu na rok 2018 przeznaczono 3.220,2 mln zł na sfinansowanie zadań przewidzianych do realizacji w 2019 r.

1. Przygotowanie projektu ustawy budżetowej

Prace nad projektem ustawy budżetowej, na etapie poprzedzającym przedłożenie projektu Radzie Ministrów, przebiegały zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (nota budżetowa)²³. Opracowanie i przedłożenie przez dysponentów części budżetowych Ministrowi Finansów planów rzeczowych zadań do realizacji, projektów budżetów w danej części budżetu państwa oraz projektów planów finansowych, a także przekazanie dysponentom przez Ministra Finansów wstępnych kwot wydatków nastąpiło zgodnie z zasadami określonymi w nocie budżetowej. Rada Ministrów w dniu 6 czerwca 2017 r. przyjęła *Założenia do projektu budżetu państwa na rok 2018*. Wstępny projekt ustawy budżetowej na rok 2018 wraz z uzasadnieniem i załączonymi dochodami i wydatkami jednostek wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów przedłożył Radzie Ministrów 22 sierpnia 2017 r. Rada Ministrów rozpatrzyła projekt 24 sierpnia 2017 r. Ostateczny projekt ustawy budżetowej uchwalony

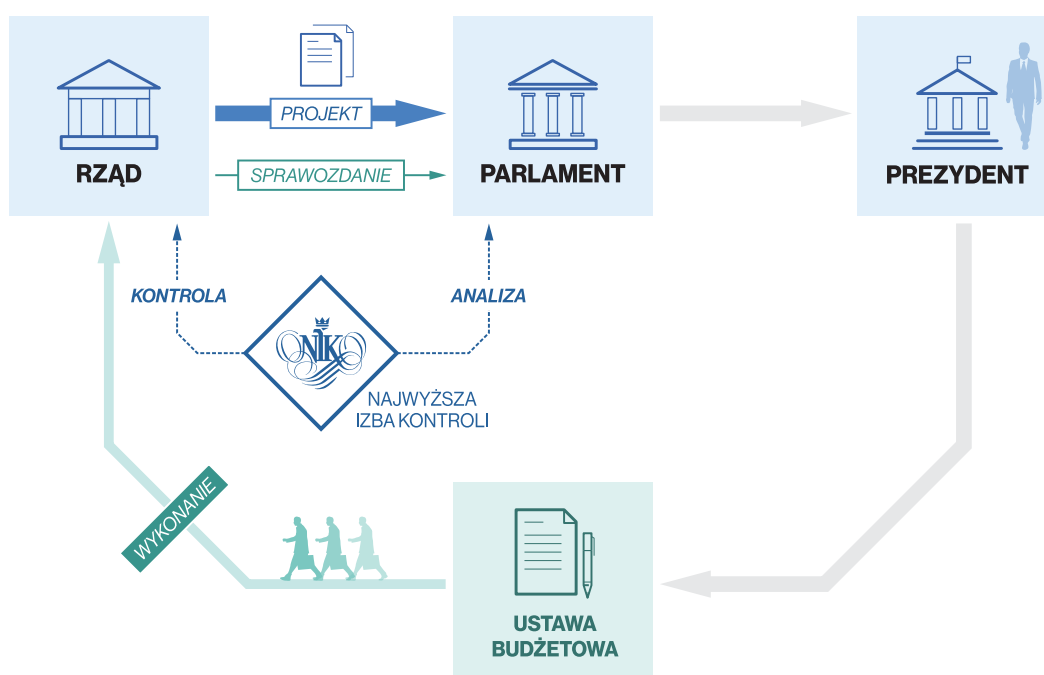
²³ Dz.U. poz. 1154.

przez Radę Ministrów 26 września 2017 r. wraz z uzasadnieniem wpłynął do Sejmu 29 września 2017 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 141 ustawy o finansach publicznych.

Wydatki budżetu państwa na poszczególnych etapach przygotowywania ustawy budżetowej na rok 2018 ulegały niewielkim zmianom i wynosiły:

- 397.209,1 mln zł we wstępnym projekcie ustawy przekazanym Radzie Ministrów w dniu 22 sierpnia 2017 r.,
- 397.195,0 mln zł w projekcie przekazanym przez Radę Ministrów do Sejmu w dniu 29 września 2017 r.,
- 397.197,4 mln zł w uchwalonej ustawie budżetowej z dnia 11 stycznia 2018 r.

Infografika 6. Procedura stanowienia i kontroli wykonania budżetu państwa



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Przygotowanie projektu ustawy budżetowej na 2018 r. zostało poprzedzone przyjęciem przez Radę Ministrów Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (dalej: WPF) na lata 2017–2020 oraz założeń projektu budżetu państwa na rok 2018.

Zgodnie z art. 105 ustawy o finansach publicznych WPF powinien stanowić podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Na potrzebę ściślejszego powiązania planowania rocznego z planami wieloletnimi Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę już w 2015 r. Problem ten został dostrzeżony także przez Radę Ministrów w przyjętych przez nią w 2016 r. *Założeniach reformy systemu budżetowego*.

Opracowana na 2018 rok nota budżetowa została przygotowana z założeniem aktualności zawartych w niej zapisów na kolejne lata, a nie wyłącznie na 2018 rok. Założono, że przyjęte w nocy rozwiązania stanowią narzędzia do szacowania prognoz w perspektywie wieloletniej. Nowe terminy dotyczące poszczególnych etapów prac zostały powiązane z danymi przekładanymi do Wielolet-

niego Planu Finansowego Państwa i dotyczą kolejnych budżetów państwa poczynając od 2019 r. Liczba formularzy obowiązujących przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej pozostawała na poziomie zbliżonym co w latach 2016–2017.

W WPF 2017–2020 określono wstępną kwotę wydatków na rok 2018, obliczoną na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej, zgodnie z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wartość wyżej wymienionych wydatków, ujęta w WPF 2017–2020, wyniosła 801,7 mld zł. Wartość działań dyskrejonalnych pozwalających zwiększyć wielkość wydatków w 2018 r. oszacowano na 8,86 mld zł.

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych w Ministerstwie Finansów ustalono łączną kwotę wydatków na 2018 r. dla wybranych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych wymienionych w tym przepisie, która wyniosła 803.950,1 mln zł. Przy obliczaniu wydatków na 2018 r., o których mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Ministerstwo Finansów nie miało bezpośredniego wpływu na trzy z pięciu wartości, jakie należało wziąć pod uwagę w tych obliczeniach, czyli na ustalone rok wcześniej, analogiczne wydatki z 2017 r., wartość średniorocznego celu inflacyjnego oraz wartość wskaźnika korygującego. Wartości te zostały ujęte w obliczeniach w prawidłowych kwotach. Czwartą wartość – prognozowaną na 2017 r. dynamikę realnego PKB, przyjęto w wysokości zawartej w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2018 r. W przypadku piątej wartości – finansowych skutków działań dyskrejonalnych po stronie dochodów – oszacowanej na 11,1 mld zł, wzięto pod uwagę skutki:

- 1) ograniczenia luki podatkowej w związku z wyłudzeniami VAT i zapobiegania unikaniu płacenia podatku w wysokości plus 10,1 mld zł,
- 2) zmian przepisów w podatkach dochodowych w łącznej wysokości plus 1,7 mld zł,
- 3) aktualizacji prognozy z 2017 r. dotyczącej ustanowienia podatku od niektórych instytucji finansowych w wysokości plus 0,3 mld zł,
- 4) wycofania zakładanego w roku wcześniejszym wprowadzenia podatku od sprzedaży detalicznej w wysokości minus 1,0 mld zł.

W przypadku dochodów z podatków (VAT, CIT) nie jest zazwyczaj możliwe oddzielenie wpływu czynników gospodarczych od wpływu zmian systemowych (prawnych). Kwoty przyjęte w Ministerstwie Finansów do obliczenia wartości działań dyskrejonalnych w przypadku tych podatków są wartościami opartymi na różnego rodzaju założeniach. Taka sytuacja powoduje, że limit wydatków wyliczany w celu zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej, przy zmienianych założeniach, może przybierać różne wartości.

W związku z utrzymaniem wysokiej dynamiki dochodów podatkowych i wykonaniem wyższych dochodów z VAT i CIT niż planowano w ustawie budżetowej na 2018 r., Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje zasadności zwiększenia wartości działań dyskrejonalnych. Wskazuje jednakże na ryzyko wynikające z ustalania tej wartości na podstawie założeń, które częściowo nie były możliwe do zwerifikowania.

Kwota wydatków ustalonych zgodnie z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowiła punkt wyjścia dla oszacowania limitu wydatków określonego w art. 112aa ust. 3 tej ustawy. Limit ten ustalono w ustawie budżetowej na 2018 r. w kwocie 597.458,5 mln zł (art. 1 ust. 4 tej ustawy).

W obliczeniach wykonanych w Ministerstwie Finansów uwzględniono wszystkie składniki kwoty limitu wydatków, określone w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, z uwzględnieniem ust. 2. Wychodząc od limitu wydatków określonego w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, wyznaczono górny limit dla wydatków budżetu państwa, wynikający z zastosowania stabili-

zującej reguły wydatkowej. W tym celu od limitu wydatków określonego w art. 112aa ust. 3 wyżej wymienionej ustawy:

- odjęto wydatki z funduszy i z rachunków, o których mowa w art. 11a, 163 i 223 tej ustawy,
- wyeliminowano z obliczeń skutki przepływu środków pomiędzy budżetem państwa a tymi funduszami i rachunkami,
- dodano planowane wydatki jednostek i organów, o których mowa w art. 139 ust. 2 tej ustawy oraz wydatki budżetu państwa podlegające refundacji ze środków z Unii Europejskiej.

W konsekwencji otrzymano kwotę równą 398.228,3 mln zł, która – zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową – stanowiła limit przy planowaniu wydatków budżetu państwa. Limit ten był o około 1,0 mld zł, czyli o 0,26% wyższy od limitu wydatków budżetu państwa uchwalonego w ustawie budżetowej na rok 2018 (397.197,4 mln zł).

W uzasadnieniu ustawy budżetowej na 2018 r. nie wyjaśniono, w jaki sposób kwoty wydatków, o których mowa w art. 112aa ustawy o finansach publicznych, wpływały na poziom planowanych wydatków budżetu państwa lub na poziom wydatków jednostek, których plany finansowe ujęto w tej ustawie. Mimo to kwoty wydatków opisanych w art. 112aa ustawy o finansach publicznych przedstawiono w rozdziale III uzasadnienia, zatytułowanym „Podstawowe wielkości budżetu państwa w 2018 r.” oraz w rozdziale V „Wydatki budżetu państwa w 2018 r.”

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, kwoty wydatków wynikających z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej powinny być wykazywane w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej w powiązaniu z limitem wydatków budżetu państwa, aby pokazać, czy i w jaki sposób stosowanie reguły wpływa na ograniczenie wielkości wydatków tego budżetu. Bez wyodrębnienia w kwocie limitu wydatków, ustalonego zgodnie z art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, limitu stanowiącego górne ograniczenie dla planowanych wydatków budżetu państwa, niejasny staje się cel zamieszczenia w uzasadnieniu informacji o wydatkach obliczonych na podstawie wyżej wymienionego artykułu, gdyż nie wiadomo, czemu te obliczenia służą w kontekście planowania wydatków budżetu państwa.

W 2018 r. nie osiągnięto istotnych postępów we wdrażaniu *Założeń reformy systemu budżetowego*, przyjętych przez Radę Ministrów w lipcu 2016 r. Od czasu przyjęcia przez Radę Ministrów wyżej wymienionego dokumentu, czyli przez prawie dwa i pół roku, jedynym skutecznym działaniem przeprowadzonym w Ministerstwie Finansów na rzecz poprawy funkcjonowania systemu budżetowego było połączenie – w nocy budżetowej z czerwca 2017 r. – procesu planowania ustawy budżetowej na rok kolejny z procesem przygotowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Nie zrealizowano planu przygotowania nowej ustawy o finansach publicznych, co było jednym z zadań wyznaczonych przez Ministra Rozwoju i Finansów w *Planie działalności na 2017 r.*, ale także odłożono prace nad przygotowanym w 2017 r. projektem zmian w obecnej ustawie o finansach publicznych, uwzględniającym niektóre reformy opisane we wskazanych wyżej założeniach.

W Ministerstwie Finansów prowadzono prace nad reformą, których rezultatami mają być: analiza stanu obecnego, określenie stanu docelowego i koncepcja wdrożenia nowego systemu budżetowego. Należy jednak wskazać, że tego typu prace wykonywano już w latach wcześniejszych, na potrzeby opracowania *Założeń reformy systemu budżetowego* z 2016 r. oraz projektu zmiany ustawy o finansach publicznych z 2017 r. Rozwiązania w zakresie Wieloletnich Ram Finansowych Państwa, zawarte w przygotowanym w 2017 r. projekcie zmiany ustawy o finansach publicznych, wymagają zmian i rozbudowania. Konkretnie propozycje mają zostać wypracowane przez zespół realizujący projekt „Reforma systemu budżetowego”, którego pierwszy etap zakończy się 31 grudnia 2019 r.

W ustawie budżetowej na rok 2018 wydatki na cele związane z obronnością państwa zaplanowano z uwzględnieniem wymogów ustawowych dotyczących: kwoty w relacji do wartości PKB, udziału wydatków majątkowych, udziału wydatków na badania naukowe i prace rozwojowe.

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: ustawa o finansowaniu Sił Zbrojnych²⁴), na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej należało w 2018 r. przeznaczyć wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 2% PKB, przy czym wartość PKB należało ustalić w oparciu o wartość określoną w założeniach projektu budżetu państwa na 2018 r.²⁵ Udział wydatków majątkowych w wydatkach przeznaczonych na potrzeby obronne Rzeczypospolitej Polskiej powinien wynieść co najmniej 20%²⁶, a udział wydatków przeznaczonych na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w wydatkach na finansowanie potrzeb obronnych państwa – nie mniej niż 2,5%²⁷.

Według założeń projektu budżetu państwa na rok 2018 PKB w cenach bieżących miało wynieść 2.057,2 mld zł, co oznaczało, że na finansowanie potrzeb obronnych RP należało w 2018 r. przeznaczyć co najmniej 41.144,0 mln zł, w tym na wydatki majątkowe nie mniej niż 8.228,8 mln zł, a na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności – co najmniej 1.028,6 mln zł.

W projekcie ustawy budżetowej na 2018 r. z 22 sierpnia 2017 r. zaplanowano wydatki:

- określone w art. 7 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy w wysokości 41.144,0 mln zł, co stanowiło 2,0% planowanej wartości PKB,
- majątkowe na potrzeby obronne Rzeczypospolitej Polskiej w wysokości 11.278,9 mln zł, co stanowiło 27,4% planowanych wydatków ogółem na finansowanie potrzeb obronnych,
- przeznaczone na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w wysokości 1.030,4 mln zł, co stanowiło 2,5% planowanych wydatków na potrzeby obronne.

W trakcie dalszych prac legislacyjnych ogólna kwota na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz kwota na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności nie zostały zmienione. Zwiększono natomiast o 39,0 mln zł kwotę planowanych wydatków majątkowych.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2018 i w uchwalonej ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. w kwocie wydatków na potrzeby obronności uwzględniono środki w wysokości 809,2 mln zł na realizację programu wieloletniego *Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)*, który – w myśl § 3 ust. 1 uchwały Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2016 r.²⁸, w brzmieniu obowiązującym na etapie opracowywania ustawy budżetowej na rok 2018 – nie powinien być brany pod uwagę przy obliczaniu minimalnej kwoty wydatków określonej w art. 7 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy. Dopiero w trakcie realizacji budżetu, uchwałą nr 134 z dnia 25 września

²⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 37, ze zm.

²⁵ Art. 7 ust. 1 i 1a wyżej wymienionej ustawy (w brzmieniu obowiązującym od dnia 14 listopada 2017 r.).

²⁶ Art. 7 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy.

²⁷ Art. 7 ust. 3b wyżej wymienionej ustawy.

²⁸ Uchwała nr 73 Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)” (Monitor Polski z 2019 r. poz. 287). W § 3 ust. 1 uchwały, w brzmieniu obowiązującym w trakcie planowania budżetu na rok 2018 zapisano, że finansowanie Programu będzie realizowane przez coroczne zwiększenie limitu wydatków obronnych ponad minimalny poziom określony w art. 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o finansowaniu Sił Zbrojnych RP do wysokości 1,7 mld zł w latach 2016–2021.

2018 r.²⁹ Rada Ministrów dostosowała brzmienie zapisów tej uchwały do treści ustawy budżetowej na rok 2018 w zakresie włączenia wydatków na realizację wymienionego programu wieloletniego do dolnego limitu wydatków obronnych.

2. Uchwalenie ustawy budżetowej

W ustawie budżetowej na 2018 rok z dnia 11 stycznia 2018 r. w budżecie państwa zaplanowano:

- dochody w kwocie 355.705,4 mln zł (o 9,3% więcej niż planowano w 2017 r.),
- wydatki w kwocie 397.197,4 mln zł (o 3,2% więcej niż planowano w 2017 r.),
- deficyt w wysokości nie większej niż 41.492,0 mln zł (o 30,1% mniej niż w planie na 2017 r.).

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2018 wskazano, że prognozowany wzrost dochodów budżetu państwa z jednej strony będzie generowany przez wzrost gospodarczy przy jednoczesnym powrocie umiarkowanej inflacji, z drugiej strony będzie efektem już wdrożonych oraz przygotowywanych zmian systemowych mających na celu odbudowę strumienia dochodów podatkowych i uszczelnienie systemu podatkowego. Przewidywano, że dochody podatkowe budżetu państwa wzrosną, w porównaniu z kwotą ujętą w ustawie budżetowej na 2017 r. o 30.517,4 mln zł (o 10,1%), w tym z tytułu podatku od towarów i usług o 22.517,0 mln zł (o 15,7%). Dochody niepodatkowe na rok 2018 prognozowano w wysokości o 567,6 mln zł (o 2,5%) niższej niż przed rokiem, co związane było w głównej mierze z niezaplanowaniem wpłaty z zysku z banku centralnego.

Limit wydatków budżetu państwa na rok 2018 był wyższy o 12.423,9 mln zł od limitu zaplanowanego w ustawie budżetowej na rok 2017. Wzrost ten wynikał między innymi z ujęcia w ustawie budżetowej na 2018 r. większych o 4.212,7 mln zł środków na dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego ze względu na waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca 2018 r. i skutki obniżenia wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn. Podobnie jak w roku 2017 niedobory środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo miały być w całości pokryte z budżetu państwa. W planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na 2018 r. nie przewidziano pożyczki z budżetu państwa.

W 2018 r. o 3.992,0 mln zł zwiększono limit wydatków na obronę narodową. W ustawie budżetowej na rok 2018 zaplanowano także wyższe wydatki na:

- finansowanie Programu *Rodzina 500 plus* (o 1.309,7 mln zł),
- płatności do budżetu Unii Europejskiej (o 1.478,2 mln zł),
- współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (o 1.258,0 mln zł).

W budżecie uwzględniono także środki w kwocie 1.269,0 mln zł na wzrost o 5% od dnia 1 kwietnia 2018 r. wynagrodzeń nauczycieli.

W 2018 r. zaplanowano niższe nakłady na infrastrukturę drogową i kolejową, w tym na *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)* i *Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku* łącznie o 1.068,2 mln zł.

²⁹ M.P. poz. 968. Znowelizowany § 3 ust. 1 tej uchwały stanowi, iż Program jest finansowany z budżetu państwa z wydatków obronnych, z uwzględnieniem zwiększenia limitu tych wydatków ponad minimalny poziom określony w art. 7 ust. 1 ustawy o finansowaniu Sił Zbrojnych RP w roku 2017.

Planowane dochody budżetu środków europejskich na rok 2018 wyniosły 64.782,8 mln zł i stanowiły 107,6% prognozy ujętej w ustawie budżetowej na rok 2017. Wydatki budżetu środków europejskich zaplanowano w kwocie 80.243,0 mln zł, tj. o 14,9% wyższej niż w 2017 r. Deficyt budżetu środków europejskich zaplanowano w kwocie 15.460,2 mln zł, tj. o 60,5% wyższej niż w ustawie budżetowej na rok 2017 (9.634,5 mln zł).

Tabela 1. Planowane dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa w ustawach budżetowych w latach 2016–2018

Wyszczególnienie	2016	2017 ¹	2018	4-2	4-3
	mln zł				
1	2	3	4	5	6
Dochody	313.808,5	325.428,0	355.705,4	41.896,9	30.277,4
Dochody podatkowe	276.140,0	301.155,2	331.672,6	55.532,6	30.517,4
Podatki pośrednie	194.149,0	214.192,0	237.914,0	43.765,0	23.722,0
Podatek od towarów i usług	128.683,0	143.483,0	166.000,0	37.317,0	22.517,0
Podatek akcyzowy	64.083,0	69.000,0	70.000,0	5.917,0	1.000,0
Podatek od gier	1.383,0	1.709,0	1.914,0	531,0	205,0
Podatek dochodowy od osób prawnych	26.067,0	29.817,0	32.400,0	6.333,0	2.583,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych	46.894,0	51.000,0	55.500,0	8.606,0	4.500,0
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	1.530,0	1.000,0	1.290,0	-240,0	290,0
Podatek od niektórych instytucji finansowych	5.500,0	3.937,0	4.568,7	-931,3	631,7
Dochody niepodatkowe	35.931,0	22.476,3	21.908,7	-14.022,3	-567,6
Dywidendy i wpłaty z zysku	4.799,7	2.440,6	2.248,0	-2.551,7	-192,6
Wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego	3.200,0	627,6	0,0	-3.200,0	-627,6
Dochody z cła	3.034,0	3.720,0	3.787,0	753,0	67,0
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	22.924,9	13.564,8	13.611,3	-9.313,6	46,5
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	1.972,4	2.123,3	2.262,4	290,0	139,1
Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł	1.737,6	1.796,5	2.124,1	386,5	327,6
Wydatki	368.548,5	384.773,5	397.197,4	28.648,9	12.423,9
Dotacje i subwencje	196.963,1	209.782,6	213.898,0	16.934,9	4.115,4
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	25.249,7	25.553,3	26.068,7	819,0	515,4
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	68.888,5	71.743,0	75.508,8	6.620,3	3.765,8
Wydatki majątkowe	17.699,2	23.156,0	21.177,0	3.477,8	-1.979,0
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	31.799,9	29.799,9	30.699,9	-1.100,0	900,0
Środki własne Unii Europejskiej	19.243,6	15.795,4	19.643,6	400,0	3.848,2
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej	8.704,4	8.943,3	10.201,3	1.496,9	1.258,0
Deficyt	54.740,0	59.345,5	41.492,0	-13.248,0	-17.853,5

¹ Dane po nowelizacji ustawy budżetowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych i sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2016–2018 oraz wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Limit wydatków rezerwy ogólnej zaplanowano w ustawie budżetowej na rok 2018 w wysokości 261,7 mln zł, tj. w stosunku do planu ustawy budżetowej na rok 2017 wyższej o 33,2 mln zł (o 14,5%). Stanowił on 0,07% wydatków budżetu państwa i był 3,3 razy mniejszy od limitu wynikającego z art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (794,4 mln zł). Minister Finansów w projekcie ustawy budżetowej na rok 2018 przedstawionym Radzie Ministrów zaplanował środki w rezerwie ogólnej w wysokości 200,0 mln zł. Zwiększenie planowanej kwoty rezerwy ogólnej w ustawie budżetowej na rok 2018 było wynikiem poprawek poselskich na etapie prac parlamentarnych nad ustawą budżetową. Relacja wydatków zaplanowanych w rezerwie ogólnej do ogółu wydatków budżetu państwa w roku 2018 była nieznacznie wyższa niż w ostatnich dwóch latach (o 0,05% niż w roku 2016 i o 0,06% niż w roku 2017).

W rezerwach celowych budżetu państwa zaplanowano środki w kwocie 23.690,9 mln zł, tj. o 128,6 mln zł (o 0,5%) wyższej niż w ustawie budżetowej na rok 2017 (przed zmianą) oraz o 1.602,8 mln zł (o 7,3%) wyższej w odniesieniu do znowelizowanej ustawy budżetowej na rok 2017. Suma rezerw celowych, o których mowa w art. 140 ust 2 pkt 1 i 4 ustawy o finansach publicznych wyniosła 17.715,9 mln zł i nie przekroczyła ustawowego limitu 5% wydatków budżetowych określonego w art. 140 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (19.859,9 mln zł).

Na rok 2018 zaplanowano wydatki w 88 pozycjach rezerw celowych budżetu państwa, gdy przed rokiem w 80 pozycjach, a po zmianie ustawy budżetowej na rok 2017 – w 83 pozycjach.

W ustawie budżetowej na 2018 r. w części *Rezerwy celowe* zaplanowano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 35.720,2 mln zł. Rezerwy celowe stanowiły 44,5% limitu wydatków budżetu środków europejskich na rok 2018. Pomimo że zaplanowanie tych środków w rezerwach celowych było zgodne z art. 120 i art. 140 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, to w ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak możliwości podziału wszystkich wydatków na poszczególne pozycje klasyfikacji budżetowej powinien dotyczyć relatywnie niskiej kwoty planowanych wydatków, która nie przekracza 5% planowanych wydatków budżetu państwa. Również w przypadku budżetu środków europejskich poziom niepewności w zakresie przypisania wydatków do pozycji klasyfikacji budżetowej nie powinien przekraczać powyższego limitu.

Relacja kwoty planowanych rezerw celowych w budżecie państwa i w budżecie środków europejskich do łącznej kwoty planowanych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich wynosiła 12,4%, wobec 8,6% w 2016 r. i 8,2% w 2017 r.

W trakcie roku ustawa budżetowa na rok 2018 nie była nowelizowana. Istotne zmiany w planie wydatków wprowadzono ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018. Przygotowany w Ministerstwie Finansów projekt nowelizacji ustawy o budżecie został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2018 r. i w tym samym dniu został wniesiony do Sejmu. Projekt ten zawierał szereg rozwiązań umożliwiających przekazanie z budżetu państwa środków na realizację zadań publicznych, nieprzewidzianych w ustawie budżetowej na rok 2018.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli opracowane rozwiązania stoją w sprzeczności z zasadą roczności budżetu. Rozwiązania te bezpośrednio ingerują w treść ustawy budżetowej i – w istocie rzeczy – powinny być traktowane jak nowelizacja ustawy budżetowej. W ramach planu wydatków na rok 2018 przekazano środki między innymi na dofinansowanie Funduszu Dróg Samorządowych (1.100,0 mln zł) oraz dla osób nieubezpieczonych (320,2 mln zł), które mogą być wykorzystane do 31 grudnia 2019 r. Na objęcie przez Skarb Państwa akcji w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. przewidziano 1.800,0 mln zł z możliwością wykorzystania do 31 marca 2019 r. Oznacza to, że w ramach budżetu

na rok 2018 sfinansowano zadania przewidziane do realizacji w 2019 r. – na wskazane trzy cele łącznie w kwocie 3.220,2 mln zł. W celu umożliwienia wcześniejszego przekazania środków na wymienione cele zmieniono przepisy ustaw o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³⁰ oraz o Funduszu Dróg Samorządowych³¹.

Sytuacja finansowa przynajmniej niektórych z wymienionych w nowelizacji ustawy okołobudżetowej jednostek, którym mogły być przekazane środki z budżetu państwa nie wymagała natychmiastowego, tj. przed końcem 2018 r., zasilenia tymi środkami. Na przykład, w Funduszu Reprywatyzacji wystąpił wysoki stan funduszu, zarówno na początek, jak i na koniec 2018 r. (odpowiednio 3.181,6 mln zł i 5.247,8 mln zł). Nie wskazano żadnych konkretnych przedsięwzięć, które miałyby zostać sfinansowane ze środków tego funduszu. Środki te pozostały niewykorzystane do czasu zakończenia kontroli, tj. do końca marca 2019 r.

Z kolei w Funduszu Emerytur Pomostowych stan środków na początek 2018 r. roku wyniósł 23,8 mln zł. W ustawie budżetowej na rok 2018 przyjęto, że na koniec roku stan funduszu wyniesie 17,9 mln zł, a w rezultacie dokonanej na koniec roku wpłaty wyniósł on 1.042,1 mln zł. Gdyby nie dokonano wpłaty w kwocie 1.000,0 mln zł, stan funduszu na koniec 2018 r. i tak byłby wyższy od planowanego w ustawie budżetowej na rok 2018. Przekazanie wpłaty do tego funduszu okazało się działaniem niespójnym z zapisami ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.³², w której przyjęto, że stan funduszu na początek roku 2019 wyniósł 14,8 mln zł oraz, że przychody funduszu w 2019 r. wyniosą 1.096,6 mln zł, w tym z dotacji z budżetu państwa – 818,0 mln zł, a koszty – 1.098,7 mln zł.

W nowelizacji ustawy okołobudżetowej założono, że wydatki z budżetu państwa, o których mowa w art. 29b–29d i art. 29f ustawy okołobudżetowej oraz art. 50 ust. 3 ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych, na przykład wydatki na objęcie akcji w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz na dotacje celowe dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie zostaną zrealizowane w 2018 r. W dodanym art. 38c ustawy okołobudżetowej określono, że wydatki te nie wygasają z upływem roku budżetowego 2018.

Na podstawie nowelizacji ustawy okołobudżetowej oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego³³ określono wydatki do wykorzystania w 2019 r. w łącznej kwocie 5.117,4 mln zł³⁴, co stanowiło 1,3% planowanych wydatków budżetu państwa. W latach 2017 i 2016 relacja ta wynosiła odpowiednio 0,3% i 0,2%, a w 2015 r. takie wydatki nie wystąpiły. W latach 2016–2017 wydatki które nie wygasły z upływem roku budżetowego dotyczyły środków zaplanowanych wcześniej w budżecie i określone zostały wyłącznie w rozporządzeniu Rady Ministrów, a ostateczny termin ich wykorzystania wyznaczono na koniec pierwszego kwartału roku następnego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wydatki, które miały być poniesione dopiero w 2019 r., zgodnie z zasadą roczności budżetu, powinny być ujęte w planie finansowym wydatków na rok 2019.

³⁰ Zmieniono treść art. 11 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1532, ze zm.).

³¹ Zmieniono treść art. 50 i 51 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz.U. poz. 2161, ze zm.).

³² Dz.U. poz. 198.

³³ Dz.U. poz. 2346.

³⁴ W ustawie wydatki w kwocie 3.777,5 mln zł, a rozporządzeniu 1.339,9 mln zł.

Tabela 2. Struktura planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa w latach 2016–2018

Wyszczególnienie	Struktura dochodów i wydatków budżetu państwa		
	2016	2017	2018
	%		
1	2	3	4
Dochody	100,0	100,0	100,0
Dochody podatkowe	88,0	92,5	93,2
Podatki pośrednie	61,9	65,8	66,9
Podatek od towarów i usług	41,0	44,1	46,7
Podatek akcyzowy	20,4	21,2	19,7
Podatek od gier	0,4	0,5	0,5
Podatek dochodowy od osób prawnych	8,3	9,2	9,1
Podatek dochodowy od osób fizycznych	14,9	15,7	15,6
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,5	0,3	0,4
Podatek od niektórych instytucji finansowych	1,8	1,2	1,3
Dochody niepodatkowe	11,4	6,9	6,1
Dywidendy i wpłaty z zysku	1,5	0,7	0,6
Wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego	1,0	0,2	0,0
Dochody z cła	1,0	1,1	1,1
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	7,3	4,2	3,8
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	0,6	0,7	0,6
Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł	0,6	0,6	0,6
Wydatki	100,0	100,0	100,0
Dotacje i subwencje	53,4	54,5	53,9
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	6,9	6,6	6,6
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	18,7	18,6	19,0
Wydatki majątkowe	4,8	6,0	5,3
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	8,6	7,7	7,7
Środki własne Unii Europejskiej	5,4	4,1	4,9
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej	3,0	2,3	2,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych na lata 2016–2018 i danych Ministerstwa Finansów.

IV. WARUNKI WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ

- **W 2018 r. polska gospodarka była jedną z najszybciej rozwijających się w Europie. Wysokiemu wzrostowi gospodarczemu towarzyszyła niska inflacja.**
- **W gospodarce narodowej odnotowano najwyższy od 10 lat realny wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto. W istotnym stopniu zredukowano również stopy ubóstwa oraz stopę bezrobocia³⁵. W dalszym ciągu nierozwiązanymi problemami pozostają opieka zdrowotna i sytuacja mieszkaniowa.**
- **Budżet państwa został zaplanowany w oparciu o wiarygodną prognozę makroekonomiczną.**
- **Wskaźniki realizacji celów rozwojowych w latach 2015–2018 wskazują na stopniowe wykonywanie założeń *Strategii Europa 2020* oraz *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*.**
- **Wyzwania związane z realizacją projektów strategicznych wymagają konsekwentnego dążenia do poprawy innowacyjności gospodarki, zwiększenia aktywności zawodowej obywateli, tworzenia korzystnych uwarunkowań do inwestycji, w tym w kształcenie i szkolenie oraz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń.**

1. Sytuacja gospodarcza na świecie

W 2018 r. światowa gospodarka rozwijała się trochę wolniej niż rok wcześniej. Do spowolnienia wzrostu gospodarczego na świecie przyczynił się większy protekcjonizm w handlu pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Chinami, problemy gospodarcze Argentyny i Turcji, ograniczenie dostępu do kredytów w Chinach, powrót do bardziej restrykcyjnej polityki monetarnej w krajach wysokorozwiniętych oraz problemy sektora motoryzacyjnego w Niemczech. Należy podkreślić, że skala tego spowolnienia na ogół nie była bardzo znacząca, chociaż w niektórych krajach i regionach przybrała niepokojące rozmiary. Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego (dalej: MFW) tempo wzrostu światowej gospodarki zmniejszyło się z 3,8% w 2017 r. do 3,6% w 2018 r. Zgodnie z prognozą MFW, w 2019 r. można spodziewać się dalszego spowolnienia wzrostu gospodarczego na świecie do poziomu 3,3%, przy czym spowolnienie ma być silniejsze w krajach wysokorozwiniętych, w tym również w krajach strefy euro. Natomiast powrót światowej gospodarki na ścieżkę wyższego wzrostu przewidywany jest już w 2020 r.³⁶ Obecnie brak jest mocnych przesłanek wskazujących na kontynuację w następnych latach negatywnego trendu we wzroście światowej gospodarki.

Najszybciej rozwijającymi się grupami krajów na świecie pozostały w 2018 r. gospodarki rozwijające się z Azji Wschodniej oraz – mimo znaczącego spowolnienia względem 2017 r. – kraje z Europy Środkowej. W tej drugiej grupie krajów sytuacja gospodarcza była bardzo zróżnicowana, gdyż z jednej strony w Albanii, Polsce, Serbii i na Węgrzech wzrost gospodarczy był wyższy niż przed

³⁵ W informacji dotyczącej problemu ubóstwa i sytuacji mieszkaniowej uwzględniono dane za 2017 r., ze względu na brak danych za rok 2018.

³⁶ Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2019), *World Economic Outlook: Growth Slowdown, Precarious Recovery*, str. 156.

rokiem i przekraczał 4,0% PKB, a z drugiej strony w Bułgarii i Rumunii nastąpiło wyraźne spowolnienie. Mimo to tempo wzrostu gospodarczego w tych krajach było istotnie wyższe od tempa wzrostu gospodarczego krajów strefy euro. Szybki rozwój państw Europy Środkowej spowodowany był przede wszystkim wysoką dynamiką konsumpcji, a w niektórych przypadkach również znaczącym wzrostem nakładów na środki trwałe³⁷.

W krajach wysoko rozwiniętych tempo wzrostu gospodarczego zmniejszyło się z 2,4% PKB w 2017 r. do 2,2% w roku kolejnym. Takie tempo wzrostu można by uznać za wciąż stosunkowo wysokie w perspektywie długookresowej, gdyby nie fakt, że jego utrzymanie na poziomie przekraczającym 2% było możliwe przede wszystkim dzięki wyraźnej poprawie sytuacji gospodarczej w Stanach Zjednoczonych. W czasie, gdy tempo wzrostu gospodarki amerykańskiej zwiększyło się z 2,2% w 2017 r. do rzadko notowanego po roku 2000 poziomu 2,9% w 2018 r., w krajach strefy euro, w Japonii oraz w innych gospodarkach wysoko rozwiniętych nastąpiło jego znaczące spowolnienie.

Dla Polski, ze względu na położenie geograficzne i wartość wymiany handlowej, szczególne znaczenie ma sytuacja gospodarcza w innych krajach Unii Europejskiej. Łącznie w krajach strefy euro tempo wzrostu gospodarczego zmniejszyło się z 2,4% w 2017 r. do 1,9% w 2018 r. Jeszcze wolniej rozwijały się na ogół kraje strefy euro zaliczane do głównych partnerów handlowych Polski. W Niemczech tempo wzrostu gospodarczego obniżyło się z 2,2% w 2017 r. do 1,4% w 2018 r., we Francji – z 2,2% do 1,6%, a we Włoszech z 1,7% do 0,9%. Podobna sytuacja miała miejsce w Czechach, gdzie tempo wzrostu w omawianym okresie zmniejszyło się z 4,4% do 2,9%.

W ostatnim kwartale 2018 r. obserwowano nasilenie się negatywnych zjawisk w europejskich gospodarkach. Łącznie gospodarki krajów strefy euro zwiększyły swoją wielkość jedynie o 1,2% w porównaniu z IV kwartałem 2017 r., gospodarka Niemiec – o 0,6%, Francji – o 1,0%, Holandii – o 2,0%, a we Włoszech gospodarka była w stagnacji. Według szacunków Komisji Europejskiej, w 2019 r. tempo wzrostu gospodarczego w tych krajach pozostanie na ogół na równie niskim poziomie, co w IV kwartale 2018 r.

Na obniżenie się tempa wzrostu gospodarczego wpływ miało spowolnienie dynamiki wymiany dóbr i usług pomiędzy poszczególnymi krajami. O ile w 2017 r. wielkość obrotów handlowych na świecie wzrosła o 5,4%, to rok później zwiększyła się już tylko o 3,8%. Zgodnie z prognozą MFW, w 2019 r. nastąpi dalsze obniżenie tempa wzrostu wymiany handlowej do poziomu 3,4%, który jest dużo niższy od długookresowej średniej³⁸. Jedną z głównych przyczyn tego zjawiska jest rosnący protekcjonizm handlowy, zwłaszcza w relacjach Stanów Zjednoczonych z innymi państwami, przede wszystkim z Chinami.

Mimo niższego wzrostu gospodarczego i towarzyszącego mu obniżenia się tempa wzrostu wymiany handlowej zachowane zostały warunki dla powrotu światowej gospodarki na ścieżkę szybszego wzrostu. Dynamika nakładów na inwestycje w krajach wysoko rozwiniętych utrzymała się w 2018 r. powyżej średniej z dwudziestu lat. Również dynamika konsumpcji w tych krajach znajdowała się powyżej długookresowego trendu. W 2018 r. konsumpcja prywatna w krajach wysoko rozwiniętych wzrosła o 2,0%, podczas gdy średnio w latach 2001–2018 rosła ona w tempie około 1,8%. Jednocześnie dynamika konsumpcji publicznej utrzymywała się powyżej długookresowej średniej.

³⁷ Na przykład na Węgrzech nakłady inwestycyjne w porównaniu z 2017 r. wzrosły o ponad 16%, a w Polsce i Serbii o około 8%.

³⁸ Średnie tempo wzrostu wielkości wymiany handlowej na świecie w latach 2001–2010 wyniosło 5,0%, a w latach 2011–2019 jest szacowane przez MFW na 3,9%.

Utrzymanie tempa wzrostu popytu wewnętrznego na stosunkowo wysokim poziomie wiązało się z ograniczeniem skali bezrobocia i tworzeniem nowych miejsc pracy. W 2018 r. w Stanach Zjednoczonych bez pracy pozostawało średnio 3,9% osób aktywnych zawodowo, a w krajach wysoko rozwiniętych z Azji – 3,2%. W krajach strefy euro stopa bezrobocia zmniejszyła się średnio z 9,1% w 2017 r. do 8,2% w 2018 r., przy czym w Niemczech wynosiła ona 3,4%, a w Holandii 3,8%. W Czechach stopa bezrobocia zmniejszyła się z 2,9% do 2,2%, a w Wielkiej Brytanii z 4,4% do 4,0%.

Z problemem bezrobocia na ogół dobrze radziły sobie kraje członkowskie Unii Europejskiej z Europy Środkowej. Oprócz Czech również w Polsce, Rumunii i na Węgrzech stopa bezrobocia nie przekraczała 5%, a w Bułgarii i Słowenii była niewiele wyższa od tej wartości.

Zjawisku stabilnego wzrostu gospodarczego i ograniczania bezrobocia, które w coraz większej liczbie państw zbliża się do poziomu bezrobocia naturalnego, towarzyszył umiarkowany wzrost cen. W krajach Unii Europejskiej ceny towarów i usług były w 2018 r. średnio o 1,9% wyższe niż rok wcześniej, w Stanach Zjednoczonych wzrosły o 2,4%, a w Japonii o 1,0%. Ze względu na obawy przed powrotem wysokiej inflacji banki centralne w niektórych krajach kontynuowały w 2018 r. bardziej restrykcyjną politykę monetarną. Na przykład w Stanach Zjednoczonych podniesiono stopy procentowe o 100 punktów bazowych oraz kontynuowano program redukcji sumy bilansowej Systemu Rezerwy Federalnej, polegający na ograniczeniu przez bank centralny zakupu obligacji skarbowych i obligacji gwarantowanych przez państwo. Również w Czechach, Rosji, Rumunii, Szwecji i Wielkiej Brytanii banki centralne zwiększyły stopy procentowe.

W 2018 r. utrzymała się obserwowana w poprzednich latach skala nierównowagi na rachunkach bieżących bilansu płatniczego niektórych państw. W Stanach Zjednoczonych deficyt na rachunku bieżącym – mimo zwiększenia skali protekcjonizmu handlowego – utrzymał się na poziomie 2,4% PKB, w Wielkiej Brytanii wyniósł 3,9% PKB, a w gospodarkach rozwijających się z Europy Środkowej łącznie 2,2% PKB. Stosunkowo wysoką nadwyżkę na rachunku bieżącym odnotowano kolejny rok z rzędu między innymi w Niemczech (7,6% PKB), gdzie wzrost płać nie był wystarczający do pobudzenia importu, Holandii (11,0% PKB), Szwajcarii (9,8% PKB), Norwegii (8,1% PKB), Japonii (3,5% PKB) oraz Korei Południowej (4,7%). Ze względu na wzrost cen zwiększyła się nadwyżka na rachunku bieżącym eksporterów ropy naftowej, w tym Rosji, państw z Bliskiego Wschodu zrzeszonych w OPEC oraz Kataru. Warto jednak odnotować, że Chiny, które przez wiele lat utrzymywały bardzo wysoką nadwyżkę na rachunku bieżącym, w 2018 r. uzyskały wynik bliski równowagi, a przez większą część roku utrzymywały nawet deficyt w obrotach handlowych. Stało się tak z jednej strony w wyniku działań protekcjonistycznych rządu Stanów Zjednoczonych zwiększającego cła na chińskie towary, a z drugiej strony było efektem stymulacji rynku wewnętrznego przez władze Chin.

Podobnie jak w latach poprzednich, światowa gospodarka rozwijała się w warunkach wysokiego zadłużenia sektora publicznego. Na koniec 2018 r. szesnaście państw Unii Europejskiej było bardziej zadłużonych od Polski w relacji do wielkości ich gospodarek, z czego czternaście przekraczało dopuszczalny próg zadłużenia wynoszący 60% PKB. Do grupy krajów o nadmiernym zadłużeniu należały tak silne gospodarki jak Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Austria i Belgia, a średni poziom zadłużenia państw Unii Europejskiej na koniec 2018 r. wyniósł 81,5% PKB. Warto jednak zwrócić uwagę, że w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych i Japonii średni poziom długu publicznego w Unii Europejskiej jest i tak stosunkowo niski. Na koniec 2018 r. dług publiczny Stanów Zjednoczonych sięgał 107,4% PKB, a Japonii – aż 236,1% PKB.

Tabela 3. Tempo wzrostu PKB, stopa bezrobocia i dług publiczny w wybranych państwach w latach 2017–2019

Wyszczególnienie	Tempo wzrostu PKB ¹			Stopa bezrobocia			Dług publiczny ²		
	2017	2018	2019 ³	2017	2018	2019 ³	2017	2018	2019 ³
%									
Świat	3,8	3,6	3,3
Unia Europejska	2,4	2,0	1,4	7,6	6,8	6,5	83,3	81,5	80,2
Strefa euro	2,4	1,9	1,2	9,1	8,2	7,7	89,1	87,1	85,8
Niemcy	2,2	1,4	0,5	3,8	3,4	3,1	64,5	60,9	58,4
Francja	2,2	1,6	1,3	9,4	9,1	8,8	98,4	98,4	99,0
Włochy	1,7	0,9	0,1	11,2	10,6	10,9	131,4	132,2	133,7
Hiszpania	3,0	2,6	2,1	17,2	15,3	13,5	98,1	97,1	96,3
Holandia	2,9	2,7	1,6	4,9	3,8	3,5	57,0	52,4	49,1
Słowacja	3,2	4,1	3,8	8,1	6,5	5,9	50,9	48,9	47,3
Polska	4,9	5,1	4,0	4,9	3,9	3,6	50,6	48,9	47,9
Bułgaria	3,8	3,1	3,3	6,2	5,2	5,0	25,6	22,6	20,5
Czechy	4,4	2,9	2,6	2,9	2,2	2,2	34,7	32,7	31,7
Rumunia	7,0	4,1	3,3	4,9	4,2	4,1	35,2	35,0	36,0
Szwecja	2,1	2,3	1,4	6,7	6,3	6,4	40,8	38,8	34,4
Węgry	4,1	4,9	3,7	4,2	3,7	3,5	73,4	70,8	69,2
Wielka Brytania	1,8	1,4	1,3	4,4	4,0	4,1	87,1	86,8	85,1
USA	2,2	2,9	2,4	4,4	3,9	3,8	105,2	107,4	107,9
Chiny	6,8	6,6	6,2	3,9	3,8	3,8	.	.	.
Japonia	1,9	0,8	0,8	2,8	2,4	2,3	234,8	236,1	236,3
Rosja	1,5	2,3	1,5	4,1	4,0	4,0	15,1	13,0	13,1

¹ W cenach stałych.

² Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec roku w relacji do PKB.

³ Prognoza.

Źródło: European Commission (2019), *European Economic Forecast, Spring 2019*; Eurostat (2019) *Real GDP growth rate – volume*; Główny Urząd Statystyczny (2019) *Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2017–2018*; International Monetary Fund (2018), *World Economic Outlook: Cyclical Upswing, Structural Change*; International Monetary Fund (2019), *World Economic Outlook: Growth Slowdown, Precarious Recovery*; *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2019–2022*.

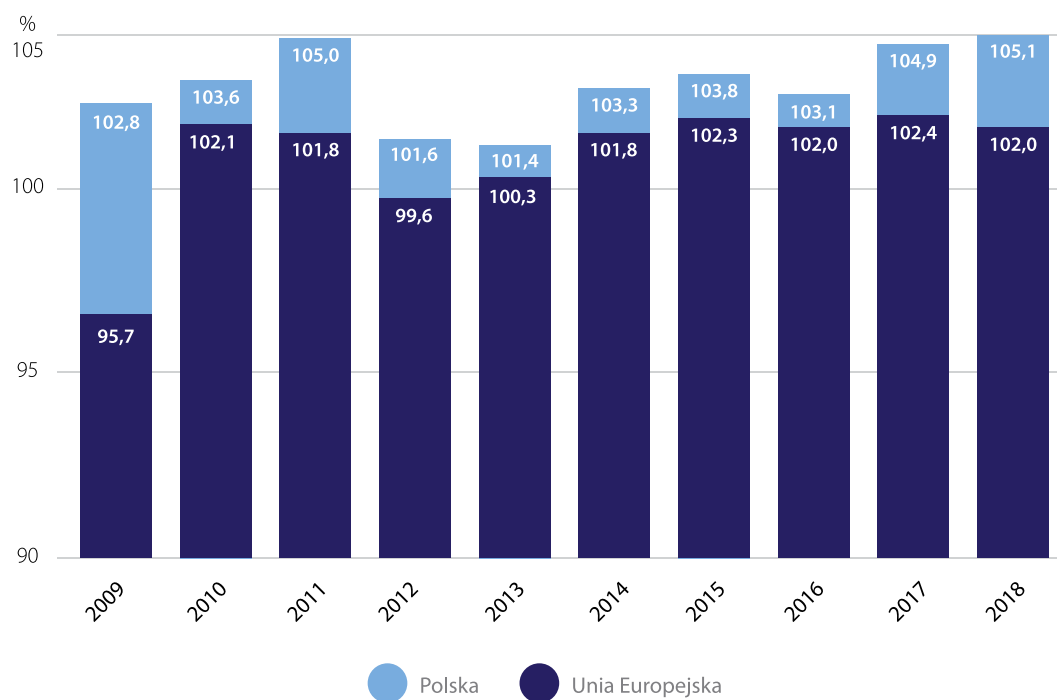
2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce

W 2018 r., drugi rok z rzędu Polska zaliczała się do najszybciej rozwijających się gospodarek w Unii Europejskiej. Wyższy niż w Polsce wzrost PKB odnotowano jedynie w Irlandii i na Malcie. Z obliczeń Głównego Urzędu Statystycznego³⁹ wynika, że wielkość PKB w Polsce wzrosła w 2018 r. w stosunku do 2017 r. o 5,1%. Dla porównania tempo wzrostu gospodarczego w Czechach wyniosło w 2018 r.

³⁹ Dane z dnia 23 kwietnia 2019 r.

2,9%, w Bułgarii 3,1%, na Litwie 3,4%, Łotwie 4,8%, w Rumunii i Słowacji 4,1%, a na Węgrzech 4,9%. Z jedenastu państw z Europy Środkowej należących do Unii Europejskiej w sześciu tempo wzrostu gospodarczego było w 2018 r. wyższe od 4%. W przypadku Polski tak wysoki wzrost gospodarczy jak w 2018 r. odnotowano po raz ostatni jedenaście lat wcześniej.

Infografika 7. Realna dynamika PKB w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2009–2018 (rok poprzedni = 100)

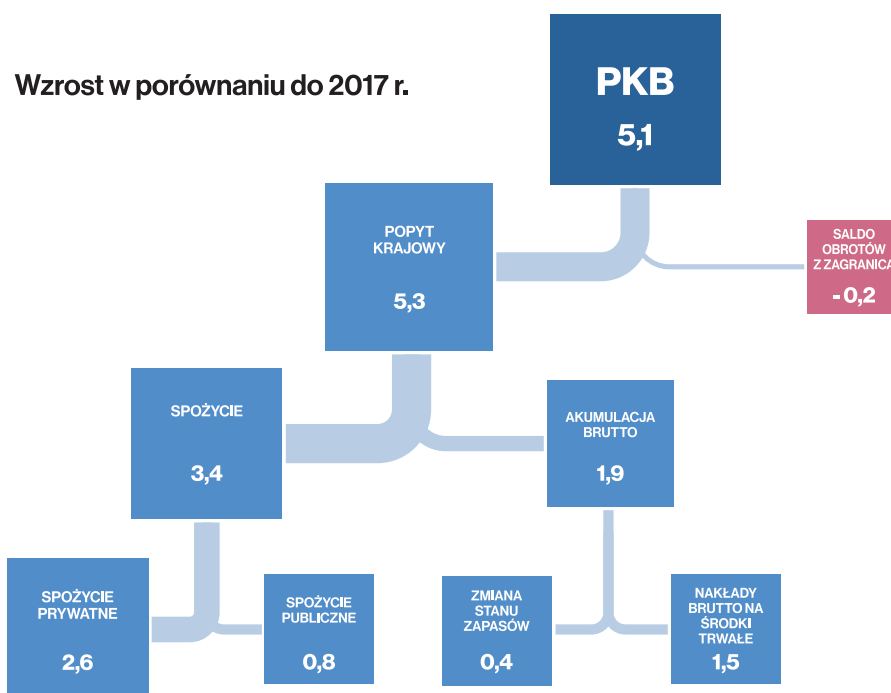


Źródło: baza danych Eurostat, tabela Real GDP growth rate – volume, dane z dnia 23 kwietnia 2019 r.; Główny Urząd Statystyczny (2019) Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2017-2018.

Głównym czynnikiem umożliwiającym wysoki wzrost gospodarczy w Polsce była dynamicznie rosnąca konsumpcja prywatna, która przyczyniła się do wzrostu PKB w 2018 r. o 2,6 punktu procentowego.

Drugim ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego w 2018 r. były inwestycje. Rosnąca od dwóch lat dynamika nakładów brutto na środki trwałe przyczyniła się do wzrostu dynamiki PKB o 1,5 punktu procentowego, czyli najwięcej od czterech lat. Warto jednak podkreślić, że na tle innych państw Europy Środkowej tempo wzrostu inwestycji w Polsce było umiarkowane. Wyniosło ono bowiem 8,7%, podczas gdy na Łotwie i Węgrzech przekraczało 16%, a w Czechach i Słowenii – 10%.

Infografika 8. Wpływ poszczególnych kategorii na wzrost realny PKB (w punktach procentowych) w 2018 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie Informacji Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 23 kwietnia 2019 r. w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2017–2018.

Za wzrostem inwestycji stało bardzo wysokie wykorzystanie mocy produkcyjnych, które w IV kwartale 2018 r. wyniosło 85%, a także niskie oprocentowanie kredytów. Wzrost inwestycji wynikał także z wysokiej wartości wskaźnika niedoboru zapasów produktów gotowych. Istotne znaczenie miała także pozytywna ocena koniunktury gospodarczej przez większość przedsiębiorców. W ujęciu sektorowym najszybciej rosły jednak inwestycje nie w sektorze przedsiębiorstw, lecz w sektorze publicznym. W II półroczu 2018 r. nakłady inwestycyjne w tym sektorze wzrosły nominalnie o ponad 1/3 względem analogicznego okresu roku poprzedniego⁴⁰.

Warto także podkreślić wysoką dynamikę spożycia publicznego, które w 2018 r. zwiększyło się aż o 4,7% w stosunku do 2017 r., przyczyniając się do wzrostu dynamiki PKB o 0,8 punktu procentowego. Ostatnim razem tak wysoki wzrost spożycia publicznego, czyli wydatków bieżących na zakupy towarów i usług przez jednostki sektora rządowego i samorządowego, obserwowano w Polsce w 2006 r. Wśród innych krajów członkowskich Unii Europejskiej z Europy Środkowej równie wysoki wzrost spożycia publicznego co w Polsce obserwowano w 2018 r. jedynie w Bułgarii, natomiast w pozostałych krajach regionu był on wyraźnie niższy.

Nieco wyższa dynamika importu (107,1%) względem dynamiki eksportu (106,3%) spowodowała, że w 2018 r. saldo obrotów z zagranicą było o około 6 mld zł niższe niż w roku 2017 r. W związku z tym saldo obrotów z zagranicą miało w 2018 r. lekko negatywny wpływ na dynamikę wzrostu gospodarczego, obniżając ją o 0,2 punktu procentowego.

⁴⁰ Narodowy Bank Polski (2018), *Szybki Monitoring NBP. Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw* Nr 01/19 i 02/19.

Dobrym prognozą dla polskiej gospodarki na 2019 r. było utrzymanie tempa wzrostu gospodarczego w IV kwartale 2018 r. na poziomie bliskim 5%, mimo informacji o silnym spowolnieniu wzrostu gospodarczego w krajach Europy Zachodniej. We wszystkich czterech kwartałach 2018 r. polska gospodarka rozwijała się w podobnym tempie, wynoszącym około 5% w stosunku do odpowiednich kwartałów 2017 r.

Tabela 4. Realna dynamika PKB w poszczególnych kwartałach w latach 2015–2018

Lata	Kwartały			
	I	II	III	IV
Analogiczny okres roku poprzedniego = 100				
2015	103,7	103,3	103,6	104,6
2016	103,1	103,4	102,8	102,8
2017	104,8	104,3	105,5	105,1
2018	105,2	105,3	105,2	104,9

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Informacja z dnia 23 kwietnia 2019 r. w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2017–2018.

W 2018 r. nastąpił dynamiczny wzrost wartości dodanej w budownictwie (o 17,1%). Wzrosła także realna wartość usług transportowo-magazynowych (o 9,3% w stosunku do 2017 r.), a także przemysłu (5,6%), handlu (4,8%) oraz usług finansowych i ubezpieczeniowych (11,0%).

Z analizy danych dotyczących produkcji sprzedanej przemysłu w 2018 r. wynika, że wysoki przyrost wartości dodanej w ujęciu realnym dotyczył przede wszystkim przetwórstwa przemysłowego, podczas gdy w górnictwie i przemyśle wydobywczym, po znaczącym zmniejszeniu wartości dodanej w 2017 r., nastąpił jej nieznaczny wzrost. Produkcja sprzedana w sektorze przetwórstwa przemysłowego wzrosła względem 2017 r. realnie o 5,7%. Największy wzrost dotyczył produkcji dóbr związanych z energią, dóbr zaopatrzeniowych i dóbr inwestycyjnych, znacznie mniejszy – produkcji dóbr konsumpcyjnych. Oznacza to, że podobnie jak w 2017 r. najsilniej rosła sprzedaż w tych branżach, które korzystały z rosnącego popytu inwestycyjnego.

Wzrost gospodarczy w Polsce był możliwy zarówno ze względu na większe wykorzystanie zasobów ludzkich, jak i ze względu na poprawę wydajności pracy. Według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego wydajność pracy w Polsce, mierzona produkcją sprzedaną na jednego zatrudnionego, była w 2018 r. o 3,1% wyższa niż przed rokiem, przy czym w sektorze energetycznym wzrosła o 9,3%, w przemyśle przetwórczym o 2,7%, a w górnictwie i przemyśle wydobywczym – zaledwie o 0,9%. Ze wstępnych danych Komisji Europejskiej wynika, że wydajność pracy w Polsce w przeliczeniu na przepracowaną godzinę wzrosła w 2018 r. aż o 6,2% względem 2017 r., podczas gdy średnio w Unii Europejskiej zaledwie o 0,7%. Polska wciąż nadrabia zaległości względem wysoko rozwiniętych gospodarek Europy Zachodniej. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego wydajność pracy w Polsce, mierzona produktem krajowym brutto według parytetu siły nabywczej na 1 pracującego, jeszcze w 2008 r. wynosiła 60,8% średniej unijnej, a w ciągu następnych dziewięciu lat wzrosła do poziomu 75,9% tej średniej.

Wzrost wydajności nie był powiązany z pozycją Polski w europejskim rankingu innowacyjności. W rankingu za 2018 r. Polska w dalszym ciągu zajmowała odległą pozycję wśród krajów Unii Europej-

skiej, wyprzedzając jedynie Rumunię, Bułgarię i bardzo nieznacznie Chorwację⁴¹. W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że udzielana pomoc publiczna nie wpływa w zauważalny sposób na podwyższenie innowacyjności polskiej gospodarki⁴². Środki finansowe, zamiast na projekty o wysokim potencjale innowacyjnym, zbyt często przeznaczane są na przedsięwzięcia o znikomym znaczeniu. W efekcie Polska – mimo okazałych nakładów finansowych i specjalnych programów wsparcia – jest na dalekich pozycjach w europejskich rankingach innowacyjności.

Utrzymanie się wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w 2018 r. wpłynęło na dalszą poprawę sytuacji na rynku pracy. Od września do listopada 2018 r. zanotowano najniższą od października 1990 r. stopę bezrobocia rejestrowanego wynoszącą 5,8%. Zmniejszyła się także stopa bezrobocia liczona według metodologii BAEL. Zgodnie z nią w 2018 r. bez pracy pozostawało średnio 3,9% ludności aktywnej zawodowo, a w samym IV kwartale – tylko 3,7%⁴³. Oznacza to, że obserwowana w Polsce stopa bezrobocia była nieznacznie tylko wyższa od tej, jaka występowała w krajach charakteryzujących się najniższym bezrobociem w Unii Europejskiej. W 2018 r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w Polsce zmniejszyła się o 112,8 tys. osób.

Stopa bezrobocia długotrwałego, czyli udział liczby osób poszukujących pracy przez ponad rok w liczbie osób aktywnych zawodowo⁴⁴, wyniosła w 2018 r. średnio 1,0%, co wskazuje, że problem bezrobocia długotrwałego stał się marginalny. Daleki od rozwiązania pozostaje natomiast problem bezrobocia wśród osób młodych. Z danych Eurostatu wynika, że stopa bezrobocia wśród osób do 24 roku życia wyniosła w Polsce w 2018 r. przeciętnie 11,7%. I choć jest to wartość wciąż wysoka to w okresie od 1997 r., czyli od kiedy są wykazywane odpowiednie dane przez Eurostat, był to najniższy poziom bezrobocia wśród osób młodych w Polsce. Dla porównania jeszcze w 2014 r. stopa bezrobocia wśród tych osób sięgała 24%, a w 2004 r. przekraczała nawet 40%. Na tle innych państw Unii Europejskiej Polska prezentuje się dosyć korzystnie pod względem ograniczania bezrobocia wśród osób młodych, chociaż w 2018 r. w Czechach i Niemczech przeciętna stopa bezrobocia wśród tych osób nie przekraczała 7%, w Holandii 7,2%, a w Słowenii 8,8%.

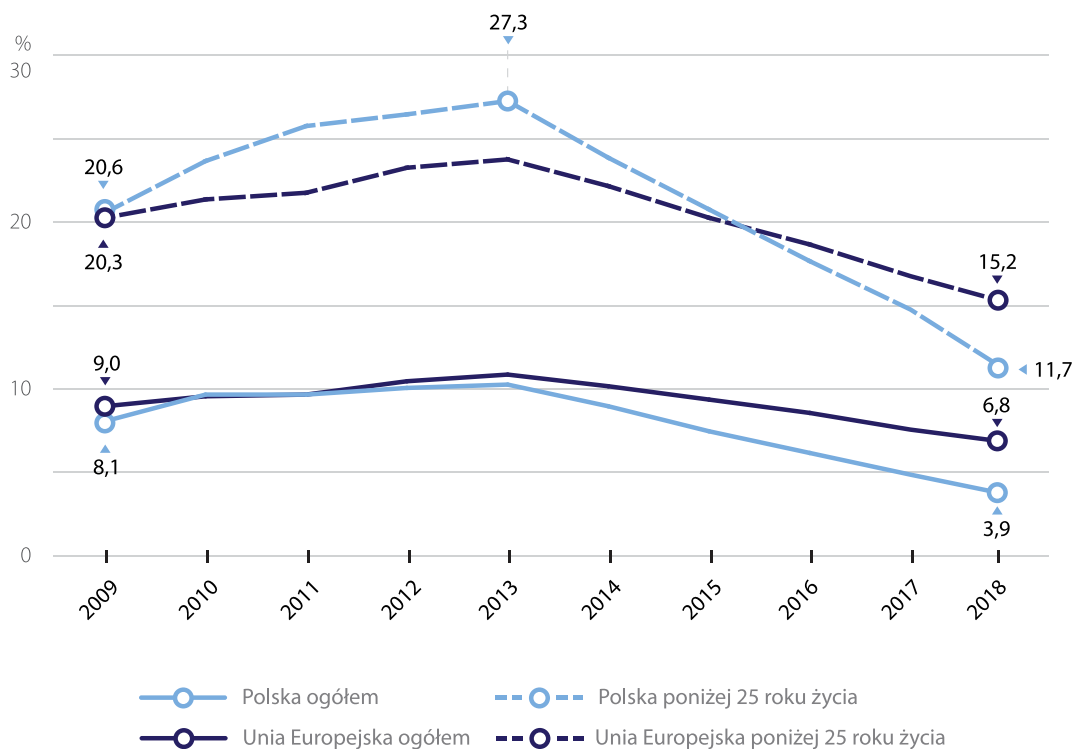
⁴¹ Komisja Europejska (2018), *European Innovation Scoreboard 2018*, str. 7.

⁴² „Małe efekty za duże pieniądze, NIK o wykorzystaniu środków publicznych na innowacje”, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/srodki-publiczne-na-innowacje.html>

⁴³ 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.

⁴⁴ 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.

Infografika 9. Stopa bezrobocia w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2009-2018, ogółem i wśród osób poniżej 25 roku życia



Źródło: Eurostat, Unemployment rate by sex and age – annual average. Dane z dnia 27 kwietnia 2019 r.

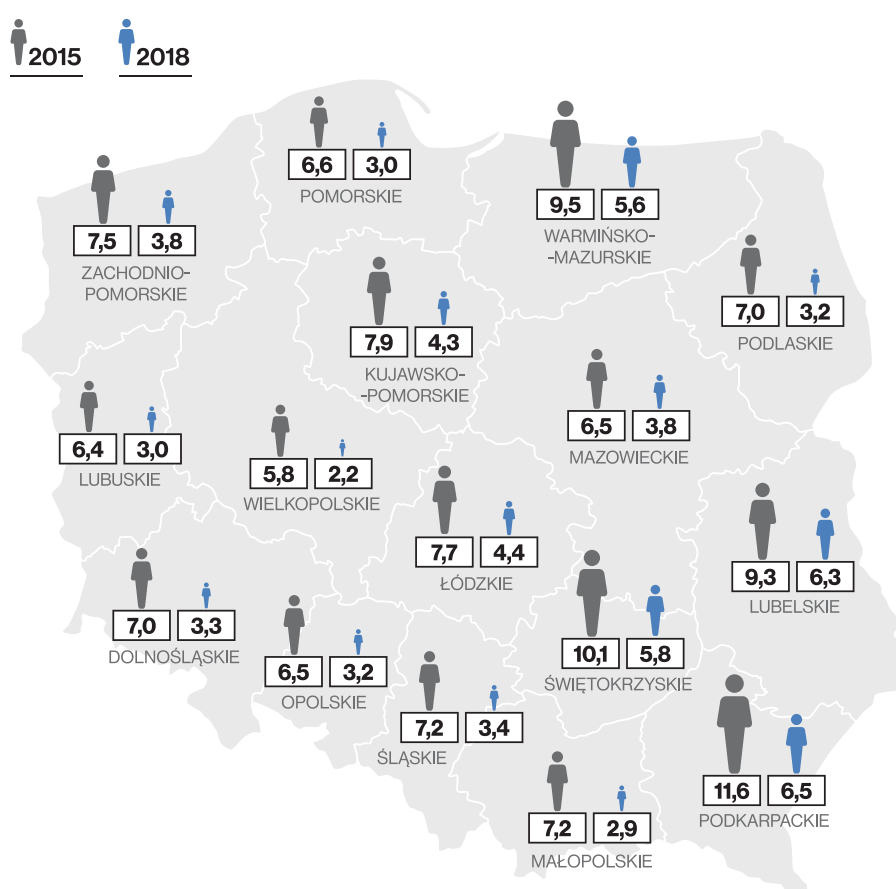
Rozkład terytorialny stopy bezrobocia wskazuje, że w poszczególnych regionach z różnym skutkiem radzono sobie z tym problemem. W 2018 r., w porównaniu z 2017 r., stopa bezrobocia obniżyła się we wszystkich siedemnastu regionach⁴⁵, przy czym w 10 regionach obniżyła się o więcej niż 1 punkt procentowy. Podkreślenia wymaga fakt mniejszego zróżnicowania pomiędzy województwami pod względem stopy bezrobocia. Co prawda w województwie podkarpackim wciąż występowała najwyższa stopa bezrobocia w kraju, ale to właśnie w tym regionie dokonano jej największej redukcji – o 1,9 punktu procentowego w skali roku, do poziomu 6,5%. Podobnie jak w latach wcześniejszych dużo mniejsze postępy pod względem redukcji bezrobocia osiągnięto w województwie lubelskim. W konsekwencji spowodowało to niemal zrównanie się stopy bezrobocia w obydwu wyżej wymienionych województwach, mimo że jeszcze w 2014 r. stopa bezrobocia w województwie lubelskim wynosiła 9,9%, a w województwie podkarpackim 14,0%, różnica była więc wtedy bardzo znacząca.

O ile średnio w Polsce stopa bezrobocia w 2018 r. zmniejszyła się o 1,0 punkt procentowy względem 2017 r., to w województwie łódzkim redukcja bezrobocia była w tym czasie minimalna. W rezultacie występująca w województwie łódzkim stopa bezrobocia, która w poprzednich latach kształtowała się znacznie poniżej średniej ogólnopolskiej, w 2018 r. była od niej wyższa.

⁴⁵ W analizie bezrobocia odwołujemy się do podziału na 17 regionów, w skład których wchodzi dwa regiony z województwa mazowieckiego, czyli warszawski stołeczny i mazowiecki regionalny, oraz pozostałe 15 województw.

Warto też zwrócić uwagę na skalę bezrobocia w regionie mazowieckim, po wyłączeniu z obliczeń aglomeracji warszawskiej. Stopa bezrobocia na obszarze mazowieckim regionalnym wyniosła w 2018 r. 5,7% i była podobna do stopy bezrobocia w dwóch regionach objętych programem Polska Wschodnia: w województwie świętokrzyskim i województwie warmińsko-mazurskim. Tymczasem stopa bezrobocia w regionie warszawskim stołecznym wyniosła 2,4%. Wskazuje to na silne wewnętrzne zróżnicowanie gospodarcze województwa mazowieckiego, które po wyłączeniu z obliczeń aglomeracji warszawskiej staje się jednym z najsłabszych gospodarczo regionów w Polsce, kwalifikującym się do objęcia programem wsparcia podobnym do tego, jaki jest realizowany w innych regionach Polski Wschodniej.

Infografika 10. Średnia stopa bezrobocia według metodologii BAEL w 2015 r. i 2018 r. według województw (w %)



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych Eurostat, *Unemployment rates by sex, age and NUTS 2 regions*. Dane z dnia 30 kwietnia 2019 r.

Województwa objęte programem dla Polski Wschodniej, mimo poprawy sytuacji na rynku pracy, wyróżniają się coraz mniejszym udziałem w tworzeniu produktu krajowego brutto w Polsce. Jeszcze w 2013 r. udział pięciu województw z Polski Wschodniej – lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego – w tworzeniu PKB Polski wynosił 15,3%. Według wstępnych danych Głównego Urzędu Statystycznego, udział ten zmniejszył się w 2017 r. do 14,8%.

Główną przyczyną ograniczenia stopy bezrobocia w Polsce było powstawanie nowych miejsc pracy. W trakcie 2018 r. liczba pracujących w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 9 osób zwięk-

szyla się o 236 tys. osób. Najwięcej nowych miejsc pracy powstało w podmiotach zajmujących się: przetwórstwem przemysłowym (61 tys.), transportem i gospodarką magazynową (36 tys.) oraz handlem (33 tys.). W podmiotach zatrudniających więcej niż dziewięć osób przeciętne zatrudnienie na koniec 2018 r. było wyższe o 2,6% w porównaniu z końcem 2017 r.

Należy jednak zauważyć, że stosunkowo wysoka liczba pracowników w Polsce jest zatrudniona na podstawie umowy na czas określony, co nie służy stabilizacji zawodowej. W 2018 r. osoby pracujące w Polsce na podstawie umów czasowych stanowiły 19,5% łącznej liczby pracujących w wieku 15-64 lat. W tym czasie odsetek osób zatrudnionych na podstawie umów czasowych wynosił średnio w Unii Europejskiej 12,1%, w Czechach – 7,0%, na Litwie 1,4%, w Niemczech – 11,5%, na Słowacji 6,9%, a na Węgrzech 6,5%. Polska wraz z Hiszpanią znajdowały się na końcu tej listy.

Warto zwrócić uwagę, że mimo większego niż w latach ubiegłych wykorzystania zasobów pracy, Polska ma stosunkowo niski wskaźnik aktywności zawodowej. Na przykład w 2018 r. w grupie wiekowej osób 15–74 lat wskaźnik ten wyniósł dla Polski 61,5%, podczas gdy przeciętnie w Unii Europejskiej był bliski 65%, w Estonii, Holandii i Szwecji przekraczał 70%, a w Danii, na Litwie, Łotwie, w Niemczech i Wielkiej Brytanii wynosił blisko 70%. Problem niższej aktywności zawodowej w Polsce dotyczy przede wszystkim kobiet. Z danych Eurostatu wynika, że w 2018 r. wskaźnik aktywności zawodowej kobiet w Unii Europejskiej wynosił średnio 59,2% populacji w wieku 15–74 lat, podczas gdy w Polsce procent aktywnych zawodowo kobiet w tym wieku wynosił 54,1%. Procent aktywnych zawodowo mężczyzn w Polsce był natomiast zbliżony do średniej w Unii Europejskiej – różnica wynosiła w 2018 r. zaledwie 1,4 punktu procentowego.

Niższe niż w większości państw Unii Europejskiej wykorzystanie zasobów pracy powoduje w okresie wysokiej koniunktury gospodarczej trudności ze znalezieniem pracowników. Według badań prowadzonych przez Narodowy Bank Polski, problem ze znalezieniem pracowników stanowił w ostatnim czasie jedną z największych barier rozwoju przedsiębiorstw w Polsce. W IV kwartale 2018 r. problem ten jeszcze bardziej się nasilił⁴⁶.

Ograniczona dostępność nowych pracowników w warunkach utrzymywania się wysokiego popytu na produkty i usługi polskich przedsiębiorstw przyczyniła się do wzrostu dynamiki wynagrodzeń. W sektorze przedsiębiorstw przeciętne miesięczne realne wynagrodzenie brutto było w 2018 r. o 5,4% wyższe niż w 2017 r. oraz nieco wyższe od tempa wzrostu gospodarczego. Przy okazji warto zauważyć, że tempo wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej wyniosło w 2018 r. 3,9%. Oznacza to, że piąty rok z rzędu wynagrodzenia w sferze budżetowej rosły znacznie wolniej od wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw.

Jak wspomniano wcześniej, w 2018 r. motorem rozwoju gospodarczego w Polsce pozostawała prywatna konsumpcja. Przyczynił się do tego wzrost liczby pracujących a także stosunkowo wysoki wzrost wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw. Istotny wpływ na utrzymanie wysokiej dynamiki spożycia w sektorze gospodarstw domowych miała także poprawa nastrojów konsumenckich. W 2018 r., po raz drugi od rozpoczęcia przez Główny Urząd Statystyczny badań w 1997 r., wskaźnik ufności konsumenckiej był dodatni, a wyprzedzający wskaźnik ufności konsumenckiej – w poprzednich latach ujemny – tym razem był wyższy od zera⁴⁷. Lepsza ocena sytuacji w gospodarce przekładała się na niższe obawy konsumentów o własną przyszłość na rynku pracy, co wpływało na wzrost ich skłonności do konsumpcji.

⁴⁶ Narodowy Bank Polski (2019), Szybki Monitoring NBP. Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw. Nr 01/19 str. 1.

⁴⁷ Wartość dodatnia oznacza przewagę liczebną konsumentów nastawionych optymistycznie nad konsumentami nastawionymi pesymistycznie do sytuacji w gospodarce.

Czynnikiem wspierającym wyższą konsumpcję była również niższa niż przed rokiem inflacja. W 2018 r. średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 1,6%, o 0,4 punktu procentowego mniej niż przed rokiem. Szybciej od tego wskaźnika rosły, drugi rok z rzędu, ceny żywności (2,7% w 2018 r.), transportu (4,2%) oraz opału (6,7%), przez co konsumenci mogli odnieść wrażenie wyższej niż rzeczywista inflacji.

Tabela 5. Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych w poszczególnych kwartałach w latach 2015–2018

Lata	Kwartały			
	I	II	III	IV
Analogiczny okres roku poprzedniego = 100				
2015	98,5	99,1	99,3	99,4
2016	99,1	99,1	99,2	100,2
2017	102,0	101,8	101,9	102,2
2018	101,5	101,7	102,0	101,4

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Kwartalne wskaźniki makroekonomiczne*, dane z dnia 17 kwietnia 2019 r., <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne>.

Rok 2018 był jednym z najbardziej udanych, pod względem sytuacji gospodarczej, okresów w historii Polski po 1989 r. Wysokiemu wzrostowi gospodarczemu towarzyszyła niska inflacja oraz równowaga na rachunku bieżącym bilansu płatniczego. Taka kombinacja zjawisk gospodarczych wskazuje, że wysoki wzrost gospodarczy w Polsce przebiegał w stabilnych warunkach, nie prowadził do nierównowagi na rynku krajowym i w wymianie międzynarodowej, co pokazuje, że wzrost ten miał solidne fundamenty ekonomiczne i nie był sztucznie wykreowany.

Sytuacja demograficzna i warunki życia

W końcu 2018 r. Polskę zamieszkiwało ponad 38,4 mln osób, czyli nieco więcej niż w końcu 1990 roku. Znacznie większe zmiany dotyczyły wskaźników dzietności – w 1990 r. urodziło się w Polsce 547,7 tys. dzieci, a w 2018 r. już tylko 388 tys., o 14 tys. mniej niż rok wcześniej. Zmniejszenie się liczby urodzeń może wskazywać na nieskuteczność działań podejmowanych w celu zwiększenia dzietności w Polsce, chociaż kompleksową ocenę tych działań będzie można przeprowadzić dopiero po wyeliminowaniu krótkookresowych trendów demograficznych.

W 2018 r. sytuacja materialna mieszkańców Polski uległa dalszej poprawie. Zanotowano najwyższy od dziesięciu lat realny wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej (o 5,3% w stosunku do 2017 r.), do poziomu 4.585 zł⁴⁸. Wzrosły także dochody pracowników najniżej wynagradzanych – z dniem 1 stycznia 2018 r. o 5% podwyższono płacę minimalną brutto z 2.000 zł do 2.100 zł⁴⁹. Wolniejszy wzrost płacy minimalnej w stosunku do wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto oznaczał, że po raz pierwszy od 2010 r. zwiększyła się rozpiętość pomiędzy średnim i minimalnym wynagrodzeniem w Polsce.

⁴⁸ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 lutego 2019 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2018 r. (M.P. z 2019 r. poz. 154).

⁴⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2017 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2018 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1747).

W okresie od października 2017 r. do września 2018 r. przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwie domowym wynosił 1.675 zł i był realnie wyższy o 4,4% od analogicznego dochodu z czterech wcześniejszych kwartałów. W tym czasie przeciętne miesięczne wydatki na 1 osobę wyniosły 1.183 zł, co oznacza, że ponad 29% dochodu rozporządzalnego stanowiła nadwyżka nad wydatkami. Dla porównania cztery lata wcześniej, w okresie od października 2013 r. do września 2014 r. nadwyżka ta była o 10 punktów procentowych mniejsza. Wzrost nadwyżki dochodu rozporządzalnego nad wydatkami gospodarstw domowych oznacza, że mieszkańcy Polski są w stanie wygospodarować coraz większe środki na oszczędności.

Udział wydatków na trzy podstawowe grupy towarów i usług – czyli na żywność i napoje bezalkoholowe, na użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii oraz na transport – w wydatkach ogółem gospodarstw domowych wzrósł w okresie od października 2017 r. do września 2018 r. w stosunku do analogicznego okresu z roku wcześniejszego o 1,2 punktu procentowego, do 53,6%. Główną przyczyną takiej zmiany był bardzo wysoki wzrost wydatków na transport (aż o 18% w perspektywie jednego roku) oraz istotny wzrost wydatków na żywność (o 3,5%).

Polska osiąga coraz lepsze rezultaty w walce z problemem ubóstwa i wykluczenia społecznego. W 2017 r.⁵⁰ 22,4% ludności Unii Europejskiej żyło w gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym⁵¹. W Polsce odsetek takich osób był znacznie mniejszy (19,5%), ponadto od wielu lat wartość tego wskaźnika dla Polski sukcesywnie się zmniejsza. W 2017 r. odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmniejszył się aż o 2,4 punktu procentowego. Oprócz tego zaobserwowano, trzeci rok z rzędu, spadek stopy ubóstwa skrajnego – z 7,4% w 2014 r. do 4,3% w 2017 r. Redukcja skrajnego ubóstwa dotyczyła przede wszystkim osób samotnie wychowujących dzieci, rodzin z niepełnosprawnym dzieckiem oraz rodzin wielodzietnych.

W 2017 r. zmniejszyła się także skala ubóstwa relatywnego⁵² będącego miernikiem stopnia spójności społecznej. Należy jednak podkreślić, że postęp osiągnięty w redukcji ubóstwa relatywnego nie był tak znaczący jak rok wcześniej. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym zmniejszył się bowiem z 13,9% w 2016 r. do 13,4% w 2017 r. Wraz z nim zmniejszyła się także wartość współczynnika Giniego, za pomocą którego mierzy się zróżnicowanie dochodów⁵³. W 2017 r. wartość tego wskaźnika dla Polski po raz pierwszy od wielu lat zmniejszyła się poniżej poziomu 0,3.

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 listopadzie 2018 r. aż 67% respondentów wskazywało, że im oraz ich rodzinom żyje się dobrze, a tylko 5% – że źle⁵⁴.

⁵⁰ Wobec braku danych za 2018 r. analizę oparto na danych za rok 2017.

⁵¹ 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.

⁵² Ubóstwo relatywne dotyczy osób żyjących w gospodarstwach domowych, w których wydaje się mniej niż 50% kwoty, którą przeciętnie wydają gospodarstwa domowe w Polsce w przeliczeniu na jedną osobę.

⁵³ Współczynnik Giniego jest miarą zróżnicowania w rozkładzie dochodów i przyjmuje wartości z przedziału 0-1. Wartość zerowa oznacza sytuację, w której dochody wszystkich osób są równe, a wartość równa jeden sytuację, w której tylko jedna osoba osiąga dochody.

⁵⁴ CBOS (2019), *Nastroje społeczne w marcu. Komunikat z badań nr 40/2019*.

Sytuację mieszkaniową w Polsce należałoby w dalszym ciągu ocenić jako złą na tle sytuacji mieszkaniowej w Unii Europejskiej. W 2017 r., tak samo jak w 2016 r., prawie 41% osób w Polsce mieszkało w domach i mieszkaniach o zbyt małej powierzchni, podczas gdy w całej Unii Europejskiej osób takich było mniej niż 16%. Polska zajmowała pod tym względem jedną z ostatnich pozycji w Unii Europejskiej, przed Bułgarią, Chorwacją, Łotwą i Rumunią oraz na równi z Węgrami. W ciągu dziesięciu lat, od 2007 r., w Polsce dokonał się jednak pewien postęp w tej dziedzinie, gdyż odsetek osób mieszkających w przeludnionych mieszkaniach zmniejszył się prawie o 12 punktów procentowych⁵⁵.

Równie mało korzystna była sytuacja zdrowotna mieszkańców Polski, szczególnie na tle mieszkańców innych krajów Unii Europejskiej. W Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowej z wyjątkiem Słowenii, oczekiwana długość życia w momencie narodzin nie przekracza 80 lat, co odróżnia kraje z tego regionu od państw Europy Zachodniej. Pod względem oczekiwanej długości życia Polska znajduje się w Europie między innymi za Albanią, Czechami, Chorwacją, Estonią i Turcją. W 2017 r. oczekiwana długość życia mieszkańców Polski w momencie narodzin wynosiła 77,8 lat i była nieco krótsza niż rok wcześniej. Problem ten dotyczy zwłaszcza mężczyzn, dla których oczekiwana długość życia w momencie narodzin jest w Polsce o 4,4 roku krótsza niż średnio w Unii Europejskiej, podczas gdy w przypadku kobiet różnica ta wynosi 1,7 roku.

Mieszkańcy Polski często deklarują zły stan zdrowia. Odsetek Polaków, określających stan swojego zdrowia jako zły lub bardzo zły, sięga 14%, przy średniej dla całej Unii Europejskiej na poziomie nieznacznie przewyższającym 8%. Jednocześnie tylko niespełna 59% mieszkańców Polski deklaruje dobry lub bardzo dobry stan zdrowia, przy średniej dla Unii Europejskiej sięgającej 70%⁵⁶. Współczynnik umieralności niemowląt w Polsce pozostał w 2017 r. na poziomie z dwóch poprzednich lat (4,0‰) przy średniej w Unii Europejskiej wynoszącej 3,6‰. Mimo że Polska pod względem redukcji wskaźnika umieralności niemowląt poczyniła w ostatnim dziesięcioleciu duży postęp – w 2007 r. wartość tego wskaźnika wynosiła 6,0‰ – to w 2017 r. znajdowała się, wraz z Chorwacją, na 22 miejscu w Unii Europejskiej⁵⁷.

Jeszcze gorzej Polska wypadła w Europejskim Konsumenckim Rankingu Zdrowia za 2018 r., w którym zajęła dopiero 32. miejsce na 35 państwach objętych badaniem, wyprzedzając jedynie Albanie, Rumunię i Węgry. Bardzo nisko oceniono między innymi dostępność niektórych usług medycznych (leczenie nowotworów, czas oczekiwania na planowy zabieg), skuteczność leczenia nowotworów, dostępność dializ, leczenie zączy, liczbę transplantacji nerek, opiekę nad osobami starszymi, liczbę ofiar w wypadkach drogowych. Wysoko oceniono leczenie zawałów serca, które w Polsce stoi na wysokim poziomie na tle innych państw europejskich⁵⁸.

O problemach w systemie ochrony zdrowia w Polsce świadczy również to, że w pierwszej połowie 2018 r. 57% ankietowanych przez CBOS korzystało z odpłatnych świadczeń zdrowotnych, przy czym 43% badanych korzystało z odpłatnych usług stomatologicznych, 29% płaciło za wizytę u lekarza specjalisty, a 23% osób finansowało koszty analiz laboratoryjnych. W porównaniu z 2016 r. procent osób korzystających w 2018 r. ze świadczeń finansowanych prywatnie był aż o 10 punktów wyższy, co *de facto* wskazuje na postępującą prywatyzację służby zdrowia w Polsce⁵⁹.

⁵⁵ Definicja wskaźnika przeludnienia znajduje się na stronie internetowej Eurostatu, pod adresem http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Overcrowding_rate.

⁵⁶ Eurostat, *Self-perceived health by sex, age and educational attainment level*, dane z dnia 26 kwietnia 2019 r.

⁵⁷ Eurostat, *Infant mortality rate*, dane z dnia 25 kwietnia 2019 r.

⁵⁸ Health Consumer Powerhouse (2019), *Euro Health Consumer Index 2018*. <https://healthpowerhouse.com/media/EHCI-2018/EHCI-2018-report.pdf>.

⁵⁹ CBOS (2018), *Korzystanie ze świadczeń i ubezpieczeń zdrowotnych*, Komunikat z badań Nr 97/2018.

3. Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2018

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2018 prognozowano realne tempo wzrostu PKB w Polsce w 2018 r. w wysokości 3,8%. Przyjęto, że głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego ma być popyt krajowy, którego realne tempo wzrostu wyniesie 3,9%. Szacowane realne tempo wzrostu spożycia publicznego powinno osiągnąć 1,3%, a wzrostu procesów inwestycyjnych 7,3%. PKB w ujęciu nominalnym w cenach bieżących na rok 2018 oszacowano na 2.057,2 mld zł.

Prognozowano wzrost stopy referencyjnej NBP z 1,5 % w 2017 r. do 2,3% w 2018 r. Kurs złotego miał wynieść średnio w okresie 4,25 wobec euro i 3,99 wobec dolara amerykańskiego.

Przyjęto, że przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej powinno pozostać bez większych zmian w relacji do roku 2017 (10.400 tys. etatów). Na koniec roku 2018 liczba zarejestrowanych bezrobotnych nie powinna przekroczyć 1.027 tys. osób, a stopa bezrobocia rejestrowanego 6,4%. Oszacowano, że przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce wzrośnie z 4.284 zł w 2017 r. do 4.443 zł w 2018 r., tj. o 3,7%.

Za istotny czynnik ryzyka dla prezentowanego scenariusza uznano potencjalne skutki zmian w ustawowym wieku emerytalnym. Mniejsze odpływy osób z rynku pracy mogły wpłynąć na kształtowanie się podstawowych wskaźników rynku pracy, takich jak dynamika zatrudnienia, zmiany wynagrodzeń i stopa bezrobocia. Scenariusz wzrostu gospodarczego zakładał istotne przyspieszenie wykorzystania środków unijnych przyznanych Polsce w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020. W odniesieniu do kursu waluty przyjęto, że złoty może być mocniejszy względem dolara amerykańskiego niż założono, jednak decyzje w zakresie zmian w polityce monetarnej w Stanach Zjednoczonych mogą zmienić obraz w tym obszarze. Wskazano też na takie ryzyka, jak: wzrost protekcjonizmu w polityce handlowej Stanów Zjednoczonych, korekta istniejących nierównowag w gospodarce chińskiej, utrzymujące się napięcia geopolityczne na Bliskim Wschodzie i we Wschodniej Azji, a także możliwość zaostrzenia się konfliktu za wschodnią granicą Polski. Za czynnik ryzyka dla realizacji prognozy inflacji uznano dynamikę cen na światowych rynkach surowców i żywności.

Z porównania wartości oszacowanych w Ministerstwie Finansów z wartościami uzyskanymi przez inne ośrodki prognostyczne wynika, że sporządzone w 2017 r. prognozy Ministerstwa Finansów na rok 2018 nie odbiegały znacząco od prognoz makroekonomicznych innych instytucji. Należy przy tym podkreślić, że prognoza tempa wzrostu PKB – w ujęciu realnym – na 2018 r. opracowana w Ministerstwie Finansów (3,8%) była bardziej trafna od większości prognoz publikowanych przez ośrodki prognostyczne w pierwszej połowie 2017 r. Na przykład w 2017 r. w czerwcu OECD prognozowała 3,1%, a Bank Światowy – 3,2%, w maju Komisja Europejska – 3,2%, w marcu Narodowy Bank Polski – 3,3%, a eksperci ankietowani przez Narodowy Bank Polski – 3,5% (mediana prognoz).

Sytuacja gospodarcza w Polsce okazała się korzystniejsza od przyjętej w prognozie, co przełożyło się na wyższe dochody i w konsekwencji na niższy deficyt budżetu państwa. Zdaniem NIK przyjęcie przez Ministerstwo Finansów ostrożnego scenariusza rozwoju sytuacji gospodarczej na 2018 r. było uzasadnione.

Tabela 6. Dynamika produktu krajowego brutto i jego składowe w latach 2017–2018

Wyszczególnienie	2017	2018	
	Wykonanie	% (r/r)	
		Prognoza	Wykonanie
PKB	104,9	103,8	105,1
Eksport	109,5	106,4	106,3
Import	109,8	106,9	107,1
Popyt krajowy	104,9	103,9	105,5
Spożycie	104,1	103,0	104,5
Prywatne	104,5	103,5	104,0
Publiczne	102,9	101,3	104,7
Akumulacja	107,9	107,3	109,6
nakłady brutto na środki trwałe	104,0	107,6	108,7
PKB w cenach bieżących (mld zł)	1.989,3	2.057,2	2.115,7

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

W 2018 r. realne tempo wzrostu PKB wyniosło 5,1%, czyli było o 1,3 punktu procentowego wyższe od tempa wzrostu prognozowanego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2018. Głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego był popyt krajowy, który w 2018 r. zwiększył się o 5,5% w stosunku do roku poprzedniego. Do wysokiego tempa wzrostu gospodarczego przyczyniła się również wysoka wartość akumulacji, która wzrosła o 9,6% w porównaniu do roku 2017. Tempo wzrostu inwestycji było wyższe niż przed rokiem (4,0%) i wyniosło 8,7%.

Tabela 7. Bilans płatniczy w latach 2017–2018

Wyszczególnienie	2017	2018	
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
		mln euro	
Rachunek bieżący, w tym:	715	-4.600	-3.449
obroty towarowe: saldo	1.426	-60	-5.179
Eksport	201.890	215.660	215.137
Import	200.464	215.720	220.316
Rachunek kapitałowy	5.894	13.250	10.126
Rachunek finansowy, w tym	-1.190	6.450	5.521
inwestycje bezpośrednie (netto)	5.598	6.500	8.895
Saldo obrotów bieżących do PKB (%)	0,2	-1,0	-0,7

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

Rachunek bieżący zamknął się saldem ujemnym, lecz korzystniejszym niż prognozowano. Różnica między prognozą a wykonaniem wyniosła 1.151 mln euro, gdy przed rokiem 4.525 mln euro. Wartość eksportu ukształtowała się poniżej prognozy (o 523 mln euro), a importu powyżej prognozy (o 4.596 mln euro). W porównaniu do roku 2017 wartość eksportu wzrosła o 6,6%, a importu o 9,9%.

Saldo na rachunku obrotów bieżących było w 2018 r. ujemne, wobec nadwyżki w roku wcześniejszym. Przyczyną było pogorszenie salda obrotów towarowych.

Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2018 r. wyniosły 529 mln euro i były niemal siedmiokrotnie niższe niż przed rokiem (3.689 mln euro). Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce wyniosły 9.424 mln euro i były na porównywalnym poziomie jak w roku 2017 (9.424 mln euro). Spadek inwestycji wynikał zarówno z ograniczenia inwestycji w akcje i inne formy udziałów kapitałowych, jak i w instrumenty dłużne.

Saldo wartości inwestycji polskich podmiotów za granicą wyniosło w 2018 r. 12.376 mln euro i było niemal czterokrotnie wyższe niż w roku ubiegłym (3.336 mln euro). Wynikało to ze wzrostu aktywów rezerwowych i inwestycji instytucji finansowych, sektora rządowego i pozostałych sektorów.

Saldo wartości inwestycji nierezydentów w Polsce w 2018 r. było o 67,4% wyższe niż w roku 2017 (3.461 mln zł) i wyniosło 5.793 mln zł. Przyczyną zwiększenia salda było zmniejszenie ujemnego salda pozostałych inwestycji, w szczególności wystąpienie dodatniego salda w inwestycjach Narodowego Banku Polski⁶⁰.

Na koniec 2018 r. stopa bezrobocia rejestrowanego (5,8%) była niższa od prognozowanej (6,4%). Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wzrosło w 2018 r. do 6.230 tys. i było wyższe od prognozowanego o 158 tys. osób.

Tabela 8. Zatrudnienie, bezrobocie, wynagrodzenia i świadczenia emerytalne w latach 2017–2018

Wyszczególnienie	2017	2018	
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (tys. etatów), w tym:	10.411	10.457	10.689 ¹
w sektorze przedsiębiorstw	6.017	6.072	6.230
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (tys. osób, stan na koniec okresu)	1.082	1.027	969
Stopa bezrobocia na koniec roku (%)	6,6	6,4	5,8
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (zł), w tym w:	4.284	4.443	4.585
sektorze przedsiębiorstw	4.530	4.724	4.852
sferze budżetowej	4.501		4.752
Przeciętna emerytura i renta (brutto) (zł):			
z pozarolniczego systemu ubezpieczeń	2.138	2.222	2.222
rolników indywidualnych	1.200	1.220	1.227

¹ Szacunek Ministerstwa Finansów.

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

Poprawa sytuacji na rynku pracy generowała w 2018 r. wzrost wynagrodzeń, które realnie wzrosły w porównaniu z rokiem 2017 w sektorze przedsiębiorstw o 5,4%, a w sferze budżetowej o 3,9%. Przeciętna emerytura i renta z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych była realnie wyższa niż przed rokiem o 2,1%, a rolników indywidualnych wyższa o 0,4%⁶¹.

⁶⁰ NBP, Bilans płatniczy Polski. Dane roczne wg stanu z 10 kwietnia 2019 r.

⁶¹ Biuletyn statystyczny GUS nr 3/2019.

Tabela 9. Średnie w roku wskaźniki cen i kursy walut w latach 2017–2018

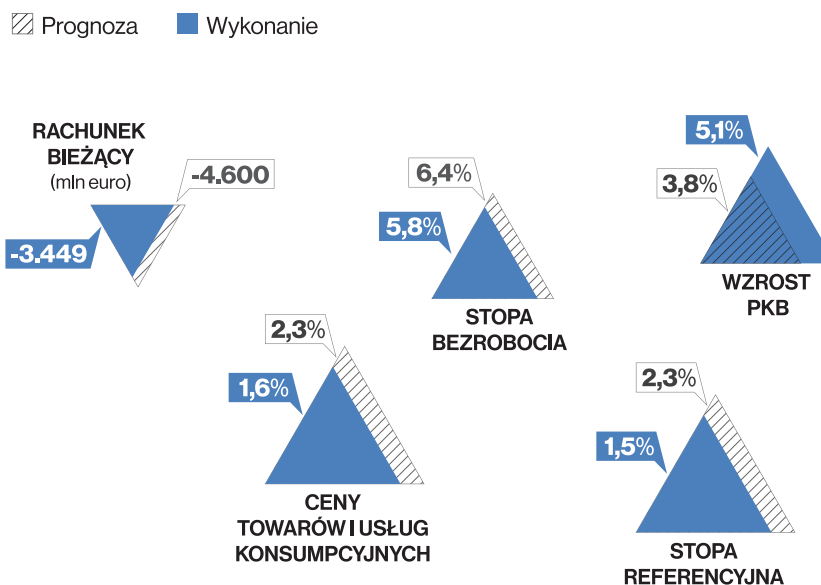
Wyszczególnienie	Jednostka	2017	2018	
		Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	102,0	102,3	101,6
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu	%	102,9	102,2	102,1
Stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego	%	1,5	2,3	1,5
Kurs walutowy:	USD/PLN	3,78	3,99	3,61
	EUR/PLN	4,26	4,25	4,26

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

Pomimo dobrej sytuacji na rynku pracy oraz wysokiego tempa wzrostu konsumpcji prywatnej presja inflacyjna w polskiej gospodarce była na niskim poziomie. Wskaźnik średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych okazał się w 2018 r. niższy o 0,7 punktu procentowego od prognozowanego w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Na poziom cen towarów i usług konsumpcyjnych w kraju w znacznym stopniu wpływała sytuacja cenowa na światowych rynkach surowców energetycznych i rolnych, w tym wyraźny spadek cen ropy naftowej pod koniec 2018 r. Rada Polityki Pieniężnej nie dokonała zmian z wysokości stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego.

Średnio w 2018 r. kurs euro w złotych nie uległ zmianie, a kurs dolara amerykańskiego był niższy o około 4,5%. Główny wpływ na kształtowanie się kursu polskiej waluty miały czynniki globalne, w tym globalne nastroje związane z obawami o silniejsze zacieśnienie polityki pieniężnej w Stanach Zjednoczonych oraz awersja do ryzyka na światowych rynkach finansowych i odpływ kapitałów z rynków wschodzących.

Infografika 11. Prognoza i realizacja wybranych wielkości makroekonomicznych w 2018 r.



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

4. Realizacja wybranych celów strategicznych

W roku 2018 zasady polityki rozwoju kraju określała *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*⁶². Zawarta w strategii koncepcja zrównoważonego i inkluzywnego rozwoju została powiązana z długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*⁶³. Ocena podejmowanych działań w zakresie realizacji celów strategicznych odnosi się do celów wskazanych w *Strategii Europa 2020* oraz w *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. W poniższym opisie i zestawieniach odniesiono się do ostatnich opublikowanych danych. Znaczna część danych z roku 2018 nie była dostępna w czasie przygotowania opracowania.

Strategia Europa 2020

W *Strategii Europa 2020* położono nacisk na inteligentny, trwały i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy jako sposób na przezwycięzenie słabości strukturalnych w gospodarce europejskiej, poprawę jej konkurencyjności i wydajności, a także wzmocnienie zrównoważonej społecznej gospodarki rynkowej.

Postęp w realizacji *Strategii* monitorowany jest na podstawie zbioru wskaźników przypisanych do pięciu określonych celów rozwojowych, które mają być osiągnięte w roku 2020 na poziomie unijnym:

- wzrost wskaźnika zatrudnienia osób w przedziale wiekowym 20-64 lata do poziomu 75%,
- przeznaczenie 3% Produktu Krajowego Brutto (PKB) Unii Europejskiej na inwestycje w badania i rozwój,
- osiągnięcie celów „20/20/20” w zakresie klimatu i energii – obniżenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z 1990 r., zwiększenie do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnych zużyciu energii oraz zwiększenie efektywności energetycznej o 20%,
- obniżenie odsetka osób zbyt wcześnie kończących naukę do poniżej 10% oraz zwiększenie, do co najmniej 40%, odsetka osób w wieku 30-34 lat z wykształceniem wyższym lub równoważnym,
- zmniejszenie o co najmniej 20 mln liczby osób żyjących w ubóstwie i dotkniętych wykluczeniem społecznym lub mogących się znaleźć w takiej sytuacji.

Komisja Europejska zobowiązała kraje członkowskie do przełożenia nadrzędnych celów unijnych na cele krajowe oraz do określenia metod ich realizacji. Skumulowane działania i ich efekty na poziomie wszystkich krajów członkowskich, mają w rezultacie doprowadzić do realizacji wspólnych, unijnych celów, w tym wzmocnienia pozycji Unii Europejskiej na świecie.

⁶² 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).

⁶³ Bruksela, 3.3.2010 KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.

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

Wyszczególnienie	2010	2015	2016	2017	2018	2020
	Wykonanie					Prognoza ¹
Obszar 1. Zatrudnienie						
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata (%)	64,3	67,8	69,3	70,9	72,2	71,0
Obszar 2. Badania i rozwój						
Nakłady na badania i rozwój w relacji do PKB (%)	0,72	1,00	0,97	1,03	.	1,70
Obszar 3. Zmiany klimatu i zrównoważone wykorzystanie energii						
Emisja gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem ETS (Mt) ²	194,73	181,58	198,66	211,51	.	202,34
Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii brutto (%)	9,20	11,78	11,27	10,90	.	15,00
Zużycie energii pierwotnej (Mtoe) ³	95,7	90,0	94,3	99,1	.	96,4
Obszar 4. Edukacja						
Młodzież niekontynuująca nauki (%)	5,4	5,3	5,2	5,0	4,8	4,5
Osoby w wieku 30–34 lata posiadające wyższe wykształcenie (%)	34,8	43,4	44,6	45,7	45,7	45,0
Obszar 5. Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym						
Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym względem liczby z 2008 roku (mln osób)	-1,1	-2,7	-3,3	-4,2	.	-1,5

¹ Krajowy Program Reform. Europa 2020. Aktualizacja 2019/2020.

² W milionach ton ekwiwalentu CO₂

³ W milionach ton oleju ekwiwalentnego – jednostka dużych wartości energii; energetyczny równoważnik miliona metrycznych ton ropy naftowej o wartości opałowej równej 10.000 kcal/kg.

Źródło: Krajowy Program Reform. Europa 2020. Aktualizacja 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019 i 2019/2020; Eurostat, Europe 2020 Indicators, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/main-tables>; Główny Urząd Statystyczny, System Strateg, https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/strategie/europa2020/3_100000000000, dane aktualne na 7 maja 2019 r.

Pierwszy cel monitorowany jest za pomocą wskaźnika zatrudnienia dla osób w wieku 20-64 lata. W 2018 r. wskaźnik ten ukształtował się na poziomie 72,2%, co oznacza, że o 1,2 punktu procentowego przekroczył wartość docelową dla Polski przyjętą na rok 2020. Ponadto, zgodnie z szacunkami przeprowadzonymi na potrzeby aktualizacji wartości wskaźników monitorujących realizację celów *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, wskaźnik zatrudnienia powinien w roku 2020 przekroczyć 73%.

Drugi cel monitorowany jest za pomocą wskaźnika poniesionych nakładów na badania i rozwój w relacji do PKB. W 2017 r. wskaźnik ten wyniósł 1,03%. W wartościach bezwzględnych oznacza to zwiększenie nakładów o 2,64 mld zł rok do roku. Prawdopodobieństwo osiągnięcia zadeklarowanego przez Polskę celu 1,70% jest stosunkowo niskie. Jednakże tempo wzrostu udziału wydatków na badania i rozwój w PKB na przestrzeni lat 2007–2017 jest bardziej dynamiczne niż średnie tempo dla Unii Europejskiej. Wprowadzone w ostatnich latach i systematycznie rozszerzane ulgi na działalność badawczo-rozwojową pozwalają zakładać dalsze przyspieszenie wydatkowania w tym obszarze.

Osiągnięcie trzeciego celu dotyczącego zmian klimatu i zrównoważonego wykorzystania energii monitorowane jest za pośrednictwem trzech wskaźników:

- ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem EU ETS⁶⁴. Emisja w sektorach nieobjętych ETS zwiększyła się w Polsce w 2017 r. do 211,51 mln ton ekwiwalentu CO₂; do tak istotnego zwiększenia emisji przyczynił się przede wszystkim wzrost zużycia paliw w transporcie drogowym;
- udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto. W Polsce udział ten w 2017 r. wyniósł 10,9%, co oznacza nieznaczny spadek o 0,4 punktu procentowego w relacji do 2016 r.; odwrócenie trendu wzrostowego nastąpiło w wyniku zwiększenia zużycia innych nośników energii (wzrostu o 40% konsumpcji oleju napędowego), a także zmiany mechanizmu wsparcia dla Odnawialnych Źródeł Energii (OZE);
- poziom zużycia energii pierwotnej. Cel dla Polski w tym zakresie określony wielkością 96,4 Mtoe został osiągnięty, gdyż w 2017 r. uzyskano 99,1 Mtoe. Dynamiczny wzrost zużycia energii ma związek z silnym wzrostem gospodarczym w ostatnich latach oraz urealnieniem danych związanych ze zużyciem energii w transporcie poprzez znaczące ograniczenie niemonitorowanego obrotu paliwem.

Dla czwartego obszaru dotyczącego edukacji przyjęto dwa wskaźniki: ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę oraz wzrost liczby osób z wyższym wykształceniem. W przypadku pierwszego wskaźnika Polska zadeklarowała zmniejszenie do 4,5% liczby osób przedwcześnie kończących naukę wśród osób w wieku 18–24 lata. Odsetek takich osób w ostatnich latach systematycznie się obniżał, a w 2018 r. wyniósł 4,8%. Na podstawie trendu z lat 2001–2017 osiągnięcie celu powinno nastąpić w 2020 roku. W zakresie drugiego wskaźnika Polska osiągnęła bardzo dobre wyniki. Dane z 2018 r. wskazują, że 45,7% populacji w wieku 30–34 lata posiada wykształcenie wyższe. Pomimo zahamowania trendu wzrostowego wartość wskaźnika jest wyższa od zakładanego na 2020 r. celu w wysokości 45,0%. Warto również odnotować bardzo dynamiczny wzrost tego wskaźnika, który w 2010 r. wynosił 34,8%, czyli niemal o 11 punktów procentowych mniej niż w roku 2018.

Piąty cel dotyczący ograniczenia zakresu ubóstwa lub wykluczenia społecznego Polska zrealizowała już w 2013 r., kiedy to liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym została ograniczona o 1,7 mln osób, przy zakładanym poziomie o 1,5 mln osób. Liczba osób zagrożonych spadła pomiędzy 2008 i 2017 rokiem o 4,2 miliona osób. Zakładając obecny trend, w 2020 r. prawdopodobne jest osiągnięcie wartości redukcji na poziomie ponad 5 milionów.

Komisja Europejska w *Sprawozdaniu krajowym – Polska 2019 r.* dokonała oceny realizacji celów *Strategii Europa 2020*⁶⁵. Według Komisji Polska ma stosunkowo dobre wyniki wskaźników społecznych, jednak analiza głównych kwestii strukturalnych wskazała na szczególne wyzwania dla polskiej gospodarki. Niedobory pracowników uwydatniają potrzebę wchodzenia na rynek pracy większej liczby osób. Innowacyjność polskiej gospodarki jest niska, a ostatnie zmiany prawne nie rozwiązują wszystkich problemów, gdyż istnieje wiele barier utrudniających działalność innowacyjną przedsiębiorstw, a powiązania między środowiskiem naukowym i przedsiębiorstwami są niewystarczające. Wyzwaniem dla sektora energetycznego nadal pozostaje kwestia ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń. Rozwój umiejętności dzięki inwestycjom w kształcenie i szkolenie ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy i wydajności pracy. Liczba osób

⁶⁴ Unijny system handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla.

⁶⁵ Bruksela, 27.3.2019 SWD (2019) 1020 wersja ostateczna.

zagrożonych ubóstwem zmniejszyła się, ale w długim okresie mogą pojawić się nowe wyzwania, gdyż na przykład może wzrosnąć odsetek osób starszych zagrożonych ubóstwem.

W dniu 24 kwietnia 2019 r. Rada Ministrów przyjęła aktualizację *Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”* na lata 2019–2020. W dokumencie omówiono między innymi stopień zaawansowania realizacji poszczególnych celów oraz perspektywy ich osiągnięcia do 2020 r. Dokument ten zawiera najważniejsze działania wspierające wzrost inwestycji w Polsce, w tym priorytety inwestycyjne finansowane z polityki spójności na lata 2021–2027. Katalog reform składa się z 38 działań przewidzianych do realizacji w perspektywie roku, z których najważniejsze to:

- działania wspierające wzrost zatrudnienia w postaci obniżenia tzw. klina podatkowego, tj. różnicy między całkowitym kosztem zatrudnienia pracownika na pełny etat a wynagrodzeniem jakie on otrzymuje, wprowadzenie zerowej stawki w podatku dochodowym od osób fizycznych dla zatrudnionych do 26 roku życia, wsparcie dla publicznego transportu zbiorowego;
- rozwiązania pomagające małym i średnim przedsiębiorcom, między innymi wdrożenie nowego prawa zamówień publicznych i regulacji ograniczających tatory płatnicze;
- przepisy ułatwiające prowadzenie biznesu (uchwalenie nowej ordynacji podatkowej, uproszczenie procesu inwestycyjnego w związku z reformą systemu planowania przestrzennego, wprowadzenie usprawnień w postępowaniach sądowych w sprawach gospodarczych oraz dalsze upowszechnienie stosowania płatności bezgotówkowych);
- wsparcie dla firm typu start-up przez wprowadzenie nowego typu spółki, dzięki której powinno być łatwiej rozpocząć i prowadzić innowacyjną działalność;
- działania wzmacniające innowacyjność polskiej gospodarki, tj. wsparcie dla tworzenia najlepszych w Polsce zespołów badawczych w celu rozwiązania problemu niskiej komercjalizacji wyników badań, przeprowadzenie analizy stanu rozwoju technologicznego polskiej gospodarki do 2040 r. oraz wdrożenie sieci badawczej Łukasiewicz⁶⁶;
- ułatwienia dla wytwórców energii ze źródeł odnawialnych, które mają przyczynić się do zwiększenia udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii;
- działania mające na celu wsparcie dochodowe gospodarstw domowych, rozszerzenie programu *Rodzina 500 plus* na każde pierwsze dziecko do 18. roku życia oraz wprowadzenie programu *Emerytura plus*.

Prognoza zakłada, że wszystkie zrealizowane działania pozytywnie wpłyną na rynek pracy, przyczyniając się do wzrostu pracujących o 0,2% w 2019 r. (w grupie wiekowej 15 lat i więcej) oraz systematycznego zmniejszania stopy bezrobocia (w 2019 r. stopa bezrobocia ma obniżyć się do 3,6%, a w 2020 r. wynieść 3,3%). Działania te powinny przyczynić się także do wzrostu inwestycji z wykorzystaniem funduszy z Perspektywy Finansowej 2014–2020.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)

W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r.* (dalej: SOR) zapisano, że jest ona główną krajową strategią rozwojową, określającą podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju. Wiodącą zasadą SOR jest zrównoważony rozwój całego kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym. SOR jest oparty o indywidualny potencjał terytorialny, inwestycje, innowacje, rozwój, eksport oraz wysoko przetworzone produkty. W nowym modelu założono odchodzenie od dotychczasowego wspierania wszystkich sektorów/branż na rzecz

⁶⁶ Sieć tworzą Centrum Łukasiewicz oraz instytuty działające w ramach Sieci, których celem jest prowadzenie prac badawczych kluczowych z punktu widzenia polityki kraju i komercjalizacja ich wyników.

wspierania sektorów strategicznych determinujących rozwój polskiej gospodarki. Podstawą rozwoju ma być zwiększanie potencjału gospodarki, uszczelnienie systemu podatkowego i poprawa dyscypliny wydatkowej sektora finansów publicznych.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 obejmuje wszystkie cele *Strategii Europa 2020*. Cele strategiczne podzielono na główne i szczegółowe. Za cel główny przyjęto „tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym”. Tak sformułowany cel podkreśla znaczenie tworzenia warunków do pomnażania dochodów mieszkańców Polski w środowisku zrównoważonego rozwoju kraju. Osiągnięcie celu głównego ma oznaczać zwiększenie przeciętnego dochodu rozporządzalnego brutto gospodarstw domowych na 1 mieszkańca do 76%–80% średniej unijnej w roku 2020, a do roku 2030 r. zbliżenie do poziomu średniej unijnej, przy jednoczesnym dążeniu do zmniejszania dysproporcji w dochodach między poszczególnymi regionami. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym zmaleje do 20% w 2020 roku, a w 2030 roku odsetek ten winien wynieść 17%. Z kolei poziom PKB na mieszkańca Polski mierzony parytetem siły nabywczej osiągnie 75–78% średniej unijnej w 2020 r., a około 95% w 2030 r. Jednocześnie ma nastąpić spadek nierówności w dochodach gospodarstw domowych.

Dla realizacji celu głównego wyodrębniono trzy cele szczegółowe, tj.:

- trwały wzrost gospodarczy oparty o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną (w tym obszary: Reindustrializacja, Rozwój innowacyjnych firm, Małe i średnie przedsiębiorstwa, Kapitał dla rozwoju, Ekspansja zagraniczna);
- rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony (w tym obszary: Spójność społeczna, Rozwój zrównoważony terytorialnie);
- skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu (w tym obszary: Prawo w służbie obywatelom i gospodarce, Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem, E-państwo, Finanse publiczne, Efektywność wykorzystania środków Unii Europejskiej).

Z analizy danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że zmiany wartości większości wskaźników są zgodne z założeniami SOR. *Strategia* wymaga uruchomienia znacznych zasobów, w tym finansowych dla pokonania zidentyfikowanych opóźnień rozwojowych kraju. Kluczowym dla realizacji celów do 2020 r. (z perspektywą do 2030 roku) jest odpowiednie zarządzanie ryzykiem towarzyszącym wdrożeniu zaproponowanych projektów strategicznych.

W realizacji celu głównego Polska poczyniła w latach 2015–2018 znaczący postęp. Skorygowany realny dochód do dyspozycji brutto gospodarstw domowych na 1 mieszkańca w porównaniu do średniego dochodu w Unii Europejskiej zwiększył się z 69,1% w 2015 r. do 70,5% w 2016 r.⁶⁷

W obszarze trwałości wzrostu gospodarczego opartego o wiedzę i doskonałość organizacyjną wartość wskaźnika stopy inwestycji wyniosła w 2017 r. tylko 17,7% i 18,1% w 2018 r. Taki poziom inwestycji oddala Polskę od osiągnięcia celu 22% w 2020 r. Dobry wynik odnotowano w eksporcie towarów, którego średnioroczne tempo wzrostu wartości w 2017 r. wyniosło 8,4% i ukształtowało się powyżej zakładanego celu 7,2% w 2020 r.⁶⁸

⁶⁷ Dane dotyczące wskaźnika monitorującego realizację celu głównego SOR publikuje Eurostat w IV kwartale roku.

⁶⁸ Miernikiem realizacji celu jest tempo zmian w okresie 2015–2020 określające średnioroczny wzrost lub spadek wartości eksportu towarów.

W obszarze zrównoważonego rozwoju społecznego i terytorialnego za satysfakcjonujące, tj. bliskie wartościom docelowym należy uznać postępy w zatrudnieniu osób w wieku 20–64 lata, które uległo zwiększeniu z 67,8% w 2015 r. do 70,9% w 2017 r., a także w zatrudnieniu kobiet z najmłodszym dzieckiem w wieku do 5 lat. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem po transferach społecznych w latach 2015–2017 zmniejszył się do poziomu 15,0% w 2017 r. Istotny postęp Polska poczyniła we wzroście inwestycji prywatnych w inwestycjach ogółem w wybranych województwach z 52,0% w 2015 r. do 58,7% w 2017 r. Równoważenie rozwoju terytorialnego kraju następuje na skutek korzystnej sytuacji na rynku pracy.

W obszarze sprawności państwa Polska awansowała w rankingu globalnej konkurencyjności pod względem obciążeń regulacyjnych ze 122 pozycji w 2015 r. na pozycję 111 w 2018 r. (na 140 państw badanych). Polska poczyniła znaczny postęp w poprawie dostępności usług administracyjnych poprzez Internet. Odsetek osób korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy wzrósł z 16% w 2015 r. do 25% w 2018 r. Jednak, aby osiągnąć wyznaczony cel 32% w 2020 r. tempo wzrostu liczby korzystających z usług administracji poprzez Internet powinno być wyższe. Udział dochodów podatkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB wyniósł w 2017 r. 21,1% i przekroczył wyznaczony na 2020 r. cel o jeden punkt procentowy.

Poniżej przedstawiono realizację wybranych wskaźników monitorujących SOR z przypisaniem do celu głównego oraz trzech celów szczegółowych.

Tabela 11. Kluczowe wskaźniki monitorujące realizację celu głównego i celów szczegółowych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Wskaźniki	2015	2016	2017	2018	2020 Wartość pośrednia	2030 Wartość docelowa
Cel główny – Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym						
Skorygowany realny dochód do dyspozycji brutto gospodarstw domowych na 1 mieszkańca wg PPP (UE28=100) [%]	69,1	70,5	.	.	76,0-80,0	100,0
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym [%]	23,4	21,9	19,5	.	20,0	17,0
PKB na 1 mieszkańca (UE28=100)	69,03	68,0	70,0	.	75,0-78,0	95,0
Współczynnik Giniego - wskaźnik rozkładu dochodów	30,6	29,8	29,2	.	30,0	27,0
Cel szczegółowy I – Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną						
Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów podmiotów zaliczanych do wysokiej i średniowysokiej techniki - przedsiębiorstwa o liczbie pracujących powyżej 9 osób [%]	34,2	34,8	34,1	.	34,0	40,0-45,0
Stopa inwestycji [%]	20,1	18,0	17,7	18,1	22,0-25,0	25,0
Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB [%]	1,0	0,97	1,03	.	1,70	2,5

WARUNKI WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ

Wskaźniki	2015	2016	2017	2018	2020 Wartość pośrednia	2030 Wartość docelowa
Średnioroczne tempo wzrostu wartości eksportu towarów w okresie od 2015 r. [%]	.	7,1	8,4	.	7,2	6,8
Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem [%]	8,5	8,5	8,4	.	10,0	15,0
Cel szczegółowy II – Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony						
Wskaźnik zatrudnienia kobiet z najmłodszym dzieckiem w wieku do 5 lat [%]	64,1	63,0	63,4	.	65,0	70,0
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem po transferach społecznych [%]	17,6	17,3	15,0	.	14,0	12,0
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata [%]	67,8	69,3	70,9	.	71,0	73,0
Udział nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem w wybranych województwach [%]	52,0	56,9	58,7	.	poziom średniej krajowej	poziom średniej krajowej
Cel szczegółowy III – Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu						
Wskaźnik Globalnej Konkurencyjności (GCI) – obciążenia regulacyjne (pozycja w rankingu)	122	119	112	111	97	80
Odsetek osób korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy [%]	16	19	21	25	32	40
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB [%]	51,3	54,2	50,6	48,9	<60	<60
Dochody podatkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB [%]	19,8	20,7	21,1	.	>20	>20
Stopa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych [%]	4,4	3,3	3,8	.	powyżej średniej UE	powyżej średniej UE

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, System Strateg, wg. danych na 7 maja 2019 r., <https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/strategie/krajowe/78>

V. REALIZACJA USTAWY BUDŻETOWEJ

- W 2018 r. dochody budżetu państwa były wyższe o 6,8% od zaplanowanych w ustawie budżetowej oraz odpowiednio o 8,5% i 20,8% od osiągniętych w roku poprzednim i dwa lata temu.
- Wydatki budżetu państwa zostały zrealizowane poniżej wartości przyjętych w ustawie budżetowej (o 1,7%). W porównaniu do 2017 r., były wyższe o 3,9%, a w porównaniu do wydatków sprzed dwóch lat – wyższe o 8,2%.
- Wydatki, które w 2018 r. nie wygasły z upływem roku stanowiły 1,3% wydatków budżetu państwa i były blisko czterokrotnie wyższe niż rok wcześniej.
- Deficyt budżetu państwa ukształtował się na poziomie niższym o ponad 31 mld zł niż przyjęty w ustawie budżetowej oraz o niemal 15 mld niższym niż w 2017 r.
- Deficyt budżetu środków europejskich był o 77,2% niższy niż przyjęty w ustawie budżetowej. W porównaniu do deficytu zrealizowanego w 2017 r. był ponad ośmiokrotnie wyższy, a do deficytu zrealizowanego dwa lata wcześniej ponad trzykrotnie niższy.
- Odnotowany w trakcie 2018 roku blisko 60% wzrost środków ujętych w *Rezerwach celowych* był najwyższy od 17 lat. Po uwzględnieniu zmian dokonanych w trakcie roku środki ujęte w rezerwach celowych stanowiły 9,4% wydatków budżetu państwa.
- W budżecie państwa rozdysponowano 99,8% rezerwy ogólnej i 91,5% środków ujętych w rezerwach celowych budżetu państwa oraz 69,4% z rezerw budżetu środków europejskich.
- Kolejny rok z rzędu odnotowano niski stopień wykorzystania środków ujętych w trzech pozycjach rezerw celowych.
- Dysponenci 90 części budżetu państwa dokonali w trakcie całego roku blokad wydatków na kwotę 15,1 mld zł.
- W 2018 r. nie przeprowadzono żadnego z sześciu zaplanowanych przeglądów wydatków. Nie zakończono również żadnego z pięciu innych przeglądów rozpoczętych w latach wcześniejszych.
- Minister Finansów, wykorzystując w 2018 r. dostępne instrumenty zarządzania płynnością, zapewnił pełną i terminową obsługę zobowiązań krajowych i zagranicznych. Poziom rezerw płynnościowych był nadmierny. Stan wolnych środków w II półroczu 2018 r. wskazuje, że przyrost długu, a co za tym idzie koszty jego obsługi mogły być niższe.

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

Dochody budżetu państwa zostały wykonane w kwocie 380.048,1 mln zł i były o 6,8% wyższe od prognozy określonej w ustawie budżetowej. Wydatki budżetu państwa w 2018 r. stanowiły 98,3% limitu określonego w ustawie budżetowej i wyniosły 390.454,3 mln zł, w tym 5.117,4 mln zł to wydatki, które w 2018 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego.

Deficyt budżetu państwa, którego limit ustalono do wysokości 41.492,0 mln zł został wykonany na poziomie 10.406,2 mln zł i był o 74,9% niższy od ustalonego. Deficyt budżetu państwa stanowił w 2018 roku 2,7% wykonanych wydatków. Rok wcześniej relacja ta wyniosła 6,7%.

Deficyt budżetu środków europejskich określono w art. 2 ust. 3 ustawy budżetowej w kwocie 15.460,2 mln zł. Wykonanie wyniosło 22,8% planu po zmianach.

W zrealizowanych w 2018 r. dochodach, dochody budżetu państwa stanowiły 85,7%, a budżetu środków europejskich 14,3%. Wykonane w 2018 r. dochody budżetu państwa przekroczyły kwotę zaplanowaną w art. 1 ustawy budżetowej o 24.342,7 mln zł. W zrealizowanych wydatkach, wydatki budżetu państwa stanowiły 85,4%, a budżetu środków europejskich 14,6%. Deficyt budżetu państwa stanowił 74,7%, a deficyt budżetu środków europejskich 25,3% zrealizowanego deficytu ogółem.

Tabela 12. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2015–2018

Wysze- gólnienie	2015	2016	2017	2018		6:2	6:3	6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa ¹	Wykonanie				
	mln zł								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Budżet państwa									
Dochody	289.136,7	314.683,6	350.414,7	355.705,4	380.048,1	131,4	120,8	108,5	106,8
Wydatki ²	331.743,4	360.843,1	375.768,5	397.197,4	390.454,3	117,7	108,2	103,9	98,3
Wynik	-42.606,7	-46.159,5	-25.353,8	-41.492,0	-10.406,2	24,4	22,5	41,0	25,1
Budżet środków europejskich									
Dochody	64.463,7	39.064,2	47.591,4	64.782,8	63.328,2	98,2	162,1	133,1	97,8
Wydatki	67.695,4	51.700,7	48.002,2	80.243,0	66.852,8	98,8	129,3	139,3	83,3
Wynik	-3.231,7	-12.636,5	-410,8	-15.460,2	-3.524,6	109,1	27,9	858,0	22,8
Razem									
Dochody	353.600,4	353.747,8	398.006,1	420.488,2	443.376,3	125,4	125,3	111,4	105,4
Wydatki ²	399.438,9	412.543,8	423.770,7	477.440,4	457.307,1	114,5	110,9	107,9	95,8
Wynik	-45.838,4	-58.796,0	-25.764,5	-56.952,2	-13.930,8	30,4	23,7	54,1	24,5

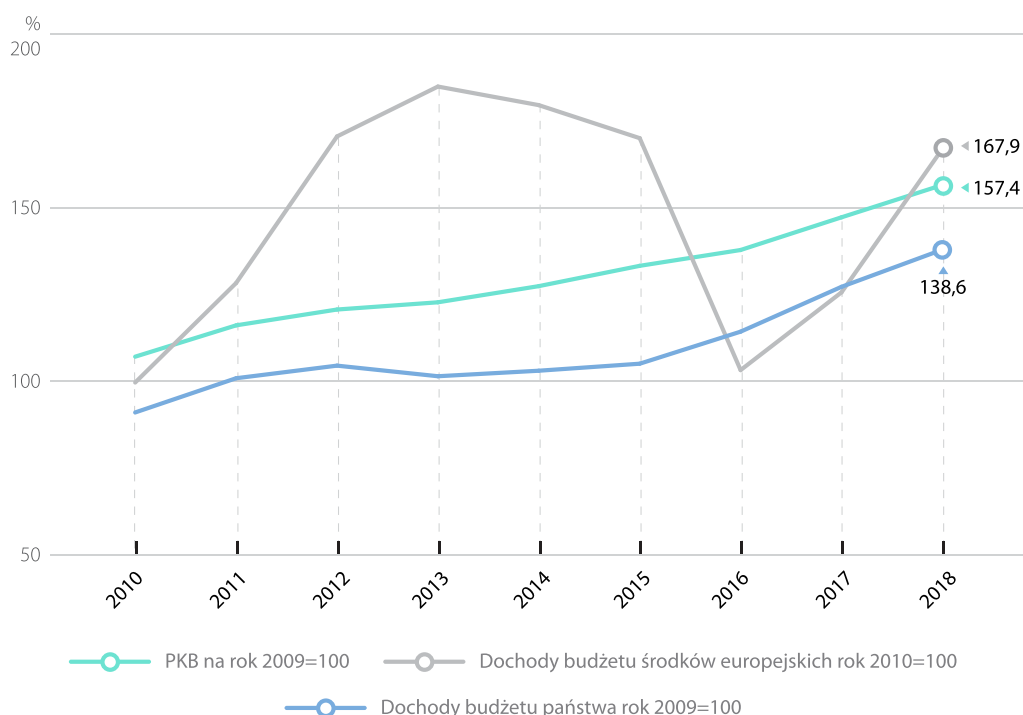
¹ Ustawa budżetowa z dnia 11 stycznia 2018 r.

² Wydatki budżetu państwa oraz wydatki razem obejmują wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego. W 2016 r. wydatki niewygasające wyniosły 750,3 mln zł, w 2017 r. 1.296,6 mln zł, a w 2018 r. 5.117,4 mln zł.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 443.376,3 mln zł i były o 11,4% wyższe niż rok wcześniej. Dochody budżetu państwa wzrosły o 8,5%. Na wzrost tych dochodów wpłynęły między innymi znacznie wyższe niż w 2017 r. dochody podatkowe (o 34.096,4 mln zł), stanowiące 91,9% dochodów budżetu państwa. Pozostałe dochody to dochody niepodatkowe oraz środki z Unii Europejskiej stanowiące odpowiednio 7,6% i 0,5% dochodów budżetu państwa. Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 63.328,2 mln zł. Zostały one zrealizowane w kwocie o 2,2% niższej od zaplanowanej. W porównaniu do roku ubiegłego dochody budżetu środków europejskich wzrosły o 15.736,8 mln zł, tj. o 33,1%.

Infografika 12. Dynamika dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz PKB w latach 2010–2018



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

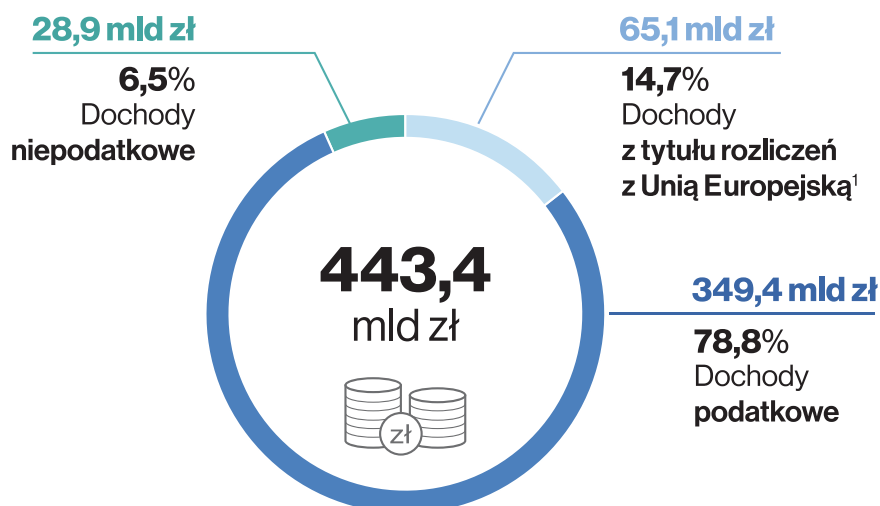
Dochody podatkowe były wyższe niż w roku poprzednim o 10,8%. Wzrost dochodów podatkowych był efektem dobrej sytuacji gospodarczej oraz poprawy skuteczności poboru podatków.

Na zwiększenie dochodów podatkowych wpłynął głównie wzrost dochodów z podatku od towarów i usług (o 11,6%), z podatku dochodowego od osób fizycznych (o 13,1%) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (o 16,4%). Zrealizowane dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin były niższe niż w 2017 roku o 5,4% i jednocześnie o 30,9% wyższe niż kwota prognozy zapisanej w ustawie budżetowej.

Dochody niepodatkowe (stanowiące 7,6% dochodów budżetu państwa) zmniejszyły się w porównaniu do roku ubiegłego o 4.783,8 mln zł (o 14,2%). Przekroczyły one prognozę zakładaną w ustawie budżetowej o 6.979,2 mln zł, tj. o 31,9%. Przekroczenie dochodów niepodatkowych zakładanych w ustawie budżetowej wynikało głównie z wyższej o 45,5% kwoty zrealizowanych dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych, w tym dochodów z opłat za emisję gazów cieplarnianych w kwocie wyższej od zaplanowanej o 3.436,4 mln zł oraz wpłaty kwoty wynikającej z aktualizacji zobowiązań *Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa* z tytułu nadwyżki za 2017 rok w kwocie wyższej od prognozy o 781,9 mln zł. W 2018 r. Bank Gospodarstwa Krajowego przekazał na rachunek budżetu państwa nieplanowaną w ustawie budżetowej wpłatę z zysku za 2017 r. w kwocie 424,3 mln zł.

W 2018 roku dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie 97,3% wydatków, podczas gdy w 2017 r. było to 93,3%, a w latach 2015–2016 było to 87,2%. Dochody budżetu środków europejskich pozwoliły na sfinansowanie 94,7% wydatków tego budżetu.

Infografika 13. Struktura zrealizowanych w 2018 r. dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich



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

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

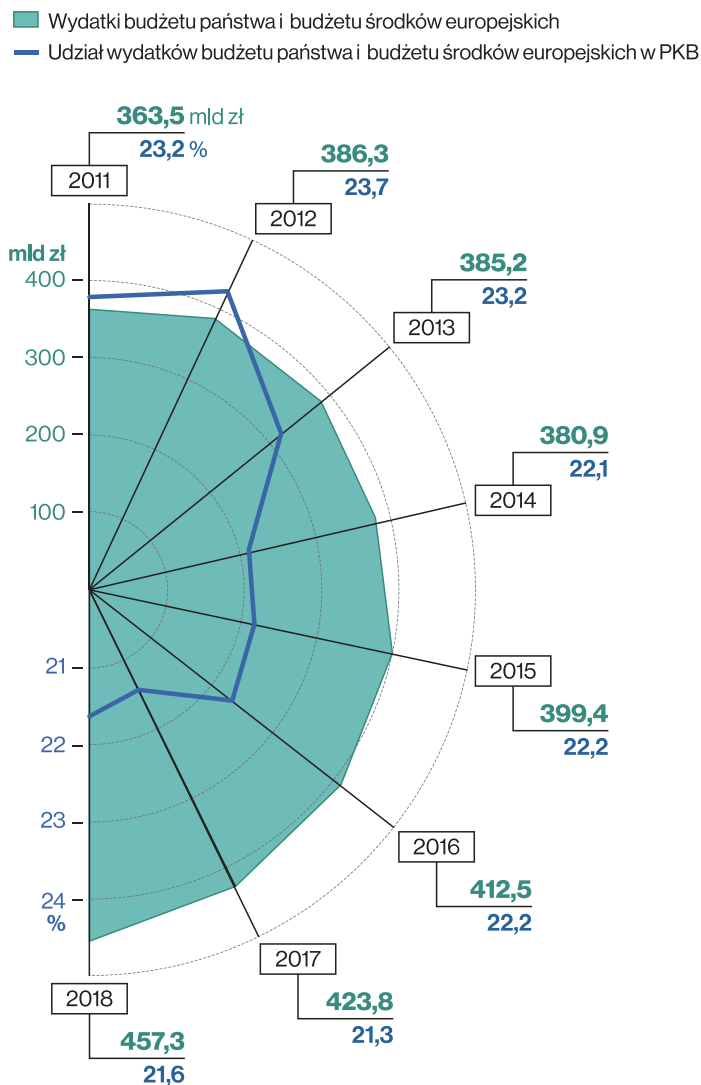
Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 457.307,1 mln zł i były o 4,2% (o 20.133,3 mln zł) niższe niż limit określony w ustawie budżetowej. Złożyło się na to głównie niższe niż planowane o 16,7%, tj. o 13.390,2 mln zł wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 33.536,4 mln zł wyższe. Były one także wyższe (o 44.763,3 mln zł) niż wydatki sprzed dwóch lat.

Wydatki budżetu państwa⁶⁹ w 2018 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca Polski⁷⁰ wyniosły 10.165 zł (w roku 2017 wydatki te wyniosły – 9.777 zł, w 2016 – 9.389 zł), a wraz z wydatkami środków europejskich 11.906 zł (w 2017 r. – 11.026 zł, a w 2016 r. – 10.734 zł).

⁶⁹ Wydatki z grupy ekonomicznej *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* zostały przyporządkowane do pozostałych grup zgodnie z ich charakterem.

⁷⁰ Według danych Głównego Urzędu Statystycznego liczba mieszkańców Polski na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniosła 38.411 tys. Patrz Biuletyn Statystyczny nr 3, Warszawa, kwiecień 2019 r.

Infografika 14. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich i ich relacja do PKB w latach 2011–2018



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Podobnie jak w latach poprzednich w 2018 roku dominującą pozycją wydatków budżetu państwa były wydatki bieżące⁷¹, które wyniosły 362.455,0 mln zł, co stanowiło 92,8% wydatków tego budżetu. W porównaniu do 2017 r. były one wyższe o 3,5%. Wydatki majątkowe w 2018 r. stanowiły 7,2% wydatków budżetu państwa. W porównaniu do roku poprzedniego uległy one zwiększeniu o 2.559,4 mln zł, tj. o 10,1%.

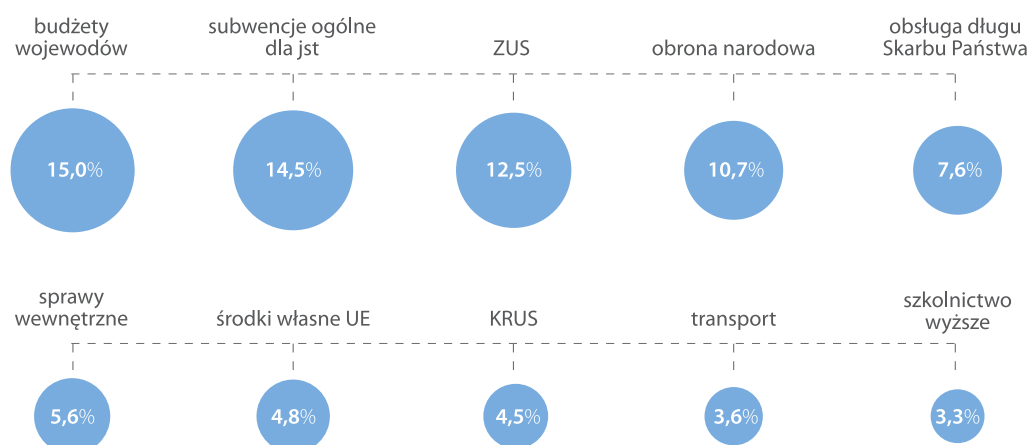
Około 82% ogółu wydatków budżetu państwa zrealizowano w częściach:

- Województwa, których dysponentami są wojewodowie – 15,0%,
- Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego – 14,5%,

⁷¹ Obejmujące inne niż wydatki majątkowe grupy ekonomiczne wydatków, tj. dotacje i subwencje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa oraz środki własne Unii Europejskiej.

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 12,5%,
- Obrona narodowa – 10,7%,
- Obsługa długu Skarbu Państwa – 7,6%,
- Sprawy wewnętrzne – 5,6%,
- Środki własne Unii Europejskiej – 4,8%,
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – 4,5%,
- Transport – 3,6%,
- Szkolnictwo wyższe – 3,3%.

Infografika 15. Największe pozycje wydatków budżetu państwa w 2018 r. według części



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

Wydatki budżetu środków europejskich w 2018 roku wyniosły 66.852,8 mln zł i były wyższe od wydatków z roku 2017 o 39,3%, tj. o 18.850,6 mln zł. Wydatki majątkowe stanowiły 52,7% wszystkich wydatków budżetu środków europejskich i wyniosły 35.231,0 mln zł, a wydatki bieżące 31.621,8 mln zł. W porównaniu do wykonania z 2017 r. wydatki majątkowe były wyższe o 64,9%, a wydatki bieżące o 18,7%.

Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 13.930,8 mln zł. Był on niższy od deficytu osiągniętego rok wcześniej o 11.833,7 mln zł, tj. o 45,9%. W relacji do PKB stanowił on 0,7%.

Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 3.524,6 mln zł. Był on niższy od planowanego o 11.935,6 mln zł. Na wielkość deficytu wpłynął przede wszystkim niższy od planowanego poziom wykonania wydatków budżetu środków europejskich.

Przy określeniu deficytu budżetu środków europejskich nie zostały uwzględnione, jako dochody zwroty płatności dokonanych w latach 2010–2017, które wpłynęły na rachunki do obsługi płatności w roku 2018 w wysokości 1.074,2 mln zł, co skutkowało zawyżeniem deficytu o tę kwotę. Na konieczność uwzględnienia tych zwrotów, zgodnie z zasadą kasowości i roczności budżetu, w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę w latach poprzednich, w tym po raz pierwszy w 2012 r.⁷²

⁷² W wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/13/033 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 87 Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską.

W 2018 roku podobnie jak w latach poprzednich, realizacja budżetu państwa charakteryzowała się nierównomiernym tempem w ciągu roku.

Tabela 13. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2018 r. według kwartałów

Wyszczególnienie	Kwartały			
	I	II	III	IV
Budżet państwa				
Dochody ogółem (mln zł)	88.469,2	93.538,6	90.854,4	107.186,0
realizacja (%)	23,3	24,6	23,9	28,2
podatkowe (mln zł)	82.859,4	84.946,7	83.357,1	98.190,5
niepodatkowe (mln zł)	5.571,0	8.073,6	7.145,7	8.097,9
środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi (mln zł)	38,8	518,3	351,6	897,6
Wydatki ogółem (mln zł)	85.341,5	87.130,7	97.206,2	120.775,9
wykonanie (%)	21,9	22,3	24,9	30,9
bieżące (mln zł)	82.661,8	82.925,6	91.574,2	100.148,5
majątkowe (mln zł)	1.045,4	2.695,5	4.220,2	18.533,2
współfinansowanie projektów z udziałem środków UE (mln zł)	1.634,3	1.509,7	1.411,8	2.094,1
Wynik (mln zł)	3.127,6	6.407,8	-6.351,8	-13.589,9
wykonanie (%)	-30,1	-61,6	61,0	130,6
Budżet środków europejskich				
Dochody ogółem (mln zł)	8.682,5	12.034,8	13.748,1	28.862,9
Wydatki ogółem (mln zł)	8.641,8	14.458,3	12.937,0	30.815,7
Wynik (mln zł)	40,7	-2.423,5	811,1	-1.952,9

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

W 2018 roku najwyższe wykonanie dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich miało miejsce w ostatnim kwartale roku. Także w IV kwartale wystąpiło najwyższe wykonanie wydatków zarówno budżetu państwa jak i budżetu środków europejskich. Najniższe wykonanie dochodów budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich wystąpiło w I kwartale. Wydatki budżetu państwa w pierwszych trzech kwartałach utrzymywały się na zbliżonym poziomie pomiędzy 21,9 a 24,9% wydatków ogółem. W ostatnim kwartale kwota zrealizowanych wydatków przekroczyła 30% wydatków całego roku. Nierównomierny rozkład dochodów i wydatków budżetu państwa na przestrzeni roku jest efektem między innymi przepisów, kształtujących terminy wpływów dochodów i realizacji wydatków budżetu państwa i ma to bezpośredni wpływ na wielkość deficytu budżetowego w kolejnych okresach roku budżetowego. Po drugim kwartale 2018 roku nadwyżka budżetu państwa wyniosła 9.535,4 mln zł, a w IV kwartale deficyt wyniósł 13.589,9 mln zł. W zakresie budżetu środków europejskich nadwyżka wystąpiła w I i III kwartale.

Rok 2018 r. jest trzecim z rzędu rokiem, w którym określono wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego.

W 2018 r. poza wykazem tych wydatków określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego⁷³, wydatki niewygasające określono również w znowelizowanej w dniu

⁷³ Dz.U. poz. 2346.

6 grudnia 2018 r. ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018.⁷⁴

Na podstawie rozporządzenia dla 38 części budżetowych określono wykaz wydatków, które mogą być dokonane do 31 marca 2019 r. w łącznej kwocie 1.339,9 mln zł. Największe środki przeznaczono na realizację zadań w części *Sprawy wewnętrzne* (37% wydatków ujętych w wykazie w rozporządzeniu) oraz w częściach *Rozwój wsi, Transport i Zdrowie*. Wydatki przypisane do czterech wskazanych wyżej części stanowiły niemal 70% tych wydatków. Wydatki uwzględnione w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem 2018 r. obejmowały przede wszystkim wydatki inwestycyjne wraz z towarzyszącymi im wydatkami bieżącymi oraz 166,0 mln zł dotacji celowych na wsparcie producentów rolnych.

Nowelizacją ustawy o budżecie rozszerzony został zakres wydatków, które nie wygasają z upływem 2018 r. o kwotę 3.777,5 mln zł, która obejmowała wydatki na:

- objęcie przez Skarb Państwa akcji w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (1.800,0 mln zł),
- dofinansowanie Funduszu Dróg Samorządowych (1.100,0 mln zł),
- realizację pomocy dla gospodarstw rolnych, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem w roku 2018 suszy lub powodzi (715,5 mln zł),
- dofinansowanie zadań restrukturyzacyjnych w sektorze górnictwa węgla kamiennego (150,0 mln zł),
- realizację wydatków wynikających z Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2017–2026 przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (12,0 mln zł).

Środki przewidziane na dofinansowanie Funduszu Dróg Samorządowych oraz dla Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego mogły być wykorzystane do dnia 31 grudnia 2019 r., zaś pozostałe środki do dnia 31 marca 2019 r.

Łącznie na podstawie nowelizacji ustawy o budżecie z dnia 8 grudnia 2017 r. oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego do wykorzystania w 2019 r. określono wydatki w kwocie 5.117,4 mln zł, co stanowiło 1,3% planowanych wydatków budżetu państwa. W latach 2017 i 2016 relacja ta wynosiła odpowiednio 0,3% i 0,2%, a w 2015 r. takie wydatki nie wystąpiły.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli finansowanie zadań przewidzianych do realizacji w 2019 r. środkami w ramach budżetu roku 2018 stoi w sprzeczności z zasadą roczności budżetu oraz zakłóca porównywalność danych o wykonaniu budżetu państwa w poszczególnych latach. Wątpliwości Najwyższej Izby Kontroli budzi również wyznaczenie dłuższego niż do 31 marca 2019 r. terminu wykorzystania środków na dofinansowanie Funduszu Dróg Samorządowych oraz wydatków na zadania realizowane przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W wyniku powyższego w terminie określonym w art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (tj. do 31 maja roku następnego) Rada Ministrów nie miała możliwości przedstawienia w *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.* pełnej informacji o realizacji wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego. Informacja taka – w myśl art. 182 ust. 4 pkt 2 tej ustawy – powinna być dołączona do sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej.

Nie można zgodzić się z prezentowanym przez Ministerstwo Finansów stanowiskiem, że poziom wykonania w 2019 r. wydatków, które nie wygasły z upływem 2018 r., przedstawiony w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa w 2019 r., nie ma wpływu na dokonanie ostatecznego

⁷⁴ Dz.U. poz. 2371.

rozliczenia wykonania wydatków oraz deficytu w roku 2018, ponieważ wydatki niewygasające w całości zaliczone są do wykonania roku poprzedniego.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyjęcie takiego rozwiązania prowadzi do sytuacji, w której sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. nie dostarcza pełnej informacji o realizacji wydatków w ramach budżetu 2018 r.

Minister Finansów w dniu 31 grudnia 2018 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 181 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, przekazał środki w kwocie 5.117,4 mln zł na wyodrębniony rachunek bankowy wydatków niewygasających prowadzony w ramach centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

Do 31 marca 2019 r., w związku z zapotrzebowaniami dysponentów części budżetowych, przekazane zostały środki na realizację wydatków, które nie wygasają z upływem 2018 r. w kwocie 3.914,1 mln zł, z tego:

- 1.236,6 mln zł na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r., co stanowiło 92,3% środków ujętych w wykazie wydatków niewygasających;
- 2.677,5 mln zł na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r., co stanowiło 70,9% środków wymienionych w art. 38c tej ustawy; pozostałe środki, w kwocie 1.100,0 mln zł mogą być wykorzystane do dnia 31 grudnia 2019 r.

Zgodnie z art. 181 ust. 8 ustawy o finansach publicznych oraz art. 38c ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. ostateczne rozliczenie, w tym zwrot niewykorzystanych środków na dochody budżetu państwa, powinien nastąpić najpóźniej w ciągu 21 dni od terminów wskazanych w wyżej wymienionych aktach prawnych.

U wszystkich kontrolowanych dysponentów części budżetowych, dla których w rozporządzeniu Rady Ministrów określono wydatki, które w 2018 r. nie wygasły z upływem roku zbadano między innymi, czy wnioski kierowane przez dysponenta części do Ministra Finansów o przeniesienie wydatków do wykorzystania w roku 2019 spełniały warunki określone w art. 181 ustawy o finansach publicznych. Sprawdzone również realność wykonania zadań we wnioskowanym terminie. Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli wskazują, że co do zasady zarówno wnioski jak i proces realizacji tych wydatków zostały przez dysponentów rzetelnie przygotowane. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w trzech częściach budżetowych. W części *Gospodarka*⁷⁵, nierzetelnie zaplanowano proces realizacji zadania, co skutkowało niewykorzystaniem do dnia 31 marca 2019 r. ujętych w wykazie wydatków w kwocie 1 mln zł i koniecznością sfinansowania jej z wydatków bieżących 2019 r., w którym wydatki te nie były planowane. W części *Województwo zachodniopomorskie*⁷⁶, niezasadnie zgłoszono Ministrowi Finansów do wydatków niewygasających z końcem 2018 r. środki w kwocie 0,2 mln zł, natomiast w części *Rozwój Regionalny*⁷⁷ Minister Inwestycji i Rozwoju nierzetelnie oszacował kwotę zgłoszonych wydatków (do końca marca 2019 r. wykorzystano zaledwie 12,3% ze zgłoszonej kwoty 81,0 mln zł).

⁷⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 20 – Gospodarka*. Nr ewid. 30/2019/P/19/001/KGP, Warszawa 2019, str. 12.

⁷⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie*. Nr ewid. 104/2019/P/19/001/LSZ, Warszawa 2019, str. 12.

⁷⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 34 – Rozwój regionalny*. Nr ewid. 52/2019/P/19/001/KAP, Warszawa 2019, str. 11.

2. Działania Rady Ministrów i Ministra Finansów

Przepisy ustawy o finansach publicznych nakładają na Ministra Finansów obowiązek sprawowania ogólnej kontroli nad realizacją dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, także nad efektywnością i skutecznością realizacji budżetu w układzie zadaniowym (art. 174) oraz kontroli 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 (art. 74). Minister Finansów zapewnia także finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

2.1. Zarządzanie realizacją budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Zgodnie z art. 159 ustawy o finansach publicznych wykonywaniem budżetu państwa kieruje Rada Ministrów. W ustawie tej określono szereg instrumentów i uprawnień, jakie przysługują Ministrowi Finansów i Radzie Ministrów w celu zapewnienia prawidłowej, efektywnej i sprawnej realizacji ustawy budżetowej. Należą do nich między innymi harmonogram realizacji budżetu państwa (art. 147 ustawy o finansach publicznych), czy też rozdysponowanie środków zaplanowanych w rezerwie ogólnej oraz w rezerwach celowych (art. 154 i 155). Zapisy ustawowe umożliwiają również:

- udzielanie zapewnień finansowania lub dofinansowania zadań (art. 153),
- dokonywanie przeniesień planowanych wydatków (art. 171, 172 i 194),
- dokonywanie przez Ministra Finansów oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi (art. 176),
- blokowanie planowanych wydatków budżetowych i tworzenie z nich nowych rezerw celowych (art. 177 i 179),
- ustalenie w formie rozporządzenia wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego (art. 181),
- wstrzymanie zaciągania zobowiązań w ramach danego programu w przypadku zagrożenia wykonania planu dochodów budżetu z tytułu realizacji programów finansowanych ze środków europejskich, określonych w ustawie budżetowej (art. 193).

Łączna kwota rezerw celowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich, ujęta w ustawie budżetowej z dnia 11 stycznia 2018 r. wyniosła: 59.411,1 mln zł, z tego:

- 23.690,9 mln zł w ramach budżetu państwa (88 tytułów),
- 35.720,2 mln zł w ramach budżetu środków europejskich (dwa tytuły).

Kwoty planowanych rezerw celowych w budżecie państwa i w budżecie środków europejskich stanowiły 12,4%, łącznej kwoty planowanych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich (8,6% w 2016 r. i 8,2% w 2017 r.).

W ustawie budżetowej na rok 2018 w rezerwach celowych zaplanowano środki na zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań w kwocie 3.618,0 mln zł, z tego 1.142,5 mln zł w rezerwach budżetu państwa i 2.475,4 mln zł w rezerwie budżetu środków europejskich. Łączna liczba zapewnień do sfinansowania w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosła 345. Środki na zapewnienia finansowania zostały w projekcie budżetu ujęte w rezerwach celowych, a nie w częściach dysponentów, którym tych zapewnień udzielono.

W trakcie roku z zablokowanych przez dysponentów środków budżetowych utworzone zostały dwie nowe rezerwy celowe:

- rezerwa na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa w kwocie 2.776,5 mln zł (poz. 94) utworzona na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej,
- rezerwa na realizację wydatków określonych w art. 38d ustawy o budżecie w kwocie 10.985,7 mln zł (poz. 95).

W wyniku powyższych działań zwiększono plan wydatków budżetu państwa w części *Rezerwy celowe* do kwoty 37.453,1 mln zł, tj. o 58,1%. Był to najwyższy wzrost odnotowany w trakcie roku na przestrzeni ostatnich 17 lat. W efekcie tych zmian zaplanowane rezerwy celowe stanowiły 9,4% wydatków budżetu państwa.

Rezerwy budżetu środków europejskich stanowiły 44,5% limitu wydatków tego budżetu.

Minister Finansów w 2018 r. dysponował rezerwami celowymi budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 73.173,3 mln zł, co stanowiło 15,3% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W trakcie 2018 r., na podstawie art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Minister Finansów zmienił w części lub w całości przeznaczenie wydatków ujętych w 22 tytułach rezerw na łączną kwotę 5.568,4 mln zł (w 2017 r. zmiany przeznaczenia dotyczyły 25 tytułów rezerw na kwotę 4.861,1 mln zł, a w 2016 r. 20 tytułów na kwotę 1.230,0 mln zł). W jednym przypadku zmiana przeznaczenia dotyczyła nowej rezerwy celowej na *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa*, utworzonej w trakcie roku w trybie art. 177 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 177 ust. 7 ustawy o finansach publicznych nowo utworzoną rezerwę, o której mowa w art. 177 ust. 6 tej ustawy przeznaczają się na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa lub na cele osobno wskazane w ustawie budżetowej. Minister Finansów, po zmianie przeznaczenia, przeznaczył te środki w przeważającej części na wydatki związane z modernizacją Sił Zbrojnych oraz na zmianę struktury właścicielskiej w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Ministra Finansów dotyczącego tworzenia i zmiany przeznaczenia rezerwy utworzonej na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 154 ust. 9 Minister Finansów może, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej, jednak zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych nie może mieć zastosowania do rezerw tworzonych na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 tej ustawy. Przyjęcie tezy, że Minister Finansów może w trybie określonym w art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych zmienić przeznaczenie tej rezerwy pozbawiałoby art. 177 ust. 7 jakiegokolwiek doniosłości prawnej.

W 2018 r. z rezerw celowych rozdysponowano ogółem 59.064,4 mln zł (99,4% planu, 80,7% planu po zmianach), z tego 34.264,4 mln zł, tj. 91,5% planu po zmianach (w 2017 r. – 91,5%) w budżecie państwa i 24.800,0 mln zł, tj. 69,4% (w 2017 r. – 47,3%) w budżecie środków europejskich.

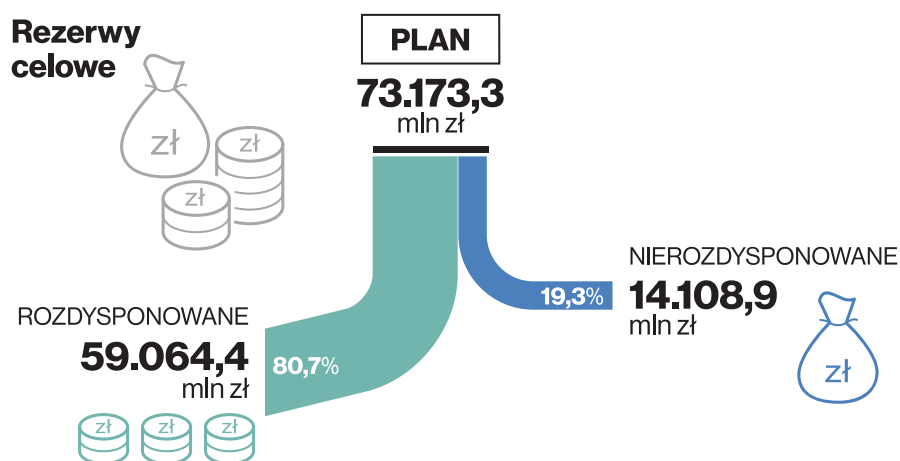
W budżecie państwa kwota niewykorzystanych środków z rezerw celowych w 2018 r. wyniosła 3.188,7 mln zł i była wyższa niż w roku 2017 (1.910,4 mln zł) o 66,9%. Najwyższa kwota niewykorzystanych środków z rezerw celowych wystąpiła w poz. 8 – *Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (...)* (1.544,6 mln zł, tj. 31,2% planu). Wysoki stopień nierozdysponowania odnotowano także między innymi w poz. 73 – *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania oraz na zadania związane z poprawą finansów publicznych, w tym odbudową dochodów budżetu państwa* (180,6 mln zł, co stanowiło 26% planu). Również w rezerwie

poz. 45 – Środki na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz na zadania realizowane na podstawie art. 20b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷⁸ pozostała nierozdysponowana kwota 161,5 mln zł, tj. 31,5% planu.

Łącznie w trzech wyżej wymienionych pozycjach pozostały środki w kwocie 1.886,7 mln zł, stanowiącej 59,2% całkowitej kwoty niewykorzystanych środków rezerw celowych. W latach 2015–2018 wykorzystanie środków z tych rezerw, zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem wahało się w przedziale od 8,6% do 56,3% (poz. 8), od 6,6% do 68,5% (poz. 45) i od 5,7% do 60,6% (poz. 73).

Zdaniem NIK, mając na uwadze powtarzający się niski stopień wykorzystania środków z trzech pozycji rezerw celowych, tj. rezerwy na realizację i rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, rezerwy na dofinansowanie jednostek samorządu terytorialnego oraz rezerwy na zmiany systemowe i organizacyjne, konieczne jest podjęcie działań, mających na celu doskonalenie metod planowania i wzmocnienie nadzoru Ministra Finansów nad ich planowaniem.

Infografika 16. Rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2018 r.



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

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 oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami i na podstawie umotywowanych wniosków dysponentów.

W jednym przypadku analiza poprzedzająca wydanie decyzji w sprawie uruchomienia środków z rezerwy celowej, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie uwzględniała istotnego elementu warunkującego możliwość wydatkowania środków, o które wnioskował dysponent. Na podstawie wniosku Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Minister Finansów w październiku 2018 r. zwiększył plan części Centralne Biuro Antykorupcyjne z rezerwy celowej (poz. 47) o kwotę 31,0 mln zł, w tym 9,4 mln zł z przeznaczeniem na zakup siedziby Delegatury Biura we Wrocławiu. W Ministerstwie Finansów nie weryfikowano faktu posiadania przez Centralne Biuro Antykorupcyjne wymaganej zgody Ministra

⁷⁸ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2018 r. poz. 1307, ze zm.).

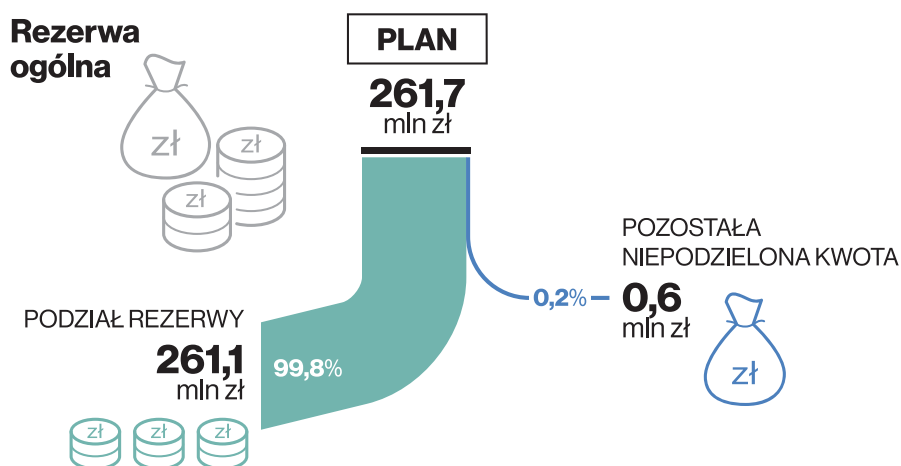
Inwestycji i Rozwoju na zakup nieruchomości. Zgoda taka wymagana jest na mocy art. 135 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Z ustaleń kontroli w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym wynika, że Szef tego Biura dopiero w grudniu 2018 r. zwrócił się z wnioskiem do Ministra Inwestycji i Rozwoju o wyrażenie zgody na zakup nieruchomości. Z uwagi na nieuzyskanie tej zgody do końca 2018 r., kwotę 9,4 mln zł uwzględniono w wykazie wydatków, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadnym jest rozważenie przez Ministra Finansów zobligowania dysponentów występujących o uruchomienie środków z rezerw celowych na zakup lub budowę nieruchomości na potrzeby organów administracji rządowej do przedkładania informacji lub dokumentów na okoliczność spełnienia warunku dotyczącego uzyskania stosownej zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i gospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Rezerwa ogólna utworzona została w wysokości 261,7 mln zł. Rezerwę rozdysponowano w kwocie 261,1 mln zł, co stanowiło 99,8% planu oraz 114,7% kwoty rozdysponowanej w roku ubiegłym (227,6 mln zł).

Infografika 17. Rezerwa ogólna w 2018 r.



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

Środkami z rezerwy ogólnej zwiększono plany wydatków 36 części budżetowych, w tym 15 województw.

Zwiększeń budżetów dysponentów dokonano na podstawie uchwał Rady Ministrów (o 16,0 mln zł), zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (o 243,6 mln zł) oraz decyzji Ministra Finansów⁷⁹ (o 1,6 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.

⁷⁹ Wydanych na podstawie § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa (Dz. U. poz. 500).

Decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na 2018 r. z tytułu zwiększenia wydatków dysponentów części budżetowych z rezerwy ogólnej wydawane były zgodnie z obowiązującymi przepisami i bez zbędnej zwłoki.

Wydatki z rezerwy ogólnej były przeznaczone między innymi na: pomoc rodzinom na obszarach dotkniętych klęskami żywiołowymi lub konfliktami zbrojnymi, wyjątkowe wydarzenia państwowe i kulturalne („100-lecie Niepodległości”), nagrody dla sportowców, którzy odnieśli znaczące sukcesy na arenie międzynarodowej, dofinansowanie nieprzewidzianych wydatków związanych z inwestycjami strategicznymi, pomoc Polakom za granicą, finansowanie akcji ratunkowych, dofinansowanie remontów szpitali, szkół i innych obiektów oraz wsparcie organizacji pozarządowych.

W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia co do celowości występowania o środki z rezerwy przez dysponentów pięciu części. W przypadku dwóch części zastrzeżenia dotyczyły wystąpienia o środki z *Rezerwy ogólnej* w łącznej kwocie 6,0 mln zł w sytuacji, gdy środki miały zostać przeznaczone na realizację zadań, które można było przewidzieć na etapie planowania (*Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego*)⁸⁰ lub środki na zadania zostały zabezpieczone w planie finansowym dysponenta (*Rozwój regionalny*)⁸¹.

W części *Województwo podkarpackie*⁸² Wojewoda wystąpiła o przyznanie środków z rezerwy celowej w wysokości 1,4 mln zł na dofinansowanie realizacji zadania inwestycyjnego pn. *Budowa Zespołu Szkół Specjalnych w Dębicy* w terminie uniemożliwiającym wykonanie pełnego zakresu robót przewidzianych do realizacji w 2018 r., w konsekwencji czego kwota 0,8 mln zł pozostała niewykorzystana.

W części *Gospodarka wodna*⁸³ Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej ze środków ujętych w części *Rezerwy celowe poz. 59 – Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* sfinansował składki wpłacone do *Europejskiej Organizacji Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych*⁸⁴ w wysokości 38,4 mln zł. Również w części *Środowisko*⁸⁵ Minister Środowiska ze środków ujętych w tej części *Rezerwy celowej* ponownie sfinansował składki wpłacone do *Europejskiej Agencji Kosmicznej*⁸⁶ w wysokości 23,5 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zwróciła uwagę na problem finansowania składek do organizacji międzynarodowych ze środków rezerwy celowej poz. 59, co jest niezgodne z celem utworzenia tej rezerwy.

Dysponenci części budżetowych sprawujący, zgodnie z art. 175 ustawy o finansach publicznych, nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w przypadku stwierdzenia opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków albo

⁸⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz planu finansowego Funduszu Promocji Kultury*. Nr ewid. 130/2019/P/19/001/KNO, Warszawa 2019, str. 12–13.

⁸¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 34 – Rozwój regionalny*. Nr ewid. 52/2019/P/19/001/KAP, Warszawa 2019, str. od 12 do 14.

⁸² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/18 – województwo podkarpackie*. Nr ewid. 105/2019/P/19/001/LRZ, str. 11.

⁸³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 22 – Gospodarka wodna*. Nr ewid. 107/2019/P/001/KSI, Warszawa 2019, str. 12.

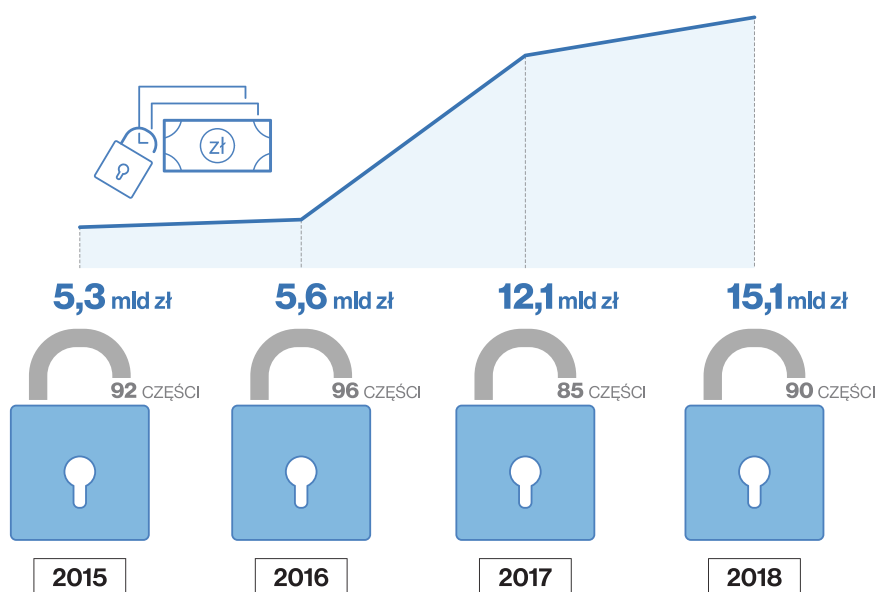
⁸⁴ Ang. European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites (EUMETSAT).

⁸⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 41 – Środowisko*. Nr ewid. 108/2019/P/19/001/KSI, Warszawa 2019, str. 11.

⁸⁶ Ang. European Space Agency (ESA).

niegospodarności w określonych jednostkach podejmują – zgodnie z art. 177 ustawy o finansach publicznych – decyzje o blokowaniu planowanych wydatków i informują o tych decyzjach Ministra Finansów. W 2018 r. drugi rok z rządu znacznie wzrosła łączna kwota zablokowanych wydatków. W trakcie roku dysponenti dokonali blokad planowanych wydatków w 90 częściach budżetowych na kwotę 15.147,9⁸⁷ mln zł. W 2017 r. dokonano blokad w 85 częściach na kwotę 12.070,2 mln zł, podczas gdy w latach 2015–2017 kwota ta była blisko 2-3 krotnie niższa.

Infografika 18. Blokady wydatków w latach 2015–2018



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

Znacząca większość (96,7%) dokonanych blokad była wynikiem stwierdzenia przez dysponentów nadmiaru posiadanych środków (art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych). Z zablokowanych wydatków na kwotę 13.762,2 mln zł (90,9%) wykorzystano na utworzenie dwóch nowych rezerw celowych (pozycje 94 i 95).

Suma blokad wydatków budżetu środków europejskich w 2018 r. wyniosła 303,7 mln zł (w 2017 r. 1.239,1 mln zł).

Nadmiar posiadanych przez dysponentów środków, stanowiący główną przyczynę blokowania zaplanowanych wydatków wynikał przede wszystkim z faktu rezygnacji w trakcie roku z realizacji zaplanowanych zadań, co z kolei może świadczyć o nierzetelnym planowaniu.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa sprawdzono, w jakich terminach od powzięcia informacji o posiadaniu nadmiaru środków, dysponenti podejmowali decyzje w sprawie blokowania wydatków. Stwierdzono, że decyzje te, co do zasady podejmowane były bez zbędnej zwłoki. Niemniej jednak kontrola wykazała, że w nielicznych przypadkach dysponenti podjęli stosowne działania w tym zakresie po upływie od jednego do pięciu miesięcy od zaistnienia przesłanek określonych

⁸⁷ Podana kwota nie uwzględnia dwóch blokad czasowych w części *Środowisko* do dnia 31 sierpnia 2018 r. na łączną kwotę 2,4 mln zł.

w art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Łączna kwota wydatków, w odniesieniu do których stwierdzono nieuzasadnioną zwłokę dysponenta w podejmowaniu decyzji o ich zablokowaniu wyniosła 10,2 mln zł. Dotyczyło to między innymi części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*⁸⁸, *Zdrowie*⁸⁹ oraz *Informatyzacja*⁹⁰. Ponadto stwierdzono, że informacja o zablokowaniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji środków w planie wydatków części *Administracja publiczna*⁹¹ w kwocie 1,2 mln zł nie została przekazana do Ministra Finansów za pośrednictwem systemu TREZOR, co było niezgodne z § 23 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁹².

W 2018 r. Minister Finansów, na podstawie art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, udzielił z budżetu państwa i budżetu środków europejskich 324⁹³ zapewnień finansowania lub dofinansowania na rok 2018 i lata następne w wysokości 2.319,5 mln zł (w 2017 r. udzielił 349 zapewnień finansowania lub dofinansowania na kwotę 6.658,9 mln zł). Z udzielonych na 2018 r. zapewnień na kwotę 1.802,7 mln zł⁹⁴ Minister Finansów dokonał zmian na kwotę 525,0 mln zł w budżecie państwa i 876,7 mln zł w budżecie środków europejskich. Zmiany te polegały na przeniesieniu środków z części *Rezerwy celowe* do poszczególnych części budżetowych na realizację zadań objętych zapewnieniem. Wykorzystanie środków uruchomionych w 2018 r. na podstawie promes wyniosło 1.402,5 mln zł. Stanowiło to 77,8% łącznej kwoty zapewnień na rok 2018, obejmujący zapewnienia udzielone w 2018 r. i w latach poprzednich.

Decyzje Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań z budżetu państwa w 2018 r. wydane zostały zgodnie z obowiązującymi przepisami. W skontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa odmowach udzielenia zapewnienia finansowania nie stwierdzono nieprawidłowości.

W toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w Ministerstwie Finansów Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że przeglądy wydatków były wykonywane w czasie dłuższym niż zakładany. W rezultacie nie udało się zrealizować postanowień Rady Ministrów zapisanych w Wieloletnich Planach Finansowych Państwa na lata 2016–2019⁹⁵ oraz na lata 2017–2020⁹⁶, stanowiących o tym, że w kolejnych latach planuje się prowadzenie od trzech do pięciu przeglądów rocznie, tak aby w cyklu od trzech do czterech lat objąć przeglądami wydatków większość obszarów, w których

⁸⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*. Nr ewid. 124/2019/P/19/001/KBF, Warszawa 2019, str. 21.

⁸⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonania w 2018 r. planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych*. Nr ewid. 114/2019/P/19/001/KZD, Warszawa 2019, str. 15.

⁹⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców*. Nr ewid. 51/2019/P/19/001/KAP, Warszawa 2019, str. 15.

⁹¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 17 – Administracja publiczna*. Nr ewid. 49/2019/P/19/001/KAP, Warszawa 2019, str. 10.

⁹² Dz.U. z 2018 r. poz. 2225.

⁹³ Liczba obejmuje nowe decyzje wydane w 2018 r. (po uwzględnieniu zmian i anulowaniach decyzji).

⁹⁴ Zapewnienia udzielone w 2018 roku – 247,0 mln zł, zapewnienia udzielone w latach poprzednich – 1.555,7 mln zł.

⁹⁵ Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2016–2019 (M.P. poz. 454).

⁹⁶ Uchwała nr 46 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2017–2020 (M.P. poz. 439).

ponoszone są istotne wydatki publiczne. Z sześciu tematów wytypowanych do objęcia przeglądami wydatków w 2018 r. nie rozpoczęto realizacji ani jednego.

Do objęcia przeglądami zaproponowano:

- wydatki na finansowanie zdrowia,
- wydatki publiczne na ochronę środowiska,
- wydatki Funduszu Pracy oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację zadań wspierających rynek pracy,
- wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej,
- wydatki (oraz utracone przez stronę publiczną przychody) na wspieranie osób rozpoczynających działalność gospodarczą,
- zwolnienia podatkowe w związku z prowadzoną działalnością na obszarze specjalnych stref ekonomicznych.

Jednocześnie nie zakończono żadnego z pięciu przeglądów, rozpoczętych w latach wcześniejszych, obejmujących wydatki:

- w obszarze kształtowania wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej – I etap: członkowie korpusu służby cywilnej (od września 2016 r.),
- na sport i kulturę fizyczną (od czerwca 2017 r.),
- w obszarze wspierania gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa (od października 2017 r.),
- podmiotów wskazanych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (od listopada 2017 r.),
- w obszarze więziennictwa (od października 2017 r.).

Mimo wydłużania się, w stosunku do planu, okresów realizacji przeglądów wydatków, działania podejmowane w celu przyspieszenia przeglądów i wdrożenia rekomendacji nie przyniosły efektów.

Mimo że zakładanym celem przeprowadzania przeglądów wydatków jest, między innymi poprawa skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych, to przeglądy wydatków zrealizowane od 2015 r. nie miały wpływu na kształt ustawy budżetowej na 2018 r.

2.2. Zarządzanie płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Podstawowym celem zarządzania płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich było zagwarantowanie środków finansowych na pokrycie we właściwym czasie wydatków i rozchodów. Cel ten w 2018 r. został zrealizowany. Minister Finansów w pełni i terminowo regulował zobowiązania Skarbu Państwa, w tym z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek w wysokościach i w terminach wynikających z przepisów prawa, umów, listów emisyjnych. Dla bezpiecznej realizacji tego celu utrzymywane były złotowe i walutowe rezerwy płynnych środków. Zarządzając płynnością Minister Finansów powinien uwzględniać cel określony w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych*. Zgodnie ze *Strategią*, efektywne zarządzanie⁹⁷ płynnością budżetu państwa polega z jednej strony na pozyskiwaniu i utrzymywaniu środków na poziomie zapewniającym terminową realizację zadań państwa oraz odporność budżetu na zmieniającą się sytuację rynkową, z drugiej strony na ich inwestowaniu, tak aby koszt netto ich utrzymywania był możliwie najniższy, przy uwzględnieniu uwarunkowań budżetowych, rynkowych oraz ograniczeń odnośnie do ryzyka, w tym kredytowego i operacyjnego.

⁹⁷ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2018–2021*, str. 28.

Obowiązujące zasady polityki zarządzania rezerwami płynnościowymi budżetu państwa zostały określone przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów w notatce z 23 marca 2017 r. Zgodnie ze sformułowaną w notatce polityką, pożądany poziom wolnych środków złotych i walutowych powinien w szczególności być uzależniony od wielkości potrzeb pożyczkowych brutto. Syntetyczną miarą poziomu rezerwy wolnych środków jest wskaźnik pokrycia potrzeb pożyczkowych brutto (WP) określający w miesiącach okres, na jaki wolne środki zapewniają finansowanie (górną wartość wskaźnika określono na 4,4 miesiąca). Zrealizowane w 2018 r. potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły 123,3 mld zł przy średniorocznym stanie środków 52,1 mld zł. Oznaczało to, że wskaźnik pokrycia WP liczony zgodnie z przyjętą metodologią wyniósł 5,1 miesiąca. Założony maksymalny poziom wskaźnika WP został zatem przekroczony w 2018 r. o 0,7 miesiąca, co oznaczało wyższy o około 7 mld zł poziom wolnych środków.

Poziom płynnych środków w 2018 r. był nadmierny w porównaniu do bieżących potrzeb budżetu państwa. Zapewnił on niemal czterdziestokrotne pokrycie potrzeb pożyczkowych netto⁹⁸, podczas gdy w 2017 r. – ponad dwukrotne. W 2018 r. na utrzymywanie wskazanego wyżej poziomu płynnych rezerw złotych poniesione zostały koszty w wysokości 499 mln zł. Pomimo iż zostały one w znacznej części zrekompensowane przez dochody osiągnięte z lokowania wolnych środków w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego (w kwocie 452 mln zł), to koszty netto utrzymania rezerw wolnych środków złotych wyniosły 47 mln zł. Utrzymanie rezerw walutowych kosztowało budżet państwa w 2018 r. jedynie 9 mln zł, wobec 171 mln zł w poprzednim roku. Było to wynikiem zmniejszenia emisji długu na rynki zagraniczne oraz niskich stóp procentowych zaciągniętego długu. Razem koszt utrzymywania płynnych środków w 2018 r. wyniósł 56 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła obniżenie kosztów pozyskania wolnych środków w porównaniu do roku poprzedniego (o 206 mln zł), zauważając jednak, że w znacznej mierze nie wynikało to z działań podjętych przez Ministra Finansów, lecz z czynników zewnętrznych, tj. obniżenia się stóp procentowych na rynku krajowym i zagranicznym, a także z napływu tańszych środków jednostek sektora finansów publicznych. Na niecelowe ponoszenie kosztów wynikających z utrzymywania płynnych środków w wysokości nieadekwatnej do potrzeb budżetu państwa oraz na eskalację przyrostu płynnych rezerw Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę od wielu lat. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Minister Finansów powinien dążyć do obniżenia stanu płynnych środków do minimalnego poziomu, który zapewniając bezpieczeństwo finansowania potrzeb pożyczkowych i zachowania płynności budżetu, nie będzie generował niecelowych wydatków.

Zarządzanie płynnością budżetu państwa w 2018 r. realizowane było w szczególności przy wykorzystaniu: lokat wolnych środków złotych i walutowych dokonywanych w Narodowym Banku Polskim oraz na rynku finansowym za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, sprzedaży części środków walutowych na rynku walutowym oraz w banku centralnym, wykorzystaniu wolnych środków jednostek sektora finansów publicznych oraz środków w depozytach sądowych lokowanych na rachunku Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Pozyskane w 2018 r. środki złote pochodziły głównie z emisji skarbowych papierów wartościowych. Saldo przychodów ze sprzedaży papierów wartościowych i rozchodów z tytułu wykupów, tworzące rezerwę płynnych środków służących zarządzaniu płynnością budżetu państwa wyniosło 25.556,6 mln zł, z czego około 70% zostało skumulowane w pierwszym kwartale roku. Pozyskanie nadwyżki w tym okresie odbywało się przy rentowności wynoszącej średnio 2,641%. W następnych trzech kwartałach rentowności wyniosły średnio 2,594%. Oznaczało to, że większość środków zgro-

⁹⁸ Potrzeby pożyczkowe netto w 2018 r. wyniosły 1.346,3 mln zł i były niższe od potrzeb w 2017 r. o 24.884,9 mln zł.

madzonych na lokatach w wyniku emisji skarbowych papierów wartościowych została pozyskana po mniej korzystnych (o 47 punktów bazowych) rentownościach. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na możliwość obniżenia kosztów w wyniku bardziej równomiernego rozłożenia kalendarza emisji skarbowych papierów wartościowych i nieprzeprowadzania kolejnych emisji, gdy sytuacja budżetowa rozwija się korzystniej niż planowano. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Finansów miał możliwość aktywnego kształtowania rozkładu sprzedaży na przestrzeni roku, a także rezygnacji z emisji skarbowych papierów wartościowych i odkupu papierów wyemitowanych w większym zakresie niż to miało w rzeczywistości miejsce, bez generowania zwiększonego ryzyka dla płynności budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli oceniając pozytywnie zmniejszenie w 2018 r. podaży papierów skarbowych na rynku krajowym w miarę materializowania się lepszego scenariusza potrzeb pożyczkowych (co spowodowało rezygnację z sześciu przetargów kasowych obligacji – zorganizowano ich 11 zamiast planowanych 17), zauważa, że biorąc pod uwagę poziom wolnych środków, możliwe było przeprowadzenie głębszego poziomu oddłużenia.

W 2018 r. przyrost środków pochodzących z konsolidacji środków sektora finansów publicznych wyniósł 12.718 mln zł. Na depozytach terminowych zgromadzono 7.367 mln zł, a na depozytach *overnight*⁹⁹ 5.347 mln zł. Średni stan środków pozyskanych z konsolidacji wynosił 5.261 mln zł. Minister Finansów w niewielkim stopniu wykorzystywał do zarządzania płynnością środki na depozytach *overnight* gromadzone w 2018 r. w ramach konsolidacji środków sektora finansów publicznych. Wyższe wykorzystanie tych środków pozwoliłoby, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, na zmniejszenie emisji papierów skarbowych i oszczędność w kosztach obsługi długu.

Istotną rolę w kształtowaniu stanu lokat złotych odgrywały także okresowe nadwyżki dochodów nad wydatkami – w 2018 r. dochody budżetu państwa, przewyższały wydatki na przestrzeni 85 dni, średnio dziennie w tym okresie o 2.862 mln zł. Wpływały one na kształtowanie się najwyższych rocznych poziomów lokat złotych, które w ostatnich dniach maja wyniosły średnio 50 mld zł, przy czym środki wynikające z nadwyżki budżetowej wyniosły w tym okresie 12,6 mld zł. Przejściowo wysokie poziomy środków gromadzonych na lokatach powstawały w ciągu roku również z konieczności zgromadzenia odpowiedniej rezerwy środków na gotówkowe wykupy papierów wartościowych, to jest na potrzeby pożyczkowe brutto. Wykupy te przeprowadzone były w styczniu, kwietniu, lipcu i październiku 2018 r. w kwocie średnio 10.168 mln zł.

Tabela 14. Wysokość wolnych środków złotych i walutowych oraz potrzeby pożyczkowe brutto i netto w latach 2017–2018

Zarządzanie płynnością	2017	2018	3:2
	mln zł		%
1	2	3	4
Stan wolnych środków budżetu państwa ¹ w tym:	24.115	37.294	154,7
złotowych	8.298	15.348	185,0
walutowych	15.348	21.946	144,0
Potrzeby pożyczkowe brutto	117.246	123.101	105,1
Potrzeby pożyczkowe netto	26.231	1.346	5,1

¹ Dane według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. i 31 grudnia 2018 r.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

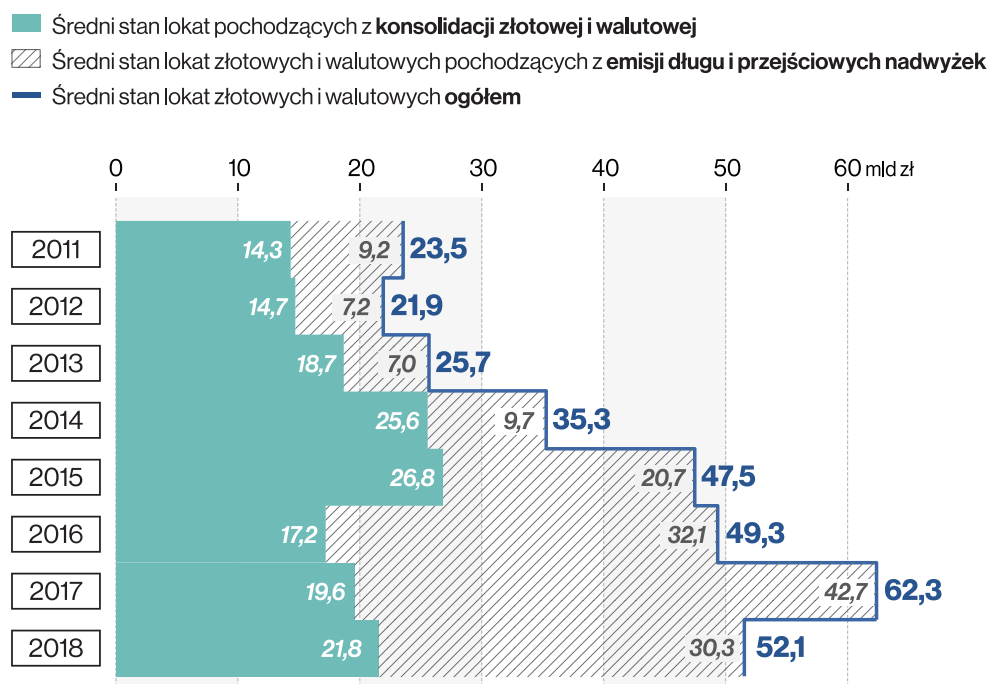
⁹⁹ Depozyt, który zostanie rozliczony do końca następnego dnia roboczego po dniu złożenia depozytu.

Poziom płynnych aktywów złotych charakteryzował się zmiennością w ciągu roku. Środki na poziomie przekraczającym 30 mld zł występowały w ciągu 187 dni, a na poziomie poniżej 10 mld zł w ciągu 15 dni.

Środki walutowe w 2018 r. pochodziły w głównej mierze z przekazanych Polsce środków z Unii Europejskiej w wysokości 15.708 mln euro. Minister Finansów wykorzystywał czasowo te środki do finansowania potrzeb pożyczkowych (w ramach mechanizmu konsolidacji walutowej), a nadwyżki środków pozostawiał na rachunkach w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego, tworząc płynną rezerwę walutową. Środki walutowe pochodziły również z emisji obligacji na rynkach zagranicznych oraz z kredytów zaciągniętych w Europejskim Banku Inwestycyjnym, choć w mniejszym stopniu, niż zakładano w planie. Plan finansowania na rynkach zagranicznych zakładał pozyskanie środków na kwotę 4.900 mln euro, a zrealizowane wpływy wyniosły 2.200 mln euro. Średni poziom środków walutowych wyniósł 4.424 mln euro, a w ujęciu złotowym 18.986 mln zł.

Istotny wpływ na wysokość wolnych środków walutowych wywierał mechanizm konsolidacji walutowej. Rozdzielił on wpływy z Unii Europejskiej w walutach obcych od kwot i terminów zapotrzebowania na środki w ramach budżetu środków europejskich. Wpływy w euro były gromadzone na rachunku walutowym Ministra Finansów, natomiast płatności, realizowane w złotych na rzecz budżetu środków europejskich, były dokonywane z rachunku rozchodów budżetu państwa.

Infografika 19. Kształtowanie się średnich stanów lokat budżetu państwa w latach 2011–2018



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

Stan wolnych środków zgromadzonych na koniec 2018 r. wyniósł 37.294 mln zł i był o 13.179 mln zł, to jest o 54,7% wyższy od stanu na koniec 2017 r., przy czym środki złote wzrosły o 85%, a walutowe, po dokonaniu sprzedaży walut w kwocie 8.779,0 mln euro, były wyższe o 35,3% od stanu na początek roku. Wskazuje to, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli na nie w pełni wykorzystane możliwości zmniejszenia wysokości zadłużenia. Przeprowadzony w 2018 r. przedterminowy wykup

długu wyniósł 4.489,2 mln zł (dotyczył długu zagranicznego), co stanowiło 8,6% w porównaniu do średniego stanu wolnych środków.

3. Bankowa obsługa budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Narodowy Bank Polski

Na koniec 2018 r. Narodowy Bank Polski obsługiwał 2.922 podmiotów sektora finansów publicznych. Liczba ta była o 49 mniejsza niż na koniec 2017 r. Bank prowadził dla tych podmiotów 7.329 rachunków bieżących – o 50 mniej niż przed rokiem, 6.219 rachunków pomocniczych złotych i walutowych – o 134 więcej niż na koniec 2017 r. oraz 65 rachunków lokat terminowych w złotych i walutach obcych – o 17 więcej niż na koniec 2017 r. Zasady prowadzenia rachunków określały umowy zawarte pomiędzy Ministrem Finansów a Narodowym Bankiem Polskim.

Na centralnym rachunku budżetu państwa prowadzonym przez Narodowy Bank Polski gromadzone były środki finansowe niezbędne do pokrycia bieżącego deficytu budżetowego. Nie wystąpiły przypadki zabronionego na gruncie art. 220 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej finansowania deficytu przez zaciąganie zobowiązań w Narodowym Banku Polskim. W okresie przejściowym po zakończeniu roku budżetowego, o którym mowa w rozdziale 7 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, wszystkie środki budżetowe z rachunków państwowych jednostek budżetowych zostały przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

W 2018 r. bank centralny obsługiwał 522 lokaty terminowe założone przez Ministra Finansów (w tym 517 złotych i pięć w walutach obcych) oraz 200 lokat założonych przez państwowe jednostki budżetowe (w tym 172 lokaty złote i 28 w walutach obcych).

Łączne koszty odsetek od lokat terminowych w złotych i walutach obcych poniesione przez Narodowy Bank Polski w 2018 r. wyniosły 11,4 mln zł.

W 2018 r. Narodowy Bank Polski kontynuował realizację zadania *Optymalizacja obsługi budżetu państwa przez Narodowy Bank Polski*, określonego w *Planie działalności Narodowego Banku Polskiego na lata 2018–2020*. W jego ramach przewidziano unowocześnienie i standaryzację procesu obsługi bankowej budżetu państwa oraz przygotowanie do udostępnienia nowych usług dla posiadaczy rachunków w Narodowym Banku Polskim. Efektem realizacji zadania w 2018 r. było zakończenie przygotowania systemowego, prawnego i organizacyjnego do udostępniania posiadaczom rachunków w Narodowym Banku Polskim nowych usług (między innymi kart płatniczych, zlecenia wypłaty gotówki w ramach zastępczej obsługi kasowej i elektronicznej wypłaty gotówki) oraz rozpoczęcie procesu udostępniania tych usług. Nowe usługi zostały udostępnione posiadaczom rachunków od 3 grudnia 2018 r. Usługę elektronicznej wypłaty gotówki udostępniono wszystkim klientom Banku, korzystającym z systemu bankowości elektronicznej, natomiast z klientami wytypowanymi do pilotażowego wdrożenia nowych usług zostały zawarte umowy o świadczenie usługi kart płatniczych oraz nowego sposobu obsługi w ramach zastępczej obsługi kasowej.

Bank Gospodarstwa Krajowego

Prowadzona w 2018 r. przez Bank Gospodarstwa Krajowego bankowa obsługa dotyczyła, podobnie jak w latach ubiegłych, przede wszystkim konsolidacji środków publicznych, płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich, obsługi lokat złotych i walutowych oraz sprzedaży walut obcych.

Bank Gospodarstwa Krajowego kontynuował między innymi prowadzenie czynności związanych z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie, ich zwrotem oraz obsługą innych operacji związanych z konsolidacją środków publicznych. Na przestrzeni lat 2015–2018 o 27 wzrosła liczba jednostek sektora finansów publicznych uczestniczących w konsolidacji (z 362 w 2015 r. do 389 jednostek w 2018 r.). Wzrosła również liczba otwartych rachunków bankowych do gromadzenia wolnych środków przekazywanych na rachunki Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie z 2.109 według stanu na 31 grudnia 2015 r. do 2.243 na koniec 2018 r.

Ponadto Bank Gospodarstwa Krajowego w 2018 r. prowadził 851 rachunków depozytowych w złotych polskich oraz w walutach obcych dla 282 sądów rejonowych, okręgowych, apelacyjnych i wojskowych. Środki zgromadzone na wyżej wymienionych rachunkach z końcem dnia roboczego podlegały przekazaniu na depozyt *overnight*.

Na koniec grudnia 2018 r. wielkość depozytów wyniosła 54.931,5 mln zł i w porównaniu do roku ubiegłego zwiększyła się o 30,1%. Środki ulokowane na depozytach terminowych wzrosły o 24,1% (wyniosły 37.907,8 mln zł), na depozytach *overnight* o 51,2% (wyniosły 11.162,0 mln zł), a na depozytach sądowych *overnight* o 36,5% (wyniosły 5.861,7 mln zł). Średni stan środków na rachunkach depozytów terminowych wyniósł 34.224,2 mln zł, na rachunkach konsolidacyjnych typu *overnight* – 9.271,7 mln zł, a na depozytach sądowych – 5.078,3 mln zł i w porównaniu do 2017 r. wzrósł odpowiednio o 19,0%, 15,4% i 20,9%. Środki pozyskane przez Ministra Finansów w ramach konsolidacji sektora finansów publicznych powiększyły dług Skarbu Państwa.

Bank Gospodarstwa Krajowego, pełniąc rolę centralnego podmiotu płatniczego do realizacji płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich, w 2018 r. prowadził działania związane z obsługą bankową dochodów oraz płatności z budżetu środków europejskich, w ramach rachunków bankowych otwartych na podstawie trzech umów zawartych z Ministrem Finansów.

Bank Gospodarstwa Krajowego, prowadząc na zlecenie Ministra Finansów rachunki lokat złotych, zawiązał łącznie 644 lokaty złote i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w wysokości 414,3 mln zł. Na rachunkach lokat walutowych w euro założono 18 lokat o wartości 6.596,0 mln euro, od których przekazano na rachunek Ministra Finansów odsetki w kwocie 0,03 mln euro. Minister Finansów zlecił Bankowi sprzedaż 229,0 mln euro, w wyniku czego na jego rachunek w Narodowym Banku Polskim została przekazana kwota 983,4 mln zł.

Kwota opłat i prowizji przekazana w 2018 r. do Banku Gospodarstwa Krajowego przez Ministra Finansów wyniosła 21,1 mln zł. Była ona o 0,9 mln zł wyższa od kwoty prowizji zapłaconej przez Ministra Finansów w 2017 r., a niższa o 0,5 mln zł – niż w 2016 r.

VI. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

1. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 443,4 mld zł i były o 11,4% większe niż w 2017 r. oraz o 5,4% większe od planu.
- Tempo wzrostu dochodów podatkowych drugi rok z rzędu było wysokie i wyniosło 10,8%. Na wzrost dochodów wpłynęła dobra sytuacja gospodarcza, jak i wdrażane od kilku lat rozwiązania uszczelniające system podatkowy.
- Relacja zrealizowanych dochodów podatkowych do sumy tych dochodów i przyrostu należności podatkowych wyniosła 97,4% i poprawiła się o 4,4 punktu procentowego w porównaniu do 2015 r.
- Wzrósł o 1,9 punktu procentowego udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa, który w 2017 r. wyniósł 90,0%.
- Stan zaległości podatkowych był nadal wysoki. Na koniec 2018 r. przekroczył 101 mld zł i był o 9,5% wyższy niż na koniec roku poprzedniego oraz o 71,4% wyższy niż na koniec 2015 r.
- Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 63.328,2 mln zł i były o 2,2% niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej i o 33,1% wyższe od osiągniętych w roku 2017.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich, zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2018 na kwotę 420.488,2 mln zł, wyniosły 443.376,3 mln zł, tj. 105,4% wielkości prognozowanej.

Infografika 20. Źródła dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 45.370,2 mln zł, tj. o 11,4% wyższe niż w roku poprzednim.

1.1. Dochody budżetu państwa

Dochody budżetu państwa wyniosły 380.048,1 mln zł i były o 24.342,7 mln zł, tj. o 6,8% wyższe od wielkości planowanej. Na wykonanie dochodów powyżej prognozy w ponad 70% wpłynęło lepsze wykonanie dochodów podatkowych.

Dochody budżetu państwa były wyższe o 29.633,4 mln zł, tj. o 8,5% niż w 2017 r., a w porównaniu do dochodów zrealizowanych w 2015 r. i w 2016 były wyższe o 31,4% i o 20,8%.

Największy udział w dochodach budżetu państwa, wynoszący 91,9%, miały dochody podatkowe. Udział ten był najwyższy od 2010 r., odkąd wydzielony został budżet środków europejskich, a w porównaniu do roku poprzedniego wzrósł o 1,9 punktu procentowego. Obniżył się natomiast do 7,6% udział dochodów niepodatkowych, tj. do poziomu najniższego w latach 2010–2018. Udział dochodów ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej¹⁰⁰ wyniósł 0,5%, podobnie jak w roku 2017 (0,4%).

W 2018 r. dochody sfinansowały 97,3% wydatków budżetu państwa, podczas gdy w 2017 r. wskaźnik ten wyniósł 93,3%, a w latach 2015–2016 – 87,2%. Udział dochodów podatkowych w sfinansowaniu wydatków budżetu państwa wyniósł 89,5%, podczas gdy w 2015 r. – 78,3%, w 2016 r. – 81,5%, w 2017 r. – 83,9%.

Ponad 94% dochodów budżetu państwa zrealizowano w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Dochody w tej części wyniosły 358.736,1 mln zł i w 97,4% były to dochody podatkowe. W części *Środowisko* dochody wyniosły 5.658,8 mln zł i stanowiły 1,5% dochodów budżetu państwa. O dochodach w tej części zdecydowały wpływy ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w kwocie 5.124,5 mln zł. Dochody powyżej jednego miliarda złotych wykonano także w następujących częściach budżetowych:

- *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* – 2.355,2 mln zł,
- *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* – 1.480,5 mln zł,
- *Obsługa długu Skarbu Państwa* – 1.096,0 mln zł,
- *Rozwój wsi* – 1.019,5 mln zł.

W 16 częściach, których dysponentami są wojewodowie uzyskano dochody na łączną kwotę 2.761,7 mln zł i w 11 częściach odpowiadającym sądom apelacyjnym na kwotę 2.410,6 mln zł. Dochody w pozostałych 110 częściach wyniosły 4.529,7 mln zł, tj. 1,2% dochodów budżetu państwa.

1.1.1. Wykonanie głównych rodzajów dochodów

Dochody podatkowe

Dochody podatkowe wyniosły 349.353,8 mln zł i były o 17.681,2 mln zł, tj. o 5,3% wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej. Na wysokie wykonanie dochodów wpływ miały korzystniejsze od zakładanych warunki makroekonomiczne, a także wprowadzone rozwiązania mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego.

¹⁰⁰ Dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej to dochody, niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich, z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu wydatków poniesionych na realizację projektów pomocy technicznej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 15. Dochody podatkowe według źródeł w latach 2015–2018

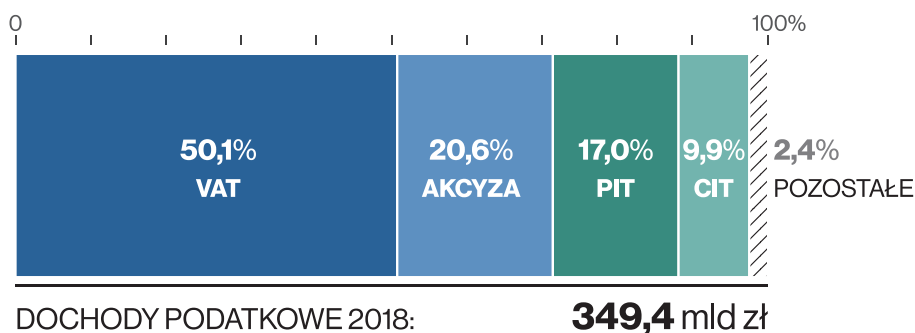
Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie		
	mln zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody podatkowe	259.673,5	273.138,4	315.257,4	331.672,6	349.353,8	105,3	110,8
podatek od towarów i usług	123.120,8	126.584,1	156.801,2	166.000,0	174.947,1	105,4	111,6
podatek akcyzowy	62.808,6	65.749,3	68.261,3	70.000,0	72.108,5	103,0	105,6
podatek od gier	1.337,1	1.406,9	1.640,2	1.914,0	1.901,9	99,4	116,0
podatek dochodowy od osób prawnych	25.813,4	26.381,4	29.758,5	32.400,0	34.640,9	106,9	116,4
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	45.040,0	48.232,4	52.668,8	55.500,0	59.558,7	107,3	113,1
zryczałtowany podatek dochodowy	6.650,5	6.791,8	7.525,3	7.964,0	8.217,2	103,2	109,2
podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych	926,3	1.142,8	1.146,3	1.150,0	1.823,1	158,5	159,0
podatek od niektórych instytucji finansowych ¹	-	3.506,8	4.341,2	4.568,7	4.507,4	98,7	103,8
podatek od wydobycia niektórych kopalin	1.553,5	1.277,5	1.786,2	1.290,0	1.689,1	130,9	94,6

¹ Podatek wprowadzony od 1 lutego 2016 r.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej prawidłowo ustalono prognozę wykonania dochodów za 2017 r. w kwocie 311.190,6 mln zł. Faktycznie zrealizowane dochody podatkowe za 2017 r. były o 4.066,8 mln zł (w tym z VAT o 3.301,2 mln zł), tj. o 1,3% wyższe od kwoty przyjętej przy planowaniu.

Infografika 21. Struktura dochodów podatkowych w 2018 r.



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

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Kontynuowany był proces uszczelniania systemu podatkowego zorientowany głównie na poprawę ściągальności dochodów z podatku od towarów i usług i ograniczenie związanych z VAT oszustw podatkowych.

Oprócz rozwiązań wprowadzonych w latach wcześniejszych, w 2018 r. zaczęły obowiązywać regulacje mające na celu przeciwdziałanie wykorzystywaniu systemu finansowego do wyłudzeń skarbowych oraz stosowanie mechanizmu podzielonej płatności (ang. split payment). W 2018 r. wszyscy podatnicy VAT zostali objęci obowiązkiem przekazywania informacji o prowadzonej ewidencji na potrzeby podatku VAT w postaci jednolitego pliku kontrolnego (JPK_VAT).

W efekcie wdrożenia rozwiązań uszczelniających poprawiła się ściągальność dochodów podatkowych. Trzeci rok z rzędu nastąpiła poprawa skuteczności poboru podatku od towarów i usług.

Dochody podatkowe były o 34.096,4 mln zł, tj. o 10,8% wyższe niż w 2017 r. Na ich wyższe wykonaniełożył się w 53% wzrost dochodów z podatku od towarów i usług. Dochody z tego źródła były wyższe o 18.145,9 mln zł, tj. o 11,6%. Wyższe niż w roku poprzednim były także dochody z:

- podatku dochodowego od osób fizycznych o 6.889,9 mln zł, tj. o 13,1%,
- podatku dochodowego od osób prawnych o 4.882,4 mln zł, tj. o 16,4%,
- podatku akcyzowego o 3.847,2 mln zł, tj. o 5,6%,
- podatku od gier o 261,7 mln zł, tj. o 16,0%,
- podatku od niektórych instytucji finansowych o 166,2 mln zł, tj. o 3,8%.

Wysoki wzrost dochodów podatkowych odnotowano drugi rok z rzędu.

Tabela 16. Udział dochodów z VAT, akcyzy, PIT i CIT w dochodach podatkowych i dochodach budżetu państwa w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
	Udział w dochodach podatkowych				Udział w dochodach budżetu państwa			
	%							
Dochody podatkowe	100	100	100	100	89,8	86,8	90,0	91,9
Podatki pośrednie, w tym:	72,1	70,9	71,9	71,3	64,8	61,6	64,7	65,5
VAT	47,4	46,3	49,7	50,1	42,6	40,2	44,7	46,0
Akcyza	24,2	24,1	21,7	20,6	21,7	20,9	19,5	19,0
CIT	9,9	9,7	9,4	9,9	8,9	8,4	8,5	9,1
PIT	17,3	17,7	16,7	17,0	15,6	15,3	15,0	15,7

Źródło: Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W efekcie zrealizowania wysokich dochodów z podatku od towarów i usług oraz podatków dochodowych, wzrósł udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa. Zmniejszył się natomiast, z 21,7% w latach 2014-2015 do 19,0% w 2018 r., udział dochodów z podatku akcyzowego.

Tabela 17. Relacja dochodów podatkowych budżetu państwa do PKB w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018
	%			
Dochody podatkowe do PKB	14,4	14,7	15,8	16,5
podatek od towarów i usług	6,8	6,8	7,9	8,3
podatek akcyzowy	3,5	3,5	3,4	3,4
podatek dochodowy od osób prawnych	1,4	1,4	1,5	1,6
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	2,5	2,6	2,6	2,8
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	-	0,2	0,2	0,2

Źródło: Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Relacja dochodów podatkowych do PKB trzeci rok z rzędu wzrosła, w tym o 0,7 punktu procentowego w 2018 r. Było to wynikiem wzrostu dochodów z podatku od towarów i usług oraz wpływów z podatków dochodowych.

Podatek od towarów i usług

Dochody z podatku od towarów i usług wyniosły 174.947,1 mln zł i były o 8.947,1 mln zł, tj. o 5,4% wyższe od prognozowanych. W porównaniu do uzyskanych w 2017 r. były o 18.145,9 mln zł, tj. o 11,6% wyższe. W ciągu dwóch lat dochody te wzrosły o 48.363,0 mln zł, tj. o 38,2%, a w porównaniu do 2015 r. o 51.826,3 mln zł, tj. o 42,1%.

Przyjęta jako podstawa prognozy dochodów na 2018 r., kwota przewidywanego wykonania dochodów w 2017 r. została ustalona poprawnie. Zrealizowane dochody z VAT w 2017 r. okazały się wyższe o 2,2% od przewidywanych.

Według składanych przez podatników deklaracji podatkowych VAT, wartość transakcji podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług wzrosła o 8,7% (w 2017 r. o 8,0%). Sprzedaż opodatkowana stawką podstawową wzrosła o 9,8% (w 2017 r. o 1,8%), a sprzedaż towarów i usług opodatkowanych stawkami obniżonymi wzrosła o 4,9% (w 2017 r. o 5,8%). Wartość deklarowanych wewnątrzspółnotowych dostaw towarów wzrosła o 5,9% (w 2017 r. o 7,1%), a wartość eksportu do krajów spoza Unii Europejskiej – o 0,8% (w 2017 r. o 10,0%).

Sytuacja makroekonomiczna była korzystna dla gromadzenia dochodów z VAT. Spożycie prywatne wzrosło nominalnie o 6,1%, wobec prognozowanego wzrostu o 5,9%. W 2017 r. czynnik ten wzrósł o 7,1%. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, sprzedaż detaliczna w 2018 r., była o 6,2% większa niż przed rokiem (w 2017 r. wzrosła o 7,3%), w tym sprzedaż paliw stałych, ciekłych i gazowych była o 8,0% większa (w 2017 r. wzrosła o 5,6%).

Dochody z VAT w ujęciu memoriałowym (ESA 2010) pokazującym wykonanie dochodów od lutego do stycznia następnego roku, które lepiej odzwierciedla wpływ zmian makroekonomicznych, wyniosły 172.210,1 mln zł i były o 11,4% wyższe niż w 2017 r. (154.655,7 mln zł), o 28,0% wyższe niż w 2016 r. (134.553,6 mln zł) oraz o 36,9% niż w 2015 r. (125.835,8 mln zł).

Na dobrą realizację dochodów z VAT, oprócz korzystnej sytuacji gospodarczej wpływ miały wprowadzone w poprzednich latach jak i wdrożone w 2018 r. rozwiązania uszczelniające system podatkowy i zwiększające efektywność poboru podatku. Ministerstwo Finansów na etapie prognozowania dochodów z VAT na 2018 r. szacowało, że w efekcie wprowadzenia zaplanowanych na 2018 r. zmian, polegających między innymi na wzroście liczby podmiotów obowiązanych do przesyłania informacji o prowadzonej ewidencji VAT (JPK_VAT), wprowadzeniu mechanizmu podzielonej płatności, wejściu w życie systemu teleinformatycznego izby rozliczeniowej, czy wprowadzeniu zmian do systemu monitorowania drogowego przewozu towarów, dochody budżetu państwa z VAT wzrosną o ponad 8 mld zł. Zaplanowane na 2018 r. rozwiązania uszczelniające zostały wdrożone i przyczyniły się do wzrostu dochodów z podatku od towarów i usług.

Według szacunków Ministerstwa Finansów, dochody z VAT w porównaniu do roku poprzedniego dzięki lepszemu przestrzeganiu przez podatników obowiązujących regulacji wzrosły o 5,7 mld zł, w 2016 r. o 6,0 mld zł oraz o 9,5 mld zł w 2017 r.

Luka VAT rozumiana jako różnica pomiędzy teoretycznymi a faktycznymi wpływami z VAT, w tym wynikająca z wyłudzeń i oszustw, bankructw podatników VAT, czy pomyłek uległa ograniczeniu w porównaniu do roku poprzedniego, według szacunków Ministerstwa Finansów o 2,9 punktu procentowego, tj. do poziomu około 12,5% potencjalnych wpływów wynikających z obowiązujących przepisów, natomiast o 11,7 punktu procentowego w porównaniu do poziomu z 2015 r.

Relacja zwrotów do wpływów obniżyła się. W latach 2013-2015 wyniosła średnio 41,0%, w latach 2016-2017 średnio 39,0%, a 35,6% w 2018 r. Wpływy¹⁰¹ z VAT wzrosły o 11,1%, tj. w tempie zbliżonym do osiągniętego w roku poprzednim (11,0%) i wyniosły 271.651,8 mln zł. Zwroty podatku VAT zrealizowane w 2018 r. były o 10,3% wyższe niż w 2017 r. i wyniosły 96.660,8 mln zł, podczas gdy w 2017 r. zwroty podatku VAT wyniosły 87.641,5 mln zł i były o 6,3% niższe niż w 2016 r.

Pod koniec 2018 r. nie wystąpiły wysokie zwroty podatku, jak miało to miejsce w grudniu 2016 r. i grudniu 2017 r. Urzędy skarbowe wypłaciły w grudniu 2016 r. zwroty VAT, których ostateczny termin zwrotu upływał w 2017 r. na kwotę 6.200,6 mln zł, w grudniu 2017 r. analogicznie zwroty na kwotę 3.706,4 mln zł, natomiast w grudniu 2018 r. urzędy skarbowe wypłaciły lub przeksięgowały na inne należności zwroty VAT, których ostateczny termin zwrotu upływał w 2019 r. na kwotę 913,5 mln zł. Znaczne zwroty VAT w grudniu 2017 r., których termin realizacji upływał w 2018 r., wpłynęły na wyższe wykonanie dochodów z VAT w 2018 r.

Podatek akcyzowy

Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 72.108,5 mln zł i były o 3,0% wyższe od prognozy z ustawy budżetowej.

Prognoza dochodów za 2017 r., przyjęta jako podstawa do planu dochodów na 2018 r. była prawidłowa. Faktycznie zrealizowane dochody w 2017 r. były o 0,4% wyższe od prognozowanych.

Najwyższy udział w dochodach z podatku akcyzowego, podobnie jak w latach poprzednich, miały dochody z akcyzy od paliw silnikowych (46,5% dochodów z podatku akcyzowego), wyrobów tytoniowych (27,5%) i od alkoholu etylowego (10,9%).

¹⁰¹ Wpływy to kwoty wpłacone przez przedsiębiorców lub wyegzekwowane z tytułu rozliczeń podatku od towarów i usług.

W porównaniu do 2017 r. dochody z podatku akcyzowego wzrosły o 3.847,2 mln zł, tj. o 5,6%. Zdecydował o tym głównie wzrost wpływów z akcyzy paliw silnikowych (wzrost o 2.149,5 mln zł) i wyrobów tytoniowych (wzrost o 1.030,4 mln zł).

Dochody z akcyzy od paliw silnikowych wyniosły 33.557,4 mln zł (104,3% prognozy) i były o 6,8% wyższe niż rok wcześniej. Wzrost dochodów był wynikiem wzrostu popytu na paliwa ciekłe. Według danych Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego¹⁰² konsumpcja benzyn silnikowych w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. wzrosła o 5%, a oleju napędowego o 3%. Ceny paliw były wyższe niż w 2017 r. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego średnia cena oleju napędowego i benzyny 95-oktanowej w 2018 r. wyniosły 4,95 zł/l. Średnia cena oleju napędowego była o 10,2% wyższa niż w 2017 r., a średnia cena benzyny 95-oktanowej w 2018 r. była o 6,9% wyższa niż w 2017 r. Utrzymał się także odnotowywany w latach poprzednich wysoki popyt na nowe samochody. Według raportu Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego i KPMG¹⁰³ w 2018 r. zarejestrowano 531,9 tys. nowych samochodów, tj. o 9,4% więcej niż w 2017 r. Sprzedaż samochodów zagwarantowała dochody z akcyzy w kwocie 2.880,8 mln zł (108,4% prognozy), tj. o 13,0% wyższe niż przed rokiem.

Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych wyniosły 19.813,0 mln zł i były o 4,2% (o 795,0 mln zł) wyższe od prognozowanych. W porównaniu do roku poprzedniego dochody te były o 5,5% większe, przy obniżeniu się średniej ważonej ceny detalicznej papierosów w 2018 r. w porównaniu do roku poprzedniego o 0,4%. Według analiz prowadzonych przez Instytut Doradztwa i Badań Rynku Almares, w czwartym kwartale 2018 r. udział w krajowym rynku tytoniowym wyrobów pochodzących ze źródeł nielegalnych zmniejszył się z 12,7% (na koniec czwartego kwartału 2017 r.) do 11,3%¹⁰⁴.

W 2018 r. nie wystąpiły dodatkowe dochody z tytułu rozszerzenia katalogu wyrobów akcyzowych o nowe wyroby: płyn do papierosów elektronicznych oraz wyroby nowatorskie, ponieważ ustawodawca wprowadził dla tych wyrobów (najpierw do końca 2018 r., następnie do połowy 2020 r.) stawkę 0%. Projekt ustawy wprowadzającej podatek na nowe wyroby przyjęty przez Radę Ministrów i przekazany pod obrady Sejmu nie przewidywał przepisów przejściowych ustanawiających stawkę zerową. Przepisy te zostały dodane na etapie prac parlamentarnych nad projektem, a uzasadnieniem ich dodania była konieczność zapewnienia podmiotom więcej czasu między innymi na uzyskanie zezwolenia na prowadzenie składu podatkowego oraz przygotowanie do oznaczania wyrobów znakami akcyzy.

Dochody z podatku akcyzowego od trzech grup towarów akcyzowych obejmujących wyroby alkoholowe wyniosły 11.783,9 mln zł i były o 124,0 mln zł, tj. o 1,1% wyższe niż w 2017 r. Największy udział (66,6%) miały wpływy z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego, które wyniosły 7.843,6 mln zł i były o 0,3% wyższe niż w 2017 r. (o 19,7 mln zł). Wpływy z podatku akcyzowego od piwa wyniosły 3.552,7 mln zł i były o 99,5 mln zł, tj. o 2,9% wyższe niż w 2017 r., a wpływy z podatku akcyzowego od wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich wyniosły 387,6 mln zł i były o 1,3% wyższe w porównaniu do roku poprzedniego.

Wpływy z pozostałych ośmiu grup towarowych wyniosły 4.073,3 mln zł i stanowiły 5,6% dochodów z podatku akcyzowego. Były o 211,1 mln zł, tj. o 5,5% wyższe niż w 2017 r. Ponad 59% dochodów

¹⁰² file:///C:/Users/beogr/Downloads/Raport_2018_PL.pdf [dostęp 05.04.2019 r.]

¹⁰³ <http://www.pzpm.org.pl/Publikacje/Raporty/Raport-kwartalny-KPMG-w-Polsce-i-PZPM-Branza-motoryzacyjna-Edycja-Q1-2019>

¹⁰⁴ <http://www.kcpt.org.pl/img/zdjecia/Poland%20Q4%202018%20EPS%20Report.pdf>[dostęp 17.05.2019 r.]

stanowiły dochody z podatku akcyzowego od energii elektrycznej, które wyniosły 2.416,2 mln zł i były wyższe o 253,4 mln zł (o 11,7%) niż w 2017 r.

Podatek od gier

Dochody z podatku od gier wzrosły z 1.640,2 mln zł w 2017 r. do 1.901,9 mln zł, tj. o 16,0%.

Największy wpływ na wzrost dochodów z podatku od gier w 2018 r. miało zwiększenie się wpływów z tytułu urządzania zakładów wzajemnych. Podatnicy zadeklarowali podatek za 2018 r. wyższy niż w roku poprzednim o 215,5 mln zł, tj. o 52,9%, co wskazuje na korzystne oddziaływanie przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych i niektórych innych ustaw¹⁰⁵, których celem było ograniczenie szarej strefy na rynku zakładów wzajemnych. Ustawa ta wprowadziła, od 1 kwietnia 2017 r., przepisy dotyczące rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą oraz blokowania dostępu do stron nielegalnych operatorów gier hazardowych online przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, zakaz udostępniania przez dostawców usług płatniczych swoich usług na tych stronach, a także wprowadzenia administracyjnych kar pieniężnych za niewykonywanie wymienionych obowiązków. Według analiz Ministerstwa Finansów, szara strefa w sektorze internetowych zakładów wzajemnych zmniejszyła się w 2018 r. w porównaniu do 2015 r. z poziomu około 84% do około 51%. Ministerstwo Finansów, przy ustalaniu prognozy dochodów z podatku od gier do ustawy budżetowej, szacowało, że zmiany systemowe wprowadzone ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. zwiększą dochody o 205 mln zł.

Wpływy z podatku od gier liczbowych stanowiły 37,0% dochodów z podatku od gier. Podatek zadeklarowany z tego tytułu był wyższy o 2,7% (o 18,8 mln zł) niż w roku poprzednim. Większy podatek niż w roku poprzednim zadeklarowali także podatnicy z tytułu urządzania loterii pieniężnych o 15,5% (o 27,1 mln zł), gier w kasynach gry o 3,1% (o 11,4 mln zł) i loterii audiotekstowych o 3,7% (o 0,3 mln zł).

Wykonane dochody z podatku od gier stanowiły 99,4% prognozy przyjętej w ustawie budżetowej. Rzeczywiście zrealizowane dochody z podatku od gier w 2017 r. okazały się niższe o 4,0% od przewidywanych, przyjętych jako podstawa prognozy na 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła zwiększenie skuteczności nadzoru Ministra Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej nad rynkiem gier hazardowych w Polsce po nowelizacji ustawy o grach hazardowych w grudniu 2016 r. Skuteczność części wprowadzonych instrumentów jest jednak ograniczona i wymaga rozważenia dalszych rozwiązań zapewniających eliminowanie nielegalnych gier hazardowych, udostępnianych przez zagranicznych operatorów za pośrednictwem sieci internetowej usługobiorcom na terytorium Polski.¹⁰⁶

Nadal wartość rynku nielegalnego w segmencie zakładów wzajemnych online przekracza wartość rynku legalnego. Rozwiązania wymaga problemem tzw. „domen klonów”, tj. domen o treści i zasadach funkcjonowania tożsamy z innymi, zidentyfikowanymi domenami tego samego serwisu o podobnym brzmieniu, wpisanymi już do *Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą*, co powoduje, że są one wciąż dostępne dla polskich graczy. Obniża to skuteczność *Rejestru*, umożliwiając „obchodzenie” ustawy i ograniczając zmniejszanie szarej strefy.

¹⁰⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 88.

¹⁰⁶ Informacja o wynikach kontroli *Nadzór nad rynkiem gier hazardowych*. Nr ewid. 28/2019/P/18/012/KBF, Warszawa 2019.

Z opóźnieniem uruchomione zostało urządzenie gier na automatach poza kasynami gry. Dochody z tego źródła wystąpiły dopiero w czerwcu 2018 r., w wysokości 0,3 tys. zł, a w III kw. 2018 r. wyniosły 465 tys. zł. Założenie, że salony gier zostaną uruchomione przez Totalizator Sportowy Sp. z o.o. już w 2017 r. okazało się nierealistyczne. Istotne znaczenie miał także fakt, że realizowany przez Totalizator Sportowy projekt był złożony i wymagał od współpracujących/partnerów czasochłonnego zdobycia specjalistycznych umiejętności i zasobów. Otwarcie części salonów nastąpiło w czerwcu 2018 r. i to w niepełnym zakresie (pilotażowo), dzięki zakupowi automatów z zagranicy.

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) wyniosły 59.558,7 mln zł i były o 4.058,7 mln zł, tj. o 7,3% większe od prognozowanych w ustawie budżetowej oraz o 6.889,9 mln zł, tj. o 13,1% większe niż w 2017 r.

Prognoza dochodów za 2017 r., przyjęta jako podstawa do planu dochodów na 2018 r. była prawidłowa. Faktycznie zrealizowane dochody z PIT w 2017 r. były o 0,9%, tj. o 468,8 mln zł wyższe od przyjętych przy planowaniu dochodów na 2018 r.

Na wykonanie dochodów powyżej prognozy w 77% wpływ miały dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i według 19% stawki podatku od pozarolniczej działalności gospodarczej, które wyniosły 49.513,9 mln zł. Dochody te były o 3.129,9 mln zł, tj. o 6,7% wyższe od prognozowanych i o 5.518,7 mln zł, tj. o 12,5% od wykonanych w 2017 r.

Podstawową formą opodatkowania dochodów osób fizycznych był podatek dochodowy obliczany według skali podatkowej. Dochody z podatku pobieranego w tej formie wyniosły 36.061,0 mln zł i były o 1.675,0 mln zł, tj. o 4,9% wyższe od prognozowanych i o 3.333,0 mln zł, tj. o 10,2% niż w 2017 r. Na realizację dochodów z podatku pobieranego według skali podatkowej pozytywnie wpłynęła dobra sytuacja na rynku pracy. W 2018 r. według szacunków Ministerstwa Finansów, przeciętny fundusz wynagrodzeń, emerytur i rent w ujęciu nominalnym wzrósł o 9,0%, był on więc wyższy od prognozowanego na poziomie 6,3%. Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej było wyższe niż w 2017 r. o 7,0%.

Efektywna stawka podatku za 2017 r.¹⁰⁷ podatników rozliczających się według skali podatkowej wyniosła 8,74% i była o 0,17 punktu procentowego wyższa niż w roku poprzednim. Stawka ta za 2015 r. wyniosła 8,51%, a za 2016 r. – 8,57%.

Dochody z podatku w wysokości 19% od dochodów z działalności gospodarczej wyniosły 13.453,0 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 1.455,0 mln zł, tj. o 12,1% oraz o 2.185,8 mln zł, tj. o 19,4% w porównaniu do 2017 r. Na realizację dochodów z tego tytułu miała wpływ korzystna sytuacja gospodarcza.

Zrealizowane dochody z podatku zryczałtowanego w kwocie 8.217,2 mln zł były o 253,2 mln zł, tj. o 3,2% wyższe od planu i o 691,9 mln zł, tj. o 9,2% od dochodów wykonanych w 2017 r. Największym źródłem dochodów były wpływy z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Wyniosły one 3.160,4 mln zł i stanowiły 38,5% wpływów z tego źródła (w 2017 r. – 34,3%). W porównaniu do 2017 r. dochody z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych wzrosły o 581,6 mln zł, tj. o 22,6%.

Znacznie powyżej prognozy wykonane zostały dochody z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych. Dochody te wyniosły 1.823,1 mln zł i były

¹⁰⁷ Dane za 2018 r. będą dostępne w drugiej połowie 2019 r., po rozliczeniu zeznań podatkowych za 2018 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

o 673,1 mln zł, tj. o 58,5% wyższe od planowanych. W porównaniu do 2017 r., dochody te były o 676,8 mln zł, tj. o 59,0% wyższe. Dochody z tego tytułu wykonane w 2018 r. były najwyższe od 2009 r. (wówczas wyniosły 1.239,3 mln zł). W latach 2014–2015 kształtowały się na poziomie 914,4 mln zł i 926,3 mln zł, a w latach 2016–2017 na poziomie 1.142,8 mln zł i 1.146,3 mln zł.

Podatek płacony przez podatników PIT od dochodów zagranicznych spółek kontrolowanych wyniósł 4,5 mln zł i był o 2,5 mln zł wyższy niż w 2017 r.

Saldo rozliczenia rocznego¹⁰⁸ PIT za 2017 r., uwzględniające wszystkie formy opodatkowania, wyniosło dla całego sektora finansów publicznych minus 2.542 mln zł. Wynik ten był o 1.069 mln zł korzystniejszy dla tego sektora niż w 2017 r. Saldo rozliczeń PIT za 2017 r. podatników, których dochód został opodatkowany według skali, było zbliżone do salda za 2016 r. i wyniosło minus 7.085 mln zł (za 2016 r. minus 7.070 mln zł).

Zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰⁹, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT wynosił w 2018 r. 49,83% i wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 0,09 punktu procentowego, w porównaniu do 2016 r. o 0,19 punktu procentowego, a w porównaniu do 2015 r. o 0,31 punktu procentowego. Zmiana udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT wynikała ze zwiększenia udziału gmin. Udział gmin we wpływach z PIT wynosił 37,98%, podczas gdy w 2015 r. – 37,67%, w 2016 r. – 37,79%, w 2017 r. – 37,89%. Udział powiatów i województw we wpływach z PIT w latach 2015–2018 nie zmienił się i wynosił dla powiatów 10,25%, dla województw – 1,60%. Część wpływów z PIT przekazana została także dla związku metropolitalnego w województwie śląskim.¹¹⁰

Tabela 18. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018
	mln zł			
Wpływy ¹ , w tym:	75.563,3	81.405,5	88.887,6	100.770,5
dochody budżetu państwa	37.463,2	40.297,4	43.995,2	49.513,9
udział związku metropolitalnego	-	-	7,0	348,6
udziały jednostek samorządu terytorialnego,	38.100,1	41.108,1	44.885,4	50.907,9
z tego:				
gmin	28.987,1	31.299,4	34.196,9	38.807,2
powiatów	7.882,5	8.484,4	9.245,4	10.466,8
województw	1.230,4	1.324,4	1.443,2	1.633,8

¹ 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.

¹⁰⁸ Saldo rozliczenia rocznego to różnica między kwotami podatku (do zapłaty i do zwrotu) wykazanymi przez podatników w rozliczeniach rocznych.

¹⁰⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1530, ze zm.

¹¹⁰ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. poz. 730).

Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) wyniosły 34.640,9 mln zł i były o 2.240,9 mln zł, tj. o 6,9% większe od prognozowanych. W porównaniu do 2017 r., dochody te były o 4.882,4 mln zł, tj. o 16,4% większe.

Prawidłowo określono kwotę przewidywanego wykonania dochodów za 2017 r. przy prognozowaniu dochodów na 2018 r. Faktycznie zrealizowane dochody z CIT za 2017 r. były o 0,2% niższe od uwzględnionych przy planowaniu dochodów na 2018 r.

Sytuacja gospodarcza była kolejny rok z rządu korzystna dla gromadzenia dochodów z CIT. Nominalny PKB wzrósł o 6,4%, wobec wzrostu prognozowanego na poziomie 6,1%. Pozytywnie na realizację dochodów wpłynęły zmiany uszczelniające system podatku CIT, których skutek oszacowano na etapie prognozowania dochodów w 2018 r. na kwotę 1,5 mld zł. Poprawa ściągальności dochodów z CIT miała być rezultatem głównie zmian wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawą z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne¹¹¹. Zmiany obejmowały między innymi:

- wyodrębnienie w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych źródła przychodów w postaci zysków kapitałowych oraz rozdzielenie dochodów uzyskiwanych z tego źródła od pozostałych dochodów podatnika;
- wprowadzenie przepisów limitujących wysokość kosztów uzyskania przychodów związanych z umowami o usługi niematerialne (np. umowy licencyjne, usługi doradcze, zarządzania i kontroli) oraz związanych z korzystaniem z wartości niematerialnych i prawnych;
- wprowadzenie tzw. minimalnego podatku dochodowego w odniesieniu do podatników, posiadających nieruchomości komercyjne o znacznej wartości,
- zmianę przepisu umożliwiającego zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów strat z tytułu odpłatnego zbycia wierzytelności uprzednio zaliczonej do przychodów należnych poprzez ograniczenie wysokości tej straty do kwoty uprzednio wykazanego przychodu.

Wpływy od banków i pozostałych instytucji finansowych wyniosły 9.339,5 mln zł i były o 3.689,1 mln zł, tj. o 65,3% większe niż w 2017 r. Na wzrost pozytywnie wpłynęło saldo rozliczenia rocznego za 2017 r. tej grupy podatników, które dla całego sektora finansów publicznych było wyższe niż w roku poprzednim o 1.232 mln zł, w tym dla budżetu państwa o 951 mln zł. Efektywna stawka CIT w 2017 r. od dochodów banków i pozostałych instytucji finansowych w porównaniu do roku poprzedniego wzrosła o 0,28 punktu procentowego i wyniosła 18,14%. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, wynik finansowy netto sektora bankowego w 2018 r. był o 7,6% wyższy od uzyskanego w 2017 roku.

Wpływy od przedsiębiorstw niefinansowych wyniosły 34.992,4 mln zł i były o 2.512,9 mln zł, tj. o 7,7% wyższe niż w 2017 r. Saldo rozliczenia rocznego CIT za 2017 r. dla całego sektora finansów publicznych było o 378 mln zł niższe niż w roku poprzednim, w tym dla budżetu państwa o 291 mln zł. Efektywna stawka CIT w 2017 r. od dochodów tej grupy podatników obniżyła się w porównaniu do roku poprzedniego o 0,58 punktu procentowego i wyniosła 16,83%. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego zysk netto przedsiębiorstw niefinansowych wykazało 80,6% ogółu przedsiębiorstw (wobec 80,9% w 2017 roku). Zysk ten był o 5,1% niższy od uzyskanego w 2017 roku, a wykazana przez część podatników strata netto zwiększyła się o 33,0%.

¹¹¹ Dz.U. poz. 2175, ze zm.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Po raz pierwszy w rozliczeniach rocznych za 2017 r., składanych w 2018 r., mali podatnicy, tj. podatnicy, u których zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób prawnych wartość przychodu ze sprzedaży (wraz z kwotą należnego podatku od towarów i usług) nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym równowartości 1.200.000 euro oraz podatnicy rozpoczynający prowadzenie działalności gospodarczej w pierwszym roku podatkowym, obliczali podatek CIT według obniżonej z 19% do 15% stawki. Zmiany obowiązujące od 1 stycznia 2017 r., wprowadzone zostały ustawą z dnia 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych¹¹². Podatek CIT przy zastosowaniu preferencyjnej stawki podatkowej (15%) obliczyło 119 tys. podatników. Podatnicy w rezultacie zastosowania stawki obniżonej zapłacili o 389 mln zł niższy podatek. Podatek należny według stawki 15% stanowił 3,8% podatku należnego od ogółu podatników CIT rozliczających się za 2017 r.

Efektywna stawka CIT w 2017 r. obniżyła się o 0,43 punktu procentowego i wyniosła 17,06%, w tym:

- dla podatników rozliczających się według stawki 15% wyniosła 13,47%, z tego efektywna stawka dla banków i pozostałych instytucji finansowych – 13,35%, a dla przedsiębiorstw niefinansowych – 13,48%,
- dla podatników rozliczających się według stawki 19% wyniosła 17,24%, z tego efektywna stawka dla banków i pozostałych instytucji finansowych – 18,21%, a dla przedsiębiorstw niefinansowych – 17,03%.

Wykorzystanie przez podatników instrumentów podatkowych wspierających prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej wprowadzonych ustawą z dnia 4 listopada 2016 r. o zmianie niektórych ustaw określających warunki prowadzenia działalności innowacyjnej¹¹³ obniżyło dochody z CIT w 2018 r. o około 50 mln zł. Ministerstwo Finansów prognozowało, że w wprowadzenie tych zmian obniży dochody prawie o 280 mln zł.

Wpływy z CIT od dochodów zagranicznych spółek kontrolowanych były o 6,5 mln zł niższe niż w 2017 r. i wyniosły 8,0 mln zł.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z CIT w latach 2015–2018 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 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018
	mln zł			
Wpływy, w tym:	32.894,2	33.825,2	38.144,4	44.339,8
dochody budżetu państwa	25.813,4	26.381,4	29.758,5	34.640,9
udziały jednostek samorządu terytorialnego, z tego:	7.075,6	7.441,3	8.383,0	9.697,6
gmin	2.077,5	2.184,1	2.459,2	2.846,8
powiatów	434,3	455,1	513,7	593,8
województw	4.563,8	4.802,1	5.410,1	6.257,0

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

¹¹² Dz.U. poz. 1550.

¹¹³ Dz.U. poz. 1933, ze zm.

Podatek od niektórych instytucji finansowych

Dochody z podatku od niektórych instytucji finansowych wyniosły 4.507,4 mln zł, co stanowiło 98,7% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. W porównaniu do roku poprzedniego, dochody z podatku od aktywów – głównie banków i zakładów ubezpieczeń wzrosły o 3,8%. Wzrost był niższy niż tempo wzrostu PKB w ujęciu nominalnym (6,4%). Udział obligacji skarbowych w aktywach banków w 2018 r. był wyższy niż rok wcześniej (wyniósł średnio 18,3% wobec 17,8%).

Faktycznie zrealizowane dochody w 2017 r. były nieznacznie wyższe, tj. o 36,6 mln zł (0,9%) od przewidywanych podczas prognozowania dochodów na 2018 r.

Podobnie jak w poprzednim roku dominowały wpłaty banków krajowych oraz krajowych zakładów ubezpieczeń. Podmioty te zadeklarowały 83,5% i 15,7% podatku ogółem.

Podatek od wydobycia niektórych kopalin

Podstawowym źródłem dochodów z podatku od wydobycia niektórych kopalin jest opodatkowanie wydobycia miedzi. Udział wpływów z podatku od wydobycia miedzi w dochodach z tego źródła wzrósł z 79,5% w 2017 r. do 82,4% w 2018 r.

Dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin wyniosły 1.689,1 mln zł i były o 399,1 mln zł, tj. o 30,9% wyższe od prognozowanych. Większe niż przewidywano wykonanie dochodów z tego podatku wynikało głównie z wyższych cen miedzi (średnio o 24,8%) niż zakładano na etapie prognozowania dochodów z tego podatku.

Dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin były o 5,4%, tj. o 97,1 mln zł niższe w porównaniu do zrealizowanych w 2017 r.

Wpływy z podatku od wydobycia miedzi wyniosły 1.391,0 mln zł, podobnie jak w roku poprzednim (1.419,6 mln zł). Wpływy z podatku od wydobycia srebra były o 68,4 mln zł niższe niż w 2017 r. i wyniosły 298,2 mln zł. Średnie ceny srebra były o 13,3% niższe niż w 2017 r., a wydobycie tego surowca o 4,0% niższe.

Dochody niepodatkowe

Dochody niepodatkowe wyniosły 28.887,9 mln zł i były o 6.979,2 mln zł (o 31,9%) wyższe od prognozowanych. Wynikało to przede wszystkim z realizacji wyższych niż planowano dochodów państwowych jednostek budżetowych, w szczególności przez dysponentów części *Środowisko* oraz *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*.

W 2018 r. dochody niepodatkowe były o 14,2% niższe niż w roku poprzednim, w którym wystąpiła wysoka wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego za 2016 r. (8.740,9 mln zł). W sprawozdaniu finansowym na dzień 31 grudnia 2017 r. Narodowy Bank Polski wykazał ujemny wynik finansowy w wysokości 2.524,9 mln zł, w związku z czym w 2018 r. dochody z tytułu wpłaty z zysku Banku nie wystąpiły.

Tabela 20. Dochody niepodatkowe w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie		
	mln zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody niepodatkowe, z tego:	27.710,2	40.131,3	33.671,7	21.908,7	28.887,9	131,9	85,8
wpłata z zysku NBP	-	7.862,0	8.740,9	-	-	x	x
dochody z cła	2.929,1	3.177,8	3.555,7	3.787,0	4.034,6	106,5	113,5
dywidendy i wpłaty z zysku	6.351,2	2.814,7	2.427,4	2.248,0	2.792,2	124,2	115,0
wpłaty jedno- stek samorządu terytorialnego	1.895,3	2.231,9	2.122,4	2.262,4	2.259,5	99,9	106,5
dochody państwo- wych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	16.534,6	24.044,9	16.825,2	13.611,3	19.801,6	145,5	117,7

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Cło

Dochody z cła wyniosły 4.034,6 mln zł i w porównaniu do prognozowanych były o 247,6 mln zł, tj. o 6,5% wyższe. Wartość towarów importowanych spoza obszaru krajów Unii Europejskiej (w euro) była o 5,7% wyższa niż prognozowano, a efektywna stawka celna ukształtowała się na poziomie prognozowanym (1,00%). Średni kurs euro wyniósł 4,2623 zł i był wyższy od prognozowanego (4,2500 zł) i średniego kursu w 2017 r. (4,2576 zł).

Dochody były o 478,9 mln zł, tj. o 13,5% wyższe niż w 2017 r. Wartość towarów importowanych spoza obszaru krajów UE była o 16,0% wyższa w porównaniu do 2017 r., a efektywna stawka celna obniżyła się o 0,03 punktu procentowego.

Zaległości celne na koniec 2018 r. wyniosły 213,0 mln zł, w tym 20,9 mln zł stanowiły zaległości bieżące. W porównaniu do stanu na koniec 2017 r. zaległości były o 42,7 mln zł, tj. o 16,7% niższe. W 2018 r. z ewidencji odpisano zaległości przedawnione na kwotę 63,7 mln zł.

Zgodnie z regulacjami unijnymi 20% opłat celnych to środki państwa członkowskiego, a 80% to środki odprowadzane do budżetu Unii Europejskiej. W 2018 r. z części *Środki własne Unii Europejskiej* przekazano do budżetu Unii Europejskiej z tytułu opłat celnych kwotę 3.128,5 mln zł.

Dywidendy i wpłaty z zysku

Dywidendy z tytułu udziału Skarbu Państwa w spółkach oraz wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych stanowiły źródło dochodów w wysokości 2.368,0 mln zł, to jest 120,0 mln zł powyżej prognozy. W porównaniu do 2017 r. dochody te były o 59,4 mln zł niższe. W 2018 r. na rachunek budżetu państwa wpłynęła także nieplanowana w ustawie budżetowej wpłata z zysku Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 424,3 mln zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 21. Dochody z tytułu dywidend oraz wpłat z zysku w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie	%	
	mln zł						
1	2	3	4	5	6	7	8
Dywidendy i wpłaty z zysku, z tego:	6.351,2	2.814,7	2.427,4	2.248,0	2.792,2	124,2	115,0
dywidendy	4.593,8	2.420,5	2.017,4	1.998,0	1.864,6	93,3	92,4
wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa	544,1	349,3	410,0	250,0	503,4	201,4	122,8
wpłata z zysku BGK	1.213,3	44,9	-	-	424,3	x	x

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. do Skarbu Państwa należały akcje i udziały w 464 spółkach, to jest:

- w 181 jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, z których 150 prowadziła działalność,
- w 283 spółkach z częściowym udziałem Skarbu Państwa, z których 201 prowadziło działalność.

W stosunku do stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. liczba spółek, których akcje lub udziały należały do Skarbu Państwa zmniejszyła się z 498 do 464. Wartość nominalna akcji i udziałów Skarbu Państwa w spółkach wynosiła 81.317,4 mln zł.¹¹⁴

W ustawie budżetowej na 2018 r. dochody z dywidend zaplanowano w kwocie 1.998,0 mln zł. Dochody zostały zrealizowane w wysokości 1.864,6 mln zł (93,3% prognozy).

Na 100 zł zaangażowanego kapitału zakładowego w wartościach nominalnych wpłynęło do budżetu państwa 2,29 zł dywidendy, to jest mniej niż w latach poprzednich (w 2017 r. – 2,48 zł, w 2016 r. – 3,02 zł, w 2015 r. – 6,63 zł).

W kwocie dochodów z tytułu dywidend największy udział miały spółki pozostające w nadzorze Prezesa Rady Ministrów, które wpłaciły do budżetu państwa dywidendy w wysokości 1.478,9 mln zł, w tym:

- Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. – 738,0 mln zł,
- Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. – 353,1 mln zł,
- Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A. – 202,4 mln zł,
- Grupa LOTOS S.A. – 98,3 mln zł,
- Grupa Azoty S.A. – 40,9 mln zł,
- Giełda Papierów Wartościowych S.A. – 32,3 mln zł.

Wykonanie dochodów z dywidend w części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* na takim poziomie wynikało ze zwiększenia liczby spółek będących w bezpośrednim nadzorze Prezesa Rady Ministrów. W 2018 r. dywidendy wpłaciło 13 spółek, podczas gdy w 2017 r. dwie spółki. Z dniem 1 czerwca 2018 r. Prezes Rady Ministrów przejął między innymi nadzór nad Polskim Koncernem Naftowym ORLEN S.A. oraz Grupą LOTOS S.A., sprawowany wcześniej przez Ministra Energii.

¹¹⁴ Dane według *Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. oraz Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.*

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Spółki nadzorowane przez Ministra Energii wpłaciły 294,6 mln zł, w tym Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. – 290,8 mln zł. Nie zostały uchwalone i pobrane dywidendy od spółek energetycznych i KGHM Polska Miedź S.A., a zysk netto za 2017 r. poszczególnych spółek został przekazany na kapitały rezerwowe (ENEA S.A.) lub zapasowe (Energia S.A., TAURON Polska Energia S.A., PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. i KGHM Polska Miedź S.A.). Spółki te wnioskowały o niepobieranie dywidendy między innymi w związku z prowadzonymi przez nie programami inwestycyjnymi. W związku z trudną sytuacją sektora górnictwa węgla kamiennego dywidenda z tych spółek nie była planowana.

W trakcie 2018 r. Prezes Rady Ministrów przekazał Ministrowi Finansów wykonywanie uprawnień właścicielskich z tytułu udziałów w spółce Totalizator Sportowy Sp. z o.o. Spółka wpłaciła dywidendę w kwocie 20,0 mln zł.

Dwukrotnie wyższe od prognozowanych były dochody z tytułu wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Dochody wyniosły 503,4 mln zł, wobec planowanych 250,0 mln zł. Największe wpłaty pochodziły od podmiotów:

– Kompania Węglowa S.A.	95,6 mln zł
– Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A.	88,6 mln zł
– PERN S.A.	78,6 mln zł
– Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”	69,4 mln zł
– Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.	54,4 mln zł.

W porównaniu do uzyskanych w 2017 r. dochody z wpłat z zysku były o 93,4 mln zł wyższe, a w stosunku do zrealizowanych w 2016 r. o 154,1 mln zł.

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe wyniosły 19.801,6 mln zł i były o 6.190,3 mln zł, tj. o 45,5% wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej. Dochody w tym źródle były o 2.976,4 mln zł, tj. o 17,7% wyższe niż w 2017 r. W porównaniu do 2016 r., kiedy uzyskano wysokie jednorazowe wpływy (9.202,3 mln zł) za rezerwację częstotliwości z zakresu pasma 800 i 2600 MHz, były niższe o 4.243,3 mln zł, tj. o 17,6%.

Największe dochody zostały zrealizowane w następujących częściach:

- Środowisko – 5.658,8 mln zł,
 - Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa – 2.613,6 mln zł,
 - Sądy powszechne – 2.410,6 mln zł
 - Obsługa długu Skarbu Państwa – 1.096,0 mln zł
 - Rozwój wsi – 1.011,3 mln zł,
- oraz w 16 województwach -- 2.761,7 mln zł,

Dochody zrealizowane w wymienionych częściach budżetowych stanowiły 78,5% dochodów w tym źródle.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Dochody zrealizowane w części *Najwyższa Izba Kontroli* w 2018 r. wyniosły 664 tys. zł i były niższe o 4,4% od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Stałymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z czynszów za wynajem lokali (175 tys. zł) i ze sprzedaży dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa” (6 tys. zł). Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała także dochody z tytułu kar umownych naliczonych za niestaranne i nieterminowe wykonanie zawartych umów cywilnoprawnych (155 tys. zł) oraz wpływów z odszkodowań od ubezpieczycieli (174 tys. zł).

Należności pozostałe do zapłaty w dochodach państwowych jednostek budżetowych i innych dochodach niepodatkowych na koniec 2018 r. wyniosły 28.459,6 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2017 r. były o 16,2% wyższe. W kwocie należności pozostałych do zapłaty 86,0% stanowiły zaległości, które wyniosły 24.477,5 mln zł. Stanowiły one 19,5% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa. Największe zaległości wystąpiły w częściach: *Województwa* – 12.735,1 mln zł, *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* – 5.453,2 mln zł oraz *Obsługa długu Skarbu Państwa* – 3.270,5 mln zł. Zaległości w tych częściach stanowiły 87,7% zaległości w tym źródle.

Tabela 22. Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe w wybranych działach w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018		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 działach:	16.534,6	24.044,9	16.825,2	13.611,3	19.801,6	145,5	117,7
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1.034,8	932,5	2.385,1	2.079,2	5.318,7	255,8	223,0
Wymiar sprawiedliwości	2.334,4	2.438,3	2.607,1	2.345,7	2.495,5	106,4	95,7
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	1.300,0	1.783,4	2.331,6	1.858,1	2.318,5	124,8	99,4
Gospodarka mieszkaniowa	2.659,9	2.567,7	2.659,2	1.458,9	1.532,2	105,0	57,6
Rolnictwo i łowiectwo	471,6	470,9	652,4	488,7	1.421,8	290,9	217,9
Administracja publiczna	2.008,8	1.176,6	1.064,1	821,4	1.410,0	171,7	132,5
Obsługa długu publicznego	1.874,4	1.350,8	1.161,9	1.280,0	1.096,0	85,6	94,3

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dochody w dziale *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* wyniosły 5.318,7 mln zł i zostały zrealizowane w 99,8% w części *Środowisko* – 5.309,2 mln zł. Były to głównie wpływy ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (5.124,5 mln zł). Wpływy te były ponad trzykrotnie wyższe od planowanych i o 141,3% wyższe od dochodów wykonanych w 2017 r. Przyczyną takiego stanu był znaczny wzrost w 2018 r. cen jednostek uprawnień do emisji w porównaniu do 2017 r.

W dziale *Wymiar sprawiedliwości* wykonane zostały dochody w kwocie 2.495,5 mln zł. W części *Sądy powszechne* zgromadzono 96,6% dochodów w tym dziale, głównie z opłat i kosztów sądowych (1.842,9 mln zł) oraz grzywn, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (429,0 mln zł).

Dochody w dziale *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* w kwocie 2.318,5 mln zł zgromadzone zostały prawie w całości w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Największy udział wynoszący ponad 50% stanowiły odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat, które wyniosły 1.271,0 mln zł wobec planowanych w wysokości 750,2 mln zł. Ponadto wysoki udział miały wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień (514,5 mln zł) oraz wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (507,7 mln zł). Odsetki wypłacone przez organy podatkowe za nieterminowe rozliczenia, które pomniejszyły dochody w tym źródle wyniosły 151,2 mln zł i były niższe niż w 2017 r. o 23,7 mln zł.

Na wykonane w dziale *Gospodarka mieszkaniowa* dochody kwocie 1.532,2 mln zł złożyły się w 96,0% dochody zgromadzone 16 częściach, których dysponentem są wojewodowie – 1.471,2 mln zł. Największy udział miały dochody z realizacji zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (1.460,5 mln zł).

W dziale *Rolnictwo i łowiectwo* dochody wyniosły 1.421,8 mln zł i zostały zrealizowane w 71% w części *Rozwój wsi* (1.011,2 mln zł) oraz w 26% w 16 województwach (372,4 mln zł). W dochodach części *Rozwój wsi* ujęto wpływy Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (890,5 mln zł wobec planowanych w wysokości 108,6 mln zł). Największe dochody wojewodowie uzyskali z opłat pobieranych przez powiatowe inspektoraty weterynarii (251,7 mln zł).

Dochody w dziale *Administracja publiczna* wyniosły 1.410,0 mln zł. Najwyższe dochody (ponad 200,0 mln zł) zostały zrealizowane w części *Sprawy zagraniczne* (202,6 mln zł), *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (284,8 mln zł) oraz w 16 województwach (226,0 mln zł). Dochody w tym dziale pochodziły w dużej części z opłat paszportowych oraz pozostałych opłat konsularnych (385,4 mln zł), a także zwróconych na rachunek budżetu państwa przez dysponentów części budżetowych niewykorzystanych w terminie środków finansowych na wydatki niewygasające (284,8 mln zł) – zwroty były dokonywane poprzez część *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Największe kwoty środków niewykorzystanych w terminie wpłynęły od dysponenta części *Gospodarka złożami kopalin* (169,7 mln zł), *Centralne Biuro Antykorupcyjne* (63,2 mln zł) oraz *Rozwój wsi* (15,7 mln zł). Na dochody w dziale *Administracja publiczna* złożyły się także opłaty za koncesje i licencje oraz różne inne opłaty, a także wpływy z grzywien, mandatów i kar pieniężnych.

W dziale *Obsługa długu publicznego* dochody wyniosły 1.096,0 mln zł. Prawie 97% tych dochodów zrealizowano z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym. Były to przede wszystkim odsetki¹¹⁵ i premie¹¹⁶ ze sprzedaży obligacji. Wykonane dochody w tym dziale były niższe o 14,4% od planowanych. Było to spowodowane uzyskaniem niższych wpływów z tytułu narosłych odsetek zapłaconych przez inwestorów przy zakupie obligacji emitowanych na rynku krajowym w związku z mniejszą od założonej sprzedażą tych obligacji.

Najwyższa Izba Kontroli, poza kontrolą dochodów w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, przeprowadziła badanie prawidłowości i terminowości ustalenia należności z tytułu dochodów budżetowych, skuteczności dochodzenia należności oraz zasadności udzielenia ulg w spłacie należności pozostałych do zapłaty w 77 kontrolowanych jednostkach, w tym w 27 urzędach obsługujących dysponenta części. Próbę dochodów i należności do badania dobrano stosując metodę

¹¹⁵ Dochody z odsetek uzyskiwane były, gdy inwestorzy, którym wydawane były obligacje, pokrywali narosłe odsetki (jeżeli sprzedaż obligacji była dokonywana w dniach następujących po dniu emisji).

¹¹⁶ Dochody z premii uzyskiwane były, gdy obligacje były sprzedawane za kwotę przewyższającą wartość nominalną.

PPS¹¹⁷, uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji, oraz dobór celowy. Skontrolowano dochody i należności w kwocie 6.579,5 mln zł, co stanowiło 44,5% dochodów zrealizowanych przez dysponentów części, w których przeprowadzono badanie. Co do zasady dysponenci środków budżetowych prawidłowo klasyfikowali i terminowo przekazywali uzyskane dochody na centralny rachunek budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła uwagi lub zastrzeżenia w odniesieniu do 11 dysponentów, a kwota stwierdzonych nieprawidłowości wyniosła 8,3 mln zł (0,1% badanej próby). Dotyczyły one przede wszystkim opóźnień w podejmowaniu działań mających na celu wyegzekwowanie należnych Skarbowi Państwa kwot dochodów przez dysponentów środków budżetowych w częściach:

- *Sprawiedliwość* (2.171,1 tys. zł)¹¹⁸,
- *Sądy apelacyjne* (416,1 tys. zł)¹¹⁹,
- *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (128,6 tys. zł)¹²⁰.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Minister Sprawiedliwości, po otrzymaniu w dniu 16 marca 2018 r. z Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej informacji o możliwości skierowania roszczeń regresowych, dotyczących odszkodowania wypłaconego przez Skarb Państwa w kwocie 852,5 tys. euro, nie podjął niezwłocznie czynności mających na celu uruchomienie roszczeń. Dokumentację w tej sprawie Ministerstwo Sprawiedliwości przekazało do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej dopiero w dniu 27 grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie części *Sprawiedliwość*. Stwierdzone nieprawidłowości świadczą o braku adekwatnych rozwiązań systemowych zapewniających skuteczną windykację, co spowodowało wzrost zaległości oraz opóźnień w dochodzeniu należności Skarbu Państwa.

Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej

Dochody ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi wyniosły 1.806,4 mln zł, tj. 85,0% prognozy. Dochody z tego źródła były o 320,8 mln zł, tj. o 21,6% większe niż w 2017 r.

Dochody budżetu państwa stanowią dochody, niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich, których źródłem jest refundacja 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.

Na wykonanie dochodów niższych od prognozowanych wpływ miało wykonanie dochodów z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektów pomocy technicznej innych

¹¹⁷ Metodyka analogiczna jak dla metody statystycznej. Parametry nie są dobierane statystycznie, a arbitralnie.

¹¹⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej*. Nr ewid. 140/2019/P/19/001/KPB, Warszawa 2019.

¹¹⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu sądów powszechnych w 2018 r.* Nr ewid. 141/2019/P/19/001/KPB, Warszawa 2019.

¹²⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe oraz wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*. Nr ewid. 124/2019/P/19/001/KBF, Warszawa 2019.

programów operacyjnych w ramach Perspektywy Finansowej 2014–2020. Na dochody przekazano środki w wysokości 1.398,9 mln zł. Były one o 312,8 mln zł (o 18,3%) niższe od prognozowanych.

W ramach Perspektywy Finansowej 2007–2013 prognozowane dochody w kwocie 6,0 mln zł wyniosły 29,0 mln zł. Największe dochody 22,4 mln zł uzyskano z tytułu rozliczenia pomocy technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013.

Wpływy z programów realizowanych z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich EFTA wyniosły 3,5 mln zł i były o 0,3 mln zł, tj. o 9,7% wyższe od prognozowanych. Dochody zrealizowano w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014 (2,2 mln zł) i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014 (1,2 mln zł).

Wpływy z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 167,7 mln zł i były o 15,7 mln zł, tj. o 10,3% wyższe od prognozowanych.

1.1.2. Działania na rzecz zwiększenia skuteczności egzekwowania dochodów

Kontynuowany był proces uszczelniania systemu podatkowego zorientowany głównie na poprawę ścigalności dochodów z podatku od towarów i usług i ograniczenie związanych z VAT oszustw podatkowych.

W 2018 r. zaczęły obowiązywać kolejne znaczące rozwiązania systemowe. Najważniejsze to:

- regulacje mające na celu przeciwdziałanie wykorzystywaniu systemu finansowego do wyłudzeń skarbowych, poszczególne przepisy zaczęły wchodzić w życie stopniowo, począwszy od 13 stycznia;
- wprowadzenie od 1 lipca w rozliczeniach VAT mechanizmu podzielonej płatności, z którego korzystanie było dobrowolne dla nabywców towarów i usług;
- wprowadzenie zmian do systemu monitorowania drogowego przewozu towarów.

Ustawą z 10 maja 2018 r.¹²¹ do systemu monitorowania przewozu towarów włączono przewozy koleją, a do katalogu towarów wrażliwych dodano produkty lecznicze, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyroby medyczne. Następnie ustawą z 15 czerwca 2018 r.¹²², z dniem 1 października 2018 r., system uzupełniono o dane geolokalizacyjne. Od 8 sierpnia 2018 r. systemem monitorowania objęto przewóz produktów służących do produkcji papierosów oraz towarów zawierających w swym składzie alkohol etylowy¹²³.

W rozliczeniach VAT rosło zastosowanie mechanizmu podzielonej płatności, wprowadzonego ustawą z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw¹²⁴. Według danych Ministerstwa Finansów, w drugim półroczu 2018 r. podatnicy przeprowadzili 7,4 mln transakcji z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności, a kwota podatku od towarów i usług przekazana na specjalne rachunki do rozliczeń VAT wyniosła około 26 mld zł. Wartość podatku płaconego w tej formie w lipcu wyniosła 2,4 mld zł, a 6,7 mld zł w grudniu. W lipcu podatnicy zrealizowali 0,6 mln transakcji, a 1,6 mln w grudniu.

¹²¹ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz.U. poz. 1039, ze zm.).

¹²² Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz.U. poz. 1539).

¹²³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 lipca 2018 r. w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz.U. poz. 1427).

¹²⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 62, ze zm.

Ustawą z dnia 24 listopada 2017 r.¹²⁵ wdrożony został system teleinformatyczny izby rozliczeniowej (dalej: STIR). Według stanu na dzień 3 stycznia 2019 r. zasoby informacyjne STIR przetwarzane w procesach analitycznych obejmowały 619 banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, 3,5 mln podmiotów kwalifikowanych oraz 11,7 mln rachunków rozliczeniowych. Na podstawie przepisów o STIR do dnia 8 stycznia 2019 r. dokonano blokady 55 rachunków bankowych na łączną kwotę ponad 16 mln zł.

Kolejny rok z rządu poprawiła się ściągальność dochodów z podatku VAT. Według szacunków Ministerstwa Finansów, w 2018 r. luka VAT rozumiana jako różnica pomiędzy teoretycznymi a faktycznymi wpływami z VAT, wyrażona jako procent teoretycznych wpływów z VAT wynikających z obowiązujących przepisów, uległa ograniczeniu w porównaniu do roku poprzedniego o 2,9 punktu procentowego, tj. do poziomu około 12,5% potencjalnych wpływów, natomiast o 11,7 punktu procentowego w porównaniu do poziomu z 2015 r. Szacunek luki podatkowej obejmuje wszelkie odchylenia pomiędzy teoretycznymi zobowiązaniami podatkowymi a rzeczywistymi wpłatami podatników, w tym wynikające z wyłudzeń i oszustw, bankructw podatników VAT, czy pomyłek. Dzięki lepszemu przestrzeganiu przez podatników obowiązujących regulacji dochody z VAT w porównaniu do roku poprzedniego, według szacunków Ministerstwa Finansów, wzrosły w 2016 r. o 6,0 mld zł, w 2017 r. o 9,5 mld zł oraz w 2018 r. o 5,7 mld zł. Udział dochodów z VAT w dochodach podatkowych wzrósł z 47,4% w 2015 r. do 50,1% w 2018 r.

W latach 2007–2018 skuteczność realizacji dochodów z podatku VAT kształtowała się w sposób istotnie zróżnicowany.¹²⁶ Biorąc pod uwagę wielkość luki podatkowej jako wskaźnika oceny skuteczności realizacji dochodów z podatku VAT, najslabsze wyniki zostały osiągnięte w latach 2012–2013, gdy luka w VAT gwałtownie wzrosła i utrzymywała się na najwyższym poziomie. Niewielka poprawa w tym zakresie nastąpiła w warunkach rosnącej gospodarki, w latach 2014–2015. Zdecydowane działania zaradcze, mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego oraz jego uodpornienie na oszustwa podatkowe, prowadzone były głównie w latach 2016–2018, chociaż część z nich miała swój początek przed 2016 r. Przyczyniły się one, w warunkach szybkiego wzrostu gospodarczego, do odbudowy strumienia dochodów z podatku od towarów i usług. Minister Finansów w całym okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2007–2018 (I-III kw.), podejmował szereg działań nadzorczych mających na celu prawidłowy pobór oraz przeciwdziałanie uszczupleniom w podatku od towarów i usług. Rzetelnie prowadzony był monitoring zadań i celów wyznaczonych podległym służbom. Stopniowo rozwijane były narzędzia wspomagające proces analizy ryzyka. Na podstawie ustaleń podległych służb oraz informacji zewnętrznych identyfikowane były zagrożenia dla skutecznego poboru podatku VAT oraz podejmowane różnorodne działania mające na celu uszczelnienie systemu podatku VAT, ograniczenie oszustw i poprawę skuteczności gromadzenia dochodów z tego tytułu. Jednak tempo wdrażania rozwiązań zaradczych, ich zakres i skuteczność były różne w poszczególnych okresach:

- w latach 2007–2009, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nadzór Ministra Finansów nad poborem VAT był prawidłowy, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, biorąc pod uwagę także wyniki prze-

¹²⁵ Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz.U. poz. 2491).

¹²⁶ Informacja o wynikach kontroli *Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku od towarów i usług*. Nr ewid. 80/2019/P/18/011/KBF, Warszawa 2019, str. 6.

- proowanej w II półroczu 2009 r. kontroli *Opodatkowanie transakcji wewnątrzspółnotowych podatkiem od towarów i usług oraz egzekwowanie zaległości w VAT*¹²⁷,
- w latach 2010–2015 luka VAT w Polsce wynosiła przeciętnie 24%, podczas gdy średnio w UE 14%, a środki przeciwdziałania i zwalczania zjawisk powodujących istotny ubytek dochodów podatkowych zastosowane przez Ministra Finansów były niewystarczające, aby poprawić skuteczność realizacji dochodów z podatku VAT; skuteczność działania Ministra Finansów i podległych mu organów w zakresie przeciwdziałania wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne za okres od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. została przez NIK oceniona negatywnie, po kontroli przeprowadzonej w drugim półroczu 2015 r.¹²⁸,
 - w latach 2016–2018 nastąpiła istotna poprawa skuteczności realizacji dochodów z VAT, w tym w zapobieganiu wyłudzeniom podatku VAT; wyraźnie wzrosły dochody budżetu państwa z podatku od towarów i usług oraz znacznie obniżył się poziom luki w tym podatku; osiągnięta poprawa była rezultatem korzystnej sytuacji gospodarczej, ale także wprowadzenia w latach 2015–2018 przez Ministra Finansów rozwiązań uszczelniających system podatkowy oraz nakierowanych na zwiększenie skuteczności służb skarbowych.

W 2017 r. przeprowadzono głębokie zmiany organizacyjne w strukturze administracji skarbowej. Od 1 marca 2017 r. zaczął funkcjonować jej nowy model – Krajowa Administracja Skarbowa¹²⁹, która powstała z połączenia administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej. Celem wprowadzenia tej zmiany było między innymi zwiększenie skuteczności służb skarbowych w zwalczaniu oszustw i odzyskiwaniu zaległości podatkowych. Trudno jest jednoznacznie stwierdzić czy i w jakim stopniu odnotowany w latach 2017–2018 wzrost dochodów podatkowych, który był jednym z oczekiwanych efektów konsolidacji służb skarbowych, wynikał z utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej.¹³⁰ Wyodrębnienie tych efektów jest także utrudnione z powodu wdrożenia równolegle wielu innych rozwiązań systemowych uszczelniających system podatkowy. Na tym etapie nie można również mówić o oszczędnościach powstałych w badanym okresie z tytułu utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej, czy też lepszym wykorzystaniu składników majątkowych, zwłaszcza że nie odnotowano znaczącej różnicy w ogólnej liczbie jednostek organizacyjnych, a nowo utworzone jednostki KAS funkcjonują w oparciu o mienie jednostek zniesionych lub przyłączonych do innych.

Oprócz nowej struktury organizacyjnej stopniowo wprowadzane były narzędzia informatyczne umożliwiające organom administracji skarbowej sprawniejsze weryfikowanie, zarówno na poziomie centralnym jak i lokalnym, prawidłowości rozliczeń podatkowych, szczególnie danych wykazywanych w deklaracjach VAT i ewidencjach zakupu i sprzedaży VAT.

¹²⁷ Informacja o wynikach kontroli *Opodatkowanie transakcji wewnątrzspółnotowych podatkiem od towarów i usług oraz egzekwowanie zaległości w VAT*, Nr ewid. 16/2010/P09023/KBF, Warszawa kwiecień 2010 r. Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2009 r., str. 6.

¹²⁸ Informacja o wynikach kontroli *Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne*, Nr ewid. 24/2016/P/15/011/KBF, Warszawa kwiecień 2016 str. 9.

¹²⁹ Wprowadzony ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 768, ze zm.) oraz ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948, ze zm.).

¹³⁰ Wyniki kontroli P/18/009 Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej w Ministerstwie Finansów. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. str. 6.

Znikome było wykorzystanie JPK_VAT w II półroczu 2016 r.¹³¹, tj. w pierwszych miesiącach, w których dla dużych przedsiębiorców prowadzących ewidencję przy użyciu programów komputerowych powstał obowiązek przekazywania jednolitego pliku kontrolnego dla ewidencji zakupu i sprzedaży VAT, bez wezwania organu podatkowego. Wprowadzony on został ustawą z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw¹³². Stopień wykorzystania JPK_VAT zwiększył się w kolejnych latach.

Rok 2018 był pierwszym, w którym wszyscy podatnicy VAT zostali objęci obowiązkiem przekazywania informacji o prowadzonej ewidencji na potrzeby podatku VAT w postaci jednolitego pliku kontrolnego. Ministerstwo Finansów poddało analizie dane o 7,5 mld faktur ujętych w przekazanych przez podatników JPK_VAT (w 2017 r. prawie 4,0 mld faktur). Zidentyfikowano 593,0 tys. faktur wystawionych przez podmioty niezarejestrowane dla celów podatku VAT, podmioty które nie złożyły deklaracji VAT lub w deklaracji VAT wykazały zerowe obroty (w 2017 r. 152,7 tys. takich faktur). Ministerstwo Finansów wysłało do podatników prawie trzynaście razy więcej niż w roku poprzednim powiadomień o możliwych nieprawidłowościach, głównie w formie SMS lub wiadomości e-mail. Informacje pochodzące z plików o składnikach majątku zobowiązanych, w postaci wierzytelności u oznaczonego kontrahenta, wykorzystywane były przez naczelników urzędów skarbowych do zastosowania środka egzekucyjnego (zabezpieczającego) celem przymusowego zaspokojenia (zabezpieczenia) zaległości podatkowej. Z wykorzystaniem modułu „Wierzytelności”, informacje z JPK_VAT pozwoliły na wyegzekwowanie w 2017 r. zaległości na kwotę 197,2 mln zł, a w 2018 r. na kwotę 475,6 mln zł.

Służby skarbowe w niewielkim zakresie wykorzystywały jednolite pliki kontrolne przekazywane na żądanie. Prawo do żądania przez organy podatkowe od przedsiębiorców, w zakresie całości lub części ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych, w przypadku prowadzenia ksiąg podatkowych przy użyciu programów komputerowych, wprowadzone zostało ustawą z dnia 10 września 2015 r.¹³³, dla dużych przedsiębiorców od 1 lipca 2016 r., a od 1 lipca 2018 r. dla pozostałych przedsiębiorców prowadzących księgi rachunkowe przy użyciu programów komputerowych. W okresie od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r., w którym obowiązek przedłożenia ewidencji w formie plików JPK obowiązywał dużych przedsiębiorców, służby skarbowe przeprowadziły z ich wykorzystaniem: 242 kontrole podatkowe, 17 kontroli celno-skarbowych, 71 czynności sprawdzających i 5 postępowań kontrolnych w trybie ustawy o kontroli skarbowej. Ministerstwo Finansów dopiero w sierpniu 2018 r. opracowało zlecenie budowy rozwiązania zapewniającego dostęp pracowników prowadzących działania kontrolne do plików przekazanych przez podatników na ich żądanie za pomocą środków komunikacji elektronicznej, chociaż przygotowania do wprowadzenia JPK na żądanie prowadzone były od 2012 r., a pierwsza grupa podmiotów zobowiązana została do udostępniania plików JPK od połowy 2016 r. Do czasu udostępnienia systemu przyjmującego pliki JPK (inne niż JPK_VAT), mogli oni w toku kontroli korzystać jedynie z plików JPK na żądanie przekazywanych przez podatników na informatycznych nośnikach danych.

Działania analityczne, czynności sprawdzające oraz kontrole przeprowadzane przez służby podległe Ministrowi Finansów koncentrowały się podobnie jak w roku poprzednim na weryfikacji prawidłowości rozliczeń podatku od towarów i usług.

¹³¹ Wyniki kontroli P/18/077 *Wykorzystanie jednolitego pliku kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych* – w Ministerstwie Finansów. Kontrolą objęto okres od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. str. 9.

¹³² Dz.U. poz. 846, ze zm.

¹³³ Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1649, ze zm.).

Urzędy skarbowe w 2018 r. przeprowadziły 23,0 tys. kontroli podatkowych (w 2017 r. 27,2 tys.), z których 88,9% zakończyło się wykryciem nieprawidłowości (w 2017 r. wskaźnik ten wyniósł 86,1%, w 2016 r. 84,4%). Spadkowi liczby kontroli towarzyszył wzrost, z 2.382,7 tys. w 2017 r. do 2.443,2 tys. w 2018 r., liczby czynności sprawdzających. Wzrosła także kwota ustaleń w toku czynności sprawdzających. W 2017 r. ustalenia wyniosły 1.103,0 mln zł, a w 2018 r. dwa razy więcej, tj. 2.307,8 mln zł.

Urzędy skarbowe kontrolami podatkowymi objęły 81,3 tys. okresów rozliczeniowych VAT, tj. mniej niż w 2017 r. (95,1 tys.), stwierdzając nieprawidłowości na kwotę 5.483,1 mln zł, tj. o 8,8% wyższą niż w 2017 r. Wzrosła o 13,0%, natomiast liczba czynności sprawdzających. W 2018 r., w efekcie przeprowadzenia 798,0 tys. czynności sprawdzających prawidłowość rozliczeń VAT ujawniono nieprawidłowości na kwotę 1.359,6 mln zł, to jest prawie trzykrotnie wyższą niż w 2017 r. Świadczy to o poprawie skuteczności prowadzonych czynności sprawdzających, w trakcie których w coraz większym zakresie wykorzystywane były nowe narzędzia analityczne oparte na danych z przedkładanych przez podatników plików JPK_VAT oraz danych o transakcjach na rachunkach firm udostępnianych przez instytucje finansowe.

W 2018 r. urzędy celno-skarbowe przeprowadziły 3.066 kontroli, tj. o 1.271 mniej niż w 2017 r. Zmniejszyła się także liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości – o 1.024, a także kwota nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli – o 3.459 mln zł. Przy mniejszej liczbie kontroli wzrósł z 84,2% do 85,7% odsetek kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości. Działania administracji skarbowej koncentrowały się na kontrolach podmiotów o wysokim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości.

W 2018 r. poprawie uległ wskaźnik realizacji podatków, liczony jako relacja wpływów bieżących (pomniejszonych o nadpłaty wymagalne) do sumy zaległości bieżących wymagalnych i wpływów bieżących (pomniejszonych o nadpłaty wymagalne) dla VAT, CIT, PIT i akcyzy – z 94,0% w 2015 r., 93,8% w 2016 r. oraz 95,8% w 2017 r. do 97,5% w 2018 r. Natomiast niska była ściągalność zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Wskaźnik realizacji tych zaległości, liczony jako relacja wpływów na poczet zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych dla podatków VAT, CIT, PIT i akcyzy obniżył się do 4,0%. W 2015 r. relacja ta wyniosła 7,2%, w 2016 r. 7,7% oraz 4,6% w 2017 r.

Realizowane w latach 2016-2018 przedsięwzięcia dowodzą, że Minister Finansów konsekwentnie wdrażał rozwiązania mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego oraz jego uodpornienie na oszustwa podatkowe. Wprowadzone w tym okresie zmiany były zbieżne z wnioskami i propozycjami przedstawianymi od kilku lat także przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Odnotowany wzrost dochodów podatkowych, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie oznacza wyeliminowania wszystkich ryzyk związanych z realizacją tych dochodów. Wdrożone zmiany, ich skuteczność oraz konieczność ewentualnego wdrażania kolejnych rozwiązań – powinny być przedmiotem stałego monitorowania ze strony Ministra Finansów.

1.1.3. Należności podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2018 r. wyniosły 140.538,6 mln zł i były o 10,4% wyższe niż na koniec roku poprzedniego. Należności podatkowe wyniosły 111.794,6 mln zł, a należności niepodatkowe – 28.744,0 mln zł.

Należności pozostałe do zapłaty z tytułu dochodów podatkowych były o 9.369,9 mln zł wyższe niż w 2017 r. Tempo przyrostu tych należności zmniejszyło się z 20,3% w 2017 r. do 9,1%. Istotnemu obniżeniu – z 5,5% w 2017 r. do 2,7% uległa także relacja przyrostu należności podatkowych pozo-

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

stałych do zapłaty do zrealizowanych dochodów podatkowych. W 2015 r. relacja ta wyniosła 7,5%, a w 2016 r. 7,6%.

W kwocie należności podatkowych pozostających do zapłaty 90,4% stanowiły zaległości (101.087,8 mln zł). Tempo ich przyrostu było nieznacznie szybsze niż należności i wyniosło 9,5% wobec 9,1%. Zmniejszyła się natomiast z 29,3% w 2017 r. do 28,9% w 2018 r. relacja kwoty zaległych podatków do kwoty dochodów podatkowych.

Tabela 23. Zaległości we wpływach z tytułu podatków i innych dochodów budżetu państwa w latach 2015–2018 według stanu na 31 grudnia

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	5:4	2015	2018
	mln zł					Struktura	
						%	
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, z tytułu	76.907,8	96.925,7	114.556,6	125.787,0	109,8	100	100
podatków, w tym:	58.990,3	76.776,4	92.359,5	101.087,8	109,5	76,7	80,4
VAT	42.555,8	59.679,2	74.027,6	82.087,2	110,9	55,3	65,3
Akcyza	8.057,8	7.712,0	8.609,4	8.628,3	100,2	10,5	6,9
CIT	2.129,3	2.807,7	2.921,9	3.495,4	119,6	2,8	2,8
PIT	6.157,6	6.486,5	6.693,6	6.797,8	101,6	8,0	5,4
pozostałych dochodów, w tym:	17.917,5	20.149,3	22.197,1	24.699,2	111,3	23,3	19,6
realizacja zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego	9.100,9	10.213,8	11.433,7	12.393,0	108,4	11,8	9,9
odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	2.533,2	2.820,7	2.438,3	2.729,4	111,9	3,3	2,2
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób fizycznych	1.237,6	1.426,3	1.511,7	1.594,3	105,5	1,6	1,3
wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji	765,2	655,7	670,8	540,3	80,5	1,0	0,4
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	563,7	625,6	714,9	1.121,6	156,9	0,7	0,9
cło	278,8	276,1	255,7	213,0	83,3	0,4	0,2

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W strukturze zaległości podatkowych sukcesywnie wzrastał udział zaległości w podatku VAT – z 72,1% w 2015 r., 77,7% w 2016 r. i 80,2% w 2017 r. do 81,2% w 2018 r. Zaległości netto w VAT na koniec 2018 r. wyniosły 82.087,2 mln zł i były wyższe niż rok wcześniej o 8.059,5 mln zł. Na wielkość należności pozostających do zapłaty (i zaległości) w istotny sposób oddziaływały decyzje wydane po kontrolach rozliczeń VAT, w tym na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług (przepis ten nakłada na podmiot wystawiający fakturę obowiązek zapłaty wykazanego w niej podatku, także w przypadku wystawienia faktury fikcyjnej). Należności z tytułu decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług dotyczące w dużej części podmiotów uczestniczących w karuzelach podatkowych na koniec 2018 r. wyniosły 49.342,5 mln zł i były wyższe o 2.704,6 mln zł (o 5,8%) niż na koniec 2017 r. Zaległości te były trudno ściągalne. Wpłaty zrealizowane w 2018 r. na poczet należności wynikających z decyzji wydanych na podstawie tego artykułu

wyniosły 257,8 mln zł i stanowiły 0,5% kwoty średniego (na początek i koniec roku) stanu należności pozostałych do zapłaty, w 2017 r. było to 229,8 mln zł i 0,6%.

Powiększyła się liczba dłużników posiadających zaległości we wpłatach należności wobec budżetu państwa powyżej jednego miliona złotych – z 11.727 na koniec 2017 r. do 12.505 na koniec 2018 r., a kwota zobowiązań wymagalnych w tej grupie dłużników wzrosła o 8.221,4 mln zł (z 71.824,4 mln zł do 80.045,8 mln zł). Na koniec 2018 r. zobowiązania wymagalne największych dłużników stanowiły 79,2% zaległości netto (w 2017 r. 77,8%).

Z kwoty 111.794,6 mln zł niezapłaconych na koniec 2018 r. zobowiązań podatkowych, należności w kwocie 8.407,8 mln zł (7,5%) były rozłożone na raty lub miały odroczone termin płatności, wynikały z decyzji, których wykonanie zostało wstrzymane w związku z wniesieniem skargi do sądów administracyjnych, były objęte postępowaniem ugodowym lub układowym, postępowaniem upadłościowym oraz egzekucją sądową. Odsetek takich należności obniżył się, w 2016 r. wynosił 8,8%, a w 2017 r. – 7,7%.

Organy egzekucyjne w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 4.229,5 mln zł, tj. o 13,3% (o 497,9 mln zł) więcej niż w roku poprzednim. Wskaźnik skuteczności egzekucji, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi, wzrósł z 39,4% do 41,9%. Na koniec 2018 r. kwota objęta tytułami wykonawczymi wyniosła 10.104,7 mln zł i była o 631,1 mln zł większa niż na koniec 2017 r. Relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do ogólnej kwoty zaległości podatkowych na koniec roku wyniosła 4,2% wobec 4,0% w 2017 r.

Od największych dłużników organy egzekucyjne wyegzekwowały w 2018 r. kwotę 354,0 mln zł, tj. 0,4% nieuregulowanych na koniec 2018 r. należności (rok wcześniej 420,4 mln zł). Kwoty wyegzekwowane w tym trybie od pozostałych dłużników stanowiły 24,9% stanu ich należności (wymagalnych i niewymagalnych) na koniec roku.

Z powodu bezskutecznej egzekucji organy egzekucyjne w 2018 r. umorzyły postępowania egzekucyjne w stosunku do zaległości na kwotę 13.143,0 mln zł (w 2017 r. na kwotę 16.283,8 mln zł).

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych, liczony jako relacja liczby tytułów wykonawczych zrealizowanych w okresie sprawozdawczym do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia w okresie sprawozdawczym, pozostał na niezmiennym poziomie (w stosunku do roku poprzedniego) 55,0%.

Znacznie wzrosła, o 76,6%, kwota należności (podatkowych i niepodatkowych) odpisanych z powodu przedawnienia. W 2017 r. odpisane przedawnione należności wyniosły 2.979,9 mln zł, w 2018 r. 5.262,8 mln zł.

Zmniejszyła się liczba wydanych decyzji umorzeniowych przy jednoczesnym wzroście o 298,7 mln zł kwot udzielonych ulg w porównaniu do 2017 r. Kwota umorzeń we wszystkich rodzajach należności podatkowych w 2018 r. wyniosła 444,5 mln zł, w tym z urzędu umorzono 422,5 mln zł. Najwięcej umorzeń (92,1%) dotyczyło podatku od towarów i usług – 408,8 mln zł.

Dochody podatkowe brutto¹³⁴ i cło wyniosły 414.343,9 mln zł i były o 11,4% wyższe niż w roku 2017. Na funkcjonowanie Ministerstwa Finansów, izb administracji skarbowej z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Krajowej Szkoły Skarbowości i Krajowej Informacji Skarbowej

¹³⁴ 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 kopalni oraz podatków zniesionych.

wydatkowano 6.558,6 mln zł, tj. o 0,8% mniej niż w 2017 r., a o 9,6% więcej niż w 2015 r. oraz o 4,1% więcej niż w 2016¹³⁵. W 2018 r. wydatki na sfinansowanie działalności tych jednostek stanowiły 1,58% zrealizowanych dochodów brutto. Wskaźnik ten był o 0,20 punktu procentowego niższy od osiągniętego w 2017 r. oraz o 0,36 punktu procentowego od osiągniętego w latach 2015–2016.

1.2. Dochody budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2018 zaplanowano dochody budżetu środków europejskich w kwocie 64.782,8 mln zł, w tym 41.671,3 mln zł w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych oraz 20.166,1 mln zł z tytułu realizacji zadań Wspólnej Polityki Rolnej obejmujących dopłaty bezpośrednie i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Planowane dochody budżetu środków europejskich obejmowały także środki na realizację zadań w ramach:

- Instrumentu „Łącząc Europę” wspierającego inwestycje dotyczące budowy i modernizacji infrastruktury w dziedzinie transportu, energetyki i telekomunikacji,
- Programów Operacyjnych Rybactwo i Morze 2014–2020 oraz Pomoc Żywnościowa 2014–2020,
- Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) 2009–2014 i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) 2009–2014.

Planując dochody w zakresie Perspektywy Finansowej 2014–2020 uwzględniono przewidywaną kwotę wpływów z Komisji Europejskiej, w tym 39.937,0 mln zł z tytułu refundacji wydatków oraz 2.392,5 mln zł w ramach zaliczki rocznej dla poszczególnych programów operacyjnych. Kwota wpływów środków europejskich z tytułu realizacji WPR, w tym na dopłaty bezpośrednie została zaplanowana na podstawie wielkości przekazanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zrealizowane dochody budżetu środków europejskich wyniosły 63.328,2 mln zł, stanowiły one 97,8% planu określonego w ustawie budżetowej i były o 33,1% wyższe niż w 2017 r.

Dochody z tytułu krajowych programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2014–2020 zrealizowano w kwocie 19.236,4 mln zł (80,2% planu). Dochody z realizacji zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 17.809,4 mln zł, tj. 88,3% planu. Przekazanie środków na rachunek budżetu środków europejskich jest przede wszystkim uzależnione od zapotrzebowania na środki, wynikającego z realizacji wydatków. Niższe od planowanego wykonanie dochodów wynikało z niższego od zakładanego wykonania wydatków zgłoszonych przez dysponentów na etapie planowania ustawy budżetowej na rok 2018, a także z potrzeby przekazania w trakcie roku z budżetu państwa środków w łącznej kwocie 8.085,0 mln zł na realizację wydatków Perspektywy Finansowej 2014–2020.

¹³⁵ W analizie uwzględniono wydatki części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w rozdziałach: *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości, Działalność Krajowej Informacji Skarbowej, Pozostała działalność* (oraz analogiczne rozdziały funkcjonujące przed utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej). Do obliczeń przyjęto 100% wydatków w wymienionych rozdziałach ze względu na brak możliwości wyodrębnienia wydatków związanych z poborem podatków i ceł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 24. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2017–2018

Wyszczególnienie	2017	2018		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
	1	mln zł			%
	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	47.591,4	64.782,8	63.328,2	133,1	97,8
Krajowe Programy Operacyjne 2014–2020:	17.988,6	23.980,6	19.236,4	106,9	80,2
PO Infrastruktura i Środowisko	11.648,2	15.107,3	11.100,9	95,3	73,5
PO Inteligentny Rozwój	2.075,7	3.513,9	2.784,6	134,1	79,2
PO Wiedza Edukacja Rozwój	2.162,7	2.376,0	2.321,7	107,4	97,7
PO Polska Wschodnia	1.027,9	1.151,2	1.485,1	144,5	129,0
PO Polska Cyfrowa	1.074,1	1.832,2	1.544,2	143,8	84,3
Regionalne Programy Operacyjne	10.504,3	17.690,7	17.120,6	163,0	96,8
PO Rybactwo i Morze 2014–2020	101,9	372,2	313,2	307,3	84,1
PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020	274,7	286,1	313,7	114,2	109,7
Instrument „Łącząc Europę”	1.250,6	2.272,6	2.460,0	196,7	108,2
Programy Narodowej Strategii Spójności 2007–2013:	298,2	-	5.923,5	1.986,6	x
Krajowe Programy Operacyjne:	292,7	-	5.919,9	2.022,3	x
PO Infrastruktura i Środowisko	289,5	-	3.036,5	1.048,9	x
PO Innowacyjna Gospodarka	2,0	-	0,0	0,2	x
PO Rozwój Polski Wschodniej	1,1	-	335,2	x	x
PO Kapitał Ludzki	0,2	-	2.548,1	x	x
Regionalne Programy Operacyjne	5,4	-	3,6	65,7	x
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	158,0	-	151,2	95,6	x
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014	303,7	14,6	0,3	0,1	1,9
Wspólna Polityka Rolna, w tym:	16.711,4	20.166,1	17.809,4	106,6	88,3
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020	2.372,7	5.042,1	3.660,7	154,3	72,6

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2018 r. uzyskano nieplanowane dochody z programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2007–2013 w kwocie 5.923,5 mln zł oraz w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w kwocie 151,2 mln zł. Wynikały one głównie z operacji dokonanych w ramach rozliczenia deficytu zaciągniętego na pokrycie wydatków Perspektywy Finansowej 2007–2013. Po poprzednich kontrolach wykonania budżetu państwa, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o opracowanie zasad uregulowania narastających od 2010 r. rozliczeń budżetu środków europejskich z budżetem państwa dla programów operacyjnych i mechanizmów finansowych. W 2018 r. przyjęto w Ministerstwie Finansów procedurę rozliczenia deficytu zaciągniętego na pokrycie wydatków Perspektywy Finansowej 2007–2013, regulującą zasady rozliczania budżetu środków europejskich wobec budżetu państwa dla pięciu krajowych i 16 regionalnych programów operacyjnych oraz dla mechanizmów finansowych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W latach 2015–2018 zrealizowano dochody budżetu środków europejskich w łącznej wysokości 214.447,5 mln zł, co pozwoliło na sfinansowanie 91,5% poniesionych w tych latach wydatków budżetu środków europejskich (234.251,1 mln zł). W poszczególnych latach relacja ta wynosiła od 75,6% w roku 2016 do 99,1% w roku 2017. W 2018 r. z uzyskanych wpływów sfinansowano 94,7% wydatków, podobnie jak w 2015 r. (95,2%).

Tabela 25. Dochody, wydatki i udział dochodów w finansowaniu wydatków budżetu środków europejskich w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018
Dochody budżetu środków europejskich (mln zł)	64.463,7	39.064,2	47.591,4	63.328,2
Wydatki budżetu środków europejskich (mln zł)	67.695,4	51.700,7	48.002,2	66.852,8
Udział dochodów w finansowaniu wydatków (%)	95,2	75,6	99,1	94,7

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

W 2018 r. kontynuowany był trwający od 2016 r. sukcesywny wzrost dochodów budżetu środków europejskich. Były one wyższe o 33,1% niż w 2017 r. oraz o 62,1% niż dwa lata wcześniej. W porównaniu do roku 2015, dochody były niższe o 1,8%.

Tabela 26. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018
	mln zł			
OGÓŁEM, z tego:	64.463,7	39.064,2	47.591,4	63.328,2
Krajowe Programy Operacyjne 2014–2020	2.028,3	10.067,7	17.988,6	19.236,4
Regionalne Programy Operacyjne 2014–2020	61,4	3.494,9	10.504,3	17.120,6
PO Rybactwo i Morze 2014–2020	-	1,9	101,9	313,2
PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020	-	168,3	274,7	313,7
Instrument „Łącząc Europę”	-	46,6	1.250,6	2.460,0
Programy Narodowej Strategii Spójności 2007–2013:	39.953,5	5.070,6	298,2	5.923,5
Krajowe Programy Operacyjne	31.093,1	2.379,4	292,7	5.919,9
Regionalne Programy Operacyjne	8.860,4	2.691,2	5,4	3,6
PO Ryby 2007–2013	246,1	36,6	-	-
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014	667,8	442,8	303,7	0,3
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	276,6	358,5	158,0	151,2
Granty Europejskiego Funduszu Społecznego	0,3	-	-	-
Wspólna Polityka Rolna	21.229,7	19.376,3	16.711,4	17.809,4

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2018 r., podobnie jak w roku poprzednim, w strukturze dochodów budżetu środków europejskich dominowały dochody zrealizowane w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2014–2020 (57,4%) oraz Wspólnej Polityki Rolnej (28,1%).

Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych. W 2018 r. z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły do Polski środki w wysokości 15.758,9 mln euro. Na koniec 2018 r. w dyspozycji Ministra Finansów pozostawały środki w kwocie ponad 3,0 mld euro. W 2018 r. analogicznie jak w latach ubiegłych środki europejskie stawały się dochodami budżetu środków europejskich po ich przekazaniu na rachunek części *Dochody budżetu środków europejskich*, a nie w momencie ich wpływu do Polski. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje, w związku z powyższym, uwagę, że celowe jest wprowadzenie zmian w funkcjonującym systemie dochodów budżetu środków europejskich, zmierzających do tego, aby – zgodnie z zasadą kasowej ewidencji operacji budżetowych – środki, które wpłynęły do Polski były już z datą ich wpływu – zaliczane do dochodów budżetu środków europejskich.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- **Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 457,3 mld zł.**
- **Wydatki wzrosły we wszystkich grupach rodzajowych, poza wydatkami na obsługę długu Skarbu Państwa.**
- **Dotacje i subwencje na zadania bieżące i majątkowe stanowiły ponad 60% wydatków i w przeciągu czterech lat wzrosły o 17%.**
- **Ponad połowa wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich została wykonana w czterech działach klasyfikacji budżetowej.**
- **W 2018 r. w ramach zadań polityki społecznej, w tym wsparcia rodziny, realizowanych było ponad 11% wydatków.**
- **Wydatki na realizację Regionalnych Programów Operacyjnych wzrosły o ponad 94%.**
- **Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 66,9 mld zł, tj. 83,3% wielkości określonej w ustawie budżetowej i były wyższe o 39,3% niż w 2017 r.**
- **Na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych przeznaczono 66,1%, a na realizację Wspólnej Polityki Rolnej 29,0% wydatków budżetu środków europejskich.**
- **Blisko 80% wydatków budżetu środków europejskich zrealizowano w trzech działach klasyfikacji budżetowej, tj. *Rolnictwo i łowiectwo, Różne rozliczenia oraz Transport i łączność*.**

Ustawa budżetowa na 2018 r. przewidywała, że wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosą w sumie 477,4 mld zł, czyli o 22,8 mld zł więcej niż planowano rok wcześniej. Faktyczne wydatki wyniosły 457,3 mld zł (95,8% planu) i były o 33,5 mld zł wyższe niż wykonanie roku poprzedniego. Wydatki budżetu państwa stanowiły 390,5 mld zł (w tym wydatki, które w 2018 r. nie wygasły z końcem roku budżetowego w kwocie 5,1 mld zł), a wydatki budżetu środków europejskich – 66,9 mld zł.

2.1. Struktura wydatków

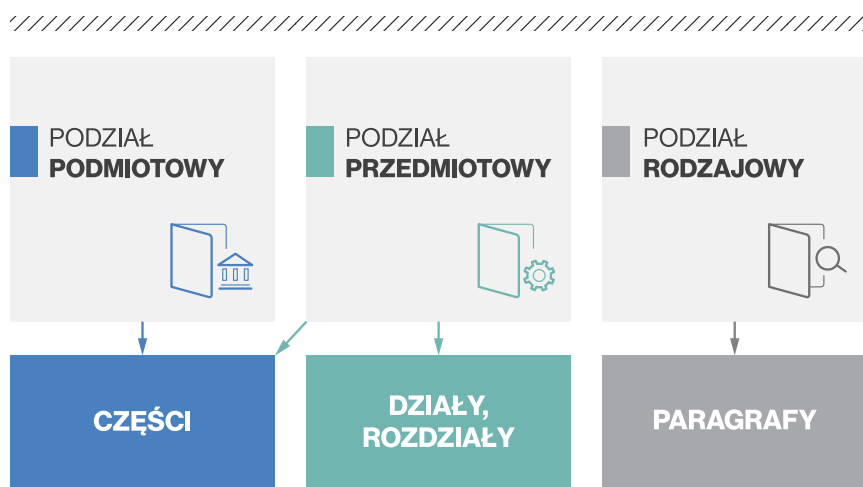
W 2018 r. podobnie jak w latach ubiegłych ponad połowę wydatków stanowiły transfery, oznacza to, że środki zgromadzone w budżecie państwa i budżecie środków europejskich w większości służą zasilaniu jednostek sektora finansów publicznych innych niż państwowe jednostki budżetowe.

Wydatki budżetowe w 2018 r. realizowane były w 153 częściach budżetowych, w tym w 16 województwach, 49 samorządowych kolegiach odwoławczych i 11 częściach odpowiadających sądom apelacyjnym. Na koniec 2018 r. funkcjonowało 2.467 państwowych jednostek budżetowych. Największa liczba jednostek funkcjonowała w ramach części *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (295 jednostek), *Sądy powszechne* (274 jednostek), *Sprawiedliwość* (175 jednostek), *Sprawy zagraniczne* (166 jednostek) oraz *Obrona narodowa* (97 jednostek).

Wydatki budżetu państwa przypisano do części budżetowych w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej. W załączniku nr 4 przyporządkowano natomiast wydatki budżetu środków europejskich do części budżetowych w podziale na działy i programy operacyjne.

Infografika 22. Schemat klasyfikacji budżetowej

KLASYFIKACJA BUDŻETOWA

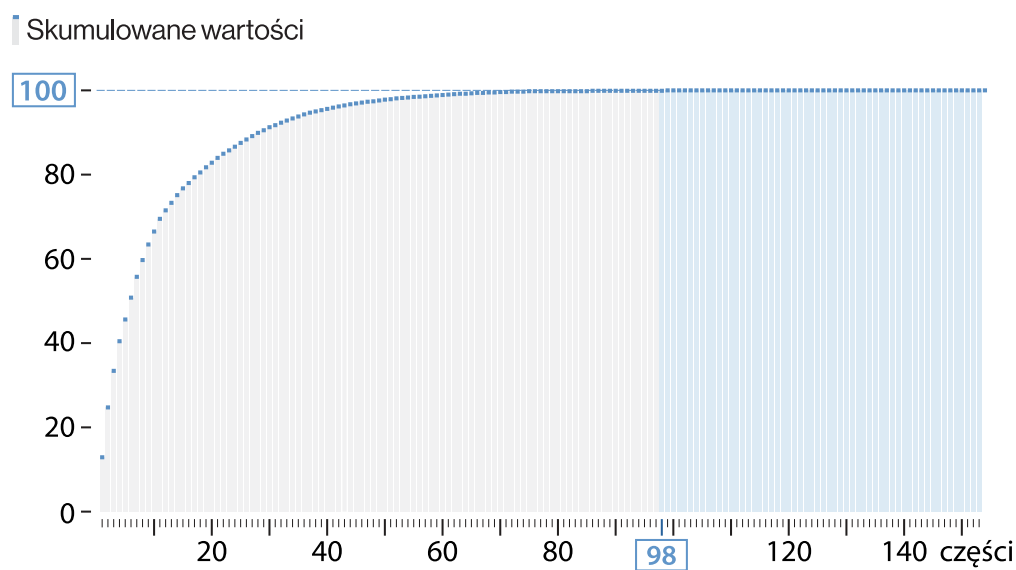


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Podobnie jak w latach ubiegłych wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich rozłożone były nierównomiernie w poszczególnych częściach budżetowych. Ponad 90% wydatków zrealizowano w 29 częściach (w tym w 11 województwach), podczas gdy w 40 częściach (w tym w 16 województwach) zrealizowano już ponad 95% wydatków. Jednocześnie niecałe 1% wydatków realizowany był w 89 częściach, w tym w 67 częściach wydatki nie przekroczyły 50 mln zł. Tym samym ocena wykonania budżetu zdeterminowana jest oceną wydatków w blisko ¼ części budżetowych.

Wykonane w 2018 r. w części *Najwyższa Izba Kontroli* wydatki wyniosły 281,8 mln zł i stanowiły 99,9% planu. W strukturze wydatków dominującą pozycję stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych (94,5%) i wydatki majątkowe (5,4%). Na wydatki osobowe wraz ze składnikami pochodnymi od wynagrodzeń zostało przeznaczony 80,5% budżetu Najwyższej Izby Kontroli, a na podróże służbowe 2,1%. Wydatki Najwyższej Izby Kontroli ogółem wzrosły o 1,5% w odniesieniu do roku ubiegłego, w tym wydatki osobowe wraz ze składnikami pochodnymi od wynagrodzeń zwiększyły się o 0,1%, a wydatki majątkowe zmniejszyły się o 5,5%.

Infografika 23. Koncentracja wydatków w częściach budżetowych w 2018 r.



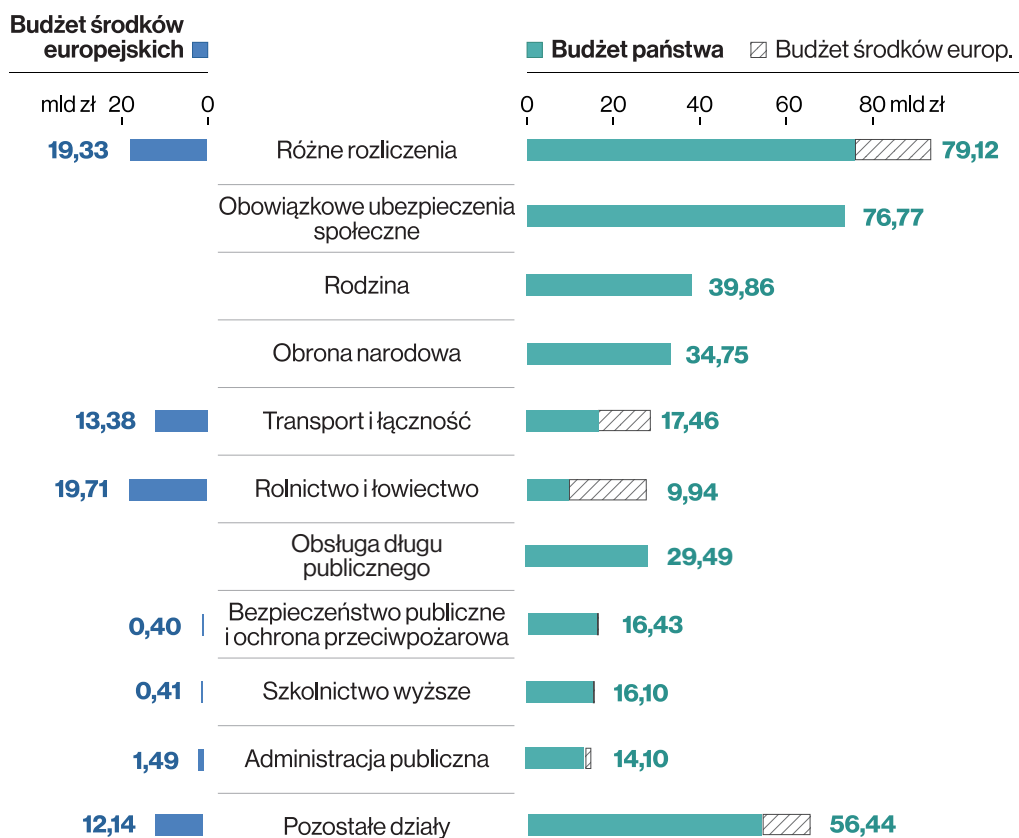
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W porównaniu do roku ubiegłego nie uległa zmianie liczba działów klasyfikacji budżetowej (34) w których realizowano wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Ponad 54% wszystkich wydatków zrealizowano w czterech działach tj. *Różne rozliczenia, Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, Rodzina oraz Obrona narodowa*.

Po uwzględnieniu wydatków wykonanych w działach *Transport i łączność, Rolnictwo i łowiectwo, Obsługa długu publicznego oraz Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* otrzymamy 78% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskiej, a dodając dwa kolejne *Szkolnictwo wyższe i Administracja publiczna* ponad 85%. Na pozostałe 24 działy przypadało łącznie niespełna 15% wydatków. W 12 działach wydatki nie przekroczyły 1 mld zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 24. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2018 r. według działów klasyfikacji budżetowej



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

Od wielu lat największe wydatki w budżecie państwa i budżecie środków europejskich klasyfikowane są w dziale *Różne rozliczenia*. W 2018 r. wydatki w dziale tym wyniosły 98,4 mld zł i były większe o 15,5 mld zł od poniesionych w roku ubiegłym (o 18,7%). Tak znaczny wzrost wydatków związany był głównie z realizacją wydatków na regionalne programy operacyjne, wzrostem subwencji ogólnej oraz wyższą niż w roku 2017 wpłatą do budżetu Unii Europejskiej przeznaczoną na uzupełnienie niepokrytych potrzeb budżetowych.

Drugim w kolejności działem pod względem realizowanych wydatków był dział *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, w którym w roku 2018 wydatkowano 76,8 mld zł, z przeznaczeniem głównie na dotacje dla Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz na świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego wypłacane bezpośrednio z budżetu państwa. W porównaniu do roku ubiegłego odnotowano spadek wydatków w dziale o 1,6 mld zł (o 2,0%), który wynikał z utrzymującej się dobrej sytuacji na rynku pracy i w konsekwencji wpłynął na niższe zapotrzebowanie na dotacje z budżetu państwa przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

Kolejnym pod względem wielkości wykonanych wydatków był dział *Rodzina*. Wykonane w 2018 r. wydatki wyniosły 39,9 mld zł i przeznaczono je głównie na dotacje celowe na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconym samorządom. Dział *Rodzina* obejmuje przede wszystkim świadczenia związane z realizacją programu *Rodzina 500 plus*, na które wydatki, w porównaniu do roku ubiegłego, spadły o 4,2% do kwoty 22,8 mld zł. W dziale tym ujmuje

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

się również inne wydatki związane z wspieraniem rodziny, w tym wydatki na program *Dobry start* (1,4 mld zł), które w analizowanym okresie wystąpiły po raz pierwszy.

Czwarte miejsce pod względem wielkości wydatków zajmuje dział *Obrona narodowa*, w którym na realizację zadań w 2018 r. przeznaczono 34,8 mld zł. W porównaniu do roku 2017 wydatki w tym dziale wzrosły o 5,0 mld zł, tj. o 16,8%, na co największy wpływ miał wzrost wydatków majątkowych o ponad 31% (o 3,1 mld zł) oraz wydatków bieżących jednostek budżetowych o ponad 9% (o 1,7 mld zł).

Tabela 27. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2015–2018 według działów klasyfikacji budżetowej

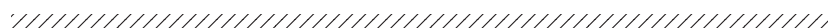
Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018		
	Budżet państwa i budżet środków europejskich				Budżet państwa	Budżet środków europejskich
	mld zł				%	
OGÓŁEM	399,4	412,5	423,8	457,3	85,4	14,6
Różne rozliczenia, z tego:	81,3	80,3	82,9	98,4	80,4	19,6
Subwencja ogólna dla jst	51,3	53,0	54,3	56,4	100	0
Rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej	18,2	19,2	15,7	18,7	100	0
Regionalne Programy Operacyjne	9,8	7,1	10,6	20,6	6,3	93,7
Pozostałe	2,1	1,0	2,3	2,7	100	0
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	82,1	84,6	78,3	76,8	100	0
Rodzina	(-)	(-)	39,3	39,9	100	0
Obrona narodowa	29,4	28,3	29,8	34,8	100	0
Transport i łączność	25,4	23,9	24,6	30,8	56,6	43,4
Rolnictwo i łowiectwo	32,5	30,5	24,3	29,7	33,5	66,5
Obsługa długu publicznego	29,2	32,1	29,6	29,5	100	0
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	14,3	14,3	16,1	16,8	97,6	2,4
Szkolnictwo wyższe	16,3	15,7	16,0	16,5	97,5	2,5
Administracja publiczna	14,0	13,9	15,6	15,6	90,4	9,6
Wymiar sprawiedliwości	11,1	11,5	12,2	12,7	98,6	1,4
Ochrona zdrowia	7,8	8,5	10,1	11,7	91,3	8,7
Nauka	7,8	6,1	6,8	8,4	78,5	21,5
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	4,7	6,6	6,3	6,2	75,6	24,4
Pomoc społeczna	14,7	34,2	4,7	4,6	99,8	0,2
Oświata i wychowanie	4,1	3,9	4,2	4,4	87,5	12,5
Przetwórstwo przemysłowe	7,1	3,4	4,8	4,3	19,5	80,5
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1,0	2,1	1,5	4,2	38,4	61,6
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2,3	2,7	3,5	2,8	83,6	16,4
Pozostałe działy	14,4	10,8	10,1	9,3	85,4	14,6

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

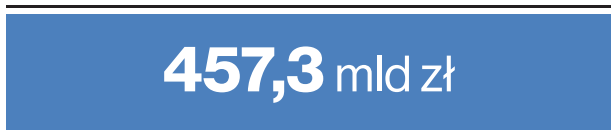
Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 7,9% wyższe od wydatków poniesionych rok wcześniej, a wynikało to ze wzrostu wydatków budżetu państwa o 3,9% oraz wydatków budżetu środków europejskich o 39,3%.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wykonane w 2018 r. były realnie o 14,5% wyższe od wydatków poniesionych w 2015 r. Dla porównania w tym samym okresie PKB liczony w cenach stałych wzrósł o 13,7%.

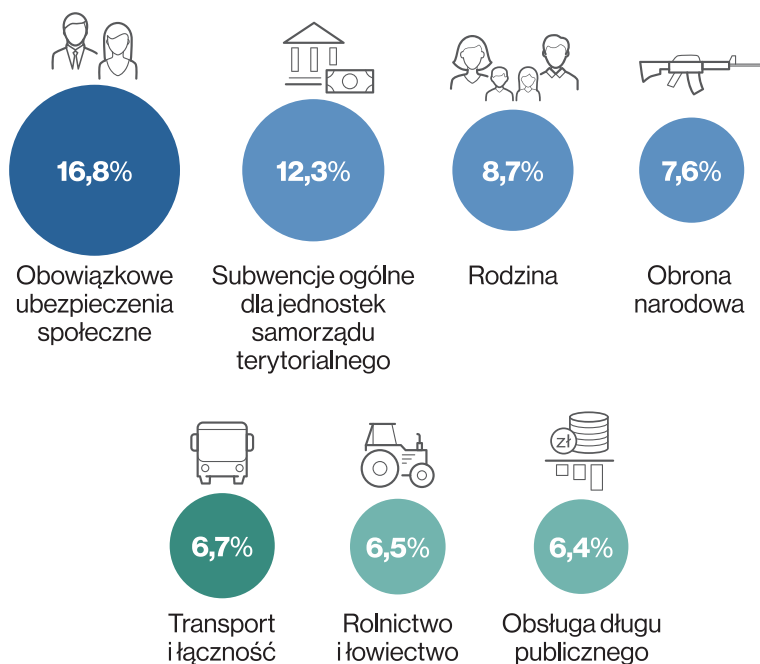
Infografika 25. Największe pozycje wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2018 r.



WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W 2018 r.



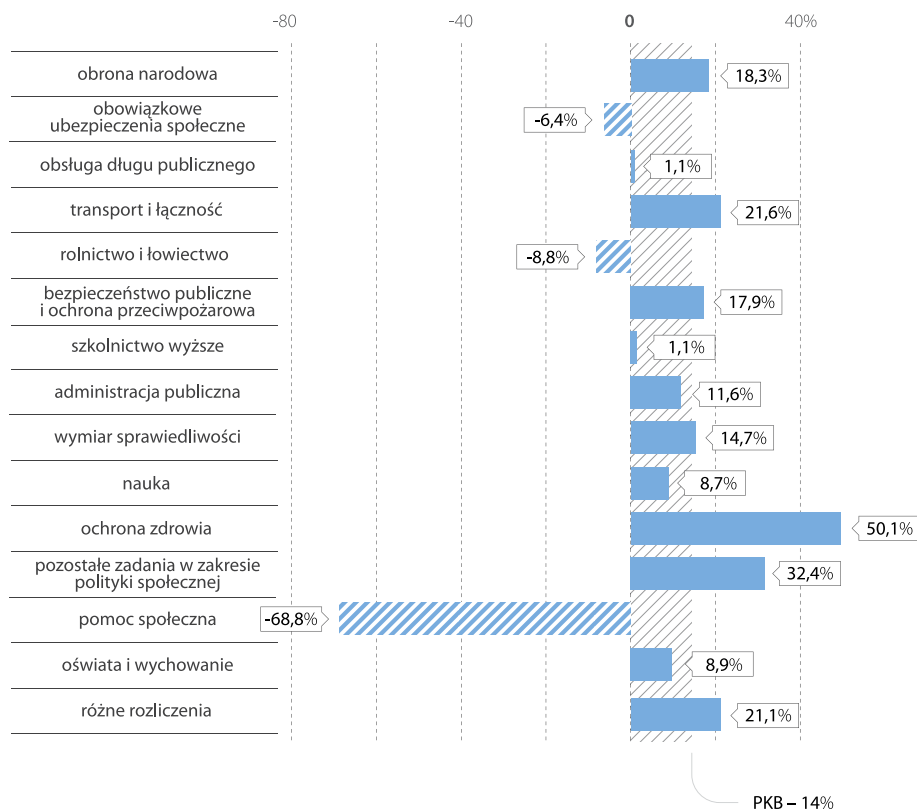
NAJWAŻNIEJSZE POZYCJE BUDŻETU



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Analiza zmian realnych wydatków, jaka nastąpiła pomiędzy 2015 i 2018 rokiem, w największych działach klasyfikacji budżetowej wskazuje na duże zróżnicowanie kierunków i ich tempa. Zmniejszenie wydatków dotyczyło pomocy społecznej (w związku z wydzieleniem działu *Rodzina*), rolnictwa i łowiectwa oraz obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. W siedmiu działach (*Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, Ochrona zdrowia, Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, Transport i łączność, Obrona narodowa, Wymiar sprawiedliwości oraz Różne rozliczenia*) wydatki wzrosły bardziej niż wartość produktu krajowego brutto.

Infografika 26. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w wybranych działach i produkt krajowy brutto 2018 r. w relacji do wielkości z 2015 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Na przestrzeni lat 2015–2018 nastąpiły przesunięcia w strukturze wydatków budżetu państwa według działów. Największy wzrost odnotowano w wydatkach realizowanych w działach: *Różne rozliczenia* (o 1,1 punktu procentowego), *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* (o 0,7 punktu procentowego) i *Ochrona zdrowia* (o 0,6 punktu procentowego). Wzrost wydatków dokonał się kosztem zmniejszenia wydatków między innymi w działach *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* (o 3,7 punktu procentowego), *Pomoc społeczna* (o 2,7 punktu procentowego, w związku z wydzieleniem działu *Rodzina*) oraz *Rolnictwo i łowiectwo* (o 1,6 punktu procentowego). W przypadku wydatków w dziale *Rodzina*, od momentu jego utworzenia, tj. od roku 2017 wydatki w tym dziale spadły o 0,6 punktu procentowego.

Tabela 28. Struktura wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2015–2018 według działów klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018
	Ogółem = 100			
	%			
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0
Różne rozliczenia	20,4	19,5	19,6	21,5
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	20,5	20,5	18,5	16,8

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018
	Ogółem = 100			
	%			
Rodzina	(-)	(-)	9,3	8,7
Obrona narodowa	7,4	6,9	7,0	7,6
Transport i łączność	6,3	5,8	5,8	6,7
Rolnictwo i łowiectwo	8,1	7,4	5,7	6,5
Obsługa długu publicznego	7,3	7,8	7,0	6,4
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	3,6	3,5	3,8	3,7
Szkolnictwo wyższe	4,1	3,8	3,8	3,6
Administracja publiczna	3,5	3,4	3,7	3,4
Wymiar sprawiedliwości	2,8	2,8	2,9	2,8
Ochrona zdrowia	1,9	2,1	2,4	2,5
Nauka	1,9	1,5	1,6	1,8
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	1,2	1,6	1,5	1,3
Oświata i wychowanie	1,0	1,0	1,0	1,0
Pomoc społeczna	3,7	8,3	1,1	1,0
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,2	0,5	0,4	0,9
Przetwórstwo przemysłowe	1,8	0,8	1,1	0,9
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,6	0,7	0,8	0,6
Pozostałe działy	3,9	2,6	2,3	2,0

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2018 r. pierwsze miejsce pod względem wielkości wydatków podobnie jak w roku ubiegłym zajął dział *Różne rozliczenia*. W latach 2015–2016 miejsce to zajmowały wydatki w dziale *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, które w 2018 r. zajęły drugie miejsce. Od utworzenia w 2017 r. trzecie miejsce zajmuje dział *Rodzina*, w którym ujmowana jest znaczna część wydatków wcześniej klasyfikowanych w dziale *Pomoc społeczna*, który to w latach 2017–2018 zajął 16 pozycję w zestawieniu. Pozycję czwartą utrzymał dział *Obrona Narodowa*. Kolejną (piątą) pozycję zajmuje dział *Transport i łączność*, który w roku poprzednim zajmował pozycję niżej – jego udział w wydatkach ogółem był najwyższy od 2015 r. Udział działu *Rolnictwo i łowiectwo* zajmującego w 2017 r. siódme miejsce wzrósł w 2018 r. o 0,8 punktu procentowego, co pozwoliło na zajęcie szóstego miejsca w rankingu. Udział kolejnego w zestawieniu (siódmego) działu *Obsługa długu publicznego* na przestrzeni lat 2015–2018 zmniejszał się z każdym rokiem, co spowodowało spadek o dwie pozycje w porównaniu do roku ubiegłego. W zestawieniu na pozycji 17 uwzględniono dział *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, który w porównaniu do 2015 r. wzrósł o 0,7 punktu procentowego, a w odniesieniu do 2017 r. o 0,5 punktu procentowego. Wzrost wydatków w tym dziale związany był z realizacją projektów w ramach II osi Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 – *Ochrona Środowiska* (adaptacja do zmian klimatu). W pozostałych działach na przestrzeni ostatnich czterech lat utrzymuje się względna stabilność przy nieznacznych rocznych fluktuacjach.

W 2018 r. wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były realizowane w 402 rozdziałach klasyfikacji budżetowej (o sześć mniej niż w 2017 r.), odpowiadających określonym zadaniom publicznym lub grupie zadań o podobnym charakterze.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Poziom koncentracji wydatków na przestrzeni ostatnich czterech lat nie uległ znaczącym zmianom. W dalszym ciągu ponad połowa wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich wykonano w dziesięciu rozdziałach:

- Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego,
- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych,
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Świadczenie wychowawcze,
- Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym,
- Rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych,
- Fundusz Emerytalno-Rentowy,
- Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego,
- Centralne wsparcie (obrona narodowa),
- Regionalne Programy Operacyjne 2014–2020 finansowane z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

W 20 największych rozdziałach koncentrowało się blisko 70% wydatków, w 34 – około 80%, a w 100 rozdziałach ponad 95%. Na pozostałe 302 rozdziały klasyfikacji budżetowej przypada niespełna 5% wydatków. Struktura koncentracji wydatków w rozdziałach wskazuje, że dla oceny prawidłowości wydatkowania środków budżetowych, kluczowe znaczenie ma około ¼ zadań sklasyfikowanych w budżecie państwa i budżecie środków europejskich.

Tabela 29. Liczba rozdziałów klasyfikacji budżetowej, w których zrealizowano określoną część budżetu państwa i środków europejskich w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018
	Liczba rozdziałów o największych wydatkach			
50%	9	9	10	10
60%	13	12	13	14
70%	20	18	19	21
80%	33	32	32	34
90%	64	61	61	64
95%	98	96	101	99
100%	401	404	408	402

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W układzie rozdziałów największe wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeznaczono na wypłatę części oświatowej subwencji ogólnej, dotacji na ubezpieczenia społeczne, wydatków na rolnictwo oraz świadczenia wychowawcze. W 2018 r. nastąpił dalszy spadek wydatków na obsługę zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym, przy czym w odniesieniu do roku 2016 udział ten spadł o 0,7 punktu procentowego. Łączne wydatki na obsługę długu na rynku krajowym i zagranicznym stanowiły w 2018 r. 6,4% wydatków, podczas gdy w 2015 r. było to 7,2%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 30. Rozdziały o największych wydatkach w 2018 r., ich udział w budżecie państwa i budżecie środków europejskich oraz miejsce w rankingu rozdziałów o największych wydatkach w latach 2015–2018

Nazwa rozdziału	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
	Miejsce w rankingu				Udział w wydatkach ogółem (%)			
Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego	2	2	1	1	10,1	10,1	9,9	9,4
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	1	1	2	2	10,5	10,9	9,7	7,8
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	3	3	5	3	7,2	6,5	4,7	5,6
Świadczenia wychowawcze	-	6	3	4	-	4,2	5,5	4,9
Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym	4	4	4	5	4,8	5,4	4,9	4,7
Regionalne programy operacyjne (...) ¹	10	15	13	6	2,5	1,7	2,5	4,5
Rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych	5	5	8	7	4,6	4,6	3,7	4,1
Fundusz Emerytalno-Rentowy	6	8	6	8	4,3	4,0	3,9	3,7
Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	7	7	7	9	4,1	4,0	3,9	3,6
Centralne wsparcie (w obronie narodowej)	12	11	11	10	2,4	2,8	2,8	3,3
Działalność dydaktyczna	8	9	9	11	3,2	3,1	3,1	2,9
Świadczenia rodzinne; świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego	9	10	10	12	2,5	2,9	2,9	2,7
Drogi publiczne krajowe	20	13	12	13	1,3	2,1	2,7	2,4
Infrastruktura kolejowa	13	16	15	14	1,9	1,7	1,9	1,9
Zabezpieczenie wojsk	14	14	16	15	1,8	1,8	1,8	1,8
Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych	11	12	14	16	2,4	2,4	2,1	1,7
Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin	17	17	17	17	1,5	1,6	1,6	1,6
Jednostki sądownictwa powszechnego	16	18	18	18	1,7	1,6	1,5	1,5
Razem 18 rozdziałów o największych wydatkach	x	x	X	x	66,7	71,3	69,3	71,6

¹ Dla przejrzystości prezentowanych danych rozdział *Regionalne programy operacyjne (...)* uwzględnia wydatki w rozdziałach: 75861 *Regionalne Programy Operacyjne 2007–2013*, 75863 *Regionalne Programy Operacyjne 2014–2020 finansowane z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* i 75864 *Regionalne Programy Operacyjne 2014–2020 finansowane z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego*.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.* Najwyższa Izba Kontroli zbadała wydatki pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich dokonywania. Badanie przeprowadzono na wybranej próbie wydatków dobranych z zastosowaniem losowania metodą monetarną MUS, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości oraz poprzez dobór celowy.

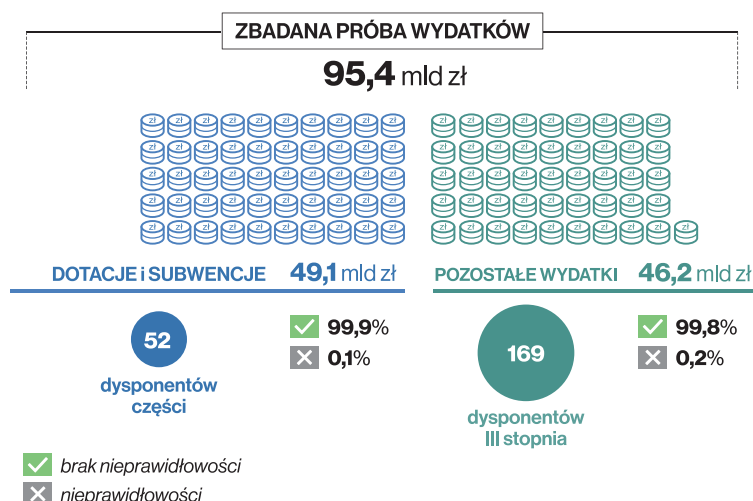
U 52 dysponentów części budżetowych, w tym u 16 wojewodów skontrolowano wydatki na *dotacje i subwencje* w łącznej kwocie 49,1 mld zł. Na podstawie wybranej próby sprawdzono prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji oraz sprawowane przez dysponentów części budżetu państwa nadzór i kontrolę nad ich wykorzystaniem. Ponadto wykorzystanie środków z dotacji skontrolowano w 96 jednostkach bezpośrednio je wykorzystujących.

Wyniki kontroli dotacji realizowanych przez dysponentów części, z wyjątkiem wojewodów, przedstawiono w dalszej części tego rozdziału, przy omawianiu dotacji i subwencji. Wyniki kontroli u wojewodów oraz w jednostkach samorządu terytorialnego przedstawiono w rozdziale 3.2. *Wydatki wojewodów*, natomiast wyniki kontroli u beneficjentów środków w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych 2014–2020 zostały opisane w rozdziale 2.3 *Wydatki budżetu środków europejskich*.

U 169 dysponentów III stopnia badaniu poddano próbę wydatków z budżetu państwa w grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych, majątkowych i świadczeń na rzecz osób fizycznych¹³⁶, odpowiadających pozapłacowym wydatkom kontrolowanej jednostki. Łączna wartość zbadanej próby wydatków wyniosła 45,7 mld zł. W 52 jednostkach skontrolowano także płatności z budżetu środków europejskich o wartości 0,5 mld 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 kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków budżetu państwa w łącznej kwocie 99,7 mln zł, co stanowiło 0,2% wydatków objętych badaniem. Ponadto u dysponentów części budżetowych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dotacji i subwencji na kwotę 28,5 mln zł.

Infografika 27. Wyniki zbadanej próby wydatków w 2018 r.



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

¹³⁶ Świadczenia na rzecz osób fizycznych zbadano wyłącznie w czterech częściach budżetowych, tj. Sprawy wewnętrzne, Obrona narodowa, Sprawiedliwość oraz Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.

Stwierdzone nieprawidłowości zostały przedstawione w dalszej części rozdziału, poświęconej omówieniu poszczególnych grup ekonomicznych. Badaną próbę wydatków u dysponentów III stopnia¹³⁷ zweryfikowano również pod kątem prawidłowości wyboru trybu udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Ponadto we wszystkich jednostkach przeprowadzono szczegółową kontrolę prawidłowości w sumie 580 postępowań o wartości 25,9 mld zł, realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji oraz wysokości wypłaconego w 2018 r. wynagrodzenia.

W zdecydowanej większości wydatki realizowane były na podstawie umów zawartych z wykonawcami wyłonionymi w postępowaniach przeprowadzonych zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości w wyniku badania wydatków dysponentów III stopnia zaprezentowano w dalszej części rozdziału poświęconej grupie wydatków majątkowych i bieżących jednostek budżetowych.

2.2. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa wyniosły 390.454,3 mln zł, w tym 5.117,4 mln zł stanowiły wydatki, które w 2018 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego. Zrealizowane wydatki były o 1,7% niższe od limitu ustawowego. W latach 2015–2018 wzrosły one o 17,7%, a w odniesieniu do 2017 r. wzrosły o 3,9%.

2.2.1. Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych

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 zagranicznych¹³⁸ wydatki budżetu państwa 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.

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 Unii Europejskiej* zostały przyporządkowane do pozostałych grup zgodnie z ich charakterem ekonomicznym.

Ponad połowę zrealizowanych w 2018 r. wydatków stanowiły *dotacje i subwencje* (55,2%). W porównaniu do roku poprzedniego wystąpił nieznaczny spadek tego udziału o 0,3 punktu procentowego. Znaczący udział miały również *wydatki bieżące jednostek budżetowych* (18,7%) i *wydatki na obsługę*

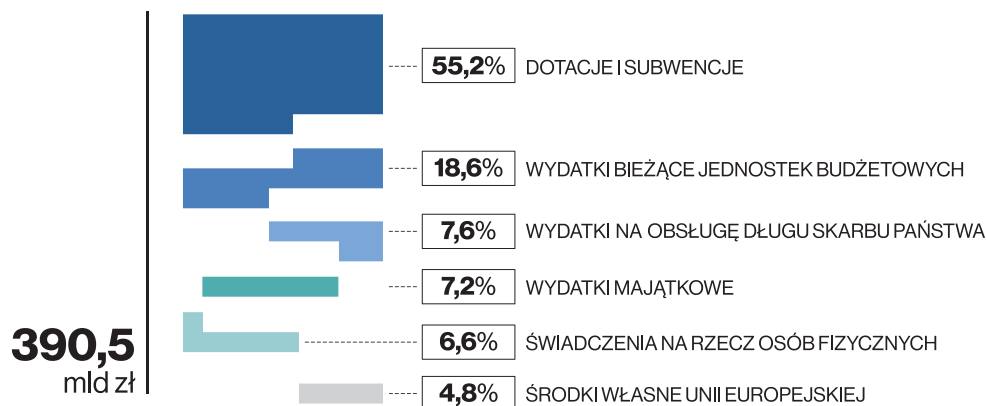
¹³⁷ Z wyjątkiem dysponentów, u których zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzono kontrolę według uproszczonej tematyki.

¹³⁸ Dz.U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

długu Skarbu Państwa (7,6%), których udział w porównaniu z rokiem poprzednim zmniejszył się odpowiednio o 0,1 i 0,3 punktu procentowego. Trzy wspomniane grupy łącznie kumulowały ponad 80% wszystkich środków przeznaczonych na wydatki budżetu państwa.

Infografika 28. Struktura wydatków budżetu państwa w 2018 r.



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

Rok 2018 jest kolejnym rokiem, w którym odnotowano wzrost wydatków budżetu państwa, na co złożyło się zwiększenie wydatków we wszystkich grupach rodzajowych, poza wydatkami na obsługę długu Skarbu Państwa. W największym stopniu w ostatnich latach wzrosły wydatki na dotacje i subwencje, które w przeciągu czterech lat wzrosły o 23,9%, przy czym największy wzrost – o blisko 14% – odnotowano w roku 2016.

Przy połączeniu wydatków na dotacje klasyfikowane w grupie ekonomicznej dotacje i subwencje z dotacjami ujmowanymi w grupie wydatki majątkowe, okazuje się, że 57% wydatków było dystrybuowanych w formie dotacji i subwencji na zadania bieżące i majątkowe zarówno do sektora finansów publicznych, jak i poza sektor.

W latach 2015–2018 wydatki bieżące jednostek budżetowych wzrosły o 16,1%, przy czym w największym stopniu (o 6,5%) w 2016 r. W 2018 r. były o 3,1% (o 2,2 mld zł) wyższe niż w roku poprzednim.

W porównaniu do 2017 r. wydatki majątkowe wzrosły o 10,1% (2,6 mld zł), a w porównaniu do 2015 r. o 22% (5 mld zł). O 155,2 mln zł, tj. o 0,5% zmniejszyły się natomiast wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa. Spadek wydatków w tej grupie dotyczył przede wszystkim obsługi długu zagranicznego.

Wydatki na sfinansowanie polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej w 2018 r. były o 2,9 mld zł (o 18,5%) wyższe niż w roku ubiegłym, co wynikało między innymi z korekt finansowych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej dokonanych przez Komisję Europejską.

W 2018 r. nieznacznie (o 0,8%) wyższa niż rok temu była kwota wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

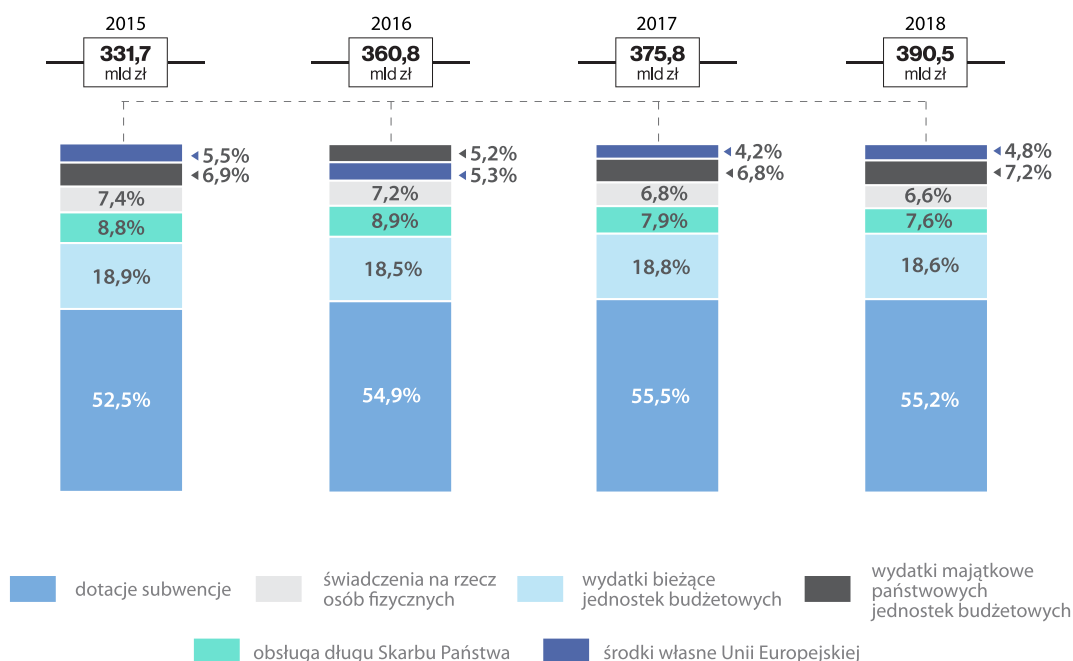
Tabela 31. Wydatki budżetu państwa w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018
	mld zł			
OGÓŁEM	331,7	360,8	375,8	390,5
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	174,0	198,0	208,7	215,7
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	24,7	26,0	25,6	25,8
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	62,7	66,8	70,6	72,8
Wydatki majątkowe	23,0	18,9	25,4	28,0
Wydatki majątkowe państwowych jednostek budżetowych	16,2	13,3	18,8	20,9
Dotacje	6,8	5,6	6,6	7,1
Obsługa długu Skarbu Państwa	29,2	32,1	29,6	29,5
Środki własne Unii Europejskiej	18,2	19,2	15,7	18,7
	%			
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	52,5	54,9	55,5	55,2
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	7,4	7,2	6,8	6,6
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	18,9	18,5	18,8	18,6
Wydatki majątkowe państwowych jednostek budżetowych	6,9	5,2	6,8	7,2
Wydatki majątkowe własne	4,9	3,7	5,0	5,4
Dotacje	2,1	1,6	1,8	1,8
Obsługa długu Skarbu Państwa	8,8	8,9	7,9	7,6
Środki własne Unii Europejskiej	5,5	5,3	4,2	4,8

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

Na przestrzeni ostatnich kilku lat udział poszczególnych grup wydatków w wydatkach ogółem jest stabilny. Wzrost wydatków ogółem, jest wynikiem stałej tendencji wzrostowej wydatków bieżących jednostek budżetowych oraz wydatków na dotacje i subwencje.

Infografika 29. Udział wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2015–2018



Dotacje i subwencje

Dotacja jest wydatkiem bezzwrotnym, nieoprocentowanym, nie związanym z żadnym wzajemnym świadczeniem. Specyficzną formą dotacji jest subwencja – bezzwrotna pomoc finansowa, która w 2018 r. udzielana była jednostkom samorządu terytorialnego oraz partiom politycznym.

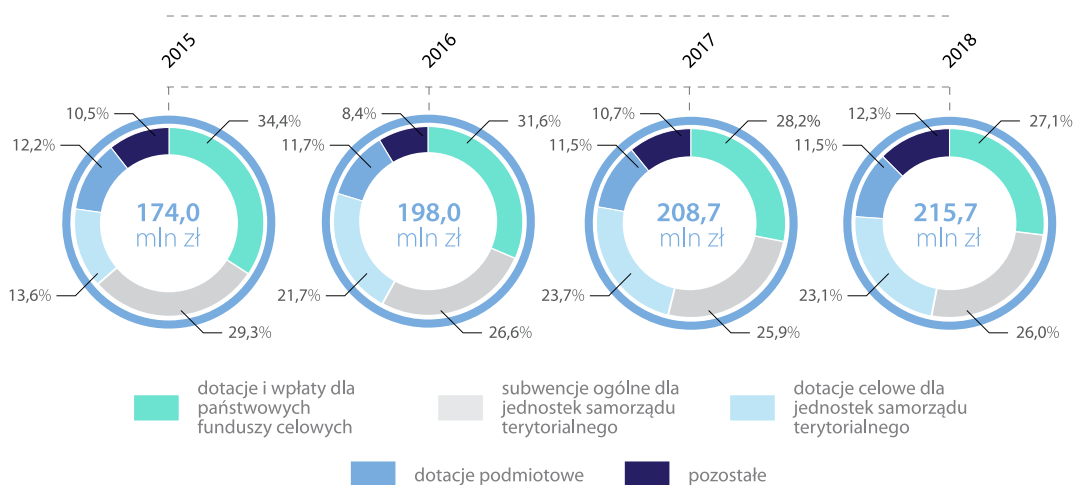
*Dotacje i subwencje*¹³⁹ od lat stanowią największą pozycję w wydatkach budżetu państwa pod względem przeznaczanych środków. Na przestrzeni ostatnich czterech lat wzrastał ich udział w wydatkach ogółem - z 52,5% w 2015 r. do 55,5% w 2017 r., by w 2018 r. nieznacznie się obniżyć do 55,2%.

Na *dotacje i subwencje* w 2018 r. w ramach wydatków budżetu państwa przeznaczono 215.672,5 mln zł, w tym wydatki niewygasające stanowiły 2.068,3 mln zł.

W 2018 r., podobnie jak w roku ubiegłym, najwyższe kwoty przeznaczono na dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych, stanowiące 27,1% wydatków budżetu państwa w tej grupie. Środki te przeznaczono między innymi na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, a także na Fundusz Reprywatyzacji z przeznaczeniem na nabycie lub objęcie akcji w wybranych spółkach.

¹³⁹ Z pominięciem dotacji na zadania inwestycyjne ujemowane w grupie *Wydatki majątkowe*.

Infografika 30. Wydatki budżetu państwa na dotacje i subwencje w latach 2015–2018



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

W 2018 r. na dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych przeznaczono o 390,7 mln zł (o 0,7%) mniej niż rok wcześniej. Wynikało to przede wszystkim ze zmniejszenia dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na uzupełnienie niedoboru składek (o 5.155,9 mln zł), ze względu na lepszą niż przewidywano sytuację finansową Funduszu, związaną ze wzrostem zatrudnienia i płac. Z drugiej strony w 2018 r. przekazano środki w łącznej kwocie 4.200 mln zł, które ani nie były zaplanowane w ustawie budżetowej (wpłaty te zostały przewidziane w nowelizacji ustawy o budżetowej¹⁴⁰), ani nie występowały w latach wcześniejszych. Dotyczyło to jednorazowej wpłaty na Fundusz Reprywatyzacji (2.100,0 mln zł) oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych (1.000,0 mln zł niezależnie od corocznej dotacji na ten fundusz, która w 2018 r. wyniosła 551,4 mln zł) jak i dotacji na Fundusz Dróg Samorządowych (1.100,0 mln zł)¹⁴¹.

Na drugim miejscu pozostają niezmiennie od kilku lat subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące 26,0% wydatków w tej grupie.

Kwota dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego wzrosła od 2015 r. o blisko 111% do poziomu 49.744,6 mln zł. Najwyższy wzrost - o 19.331,2 mln zł (o 81,9%) - odnotowano w latach 2015–2016, co wynikało w głównej mierze z wprowadzenia programu *Rodzina 500 plus*. W 2018 r. kwota dotacji wzrosła o 219,1 mln zł (o 0,4%) w porównaniu z rokiem poprzednim. Jej udział w grupie *dotacje i subwencje* wyniósł 23,1%.

Systematyczny wzrost w latach 2015–2018 odnotowano również w przypadku dotacji podmiotowych. Łączny wzrost w analizowanym okresie wyniósł 3.502,5 mln zł (w 2018 r. wzrosły o 718,8 mln zł, tj. o 3%). Niemniej jednak ich udział w strukturze grupy *dotacje i subwencje* obniżył się w ostatnich czterech latach do 11,5%, tj. o 0,7 punktu procentowego.

¹⁴⁰ Art. 29e i art. 29g z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz.U. poz. 2371, ze zm.) oraz art. 50 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz.U. poz. 2161, ze zm.); wszystkie dodane zostały ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz.U. poz. 2383).

¹⁴¹ Środki niewygasające z końcem 2018 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 32. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dotacje i subwencje w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	
	Wykonanie			Plan po zmianach	Wykonanie
	mln zł				
OGÓŁEM, w tym:	174.026,0	197.960,9	208.691,0	217.519,0	215.672,5
Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych	59.844,8	62.512,9	58.814,7	58.424,0	58.424,0
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	51.048,8	52.739,0	53.999,5	56.138,6	56.138,6
Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	23.582,8	42.941,2	49.525,5	50.818,1	49.744,6
Dotacje podmiotowe	21.238,8	23.080,0	24.022,6	24.825,8	24.741,3
Jednorazowa wpłata do Funduszu Rezerwy Demograficznej	-	-	-	2.000,0	2.000,0
Zwiększenie funduszu zapasowego Narodowego Funduszu Zdrowia				1.800,0	1.800,0
Dotacje przedmiotowe	570,4	628,6	643,4	686,9	680,4

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

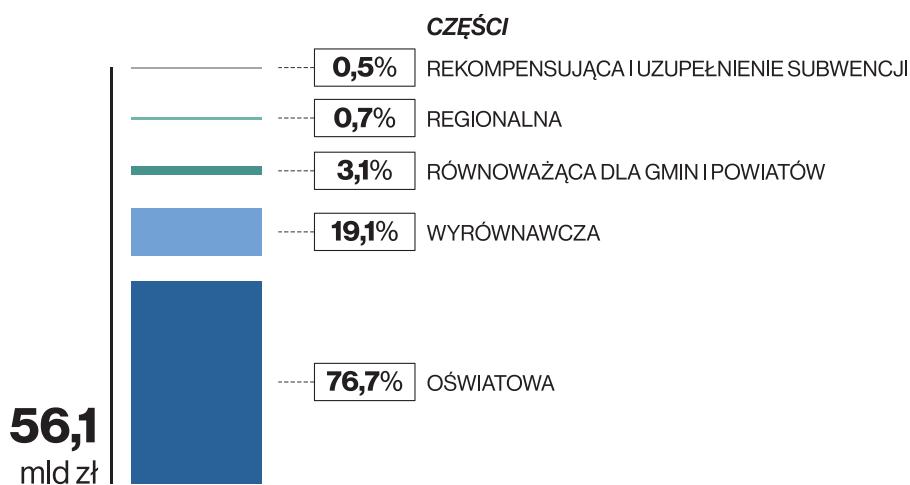
Zasady ustalania subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego reguluje ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁴². Wysokość kwot przeznaczonych na poszczególne części subwencji oraz wysokość wpłat ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej, w podziale na poszczególne stopnie jednostek samorządu terytorialnego. W ustawie budżetowej na rok 2018 wydatki budżetowe na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego zaplanowano w kwocie 56.138,6 mln zł. Zrealizowano niemal 100% 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.

¹⁴² Dz.U. z 2018 r. poz. 1530, ze zm.

Infografika 31. Struktura wydatków na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w 2018 r.



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2018 r. najwyższy udział, stanowiący ponad 76% subwencji, miała część oświatowa. Udział ten był o 0,9 punktu procentowego niższy od roku poprzedniego. Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. W 2018 r. kwota ta została rozdzielona pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na podstawie algorytmu określonego w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2018¹⁴³.

W 2018 r. część oświatowa subwencji ogólnej została przekazana wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, czyli:

- 2.478 gminom, w tym 66 miastom na prawach powiatu¹⁴⁴,
- 314 powiatom,
- 16 województwom

w łącznej kwocie 43.075,1 mln zł, co stanowiło 102,8% kwoty przekazanej w 2017 r.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej obejmuje kwotę podstawową i kwotę uzupełniającą¹⁴⁵. Kwota podstawowa przekazywana jest tym jednostkom samorządu terytorialnego, w których wskaźnik dochodów podatkowych¹⁴⁶ na jednego mieszkańca jest mniejszy od wskaźnika dochodów podatkowych wyliczonego odpowiednio dla wszystkich gmin¹⁴⁷, powiatów i województw¹⁴⁸.

¹⁴³ Dz.U. poz. 2395.

¹⁴⁴ Miasta na prawach powiatu otrzymywały zarówno subwencję ogólną dla gmin, jak i subwencję dla powiatów.

¹⁴⁵ Jeżeli wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych jest wyższy od 150% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, kwota uzupełniająca nie jest przekazywana.

¹⁴⁶ Wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych tej jednostki przez liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Kwotę dochodów podatkowych ustala się dla roku poprzedzającego rok bazowy. Przykładowo dla roku 2018 będą to dochody z roku 2016.

¹⁴⁷ Kwotę podstawową otrzymują gminy, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie jest mniejszy niż 92% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin.

¹⁴⁸ Art. 20 ust. 2, art. 22 ust. 2 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano 10.707,1 mln zł. Kwota ta była wyższa o 849,7 mln zł, tj. 8,6% od kwoty przekazanej w 2017 r. Część wyrównawczą subwencji ogólnej z części gminnej otrzymały 2.134 gminy (w tym 26 miast na prawach powiatu¹⁴⁹), z części powiatowej – 287 powiatów, a z części dla województw – 14 województw¹⁵⁰.

Część równoważąca i regionalna subwencji ogólnej jest równa wielkości obowiązkowych wpłat jednostek samorządu terytorialnego, w których wskaźniki dochodów podatkowych przekraczają 150% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku gmin, 110% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku powiatów oraz 125% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku województw¹⁵¹. Uzyskane środki są następnie redystrybuowane między jednostki samorządu terytorialnego na podstawie kryteriów podziału określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dla poszczególnych stopni samorządu terytorialnego¹⁵². Część równoważącą i część regionalną subwencji ogólnej w łącznej kwocie 2.097,3 mln zł, równej 103,2% kwoty z 2017 r. przekazano 1.531 gminom (w tym 66 miastom na prawach powiatu¹⁵³), 312 powiatom oraz 14 województwom¹⁵⁴.

Część rekompensującą subwencji ogólnej, w łącznej wysokości 2,0 mln zł, przekazano na rachunki 13 gmin wymienionych w rozporządzeniu Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 16 listopada 2018 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2017¹⁵⁵.

W ramach uzupełnienia subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano środki z rezerw subwencji ogólnej w kwocie 257,0 mln zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Realizacja rezerw subwencji ogólnej odbywała się w ramach:

- rezerwy planowanej na etapie tworzenia ustawy budżetowej, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego oraz
- rezerwy tworzonej w trakcie realizacji budżetu z korekt części wyrównawczej, równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.

Środki z pierwszej z tych rezerw zostały rozdysponowane z przeznaczeniem na:

- remonty, utrzymanie, ochronę i zarządzanie drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 21,8 mln zł,
- utrzymanie rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2.000 pojazdów na dobę (w Świnoujściu) w kwocie 23,0 mln zł.

¹⁴⁹ 17 miast na prawach powiatu otrzymało część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin i dla powiatów, jedno miasto na prawach powiatu otrzymało tylko część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin, a osiem miast na prawach powiatu otrzymało tylko część wyrównawczą subwencji ogólnej dla powiatów.

¹⁵⁰ Subwencji nie otrzymały województwo mazowieckie i województwo wielkopolskie.

¹⁵¹ Art. 29-30 oraz art. 70a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁵² Art. 21a, art. 23a oraz art. 70b (dla województw) ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁵³ 50 miast na prawach powiatu otrzymało część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i dla powiatów, pozostałe 16 miast na prawach powiatu otrzymało tylko część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

¹⁵⁴ Subwencji nie otrzymały województwo mazowieckie i województwo dolnośląskie.

¹⁵⁵ Dz.U. poz. 2166.

W ramach tej rezerwy w 2018 r. przekazano również środki w ramach grupy ekonomicznej *wydatki majątkowe* w kwocie 291,2 mln zł na sfinansowanie zadań w zakresie inwestycji na drogach powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu. Łącznie środki z tej rezerwy zostały rozdysponowane pomiędzy 31 miast na prawach powiatu, 103 powiaty i 16 województw.

Utworzona w trakcie roku druga z wyżej wymienionych rezerw w kwocie 212,2 mln zł została rozdysponowana między 455 gmin (w 2017 r. – 588 gmin) i 91 powiatów (w 2017 r. – 301), 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 2018 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 dla jednostek samorządu terytorialnego w 99,3% przekazane zostały z budżetów wojewodów. Szerszy opis zamieszczono w pkt 3. *Wydatki budżetów wojewodów*.

Dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. W latach 2015-2018 wydatki budżetu państwa na dotacje podmiotowe systematycznie rosły, w roku 2018 w stosunku do 2015 wzrosły o 16,5%. 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 2018 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 te 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. Kwoty i przedmiot tych dotacji ustala się w ustawie budżetowej¹⁵⁶, w 2018 r. dotacje przedmiotowe przekazano między innymi na:

- dofinansowanie krajowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów¹⁵⁷ (551,8 mln zł),
- finansowanie i dofinansowanie zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa w zakresie postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej, ochrony roślin, rolnictwa ekologicznego (109,9 mln zł),
- dofinansowanie posiłków sprzedawanych w barach mlecznych¹⁵⁸ (15,5 mln zł),
- dofinansowanie przesyłek ustawowo zwolnionych z opłat pocztowych na zasadach określonych w odrębnych przepisach¹⁵⁹ (2,3 mln zł).

Wydatki na dotacje przedmiotowe zostały zrealizowane w wysokości 680,4 mln zł, czyli 99,1% planu po zmianach i stanowiły niewielki odsetek (0,4%) w grupie ekonomicznej dotacje i subwencje.

¹⁵⁶ Art. 130 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

¹⁵⁷ Art. 8b ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2018 r. poz. 295, ze zm.).

¹⁵⁸ Art. 7a ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.).

¹⁵⁹ Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 2188, ze zm.).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Na podstawie znowelizowanej ustawy o budżecie¹⁶⁰ w 2018 r. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dokonał jednorazowej wpłaty do Funduszu Rezerwy Demograficznej w kwocie 2.000,0 mln zł, a Minister Zdrowia przekazał środki w wysokości 1.800,0 mln zł na zwiększenie funduszu zapasowego Narodowego Funduszu Zdrowia. Obie te wpłaty stanowiły łącznie 1,8% wydatków na dotacje i subwencje w 2018 r.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2018 Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała prawidłowość udzielania dotacji z budżetu państwa przez dysponentów 51 części budżetowych (w tym 16 wojewodów) oraz wykorzystania dotacji przez 80 beneficjentów, w tym:

- wybrane jednostki samorządu terytorialnego,
- uczelnie publiczne,
- instytucje kultury,
- związki sportowe,
- podmioty realizujące zadania służące zachowaniu tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych,
- jednostki doradztwa rolniczego,
- instytuty prowadzące badania naukowe,
- regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa,
- fundację Centrum Badania Opinii Społecznej,
- Kopalnię Soli „Wieliczka” S.A.,
- Spółkę Restrukturyzacji Kopalń S.A. i Jastrzębską Spółkę Węglową SA,
- Agencję Rezerw Materiałowych,
- Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych w Otwocku,
- Główną Bibliotekę Lekarską im. Stanisława Konopki w Warszawie,
- Lotnicze Pogotowie Ratunkowe,
- Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.,
- PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Badanie wykorzystania dotacji przeprowadzone zostało również w ramach kontroli planów finansowych 14 pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych.

Wyniki kontroli u wojewodów oraz w jednostkach samorządu terytorialnego przedstawiono w pkt 3.2. *Wydatki budżetów wojewodów*, natomiast wyniki kontroli w pozabudżetowych jednostkach sektora finansów publicznych zostały opisane w rozdziale VII. *Wykonanie planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej*.

Kontrola prawidłowości udzielania dotacji potwierdziła, że były one w większości przypadków udzielane zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami prawnymi, 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.

Dysponenci części co do zasady, stosownie do art. 175 ustawy o finansach publicznych, sprawowali nadzór i kontrolę nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji udzielonych z budżetu państwa.

¹⁶⁰ Art. 29a i art. 29h z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz.U. poz. 2371, ze zm.); art. 29a-29h dodane zostały ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz.U. poz. 2383).

Niemniej jednak w jedenastu częściach budżetowych, Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia do prawidłowości udzielania i nadzoru nad wykorzystaniem dotacji, w tym:

- w Ministerstwie Cyfryzacji ustalono, że nie dokonano rzetelnej weryfikacji kwoty dotacji podmiotowej dla Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej,
- w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju nierzetelnie oszacowano wysokość środków zgłoszonych do wydatków niewygasających roku 2018 z przeznaczeniem na wypłatę pomocy finansowej dla kół gospodyń wiejskich, w efekcie do wydatków niewygasających w 2018 r. zgłoszono znacznie zawyżoną kwotę¹⁶¹,
- w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹⁶² oraz w Ministerstwie Sportu i Turystyki¹⁶³ sprawozdania z realizacji dotacji były zatwierdzane nieterminowo lub w ogóle nie zostały zatwierdzone w określonym przepisami prawa terminie, a ponadto w Ministerstwie Sportu i Turystyki niezgodnie z przepisami podpisano aneks do jednej z umów dotacji oraz nieprawidłowo rozliczono tę dotację, w efekcie błędnie ustalając kwotę dotacji podlegającą zwrotowi,
- w czterech ministerstwach (Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwie Infrastruktury, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwie Spraw Zagranicznych) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie egzekwowania przekazywania informacji wymaganych umowami dotacji oraz wewnętrznymi regulacjami,
- w Ministerstwie Finansów stwierdzono, że udzielając dotacji ze środków części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* nie zabezpieczono w wystarczający sposób interesów Skarbu Państwa, gdyż w przypadku rezygnacji z dotowanego zadania zakupione składniki majątkowe pozostaną własnością beneficjenta dotacji.¹⁶⁴

Ponadto w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej stwierdzono nierzetelne weryfikowanie rozliczenia efektów rzeczowych zadań realizowanych w ramach udzielonej dotacji.

Kontrole przeprowadzone u beneficjentów dotacji udzielonych w 2018 r. potwierdziły prawidłowe ich wykorzystanie przez:

- Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych w Otwocku (6,6 mln zł), Kopalnię Soli Wieliczka S.A. (74,9 mln zł), Fundację Centrum Badania Opinii Społecznej (4,1 mln zł), Główną Bibliotekę Lekarską (9,9 mln zł) oraz PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (2.698,5 mln zł) – dotacje podmiotowe,
- Koleje Mazowieckie Spółka z o.o. (35,6 mln zł) – dotacja przedmiotowa,
- Agencję Rezerw Materiałowych (146,5 mln zł), Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Szeptowie (8,2 mln zł), Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie (17,4 mln zł), Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Białymstoku (5,1 mln zł), Polski Związek Towarzystw Wioślarskich (9,4 mln zł) oraz Polski Związek Kajakowy (9,2 mln zł) – dotacje celowe na wydatki bieżące.

¹⁶¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 34 – Rozwój Regionalny*. Nr ewid. 52/2019/P/19/001/KAP, Warszawa 2019.

¹⁶² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 63 – Rodzina oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych*. Nr ewid. 117/2019/P/19/001/KPS, Warszawa 2019.

¹⁶³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w częściach 25 – Kultura fizyczna, 40 – Turystyka oraz wykonania planów finansowych Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów*. Nr ewid. 131/2019/P/19/001/KNO, Warszawa 2019.

¹⁶⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*. Nr ewid. 124/2019/P/19/001/KBF, Warszawa 2019.

Nie stwierdzono również nieprawidłowości w wykorzystaniu dotacji podmiotowych i celowych na wydatki bieżące w Lotniczym Pogotowiu Ratunkowym w Warszawie (na łączną kwotę 133,4 mln zł), stwierdzone jednak nieprawidłowości dotyczyły wiarygodności i rzetelności informacji przekazywanych w sprawozdaniach do Ministerstwa Zdrowia oraz prowadzenia ewidencji księgowej. Natomiast kontrola wykorzystania dotacji celowej przez Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Warszawie (9,4 mln zł) wykazała nieprawidłowości przy sporządzaniu umowy zawartej przez Centrum w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielanie zamówienia publicznego, jak również przypadki nieterminowego dokonywania płatności oraz nieterminowego składania sprawozdań związanych z realizacją umowy dotacji, co jednak nie wpłynęło na pozytywną ocenę wykorzystania dotacji.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła sposób wykorzystania i rozliczania dotacji celowej przyznanej w 2018 r. Polskiemu Instytutowi Ekonomicznemu (4,0 mln zł).¹⁶⁵

Nieprawidłowości w wyborze dostawców oraz w realizacji umowy stwierdzono również w wykorzystaniu dotacji celowej na pokrycie kosztów zarybiania polskich obszarów morskich przez Instytut Rybactwa Śródlądowego w Olsztynie (5,0 mln zł). Nieprawidłowości te nie pozwoliły ocenić wydatkowania dotacji pozytywnie, nie były jednak na tyle znaczące, by ocenić działalność Instytutu w tym zakresie negatywnie.¹⁶⁶

Kontrolą objęto również przekazanie czterem uczelniom publicznym środki w łącznej kwocie 1.065,2 mln zł, na zadania związane z kształceniem studentów, doktorantów i kadr naukowych, utrzymaniem uczelni na pomoc materialną dla studentów i doktorantów (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu i Politechnika Wrocławska) oraz na utrzymanie potencjału badawczego jednostki naukowej i utrzymanie specjalnego urządzenia badawczego (Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie i Uniwersytet Warszawski), a także na wypłaty stypendiów Ministra za wybitne osiągnięcia naukowe, artystyczne i sportowe oraz na stypendia naukowe dla wybitnych młodych naukowców. W trzech przypadkach wykorzystanie dotacji oceniono pozytywnie. W ramach kontroli Akademii Górniczo-Hutniczej stwierdzono nieterminowe wypłaty stypendiów dla wybitnych młodych naukowców, a także różnicowanie rozliczania kosztów wydziałowych na poszczególne projekty i zadania oraz łączne rozliczanie różnych prac badawczych, co było niezgodne z wewnętrznymi regulacjami uczelni. Nieprawidłowości te nie były jednak na tyle istotne, by ocenić wykorzystanie dotacji negatywnie.

W czterech skontrolowanych instytucjach kultury (Muzea Narodowe w Krakowie i Poznaniu, Biblioteka Narodowa oraz Zamek Królewski w Warszawie) pozytywnie oceniono wykorzystanie dotacji podmiotowych (łącznie na kwotę 158,1 mln zł) oraz celowych na wydatki bieżące (łącznie 5,1 mln zł). W przypadku Zamku Królewskiego na obniżenie oceny ogólnej wpłynęła stwierdzona nieprawidłowość polegająca na nierzetelnym odbiorze systemu finansowo-księgowego.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

W 2018 r. wydatki budżetu państwa na *świadczenia na rzecz osób fizycznych* wyniosły 25.813,7 mln zł wraz z wydatkami, które nie wygasły z upływem 2018 r w kwocie 2,1 mln zł¹⁶⁷. Wydatki poniesione

¹⁶⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 20 – Gospodarka*. Nr ewid. 30/2019/P/19/001/KGP, Warszawa 2019.

¹⁶⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 62 – Rybołówstwo*. Nr ewid. 68/2019/P/19/001/KRR, Warszawa 2019.

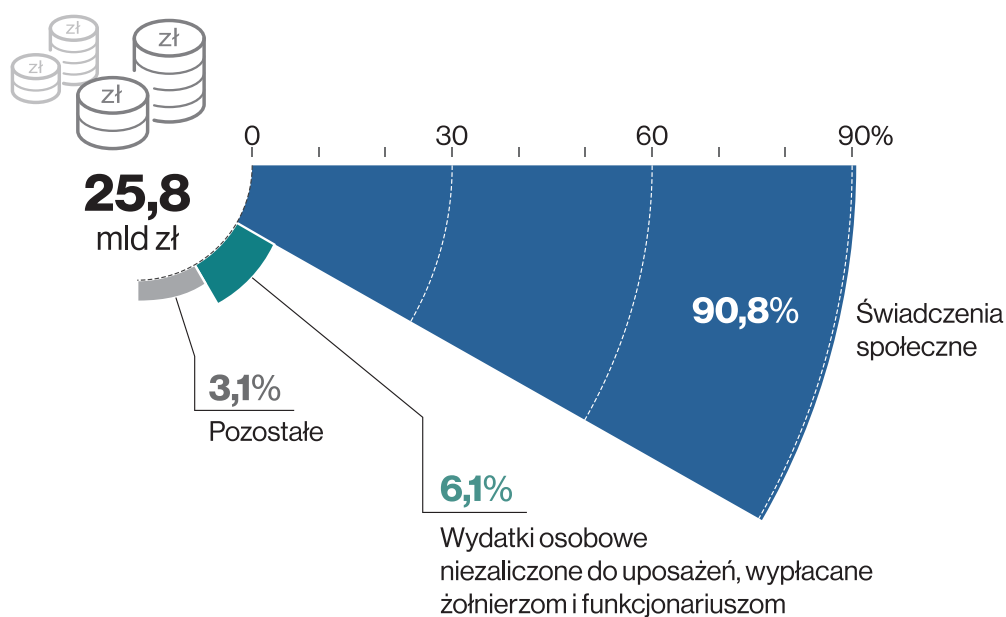
¹⁶⁷ Dotyczyły wydatków w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

w 2018 r. na te świadczenia były o 192,8 mln zł, tj. o 0,8% wyższe od zrealizowanych w 2017 r. Ich udział w wydatkach ogółem wykazywał tendencję wzrostową w latach 2015–2017 (od 6,2% do 6,8%), po czym w ostatnim roku uległ nieznacznemu zmniejszeniu do poziomu 6,6%.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych są wypłacane bezpośrednio upoważnionym osobom w postaci emerytur, rent, zasiłków, stypendiów, odszkodowań, rekompensat, ryczałtów, diet, ekwiwalentów pieniężnych oraz nagród o charakterze specjalnym.

Infografika 32. Wydatki budżetu państwa na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2018 r.



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

Podobnie jak w latach ubiegłych, najwyższy udział w tej grupie miały wydatki na świadczenia społeczne (90,8%). W 2018 r. wydatki te wyniosły 23.454,3 mln zł i były wyższe o 555,2 mln zł (o 2,4%) od wydatków wykonanych w 2017 r. Ich udział w omawianej grupie wydatków wzrósł o 1,4 punktu procentowego. W latach 2015–2017 udział ten kształtował się na zbliżonym poziomie w przedziale 89,4–91,2%.

System świadczeń społecznych obejmuje świadczenia różnego rodzaju. Świadczenia są wypłacane za pośrednictwem różnych jednostek, a zasady ich dystrybucji określa wiele aktów prawnych. Największe wydatki z tego tytułu w 2018 r. poniosły:

- Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (8.600,4 mln zł) – na wypłatę emerytur i rent dla emerytowanych funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej oraz członków ich rodzin,
- Wojskowe Biura Emerytalne Ministerstwa Obrony Narodowej (6.767,4 mln zł) – na wypłatę emerytur wojskowych dla emerytowanych żołnierzy, rent rodzinnych, rent z tytułu niezdolności do pracy oraz uposażeń sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku oraz członków ich rodzin,

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych (5.820,2 mln zł) – na wypłatę rent socjalnych, rent dla inwalidów wojennych i wojskowych, świadczeń emerytalno-rentowych dla kombatanatów, dodatków kombatanckich oraz refundację ulg przysługujących inwalidom wojennym i wojskowym z tytułu OC i AC.

Na wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom w 2018 r. przeznaczono 1.578,9 mln zł. Były one o 307,5 mln zł (o 16,4%) niższe niż w 2017 r., a ich udział w tej grupie wydatków zmniejszył z 7,4% w 2017 r. do 6,1% w 2018 r. W latach 2015–2016 udział ten kształtował się na podobnym poziomie w przedziale 5,2–5,3%. Najwyższe wydatki niezaliczane do uposażeń zostały poniesione w częściach *Obrona Narodowa* (1.002,8 mln zł) i *Sprawy wewnętrzne* (392,6 mln zł). Przeznaczono je głównie na wypłatę dodatków zagranicznych dla żołnierzy pełniących służbę w Polskich Kontyngentach Wojskowych i wojskowych dyplomatów pełniących służbę w placówkach zagranicznych i przedstawicielstwach wojskowych, dodatków wojennych gratyfikacji urlopowych, odpraw pośmiertnych, równoważników pieniężnych za brak lokalu mieszkalnego oraz dopłat do wypoczynku dla funkcjonariuszy i ich rodzin.

Znaczna część wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych w łącznej kwocie 22.215,1 mln zł (86,0% wydatków w tej grupie) została poniesiona w trzech częściach: *Sprawy wewnętrzne*, *Obrona narodowa oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, w których przeprowadzono ich szczegółową kontrolę. Stwierdzono, że poza poniższymi przypadkami, środki wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem i w sposób celowy.

W części *Obrona narodowa* nie uznawane były roszczenia pracowników-emerytów wojskowych o wypłatę odprawy emerytalnej, w następstwie czego występowali oni na drogę sądową. W 2018 r. na podstawie wyroków sądowych wypłacono odprawy emerytalne 67 osobom w kwocie 1,3 mln zł, tj. 56,5% łącznej kwoty odpraw wypłaconych w 2018 r. W związku z tym poniesiono dodatkowe koszty z tytułu odsetek karnych za nieterminowe wypłaty w kwocie 131,1 tys. zł oraz koszty zastępstwa procesowego – 140,7 tys. zł.

W części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* wypłacono:

- odsetki w wysokości 6,1 mln zł z tytułu opóźnień w ustalaniu prawa i wypłacie 31 tys. świadczeń emerytalno-rentowych oraz 12 tys. zasiłków i świadczeń rehabilitacyjnych,
- 4.208 wyrównań emerytalno-rentowych na łączną kwotę 14,5 mln zł, co wynikało z wcześniejszego zaniżania wypłacanych świadczeń; ponadto dokonano 921 nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych na kwotę 1,9 mln zł (o 47,8% więcej niż w 2017 r.) oraz 623 nadpłat zasiłków i świadczeń rehabilitacyjnych na kwotę 1,0 mln zł (więcej o 38,0%). Przyczynami nadpłat emerytalno-rentowych oraz zasiłków i świadczeń rehabilitacyjnych były: błędna ocena stanu faktycznego i interpretacja przepisów, nieterminowe dokonanie zmiany wysokości świadczenia lub wstrzymanie wypłaty, podwójne pobieranie świadczenia, błędy popełnione przez pracowników przy wprowadzaniu zapisów i danych do komputerowej bazy danych, błędne działania systemu informatycznego oraz błędna ocena stanu zdrowia świadczeniobiorcy.

W 2018 r. ze środków budżetu państwa finansowano również świadczenia na rzecz osób fizycznych nieujmowane w tej grupie ekonomicznej, do których można zaliczyć na przykład stypendia czy świadczenia wypłacane w ramach programu *Rodzina 500 plus*.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące jednostek budżetowych obejmują przede wszystkim wydatki osobowe oraz wydatki ponoszone na różnego rodzaju usługi.

W 2018 r. wydatki bieżące jednostek budżetowych ujęte w budżecie państwa wyniosły 72.821,9 mln zł wraz z wydatkami, które nie wygasły z upływem 2018 r. w kwocie 382,8 mln zł.

W latach 2015–2018 wydatki bieżące jednostek budżetowych wzrosły o 9.470,8 mln zł, tj. o 14,9%, przy czym w porównaniu z rokiem 2017 były wyższe o 2.188,6 mln zł (3,1%). Ich udział w wydatkach ogółem wzrósł w latach 2015–2017 z 15,9% do 18,8%, po czym nieznacznie zmalał w 2018 r. do poziomu 18,6% wydatków ogółem.

Najwyższy udział (65,0%) w tej grupie wydatków, podobnie jak w latach poprzednich, miały wynagrodzenia wraz z pochodnymi w kwocie 47.360,8 mln zł. Znaczący udział (27,0%) miały również wydatki poniesione na zakupy towarów i usług – 19.675,9 mln zł, w tym wydatki, które nie wygasły z upływem 2018 r. w kwocie 374,0 mln zł. Przeznaczono je między innymi na zakup usług remontowych (4.153,9 mln zł), materiałów i wyposażenia (4.882,1 mln zł) oraz energii (1.357,9 mln zł).

Pozostałe wydatki wyniosły 5.785,2 mln zł (8%) i obejmowały między innymi: składki do organizacji międzynarodowych (1.524,8 mln zł), wydatki na podróże służbowe krajowe i zagraniczne (635,9 mln zł), koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (593,1 mln zł), odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (510,1 mln zł), opłaty za administrowanie i czynsze (549,8 mln zł), kary, odszkodowania i grzywny (304,7 mln zł) oraz podatek od nieruchomości (303,1 mln zł).

Na dzień 31 grudnia 2018 r. w wydatkach bieżących jednostek budżetowych wystąpiły zobowiązania wymagalne w wysokości 824,3 mln zł. Większość tej kwoty (99,4%) stanowiły zobowiązania w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (819,4 mln zł) wynikające z wyroku Trybunału Arbitrażowego w Sztokholmie, zasądzonego odszkodowanie na rzecz spółki prawa luksemburskiego w związku z decyzjami Komisji Nadzoru Finansowego zakazującymi wykonywania praw głosu z akcji spółki zależnej – banku oraz nakazującymi zbycie tych akcji¹⁶⁸.

Kontrola wydatków bieżących jednostek budżetowych, podobnie jak w latach poprzednich wykazała, że w przeważającej większości środki zostały wydatkowane celowo, rzetelnie i zgodnie z przeznaczeniem, z wyjątkiem niżej opisanych najistotniejszych nieprawidłowości.

Niecelowe wydatkowanie środków budżetu państwa ujawniono między innymi w zakupach w Ministerstwie Cyfryzacji na sumę 0,2 mln zł dotyczących usługi pośrednictwa przy nabyciu standardowych licencji i oprogramowania oraz usługi utrzymania systemu informatycznego e-RPL¹⁶⁹.

Nieterminowe dokonanie płatności w łącznej kwocie 1,4 mln zł stwierdzono w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Lublinie oraz w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

Przy udzielaniu zamówień publicznych najczęściej stwierdzoną nieprawidłowością były nieprawidłowości formalne i nieprzestrzeganie wewnętrznych uregulowań w tym zakresie. Ponadto stwierdzono szereg naruszeń ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym najistotniejsze w ujęciu wartościowym dotyczyły:

¹⁶⁸ W ocenie Komisji Nadzoru Finansowego spółka prawa luksemburskiego jako właściciel nie dawała rękąmi stabilnego i bezpiecznego zarządzania bankiem.

¹⁶⁹ System informatyczny do obsługi Rządowego Procesu Legislacyjnego.

- pominięcia przepisów ustawy przy zamówieniu oprogramowania i usług wsparcia informatycznego (Ministerstwo Finansów na sumę 1,9 mln zł), zakupie energii elektrycznej i jej dystrybucji (Urząd Morski w Słupsku na kwotę 0,9 mln zł), przy zamówieniu na najem drukarek oraz świadczenia pomocy prawnej (Rzecznik Praw Dziecka na sumę 0,3 mln zł);
- zastosowania niewłaściwego trybu zamówienia przy remoncie jednostki pływającej (Urząd Morski w Gdyni na kwotę 0,7 mln zł).

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe ponoszone są głównie na inwestycje, zakupy majątkowe jednostek budżetowych oraz dotacje celowe.

W 2018 r. wyniosły one 27.999,3 mln zł, w tym 2.664,2 mln zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2018 r. W porównaniu do roku ubiegłego wydatki majątkowe były wyższe o 10,1%, a od zrealizowanych w latach 2015–2016 wyższe o 22,0% oraz o 34,9%.

Na przestrzeni ostatnich czterech lat nie odnotowano istotnych zmian udziału wydatków majątkowych w wydatkach budżetu państwa. W 2018 r. udział ten wyniósł 7,2% i był wyższy niż w 2017 r. o 0,4 punktu procentowego.

W strukturze wydatków majątkowych w latach 2015–2018 wysoki udział miały wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych. W roku 2018 udział tej grupy wydatków zwiększył się porównaniu do roku poprzedniego o 8,6 punktu procentowego osiągając poziom 47,0%. W latach 2015–2017 pozostawał w przedziale 38,4%–52,3%. W 2018 r. istotny udział w strukturze wydatków majątkowych miały również dotacje celowe mimo, że ich udział od roku 2015 systematycznie spada. W roku 2018 udział ten zmniejszył się do poziomu 25,3%, a w latach 2015–2017 mieścił się w przedziale 26,0%–29,7%. W miarę wyrównany poziom, w strukturze wydatków majątkowych, charakteryzuje udział wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych, dla którego największa różnica wartości udziału między rokiem 2015 i 2018 wynosiła 2,9 punktu procentowego. Znaczący spadek o 7,2 punktu procentowego, tj. z 20,3% w 2017 r. do 13,1% w 2018 r. odnotowuje się w udziale wydatków pozostałych, co wynikało w głównej mierze ze spadku inwestycji w aktywa finansowe o 1.169,4 mln zł¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Inwestycje w aktywa finansowe wynosiły 20,0 mln zł w 2016 r., 4.360,6 mln zł w 2017 r. oraz 3.191,2 mln zł w 2018 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 33. Struktura wydatków majątkowych w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018
	Wykonanie			
	mln zł			
OGÓŁEM	22.955,9	18.859,2	25.439,9	27.999,3
Dotacje celowe	6.803,1	5.601,2	6.609,6	7.094,0
Zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	11.998,7	9.348,1	9.773,6	13.173,5
Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	3.583,8	3.304,6	3.898,4	4.076,5
Pozostałe	570,3	605,3	5.158,3	3.655,3
	%			
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje celowe	29,6	29,7	26,0	25,3
Zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	52,3	49,6	38,4	47,0
Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	15,6	17,5	15,3	14,6
Pozostałe	2,5	3,2	20,3	13,1

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

W ramach wydatków majątkowych w 2018 r. finansowano głównie zadania realizowane w działach: *Obrona narodowa* w kwocie 12.836,7 mln zł (45,8% wydatków majątkowych ogółem), *Transport i łączność* – 7.859,9 mln zł (28,1%), *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 1.409,7 mln zł (5,0%) oraz *Ochrona zdrowia* – 1.248,7 mln zł (4,5%).

Środki przeznaczone na inwestycje finansowe i rzeczowe. Największe środki w ramach inwestycji finansowych przeznaczono na objęcie akcji PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. – 1.800,0 mln zł i Spółki Restrukturyzacyjnej Kopalń S.A. – 150,0 mln zł (w obu przypadkach w ramach wydatków niewygasających), zasilenie Funduszu Dróg Samorządowych kwotą 1.100,0 mln zł oraz na podwyższenie kapitału zakładowego spółki PORT Polski Ośrodek Rozwoju Technologii sp. z o.o. w kwocie 64,7 mln zł. Inwestycje rzeczowe dotyczyły jednostek budżetowych i były to przede wszystkim wydatki na budowę, modernizację i adaptację istniejących obiektów, jak również wydatki na wyposażenie tych jednostek w pojazdy, urządzenia i sprzęt.

W ramach dotacji realizowane były wydatki na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek (między innymi uczelni, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, bibliotek, instytutów badawczych i muzeów) oraz jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych. W 2018 r. w ramach dotacji majątkowych wydatkowano 7.094,0 mln zł, w tym 31,5% w budżetach wojewodów oraz 22,1% w części *Transport*.

Charakterystyczne dla jednostek budżetowych jest, że podczas realizacji plan wydatków majątkowych ulega znacznym zmianom w porównaniu do tego, co przewidywano na etapie ustawy budżetowej. W 2018 r. plan wydatków majątkowych w wyniku zmian dokonywanych w trakcie roku zwiększył się o 6.760,6 mln zł, czyli 30,4% w stosunku do tego co pierwotnie zakładano. Zmiany dokonywane są nie tylko w ujęciu wartościowym ale również przedmiotowym, a ich skala świadczyć może o nierzetelnym planowaniu wydatków majątkowych, w tym w szczególności inwestycji.

Kontrola prawidłowości dysponowania środkami na wydatki majątkowe wykazała, że co do zasady wydatków tych dokonywano w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, a także zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Niemniej jednak, w niektórych jednostkach Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości, które polegały między innymi na:

- poniesieniu niecelowych i niegospodarnych wydatków w łącznej kwocie 0,4 mln zł (Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Finansów, Prokuratura Okręgowa w Lublinie)¹⁷¹;
- nierzetelnym przygotowaniu planowanej od 2016 r. inwestycji – *Przebudowa części pierwszego piętra wraz ze zmianą sposobu użytkowania budynku Ministerstwa Spraw Zagranicznych przy ul. Tanecznej 67b*, w wyniku czego poniesiono koszty w kwocie ponad 0,4 mln zł za najmowanie dodatkowych pomieszczeń dla pracowników¹⁷². Skutkowało to również wzrostem o 2,9 mln zł, tj. o 156% planowanych kosztów całkowitych inwestycji;
- niesporządzeniu wieloletniego planu pozyskiwania nieruchomości oraz nieterminowym sporządzeniu rocznego planu pozyskiwania nieruchomości na 2018 r. (Ministerstwo Spraw Zagranicznych)¹⁷³.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę podjęcia skutecznych działań na rzecz przyspieszenia rozliczenia efektami rzeczowymi zakupów i inwestycji budowlanych uprzednio sfinansowanych udzielonymi zaliczkami. W związku z dokonywaniem przez dysponentów części *Obrona narodowa* wydatków w formie zaliczek na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz realizację inwestycji budowlanych i nierozliczonych w latach poprzednich i na koniec 2018 r., ogólna kwota udzielonych zaliczek nierozliczonych efektami rzeczowymi, według stanu na koniec 2018 r., wyniosła 16.980,1 mln zł i była o 7.543,5 mln zł wyższa, tj. o 80,0% od stanu udzielonych i nierozliczonych zaliczek na koniec 2017 r. Od 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli wskazywała na stały przyrost nierozliczonych zaliczek na koniec każdego roku budżetowego.

Ponadto stwierdzono błędy formalne w organizacji zamówień publicznych, jak również przypadki nieprzestrzegania procedur wewnętrznych. Z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych dokonano zamówień publicznych o łącznej wartości szacunkowej 128,4 mln zł. Nieprawidłowości dotyczyły między innymi udzielenia zamówienia z pominięciem stosowania ustawy (Centralny Zarząd Służby Więziennej, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, Ministerstwo Spraw Zagranicznych)¹⁷⁴, nieuzasadnionego zastosowania trybu z wolnej ręki (Ministerstwo Środowiska)¹⁷⁵.

¹⁷¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców*, Nr ewid. 51/2019/P/19/001/KAP, Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*, Nr ewid. 124/2019/P/19/001/KBF Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury*, Nr ewid. 142/2019/P/19/001/KPB.

¹⁷² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne*, Nr ewid. 54/2019/P/19/001/KAP.

¹⁷³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne*, Nr ewid. 54/2019/P/19/001/KAP.

¹⁷⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiezionych Zakładów Pracy*, Nr ewid. 140/2019/P/19/001/KPB, Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny*, Nr ewid. 46/2019/P/19/001/KAP, Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne*, Nr ewid. 54/2019/P/19/001/KAP.

¹⁷⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 41 – Środowisko*, Nr ewid. 108/2019/P/19/001/KSI.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Programy wieloletnie

W ustawie budżetowej na rok 2018 (załącznik 10) przewidziano realizację 44 programów wieloletnich o wartości kosztorysowej 398.624,0 mln zł, w tym zaplanowane w budżecie państwa na 2018 r. środki wyniosły 16.934,2 mln zł. W trakcie roku budżetowego zmniejszono planowane wydatki na realizację wszystkich programów o 7.137,1 mln zł, to jest o 42,1%. W największym stopniu wpływ na zmianę miało uchylene z dniem 31 października 2017 r.¹⁷⁶ programu *Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych*, na realizację którego zaplanowano wydatki w kwocie 6.694,6 mln zł.

W 2018 r. na realizację 43 programów wydatkowano 9.207,5 mln zł, to jest 94,0% planu po zmianach i 54,4% kwoty planowanej w ustawie. Poziom realizacji programów był zróżnicowany podobnie jak w 2017 r. W najniższym stopniu (poniżej 60% planu) zrealizowano wydatki na cztery programy:

- *Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską* (37,5%),
- *Uniwersytet Warszawski 2016–2025* (45,6%),
- *Program Rozpoznania Geologicznego Oceanów – PProGeO* (54,2%),
- *Program Czyszczenia Kraju z Azbestu na lata 2009–2032* (54,6%).

Z kolei na program *Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2004–2019* nie wydatkowano żadnych środków.

Tabela 34. Realizacja wybranych programów wieloletnich w 2018 r.

Nazwa Programu	Koszty całkowite Programu (ze wszystkich źródeł)	2017	2018		
		Wykonanie	Nakłady do poniesienia	Wykonanie	Poziom w wykonania
		mln zł			
Program budowy dróg krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)	193.956,7	4.254,6	4.258,8	4.134,9	96,6
Krajowy program kolejowy do 2023 roku	66.418,5	2.131,2	1.931,6	1.453,3	82,5
Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019	3.500,0	793,6	800,0	790,3	98,8
Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)	3.138,6	727,1	809,2	682,9	100,0
Wieloletni program wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014–2020”	5.425,0	491,5	350,0	470,6	95,6
Narodowy Program Zwalczenia Chorób Nowotworowych	2.250,0	221,8	250,0	225,7	90,3

¹⁷⁶ Uchwała Nr 168 Rady Ministrów z dnia 20 października 2017 r. uchylająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego *Priorytetowe zadania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych* (M.P. poz. 983).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Nazwa Programu	Koszty całkowite Programu (ze wszystkich źródeł)	2017	2018		
		Wykonanie	Nakłady do poniesienia	Wykonanie	Poziom wykonania
		mln zł			
Rządowy Program Rezerw Strategicznych na lata 2017–2021	1.551,7	202,3	215,6	214,9	99,7
Budowa Centrum Medycyny Nieinwazyjnej Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego	594,0	149,7	200,5	200,2	99,9
Nowa siedziba Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim	1.230,0	153,0	172,1	172,1	100,0
Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2023	1.063,4	89,6	230,0	120,5	92,7

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższe wydatki w 2018 r. – łącznie w kwocie 7.061,4 mln zł (76,7% wydatków na programy) – poniesiono na realizację czterech programów wieloletnich:

- Program budowy dróg krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.),
- Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku,
- Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019,
- Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP).

Poniżej przedstawiono najważniejsze cele wybranych programów wieloletnich realizowanych w 2018 r. oraz uzyskane efekty.

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)¹⁷⁷ ma na celu poprawę dostępności komunikacyjnej Polski i połączenia jej z głównymi korytarzami transportowymi poprzez budowę spójnego i nowoczesnego systemu dróg krajowych. Za miernik wykonania założonego celu przyjęto stopień realizacji docelowej sieci dróg szybkiego ruchu (w %). W 2018 r. oddano do użytkowania 338,6 km dróg krajowych, to jest 74,4% planu (453,0 km) w tym 319,8 km autostrad i dróg ekspresowych, to jest 74,0% planu (433,8 km). Wartość miernika, określona w ustawie budżetowej na rok 2018 na poziomie 51,46% nie została wykonana, osiągając 48,72%. W 2018 r. nastąpił natomiast przyrost długości dróg w stanie dobrym o 417 km, przy jednoczesnym zmniejszeniu długości dróg w stanie niezadowolającym o 475 km. W 2018 r. o 339 km zwiększyła się ponadto długość dróg będących w remoncie oraz w przebudowie.

Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku

Celem programu jest zwiększenie długości przebudowanych linii kolejowych. Miernik służący monitorowaniu programu, czyli długość przebudowanych linii kolejowych, nie został zrealizowany w 2018 r. Przebudowano 1.172,4 km toru (839,0 km w roku 2017) podczas gdy założeniem była realizacja 1.538,8 km. Jednakże ponad normę wykonano założenie przebudowy linii kolejowych, na których zwiększono dopuszczalną prędkość o co najmniej 30 km/h (założenie 406,0 km, realizacja 495,9 km).

¹⁷⁷ Uchwałą Nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r.

Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)

Celem programu jest zapewnienie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie, w szczególności lotów oznaczonych statusem HEAD, w ramach zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zakłada on wprowadzenie na wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej samolotów „małych” i samolotów „średnich”, które umożliwią realizację zadań lotniczych na rzecz dysponentów w obszarze europejskim i międzykontynentalnym (w tym loty transatlantyckie).

W 2018 r. zrealizowano główne zadania Programu wydatkując na samoloty 682,9 mln zł, w tym 617,3 mln zł w formie zaliczki.

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. Miernikiem wykonania celu jest długość wybudowanych, rozbudowanych, przebudowanych oraz wyremontowanych dróg powiatowych i gminnych w ramach programu (w kilometrach). Podobnie jak rok wcześniej, również w 2018 r. nie została osiągnięta zakładana wartość miernika określona w ustawie budżetowej. Zakładano realizację 6.600 km dróg (w 2017 r. – 4.400 km), a wykonano 4.765 km (w 2017 – 3.666 km). W 2018 r. w ramach tego programu, w części *Budżety wojewodów* najwięcej dróg oddano do użytku w województwie pomorskim (122,2 km), kujawsko-pomorskim (117,7 km) i świętokrzyskim (80,2 km). W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli w 31 jednostkach samorządu terytorialnego przeprowadziła badanie prawidłowości wykorzystania środków przekazanych w formie dotacji na realizację tego programu. Wyniki kontroli przedstawiono w dalszej części tego rozdziału w pkt. 3.2. *Wydatki wojewodów*.

Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2023

W założeniu program ma stanowić jeden z instrumentów umożliwiających wsparcie projektów inwestycyjnych w Polsce. Celem głównym Programu jest wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki. Stanowi on instrument interwencji służący przyciągnięciu inwestorów uznanych za ważnych, przy zastosowaniu zindywidualizowanej obsługi z wykorzystaniem dotacji o wysokości dostosowanej do specyfiki danego przypadku. Miernikiem wykonania celu jest liczba nowych miejsc pracy utworzonych w danym roku dzięki systemowi wsparcia inwestorów. Miernik ten określony w ustawie budżetowej na rok 2018 na poziomie 2.950 miejsc pracy osiągnął wartość 5.978 miejsc pracy. Wynik ten osiągnięto wydatkując ze środków budżetu państwa kwotę 106,4 mln zł na dofinansowanie inwestycji realizowanych przez przedsiębiorców.

Rządowy Program Rezerw Strategicznych na lata 2017–2021

Celem programu jest określenie asortymentu i ilości rezerw strategicznych, które mają być tworzone i utrzymywane (lub likwidowane) w poszczególnych latach jego obowiązywania. Miernikiem wykonania celu jest procent realizacji wielkości bazowej rezerw, określonej przez organ tworzący (w %). Na rok 2018 wartość miernika w ustawie budżetowej została określona na poziomie nie mniej niż 80,0%, a jego wykonanie wyniosło 95,1%.

Wieloletni program wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014–2020”

Strategicznym celem programu jest ograniczenie zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji, ze szczególnym uwzględnieniem uczniów z terenów objętych wysokim poziomem bezrobocia i ze środowisk wiejskich oraz osób

dorosłych, w szczególności osób samotnych, w podeszłym wieku, chorych lub osób niepełnosprawnych. W 2018 r. programem dożywiania objęto 1,2 mln osób.

Narodowy Program Zwalczania Chorób Nowotworowych

Celem programu jest dążenie do przybliżenia się do wskaźników europejskich w zakresie pięcioletnich przeżyć chorych na nowotwory mające największy udział w strukturze zgonów na nowotwory w Polsce. Miernikiem służącym jego monitorowaniu jest liczba osób przypadająca na jeden akcelerator w kraju i w poszczególnych województwach (w tys.), który w 2018 r. osiągnął wartość 240 tys. osób, podczas gdy w ustawie budżetowej założono 230 tys. osób.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa

W 2018 r. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa wyniosły 29.486,2 mln zł, z tego 21.524,5 mln zł (73%) poniesiono na obsługę długu krajowego oraz 7.961,7 mln zł (27%) na obsługę zadłużenia zagranicznego.

Plan wydatków ustalony w kwocie 30.699,9 mln zł, został w trakcie roku zmniejszony do wysokości 29.699,8 mln zł. Zmniejszenie planu wydatków wynikało głównie z zablokowania kwoty 1.000,0 mln zł na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych¹⁷⁸. Uzasadnieniem zablokowania nadmiaru posiadanych środków były niższe koszty z tytułu obsługi zagranicznego długu Skarbu Państwa. Wykonane wydatki stanowiły 99,3% planu po zmianach.

Zrealizowane wydatki były niższe niż w 2017 r. o 155,2 mln zł, tj. 0,5%, co było wynikiem spadku kosztów na obsługę długu zagranicznego o 980,4 mln zł, a z drugiej strony wzrostu wydatków na obsługę długu krajowego o 825,2 mln zł. W przypadku zadłużenia zagranicznego było to spowodowane zmniejszeniem obsługiwanego długu oraz jego niższym oprocentowaniem, natomiast wzrost wydatków na obsługę długu krajowego wynikał głównie z zawarcia nowych transakcji swap oraz przyrostu długu zaciągniętego na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych netto.

Kolejny rok z rzędu relacja kosztów obsługi długu Skarbu Państwa do PKB uległa obniżeniu¹⁷⁹ i wyniosła 1,4%.

Nadal utrzymywała się również tendencja spadkowa udziału tych wydatków w wydatkach ogółem budżetu państwa. W 2018 r. wyniósł on 7,7%, tj. o 0,2 punktu procentowego mniej niż w 2017 r. W porównaniu do 2015 r. udział ten obniżył się o 1,1 punktu procentowego.

Analogicznie jak w latach wcześniejszych główną pozycją wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa były odsetki i dyskonto od krajowych i zagranicznych skarbowych papierów wartościowych (95,7%).

W 2018 r. średnie koszty obsługi długu mierzone relacją kosztów obsługi długu do średniego stanu zadłużenia Skarbu Państwa zmniejszyły się do 3,1% z 3,2% w 2017 r. Jest to nadal poziom wyższy od bieżącego kosztu finansowania, co wynika z obsługi długu zaciągniętego w przeszłości przy wyższym oprocentowaniu.

¹⁷⁸ Decyzja Ministra Finansów z dnia 7 listopada 2018 r. w sprawie blokowania planowanych na rok 2018 wydatków.

¹⁷⁹ Relacja ta systematycznie obniża się z poziomu 2,64% w 2012 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wydatki na obsługę długu krajowego

Wydatki na obsługę długu krajowego wyniosły 21.524,5 mln zł, tj. 99,7% planu po zmianach. Były one o 4% wyższe od wydatków poniesionych w 2017 r. oraz o 3,2% od planu. Największy wpływ na to miało zawarcie pod koniec 2017 r. oraz w 2018 r. transakcji swap¹⁸⁰ przenoszących koszty obsługi długu między latami.

Tabela 35. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:4	7:5	7:6
				Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
OGÓŁEM	19.433,5	22.217,7	20.699,3	21.091,5	21.591,4	21.524,5	104,0	102,1	99,7
Odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz pożyczek, w tym od:	19.209,5	22.174,8	20.637,3	21.031,7	21.511,7	21.448,1	103,9	102,0	99,7
– bonów skarbowych	-	55,5	55,1	154,2	0,0	0,0	x	x	x
– obligacji rynkowych, w tym:	18.495,3	21.453,6	19.772,7	19.648,0	20.307,9	20.271,5	102,5	103,2	99,8
operacje swap	-1.969,1	1.388,8	699,5	-703,6	.	1.728,6	247,1	x	x
– obligacji oszczędnościowych	191,1	191,4	272,5	616,7	641,7	617,6	226,6	100,2	96,2
– odsetki od środków przyjmowanych w depozyt przez Ministra Finansów	523,1	473,7	537,1	612,0	560,9	558,7	104,0	91,3	99,6
– odsetki od pożyczek bankowych	0,0	0,6	-	0,9	0,9	-	x	x	x
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	39,0	42,9	62,0	59,7	79,7	76,4	123,3	127,9	95,8

¹ Ustawa budżetowa na rok 2018.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2018 r. Minister Finansów obsługiwał 33 serie obligacji skarbowych wyemitowanych na rynek krajowy w latach 2002–2018. Wydatki na odsetki i dyskonto od obligacji hurtowych, oferowanych głównie dla podmiotów komercyjnych, wyniosły 20.271,5 mln zł i stanowiły 94,2% kosztów obsługi zadłużenia krajowego. Wydatki te były wyższe od pierwotnie prognozowanych o 623,5 mln zł, a na ich wysokość wpływ miały transakcje swap zawarte w roku 2017 oraz 2018, których celem było rozłożenie w czasie wydatków poprzez wykorzystanie bieżących oszczędności. W efekcie obu transakcji koszty w 2018 r. zwiększyły się o 1.728,7 mln zł¹⁸¹, natomiast w 2019 r. rozliczenie transakcji swap

¹⁸⁰ Operacje swap zawierane na rynku krajowym polegają na umownej sprzedaży i wykupie obligacji skarbowych, w przypadku której nie następuje przepływ kapitału, a jedynie wymiana płatności odsetkowych liczonych od uzgodnionej sumy kapitałowej. Transakcje te w jednym roku przynoszą wydatki, a w kolejnym pomniejszenie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa.

¹⁸¹ Saldo transakcji z 2017 r. i 2018 r., tj. pomniejszenie wydatków z tytułu transakcji zawartych w 2017 r. o 2.127,5 mln zł i wykonanie wydatków w kwocie 3.856,1 mln zł w związku z zawarciem transakcji w 2018 r.

spowoduje zmniejszenie wydatków o 3.957,5 mln zł. Transakcje te były zawarte na korzystnych warunkach, przynosząc średnią rentowność 1,68%, podczas gdy w 2018 r. średnie oprocentowanie lokat w Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosło 1,26%.

Wydatki z tytułu obsługi obligacji oszczędnościowych, przeznaczonych głównie dla osób fizycznych, oferowanych w sieci sprzedaży detalicznej w kwocie 617,6 mln zł, były ponad dwukrotnie wyższe niż w 2017 r., a ich udział w kosztach obsługi długu krajowego zwiększył się z 1,3% do 2,9%. Wynikało to z rosnącego popytu na ten instrument, a także rozszerzenia oferty obligacji oszczędnościowych celem budowania skłonności do oszczędzania, zwiększenia udziału nabywców detalicznych w finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz dywersyfikacji bazy inwestorów.

W 2018 r. zaplanowane wydatki w kwocie 154,2 mln zł na emisję bonów skarbowych nie zostały ostatecznie zrealizowane. Rezygnacja z emisji bonów, które są instrumentem służącym do zarządzania płynnością budżetu państwa, była rozwiązaniem celowym biorąc pod uwagę, że w 2018 r. pozyskane wpływy z tytułu zarządzania płynnością sektora finansów publicznych były wyższe od planowanych o 14,1 mld zł.

Wydatki na odsetki od środków przyjmowanych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów wyniosły 558,7 mln zł, tj. 91,3% planu pierwotnego. W 2018 r. oprocentowanie tych środków, oparte o stopę rynkową (WIBID) oraz stopę depozytową Narodowego Banku Polskiego było niższe niż prognozowano, a jednocześnie utrzymywano wyższe stany wszystkich rodzajów depozytów (terminowych, overnight oraz sądowych).

Na pokrycie wydatków z tytułu emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz innych opłat i prowizji na 2018 r. zaplanowano 59,7 mln zł. W ciągu roku limit ten zwiększono do kwoty 79,7 mln zł, a faktycznie zrealizowano 76,4 mln zł. Wydatki te były wyższe o 23,3% niż w roku ubiegłym, co wynikało głównie z wyższego wynagrodzenia agenta emisji obligacji skarbowych w sieci detalicznej – domu maklerskiego PKO BP S.A. Uzależnione są one przede wszystkim od wysokości sprzedaży obligacji, która w 2018 r. była wyższa od planowanej o 133,2%, a od wykonanej w 2017 r. o 85,2%. Na wyniki sprzedaży w 2018 r. znaczący wpływ miały trzymiesięczne obligacje oszczędnościowe o oprocentowaniu stałym (skrótowa nazwa – OTS), wprowadzone do oferty w październiku 2017 r. Były to najczęściej kupowane obligacje w sieci detalicznej, a poziom ich sprzedaży wyniósł 4,2 mld zł, co stanowiło 33% wszystkich sprzedanych obligacji oszczędnościowych.

Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego

W 2018 r. na obsługę zadłużenia zagranicznego zaplanowano 9.608,4 mln zł, a w trakcie roku plan ten zmniejszono do kwoty 8.108,4 mln zł. Ostatecznie wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego wyniosły 7.961,7 mln zł, tj. 98,2% planu po zmianach.

Niższe o 17,1% wykonanie wydatków założeń wynikało w największym stopniu z mocniejszego kursu złotego wobec euro i dolara amerykańskiego, w porównaniu do kursów przyjętych do planu wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego płatnych w walutach obcych. Rzeczywiste średnie kursy w 2018 r. tj. EUR/PLN – 4,26 i USD/PLN – 3,61 były wyższe od prognozowanych odpowiednio o 8,9% i 16,1%. Kolejnym czynnikiem wpływającym na zmniejszenie wydatków był niższy poziom obsługiwanego długu, między innymi w wyniku ograniczenia emisji na rynkach zagranicznych¹⁸² oraz odkupu w roku 2017 obligacji z terminem zapadalności w 2019 r.

¹⁸² W 2018 r. wyemitowano tylko obligacje w euro o wartości nominalnej 1 mld euro wobec zakładanej 3,5 mld euro, nie przeprowadzono natomiast planowanych emisji w dolarach amerykańskich i jenach japońskich.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 36. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:4	7:5	7:6
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
OGÓŁEM	9.735,5	9.838,1	8.942,1	9.608,4	8.108,4	7.961,7	89,0	82,9	98,2
Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego:									
– kredyty	947,2	829,6	647,4	756,7	656,7	604,1	93,3	79,8	92,0
– obligacje	8.600,8	8.945,7	8.488,3	9.114,1	7.764,1	7.605,9	89,6	83,5	98,0
– Currency Interest Rate Swap	-76,5	-172,5	-280,1	-395,5	-395,5	-261,0	93,2	66,0	66,0
– Interest Rate Swap	-	-	9,1	-	-	-3,2	x	x	x
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	251,9	235,3	77,5	133,1	83,1	15,9	20,6	12,0	19,2

¹ Ustawa budżetowa na rok 2018.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W związku z przyjętą strategią pozyskiwania środków głównie na rynku krajowym wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego były najniższe od 2010 r., a w ciągu ostatnich czterech lat zmniejszyły się o 18,2%. Spadł również ich udział w wydatkach na obsługę długu Skarbu Państwa z 33,4% w 2015 r. do 27% w 2018 r.

W strukturze tych wydatków, podobnie jak w przypadku zadłużenia krajowego, największy udział wynoszący 95,5% miały odsetki i dyskonto od obligacji skarbowych. W 2018 r. obsługiwane były 52 serie obligacji zagranicznych, z tego ponad połowa wyemitowana została w euro (29 serii).

Na koszty obsługi zagranicznych obligacji skarbowych zaplanowano 8.718,6 mln zł. Kwotę planu oszacowano na podstawie przypadających na 2018 r. płatności z tytułu wyemitowanych w latach poprzednich skarbowych papierów wartościowych, a także planowanych pięciu nowych emisji, wliczając w to również transakcje swap zmniejszające wydatki, zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, o kwotę 395,5 mln zł. W trakcie 2018 roku plan wydatków na obsługę obligacji zagranicznych zmniejszono do kwoty 7.368,6 mln zł, z czego wydatkowano 7.341,7 mln zł, tj. 84,2% planu i 99,6% planu po zmianach. Niższe od planowanego wykonanie wydatków z tytułu obsługi odsetek i dyskonta od obligacji wyemitowanych na rynki zagraniczne wynikało w szczególności z braku czterech na pięć zaplanowanych w 2018 r. emisji skarbowych papierów wartościowych oraz odstąpienia od emisji obligacji nominowanej w dolarach amerykańskich zaplanowanej na listopad 2017 r. Wpływ na to miało również przeprowadzenie w listopadzie 2017 r. emisji obligacji w euro niższej niż zakładano wartości nominalnej, a w grudniu 2017 r. przedterminowego wykupu obligacji

nominowanych w dolarach amerykańskich. Ponadto wynik transakcji Currency Interest Rate Swap¹⁸³ oraz transakcji zabezpieczającej Interest Rate Swap¹⁸⁴ pomniejszyły wydatki 2018 r. o 264,2 mln zł.

W 2018 r. na obsługę kredytów udzielonych przez międzynarodowe instytucje finansowe zaplanowano 756,7 mln zł, uwzględniając spłaty odsetek od kredytów udzielonych przez Europejski Bank Inwestycyjny, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju i Bank Rozwoju Rady Europy. W trakcie roku plan wydatków z tego tytułu został zmniejszony do kwoty 656,7 mln zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 604,1 mln zł i były niższe o 20,2% od planu i 5,1% od planu po zmianach, co wynikało z niższego oprocentowania wypłaconych środków oraz późniejszej ich wypłaty, w stosunku do planowanych terminów.

Na wydatki z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych na rynkach zagranicznych oraz inne opłaty i prowizje zaplanowano 133,1 mln zł, w trakcie roku zmniejszono do 83,1 mln zł, a wydatkowano 15,9 mln zł, tj. 19,2% planu po zmianach. Głównym powodem niższego wykonania wydatków w stosunku do planu było poniesienie mniejszych o 38,5 mln zł opłat związanych z przygotowaniem emisji zagranicznych. Ponadto w 2018 r. nie poniesiono zaplanowanych wydatków w kwocie 21,1 mln zł, związanych z opłatą za gotowość od Elastycznej Linii Kredytowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego w związku z rezygnacją z tego instrumentu w listopadzie 2017 r. Na niższe od pierwotnego planu wykonanie wydatków złożyło się także poniesienie mniejszych o 5,3 mln zł kosztów wynikających z umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego¹⁸⁵ związanych ze sprzedażą walut.

Środki własne Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 125 ustawy o finansach publicznych, w ustawie budżetowej na rok 2018 ustalony został limit wydatków na sfinansowanie wpłat do budżetu Unii Europejskiej w wysokości 19.643,6 mln zł. Środki na ten cel zaplanowane zostały w części *Środki własne Unii Europejskiej*, w oparciu o projekt budżetu Unii Europejskiej przedłożony przez Komisję Europejską, który zakładał wysokość polskiej wpłaty w 2018 r. na poziomie 4.667,3 mln euro, przy uwzględnieniu przyjętego na posiedzeniu *Komitetu Doradczego do spraw Środków Własnych Unii Europejskiej* kursu, wynoszącego 4,2088 PLN/EUR.

W trakcie 2018 r., Komisja Europejska dokonała sześciu korekt finansowych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej, z których cztery skutkowały zwiększeniem polskiej składki per saldo o kwotę 134,4 mln euro. Wzrost składki wynikał głównie z rewizji prognoz dotyczących tradycyjnych środków własnych obejmujących między innymi opłaty celne oraz korekty wysokości składki opartej o dochód narodowy brutto oraz podatek od towarów i usług.

Jednocześnie, uwzględniając powyższe korekty, dokonano trzech blokad wydatków w łącznej kwocie 982,9 mln zł, wynikających między innymi z rozliczenia nadpłaty do budżetu Unii Europejskiej z 2017 r. poprzez pomniejszenie raty składki za styczeń 2018 r. w kwocie 1.389 mln zł.

¹⁸³ Były to transakcje Currency Interest Rate Swap, zawarte w latach 2014–2016, polegające na okresowej wymianie płatności odsetkowych naliczonych od kwot nominalnych w różnych walutach i według różnych stóp procentowych

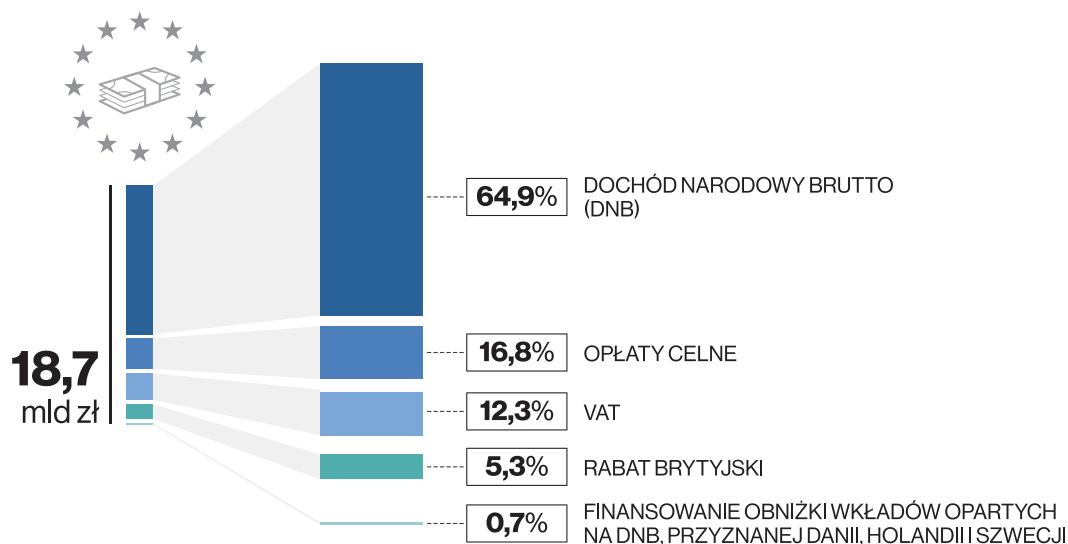
¹⁸⁴ Była to transakcja polegająca na zamianie zmiennej stopy procentowej od wyemitowanej w 2017 r. obligacji na stałe stopy procentowe.

¹⁸⁵ Umowa rachunków bankowych i innych usług z dnia 9 czerwca 2017 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wydatki w części *Środki własne Unii Europejskiej* zostały zrealizowane w wysokości 18.660,8 mln zł, tj. 95,0% limitu ustalonego w ustawie budżetowej i 100,0% planu po zmianach. Zrealizowane wydatki stanowiły 118,5% wydatków roku 2017.

Infografika 33. Struktura na sfinansowanie składki do Unii Europejskiej w 2018 r.



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

Podobnie jak w latach poprzednich, w 2018 r. w strukturze wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wpłaty polskiej składki członkowskiej do budżetu Unii Europejskiej, dominowała wpłata obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto. W 2018 r. jej udział wyniósł 64,9%, w porównaniu do 59,7% w roku poprzednim. Dwie kolejne najistotniejsze pozycje wpłaty do budżetu Unii Europejskiej stanowiły wpłaty z tytułu udziału w opłatach celnych oraz składka obliczona od podatku od towarów i usług. Ich łączny udział w strukturze w 2018 roku wyniósł 29,1%.

Tabela 37. Wysokość i struktura składki do budżetu Unii Europejskiej w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
	Wydatki na sfinansowanie składki do budżetu UE				Struktura			
	mln zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
OGÓŁEM	18.195,7	19.168,4	15.741,9	18.660,8	100,0	100,0	100,0	100,0
Wpłata obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto (DNB)	12.652,3	12.826,0	9.395,6	12.117,4	69,5	66,9	59,7	64,9
Wpłata z tytułu udziału w opłatach cukrowych	53,7	58,2	58,1	0,0	0,3	0,3	0,4	0,0
Wpłata obliczona na podstawie podatku od towarów i usług	2.057,4	2.356,7	2.335,5	2.287,7	11,3	12,3	14,8	12,3
Wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych	2.116,8	2.519,2	2.787,7	3.128,5	11,6	13,1	17,7	16,8

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
	Wydatki na sfinansowanie składki do budżetu UE				Struktura			
	mln zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego	1.315,6	1.274,3	1.040,1	998,0	7,2	6,6	6,6	5,3
Wpłata z tytułu finansowania obniżki wkładów opartych na DNB, przyznanej Danii, Holandii i Szwecji na lata 2014–2020 oraz Austrii na lata 2014–2016	-	134,0	125,0	129,1	x	0,7	0,8	0,7

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

Po jednorazowym spadku w 2017 r. w porównaniu do lat poprzednich, w 2018 roku ponownie wzrosła kwota polskiej składki wyrażonej w złotych. Jej wysokość była na poziomie zbliżonym do roku 2016. Składka za rok 2018 stanowiła 97,4% składki wpłaconej w 2016 r.

W latach 2015–2018 Polska, wypełniając traktatowe zobowiązanie wobec Unii Europejskiej, przekazała do Komisji Europejskiej składki członkowskie w łącznej kwocie 71.766,8 mln zł. Wpłaty dokonywane były w wysokości i terminach zgodnych z obowiązującymi przepisami i procedurami.

W roku 2015 Polska zajmowała dziewiąte, a w latach 2016–2018 ósme miejsce wśród państw Unii Europejskiej pod względem wysokości składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej.

Wydatki, które nie wygasły z upływem 2017 r.

Zgodnie z regułą określoną w art. 181 ustawy o finansach publicznych ust. 1 niezrealizowane w danym roku wydatki budżetu państwa wygasają z upływem roku budżetowego. Przewidziano jednak wyłączenie od tej zasady, poprzez określenie przez Radę Ministrów wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego i są realizowane w okresie trzech miesięcy w roku następującym po jego zakończeniu. Z możliwości tej skorzystano w 2017 r., kiedy to w rozporządzeniu Rady Ministrów z 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego¹⁸⁶ (dalej: *rozporządzenie RM w sprawie wydatków niewygasających*) określono wydatki na zadania roku 2017 r. na kwotę 1.296,6 mln zł z terminem wykonania do 31 marca 2018 r. Były one o 546,3 mln zł, tj. o 72,8% wyższe niż rok wcześniej. Zwiększyła się również liczba dysponentów, z czterech do 25, którym umożliwiono przeniesienie wykonania wydatków na następny rok, po zakończeniu roku budżetowego. W terminie do 31 marca 2018 r. zrealizowano je w wysokości 1.011,9 mln zł, tj. w 78% kwoty ujętej w wykazie.

Kontrola prawidłowości dysponowania środkami na wydatki, które nie wygasły z upływem 2017 r. wykazała, że zostały one wykorzystane na zaplanowane zadania ujęte w rozporządzeniu RM w sprawie wydatków niewygasających, a niewykonane wydatki w kwocie 284,7 mln zł zostały przekazane na wyodrębniony rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa do 20 kwietnia 2018 r., tj. zgodnie z art. 181 ust. 8 ustawy o finansach publicznych. Niewykonanie wydatków, które nie wygasły z upływem 2017 r. spowodowane było głównie niezrealizowaniem niektórych zadań lub ich zrealizowaniem w zakresie mniejszym niż przewidywano (283,2 mln zł, w tym 2,3 mln zł w województwach) oraz w wielu przypadkach powstaniem oszczędności na skutek

¹⁸⁶ Dz.U. poz. 2426.

uzyskanych korzystniejszych od zakładanych cen ofert w wyniku rozstrzygnięć postępowań przetargowych (1,6 mln zł, w tym 0,3 mln zł w województwach).

W najwyższych kwotach wydatki niewygasające realizowane były w części:

- *Obrona narodowa* – zaplanowano wydatki na Mobilny Moduł Stanowiska Dowodzenia, sprzęt informatyczny i oprogramowanie oraz zintegrowany system szkolenia zaawansowanego AJT w kwocie 512,5 mln zł. Wydatki zrealizowano w 100%.
- *Gospodarka złożami kopalni* – zrealizowano 252,2 mln zł na świadczenia rekompensacyjne z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla. Wykonane wydatki stanowiły 59,8% zaplanowanych i przekazanych przez Ministra Energii do Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A., Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A., Tauron Wydobycie S.A., i spółki Lubelski Węgiel Bogdanka S.A. Niewykorzystanie pozostałych 169,7 mln zł było wynikiem niższej od zakładanej liczby pozytywnie zweryfikowanych przez przedsiębiorstwa górnicze wniosków o świadczenia rekompensacyjne.
- *Sprawy wewnętrzne* – 100,3 mln zł wydatków zrealizowano między innymi na modernizację urządzeń wielofunkcyjnych, infrastruktury teleinformatycznej i mobilnego dostępu do systemów informatycznych oraz zakup blankietów dowodów osobistych i książek paszportowych. Wydatki zrealizowano w 97,9% z planowanych.
- *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – 68,1 mln zł wydatków zrealizowano między innymi na potrzeby Krajowej Administracji Skarbowej na zakup sprzętu do kontroli i środków transportu oraz systemu łączności cyfrowej dla działań operacyjno-rozpoznawczych. Wykonane wydatki stanowiły 92,5% planowanych.
- *Zdrowie* – 33,0 mln zł, tj. 98,5% planowanych wydatków niewygasających wykonano między innymi na zakup szczepionek do obowiązkowych szczepień ochronnych, realizację programu *Leczenie antyretrowirusowe osób żyjących z wirusem HIV w Polsce na lata 2017-2020*.
- *Centralne Biuro Antykorupcyjne* – wykonano wydatki na kwotę 21,3 mln zł, co stanowiło 25,2% planowanych wydatków niewygasających. Wykorzystano je między innymi na zakup samochodów, sprzętu komputerowego oraz zakup systemu SARP. Niskie wykonanie planu spowodowane było odstąpieniem od zawarcia umowy kupna-sprzedaży nieruchomości w Warszawie.

Nieprawidłowości w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w realizacji wydatków niewygasających¹⁸⁷ dotyczyły niecelowego wnioskowania o finansowanie części zadań Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie usługi rozwoju systemu łączności. Z kolei w części *Gospodarka złożami kopalni*¹⁸⁸ wszystkie środki na świadczenia rekompensacyjne przekazano jednorazowo na rachunki spółek wypłacających, przed zweryfikowaniem wniosków o świadczenia. W konsekwencji środki budżetowe (131,0 mln zł) pozostawały na rachunku jednej ze spółek przez 92 dni.

2.3. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 66.852,8 mln zł i stanowiły 83,3% planu określonego w ustawie budżetowej na rok 2018 oraz 96,4% planu po zmianach. Z rezerw celowych ujętych w załączniku nr 4 do ustawy uruchomiono 69,4% kwoty planowanej. Nie rozdysponowano kwoty 10.920,3 mln zł. Na niższy od zaplanowanego poziom rozdysponowania środków z rezerw i wykonania wydatków w 2018 r., podobnie jak w latach poprzednich, wpływ miały przede wszystkim:

- wolniejsze od zakładanego tempo realizacji projektów,

¹⁸⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*. Nr ewid. 124/2019/P/19/001/KBF.

¹⁸⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 47 – Energia i część 48 – Gospodarka złożami kopalni*. Nr ewid. 31/2019/P/19/001/KGP.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- oszczędności powstałe w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych,
- przesunięcia refundacji dla beneficjentów i rozliczeń projektów na kolejny rok budżetowy, w związku z poniesionymi przez beneficjentów kosztami w końcówce roku.

Wielkość zrealizowanych wydatków budżetu środków europejskich w 2018 r. była zbliżona do wykonania w 2015 r. (67.695,4 mln zł). Wydatki te były wyższe o 15.152,1 mln zł (o 29,3%) niż w 2016 r. i o 18.850,6 mln zł (o 39,3%) niż w 2017 r.

Wydatki budżetu środków europejskich, ujęte w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej, przypisane zostały do części budżetowych, w podziale na działy klasyfikacji budżetowej i programy operacyjne.

W 2018 r. wydatki budżetu środków europejskich były realizowane w 33 częściach budżetowych. Ponad 80% wydatków wykonano w trzech częściach budżetowych, tj. *Rozwój regionalny, Rozwój wsi i Transport*, a blisko 96% wydatków w dziesięciu częściach budżetowych. Na pozostałe 23 części budżetowe przypadało 4,3% łącznych wydatków budżetu środków europejskich. W jedenastu częściach wydatki nie przekroczyły 50,0 mln zł.

Wydatki budżetu środków europejskich realizowane były w trzech grupach ekonomicznych: dotacje i subwencje, wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz wydatki majątkowe.

Tabela 38. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2015–2018 według grup ekonomicznych

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018
	mld zł			
OGÓŁEM	67,7	51,7	48,0	66,9
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	33,2	30,6	26,3	31,2
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	0,6	0,1	0,3	0,4
Wydatki majątkowe, w tym:	33,8	21,0	21,4	35,2
Wydatki inwestycyjne i na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	1,7	0,1	0,5	1,2
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych ze środków europejskich lub płatności budżetu środków europejskich	31,9	20,9	20,9	34,1
	%			
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	49,1	59,2	54,9	46,6
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	0,9	0,2	0,6	0,7
Wydatki majątkowe, w tym:	50,0	40,6	44,5	52,7
Wydatki inwestycyjne i na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	2,5	0,2	1,0	1,8
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych ze środków europejskich lub płatności budżetu środków europejskich	47,2	40,3	43,5	51,0

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

W 2018 r. największy udział w wydatkach budżetu środków europejskich, wynoszący ponad połowę wydatków, miały wydatki majątkowe. Rok 2018 był drugim rokiem, w którym wydatki majątkowe były wyższe niż rok wcześniej. W latach 2016–2018 wydatki w tej grupie zwiększyły się z 20.973,3 mln zł w 2016 r. do 35.230,9 mln zł w 2018 r., tj. o 68%, przy czym wzrost odnotowany

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

w roku 2018 w odniesieniu do roku 2017 wyniósł niemal 65%, podczas gdy w roku 2017 wydatki te wzrosły o niespełna 2%. Wykonane wydatki majątkowe w 2018 r. były o ponad 4% wyższe niż w roku 2015.

W 2018 r. wydatki budżetu środków europejskich były ujęte w 21 działach klasyfikacji budżetowej.

Tabela 39. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2015–2018 według działów klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018
	mld zł			
OGÓŁEM	67,7	51,7	48,0	66,9
Rolnictwo i łowiectwo	24,7	23,6	16,8	19,7
Transport i łączność	14,6	12,8	11,3	13,4
Różne rozliczenia, w tym:	10,0	6,2	9,7	19,3
Regionalne Programy Operacyjne	8,8	6,2	9,7	19,3
Przetwórstwo przemysłowe	5,6	2,5	2,3	3,5
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	0,8	1,5	2,1	1,5
Administracja publiczna	1,0	0,6	1,3	1,5
Nauka	2,4	0,6	1,1	1,8
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	3,7	1,5	1,0	2,6
Działalność usługowa	0,6	0,1	0,3	0,1
Szkolnictwo wyższe	0,9	0,3	0,2	0,4
Rybołówstwo i rybactwo	0,2	0,0	0,1	0,4
Pozostałe działy	3,2	2,0	1,8	2,7

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Blisko 80% wydatków budżetu środków europejskich w 2018 r. stanowiły wydatki zrealizowane w trzech działach, tj. *Rolnictwo i łowiectwo*, *Różne rozliczenia* i *Transport i łączność*. Wydatki przeznaczono głównie na zadania realizowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na płatności bezpośrednie i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 oraz finansowanie regionalnych programów operacyjnych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 40. Struktura wydatków budżetu środków europejskich w latach 2015–2018 według działów klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018
	Ogółem = 100			
	%			
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0
Rolnictwo i łowiectwo	36,3	45,6	35,0	29,5
Transport i łączność	21,6	24,8	23,5	20,0
Różne rozliczenia	14,7	12,1	20,2	28,9
Przetwórstwo przemysłowe	8,3	4,8	4,8	5,2
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	1,1	3,0	4,4	2,2
Administracja publiczna	1,5	1,1	2,7	2,2
Nauka	3,5	1,2	2,4	2,7
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5,5	2,9	2,0	3,9
Działalność usługowa	0,8	0,2	0,6	0,2
Szkolnictwo wyższe	1,3	0,6	0,4	0,6
Rybołówstwo i rybactwo	0,4	0,1	0,2	0,5
Pozostałe działy	4,9	3,6	3,8	4,1

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2018 r. w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020 na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych wydatkowano łącznie 44.124,9 mln zł, tj. 95,0% planu po zmianach. Z kwoty tej na krajowe programy operacyjne wydatkowano 24.472,9 mln zł, na regionalne programy operacyjne 19.651,9 mln zł, co stanowiło 96,0% i 93,8% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2017 r. wydatki na krajowe programy operacyjne były wyższe o 36,2%, a na regionalne o 87,5%. Dla poszczególnych regionalnych programów operacyjnych wskaźnik wykonania planu kształtował się od 82,6% dla województwa świętokrzyskiego do 96,8% dla województwa opolskiego.

Tabela 41. Wydatki budżetu środków europejskich według programów w latach 2017–2018 klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	2017	2018		4:3
	Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie	
	mln zł			%
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	48.002,2	69.322,7	66.852,8	96,4
Polityka Spójności:	28.754,4	46.545,9	44.207,7	95,0
PO Infrastruktura i Środowisko 2014-2020	11.638,4	15.560,7	15.196,5	97,7
PO Inteligentny Rozwój	2.076,6	3.652,7	3.340,3	91,4
PO Polska Cyfrowa	1.072,4	1.710,3	1.610,3	94,2
PO Polska Wschodnia 2014-2020	1.027,9	1.954,3	1.916,0	98,0
PO Wiedza Edukacja Rozwój	2.158,1	2.627,9	2.409,9	91,7

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2017	2018		4:3
	Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie	
	mln zł			%
1	2	3	4	5
Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020	10.482,8	20.957,1	19.651,9	93,8
Narodowa Strategia Spójności 2007-2013	298,2	82,8	82,8	100,0
Wspólna Polityka Rolna	17.157,6	19.381,8	19.380,8	100,0
Wspólna Polityka Rybacka	101,9	487,4	360,3	73,9
PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020	274,7	335,8	334,1	99,5
Instrument „Łącząc Europę”	1.250,6	2.569,8	2.568,1	99,9
Norweski Mechanizm Finansowy i MF EOG 2009-2014	305,0	0,3	0,3	100,0
Norweski Mechanizm Finansowy i MF EOG III Perspektywy Finansowej	-	1,8	1,4	78,3

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

Wydatki budżetu środków europejskich na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 19.380,8 mln zł, tj. 100,0% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2017 r. wydatki te były wyższe o 2.223,2 mln zł, tj. o 13,0%.

Wydatki w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” i Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020 zrealizowano kolejno w kwotach 2.568,1 mln zł i 334,1 mln zł, tj. 99,9% i 99,5% planu po zmianach. Na realizację Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014–2020 (PO RYBY 2014–2020) wydatkowano 360,3 mln zł, tj. 73,9% planu po zmianach. Na niższe od planowanego wykonanie wydatków wpłynęły głównie czasochłonny proces weryfikacji dokumentacji złożonej przez beneficjentów oraz zmiany harmonogramów projektów. Wydatki na Wspólną Politykę Rybacką w 2018 r. w porównaniu do poniesionych w roku poprzednim były ponad trzyipółkrotnie wyższe.

Wydatki na programy realizowane w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 wyniosły 82,8 mln zł, tj. 100,0% planu po zmianach.

Krajowe i regionalne programy operacyjne

W latach 2014–2020 Polska pozostaje największym beneficjentem pomocy unijnej. W ramach polityki spójności Unia Europejska przeznaczyła do wykorzystania dla naszego kraju 82,5 mld euro.

Do końca 2018 r. z beneficjentami krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020 zawarto 46.173 umowy o dofinansowanie projektu¹⁸⁹. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 233.547,0 mln zł, co stanowiło 70,8% alokacji na lata 2014–2020¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Liczba i wartość podpisanych umów obejmuje również decyzje o dofinansowanie projektu.

¹⁹⁰ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w części 34 Rozwój regionalny*.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W porównaniu do wykonania na koniec 2017 r. poziom kontraktacji (wartość dofinansowania Unii Europejskiej objętego umowami o dofinansowanie) dla krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014–2020 w odniesieniu do dostępnej alokacji, tj. całkowitej kwoty środków unijnych przewidzianych do wydania przez Polskę w latach 2014–2020¹⁹¹, wzrósł z 53,3% do 70,8%, tj. o 17,5 punktu procentowego.

Tabela 42. Zawarte umowy o dofinansowanie projektu w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014–2020 na koniec 2018 r.

Program Operacyjny	Zawarte umowy/wydane decyzje o dofinansowaniu projektu			Poziom realizacja alokacji na lata 2014–2020 ¹
	liczba	ogółem wartość wydatków kwalifikowalnych	w tym: środki UE	
				%
mln zł				
OGÓŁEM	46.173	380.584,3	233.547,0	70,8
PO Infrastruktura i Środowisko	2.070	170.208,8	91.294,1	77,6
PO Inteligentny Rozwój	4.533	43.541,2	24.651,1	66,7
PO Wiedza Edukacja Rozwój	4.808	15.239,7	13.241,1	65,6
PO Polska Cyfrowa	376	11.374,9	7.768,3	83,3
PO Polska Wschodnia	843	9.044,1	6.248,3	72,8
PO Pomoc Techniczna	241	2.506,0	2.058,1	68,5
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	33.302	128.669,5	88.285,9	65,8

¹ Relacja wartości dofinansowania ze środków UE w zawartych umowach o dofinansowanie do kwoty alokacji 2014–2020. Alokacja przeliczona z euro po kursie Komisji Europejskiej do certyfikacji na grudzień 2018 r., tj. 4,2916.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju.

Na koniec 2018 r. najwyższy wskaźnik kontraktacji w odniesieniu do dostępnej alokacji osiągnięto dla Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, tj. 83,3%. Był on o 24,6 punktu procentowego korzystniejszy niż rok wcześniej (58,7%).

Spośród regionalnych programów operacyjnych 2014–2020 najwyższy wskaźnik kontraktacji do wartości alokacji uzyskano w województwie pomorskim i opolskim (82,0% i 77,1%), a najniższy w województwie kujawsko-pomorskim i podlaskim (56,9% i 59,0%).

Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych zadeklarowana w poświadczeniach przekazanych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej (certyfikacja) do końca 2018 r. w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych odpowiadająca wkładowi Unii Europejskiej wyniosła 82.837,7 mln zł, co stanowiło 25,1% alokacji na lata 2014–2020. W porównaniu do wykonania na dzień 31 grudnia 2017 r. poziom certyfikacji zwiększył się dwukrotnie.

Kwota certyfikacji w ramach krajowych programów operacyjnych 2014–2020 w części finansowanej z budżetu Unii Europejskiej wyniosła 54.553,1 mln zł, co stanowiło 27,9% alokacji.

¹⁹¹ Kwota alokacji obliczona według kursu z grudnia 2018 r. wynoszącego 1 EUR = 4,2916 PLN, na podstawie danych zawartych w tabelach finansowych programów operacyjnych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 43. Realizacja krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020 według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.

Program	Wartość alokacji na lata 2014-2020		Wydatki wykazane w złożonych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność (środki UE)		5:3
	mln euro	mln zł ¹	mln euro	mln zł	%
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	76 882,8	329 950,4	19 343,8	82 837,7	25,1
PO Infrastruktura i Środowisko	27 413,7	117 648,8	8 254,5	35 355,8	30,1
PO Inteligentny Rozwój	8 613,9	36 967,5	1 916,2	8 215,6	22,2
PO Wiedza Edukacja Rozwój	4 705,6	20 194,8	1 290,2	5 543,4	27,4
PO Polska Cyfrowa	2 172,5	9 323,5	473,2	2 028,8	21,8
PO Polska Wschodnia	2 000,0	8 583,2	540,9	2 309,4	26,9
PO Pomoc Techniczna	700,1	3 004,6	256,9	1 100,1	36,6
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	31 276,9	134 227,9	6 611,8	28 284,6	21,1

¹ Przeliczona z euro po kursie Komisji Europejskiej do certyfikacji na grudzień 2018 r., tj. 4,2916.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju.

Wartość wydatków zadeklarowanych w poświadczeniach przekazanych do Komisji Europejskiej w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych 2014–2020 w części dofinansowania Unii Europejskiej na koniec 2018 r. w porównaniu do stanu na koniec 2017 r. zwiększyła się z 10.988,7 mln zł do 28.284,6 mln zł, tj. o 157,4%.

Alokacja dla każdego państwa członkowskiego jest przyznawana w ratach, w postaci zobowiązań w ramach rocznych budżetów unijnych dokonywanych w podziale na fundusze, kategorie regionów (w przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego) w każdym z siedmiu lat perspektywy finansowej. Z pewnymi wyjątkami, państwo członkowskie ma cztery lata na wykorzystanie każdego z rocznych zobowiązań. Po upływie tego czasu, zgodnie z określoną w art. 136 rozporządzenia 1303/2013¹⁹² tzw. zasadą n+3, niewykorzystane środki są państwu członkowskiemu odbierane. Roczne kwoty zobowiązań traktować należy jako maksymalne limity środków, jakie Komisja Europejska zobowiązuje się przekazać państwom członkowskim do końca poszczególnych lat. Minimalny limit został określony dla państw członkowskich poprzez tzw. zasadę automatycznego anulowania zobowiązań, inaczej zwaną zasadą n+3. Zgodnie z art. 86 zobowiązania Komisji nie objęte płatnościami zaliczkowymi lub wnioskami o płatność w określonym okresie (w tym także wszelkimi wnioskami o płatność, w przypadku których całość lub

¹⁹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.).

część wniosku jest przedmiotem wstrzymania biegu terminu płatności lub zawieszenia płatności), zostają anulowane, czyli w praktyce – bezpowrotnie utracone. Termin wykorzystania zobowiązań precyzuje art. 136, ustanawiający tzw. zasadę n+3, zgodnie z którą kolejne roczne kwoty zobowiązań muszą zostać wykorzystane na początkowe i roczne płatności zaliczkowe oraz płatności do dnia 31 grudnia trzeciego roku budżetowego następującego po roku, w którym podjęto zobowiązanie w ramach programu operacyjnego.

Na koniec 2018 r. cel określony zgodnie z zasadą n+3 został zrealizowany dla wszystkich krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014–2020. Wskaźnik wykonania celu wynosił od 117,3% dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego do 249,9% dla Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. Według stanu na 31 grudnia 2018 r. wykonanie celu n+3 na 2019 r., tj. na rok przed terminem, wyniosło średnio dla krajowych programów operacyjnych 115,7% (od 92,3% do 144,1%) oraz dla regionalnych programów operacyjnych – 87,8% (od 67,7% do 131,2%).

Nie zostały natomiast w pełni osiągnięte cele określone w dokumencie pn. *Plan certyfikacji środków do KE w 2018 r. oraz zakładany na 2018 r. poziom dofinansowania unijnego w umowach o dofinansowanie w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020 (Plan certyfikacji)* zatwierdzonym przez Ministra Inwestycji i Rozwoju w styczniu 2018 r. i przyjętym przez Radę Ministrów. Ustalony w nim cel dla dofinansowania Unii Europejskiej objętego umowami o dofinansowanie od początku wdrażania Umowy Partnerstwa 2014–2020 w kwocie 236.978,2 mln zł został zrealizowany w 98,6%. Dla krajowych programów operacyjnych łącznie plan kontraktacji na koniec 2018 r. został zrealizowany w 103,2%. Planowanego poziomu nie osiągnięto w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (91,3% planu) i Programu Operacyjnego Polska Wschodnia (99,6% planu). Dla 16 regionalnych programów operacyjnych plan kontraktacji na koniec 2018 r. został zrealizowany w 91,7%. Wykonanie planu w poszczególnych regionalnych programach operacyjnych było dość zróżnicowane i wyniosło od 80,1% dla województwa kujawsko-pomorskiego do 108,4% dla województwa opolskiego.

Od początku wdrażania Umowy Partnerstwa 2014–2020 certyfikowano do Komisji Europejskiej wydatki w kwocie 97.443,6 mln zł, co stanowiło 98,6% kwoty ujętej w *Planie certyfikacji*. W ramach krajowych programów operacyjnych plan certyfikacji zrealizowano w 101,4%. Planowanego poziomu nie osiągnięto w przypadku Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (93,3% planu do końca 2018 r.). Najwyższy wskaźnik wykonania planu certyfikacji, wynoszący 114,5% osiągnięto w Programie Operacyjnym Polska Wschodnia.

W ramach regionalnych programów operacyjnych plan certyfikacji w ujęciu narastającym został zrealizowany w 93,6%. Planowanego poziomu nie osiągnięto w 10 regionalnych programach operacyjnych, przy czym poniżej 80% plan został wykonany dla dwóch województw, tj. województwa podlaskiego (74,9%) i kujawsko-pomorskiego (75,6%). Najlepszy wskaźnik wykonania planu certyfikacji osiągnięto dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego – 115,0%.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części *Rozwój regionalny* Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek o rzetelne opracowanie celów w *Planie certyfikacji*, a także zapewnienie: w przypadku krajowych programów operacyjnych pełnej realizacji tych celów, a w przypadku regionalnych programów operacyjnych skutecznej koordynacji działań odpowiedzialnych instytucji zarządzających w realizacji tych celów. Wystąpienie pokontrolne zostało przekazane Ministrowi Inwestycji i Rozwoju w czerwcu 2018 r., kiedy to *Plan certyfikacji* na 2019 r. został już zatwierdzony. W związku z powyższym sprawdzenie realizacji wniosku w części dotyczącej rzetelności opracowania celów w *Planie certyfikacji* będzie możliwe podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r.

Wniosek pokontrolny Najwyższej Izby Kontroli w zakresie zapewnienia pełnej realizacji celów pozostaje aktualny. Należy jednak zauważyć, że poziom realizacji *Planu certyfikacji* poprawił się w porównaniu z rokiem ubiegłym. W 2018 r. cele certyfikacji nie zostały osiągnięte dla 10 regionalnych programów operacyjnych i dla jednego krajowego, podczas gdy w 2017 r. dla żadnego regionalnego programu operacyjnego i dla dwóch krajowych. Dla poszczególnych regionalnych programów operacyjnych wskaźnik wykonania planu certyfikacji w 2017 r. wynosił od 40,0% do 77,6%, a w 2018 r. najniższy osiągnął wartość 74,9%.

Według stanu na 31 grudnia 2018 r. nie zostały osiągnięte minimalne wartości wskaźników obrazujących wykonanie celów pośrednich wdrażania programów operacyjnych dla jednej osi priorytetowej w POIR (w osi IV wskaźnik finansowy został osiągnięty na poziomie 55,1% celu) oraz dla 22 osi priorytetowych w ośmiu województwach¹⁹³:

- RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego – dla osi II, VII, IX, X i XI,
- RPO Województwa Śląskiego – dla osi I, II, V i X,
- RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego – dla osi III i V,
- RPO Województwa Mazowieckiego – dla osi IX,
- RPO Województwa Podlaskiego – dla osi VI, VIII i IX,
- RPO Województwa Świętokrzyskiego – dla osi I, III, IV i IX,
- RPO Województwa Lubelskiego – dla osi II i V,
- RPO Województwa Łódzkiego – dla osi I.

Zgodnie z wyjaśnieniami poszczególnych Instytucji Zarządzających oraz Instytucji Koordynującej Regionalne Programy Operacyjne, według stanu na marzec 2019 r. nie zostały osiągnięte wskaźniki w 16 osiach priorytetowych, jednakże biorąc pod uwagę wnioski złożone przez beneficjentów, a także wnioski zatwierdzone przez Instytucje Zarządzające, na wymaganym poziomie nie udało się zrealizować wskaźników w pięciu osiach w pięciu Regionalnych Programach Operacyjnych.

Rezerwa wykonania dla wyżej wymienionych pięciu osi wynosi łącznie 30,5 mln euro. Środki z rezerwy wykonania są planowane, według informacji uzyskanych od Instytucji Zarządzających i Instytucji Koordynującej tymi programami, do przesunięcia na inne osie w ramach tego samego programu operacyjnego.

Główne przyczyny nieosiągnięcia minimalnego poziomu wskaźników określonych w ramach wykonania, według wyjaśnień złożonych przez poszczególne Instytucje Zarządzające RPO to:

- opóźnienia w rozpoczęciu wdrażania działań z zakresu gospodarki odpadowej oraz gospodarki wodno-ściekowej spowodowane opóźnieniami na szczeblu krajowym, tj. brakiem aktualizacji Krajowego Planu Gospodarki Odpadami i uzależnionego od niego Wojewódzkiego Planu Gospo-

¹⁹³ Zgodnie z art. 6 ust. 1–4 rozporządzenia wykonawczego Komisji (EU) nr 215/2014 (Dz.Urz.UEL69 z 8.03.2014, str. 65) cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki zawarte w odpowiednich ramach wykonania osiągnęły co najmniej 85% wartości celu pośredniego do końca 2018 r. W przypadku gdy ramy wykonania obejmują trzy lub więcej wskaźników, cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki z wyjątkiem jednego osiągnęły co najmniej 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego do końca 2018 r. Wskaźnik, który nie osiągnął 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego, musi osiągnąć co najmniej 75% wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego.

Zgodnie z *Metodologią podziału rezerwy wykonania w ramach Umowy Partnerstwa na lata 2014–2020*, zaakceptowaną przez Ministra Inwestycji i Rozwoju w dniu 20 grudnia 2018 r., prawo do skorzystania z rezerwy nabywa się dopiero wtedy, gdy przegląd w 2019 r. wykaże, że w danym priorytecie osiągnięto cele pośrednie. Z kolei słabe wyniki w ramach priorytetu będą prowadziły do odebrania rezerwy i przekazania jej do innego priorytetu w ramach programu operacyjnego lub do wspólnej puli krajowej, dzielonej tylko między te osie, w których zrealizowano zakładane cele.

- darki Odpadami oraz brakiem aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (województwo warmińsko-mazurskie),
- powstałe w 2015 r. opóźnienia związane z wejściem w życie ustaw o:
 - rewitalizacji, co spowolniło proces przygotowania Lokalnych Programów Rewitalizacji, które są podstawą do ubiegania się o fundusze na rewitalizację w ramach RPO (województwo podlaskie),
 - rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności oraz problemy z wdrażaniem instrumentu RLKS – Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (województwa: podlaskie i kujawsko-pomorskie).
 - ograniczone możliwości absorpcji środków finansowych przez przedsiębiorstwa na projekty badawczo-rozwojowe (województwa: śląskie i łódzkie),

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) dostrzegł zagrożenia dla płynnej realizacji przez Komisję Europejską jej zobowiązań. ETO, w raporcie z przeprowadzonego *Przeglądu punktowego w trybie pilnym*¹⁹⁴, ostrzega, że zaległości w postaci kwot, na które zaciągnięto zobowiązania z budżetu Unii Europejskiej, ale których jeszcze nie wypłacono (tzw. *zobowiązania RAL*¹⁹⁵), osiągnęły nowy rekordowy poziom. ETO zauważył, że może to wywołać znaczące ryzyko finansowe w przyszłości. Kwota płatności pozostających do uregulowania przez Komisję Europejską wyniosła na koniec 2017 r. 267 mld euro i oczekuje się, że będzie nadal rosła. ETO ostrzega, że może to ograniczyć zdolność Komisji do zaspokojenia przyszłych potrzeb finansowych lub terminowego rozliczenia przyszłych wniosków o płatność. Największy udział w kwocie *zobowiązań RAL* na koniec 2017 r. dotyczył programów operacyjnych realizowanych w ramach wieloletnich ram finansowych 2014–2020 – 178,2 mld euro, w tym wobec Polski 33,2 mld euro.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. u 16¹⁹⁶ beneficjentów środków z Unii Europejskiej na realizację 16 projektów w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych 2014–2020 Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła badanie pod kątem prawidłowości wykorzystania dotacji na dofinansowanie projektu oraz osiągnięcia zakładanego na 2018 r. postępu rzeczowego projektu.

Kontrolę przeprowadzono w czterech urzędach miast, w czterech urzędach marszałkowskich, u czterech beneficjentów realizujących projekty kolejowe, w dwóch zarządach dróg wojewódzkich, w dwóch szpitalach i jednym teatrze.

Kontrolą objęto projekty na łączną kwotę 2.255,7 mln , zł, w których wartość dofinansowania ze środków Unii Europejskiej określono na kwotę 1.642,4 mln zł. W 2018 r. poniesione z tego tytułu wydatki w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych wyniosły 455,4 mln zł.

¹⁹⁴ *Przegląd punktowy w trybie pilnym. Zobowiązania pozostające do spłaty w budżecie UE – szczegółowa analiza zagadnienia*, kwiecień 2019 r., ETO, opublikowany na stronie www.eca.europa.eu.

¹⁹⁵ W rocznych budżetach Unii Europejskiej określa się kwoty, na które można zaciągnąć zobowiązania, i kwoty, które mogą zostać faktycznie wypłacone w danym roku. Tak zwane zobowiązania pozostające do spłaty stanowią zobowiązania zaciągnięte w danym roku lub latach poprzednich, które nie zostały jeszcze spłacone lub anulowane. W okresie przed spłaceniem zobowiązania te składają się na sumę zobowiązań RAL (z jęz. Francuskiego „reste à liquider”).

¹⁹⁶ W ramach projektu „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 222 na odcinku Gdańsk – Starogard Gdański” kontrolą objęto Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego (urząd obsługujący beneficjenta środków) oraz Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku (jednostka realizująca projekt).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację sześciu projektów¹⁹⁷ (37,5% badanych), a w przypadku dziesięciu projektów wydała ocenę w formie opisowej.

Zakładane na 2018 r. efekty rzeczowe dofinansowanych projektów osiągnięto jedynie w przypadku pięciu kontrolowanych projektów, w przypadku pięciu projektów, których termin realizacji wykraczał poza 2018 r. nie określono celów pośrednich. U siedmiu kontrolowanych beneficjentów wyznaczone na 2018 r. cele nie zostały osiągnięte. W dwóch województwach, w związku z nierozstrzygnięciem postępowań przetargowych, odstąpiono od realizacji projektów. Dotyczyło to projektów realizowanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych 2014–2020 województw: warmińsko-mazurskiego oraz lubelskiego, tj.:

- *Podniesienie jakości i kompleksowości leczenia, poprzez konsolidację usług zdrowotnych w zakresie leczenia zachowawczego i zabiegowego w Szpitalu Miejskim św. Jana Pawła II w Elblągu,*
- *Zakup taboru kolejowego do przewozów osób organizowanych przez Województwo Lubelskie.*

Pozostałe cztery badane projekty, gdzie nie osiągnięto zakładanych na 2018 r. rezultatów realizowane były w województwach: małopolskim, kujawsko-pomorskim, dolnośląskim i wielkopolskim. W przypadku projektów realizowanych w województwach dolnośląskim, kujawsko-pomorskim oraz wielkopolskim do osiągnięcia rezultatów poniżej zaplanowanego poziomu przyczyniły się problemy występujące na etapie postępowań przetargowych.

W wyniku kontroli 16 projektów Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również, że:

- w pięciu projektach osiągnięty na koniec 2018 r. poziom realizacji projektu stwarza zagrożenia i ryzyko niedotrzymania terminu zakończenia jego realizacji i/lub osiągnięcia ustalonego dla tego projektu celu;
- u siedmiu beneficjentów realizacja projektu nie odbyła się zgodnie z założeniami merytorycznymi określonymi we wniosku o dofinansowanie bądź niezgodnie z harmonogramem;
- w siedmiu projektach wydłużono termin ich realizacji.

Ponadto w wyniku kontroli zidentyfikowano nieprawidłowości u siedmiu beneficjentów polegające między innymi na naruszeniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, wykorzystaniu dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, opóźnień w stosunku do terminów określonych w przepisach bądź umowach, przekroczenia kosztów całkowitych produktu, nierzetelnej oceny stanu technicznego budynku będącego przedmiotem przebudowy, czy też opieszałości w przekazywaniu informacji do Instytucji Zarządzającej.

Wspólna Polityka Rolna¹⁹⁸

W latach 2004–2017 na finansowanie zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wpłynęły z budżetu Unii Europejskiej do Polski środki w wysokości 51.495,4 mln euro, w tym 4.182,0 – mln euro w 2018 r. W 2018 r. łączne wydatki ze środków europejskich, poniesione na realizację Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 19.380,8 mln zł, tj. 100,0% planu po zmianach.

Wydatki budżetu środków europejskich w ramach I filara Wspólnej Polityki Rolnej, obejmującego w szczególności dopłaty bezpośrednie, dopłaty związane ze wspólnym rynkiem owoców i warzyw oraz interwencje rynkowe wyniosły 14.712,2 mln zł, tj. prawie 100% planu po zmianach.

¹⁹⁷ Pozytywnie oceniono realizację projektów realizowanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych województw: lubuskiego, łódzkiego, mazowieckiego, podkarpackiego wielkopolskiego oraz zachodniopomorskiego.

¹⁹⁸ Na podstawie wyników kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w częściach Rolnictwo, Rozwój wsi, Rynki rolne oraz Dochody budżetu środków europejskich.*

Tabela 44. Liczba beneficjentów, którym w 2018 r. wypłacono płatności bezpośrednie

Rodzaj płatności	Liczba beneficjentów	
	Płatność z kampanii	
	2017	2018
1	2	3
OGÓŁEM	1.070.142	1.291.341
System jednolitej płatności obszarowej	608.136	650.894
Płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (płatność za zazielenienie)	608.047	649.169
Płatność dodatkowa (redystrybucyjna)	568.419	617.942
System dla małych gospodarstw	459.088	603.265
Płatność do bydła	208.036	209.527
Płatność do krów	144.264	144.412
Płatność dla młodego rolnika	86.192	108.382
Płatność do powierzchni upraw roślin wysokobiałkowych strączkowych na ziarno	87.973	67.396
Płatność do powierzchni upraw roślin paszowych wysokobiałkowych	62.281	53.215
Płatność do powierzchni uprawy buraków cukrowych	32.753	29.216
Płatność do powierzchni upraw owoców miękkich	26.836	26.753
Zwrot dyscypliny finansowej. Dyscyplina finansowa, zmniejsza pulę środków na dopłaty bezpośrednie i jest co roku wdrażana przez KE. Zaoszczędzone pieniądze tworzą rezerwę na wypadek wystąpienia kryzysu na jednym z rynków rolnych. W 2018 r. zmniejszono płatności bezpośrednie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wynoszące powyżej 2 tys. euro. Zgodnie z prawem UE, jeżeli kwota przeznaczona na stworzenie rezerwy kryzysowej nie zostanie wykorzystana w części lub w całości, to pod koniec roku budżetowego jest ona zwracana rolnikom.	390.512	15.574
Płatność niezwiązana do tytoniu	10.664	12.307
Płatność do powierzchni uprawy ziemniaków	4.482	3.872
Płatność do owiec	2.870	3.028
Płatność do powierzchni upraw pomidorów	1.053	729
Płatność do kóz	604	657
Płatność do powierzchni uprawy chmielu	597	618
Płatność do powierzchni uprawy lnu	763	598
Płatność do powierzchni uprawy konopi włóknistych	103	73

Źródło: Opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych z kontroli w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi

W ramach II filara Wspólnej Polityki Rolnej, tj. Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w 2018 r. ogłoszono 31 rozporządzeń zmieniających rozporządzenia wykonawcze oraz jedno rozporządzenie wykonawcze 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 2014–2020¹⁹⁹ oraz dwa obwieszczenia w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia.

¹⁹⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 627, ze zm.

W 2018 r. na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 wydatkowano z budżetu środków europejskich 4.668,6 mln zł, tj. blisko 100% planu po zmianach. Poniesione w 2018 r. na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 wydatki w ramach budżetu środków europejskich były o 79,0% wyższe niż w 2017 r. (2.607,6 mln zł).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. (narastająco od początku realizacji Programu, tj. od 2014 r.) kwota pomocy wynikająca z zawartych umów i wydanych decyzji wyniosła 27.238,1 mln zł (46,6% limitu środków PROW 2014–2020), a kwota zrealizowanych płatności – 16.494,4 mln zł (28,2%)²⁰⁰.

W 2018 r. przygotowano dwie zmiany Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020. Projekty zmian zostały przyjęte przez Radę Ministrów. W odniesieniu do jednego projektu Komisja Europejska w 2018 r. zatwierdziła zmianę programu, a przekazany do Komisji Europejskiej w grudniu 2018 r. drugi projekt oczekiwał na akceptację.

Kwota zadeklarowanych wydatków, podlegających refundacji z budżetu Unii Europejskiej przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 poniesionych do dnia 31 grudnia 2018 r. wyniosła 2.397,2 mln euro. Na koniec 2018 r. wydatki wyniosły 103% przyznanych Polsce środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (zasada n+3 dla 2015 r.).

Do końca 2018 r. w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 realizowano płatności w 14 działaniach. Dotyczyło to między innymi działań:

- *Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich*, w ramach którego zakończono między innymi realizację następujących typów operacji:
 - *budowa lub modernizacja dróg lokalnych* – 1.698 operacji, w ramach których przebudowano drogi lokalne o długości 2.610,2 km oraz wybudowano drogi lokalne o długości 153,8 km. Z ulepszonej infrastruktury korzystać będzie prawie 2 mln użytkowników,
 - *gospodarka wodno-ściekowa* – 152 operacje w ramach których wybudowano lub wyremontowano między innymi 303 km systemów kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych, 217 km zbiorowych systemów zaopatrzenia w wodę, 2.615 przydomowych oczyszczalni ścieków, 24 stacje uzdatniania wody, 13 oczyszczalni ścieków, 13 ujęć wody, 11 instalacji do osadów ściekowych;
- *Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami* – zrealizowano płatności na rzecz 824.106 beneficjentów; wsparciem w ramach działania zostało objętych 7.969.262 ha użytków rolnych, a pomoc finansowa została skierowana głównie (90%) do gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania typu nizinnego (stref nizinnych I i II);
- *Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne* – przekazano płatności 88.759 beneficjentom; wsparciem objęta została powierzchnia wynosząca 1.827.420 ha użytków rolnych²⁰¹ oraz średnia liczba zwierząt w gospodarstwach – 88.999 sztuk;

²⁰⁰ Dane procentowe o wykorzystaniu limitu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 zostały wyliczone w oparciu o kwoty w euro, tj. limit środków ogółem 13.612.211,4 tys. euro, a zrealizowane płatności 3.860.239 tys. euro.

²⁰¹ Wielkość fizycznego obszaru objętego wsparciem (bez sumowania powierzchni objętej jednoczesnym wsparciem w ramach niewykluczających się pakietów) wyniosła 1.462.457 ha.

- *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych* – ramach poddziałania *Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości* zakończono realizację 18.124 operacji; wartość produkcji wytwarzanej w ramach systemów jakości żywności wyniosła 1.708,2 mln zł, w tym 68% stanowiła integrowana produkcja roślin;
- *Rolnictwo ekologiczne* – przekazano płatności 25.152 beneficjentom; wsparciem objęta została powierzchnia wynosząca 648.265 ha użytków rolnych²⁰²;
- *Inwestycje w środki trwałe*, w ramach poddziałania *Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych* – przekazano pomoc dla 7.362 gospodarstw. Największą część zakończonych operacji stanowiły inwestycje związane z racjonalizacją technologii produkcji (89% operacji);
- *Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów*; w ramach poddziałania *Zalesianie i tworzenie terenów zalesionych* – zrealizowano płatności dla 16.978 beneficjentów. W większości (93%) płatność dotyczyła premii na utrzymanie zalesionych powierzchni (płatności związane z premią pielęgnacyjną i premią zalesieniową). Wsparciem objęto grunty o powierzchni 75.127,93 ha;
- *Tworzenie grup i organizacji producentów* – zrealizowano płatności dla 755 grup producentów rolnych obejmujących łącznie 9.000 członków;
- *Wcześniejsza emerytura* – zrealizowano z tytułu zobowiązań podjętych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 płatności z tytułu świadczeń emerytalnych dla 53.464 beneficjentów;
- *Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER* – dofinansowano 7.061 operacji i zrealizowano płatności na rzecz 6.164 beneficjentów.

Program Operacyjny RYBY 2014–2020

Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich na Program Operacyjny RYBY 2014–2020 wyniosło 360,3 mln zł, tj. 73,9% planu po zmianach.

W celu przyspieszenia wdrażania tego programu, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w dniu 7 czerwca 2018 r.²⁰³ dokonał zmiany rozporządzenia z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty i zwrotu pomocy finansowej oraz wysokości stawek tej pomocy na realizację działań w ramach Priorytetu 2 – *Wspieranie akwakultury zrównoważonej środowiskowo, zasobooszczędnej, innowacyjnej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy*, zawartego w Programie Operacyjnym *Rybnictwo i Morze*²⁰⁴ oraz w dniu 21 grudnia 2018 r.²⁰⁵ znowelizował rozporządzenie z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania i wypłaty pomocy finansowej na realizację operacji w ramach Priorytetu 1 – *Promowanie*

²⁰² Wielkość fizycznego obszaru objętego wsparciem (bez sumowania powierzchni objętej jednoczesnym wsparciem w ramach niewykluczających się pakietów) wyniosła 531.816 ha.

²⁰³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 7 czerwca 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty i zwrotu pomocy finansowej oraz wysokości stawek tej pomocy na realizację działań w ramach Priorytetu 2 – *Wspieranie akwakultury zrównoważonej środowiskowo, zasobooszczędnej, innowacyjnej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy*, zawartego w Programie Operacyjnym „Rybnictwo i Morze” (Dz.U. poz. 1146) – weszło w życie z dniem 15 czerwca 2018 r.

²⁰⁴ Dz.U. poz. 515.

²⁰⁵ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 21 grudnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania i wypłaty pomocy finansowej na realizację operacji w ramach Priorytetu 1. *Promowanie rybołówstwa zrównoważonego środowiskowo, zasobooszczędnego, innowacyjnego, konkurencyjnego i opartego na wiedzy*, zawartego w Programie Operacyjnym „Rybnictwo i Morze” (Dz.U. poz. 2473) – weszło w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

rybołówstwa zrównoważonego środowiskowo, zasobooszczędnego, innowacyjnego, konkurencyjnego i opartego na wiedzy, zawartego w Programie Operacyjnym „Rybacktwo i Morze”²⁰⁶.

Wprowadzone zmiany przepisów prawa, między innymi:

- pozwoliły na zwiększenie wskazanych w ogłoszeniu o naborze wniosków kwot możliwych do wykorzystania środków finansowych,
- umożliwiły jednorazową wypłatę pomocy na realizację operacji w ramach działania „Akwakultura świadcząca usługi środowiskowe”, na pięcioletni okres realizacji zobowiązań (przed nowelizacją pomoc ta była wypłacana raz na rok przez pięć lat, za każdy rok kalendarzowy realizacji zobowiązań),
- rozszerzyły listę potencjalnych beneficjentów działania „Ubezpieczenia zasobów akwakultury” o organizacje rybackie i zwiększyły poziom dofinansowania dla operacji realizowanych przez te organizacje,
- wyłączyły z obowiązku zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań określonych w umowach w przypadku ubiegania się o pomoc finansową przez organizacje producentów ryb i ich związki lub stowarzyszenia realizujące statutowe zadania w zakresie rybactwa.

W ramach Programu przyznano Polsce 531,2 mln euro z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Kwota środków tego Funduszu została określona na poszczególne lata 2015–2020. Na koniec 2018 r. wydatki wyniosły 104,3% przyznanych Polsce środków Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (zasada n+3 dla 2015 r.²⁰⁷).

W ramach Programu do Komisji Europejskiej w 2018 r. zostały złożone cztery wnioski o refundację wydatków poniesionych przez Polskę na łączną kwotę 89,7 mln euro. Do dnia 6 lutego 2019 r. Komisja rozliczyła trzy wnioski wypłacając kwotę 65,7 mln euro. Kwota rozliczenia została potwierdzona przez Instytucję Certyfikującą (Ministerstwo Finansów).

Od początku funkcjonowania Programu Operacyjnego RYBY 2014–2020 (2016 r.) do końca 2018 r. złożono 6,8 tys. pozytywnie zweryfikowanych wniosków o pomoc na łączną kwotę 1.944,5 mln zł, tj. 67,6% limitu środków wynikającego z tabeli finansowej określonej w Programie na lata 2014–2020²⁰⁸. Zawarto 4,6 tys. umów na kwotę 1.261,1 mln zł (43,8% limitu środków) i zrealizowano 3,7 tys. płatności na kwotę 683,8 tys. zł (23,7% limitu).

Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego

Do końca 2018 r. strona polska certyfikowała i przedłożyła do Biura Mechanizmów Finansowych w Brukseli (BMF) 15 raportów końcowych z realizacji programów realizowanych w ramach omawianych mechanizmów, z których darczyńcy²⁰⁹ do 6 marca 2019 r. zaakceptowali dziewięć raportów. W 2018 r. Polska przedłożyła do Biura Mechanizmów Finansowych Końcowy Raport Strategiczny podsumowujący edycję 2009–2014. W 2018 r. na realizację Norweskiego Mechanizmu Finansowego

²⁰⁶ Dz.U. poz. 1493, ze zm.

²⁰⁷ N+3 jest to zasada obowiązująca przez cały okres programowania i oznacza, że państwo członkowskie, które do końca roku n+3 złoży wnioski o płatność opiewające na kwotę mniejszą niż roczna transza środków alokowanych w roku n, z uwzględnieniem płatności zaliczkowych, bezpowrotnie traci kwotę różnicy pomiędzy tymi środkami, a więc możliwość ich wykorzystania.

²⁰⁸ Dane o wykonaniu Programu Operacyjnego RYBY 2014–2020 prezentowane są z uwzględnieniem sprawozdania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 5 lutego 2019 r.

²⁰⁹ Królestwo Norwegii, Islandia i Księstwo Lichtensteinu.

2009–2014 oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014 wydatkowano w ramach budżetu środków europejskich łącznie 0,3 mln zł, co stanowiło 100% planu po zmianach.

Na realizację III Perspektywy Finansowej Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego wydatkowano łącznie 1,4 mln zł, co stanowiło 78,3% planu po zmianach. Niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków wynikało przede wszystkim z przedłużającej się oceny programów przez stronę darczyńców. Spowodowało to konieczność przesunięcia części zadań na 2019 r. Na 2019 r. przesunięto również działania informacyjno-promocyjne w ramach Pomocy Technicznej, takie jak konferencja otwierająca III Perspektywę Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a także kampania w mediach promująca wsparcie finansowe dostępne w ramach wyżej wymienionych funduszy.

Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa

W ramach realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020, w związku z dostawami do magazynów organizacji partnerskich, wypłacono w 2018 r. z budżetu środków europejskich 334,1 mln zł. Wydatki te zostały poniesione z tytułu zakupu oraz dostarczenia artykułów spożywczych, kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania. Zakupiono 67,3 tys. ton żywności.

Stan zaawansowania procedury zamknięcia pomocy Narodowej Strategii Spójności 2007–2013

Na koniec 2018 r. wysokość wydatków certyfikowanych (środki europejskie) do Komisji Europejskiej wyniosła 67.524,8 mln euro, co stanowiło 99,99% alokacji na lata 2007–2013²¹⁰.

We wnioskach o płatność końcową certyfikowano wydatki w łącznej kwocie 3.371,0 mln euro. Do końca 2018 r. Komisja Europejska wypłaciła łącznie 96,9% kwoty ujętej we wnioskach o płatność końcową, tj. 3.265,5 mln euro, w tym w 2018 r. – 1.333,0 mln euro. Nie została wypłacona kwota ujęta we wniosku o płatność końcową w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego (93,4 mln zł). Z informacji uzyskanych z Instytucji Zarządzającej tym programem wynika, że do połowy kwietnia 2019 r. musi ona potwierdzić wyliczenie dokonane przez Komisję, co pozwoli na wypłatę środków z wniosku o płatność końcową. W ramach trzech programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej Komisja Europejska wstrzymała wypłatę łącznie 219,8 tys. euro²¹¹ do czasu rozstrzygnięcia procedur wyjaśniających w krajach partnerskich.

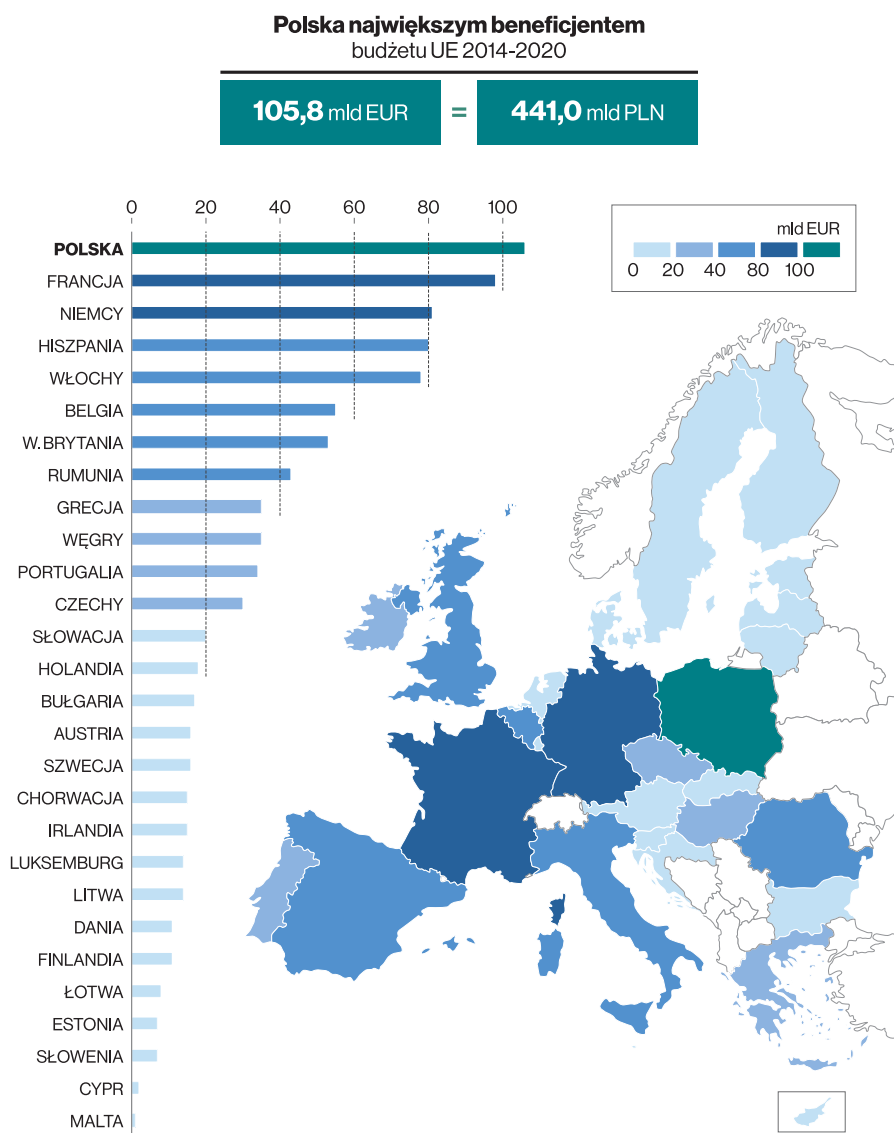
Efekty wydatkowania środków europejskich

W latach 2014–2020 Polska pozostaje wśród nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

²¹⁰ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w części 34 – Rozwój regionalny*.

²¹¹ Dane na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w części 34 – Rozwój regionalny*.

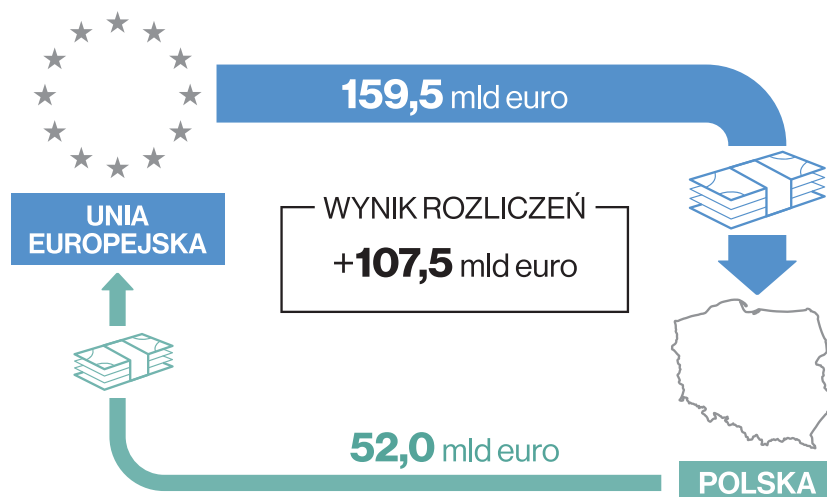
Infografika 34. Beneficjenci środków z Unii Europejskiej w latach 2014–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Od przystąpienia w dniu 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej do 31 grudnia 2018 r. Polska otrzymała z budżetu Unii Europejskiej środki finansowe w wysokości 159.467,8 mln euro. W tym okresie do budżetu Unii Europejskiej przekazano z tytułu składek członkowskich kwotę 51.829,5 mln euro oraz dokonano zwrotów na kwotę 169,9 mln euro. Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską na koniec 2018 r. wyniosło 107.468,4 mln euro, tj. o 11.277,3 mln euro więcej niż na koniec 2017 r.

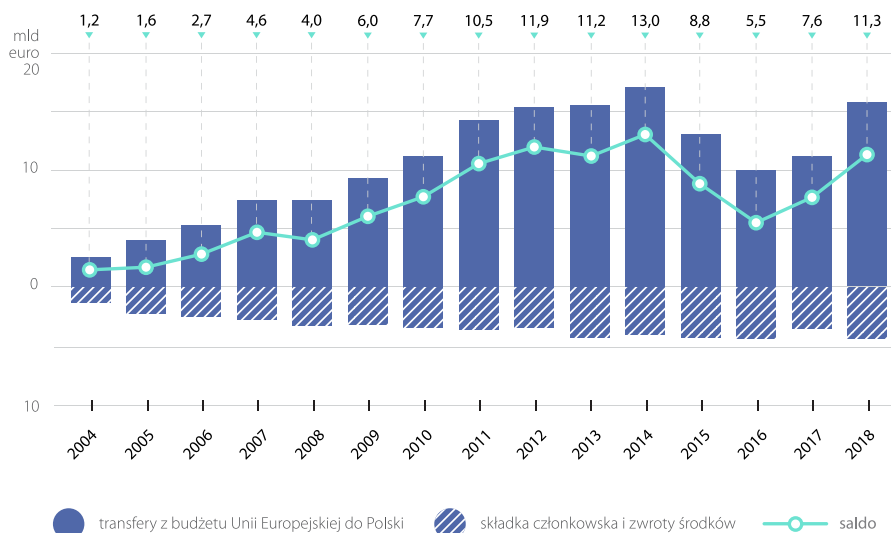
Infografika 35. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej do końca 2018 r.



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

Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską w 2018 r. było jednym z najwyższych od 2004 r. Większa nadwyżka wystąpiła jedynie w 2012 r. (11.869,6 mln euro) oraz 2014 r. (12.970,3 mln euro).

Infografika 36. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską w latach 2004–2018



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

Otrzymane z Unii Europejskiej środki przyczyniły się do poprawy jakości życia ludności w różnych aspektach. Odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków wyniósł w 2017 r. 73,6%, podczas gdy w 2004 r. było to 59,0%, a dostępność gospodarstw domowych do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s osiągnęła poziom 66,7%, wobec 36,7% w roku 2011²¹².

²¹² GUS. Strategie. Umowa partnerstwa. <https://strateg.stat.gov.pl>.

Nie we wszystkich aspektach polityki spójności uzyskano jednak oczekiwane efekty. Jako niezadowolający należy wskazać postęp w zakresie podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwoju sektora usług. W rankingu innowacyjności The Global Innovation Index 2018 Polska zajmuje 39 miejsce na świecie oraz 26 w Europie za Łotwą, Słowacją, Bułgarią i Węgrami, a przed Litwą, Chorwacją i Grecją. W porównaniu do zestawienia za 2017 r. oznacza to spadek o jedną pozycję na świecie i w Europie²¹³. W Raporcie Komisji Europejskiej European Innovation Scoreboard 2018, zawierającym analizę porównawczą innowacyjności krajów członkowskich Unii Europejskiej, Polska zajmuje 25 miejsce²¹⁴.

Pomimo napływu znacznych kwot środków europejskich przeznaczonych na wzrost innowacyjności przedsiębiorstw, nakłady na działalność badawczo-rozwojową w Polsce w dalszym ciągu pozostają na niezadowolającym poziomie. W 2017 r. udział przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną wyniósł 30,9% i był niższy o 0,2 punktu procentowego w porównaniu do 2016 r. i o 7,3 punktów procentowych niż w 2005 r. Był również blisko dwukrotnie niższy niż jego docelowy poziom przewidziany na 2013 r. (60%)²¹⁵.

Rozwój ekonomiczny Polski mierzony wzrostem PKB nie przekładał się w sposób proporcjonalny na wzrost zamożności Polaków. W 2017 r. zamożność społeczeństwa obrazowana wskaźnikiem siły nabywczej na głowę na tle innych krajów europejskich, pozostawała relatywnie niska. Polska, podobnie jak w latach 2016–2017, uplasowała się na 29 miejscu w Europie pod względem wskaźnika siły nabywczej na głowę. Wartość tego wskaźnika wynosiła w Polsce 7.228 euro (w 2017 r. 6.710 euro, a w 2016 r. 6.366 euro) i stanowiła 50,6% średniej dla Europy (w 2017 r. 48,1%, a w 2016 r. 46,6%)²¹⁶.

Znaczne środki wpływające do Polski z budżetu Unii Europejskiej nie spowodowały również istotnego zmniejszenia zróżnicowania zamożności w ujęciu regionalnym, mierzonego wskaźnikiem PKB per capita w stosunku do średniej krajowej. Co więcej dystans pomiędzy średnią krajową a najbiedniejszymi obszarami powiększał się. W latach 2014–2016 w porównaniu do lat 2004–2006 w grupie najslabiej rozwiniętych gospodarczo podregionów²¹⁷ wskaźnik PKB per capita w stosunku do średniej krajowej uległ obniżeniu. 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%²¹⁸. W okresie 2014–2016 wskaźnik ten dla najuboższych podregionów, tj. przemyskiego, chełmsko-zamojskiego i nowotarskiego kształtował się na poziomie 53,0%, 53,3% oraz 56,7%²¹⁹. 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 2014–2016 wyższy niż w podregionach przemyskim i chełmsko-zamojskim odpowiednio 5,6-krotnie i 5,5-krotnie.

²¹³ The Global Innovation Index 2018. Energizing the World with Innovation.

²¹⁴ European Innovation Scoreboard 2018.

²¹⁵ GUS. System monitorowania rozwoju. <https://strateg.stat.gov.pl>.

²¹⁶ Raport GfK Purchasing Power Europe 2018.

²¹⁷ W uzgodnieniu z Eurostatem Polska została podzielona na 66 podregionów, czyli jednostek terytorialnych dla celów statystycznych niemających administracyjnych odpowiedników, tzw. NUTS3.

²¹⁸ Na podstawie Obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 31 października 2008 r. 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.

²¹⁹ Na podstawie Obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 31 października 2018 r. w sprawie szacunków wartości produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca w latach 2014–2016.

Siła nabywcza na głowę mieszkańca w 24 spośród 380 powiatów oraz miast na prawach powiatu była o co najmniej 20% wyższa od średniej krajowej, natomiast w 131 powiatach o ponad 20% niższa. Siła nabywcza na głowę mieszkańca w powiecie przysuskim wyniosła w 2018 r. niespełna 59,4% średniej wartości tego wskaźnika dla Polski oraz 30,1% średniej europejskiej²²⁰.

Wyniki innych kontroli

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2018 r. następujące odrębne kontrole w zakresie wykorzystania środków europejskich:

- *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie Finansowej 2014–2020*²²¹

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania podejmowane przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego jako Instytucji Koordynującej Regionalne Programy Operacyjne w celu zapewnienia warunków do przygotowania i realizacji instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie Finansowej 2014–2020. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) były na ogół realizowane zgodnie z przepisami, jednakże w ich przygotowaniu i realizacji wystąpiły opóźnienia, a stan zaawansowania, na 30 czerwca 2018 r., czterech z sześciu badanych ZIT w zakresie kontraktacji i certyfikacji środków, był niższy od celów określonych w planach wdrażania regionalnych programów operacyjnych oraz celów wyznaczonych przez Ministerstwo. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, działania podjęte zarówno przez Instytucję Koordynującą jak i Instytucje Zarządzające Regionalnymi Programami Operacyjnymi, w celu przyspieszenia kontraktacji i certyfikacji środków ZIT. Wprawdzie przy uwzględnieniu dotychczasowej dynamiki kontraktacji i certyfikacji środków, nadal może wystąpić ryzyko niepełnego wykorzystania środków przeznaczonych na ZIT, przede wszystkim w trzech z sześciu badanych ZIT (województwa: Podlaskie, Kujawsko-Pomorskie i Lubelskie), niemniej, w opinii Najwyższej Izby Kontroli, kontynuacja podjętych działań naprawczych może się przyczynić do osiągnięcia istotnej poprawy wykorzystania alokacji ZIT.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego przygotował warunki do powstania i realizacji instrumentu ZIT w regionalnych programach operacyjnych. Instytucje Zarządzające Regionalnymi Programami Operacyjnymi i Związki ZIT podjęły szereg działań niezbędnych do uruchomienia ZIT. Jednakże proces opracowywania Strategii ZIT i Porozumień przebiegał z opóźnieniem, co wpłynęło na późne rozpoczęcie faktycznej realizacji ZIT, nawet półtora roku od zatwierdzenia przez Komisję Europejską regionalnego programu operacyjnego.

- *Efekty wdrażania programów operacyjnych na lata 2014–2020 w ramach Polityki Spójności*²²²

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie realizację objętych kontrolą programów operacyjnych i projektów, które w większości skutecznie osiągały wskaźniki finansowe i rzeczowe wymaganych celów pośrednich na koniec 2018 r. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, pełniący funkcję Instytucji Koordynującej Umowę Partnerstwa, zapewnił skuteczną koordynację realizacji celów tej umowy i związanych z nimi wskaźników. Instytucje Zarządzające programami operacyjnymi, służącymi realizacji Umowy Partnerstwa w zakresie polityki spójności, należycie monitorowały proces realizacji programów w celu zapewnienia właściwych rezultatów wydatkowania środków oraz podejmowały działania zaradcze i naprawcze przyczyniając się do osiągnięcia zakła-

²²⁰ Raport GfK Purchasing Power Europe 2018.

²²¹ Informacja o wynikach kontroli *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie Finansowej 2014–2020*. Nr ewid. 5/2019/P/18/007/KAP, Warszawa 2019.

²²² Informacja o wynikach kontroli *Efekty wdrażania programów operacyjnych na lata 2014–2020 w ramach Polityki Spójności*. Nr ewid. 7/2019/P/18/008/KAP, Warszawa 2019.

danych celów programów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli – w związku z powyższymi działaniami nastąpiło przyspieszenie osiągania wartości ustalonych z Komisją Europejską wskaźników dla programów w tzw. ramach wykonania, które będą przedmiotem oceny Komisji przeprowadzanej w 2019 r. według stanu na koniec 2018 r. Na przyspieszenie osiągania zaplanowanych wartości wskaźników, oprócz działań podjętych przez instytucje zarządzające dotyczących zmian w programach operacyjnych, wpływ miała – dokonana przez Komisję Europejską – nowelizacja rozporządzenia nr 215/2014, która umożliwiła między innymi wykazywanie realizacji wskaźników na podstawie wniosków o płatność pośrednią, a nie tylko według wniosków o płatność końcową. W grudniu 2018 r. Komisja Europejska przekazała informację, że instytucja zarządzająca może wykazać realizację wskaźników ram wykonania na podstawie wydatków zawartych we wnioskach o płatność przed zatwierdzeniem sprawozdania rocznego z realizacji programu, tj. do czerwca 2019 r.

Kontrolowani przez Najwyższą Izbę Kontroli beneficjenci na ogół zgodnie z umową o dofinansowanie zrealizowali projekty. W przypadku pięciu z 35 projektów wystąpiły nieprawidłowości dotyczące dokonywania wydatków z naruszeniem zasady konkurencyjności, nieosiągnięcia wymaganego poziomu wskaźników rezultatu, niewłaściwego informowania o korzystaniu z dofinansowania Unii Europejskiej. Trwałość osiągniętych efektów była utrzymywana przez beneficjentów, z tym że w przypadku jednego projektu beneficjent nie wykorzystywał zakupionych maszyn do produkcji nowego produktu. Stwierdzone stany nieprawidłowe były korygowane w trakcie kontroli.

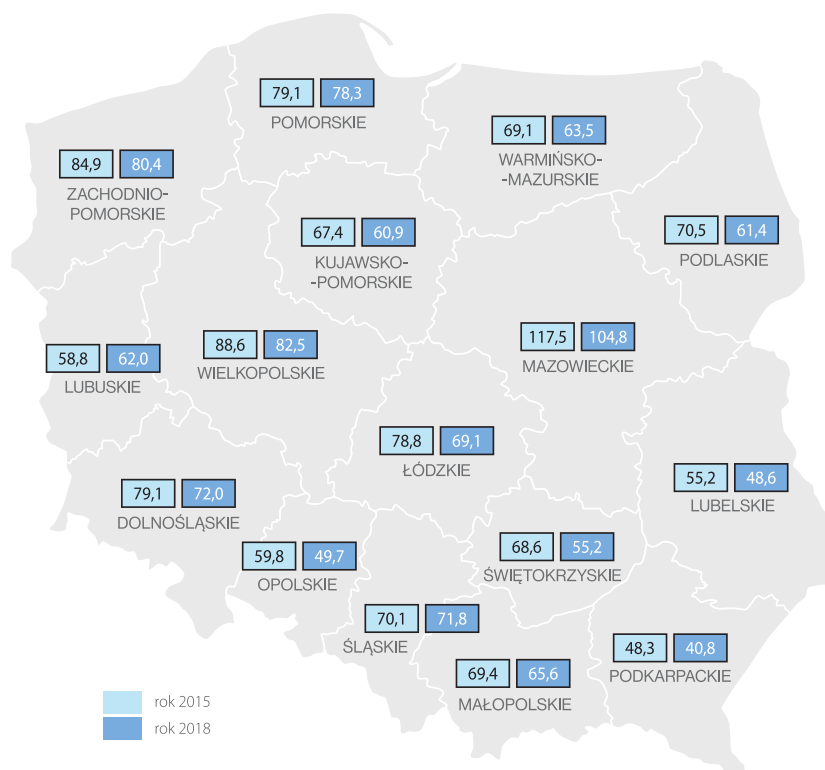
3. Budżety wojewodów

- **Dochody budżetów wojewodów w 2018 r. wyniosły 2.761,7 mln zł i były wyższe o 6,4% niż w 2017 r. i o 7,8% niższe niż w 2015 r.**
- **W trzech działach klasyfikacji budżetowej zrealizowano 82,3% dochodów budżetów wojewodów, w tym 53,3% w dziale *Gospodarka mieszkaniowa*.**
- **Rok 2018 r. był kolejnym rokiem, w którym odnotowano wzrost należności, choć był on znacznie niższy niż w latach ubiegłych. Były one o 6,3% wyższe niż rok wcześniej, podczas gdy w latach ubiegłych odnotowywany wzrost rok do roku mieścił się w przedziale 9,1–11,6%**
- **W dalszym ciągu ponad 90% należności stanowiły zaległości (12.735,1 mln zł), które od 2015 r. wzrosły o 27,5%.**
- **Wydatki budżetów wojewodów w 2018 r. wyniosły 58.604,2 mln zł i stanowiły 97,9% planu po zmianach.**
- **W 2018 r. wydatki na dotacje w budżetach wojewodów stanowiły 88,4%, wydatki bieżące jednostek budżetowych 7,1%, wydatki majątkowe 4,4%, a wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych 0,1%.**
- **Wydatki wojewodów w grupie *wydatki majątkowe* wzrosły w roku 2018 o 727,6 mln zł (o 39,5%) w odniesieniu do roku 2017. Wzrost ten wynikał przede wszystkim z realizacji inwestycji w zakresie infrastruktury drogowej, prowadzonych w ramach *Rządowego Programu na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej*, a także konieczności usuwania skutków klęsk żywiołowych.**
- **W 2018 r. wydatki budżetu środków europejskich w budżetach wojewodów wyniosły 301,4 mln zł i były ponad pięciokrotnie wyższe niż przed rokiem. Wynikało to przede wszystkim ze zwiększenia wartości projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020.**

3.1. Dochody budżetów wojewodów

W ustawie budżetowej na 2018 r. dochody w budżetach wojewodów zaplanowano w wysokości 2.392,8 mln zł. Były one o 2,2% wyższe niż prognoza na rok 2017.

Infografika 37. Dochody w województwach na jednego mieszkańca w roku 2015 i 2018 (w zł)



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w urzędach wojewódzkich oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego według stanu na 31 grudnia 2017 r. – Rocznik demograficzny 2018.

Dochody zrealizowane w 16 województwach wyniosły 2.761,7 mln zł, tj. 115,4% planu i 106,4% dochodów zrealizowanych w roku poprzednim. Niemniej były one o około 8% niższe niż w roku 2015. Udział dochodów zrealizowanych przez wojewodów w dochodach ogółem budżetu państwa stanowił, podobnie jak w roku poprzednim, 0,7% dochodów budżetu państwa.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 45. Dochody wojewodów w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018		6:4	6:5
				Ustawa	Wykonanie		
	mln zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	2.994,9	2.559,6	2.595,2	2.392,8	2.761,7	106,4	115,4
dolnośląskie	229,7	196,4	201,4	174,0	208,9	103,7	120,1
kujawsko-pomorskie	140,5	119,9	129,6	99,3	126,5	97,6	127,4
lubelskie	118,1	90,8	91,8	78,9	103,0	112,2	130,5
lubuskie	59,8	52,3	51,5	46,2	62,9	122,1	136,2
łódzkie	196,6	161,4	162,9	150,3	170,5	104,7	113,5
małopolskie	233,9	199,6	195,4	180,9	223,2	114,2	123,4
mazowieckie	628,7	560,6	549,1	536,8	566,1	103,1	105,5
opolskie	59,6	46,0	48,2	42,0	49,1	101,9	116,9
podkarpackie	102,7	81,3	81,0	73,5	86,9	107,3	118,2
podlaskie	83,9	66,2	70,2	60,9	72,6	103,4	119,2
pomorskie	182,4	161,3	175,2	159,9	182,7	104,3	114,3
śląskie	320,2	275,7	300,1	286,8	325,3	108,4	113,4
świętokrzyskie	86,3	74,7	63,2	60,8	68,5	108,4	112,7
warmińsko-mazurskie	99,4	82,6	83,1	73,2	90,8	109,3	124,0
wielkopolskie	307,8	261,1	265,7	261,0	288,2	108,5	110,4
zachodniopomorskie	145,3	129,7	126,7	108,5	136,8	108,0	126,1

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższe dochody zrealizowano w województwie mazowieckim, śląskim i wielkopolskim. Tendencja ta utrzymywała się w całym analizowanym okresie. Udział tych trzech województw w dochodach wojewodów ogółem wyniósł w 2018 r. 42,7%.

W porównaniu do roku poprzedniego odnotowano wzrost dochodów we wszystkich województwach, z wyjątkiem województwa kujawsko-pomorskiego, gdzie dochody zmalały o 2,4%. W trzech województwach wzrost dochodów, w porównaniu do 2017 r., przekroczył 10%, a największy (22,1%) zanotowano w województwie lubuskim. We wszystkich województwach dochody przekroczyły prognozy zawarte w ustawie budżetowej, przy czym w największym stopniu miało to miejsce w województwach lubuskim i lubelskim.

Na wykonanie dochodów w kwotach wyższych od prognozy wpływ miały w szczególności:

- wyższe zwroty zaliczek alimentacyjnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego (przy planowanej kwocie 259,8 mln zł dochody wyniosły 395,2 mln zł),
- wyższe opłaty pobierane przez powiatowe inspektoraty weterynarii (planowane opłaty w wysokości 316,8 mln zł wyniosły 332,3 mln zł) oraz
- aktualizacja opłat z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (plan zakładał 1.404,0 mln zł, a wykonano 1.471,1 mln zł).

Ponad połowę dochodów wojewodów realizowano w dziale *Gospodarka mieszkaniowa*. Po uwzględnieniu dochodów zrealizowanych w dziale *Rolnictwo i łowiectwo* oraz *Rodzina* otrzymujemy 82,3%,

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

a dodając kolejne trzy, tj. *Administracja publiczna*, *Pomoc społeczna* i *Ochrona zdrowia* - 96,1%. Na pozostałe 18 działów przypadło zaledwie 3,9% dochodów.

Tabela 46. Dochody wojewodów w latach 2015-2018 według działów klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	Udział w dochodach 2018
	mln zł				%
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	2.994,9	2.559,6	2.595,2	2.761,7	100,0
Gospodarka mieszkaniowa	1.445,0	1.405,0	1.439,3	1.471,2	53,3
Rodzina ¹	-	-	340,5	430,7	15,6
Rolnictwo i łowiectwo	319,4	337,2	369,2	372,4	13,5
Administracja publiczna	775,4	313,9	235,2	226,0	8,2
Ochrona zdrowia	122,7	125,2	129,7	125,5	4,5
Pomoc społeczna	272,5	301,0	22,5	28,5	1,0
Pozostałe działy	59,9	77,3	58,7	107,4	3,9

¹ Dział *Rodzina* w klasyfikacji budżetowej od 1 stycznia 2017 r. obejmuje między innymi rozdziały, które ujmowane były w latach poprzednich w działach *Pomoc społeczna* i *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*²²³.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W latach 2015-2018 systematycznie rosły dochody w dziale *Rolnictwo i łowiectwo* oraz w działach *Pomoc społeczna* i *Rodzina*, które dla celów porównawczych, z uwagi na wprowadzone z dniem 1 stycznia 2017 r. zmiany w klasyfikacji budżetowej, powinny być rozpatrywane łącznie. Na dość równym poziomie utrzymywały się dochody w dziale *Ochrona zdrowia* i *Gospodarka mieszkaniowa*. Jedynym działem, w którym na przestrzeni ostatnich czterech lat odnotowano znaczący spadek dochodów (o blisko 71%) jest *Administracja publiczna*.

Pomimo wzrostu w 2018 r. realizowanych przez wojewodów dochodów, znacznie szybciej rosły należności, które na koniec 2018 r. wyniosły 13.828,4 mln zł, tj. o 6,3% więcej niż rok wcześniej. W latach 2015-2018 należności pozostałe do zapłaty wzrosły o 3.150,6 mln zł, tj. o 29,5%. Na koniec 2018 r. były ponad pięciokrotnie wyższe niż zrealizowane w tym roku dochody.

²²³ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. poz. 1121).

Tabela 47. Stan należności na koniec roku według województw w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	10.677,8	11.658,9	13.006,3	13.828,4	129,5	118,6	106,3
dolnośląskie	953,4	1.041,7	1.106,3	1.179,2	123,7	113,2	106,6
kujawsko-pomorskie	637,6	713,9	798,0	855,7	134,2	119,9	107,2
lubelskie	640,4	710,1	776,5	827,6	129,2	116,5	106,6
lubuskie	326,1	368,3	445,4	437,8	134,3	118,9	98,3
łódzkie	628,0	671,0	740,0	792,2	126,1	118,1	107,1
małopolskie	621,5	674,0	727,1	790,3	127,2	117,3	108,7
mazowieckie	1.671,5	1.707,1	2.248,1	2.373,6	142,0	139,0	105,6
opolskie	236,9	259,3	280,0	300,8	127,0	116,0	107,4
podkarpackie	405,3	459,9	486,7	523,5	129,2	113,8	107,6
podlaskie	251,0	272,1	305,1	333,7	132,9	122,6	109,4
pomorskie	705,6	901,3	850,3	913,5	129,5	101,4	107,4
śląskie	1.278,5	1.351,2	1.502,6	1.579,9	123,6	116,9	105,1
świętokrzyskie	331,1	353,9	376,9	395,3	119,4	111,7	104,9
warmińsko-mazurskie	523,5	578,0	631,3	681,3	130,1	117,9	107,9
wielkopolskie	794,1	866,1	940,2	1.006,0	126,7	116,2	107,0
zachodniopomorskie	673,3	731,0	791,7	838,1	124,5	114,7	105,9

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Największe kwotowo należności wystąpiły w województwie mazowieckim, śląskim i dolnośląskim, a najmniejsze – w województwie opolskim, podlaskim i świętokrzyskim. Największy przyrost należności w okresie 2015–2018 odnotowano w województwie mazowieckim (o 42,0%), lubuskim (o 34,3%) i kujawsko-pomorskim (o 34,2%). W 10 województwach przyrost należności w analogicznym okresie był poniżej średniej, która wynosiła 29,5%. W 2018 r. spadek należności w porównaniu do roku poprzedniego odnotowano tylko w województwie lubuskim (o 1,7%).

Zaległości na koniec 2018 r. wynosiły 12.735,1 mln zł i stanowiły 92,1% należności ogółem. W porównaniu do stanu na koniec 2017 r. zaległości wzrosły o 810,2 mln zł, tj. o 6,8%. W okresie 2015–2018 zaległości wzrosły o 2.750,8 mln zł, tj. 27,6%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 48. Stan zaległości w poszczególnych województwach w latach 2015–2018

Nazwa części	2015	2016	2017	2018	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	9.984,3	10.879,0	11.924,9	12.735,1	127,6	117,1	106,8
dolnośląskie	947,1	1.036,2	1.101,5	1.172,1	123,8	113,1	106,4
kujawsko-pomorskie	618,1	693,8	784,0	838,5	135,7	120,9	107,0
lubelskie	637,6	705,3	772,3	824,0	129,2	116,8	106,7
lubuskie	319,7	367,0	389,6	413,5	129,3	112,7	106,1
łódzkie	573,3	617,1	680,2	726,8	126,8	117,8	106,9
małopolskie	605,0	656,2	714,4	777,1	128,4	118,4	108,8
mazowieckie	1.225,9	1.277,8	1.437,7	1.543,9	125,9	120,8	107,4
opolskie	236,3	257,9	278,5	299,2	126,6	116,0	107,4
podkarpackie	399,4	455,3	481,9	518,3	129,8	113,8	107,6
podlaskie	245,7	272,1	304,9	333,2	135,6	122,5	109,3
pomorskie	702,4	776,9	846,0	909,8	129,5	117,1	107,5
śląskie	1.218,2	1.297,4	1.448,2	1.519,2	124,7	117,1	104,9
świętokrzyskie	326,3	349,0	372,3	389,4	119,3	111,6	104,6
warmińsko-mazurskie	511,8	566,7	614,6	663,6	129,7	117,1	108,0
wielkopolskie	758,4	834,9	907,7	975,3	128,6	116,8	107,4
zachodniopomorskie	659,1	715,4	791,1	831,3	126,1	116,2	105,1

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Analogicznie jak w przypadku należności, największe kwotowo zaległości w 2018 r. wystąpiły w województwie mazowieckim, śląskim i dolnośląskim, a najmniejsze – w województwie opolskim, podlaskim i świętokrzyskim. W latach 2015-2018 największy wzrost zaległości odnotowano w województwie kujawsko-pomorskim – o 35,7% i podlaskim – o 35,6%. W samym 2018 r. przyrost zaległości odnotowano we wszystkich województwach, przy czym największy w województwie podlaskim (o 9,3%), małopolskim (o 8,8%) i warmińsko-mazurskim (o 8,0%).

Według stanu na koniec 2018 r. najwyższe należności wystąpiły w działach:

- *Rodzina* – 11.614,9 mln zł, w tym zaległości 11.380,2 mln zł; dotyczyły one prawie w 100% niewyegzekwowanych od dłużników alimentacyjnych zwrotów świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych przez gminy z tego funduszu;
- *Gospodarka mieszkaniowa* – 1.395,0 mln zł, w tym zaległości 984,9 mln zł, które powstały w związku z nieuiszczonymi opłatami za użytkowanie wieczyste gruntów, za przekształcenie użytkowania wieczystego oraz za najem i dzierżawę nieruchomości Skarbu Państwa;
- *Administracja publiczna* – 487,7 mln zł, w tym zaległości 81,6 mln zł; 87,2% zaległości dotyczyło nieściągniętych opłat z tytułu nałożonych mandatów, grzywn i kar pieniężnych;
- *Ochrona zdrowia* – 114,5 mln zł, w tym zaległości 111,0 mln zł; 92,9% zaległości dotyczyło mandatów, grzywn i kar nakładanych przez inspekcję sanitarną.

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., kontrola dochodów budżetowych w większości budżetów wojewodów została ograniczona do przeprowa-

dzienia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku poprzedniego. Pełną kontrolę dochodów przeprowadzono w województwach: dolnośląskim, łódzkim, mazowieckim, pomorskim, śląskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim. W województwach tych przeprowadzono 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. Skontrolowano dochody i należności w łącznej kwocie 35,6 mln zł.

We wszystkich wskazanych wyżej jednostkach Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonywanie przez wojewodów zadań w zakresie realizacji dochodów budżetowych i dochodzenia należności budżetowych, w tym podejmowania działań windykacyjnych.

Łączna kwota stwierdzonych w pięciu województwach nieprawidłowości w ustalaniu dochodów oraz skuteczności dochodzenia należności wyniosła 764,3 tys. zł. Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły głównie błędów w ewidencji księgowej w zakresie należności z tytułu dochodów budżetowych (województwa: łódzkie, dolnośląskie, śląskie i wielkopolskie)²²⁴ i podjęcia ze zwłoką czynności windykacyjnych (województwo mazowieckie)²²⁵.

3.2. Wydatki budżetów wojewodów

Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2018 na wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w budżetach wojewodów zaplanowano kwotę 50.124,7 mln zł. W trakcie roku plan zwiększono do kwoty 60.158,1 mln zł. Faktyczne wydatki wyniosły 58.905,6 mln zł (97,9% planu po zmianach) i były o 1.048,2 mln zł wyższe niż wykonanie roku poprzedniego. Wydatki budżetu państwa stanowiły 99,5% ogółu wydatków budżetów wojewodów.

3.2.1. Wydatki budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2018 zaplanowano wydatki w budżetach wojewodów w kwocie 50.089,6 mln zł. W trakcie roku plan wydatków został zwiększony o 9.760,7 mln zł (o 19,5%) do kwoty 59.850,4 mln zł. Źródłem zwiększenia wydatków były głównie środki z rezerw celowych i rezerwy ogólnej.

W roku 2018 w budżetach wojewodów poniesiono wydatki w kwocie 58.604,2 mln zł (w tym wydatki, które nie wygasły z upływem 2018 r. - 37,5 mln zł), co stanowiło 97,9% planu po zmianach. Udział wydatków budżetów wojewodów w relacji do ogółu wydatków budżetu państwa wyniósł w 2018 r. 15,0%, tj. o 5,5 punktu procentowego więcej niż w roku 2015 r. (9,5%).

Wydatki zrealizowane w budżetach wojewodów były niższe od planowanych na rok 2018 o 1.246,2 mln zł, tj. o 2,1% planu po zmianach, między innymi wskutek mniejszej od przewidywanej przez gminy liczby osób uprawnionych do wypłaty świadczeń w ramach programu *Rodzina 500 plus* i mniejszej liczby wypłaconych świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego.

²²⁴ Na podstawie informacji o wynikach kontroli: *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie*. Nr ewid. 84/2019/P/19/001/LWR, Warszawa 2019; *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/10 – województwo łódzkie*. Nr ewid. 14/2019/P/19/001/LLO, Warszawa 2019; *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/24 – województwo śląskie*. Nr ewid. 45/2019/P/19/001/LKA, Warszawa 2019 i *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie*. Nr ewid. 79/2019/P/19/001/LPO, Warszawa 2019.

²²⁵ Na podstawie informacji o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/14 – województwo mazowieckie*. Nr ewid. 81/2019/P/19/001/LWA, Warszawa 2019.

Wydatki ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego²²⁶ w kwocie 37,5 mln zł spełniały warunki określone w art. 181 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Wydatki niewygasające stanowiły w 2018 r. prawie 0,06% ogółu wydatków województw i 0,7% ogółu wydatków niewygasających budżetu państwa. Wydatki przeznaczono głównie na realizację zadań w komendach powiatowych i miejskich Państwowej Straży Pożarnej. W Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że niezasadne było zakwalifikowanie do wydatków niewygasających z końcem 2018 r. środków w wysokości 203,6 tys. zł na dostawy zapór przeciwpowodziowych, bowiem odbiór zapór dokonany został 27 grudnia 2018 r.

Z kolei z wydatków w budżetach wojewodów w kwocie 22,0 mln zł ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego²²⁷ do 31 marca 2018 r. wykorzystano, zgodnie z przeznaczeniem, 17,8 mln zł (80,9%). Środki przeznaczono między innymi na zakup sprzętu i wyposażenia niezbędnego do podjęcia działań związanych z likwidacją zagrożeń w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego oraz sprzętu do usuwania skutków klęsk żywiołowych. Niepełne wykorzystanie środków wynikało głównie z rezygnacji z zadań oraz oszczędności powstałych przy udzielaniu zamówień publicznych. Środki niewykorzystane zwrócono 30 marca 2018 r. na rachunek dochodów budżetu państwa.

Wydatki z rezerw celowych poniesiono przede wszystkim na zadania w zakresie wychowania przedszkolnego, świadczenie wychowawcze, inwestycje dotyczące infrastruktury drogowej, usuwanie skutków klęsk żywiołowych, świadczenie z funduszu alimentacyjnego, zasiłki okresowe i stałe oraz zapewnienie uczniom dostępu do podręczników. Z kolei wydatki rezerwy ogólnej przeznaczono między innymi na budowę, rozbudowę i termomodernizację szkół, przedszkoli i szpitali, sprzęt i aparaturę medyczną, zakup ambulansów medycznych, montaż dźwigu osobowego w domu pomocy społecznej, czy wykonanie prac konserwatorskich i remonty obiektów kultu religijnego²²⁸.

Zwiększenia planu wydatków środkami z rezerw wynikały z faktycznych potrzeb i zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. W województwie podkarpackim wystąpiono o przyznanie środków z rezerwy celowej w wysokości 1,4 mln zł na dofinansowanie realizacji zadania *Budowa Zespołu Szkół Specjalnych przy ul. Parkowej w Dębicy*. Termin wystąpienia o przyznanie środków (12 września 2018 r.) – z uwagi na czas niezbędny do wydania decyzji Ministra Finansów, konieczność poprzeczenia robót przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wybór wykonawcy, a także występujące w grudniu ograniczenia w realizacji prac związane z okresem świąteczno-zimowym – powodował, że mało prawdopodobne było zrealizowanie pełnego zakresu robót budowlanych, przewidywanych do wykonania w 2018 r., co znalazło potwierdzenie w toku realizacji zadania. Wskutek wykonania robót w mniejszym zakresie niż przewidywano, nie wykorzystano środków z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 0,8 mln zł. Ponadto, w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim nierzetelnie, przed wystąpieniem do Ministra Finansów z wnioskiem o przyznanie środków z rezerwy celowej, określono zakres prac niezbędnych do realizacji zadania pn. *Rozbudowa stacji trafo na terenie drogowego przejścia granicznego w Korczowej*. Skutkowało to niewykorzystaniem w całości kwoty przyznanej z rezerwy w wysokości 537 tys. zł.

²²⁶ Dz.U. poz. 2346.

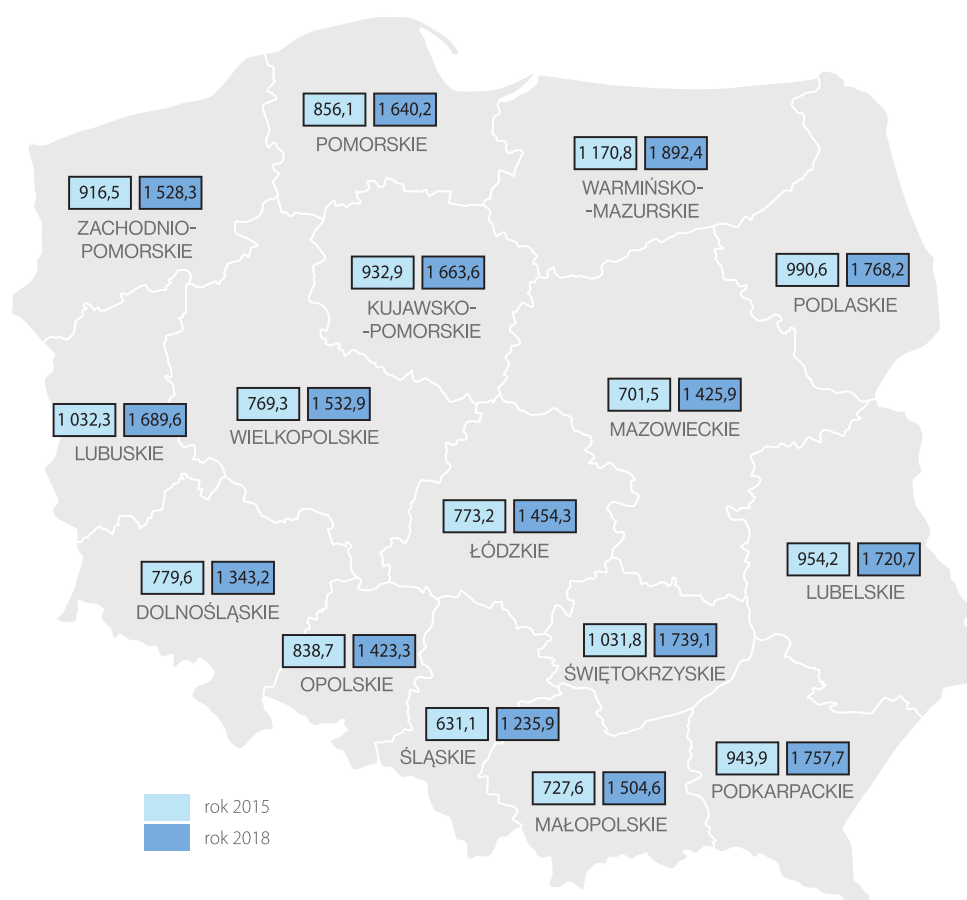
²²⁷ Dz.U. poz. 2426.

²²⁸ Przykładowo w województwie śląskim na remont Klasztoru Ojców Paulinów na Jasnej Górze, a województwie – kujawsko-pomorskim na remont i odbudowę dachu kościoła filialnego pw. św. Stanisława Biskupa w Ciężkowie, gm. Szubin, który uległ zniszczeniu w wyniku pożaru w nocy z dnia 28-29 listopada 2017 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W latach 2015–2018 udział poszczególnych województw w zrealizowanych wydatkach był zróżnicowany - zmalał udział dziewięciu województw, wzrósł pięciu, a dwóch pozostał bez zmian. Najwyższe spadki odnotowano w województwie warmińsko-mazurskim (o 0,7 punktu procentowego) oraz w województwach dolnośląskim i zachodniopomorskim (w każdym o 0,5 punktu procentowego). Największe różnice in plus wystąpiły natomiast w województwach: mazowieckim (o 1,3 punktu procentowego), małopolskim (o 1,0 punkt procentowy) oraz wielkopolskim (o 0,7 punktu procentowego). Bez zmiany pozostał udział województw łódzkiego i podkarpackiego.

Infografika 38. Wydatki w województwach na jednego mieszkańca w roku 2015 i 2018 (w zł)



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w urzędach wojewódzkich oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego według stanu na 31 grudnia 2017 r. – Rocznik demograficzny 2018.

W okresie ostatnich czterech lat odnotowano znaczny wzrost wydatków poszczególnych województw na jednego mieszkańca, jednocześnie zmniejszyła się dysproporcja tych wydatków pomiędzy województwami. W 2015 r. wydatki budżetu państwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca mieściły się w granicach od 631,10 zł w województwie śląskim do 1.170,79 zł w województwie warmińsko-mazurskim, podczas gdy w 2018 r. od 1.235,92 zł w województwie śląskim do 1.892,36 zł w województwie warmińsko-mazurskim.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 49. Wydatki wojewodów w latach 2015–2018

Województwa	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4	7:5	7:6
	Wykonanie			Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie					
	mln zł										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
OGÓŁEM	31.543,2	50.816,9	57.802,3	50.089,6	59.850,4	58.604,2	185,8	115,3	101,4	117,0	97,9
dolnośląskie	2.264,2	3.481,9	3.921,7	3.322,3	3.975,0	3.897,0	172,1	111,9	99,4	117,3	98,0
kujawsko-pomorskie	1.946,3	3.011,8	3.429,1	2.930,2	3.528,0	3.456,6	177,6	114,8	100,8	118,0	98,0
lubelskie	2.041,8	3.215,0	3.595,4	3.144,4	3.779,5	3.643,8	178,5	113,3	101,3	115,9	96,4
lubuskie	1.051,0	1.519,0	1.762,6	1.456,3	1.748,7	1.714,2	163,1	112,8	97,2	117,7	98,0
łódzkie	1.928,1	3.146,9	3.551,3	3.163,2	3.654,6	3.586,7	186,0	114,0	101,0	113,4	98,1
małopolskie	2.454,0	4.332,0	4.933,8	4.316,3	5.179,8	5.116,6	208,5	118,1	103,7	118,5	98,8
mazowieckie	3.752,5	6.525,4	7.444,0	6.535,3	7.834,0	7.704,7	205,3	118,1	103,5	117,9	98,3
opolskie	835,4	1.224,6	1.377,0	1.172,8	1.439,6	1.404,1	168,1	114,7	102,0	119,7	97,5
podkarpackie	2.008,3	3.220,7	3.664,5	3.167,2	3.805,4	3.742,1	186,3	116,2	102,1	118,2	98,3
podlaskie	1.177,6	1.790,4	2.028,8	1.708,9	2.143,6	2.089,2	177,4	116,7	103,0	122,3	97,5
pomorskie	1.975,6	3.246,3	3.727,6	3.260,5	3.895,7	3.827,4	193,7	117,9	102,7	117,4	98,2
śląskie	2.884,7	4.761,9	5.463,2	4.885,4	5.739,8	5.603,1	194,2	117,7	102,6	114,7	97,6
świętokrzyskie	1.297,2	1.913,9	2.114,2	1.774,7	2.212,5	2.159,2	166,4	112,8	102,1	121,7	97,6
warmińsko-mazurskie	1.685,6	2.453,7	2.688,2	2.354,1	2.774,7	2.704,2	160,4	110,2	100,6	114,9	97,5
wielkopolskie	2.673,4	4.641,6	5.510,4	4.625,8	5.481,8	5.355,8	200,3	115,4	97,2	115,8	97,7
zachodnio-pomorskie	1.567,6	2.331,9	2.590,3	2.272,4	2.657,6	2.599,7	165,8	111,5	100,4	114,4	97,8

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W latach 2015–2018 wydatki budżetów wojewodów realizowane były w 28 działach klasyfikacji budżetowej. Od 94,2% w 2015 r. do blisko 97% w 2018 r. tych wydatków zrealizowano w ośmiu działach, tj.: *Rodzina, Pomoc społeczna, Ochrona zdrowia, Rolnictwo i łowiectwo, Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, Transport i łączność, Oświata i wychowanie oraz Administracja publiczna*. Dominującą pozycją były wydatki w dwóch działach *Rodzina* i *Pomoc społeczna*²²⁹. W dziale *Rodzina* wydatki poniesiono głównie na świadczenie wychowawcze, świadczenie z funduszu alimentacyjnego i świadczenia rodzinne, a w dziale *Pomoc społeczna* – na zasiłki i pomoc w naturze, domy i ośrodki pomocy społecznej oraz ośrodki wsparcia, jak również na pomoc w zakresie żywienia. W obydwu działach wydatki w 2018 r. w budżetach wojewodów wyniosły 41.179,0 mln zł²³⁰ i były niemal trzykrotnie wyższe od wydatków zrealizowanych w 2015 r., tj. 14.564,4 mln zł. Wzrost wydatków wynikał przede wszystkim z wprowadzenia nowego świadczenia wychowawczego – program *Rodzina 500 plus*.

²²⁹ Dokonano analizy wydatków w obydwu działach klasyfikacji budżetowej, gdyż wyodrębnienie w ustawie budżetowej w 2017 r. działu *Rodzina* spowodowało zmniejszenie wydatków planowanych we wcześniejszych latach w dziale *Pomoc społeczna*. Zmiany wprowadzone we wskazanych działach wynikają z rozporządzenia Ministra Finansów dnia 25 lipca 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. poz. 1121).

²³⁰ W dziale *Rodzina* – 36.701,6 mln zł, a w dziale *Pomoc społeczna* – 4.477,4 mln zł.

Wydatki w latach 2015–2018 wzrosły również w czterech innych działach klasyfikacji budżetowej, w których ponoszono znaczące kwoty wydatków. Dotyczyło to działów:

- *Transport i łączność*, w którym zrealizowane w 2018 r. wydatki wyniosły 3.128,6 mln zł i były wyższe od zrealizowanych w 2015 r. o 341,0 mln zł, tj. o 12,2%;
- *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, wydatki w 2018 r. wyniosły 2.768,3 mln zł i były wyższe od wydatków zrealizowanych w 2015 r. o 421,0 mln zł, tj. o 17,9%;
- *Oświata i wychowanie*, wydatki w 2018 r. wyniosły 2.035,4 mln zł i były wyższe od zrealizowanych w 2015 r. o 7,7 mln zł, tj. o 0,4%;
- *Administracja publiczna*, wydatki w 2018 r. wyniosły 1.456,7 mln zł i były wyższe od zrealizowanych w 2015 r. o 110,5 mln zł, tj. o 8,2%.

W pozostałych dwóch z wymienionych wyżej działów wydatki na przestrzeni ostatnich czterech lat uległy zmniejszeniu. W dziale *Ochrona zdrowia*, wydatki w 2018 r. wyniosły 3.900,6 mln zł i były mniejsze od wydatków zrealizowanych w 2015 r. w tym dziale o 146,2 mln zł, tj. o 3,6%. Z kolei w dziale *Rolnictwo i łowiectwo*, wydatki w 2018 r. wyniosły 2.295,7 mln zł i były mniejsze od wydatków zrealizowanych w 2015 r. o 306,5 mln zł, tj. o 11,8%.

W 2018 r. wzrosły wydatki we wszystkich grupach ekonomicznych²³¹ z wyjątkiem grupy *świadczeń na rzecz osób fizycznych*. Dominujący udział (88,4%) w dalszym ciągu przypadają na wydatki zrealizowane w grupie *dotacje i subwencje*. Udział tej grupy w wydatkach ogółem budżetów wojewodów wzrósł od 2015 r. o 7,9 punktu procentowego, natomiast w odniesieniu do roku 2017 zmalał o 1,2 punktu procentowego. Zrealizowane w 2018 r. wydatki w tej grupie wyniosły 51.833,2 mln zł, w tym na dotacje dla gmin przeznaczono 43.119,4 mln zł (83,2% ogółu dotacji), powiatów 5.337,0 mln zł (10,3% dotacji), województw 929,8 mln zł (1,8% dotacji), a innych jednostek 2.447,0 mln zł (4,7%). Środkami z dotacji finansowano między innymi wydatki na świadczenie wychowawcze, świadczenie z funduszu alimentacyjnego i świadczenia rodzinne.

Wydatki zrealizowane w 2018 r. w grupie *wydatki bieżące jednostek budżetowych* wyniosły 4.161,7 mln zł. Udział wydatków w tej grupie w wydatkach ogółem zmniejszył się z 11,3% w 2015 r. do 7,1% w 2018 r., chociaż w ujęciu wartościowym wydatki w grupie wzrosły w 2018 r. w stosunku do 2015 r. o 593,7 mln zł (o 16,6%). Największą część poniesionych w tej grupie w 2018 r. wydatków przeznaczono na wynagrodzenia²³² i pochodne (72,6%, tj. 3.807,2 mln zł), a także na zakupy towarów i usług (18,9%, tj. 3.807,2 mln zł). W porównaniu z rokiem 2017 wydatki w grupie *wydatki bieżące jednostek budżetowych* były wyższe o 0,2% (o 7,2 mln zł) w związku ze wzrostem wydatków na wynagrodzenia i pochodne oraz na zakup materiałów i wyposażenia. Przyczynami tych wzrostów były między innymi zwiększenie funduszu wynagrodzeń w celu zapewnienia koordynacji przez wojewodów systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego²³³, wypłata dodatków zadaniowych dla pracowników realizujących programy współfinansowane ze środków Unii Europejskiej oraz wzrost cen materiałów i wyposażenia.

Na porównywalnym poziomie w latach 2015–2018 pozostawał udział wydatków w grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych* (0,1%).

²³¹ *Dotacje i subwencje, wydatki bieżące jednostek budżetowych i wydatki majątkowe* wraz z przyporządkowaniem wydatków z grupy *współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej*.

²³² Łącznie z wynagrodzeniami bezosobowymi.

²³³ W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz.U. poz. 1428), z dniem 1 stycznia 2018 r. wojewodowie przejęli od marszałków województw zadania z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w tym dotyczące wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Udział wydatków w grupie *wydatki majątkowe* zmalał z 8,1% w 2015 r. do 4,4% w 2018 r., chociaż wartościowo wydatki były na porównywalnym poziomie, tj. około 2,5 mld zł. W odniesieniu do 2017 r. udział grupy *wydatki majątkowe* do ogółu wydatków w budżetach wojewodów wzrósł o 1,2 punktu procentowego. Wydatki te przeznaczono głównie na inwestycje infrastrukturalne, w tym infrastrukturę drogową, usuwanie klęsk żywiołowych, żłobki i kluby dziecięce w ramach programu *Maluch Plus 2018*, budowę i modernizację komend Państwowej Straży Pożarnej, przebudowę, modernizację pomieszczeń budynków urzędów wojewódzkich, czy wyposażenie, specjalistyczny sprzęt laboratoryjny i pojazdy służbowe dla jednostek inspekcji weterynaryjnej.

W roku 2018, w porównaniu do roku 2017, poniesione wydatki w budżetach wojewodów ogółem wzrosły o 801,9 mln zł (1,4%). Wzrost wydatków wynikał głównie z realizacji dwóch nowych programów rządowych, tj.:

- *Dobry start* przeznaczonego na wsparcie rodzin z dziećmi w ponoszeniu wydatków związanych z rozpoczęciem roku szkolnego oraz
- *Rządowego Programu na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej*.

Tabela 50. Wydatki wojewodów według grup ekonomicznych w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018
	mln zł			
OGÓŁEM	31.543,2	50.816,9	57.802,3	58.604,2
Dotacje i subwencje	25.383,0	45.096,7	51.765,3	51.833,2
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	40,3	42,1	40,7	39,9
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	3.568,0	3.855,8	4.154,5	4.161,7
Wydatki majątkowe	2.551,9	1.822,4	1.841,8	2.569,4
	%			
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje i subwencje	80,5	88,7	89,5	88,4
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	0,1	0,1	0,1	0,1
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	11,3	7,6	7,2	7,1
Wydatki majątkowe	8,1	3,6	3,2	4,4

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

Według stanu na 31 grudnia 2018 r. zobowiązania w budżetach wojewodów wyniosły 226,5 mln zł i były na porównywalnym poziomie jak na koniec roku 2017 (226,8 mln zł). Dotyczyły w głównej mierze dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy. Zobowiązania wymagalne na koniec 2018 r. wystąpiły w czterech województwach wyniosły 50,7 tys. zł i stanowiły 0,5% wartości zobowiązań na koniec roku 2017. Zobowiązania te obejmowały koszty postępowań sądowych.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. kontrole w zakresie realizacji wydatków budżetu państwa przeprowadzono w 16 urzędach wojewódzkich i 39 urzędach jednostek samorządu terytorialnego.

Badanie przeprowadzono pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności dokonywania wydatków, a w jednostkach samorządowych – pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. W przypadku wydatków na dotację sprawdzano prawidłowość udzielania dotacji oraz sprawowany przez wojewodów nadzór i kontrolę nad ich wykorzystaniem. W urzędzie obsługującym

województwa kontroli podlegały wydatki w grupie *wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz wydatki majątkowe*.

U wszystkich wojewodów skontrolowano wydatki na dotacje w łącznej kwocie 12.056,4 mln zł, a u dysponentów III stopnia wydatki w kwocie 188,8 mln zł.

Wydatki realizowane były z reguły prawidłowo, tym niemniej stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania dotacji i przeprowadzania postępowań o zamówienie publiczne. W formie opisowej Najwyższa Izba Kontroli oceniła wykonanie wydatków budżetu województwa śląskiego i wielkopolskiego, w pozostałych województwach wydano ocenę pozytywną.

W większości przypadków kontrole Najwyższej Izby Kontroli wykazały, że środki przekazane z budżetów wojewodów na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego oraz zadań realizowanych w ramach Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019 zostały prawidłowo wykorzystane i rozliczone. Nieprawidłowości na kwotę 0,8 mln zł w zakresie rozliczania dotacji stwierdzono w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu, gdzie nie podjęto żadnych działań zmierzających do wydania decyzji określających czterem gminom dotacji przypadających do zwrotu i nierzetelnie skalkulowano zapotrzebowanie na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego. Wystąpiły również przypadki rozliczenia dotacji pomimo nieprzedstawienia przez gminę wymaganych dokumentów.

Nieprawidłowości w realizacji wydatków dokonywanych przez dysponenta III stopnia – urzędy obsługujące wojewodę – stwierdzono w trzech województwach, tj. lubelskim, opolskim i wielkopolskim. Łączna kwota stwierdzonych nieprawidłowości wyniosła 2,8 mln zł.

Na przykład w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu nieprawidłowo zakwalifikowano wydatki 1,2 mln zł z tytułu wynagrodzeń bezosobowych konsultantów wojewódzkich w różnych dziedzinach medycyny oraz zakupów inwestycyjnych o wartości poniżej 10,0 tys. zł.

Skontrolowano również 79 postępowań przetargowych pod kątem prawidłowości stosowania przepisów Prawo zamówień publicznych, w wyniku których w 2018 r. wydatkowano 40,8 mln zł. W połowie kontrolowanych urzędów wojewódzkich²³⁴ Najwyższa Izba Kontroli ustaliła nieprawidłowości w łącznej kwocie 11,1 mln zł.

W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim, udzielając zamówienia na zakup usługi pośrednictwa w wynajmie powierzchni biurowej na potrzeby Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, naruszono obowiązujące w Urzędzie procedury wewnętrzne dotyczące udzielania zamówień publicznych poniżej 30 tys. euro.

W Opolskim Urzędzie Wojewódzkim, po unieważnieniu postępowania na zakup sprzętu komputerowego i biurowego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, zmieniono dotychczasowe podejście do szacowania przedmiotu zamówienia i podzielono zamówienie, a w konsekwencji udzielono zamówienia o wartości 77,2 tys. zł na część sprzętu komputerowego i biurowego bez zastosowania przepisów Prawo zamówień publicznych.

W Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie wydłużono termin wykonania jednego zadania objętego przedmiotem zamówienia o 70 dni, mimo że nie przewidziano warunków wprowadzenia takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków

²³⁴ Dotyczyło to urzędów województw: świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, pomorskiego, śląskiego, opolskiego, zachodniopomorskiego, mazowieckiego i wielkopolskiego.

zamówienia oraz zmieniono zakres świadczenia wykonawcy w jednym zadaniu bez zachowania formy pisemnej.

W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie zmiana zakresu robót w trakcie realizacji zamówienia udzielonego na dostosowanie budynku tego urzędu do wymagań przeciwpożarowych nastąpiła bez zachowania formy pisemnego aneksu do umowy o zamówienie publiczne, a protokół uzgodnień, spisany na tę okoliczność nie został zatwierdzony przez Dyrektora Generalną Urzędu, która – zgodnie z regulaminem Urzędu – wykonywała kompetencje kierownika zamawiającego.

W Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach ustalono niewłaściwe funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej związanej z prowadzonymi postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego, które świadczą o niezapewnieniu rzetelnej realizacji tych zadań a ich skutkiem było między innymi opóźnienie o 44 dni w zamieszczeniu ogłoszenia na dostawę komputerów stacjonarnych i przenośnych, niewłaściwe udokumentowanie ustalenia wartości szacunkowej komputerów i sporządzenie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia niezgodnie ze stanem faktycznym.

W urzędach jednostek samorządu terytorialnego kontrolą objęto wykorzystanie dotacji celowych przekazanych przez wojewodów na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego²³⁵ oraz zadań realizowanych w ramach „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”²³⁶.

W jednostkach samorządu terytorialnego skontrolowano dotacje w łącznej kwocie 60,5 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli, co do zasady, pozytywnie oceniła wykorzystanie przez kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego środków ze wskazanych wyżej dotacji. W dziewięciu z 39 kontrolowanych w tym zakresie jednostek ustalenia kontroli nie pozwoliły na wydanie oceny pozytywnej, dlatego też sformułowano ocenę w formie opisowej. Dotyczyło to dwóch gmin z województwa zachodniopomorskiego, oraz po jednej gminie z województw: pomorskiego, śląskiego, małopolskiego, wielkopolskiego oraz lubuskiego. Stwierdzone tam nieprawidłowości polegały przede wszystkim na nieterminowym oraz nierzetelnym sporządzaniu miesięcznych informacji z realizacji zadania w zakresie przebudowy drogi gminnej, nieprzekazywaniu wojewodzie w miesięcznych sprawozdaniach informacji o problemach przy realizacji zadania oraz aneksach zawartych z wykonawcą przebudowy drogi gminnej, a także nieprowadzeniu wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków i ujęciu w sprawozdaniu z wykorzystania dotacji nierzetelnych danych o wysokości planowanych i wykorzystanych środków.

W obu skontrolowanych jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego w województwie kujawsko-pomorskim (w Urzędzie Gminy Osie i Urzędzie Miejskim w Lubrańcu) stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieodpowiednim nadzorze nad realizacją robót budowlanych sfinansowanych ze środków dotacji przyznanych w ramach programu wieloletniego pn. *Program rozwoju*

²³⁵ Dotacja udzielana j.s.t. na dofinansowanie ich zadań w zakresie wychowania przedszkolnego, wynikających z ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203, ze zm.), na zasadach określonych w art. 53 tej ustawy oraz w rozporządzeniach Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego (Dz.U. poz. 2425).

²³⁶ Program ustanowiony uchwałą Rady Ministrów nr 154/2015 z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019” (zmienianą uchwałami Rady Ministrów nr: 159/2016, 120/2017 i 188/2017), zakładający dofinansowanie z budżetu państwa budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i gminnych na zasadach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 740, ze zm.) – rozporządzenie to obowiązywało do 3 grudnia 2018 r.

gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019. Polegały one na niezgłoszeniu wykonawcy w toku odbioru usterek, w wyniku których:

- nie wykonano niezbędnego odwodnienia na odcinku zmodernizowanej drogi, co skutkowało powstaniem zastoiska wody;
- nie wyznaczono miejsca dla osób niepełnosprawnych na utworzonym parkingu przy drodze gminnej;
- wykonano oznakowanie drogi w sposób odbiegający od projektu organizacji ruchu.

Wojewoda lubuski nie dopełnił obowiązków informacyjnych, sformułowanych w art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, tj. nie podał do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia, wykazu jednostek wraz z kwotami dotacji przyznanych poszczególnym jednostkom w 2018 r. Podobna sytuacja, w przypadku dotacji podmiotowych przekazanych spółkom wodnym, miała miejsce w województwie podlaskim. Wskutek braku jednoznacznych wewnętrznych regulacji ustalających tryb, zasady oraz osoby odpowiedzialne za realizację w imieniu Wojewody Lubuskiego, obowiązków sformułowanych w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wystąpiły przypadki zatwierdzania rozliczeń rzeczowych i finansowych dotacji udzielonych z budżetu państwa po upływie 30-dniowego terminu określonego we wskazanym przepisie.

W województwie śląskim nie zapewniono wymaganej częstotliwości kontroli kompleksowych w 95,2% domów pomocy społecznej funkcjonujących na terenie województwa śląskiego. Skutkowało to brakiem możliwości sprawowania w pełni rzetelnego nadzoru nad realizacją zadania w zakresie prowadzenia domów pomocy społecznej, dofinansowanego ze środków dotacji z budżetu państwa.

W województwie małopolskim stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim niewywiązywania się zarządców dróg z obowiązków polegających na sporządzeniu planów rozwoju sieci drogowej, projektów planów finansowania ich budowy, przebudowy, remontu i utrzymania oraz przeprowadzaniu okresowych kontroli stanu dróg, jak również niedokonania wyceny działek zajętych pod budowę dróg i nieujęcia ich w ewidencji księgowej kontrolowanych jednostek.

3.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich, w ustawie budżetowej na rok 2018, zaplanowano w budżetach wojewodów w kwocie 35.095,0 tys. zł.

Wydatki zrealizowano w wysokości 301.401,1 tys. zł, tj. 98,0% planu po zmianach. W najniższym poziomie zrealizowano wydatki w województwie lubelskim (85,3%) i podlaskim (91,2%). Przyczynami niskiego wykonania planu wydatków w tych województwach były między innymi przesunięcie terminów realizacji projektów na przyszłe lata lub rezygnacja z projektu.

Wydatki budżetu środków europejskich były ponad pięciokrotnie wyższe niż przed rokiem, a wynikało to ze zwiększenia wartości realizowanych projektów. Większość wydatków budżetu środków europejskich, 90,3% (272.095,4 tys. zł), zrealizowano z Programu Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, z którego finansowano projekty jednostek Państwowej Straży Pożarnej dotyczące usprawnienia systemów ratownictwa na drogach i w transporcie kolejowym, zwiększenia skutecz-

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

ności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych²³⁷ i termomodernizacji budynków użyteczności publicznej²³⁸.

Tabela 51. Wydatki budżetu środków europejskich wojewodów w latach 2015–2018

Województwa	2015	2016	2017	2018	5:2	5:3	5:4
	tys. zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	642.545	10.401	55.106,7	301.401,1	46,9	2.897,8	546,9
dolnośląskie	46.855	1.068	699,9	26.226,1	55,9	2.455,6	3.747,1
kujawsko-pomorskie	44.858	-	3.282,5	13.371,4	29,8	-	407,4
lubelskie	24.160	-	593,7	14.469,7	59,9	-	2.437,2
lubuskie	34.017	329	20.296,8	22.091,8	64,9	6.714,8	108,8
łódzkie	31.832	-	1.082,1	14.212,4	44,6	-	1.313,4
małopolskie	50.667	-	3.626,0	34.966,1	69,0	-	964,3
mazowieckie	50.604	-	2.511,4	38.395,9	75,9	-	1.528,9
opolskie	22.525	-	2.314,9	4.419,7	19,6	-	190,9
podkarpackie	46.735	-	213,3	13.762,5	29,4	-	6.452,2
podlaskie	60.681	4.781	509,0	7.760,3	12,8	162,3	1.524,6
pomorskie	54.228	1.560	-	16.322,3	30,1	1.046,3	-
śląskie	44.220	-	860,6	40.307,5	91,3	-	4.683,7
świętokrzyskie	34.063	736	15.132,0	6.323,5	18,6	859,2	41,8
warmińsko-mazurskie	40.779	1.149	2.942,2	9.238,3	22,7	804,0	314,0
wielkopolskie	33.084	788	448,7	29.385,4	88,8	3.729,1	6.549,0
zachodniopomorskie	23.057	-	593,7	10.148,0	44,0	-	1.709,3

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

Ponad 1/3 wydatków budżetu środków europejskich w budżetach wojewodów zrealizowano w 2018 r. w trzech województwach, tj. województwie śląskim, małopolskim i mazowieckim. Uwzględniając wydatki w kolejnych trzech województwach (dolnośląskim, wielkopolskim i lubuskim) otrzymamy ponad połowę ogółu wydatków budżetu środków europejskich zrealizowanych w budżetach wojewodów.

4. Zatrudnienie i wynagrodzenia

W ustawie budżetowej na rok 2018 na wynagrodzenia (bez składek na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy) w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw zaplanowano środki w wysokości 33.325,0 mln zł, w tym

²³⁷ W szczególności zakupiono: ciężkie samochody ratownictwa technicznego (z żurawiem), średnie samochody ratowniczo-gaśnicze, lekkie samochody rozpoznawczo-ratownicze z napędem terenowym, a także agregaty prądotwórcze oraz sprzęt dydaktyczny.

²³⁸ Przykładowo Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wielkopolskim i stacji sanitarno-epidemiologicznych w Bielsku-Białej, Zawierciu, Dąbrowie Górniczej i Jaworznie.

516,6 mln zł w rezerwach celowych. W porównaniu do roku 2017 planowane na ten cel wydatki wzrosły o kwotę 1.155,9 mln zł, co stanowi ok. 3,6%.

Wzrost planowanych na 2018 r. środków na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, w porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2017, wynikał przede wszystkim z następujących tytułów:

- 1) wzrostu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz nagrody rocznej funkcjonariuszy (124,8 mln zł);
- 2) zwiększenia liczebności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej żołnierzy zawodowych między innymi ze względu na konieczność wzmocnienia jednostek wojskowych tzw. „ściany wschodniej” (358,4 mln zł);
- 3) zwiększenia zatrudnienia pracowników w związku z koniecznością zabezpieczenia nowych zadań realizowanych przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, wynikające między innymi z kontynuacji tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej, zabezpieczeniem obsługi wojsk sojuszników, wzmocnieniem jednostek na wschodniej flance NATO, w tym redyslokacją pododdziałów oraz zabezpieczeniem zadań szkolenia służby przygotowawczej i ćwiczeń wojskowych (63,8 mln zł);
- 4) wzmocnienia kadrowego Straży Granicznej w związku z realizacją nowych zadań (22,3 mln zł);
- 5) wzrostu wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach specjalistycznych, realizujących zadania w kluczowych obszarach niezbędnych do efektywnego działania i realizacji zadań postawionych przed Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej (96,2 mln zł);
- 6) przyznania dodatkowych środków od 1 maja 2018 r. dla funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, w celu zwiększenia zaangażowania i skuteczności działania (140,0 mln zł);
- 7) zwiększenia funduszu wynagrodzeń:
 - ministra właściwego do spraw sprawiedliwości z przeznaczeniem dla funkcjonariuszy Służby Więziennej (18,9 mln zł) oraz w związku ze zmianą ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw²³⁹, zgodnie z którą doprecyzowana została definicja przeciętnego uposażenia funkcjonariuszy, w którym uwzględniono miesięczną równowartość nagrody rocznej (17,2 mln zł);
 - Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa z przeznaczeniem dla członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (11,2 mln zł);
 - Głównego Inspektora Transportu Drogowego z przeznaczeniem na utworzenie i utrzymanie nowych etatów członków korpusu służby cywilnej w filii Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego w Białej Podlaskiej (4,7 mln zł);
 - wojewodów w związku z przejęciem przez nich, od marszałków województw, zadań związanych z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego (24,1 mln zł) oraz z przeznaczeniem:
 - dla urzędów wojewódzkich w związku z realizacją zadań dotyczących legalizacji pobytu i zatrudnienia cudzoziemców oraz dla kuratoriów oświaty i wojewódzkich urzędów ochrony zabytków (17,6 mln zł);
 - dla członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków (4,5 mln zł);
 - dla pracowników zatrudnionych w wojewódzkich inspektoratach inspekcji handlowej (6,8 mln zł);

²³⁹ Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 912).

8) podwyżek wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i asesorów prokuratorskich (47,4 mln zł);

9) zwiększenia uposażeń funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (16,2 mln zł).

Na wzrost ten wpływ miały również skutki przechodzące związane z rozdysponowaniem rezerw celowych z roku 2017 (w 2017 r. rozdysponowano kwotę 274,5 mln zł), w tym w związku z przyznaniem dodatkowych środków na podwyżki wynagrodzeń w 2017 r. w ramach *Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020* oraz *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017–2020*.

W 2018 r. utworzono trzy rezerwy celowe dla państwowych jednostek budżetowych na łączną kwotę 31,9 mln zł, z czego:

- 1,2 mln zł z przeznaczeniem na zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań,
- 3,7 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,
- 27,0 mln zł z przeznaczeniem na podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej.

W ustawie budżetowej na rok 2018 ustalono, że średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wynosi 100%. Przyjęto również, że:

- kwoty bazowe dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, dla których ma zastosowanie ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r., będą kształtować się na poziomie, który nie został zmieniony od 2009 r., a dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, na poziomie ustalonym w 2017 r.,
- kwota bazowa dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, została ustalona na poziomie o 11,3% niższym niż w roku poprzednim, w związku z objęciem tej służby, z dniem 1 stycznia 2018 r., zaopatrzeniowym systemem emerytalnym służb mundurowych,
- kwota bazowa dla nauczycieli wzrasta o 5,3% od dnia 1 kwietnia 2018 r. w stosunku do określonej w 2017 r.

Do rozliczenia wynagrodzeń i zatrudnienia w 2018 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 2018 r.*

Rozliczenia dokonano w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych, do których ma zastosowanie ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2018. 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.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 52. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie według statusu zatrudnienia w latach 2015–2018

Wyszczególnienie ¹	2015	2016	2017	2018	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	4.579,0	4.822,8	5.126,7	5.299,2	115,7	109,9	103,4
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym:	4.920,5	5.150,2	5.460,9	5.616,9	114,2	109,1	102,9
– członkowie korpusu służby cywilnej	4.995,8	5.297,9	5.579,8	5.900,3	118,1	111,4	105,7
– osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	13.006,3	14.371,9	15.949,5	13.407,2	103,1	93,3	84,1
– etatowi członkowie SKO	8.528,2	8.924,6	8.989,0	9.093,2	106,6	101,9	101,2
– funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej ²	5.837,6	6.075,6	6.312,0	6.025,1	103,2	99,2	95,5
– żołnierze zawodowi i funkcjonariusze ³	4.623,2	4.817,6	5.166,4	5.262,2	113,8	109,2	101,9
– sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy	12.218,3	12.983,7	13.475,8	14.005,9	114,6	107,9	103,9
– pracownicy RCL	8.936,8	9.142,2	9.588,4	9.965,4	111,5	109,0	103,9
– eksperci, asesory i aplikanci ekspertyzy Urzędu Patentowego RP	7.157,0	7.447,1	7.449,0	7.594,1	106,1	102,0	101,9
– etatowi członkowie kolegiów RIO	8.245,9	8.644,4	8.963,6	9.121,0	110,6	105,5	101,8
– członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	9.506,6	10.113,2	10.758,9	11.503,1	121,0	113,7	106,9
– członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	3.819,6	3.938,3	4.148,6	4.107,9	107,5	104,3	99,0
– nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	4.887,2	4.911,6	4.978,2	5.196,9	106,3	105,8	104,4
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ³	3.365,4	3.664,2	3.945,4	4.160,2	123,6	113,5	105,4

¹ Załącznik nr 6 do ustaw budżetowych na rok: 2015, 2016, 2017 i 2018.

² Od 1 marca 2017 r. utworzona została nowa grupa pracownicza *funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej* w miejsce dotychczasowej *funkcjonariusze Służby Celnej*.

³ Bez Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W całym analizowanym okresie lat 2015–2018 wystąpił wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Najwyższy wzrost rok do roku odnotowano w 2017 r. (o 6,3% w odniesieniu do roku 2016), a najniższy w 2018 r. (o 3,4%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 23,6% na przestrzeni omawianego okresu, a dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 14,2%.

W 2018 r. największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wystąpił w częściach: *Szkolnictwo wyższe* (o 15,8%), *Żegluga śródlądowa* (o 15,6%) i *Gospodarka* (o 13%).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło w 2018 r. w porównaniu do roku poprzedniego o 156,0 zł, tj. o 2,9%, a osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 214,8 zł, tj. o 5,4%.

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. wskazują między innymi, że w Ministerstwie Sprawiedliwości zatrudniono na stanowiskach ekspertów dwie osoby, dla których Dyrektor Generalny Ministerstwa wyraził zgodę, na podstawie § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek²⁴⁰, na skrócenie 3-letniego okresu pracy zawodowej wymaganego na stanowisku eksperta. Jedną z tych osób legitymowała się czteromiesięcznym okresem zatrudnienia na stanowisku specjalisty do spraw komunikacji marketingowej, druga zaś nie posiadała żadnego stażu zawodowego przed zatrudnieniem w Ministerstwie, poza stażami i praktykami studenckimi. Zatrudnione zostały one w Biurze Ministra, w tym jedna z tych osób powołana została na cztery stanowiska Pełnomocników Ministra Sprawiedliwości do spraw: Funduszu Sprawiedliwości, reformy prawa rodzinnego, reformy systemu prawa w zakresie postępowania w sprawach nieletnich, do spraw informatyzacji i cyberbezpieczeństwa, w ramach których powierzono jej zadania w znacznej mierze tożsame z realizowanymi przez tę osobę wcześniej na stanowisku podsekretarza stanu w Ministerstwie. Pracownikom tym przyznano wynagrodzenia w wysokości 9,2 tys. zł i 20,0 tys. zł, ponadto ekspertowi powołanemu na stanowiska Pełnomocników także samochód służbowy z możliwością (odpłatnego) wykorzystywania do celów prywatnych²⁴¹.

Nieprawidłowość stwierdzono również w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Lublinie, gdzie trzykrotnie w trakcie 2018 r. przeniesiono, pomimo braku środków finansowych na ten cel w planie jednostki, wydatki w związku z wypłatą: nagród rocznych dla funkcjonariuszy za rok 2017, uposażenia dla funkcjonariuszy za miesiąc maj oraz zapłaty składek na ubezpieczenie zdrowotne od tych uposażeń²⁴².

Wyniki kontroli przeprowadzonej w 71 jednostkach²⁴³, w których przeprowadzono analizę wydatków na nagrody wskazują, że w 2018 r. na ten cel wydatkowano łącznie 745,6 mln zł, w tym 1,0 mln zł dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe tzw. „R”²⁴⁴. Z uwagi na to, iż w 2017 r. kontrolą w tym zakresie objęto 67 jednostek, do nich została ograniczona analiza za lata 2015–2018²⁴⁵.

²⁴⁰ Dz.U. Nr 27, poz.134, ze zm.

²⁴¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy*. Nr ewid. 140/2019/P/19/001/KPB, Warszawa 2019.

²⁴² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej oraz Funduszu Wsparcia państwowej Straży Pożarnej*. Nr ewid. 139/2019/P/19/001/KPB, Warszawa 2019.

²⁴³ W urzędach obsługujących dysponentów części, w tym w ministerstwach, urzędach wojewódzkich i urzędach centralnych.

²⁴⁴ W rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniach osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

²⁴⁵ Analizą za lata 2015-2018 nie objęto nagród wypłaconych w: Kancelarii Sejmu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Urzędu Komunikacji Elektronicznej. W jednostkach tych w 2018 r. pracownikom wypłacono nagrody w łącznej wysokości 42,8 mln zł, w tym osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe w Kancelarii Sejmu w łącznej wysokości 0,1 mln zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 53. Wydatki na nagrody dla osób zatrudnionych w jednostkach budżetowych w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGŁÓŁEM, w tym	454,6	576,7	712,5	702,8	154,6	121,9	98,6
Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, z czego w:							
ministerstwach	0,7	3,5	8,6	1,0	140,3	28,1	11,4
urzędach wojewódzkich	0,0	1,2	5,5	0,0	-	-	-
pozostałych jednostkach	0,0	0,3	0,5	0,2	-	58,3	35,0
	0,7	2,0	2,6	0,8	115,2	40,3	31,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli oraz informacji pozyskanych w trybie art. 29 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

W 2018 r. w porównaniu do 2017 r. nastąpił spadek wydatków na nagrody o 2,9%. W latach wcześniejszych w całym analizowanym okresie odnotowano systematyczny wzrost wydatków na ten cel. Największy wzrost wystąpił w 2017 r., w którym na nagrody przeznaczono o 23,5% więcej niż rok wcześniej i 56,7% więcej niż w 2015 r. Wydatki na nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2017 r. w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 124,6 %, natomiast w roku 2018 w stosunku do 2017 r. zmniejszyły się o 96,5%.

Tabela 54. Średnie nagrody wypłacone osobom zatrudnionym w jednostkach budżetowych w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGŁÓŁEM, w tym	5.035,5	6.367,4	7.864,1	7.689,0	152,7	120,8	97,8
Dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, z czego w:							
ministerstwach	2.720,9	13.345,2	33.897,7	12.328,2	453,1	92,4	36,4
urzędach wojewódzkich	0,0	8.880,4	41.106,7	0,0	-	-	-
pozostałych jednostkach	0,0	8.080,8	14.514,3	5.468,8	-	67,7	37,7
	7.649,2	22.447,9	30.199,5	19.187,6	250,8	85,5	63,5

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli oraz informacji pozyskanych w trybie art. 29 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Kwota nagrody wypłaconej w ciągu 2018 r. dla jednego pracownika zatrudnionego w państwowej jednostce budżetowej kształtowała się od 2,0 tys. zł do 21,6 tys. zł.

W 2018 r., tak jak w całym analizowanym okresie, odnotowuje się zróżnicowanie średniej²⁴⁶ kwoty wypłaconej nagrody w poszczególnych grupach jednostek. I tak średnia nagroda w 2018 r. dla pracowników ministerstw mieściła się w przedziale od 4,5 tys. zł do 21,6 tys. zł, urzędów wojewódzkich od 2,3 tys. zł do 6,9 tys. zł, a pozostałych jednostek od 2 tys. zł do 21,1 tys. zł.

²⁴⁶ Średnia wyliczona jako łączna kwota wydatków na nagrody w danym roku przez średnie zatrudnienie w tym okresie według sprawozdania Rb-70.

Kwota nagrody wypłaconej w całym 2018 r. dla jednej osoby zajmującej kierownicze stanowisko państwowe kształtowała się w przedziale od 0,8 tys. zł do 63,3 tys. zł. W ministerstwach w 2018 r., z wyjątkiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych, gdzie jednej osobie wypłacono nagrodę w wysokości 750,0 zł, nie przyznano nagród osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe. W 15 urzędach wojewódzkich osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe otrzymały średnio nagrodę wynoszącą 5,5 tys. zł²⁴⁷. W roku poprzednim średnie te kształtowały się w przedziale od 39,5 tys. zł do 82,1 tys. zł na osobę w ministerstwach oraz od 13,7 tys. zł do 21,2 tys. zł w urzędach wojewódzkich. W roku 2015 nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w tych grupach jednostek nie były wypłacane. W przypadku osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe zatrudnionych w 14 pozostałych jednostkach, nagrody wypłacone w 2018 r. wyniosły od 4,7 tys. zł do 63,3 tys. zł, a w 18 jednostkach, tak samo jak w ministerstwach nie wypłacono nagród osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe.

W Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o zmianę przepisów ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w zakresie nagród, w taki sposób aby z ustawy jednoznacznie wynikało jakie są zasady przyznawania nagród, które kategorie osób objętych ustawą mają prawo do nagród, kto jest uprawniony do ich przyznawania oraz z jakich środków nagrody te powinny być wypłacane.

Ustalenia kontroli wskazują, że zmiany przepisów w przedmiotowym zakresie nie zostały wprowadzone, ani zainicjowane.

Pomimo iż w 2018 r. znacznie zmalała skala i kwota nagród wypłaconych osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko o konieczności systemowego rozwiązania zasad wypłacania nagród dla osób zajmujących kierownicze stanowiska, które prezentowała również w analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w roku 2008, 2012 i 2017.

Wydatki budżetu państwa na wynagrodzenia bezosobowe²⁴⁸ wyniosły w 2018 r. 923,7 mln zł. W latach 2015–2018 po odnotowanym w 2016 r. spadku w porównaniu do roku 2015 z 952,2 mln zł do 886,9 mln zł, w kolejnych latach odnotowano tendencję wzrostową – o 4% w 2017 r. w odniesieniu do roku 2016 i o 0,2% w roku 2018 w odniesieniu do roku 2017.

Zniesiony w 2016 r. limit wydatków na wynagrodzenia bezosobowe nie wpłynął na znaczne zwiększenie wydatków z tego tytułu w ostatnich trzech latach. Może to świadczyć o racjonalnym gospodarowaniu, w skali budżetu państwa, środkami finansowymi na ten cel.

Największe wydatki budżetu środków europejskich na wynagrodzenia bezosobowe w analizowanym okresie zrealizowano w 2015 r. – 22,9 mln zł. W 2016 r. stwierdzono ich znaczny spadek do 5,4 mln zł, by w kolejnych dwóch latach odnotować ich wzrost do 11,5 mln zł w 2017 r. i 15,6 mln zł w 2018 r.

Powyższy stan spowodowany był zakończeniem w 2015 r. finansowania przedsięwzięć realizowanych w ramach Perspektywy Finansowej 2007–2013. Niski poziom wydatkowania środków w 2016 spowodowany był rozpoczęciem procesu zawierania porozumień o dofinansowanie realizowanych projektów i realizacji nowych przedsięwzięć w ramach Perspektywy Finansowej 2014–2020. Wzrost wydatków na wynagrodzenia bezosobowe w kolejnych dwóch latach spowodowany był wzrostem liczby realizowanych projektów.

²⁴⁷ W 2018 r. nie wypłacono nagród w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim.

²⁴⁸ Paragrafy: 409 – honoraria i 417 – wynagrodzenia bezosobowe.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w 162 jednostkach budżetowych²⁴⁹ wskazują, że w 2018 r. zawarto z 9.420 osobami umowy zlecenia, na podstawie których osoby te realizowały prace w okresie co najmniej od sześciu miesięcy w ciągu roku. W porównaniu do roku poprzedniego liczba osób, z którymi zawarto tego typu umowy zmniejszyła się o 8,3%, tj. o 848 osób. Niemniej jednak wydatki na ich realizację wyniosły 3,4 mln zł i były wyższe o 0,2 mln zł, tj. o 6,3% niż w 2017 r. Wśród tych osób 726 było pracownikami jednostek, które zleciły pracę.

Najwięcej umów zlecenia zawarto na realizację zadań wykonywanych przez komórki merytoryczne jednostek. W 2018 r. umowy takie zawarto z 7.631 osobami, którym wypłacono wynagrodzenia w łącznej wysokości 3,1 mln zł.

Siedem skontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli jednostek zawarło w 2018 r. umowy z agencjami pracy tymczasowej na realizację przez 67 osób na rzecz tych jednostek prac w okresie co najmniej pół roku. W porównaniu do 2017 r. umowy tego typu zawarły o cztery jednostki więcej, a liczba osób realizujących zadania na ich podstawie we wskazanym okresie była wyższa o 25. Wydatki tych jednostek w 2018 r. w związku z realizacją zadań przez wyżej wskazane osoby wyniosły łącznie 2,9 mln zł i były wyższe o 1,0 mln zł niż poniesione na ten cel w 2017 r.

Nierzetelne postępowanie kontrolowanych jednostek w zakresie zlecenia zadań w tej formie stwierdzono w trzech jednostkach, tj. w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim oraz w Urzędzie Morskim w Szczecinie. Zastrzeżenia zgłoszone przez Najwyższą Izbę Kontroli dotyczyły dokumentowania zlecenia i rozliczania tych umów oraz ich ewidencji.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę, że w Ministerstwie Cyfryzacji w 2018 r., tak jak w roku poprzednim, stosowano praktykę zatrudniania osób w formule tzw. body leasingu, dla świadczenia usług wsparcia informatycznego. Koszt tej usługi wyniósł 16,6 mln zł, był ponad siedmiokrotnie wyższy niż w 2017 r. i stanowił 45,3% łącznego wynagrodzenia pracowników Ministerstwa. Stosowanie takiej praktyki, zniekształca stan zatrudnienia i wynagrodzeń wynikający zarówno ze sprawozdawczości, jak i z klasyfikacji budżetowej, a także może prowadzić do omijania przepisów limitujących środki na wynagrodzenia²⁵⁰, na co Najwyższa Izba Kontroli zwracała już uwagę w 2016 r. po kontroli *Zlecenie podstawowych zadań organów władzy publicznej*²⁵¹.

²⁴⁹ W tym w ministerstwach, urzędach wojewódzkich i urzędach centralnych.

²⁵⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 27 – Informatyzacja oraz planu finansowego Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców*. Nr ewid. 51/2019/P/19/001/KAP, Warszawa 2019.

²⁵¹ Informacja o wynikach kontroli *Zlecenie podstawowych zadań organów władzy publicznej*. Nr ewid. 215/2015/P/15/10/KBF, Warszawa 2019.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 55. Przeciętne zatrudnienie według statusu zatrudnienia w latach 2015–2018

Wyszczególnienie ¹	2015	2016	2017	2018	5:2	5:3	5:4
	osoby				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	501.100	501.467	502.432	501.348	100,1	99,9	99,8
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym:	391.064	390.977	391.631	391.994	100,2	100,3	100,1
– członkowie korpusu służby cywilnej	116.618	116.233	116.504	115.422	99,0	99,3	99,1
– osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	224	237	222	220	98,2	92,8	99,1
– etatowi członkowie SKO	552	563	570	568	102,9	100,9	99,6
– funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej ²	14.151	14.107	11.813	10.261	72,5	72,7	86,9
– żołnierze zawodowi i funkcjonariusze ³	238.965	240.095	242.883	245.910	102,9	102,4	101,2
– sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy	6.161	6.034	6.021	6.051	98,2	100,3	100,5
– pracownicy RCL	161	169	164	158	98,1	93,5	96,3
– eksperci, asesory i aplikanci ekspercy Urzędu Patentowego RP	190	190	191	191	100,5	100,5	100,0
– etatowi członkowie kolegiów RIO	202	201	195	188	93,1	93,5	96,4
– członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	38	36	38	48	126,3	133,3	126,3
– członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	883	856	754	606	68,6	70,8	80,4
– nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	12.919	12.256	12.276	12.371	95,8	100,9	100,8
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ³	110.036	110.490	110.801	109.354	99,4	99,0	98,7

¹ Załącznik nr 6 do ustaw budżetowych na rok: 2015, 2016, 2017 i 2018.

² Od 1 marca 2017 r. utworzona została nowa grupa pracownicza *funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej* w miejsce dotychczasowej *funkcjonariusze Służby Celnej*.

³ 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 501.348 osób. W porównaniu do 2017 r. zmniejszyło się o 1.084 osoby, tj. 0,2%. W 2018 r. w przeciwieństwie do lat 2015–2017 odnotowano zmniejszenie przeciętnego miesięcznego zatrudnienia.

W grupie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, po spadku przeciętnego zatrudnienia w latach 2015–2016 z 391.064 osób do 390.977 osób, począwszy od 2017 r. nastąpił jego wzrost do 391.994 osób w 2018 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W 2018 r. stwierdzono znaczne zmniejszenie przeciętnego zatrudnienia w porównaniu z rokiem poprzednim w grupie członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej (o prawie 20%). Spowodowane to było w głównej mierze likwidacją w 2018 r. wydziałów promocji handlu i inwestycji podległych Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii. W 2018 r. stwierdzono również znaczne zmniejszenie, o ponad 13,1%, przeciętnego zatrudnienia w grupie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Na powyższy stan wpłynęły między innymi: ustalona przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, obowiązująca do 18 lipca 2018 r., zasada zatrudniania jednego funkcjonariusza w miejsce dwóch odchodzących na emeryturę lub rentę oraz długotrwały proces naboru, określony w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej.

W grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, po wzroście przeciętnego zatrudnienia w latach 2015–2017 z 110.036 osób do 110.801 osób, w 2018 r. nastąpił jego spadek do 109.354 osób, co było najniższym odnotowanym stanem w latach 2015–2018.

Nieprawidłowości i uwagi w obszarze zatrudnienia wystąpiły w czterech kontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli jednostkach.

Ponadto w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że od 2014 r. nie jest obsadzone stanowisko Prezesa. Wakat ten pojawił się w związku ze śmiercią osoby ówczasnie piastującej to stanowisko.

Tabela 56. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach publicznych w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	Wykonanie								9:3	9:5	9:7
	2015		2016		2017		2018				
	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	715.026	4.991,2	720.901	5.212,1	721.170	5.480,7	719.170	5.665,5	113,5	108,7	103,4
Jednostki budżetowe	563.345	4.772,2	569.530	5.061,4	570.134	5.371,6	569.100	5.558,5	116,5	109,8	103,5
Uczelnie publiczne	151.681	5.804,4	151.371	5.779,0	151.036	5.892,7	150.070	6.071,4	104,6	105,1	103,0

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

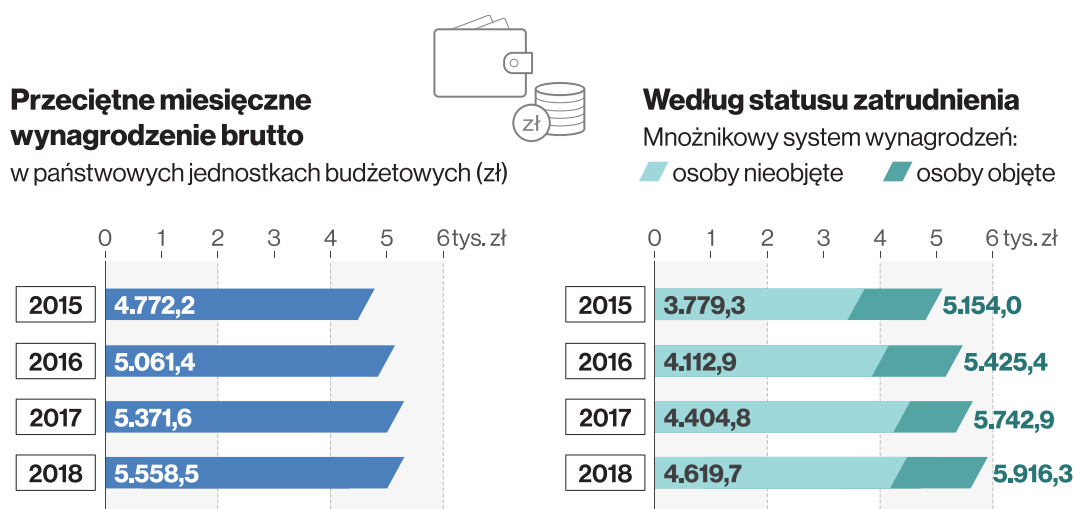
W 2018 roku, po dwóch latach wzrostu, odnotowano, spadek przeciętnego zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach państwowych. Wyniosło ono w tych jednostkach 719.170 osób. Taką samą tendencję stwierdzono w państwowych jednostkach budżetowych, gdzie przeciętne zatrudnienie w 2018 r. wyniosło 569.100 osób. Przeciętne zatrudnienie w uczelniach publicznych w analizowanym okresie ulegało systematycznemu zmniejszaniu i w 2018 r. było niższe o 1,1% niż w 2015 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W 2018 r. wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych²⁵² wyniosły 37.960,1 mln zł i stanowiły 99,7% planu po zmianach i 103,3% wykonania w 2017 r. W porównaniu do 2016 r. wzrosły o 9,7%, a do 2015 r. o 17,7%.

Wydatki na wynagrodzenia w uczelniach publicznych w 2018 r. wyniosły 10.933,6 mln zł, co stanowiło 98,0% planu po zmianach i były wyższe o 2,4% niż wykonanie w 2017 r. W odniesieniu do 2016 r. wzrosły o 4,2%, a do 2015 r. o 3,5%.

Infografika 39. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2015–2018



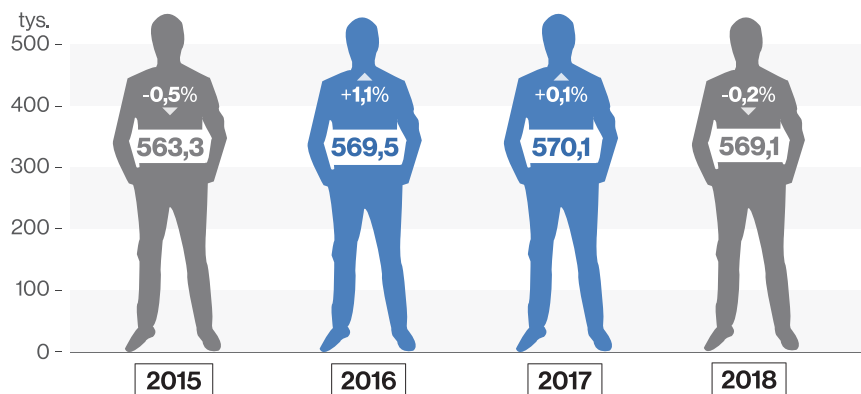
Źródło: opracowanie własne najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

²⁵² 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.

Infografika 40. Przeciętne miesięczne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2015–2018

Zmiana w porównaniu z rokiem poprzednim:

■ wzrost ■ spadek



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

5. Wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz finansowanie potrzeb pożyczkowych

- Deficyt budżetu państwa wyniósł 10,4 mld zł i był niższy od planowanego w ustawie budżetowej o 31,1 mld zł. Dochody budżetu państwa zostały zrealizowane o 6,8% powyżej planowanych, przy wydatkach niższych o 1,7%.
- O wysokości deficytu budżetu państwa zdecydowały znaczne wydatki dokonane w grudniu 2018 r. wynikające z zmienionej pod koniec roku ustawy o budżecie oraz z podjęcia decyzji o wydatkach niewygasających w 2018 r.
- Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 3,5 mld zł i był niższy od ujętego w ustawie o 11,9 mld zł. W 2018 r. po raz pierwszy z budżetu środków europejskich dokonano zwrotu do budżetu państwa środków stanowiących rozliczenie finansowania deficytu budżetu środków europejskich z lat ubiegłych.
- Potrzeby pożyczkowe netto w 2018 r. wyniosły jedynie 1,3 mld zł i były o 62,0 mld zł niższe niż planowane. Ich wysokość wynikała głównie z korzystniejszych warunków gospodarczych od zakładanych na etapie opracowywania ustawy budżetowej.
- Potrzeby pożyczkowe netto wynikające z konieczności finansowania deficytu budżetu państwa i deficytu budżetu środków europejskich zostały zmniejszone przez wykorzystanie do zarządzania płynnością środków pochodzących z depozytów przyjmowanych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych oraz środków walutowych przekazywanych z Unii Europejskiej.
- Podstawowym rynkiem finansowania potrzeb pożyczkowych netto był rynek krajowy.

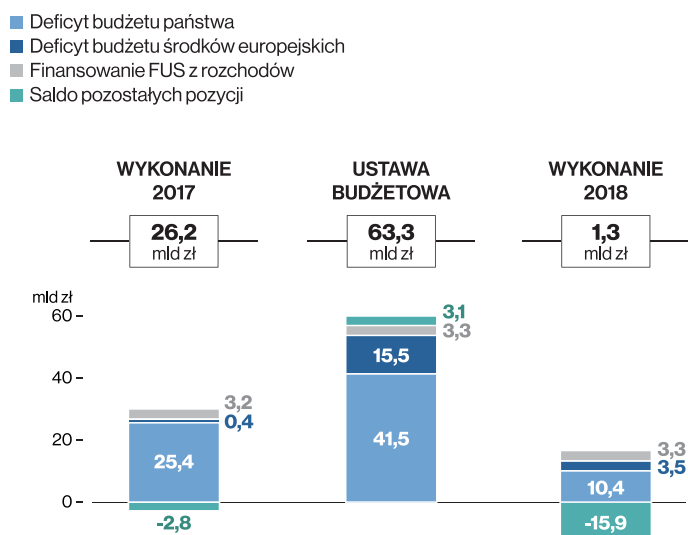
5.1. Potrzeby pożyczkowe

Potrzeby pożyczkowe netto oznaczają zapotrzebowanie na środki niezbędne do sfinansowania głównie deficytu budżetu państwa, deficytu budżetu środków europejskich i pożyczek udzielanych ze środków budżetu państwa. Potrzeby te, a także wykupy skarbowych papierów wartościowych oraz spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych przez Skarb Państwa stanowią potrzeby pożyczkowe brutto.

Potrzeby pożyczkowe netto zostały zaplanowane na 2018 r. w kwocie 63.323,3 mln zł. Podstawowym ich składnikiem miały być deficyty budżetu państwa w kwocie 41.492,0 mln zł oraz budżetu środków europejskich w wysokości 15.460,2 mln zł. Deficyty te miały stanowić 89,9% potrzeb pożyczkowych netto. Planowane potrzeby pożyczkowe netto obejmowały także refundację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ubytku składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych²⁵³, niesfinansowanych przychodami z prywatyzacji (3.269,2 mln zł), środki zapewniające finansowanie procesu zarządzania płynnością sektora finansów publicznych (1.487,1 mln zł), saldo udzielonych przez Ministra Finansów, na podstawie upoważnień zawartych w art. 8 ustawy budżetowej na rok 2018, i spłaconych pożyczek i kredytów (1.402,4 mln zł). Pozostałe potrzeby, stanowiące 0,3% planu, miały obejmować głównie płatności wynikające z udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych (154,4 mln zł) oraz udzielenie pożyczek na prefinansowanie zadań w ramach części *Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych w udziale środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej* (72,5 mln zł). Na 2018 r. założono, że środki przekazane do budżetu środków europejskich będą niewiele wyższe niż wpływy środków z Unii Europejskiej – planowana potrzeba pożyczkowa z tytułu zarządzania środkami europejskimi wynosiła 16,7 mln zł.

Wielkość i struktura faktycznych potrzeb pożyczkowych netto w znacznym stopniu odbiegała od planowanej.

Infografika 41. Potrzeby pożyczkowe netto w latach 2017–2018



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

²⁵³ Stosowany od 2004 r. sposób finansowania reformy systemu ubezpieczeń społecznych z rozchodów budżetu państwa znajdował podstawę w 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, który stanowi, że „wpływy z prywatyzacji niektórych przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz zbycia akcji lub udziałów spółek należących do Skarbu Państwa przeznacza się na finansowanie reformy systemu ubezpieczeń społecznych” (Dz.U. z 1997 r. Nr 106, poz. 673, ze zm.).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Realizacja budżetu państwa odbywała się w warunkach gospodarczych korzystniejszych od zakładanych na etapie opracowywania ustawy budżetowej. Osiągnięty wzrost gospodarczy na poziomie 5,1% produktu krajowego brutto był o 1,3 punktu procentowego wyższy od zakładanego. Dochody budżetu państwa zrealizowane zostały o 6,8% powyżej planowanych, przy wydatkach niższych o 1,7%.

Faktyczne potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wyniosły 1.346,3 mln zł i były ponad 47 razy mniejsze od zaplanowanych (2,1% planu).

Tabela 57. Potrzeby pożyczkowe netto i brutto budżetu państwa w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie
	mln zł				
I. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa	53.847,1	57.102,4	26.231,2	63.323,3	1.346,3
Deficyt budżetu państwa	42.606,7	46.159,5	25.353,8	41.492,0	10.406,2
Deficyt budżetu środków europejskich	3.231,7	12.636,4	410,8	15.460,2	3.524,6
Refundacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ubytku składek przekazanych do otwartych funduszy emerytalnych	3.098,4	3.162,3	3.235,3	3.269,2	3.304,1
Kredyty i pożyczki udzielone	5.382,5	1.445,0	-40,5	1.402,4	201,4
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	-395,3	43,4	135,7	72,5	-9,8
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	298,8	384,7	129,2	154,4	140,5
Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych	-8.463,1	-3.101,4	-2.439,0	1.487,1	-12.714,7
Zarządzanie środkami europejskimi	9.889,0	-2.978,4	246,9	16,7	-2.386,8
Pozostałe przychody i rozchody	-1.738,5	-586,2	-773,5	-31,2	-1.119,4
II. Wykupy długu	106.128,7	112.309,7	90.830,1	118.378,9	121.754,3
– krajowego	84.423,4	89.210,9	73.987,7	97.551,8	97.429,3
– zagranicznego	21.705,3	23.097,7	16.842,4	20.827,1	24.325,0
III. Potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa (I+II)	159.975,8	169.411,1	117.061,3	181.702,2	123.100,6

Dane w tabeli ze znakiem minus oznaczają czynniki zmniejszające potrzeby pożyczkowe.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

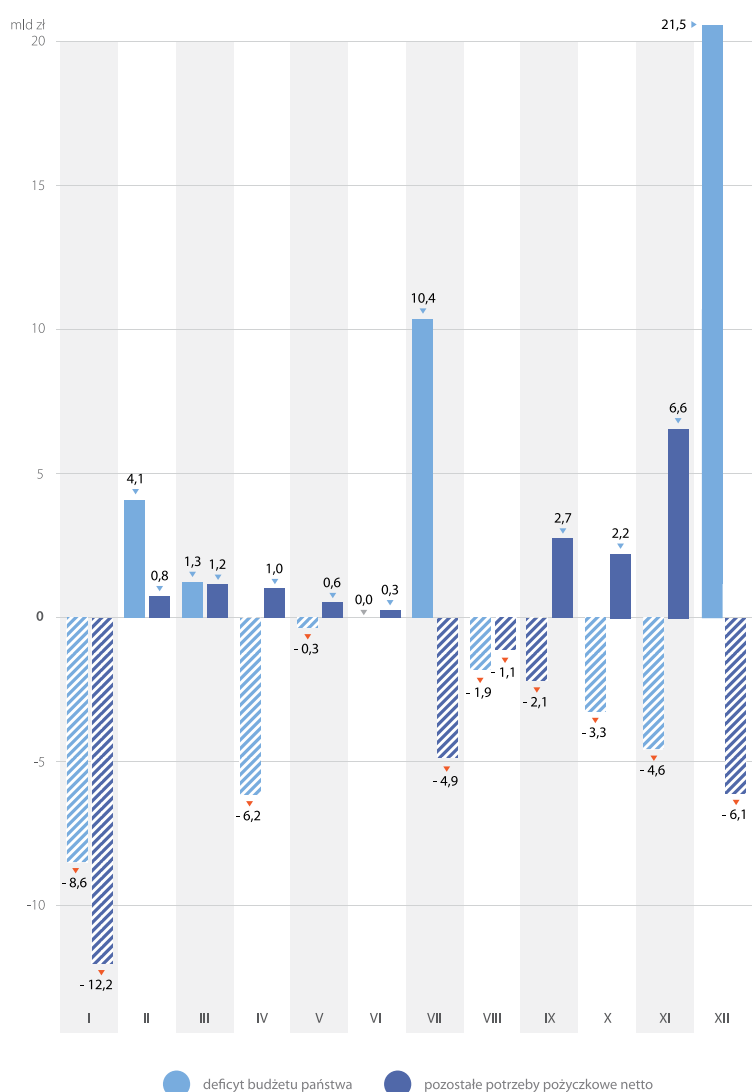
Największa różnica pomiędzy planem a wykonaniem dotyczyła deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Były one niższe łącznie o 43.021,4 mln zł (o 75,5%) od planowanych.

Rozkład potrzeb pożyczkowych w ciągu 2018 r. był nierównomierny, na co w najwyższym stopniu wpływał rozkład deficytu budżetu państwa.

Deficyt budżetu państwa

Na wysokość rocznego deficytu budżetu państwa w 2018 r. w największym stopniu wpłynął deficyt, jaki został zrealizowany w jednym miesiącu – grudniu 2018 r. W okresie od stycznia do listopada 2018 r. średnia miesięczna skumulowana nadwyżka wyniosła 5.719,2 mln zł. Na koniec listopada 2018 r. skumulowana nadwyżka wyniosła 11.060,1 mln zł. W grudniu natomiast nadwyżka wydatków nad dochodami wyniosła 21.466,3 mln zł, co w rezultacie spowodowało, że roczny deficyt budżetu państwa wyniósł 10.406,2 mln zł. W porównaniu do deficytu zaplanowanego w ustawie budżetowej na 2018 r. był on niższy o 74,9%.

Infografika 42. Kształtowanie się deficytu budżetu państwa i pozostałych potrzeb pożyczkowych netto w poszczególnych miesiącach 2018 r.



Dane ujemne oznaczają nadwyżkę budżetu państwa oraz odpowiednio ujemne pozostałe potrzeby pożyczkowe.

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

Realizacja dochodów w kwocie wyższej o 24.342,7 mln zł od prognozowanej w ustawie budżetowej, tj. o 6,8%, wynikała z korzystnej sytuacji makroekonomicznej, pozytywnych zmian występujących na rynku pracy oraz zwiększonej ściągłości podatków. Średniomiesięcznie dochody były wyższe od planowanych o 2.031 mln zł, natomiast w poszczególnych miesiącach 2018 r. realizacja dochodów przebiegała nierównomiernie. Najniższe dochody, zrealizowane w lutym i marcu 2018 r. (w kwotach 26,4 mld zł i 26,8 mld zł), stanowiły 62% najwyższych kwot zrealizowanych w kwietniu i grudniu (po 36,7 mld zł). Dochody osiągnięte w grudniu w wysokości 36.653,3 mln zł były wyższe od średniorocznych o 15,8%, a od planowanych na ten miesiąc o 13,3%.

Wydatki budżetu państwa zostały zrealizowane w kwocie 390.454,3 mln zł, co stanowiło 98,3% wydatków przyjętych w ustawie budżetowej. Jeszcze w trakcie roku dysponenti stwierdzali u siebie nadmiar środków i podjęli decyzje o blokowaniu wydatków na łączną kwotę 15.147,9 mln zł. Dotyczyło to w szczególności dysponentów części:

- *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (głównie w wyniku wyższych od planowanych wpływów ze składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a tym samym niższego zapotrzebowania na dotację z części 73 – 2.200,0 mln zł w dniu 21 marca 2018 r.),
- *Obsługa długu Skarbu Państwa* (w związku niższą od planowanej realizacją wydatków z tytułu obsługi zagranicznego długu – 1.000,0 mln zł w dniu 7 listopada 2018 r.),
- *Środki własne Unii Europejskiej* (głównie w związku z niższą od planowanej płatnością składki członkowskiej do budżetu Unii Europejskiej – 400,0 mln zł w dniu 18 czerwca 2018 r.),
- *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* (w związku z niższym zapotrzebowaniem na finansowanie uzupełniające dotacją z budżetu państwa do Funduszu Emerytalno-Rentowego – 300,0 mln zł w dniu 12 września 2018 r.).

W trakcie 2018 r. wydatki budżetu państwa były ponoszone nierównomiernie. Średniomiesięcznie wynosiły one 32.541,2 mln zł, przy czym najniższą kwotę w wysokości 26.629 mln zł zrealizowano w styczniu, a najwyższe wydatki zaewidencjonowano w czerwcu (40.540,8 mln zł) i grudniu (58.160,2 mln zł, w tym 5.117,4 mln zł z tytułu wydatków niewygasających).

Ponadto od stycznia do listopada wydatki w wielu częściach budżetowych były realizowane w kwotach niższych od założonych w harmonogramie. Dotyczyło to głównie wydatków inwestycyjnych. W związku z tym dysponenti części budżetowych odkładali te wydatki na grudzień 2018 r. Limit środków na wydatki w grudniu został ustalony w dniu 29 listopada 2018 r. w łącznej wysokości 49.500 mln zł. Był on o 6,7% wyższy od planowanego w harmonogramie dochodów i wydatków budżetu państwa na rok 2018 z marca 2018 r. Limit z listopada został określony na podstawie zapotrzebowań na środki złożonych przez dysponentów części budżetowych, a następnie 28 grudnia 2018 r. został zwiększony do 54.500 mln zł. Ostatecznie w grudniu przekazano do dysponentów środki w łącznej kwocie 53.688 mln zł, co stanowiło 98,5% zwiększonego limitu na grudzień.

Przyczyną zwiększenia limitu wydatków na grudzień była w szczególności realizacja znowelizowanej w grudniu 2018 r. ustawy o budżecie. W wyniku wykonania tej ustawy uruchomiono w dniu 31 grudnia 2018 r. kwotę 7.220,2 mln zł z przeznaczeniem określonym w tej ustawie. Ponadto w związku z nowelizacją ustawy o budżecie w ciężar wydatków 2018 r. w dniu 31 grudnia 2018 r. zaewidencjonowano wydatki niewygasające w wysokości 3.777,5 mln zł. Razem w ostatnim dniu roku wydatki budżetu państwa, będące skutkiem ustawy o budżecie, wyniosły 10.997,7 mln zł.

W efekcie zaistnienia w 2018 r. korzystnej sytuacji budżetu, przeprowadzono, nieuwzględnione przy konstruowaniu ustawy budżetowej, operacje obciążające wydatki. Poza opisanymi powyżej

wydatkami wynikającymi ze znowelizowanej ustawy o budżecie były to w szczególności wydatki w wysokości 1.339,9 mln zł wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego.

W 2018 r. przeprowadzone zostały również operacje, które nie zostały ujęte w rachunku deficytu, pomimo, że ich ekonomiczny charakter wskazywał na celowość zaliczenia tych operacji do wydatków budżetu państwa. Należała do nich refundacja Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych ubytku składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych w wysokości 3.304,1 mln zł. Transfer tych środków finansowany był z rozchodów w części *Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa*, zamiast z dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W 2018 r. nadal nieprawidłowo były ujmowane środki przekazane Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych na pokrycie ubytku składek, jako rozdysponowanie wpływów z prywatyzacji, pomimo iż wpływów tych w zasadzie nie było. Wpływy z prywatyzacji w 2018 r. wyniosły 13,6 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli od wielu lat zgłaszała uwagi dotyczące niezasadności ujmowania tego transferu w rozchodach. Biorąc pod uwagę zalecenia Najwyższej Izby Kontroli, w ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019²⁵⁴ uchwalony został art. 20 stanowiący, że w roku 2019 środki z budżetu państwa przekazywane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w formie dotacji przeznacza się także na rekompensatę składek przekazywanych na rzecz otwartych funduszy emerytalnych, o ile nie znajdują pokrycia w zrealizowanych przychodach z tytułu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że jest to rozwiązanie, które podniesie przejrzystość finansów publicznych i celowe byłoby uznanie go za stałą zasadę, nie tylko odnoszącą się do 2019 r.

Zgodnie z art. 27 ustawy o budżecie z dniem 1 stycznia 2018 r. zostały umorzone pożyczki udzielone Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych z budżetu państwa w latach 2014–2016, których termin spłaty upływał 31 marca 2019 r., w łącznej kwocie 7.174,1 mln zł. Suma umorzonych w latach 2017–2018 pożyczek wyniosła 46.326,0 mln zł. Umorzenia potwierdziły uwagi formułowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w latach poprzednich, że finansowanie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych pożyczkami było w istocie dotowaniem tego Funduszu, z pominięciem rachunku deficytu budżetu państwa. Umorzenie pożyczek udzielonych Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych oznacza, że wydatki i tym samym deficyty budżetu państwa z lat 2009–2016 zostały zaniżone o łączną kwotę 46,3 mld zł.

Deficyt budżetu środków europejskich

Deficyt budżetu środków europejskich zaplanowany, jako potrzeba pożyczkowa w wysokości 15.460,2 mln zł, zrealizowany został w kwocie 3.524,6 mln zł, to jest o 77,2% niższej niż planowano. Z tytułu mniejszego deficytu budżetu środków europejskich faktyczne potrzeby pożyczkowe okazały się niższe o 11.935,6 mln zł.

W 2018 r. z budżet środków europejskich do budżetu państwa przekazano środki w łącznej wysokości 5.991,8 mln zł stanowiące rozliczenia (zwroty) środków przekazanych w poprzednich latach z budżetu państwa na finansowanie deficytu budżetu środków europejskich w ramach Perspektywy Finansowej 2007–2013. Środki te zostały zaewidencjonowane jako dochody budżetu środków euro-

²⁵⁴ Dz.U. poz. 2435.

pejskich 2018 r. (poprawiając wynik budżetu środków europejskich) i pierwotnie także jako przychód krajowy wykazywany w kategorii pozostałych przychodów i rozchodów.

Najwyższa Izba Kontroli zakwestionowała zasadność ujęcia transferu tych środków w pozostałych przychodach krajowych, gdyż doprowadziło to złamania zasady, że saldo przychodów i rozchodów powinno być zgodne z sumą deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Ministerstwo Finansów uwzględniło uwagi Najwyższej Izby Kontroli związane z błędną klasyfikacją tych środków, jako przychodów krajowych i dokonało korekt w dokumentach, w których błędnie wykazywano wysokość przychodów krajowych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że podobnie jak w latach poprzednich deficyt budżetu środków europejskich był wynikiem niezaliczenia środków przekazanych przez Unię Europejską do dochodów budżetu środków europejskich, lecz wykorzystania ich w ramach konsolidacji walutowej do zarządzania płynnością. Oznacza to, że deficyt budżetu środków europejskich nie powstał z powodu niedoboru środków, lecz był wynikiem decyzji Ministra Finansów, co do sposobu ewidencji tych kwot. Gdyby w 2018 r. całość wpływów z Unii Europejskiej (66.995,5 mln zł) została przekazana na dochody budżetu środków europejskich, to budżet środków europejskich zamknął by się nadwyżką w wysokości 142,7 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli zauważa zatem, że stosowany przez Ministra Finansów sposób ewidencjonowania wpływów z Unii Europejskiej nie zapewnia przejrzystości ustalania deficytu budżetu środków europejskich oraz źródeł jego finansowania. Deficyt ten był na przestrzeni lat finansowany z przychodów budżetu państwa i to pomimo występowania wolnych środków na rachunkach programowych i na rachunku Wspólnej Polityki Rolnej, których przekazanie na dochody budżetu środków europejskich pozwoliłoby na wykazanie niższego deficytu tego budżetu. Stosowany od wielu lat sposób rozliczania środków doprowadził do powstania *quasi* zobowiązań dysponenta budżetu środków europejskich wobec budżetu państwa. Pomimo że Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zwracała na to uwagę, Minister Finansów nie zmienił sposobu postępowania. Na koniec 2018 r. stan środków przekazanych z budżetu państwa na finansowanie deficytu budżetu środków europejskich w latach poprzednich wyniósł łącznie 34.402,4 mln zł i wzrósł w porównaniu do stanu z końca 2017 r. o 2.595,4 mln zł. Stan środków, przekazanych z Unii Europejskiej w 2018 r. i w latach wcześniejszych, nieprzekazanych na dochody budżetu środków europejskich wyniósł na koncie 2018 r. 3,0 mld euro, co stanowiło równowartość 13 mld zł.

Pozostałe potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa

Potrzeby pożyczkowe wynikające z innych czynników niż deficyty budżetu państwa i budżetu środków europejskich były niższe niż zakładane w ustawie budżetowej. W szczególności dotyczyło to odmiennego ukształtowania się pozycji: *Zarządzanie środkami europejskimi*, *Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych* oraz *Kredyty i pożyczki udzielone*. Razem różnice te wyniosły razem 17.806,3 mln zł i w 2018 r. wpłynęły pomniejszająco na planowane potrzeby pożyczkowe.

Przewidywane potrzeby pożyczkowe ujęte w pozycji *Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych* wynikały z założenia, że jednostki sektora finansów publicznych objęte mechanizmem konsolidacji złotowej złożą u Ministra Finansów depozyty, których wartość będzie mniejsza od wartości rozwiązanych lokat (ujemne saldo w wysokości -1.487,1 mln zł oznaczało planowane zmniejszenie stanu depozytów i wynikającą z tego potrzebę pożyczkową netto). Tymczasem podmioty objęte obowiązkiem konsolidacji złotowej złożyły u Ministra Finansów depozyty o wyższej wartości (54.931,5 mln zł), niż wynosiła wartość rozwiązanych depozytów (42.216,8 mln zł). Nadwyżka środków wynosząca 12.714,7 mln zł w 2018 r. zmniejszyła potrzeby pożyczkowe netto.

Różne od ujętych w planie były również kwoty związane z *Zarządzaniem środkami europejskimi*. Założone saldo przychodów środków pochodzących z Unii Europejskiej i rozchodów wynikających z finansowania budżetu środków europejskich miało być dla potrzeb pożyczkowych niemal neutralne (stanowiło planowaną potrzebę pożyczkową w wysokości 16,7 mln zł). Faktycznie zrealizowane przychody z Unii Europejskiej były wyższe od planowanych (o 2.229,4 mln zł), przy rozchodach nieznacznie niższych od zaplanowanych (o 174,1 mln zł), w rezultacie dodatnie saldo w wysokości 2.386,8 mln zł zmniejszyło w 2018 r. potrzeby pożyczkowe netto.

Saldo udzielonych i spłaconych pożyczek i kredytów było niższe od planowanego o 1.201,0 mln zł i wpłynęło na zmniejszenie o tę wartość planowanych potrzeb pożyczkowych netto. Było to spowodowane niższą o 1.181,4 mln zł niż planowano wartością udzielonych z budżetu pożyczek krajowych i zagranicznych, gdyż zrealizowane spłaty kredytów i pożyczek o 19,6 mln zł przewyższały wartość zaplanowaną.

Z zaplanowanej kwoty pożyczek krajowych w wysokości 347,0 mln zł wykorzystano 86,8 mln zł na realizację programów naprawczych lub ostrożnościowych w jednostkach samorządu terytorialnego (na ten cel zaplanowano 200,0 mln zł). Niepełne wykorzystanie planu pożyczek dla tych jednostek wynikało w szczególności z niemożności precyzyjnego określenia ich kwot, zainteresowanie pożyczkami było mniejsze niż planowano, niektóre wnioski w sprawie udzielenia pożyczek były niekompletne. Nie zostały udzielone przewidziane w ustawie budżetowej pożyczki dla Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (147,0 mln zł) z uwagi na wystarczające środki pozostające w 2018 r. na rachunku służącym do wypłaty gwarantowanych odszkodowań z tytułu ubezpieczeń eksportowych.

Z zaplanowanej kwoty kredytów zagranicznych na wsparcie eksportu w wysokości 1.263,0 mln zł (300,0 mln euro), udzielone zostały kredyty na kwotę 341,9 mln zł (52,6 mln euro), co stanowiło 27,1% planu. Realizacja niższych niż planowano rozchodów z tytułu kredytów zagranicznych wynikała z:

- niższych wypłat dla polskich eksporterów realizujących kontrakty w ramach udzielonych kredytów (środki z kredytów służą finansowaniu kontraktów zawartych przez kredytobiorców z polskimi eksporterami) – kredyty udzielone rządowi Kenii, Tanzanii, Wietnamu, Mołdawii i Mjanmy,
- braku realizacji kolejnych kontraktów przewidywanych do sfinansowania w ramach podpisanych umów – kredyty udzielone rządowi Kenii i Mołdawii,
- braku kontraktów do finansowania w ramach zawartych umów z Angolą, Ukrainą i Mongolią,
- braku zawarcia założonych przy planowaniu umów z Liberią, Senegalem, Zambią, Gwineą i Filipinami,
- braku zawarcia umów wykonawczych do podpisanej z Wietnamem umowy ramowej.

Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych, stanowiące kolejną z potrzeb pożyczkowych netto, zaplanowane na kwotę 154,4 mln zł zostały zrealizowane w kwocie 140,5 mln zł. Różnica pomiędzy planem a wykonaniem wynikała z odmiennego od zakładanego ukształtowania się kursów walutowych oraz niewykonania dwóch płatności ujętych w planie rozchodów. Ujęcie jednej z tych płatności w planie rozchodów było zasadne (płatność na rzecz Europejskiego Banku Inwestycyjnego – 4,0 mln zł). Drugą z niezrealizowanych płatności była zaplanowana na styczeń 2018 r. i dotyczyła płatności na rzecz Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (IDA – *International Development Association*) w wysokości 259 tys. euro, którą omyłkowo ujęto w planie rozchodów. Płatność ta w 2018 r. nie nastąpiła, a z uwagi na jej niewielką kwotę nie miała także wpływu na decyzje o wysokości zaciąganego zadłużenia.

Wśród zrealizowanych w 2018 r. płatności związanych z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych wystąpiło wniesienie opłaty z tytułu objętych udziałów w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB – *Asian Infrastructure Investment Bank*). W 2018 r. zrealizowano płatność z tego tytułu w wysokości 124,2 mln zł (33,3 mln dolarów amerykańskich). Była to kolejna z płatności realizowanych od 2016 r. Łącznie za udziały w banku dokonano wpłat w wysokości 513,2 mln zł (równowartość 133,1 mln dolarów amerykańskich). Ostatnia z płatności będzie dokonana w grudniu 2019 r. w wysokości 33,3 mln dolarów amerykańskich. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w latach 2016–2018 Polska nie uzyskała żadnych faktycznych korzyści z tytułu udziału w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych. Polska nie uzyskała dywidend z tytułu udziałów w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych, brak jest możliwości otrzymania przez Polskę kredytów i pożyczek w taki sposób, jak z innych międzynarodowych instytucji finansowych. Bez obejmowania udziałów w tym banku polscy przedsiębiorcy mogliby brać udział w inwestycjach finansowanych przez Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych. Po okresie około 10 lat od zapłaty ostatniej transzy z tytułu objęcia udziałów Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych, zostanie przeprowadzona ocena zaangażowania Polski w projekt Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych. Wtedy zostanie podjęta decyzja o pozostaniu bądź wystąpieniu z banku, wraz z wycofaniem udziałów, co jest przewidziane w statucie tej organizacji.

Wykupy długu

Na 2018 r. zaplanowano wykupy skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym w kwocie 97.551,8 mln zł oraz wykupy obligacji na rynkach zagranicznych i spłaty kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych w kwocie 20.827,1 mln zł. Faktyczne wykupy skarbowych papierów wartościowych i spłaty kredytów były wyższe o 3.375,4 mln zł (w tym wyższe o 3.497,9 mln zł w wykupach długu zagranicznego) od planowanych, co wynikało w głównej mierze z przedterminowego wykupu obligacji i spłaty kredytów zagranicznych.

5.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Minister Finansów w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa jest upoważniony, zgodnie z art. 77 ustawy o finansach publicznych, do emisji papierów wartościowych oraz zaciągania pożyczek i kredytów na rynku krajowym i zagranicznym. Zgodnie z założeniami obowiązującymi w 2018 r. w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2018–2021*, finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa powinno być prowadzone w sposób zapewniający minimalizację kosztów obsługi długu w długim okresie, przy ograniczeniach wynikających z przyjętych poziomów ryzyka oraz możliwego wpływu na politykę pieniężną. W celu realizacji tych założeń Minister Finansów podejmował decyzje co do wyboru rynków, instrumentów i terminów pozyskania środków. W procesie finansowania potrzeb pożyczkowych przyjęto, że głównym źródłem finansowania potrzeb w 2018 r. będzie rynek krajowy, a udział długu w walutach obcych zostanie obniżony poniżej poziomu 30%.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2018 r. odbywało się w warunkach wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce i stabilnej polityki monetarnej Narodowego Banku Polskiego. Pozytywnie na warunki pozyskania środków w kraju i za granicą wpływały również oceny ratingowe nadane Polsce przez agencje ratingowe²⁵⁵, które podniosły lub utrzymały te oceny

²⁵⁵ Moody's, Fitch, Standard&Poor's.

z perspektywą stabilną, a także decyzja agencji indeksowej *FTSE Russell* o przekwalifikowaniu Polski od września 2018 r. z kategorii rynków rozwijających się, do kategorii rynków rozwiniętych.

Stopy procentowe, po których następowało finansowanie potrzeb pożyczkowych na rynku krajowym, były niższe od przyjętych na etapie uchwalania ustawy budżetowej na 2018 r. o 0,5 punktu procentowego dla obligacji dwuletnich i pięcioletnich i 0,3 punktu procentowego dla obligacji dziesięcioletnich, a także niższe o 0,3–0,4 punktu procentowego od zrealizowanych w 2017 r. Oznaczało to w rezultacie, według szacunków Ministerstwa Finansów, poniesienie niższych wydatków na obsługę długu w 2018 r. o 101 mln zł, a w całym okresie zapadalności obligacji stałoprocentowych – spadek kosztów o 1,7 mld zł. Poziom stóp na rynku pieniężnym również okazał się niższy od planowanego o 0,2–0,3 punktu procentowego. Inne od założonych stopy rynku pieniężnego, z którymi związane jest oprocentowanie obligacji zmiennoprocentowych i odsetek od depozytów jednostek sektora finansów publicznych spowodowały spadek kosztów w 2018 r., w stosunku do założonych, o 0,3 mld zł.

Kształtowanie się stóp procentowych na rynkach zagranicznych wpływało w 2018 r. w mniejszym stopniu na finansowanie potrzeb pożyczkowych i tym samym na koszty obsługi nowo zaciągniętego długu zagranicznego, ponieważ skala emisji na rynkach zagranicznych została ograniczona do jednej obligacji Green Bonds o rentowności 1,153%.

Planowane kwoty niezbędnego finansowania, wynikające z potrzeb pożyczkowych netto zostały oszacowane na 63.323,3 mln zł i zaktualizowane we wrześniu 2018 r. w projekcie ustawy budżetowej na 2019 r. (w pozycji przewidywane wykonanie 2018 r., do kwoty 39.713,8 mln zł). Uściślenie planów finansowania na następny miesiąc następowało również w notatkach akceptowanych przez właściwego podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów. Uwzględniały one bieżącą realizację budżetu oraz nierównomierność rozkładu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w ciągu roku budżetowego. Prognozy w tym zakresie były częściowo skorelowane ze zmniejszającymi się potrzebami pożyczkowymi. Realizacja finansowania w poszczególnych miesiącach różniła się jednak od prognoz, zwłaszcza w odniesieniu do deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Różnica pomiędzy kwotami planowanego deficytu budżetu państwa ujmowanego w tych notatkach, a wartością deficytu zrealizowanego wynosiła w wartościach bezwzględnych średnio 4.416,9 mln zł. Największe odchylenia od planu miały miejsce w listopadzie (8.684,0 mln zł) oraz grudniu (10.078,2 mln zł). Na listopad 2018 r. planowano, że miesięczny deficyt budżetu państwa wyniesie 4.100,0 mln zł, podczas gdy faktycznie w listopadzie odnotowano nadwyżkę budżetu państwa w wysokości 4.584,0 mln zł. Na grudzień 2018 r. przyjęto założenie, że miesięczny deficyt budżetu państwa wyniesie 11.400 mln zł, zrealizowany w grudniu deficyt budżetu państwa wyniósł 21.478,2 mln zł. W trakcie trzech miesięcy 2018 r. zaplanowano realizację nadwyżek budżetu państwa i nadwyżki zostały zrealizowane w tych miesiącach (w dwóch przypadkach były to wyższe nadwyżki niż zaplanowano). W czterech innych miesiącach prognozowano deficyt a wystąpiła nadwyżka. W trzech miesiącach 2018 r. prognozy deficytu okazały się przeszacowane (wykonany deficyt były niższy niż planowano), a w dwóch miesiącach niedoszacowane (jak przy prognozie deficytu w grudniu).

W Ministerstwie Finansów nie sporządza się miesięcznych planów dochodów i wydatków budżetu środków europejskich. Jednak na potrzeby planowania finansowania potrzeb pożyczkowych netto, w comiesięcznych notatkach kierowanych do podsekretarza stanu ujmuje się prognozę wyniku budżetu środków europejskich. Według tych prognoz deficyt budżetu środków europejskich miał wystąpić w czterech miesiącach 2018 r. W trzech miesiącach prognozy deficytu budżetu środków

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

europyjskich okazały się zawyżone – w tych przypadkach zrealizowano nadwyżki, w jednym przypadku zaniżono prognozę deficytu. W pozostałych miesiącach planowano równowagę wydatków i dochodów budżetu środków europejskich. W rzeczywistości w pięciu miesiącach wynik budżetu środków europejskich był ujemny, a w trzech budżet środków europejskich wykazał nadwyżki. Deficyt lub nadwyżka budżetu środków europejskich występowały zatem w każdym miesiącu 2018 r. Średnia różnica zrealizowanego deficytu/nadwyżki względem planu w wartościach bezwzględnych wyniosła 1.505,0 mln zł. Największe odchylenia od planu wystąpiły w grudniu (9.318,9 mln zł). Na grudzień 2018 r. przyjęto założenie, że miesięczny deficyt budżetu środków europejskich wyniesie 7.900 mln zł, tymczasem zrealizowana w grudniu nadwyżka budżetu środków europejskich wyniosła 1.418,9 mln zł.

Z uwagi na występujące różnice między prognozami, a faktycznym kształtowaniem się wyniku budżetu państwa i budżetu środków europejskich w poszczególnych miesiącach Minister Finansów powinien dokonać analizy dotychczasowych metod planowania wysokości deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Zrealizowane w 2018 r. finansowanie potrzeb pożyczkowych netto w wysokości 1.346,3 mln zł różniło się od planowanego w szczególności w zakresie kwoty, miejsca i struktury instrumentów służących pozyskaniu środków. Było ono niższe od planowanego o 61.977,0 mln zł. Zmniejszenie finansowania wynikało z niższych potrzeb pożyczkowych oraz wykorzystania części środków pozyskanych w 2018 r. w ramach konsolidacji złotowej i walutowej. Na finansowanie potrzeb pożyczkowych złożyło się saldo środków pozyskanych na rynku krajowym w kwocie 22.830,6 mln zł i ujemne saldo finansowania zagranicznego -21.484,2 mln zł.

Tabela 58. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto i brutto w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie
I. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa	53.847,1	57.102,4	26.231,2	63.323,3	1.346,3
Finansowanie krajowe	32.539,9	56.896,3	25.323,6	57.916,8	22.830,6
Skarbowe papiery wartościowe	31.356,8	58.886,8	24.354,3	57.916,8	25.556,6
Środki na rachunkach budżetowych	1.183,1	-1.990,5	969,3	x	-2.726,1
Finansowanie zagraniczne	21.307,2	206,1	907,6	5.406,5	-21.484,2
Obligacje skarbowe	-1.654,4	13.576,1	-6.430,4	1.250,6	-11.682,1
Kredyty otrzymane	5.320,3	-688,6	-2.599,4	-958,5	-4.363,8
Przepływy związane z rachunkiem walutowym	17.641,3	-12.681,4	9.937,4	5.114,3	-5.438,3
II. Finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa	159.975,8	169.411,1	117.061,3	181.702,2	123.100,6

Ujemne wartości w poszczególnych pozycjach oznaczają, że nie służyły one zapewnieniu finansowania potrzeb pożyczkowych netto, de facto stanowiły potrzeby pożyczkowe. W przypadku instrumentów dłużnych wpływały na zmniejszenie zadłużenia, w przypadku stanu środków na rachunkach oznaczały ich wzrost na koniec roku.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zrealizowane saldo z tytułu emisji i wykupów skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym wyniosło 25.556,6 mln zł i było niższe od planowanego o 32.360,2 mln zł. Główną przyczyną było ograniczanie podaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym, co oznaczało rezygnację z przetargów sprzedaży obligacji (kasowych). Przychody z tytułu emisji obligacji skarbowych pochodziły ze sprzedaży obligacji o oprocentowaniu stałym: pięcioletnich (30,4% przychodów) i dziesięcioletnich (20,5%). Wpływy z tytułu emisji obligacji dwuletnich stanowiły około 9%, a ze sprzedaży papierów pięcio- i dziesięcioletnich o oprocentowaniu zmiennym, opartym na stopach WIBOR stanowiły 29% przychodów ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych. Finansowanie na rynku krajowym odbywało się przy rentowności korzystniejszej dla Ministra Finansów niż w 2017 r. (średnia ważona rentowność środków pozyskanych z emisji obligacji o stałym oprocentowaniu wyniosła 2,66% – przy planie 2,9%, wobec rentowności wynoszącej 2,94% w 2017 r.). Przychody ze sprzedaży obligacji detalicznych w 2018 r. wyniosły 10,3% wpływów ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych i były wyższe od planowanych o 134%. Inwestorzy indywidualni przeznaczali w 2018 r. na zakup obligacji średnio w miesiącu kwotę 1.060 mln zł, wobec 557,3 mln zł w 2017 r. Oznacza to wzrost średniej miesięcznej wartości sprzedaży obligacji detalicznych w porównaniu ze zrealizowaną w poprzednim roku o ponad 90%. Wysokość oprocentowania obligacji oszczędnościowych wynosiła od 1,50% dla obligacji trzymiesięcznych o stałym oprocentowaniu do 3,20% dla dwunastoletnich obligacji rodzinnych o oprocentowaniu zmiennym opartym na stopie inflacji powiększonej o marżę. Oprocentowanie obligacji detalicznych było ustalane w oparciu o rentowność dostępnych na rynku hurtowym obligacji skarbowych o zbliżonej charakterystyce, co zdaniem Najwyższej Izby Kontroli oznaczało, że Ministerstwo Finansów przyjmowało racjonalny koszt finansowania zbliżony do rentowności papierów skarbowych oferowanych inwestorom instytucjonalnym, z zachowaniem ewentualnych preferencji dla rynku detalicznego.

Saldo finansowania środkami pozyskanymi z tytułu emisji długu na rynkach zagranicznych było w 2018 r. ujemne (-16.045,9 mln zł) i niższe od planowanego o 16.338,1 mln zł. Było to wynikiem ograniczenia finansowania zagranicznego oraz przedterminowych wykupów długu.

Zgodnie z założeniami *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2018-2021*, środki pochodzące z rynków zagranicznych powinny stanowić uzupełniające źródło finansowania w stosunku do rynku krajowego. Plan finansowania na rynkach zagranicznych zakładał przeprowadzenie trzech emisji obligacji na rynku euro (o wartości nominalnej 3.500,0 mln euro) oraz jednej na rynku jena japońskiego (50.000,0 mln jenów japońskich). Ponadto planowano pozyskać w grudniu 2018 r. środki w kwocie 1.000,0 mln euro z kredytów zaciąganych w międzynarodowych instytucjach finansowych. Razem przychody z rynku zagranicznego zostały zaplanowane na kwotę 21.119,2 mln zł.

Wobec zmiany wysokości potrzeb pożyczkowych oraz wykorzystania do bieżącego finansowania środków pozyskanych w ramach konsolidacji walutowej Minister Finansów dostosowywał wysokość finansowania zagranicznego. W rezultacie przychody pozyskane na rynkach zagranicznych były niższe od planowanych o 11.994,1 mln zł. W dniu 3 stycznia 2018 r. zostały zaciągnięte kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w wysokości 1.150 mln euro z tytułu umów podpisanych w grudniu 2017 r. (nie zostały one wówczas uruchomione ze względu na dobrą sytuację płynnościową budżetu państwa pod koniec 2017 r.). Oprocentowanie tych kredytów wynosiło od 0,78% do 1,46% (średnio 0,98%), tj. poniżej kosztu pozyskania środków na rynku krajowym. Zrezygnowano natomiast z planowanego na grudzień 2018 r. uruchomienia kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w wysokości 1.000,0 mln euro. W lutym 2018 r. przeprowadzono jedną emisję obligacji Green Bonds o wartości nominalnej 1.000,0 mln euro. Oprocentowanie tego długu było korzystne

w porównaniu do rentowności na rynku krajowym – rentowność tej obligacji wyniosła 1,153%. Środki z emisji tej obligacji zostały przeznaczone na finansowanie projektów prośrodowiskowych (takich jak energia odnawialna, zalesienia, działania rolno-środowiskowe, rolnictwo ekologiczne, czysty transport, rekultywacja gruntów, parki narodowe).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zaciągnięcie długu na rynkach zagranicznych przy rentownościach wynoszących średnio 1,1%, tj. niższych niż na rynku krajowym sprzyjało realizacji celu *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych*, to jest minimalizacji kosztów obsługi długu. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, dla oceny gospodarności tych operacji istotne jest uwzględnienie w rachunku rentowności także efektów osiągniętych przez Narodowy Bank Polski z inwestowania rezerw walutowych pozyskanych w drodze sprzedaży walut przez Ministra Finansów do banku centralnego przy uwzględnieniu kosztów sterylizacji pieniądza przez Narodowy Bank Polski w ramach operacji otwartego rynku. Koszt sterylizacji pieniądza w 2018 r. wyniósł 1,5% (rentowność bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego), a na inwestowaniu rezerw walutowych Narodowego Banku Polskiego uzyskał rentowność 1,1%. Oznacza to, że w uproszczonym rachunku koszt pozyskania pieniądza, uwzględniający koszt Narodowego Banku Polskiego związany z tymi operacjami (0,4%), wyniósł 1,5%, a emisje przeprowadzone w 2018 r. na rynku zagranicznym, przy uwzględnieniu kosztów ponoszonych w systemie finansowym państwa, nadal były tańsze niż na rynku krajowym, gdzie średnia rentowność wyniosła 2,66%. Rachunek ten (bez uwzględnienia czynników kursowych, których oszacowanie nie jest możliwe) był w 2018 r. korzystny z punktu widzenia kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, ujmowanych w części *Obsługa długu Skarbu Państwa*.

Zrealizowane rozchody z tytułu wykupów zagranicznych obligacji i spłat kredytów wyniosły 25.171,0 mln zł i przewyższyły przychody, co skutkowało ujemnym saldem finansowania zagranicznego w wysokości 16.045,9 mln zł. Na wielkość rozchodów wpłynęły przedterminowe wykupy długu zagranicznego przeprowadzone w 2019 r. Odkupione zostały obligacje zapadające w 2018 r. w wysokości 846,1 mln zł o rentowności 2,61%. Przeprowadzona została także przedterminowa spłata trzech kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego na kwotę 3.643,1 mln zł. Warunki finansowe kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego obowiązywały do daty konwersji, a nowe warunki proponowane przez bank we wszystkich trzech przypadkach nie były atrakcyjne w porównaniu z bieżącym kosztem finansowania, możliwym do uzyskania poprzez emisję obligacji w euro, w związku z tym została podjęta decyzja o przedterminowej spłacie kredytów.

Zgodnie z założeniami ustawy budżetowej, finansowaniu potrzeb pożyczkowych w 2018 r. miały służyć środki zgromadzone na rachunkach budżetu państwa w latach wcześniejszych. Założono wykorzystanie na ten cel salda środków walutowych w wysokości 5.114,3 mln zł (przy zerowym planowanym saldzie środków złotych). Tymczasem w 2018 r. nastąpiło zwiększenie stanu środków na rachunkach o 8.164,3 mln zł. Wzrost stanu środków na rachunkach złotych wyniósł 2.726,1 mln zł, a na rachunkach walutowych 5.438,3 mln zł. Decyzje o emisji długu w celu skumulowania tych środków spowodowały wzrost zadłużenia Skarbu Państwa.

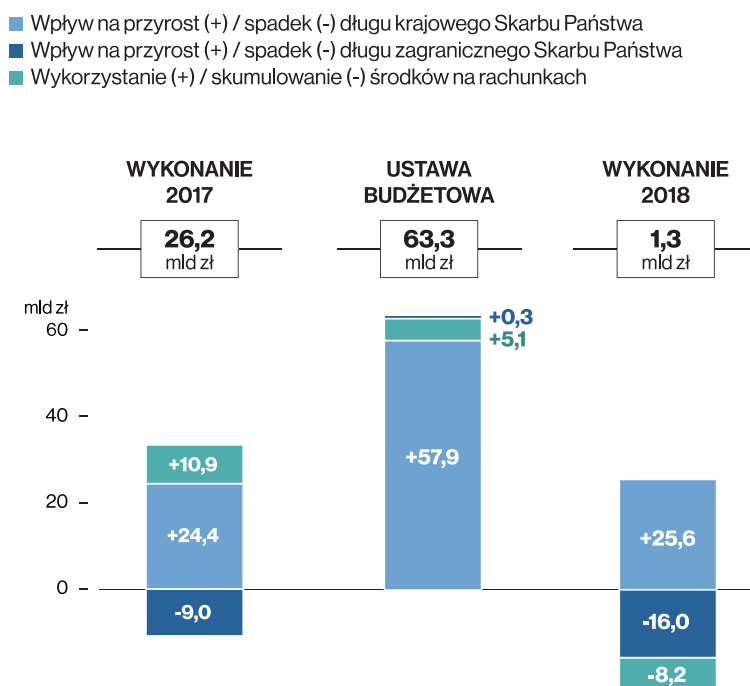
Do bieżącego zarządzania płynnością wykorzystywane były także środki na lokatach *overnight* pochodzące z konsolidacji środków jednostek sektora finansów publicznych. Pozwalało to Ministrowi Finansów na finansowanie potrzeb w najtańszy sposób (oprocentowanie tych środków wynosiło 0,50% w skali roku). W 2018 r. z tego tytułu do finansowania potrzeb Minister Finansów wykorzystał środki wysokości 1.000,0 mln zł, było 18,7% wszystkich lokat *overnight*. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że wyższe wykorzystanie tych środków pozwoliłoby na zmniejszenie emisji skarbowych papierów wartościowych i oszczędności w kosztach obsługi długu.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Do finansowania potrzeb pożyczkowych Minister Finansów wykorzystał również sprzedaż środków walutowych. W tym celu Minister Finansów sprzedał do Narodowego Banku Polskiego waluty o wartości 7.700,0 mln euro oraz na rynku międzybankowym za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 1.079,0 mln euro.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto na rynku krajowym i zagranicznym wpływało zmianę wartości długu Skarbu Państwa.

Infografika 43. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto w latach 2017–2018



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto zostało zrealizowane w kwocie 123.100,6 mln zł. Było ono niższe od planowanego o 58.601,6 mln zł (o 32,3%). Niższa kwota pozyskanych środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto wynikała w szczególności z niższych potrzeb pożyczkowych oraz z wykupów obligacji na przetargach zamiany, przeprowadzanych pod koniec 2017 r. (to jest w okresie, który nie był jeszcze objęty ustawą budżetową na 2018 r.).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w 2018 r. Minister Finansów zapewnił pełną i terminową obsługę zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek, wykorzystując dostępne źródła pozyskiwania środków na rynku krajowym i zagranicznym.

5.3. Wykonanie planu przychodów i rozchodów

Kwoty przychodów i rozchodów budżetu państwa na 2018 r. zostały określone w ustawie budżetowej oraz załączniku nr 5 do ustawy budżetowej. Przychody budżetu państwa zaplanowane na 347.297,8 mln zł zostały zrealizowane w kwocie 263.055,4 mln zł, co stanowiło 75,7% wartości planowanej. Rozchody budżetu państwa, po wyłączeniach, o których mowa w art. 52 ust. 1a ustawy

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

o finansach publicznych, to jest po pomniejszeniu o zobowiązania finansowe zaciągane i spłacane przez Ministra Finansów w tym samym roku budżetowym oraz o operacje dokonywane pomiędzy rachunkami, zostały ustalone na kwotę 290.124,7 mln zł. Stanowiły one dla Ministra Finansów nieprzekraczalny limit. Zrealizowane rozchody wyniosły 249.158,8 mln zł, co oznaczało wykorzystanie limitu w 85,8%. Mniejsze, w porównaniu do wielkości planowanych w ustawie, kwoty zrealizowanych przychodów i rozchodów były skutkiem niższych potrzeb pożyczkowych, w tym w szczególności niższego deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Tabela 59. Przychody i rozchody budżetu państwa w 2018 r.

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa			Wykonanie		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody
Przychody i rozchody budżetu państwa (I+II)	56.952,2	347.297,8	290.345,6	13.930,8	263.055,4	249.124,7
I. Przychody i rozchody krajowe	52.843,3	236.161,7	183.318,3	33.382,6	186.806,7	153.421,1
Skarbowe papiery wartościowe	57.916,8	150.471,3	92.554,5	25.556,6	119.083,5	93.526,9
Skarbowe papiery wartościowe rynkowe	57.645,4	145.023,3	87.378,0	21.205,0	109.677,8	88.472,8
Obligacje oszczędnościowe	271,5	5.448,0	5.176,5	4.351,6	9.405,7	5.054,1
Pożyczki udzielone	-275,9	71,1	347,0	12,3	99,1	86,8
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	-72,5	443,8	516,3	9,8	261,4	251,6
Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych	-1.487,1	36.142,2	37.629,3	12.714,7	54.931,5	42.216,8
Refundacja dla FUS z tytułu przekazywania składek emerytalnych do OFE	-3.269,2	x	3.269,2	-3.304,1	x	3.304,1
Pozostałe przychody i rozchody	31,2	40.033,2	40.002,0	1.119,4	1.120,4	1,0
Środki na rachunkach budżetowych	x	9.000,0	9.000,0	-2.726,1	11.310,8	14.036,9
II. Przychody i rozchody zagraniczne	4.108,8	111.136,1	107.027,3	-19.451,8	76.248,7	95.700,5
Obligacje skarbowe	1.250,6	16.409,1	15.158,4	-11.682,1	4.149,2	15.831,3
Kredyty otrzymane	-958,5	4.710,2	5.668,7	-4.363,8	4.975,9	9.339,8
Zarządzanie środkami europejskimi	-16,7	64.766,1	64.782,8	2.386,8	66.995,5	64.608,8
Kredyty i pożyczki udzielone	-1.126,6	136,4	1.263,0	-213,8	128,1	341,9
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	-154,4	x	154,4	-140,5	x	140,5
Pozostałe przychody i rozchody	x	20.000,0	20.000,0	x	x	x
Przepływy związane z rachunkiem walutowym	5.114,3	5.114,3	x	-5.438,3	x	5.438,3

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Określony w art. 5 ust. 1 ustawy budżetowej limit przyrostu zadłużenia z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów lub pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych na poziomie 110.000,0 mln zł, wynikał z założonego finansowania potrzeb pożyczkowych netto w wysokości 63.323,3 mln zł oraz uwzględnienia możliwego do wystąpienia ryzyka w postaci wyższych potrzeb pożyczkowych ujętych, jako planowane rozchody w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej w pozycji *Pozostałe przychody i rozchody*, związanych między innymi z pełnym wykorzystaniem limitów na pożyczki, zawartych w art. 8 ustawy budżetowej. Przyrost zadłużenia z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów lub pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych w 2018 r. wyniósł 21.714,2 mln zł, co stanowiło 19,7% limitu.

Na podstawie art. 8 ustawy budżetowej Minister Finansów został upoważniony do dokonania 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), do udzielenia ze środków budżetu państwa pożyczek dla: Banku Gospodarstwa Krajowego na zwiększenie funduszy własnych (do 2.000,0 mln zł), Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (do 4.000,0 mln zł), jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego (do 200,0 mln zł), Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu ubezpieczeń eksportowych oraz gwarancji ubezpieczeniowych (do 394,0 mln zł) oraz dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo (do 12.000,0 mln zł). Razem powyższe limity stanowiły upoważnienie dla Ministra Finansów do dysponowania kwotą 20.594,0 mln zł. W ramach tych limitów Minister Finansów wykorzystał łącznie 428,6 mln zł, to jest 2,1% zaplanowanych środków. O pożyczki nie wystąpiły Bank Gospodarstwa Krajowego i Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Nie zostały także udzielone przewidziane w ustawie budżetowej pożyczki dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Na wypłatę z tytułu kredytów i pożyczek udzielonych rządów innych państw na finansowanie kontraktów zawartych przez kredytobiorców z polskimi eksporterami wykorzystana została kwota 341,9 mln zł, co stanowiło 17,1% limitu ustawowego.

Na pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego wykorzystana została kwota 86,8 mln zł, co stanowiło 43,4% limitu.

Plan przychodów zakładał pozyskanie środków z emisji długu w wysokości 171.590,6 mln zł, z czego 87,7% miało pochodzić z rynku krajowego, a 12,3% z rynku zagranicznego. Zrealizowane przychody wyniosły 128.208,6 mln zł, z czego z rynku krajowego pozyskano 92,9%. Wobec dobrej sytuacji budżetowej Minister Finansów zrezygnował z części przetargów sprzedaży obligacji i organizował w okresach dobrej sytuacji rynkowej i popytu na papiery wartościowe przetargi zamiany, na których dokonywano również odkupu obligacji zapadających w 2019 r. W stosunku do pierwotnie zaplanowanych w ustawie budżetowej siedemnastu przetargów sprzedaży (oraz pięciu przetargów zamiany), zorganizowano jedenaście przetargów sprzedaży (oraz dziewięć zamiany). W listopadzie i grudniu 2018 r. nie przeprowadzono przetargów sprzedaży skarbowych papierów wartościowych, a jedynie przetargi zamiany obligacji. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, pomimo iż ograniczanie podaży było działaniem korzystnym w sytuacji zmniejszonych potrzeb pożyczkowych, to okazało się niewystarczające dla zmniejszenia poziomu wolnych środków i w efekcie zmniejszenia zadłużenia.

Istotną pozycję w przychodach i rozchodach budżetu państwa stanowiły środki na rachunkach budżetowych złotych i walutowych. Przychody złote w 2018 r. w wysokości 11.310,8 mln zł stanowiły kwoty, które Minister Finansów posiadał zgromadzone w końcu 2017 r. na finansowanie potrzeb roku 2018. Rozchody złote w wysokości 14.036,9 mln zł stanowią natomiast środki zgro-

madzone w końcu 2018 r. na finansowanie potrzeb w roku 2019. Saldo przepływów związanych z rachunkiem walutowym było w 2018 r. ujemne i wyniosło -5.438,3 mln zł. Kwota ta oznaczała wartości walut niewykorzystanych na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa 2018 r., które zwiększyły środki na rachunkach walutowych.

Minister Finansów działał w ramach limitów i upoważnień wynikających z ustawy budżetowej, jednak w ramach nieprzekraczalnego limitu łącznych rozchodów ustanowionego w ustawie budżetowej, Minister Finansów dysponował znaczną swobodą pozostawioną przez ustawodawcę, w tym w wyniku zaakceptowania wysokich kwot tzw. „pozostałych przychodów i rozchodów”, które ze względu na ich potencjalny charakter, de facto stanowiły dla Ministra Finansów rezerwę w dysponowaniu rozchodami.

W załączniku nr 5 do ustawy budżetowej w pozycji *Pozostałe przychody i rozchody* zaplanowana została kwota 40.002,0 mln zł rozchodów na wyższy wykup skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i dodatkowe potrzeby pożyczkowe (między innymi na pożyczki udzielane na podstawie upoważnień, wyższy stan środków na rachunku). Z zaplanowanych pozostałych rozchodów krajowych zrealizowano rozchody w łącznej wysokości około 11.000,0 mln zł, które zostały wykazane w odpowiednich do charakteru pozycjach rozchodów w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej. Było to głównie wynikiem wyższego o 5.036,9 mln zł stanu środków na rachunkach budżetowych w porównaniu do stanu planowanego oraz wyższych o 4.587,5 mln zł rozchodów związanych z zarządzaniem płynnością sektora finansów publicznych (bez zobowiązań zaciąganych i spłacanych w ciągu roku). Na przetargach zamiany przeprowadzono wykupy skarbowych papierów wartościowych zapadających w 2019 r. w wysokości 28.302,7 mln zł oraz dokonano w 2017 r. odkupów papierów zapadających w 2018 r. w wysokości 27.207,9 mln zł (saldo tych operacji wyniosło 1.094,8 mln zł i stanowiło wykonanie rozchodów zaplanowanych w pozostałych rozchodach krajowych).

W pozycji „Pozostałe przychody i rozchody” w części zagranicznej zaplanowano potencjalne rozchody w wysokości 20.000,0 mln zł. Z rozchodów tych zrealizowano przedterminowy wykup długu w wysokości 4.489,2 mln zł (odkup obligacji zapadających w 2019 r. – 846,1 mln zł, przedterminowa spłata trzech kredytów w Europejskim Banku Inwestycyjnym – 3.643,1 mln zł). W ramach przepływów związanych z rachunkiem walutowym w ustawie budżetowej zaplanowano, że środki walutowe będą stanowić źródło finansowania potrzeb pożyczkowych, co oznacza, że stan środków walutowych na rachunkach budżetowych powinien być w końcu roku mniejszy niż na początku roku. Tymczasem w 2018 r. stan środków walutowych wzrósł, powodując powstanie salda przychodów i rozchodów zagranicznych pozycji *Przepływy związane z rachunkiem walutowym* w wysokości 5.483,3 mln zł.

W przychodach i rozchodach ujętych w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej, zaplanowane zostały także przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w części 97 budżetu państwa (odpowiednio 443,8 mln zł i 516,3 mln zł). Realizacja przychodów wyniosła 261,4 mln zł. Źródłem przychodów były dokonywane przez jednostki samorządu terytorialnego i lokalne grupy działania spłaty pożyczek udzielanych za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego w oparciu o postanowienia art. 13 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej²⁵⁶. Zrealizowane przychody stanowiły 58,9% kwoty planowanej na 2018 r. Zrealizowane rozchody wyniosły 251,6 mln zł, co stanowiło 48,7% planu, przeznaczone zostały na pożyczki udzielane beneficjentom Programu Rozwoju

²⁵⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 719.

Obszarów Wiejskich 2014–2020²⁵⁷. Zaplanowane w ustawie budżetowej ujemne saldo przychodów i rozchodów w kwocie 72,5 mln zł na koniec 2018 roku było dodatnie i wyniosło 9,8 mln zł. Badanie prawidłowości przekazywania w 2018 r. przez Ministra Finansów do Banku Gospodarstwa Krajowego 22,8% wartości środków na prefinansowanie zadań realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 nie wykazało nieprawidłowości.

6. Środki z Funduszu Dopłat

Fundusz Dopłat funkcjonuje na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej²⁵⁸ (dalej: ustawy o dopłatach), którego obsługę prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego. Zgodnie z ust. 3 wskazanej ustawy środki Funduszu Dopłat (dalej: Funduszu) przeznaczane są na dopłaty między innymi do oprocentowania kredytów preferencyjnych bądź finansowe wsparcie oraz na pokrycie kosztów działania Funduszu.

Bank Gospodarstwa Krajowego w 2018 r. w ramach Funduszu Dopłat finansował realizację zadań związanych z obsługą następujących programów:

- finansowego wsparcia rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania na podstawie ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania²⁵⁹,
- dopłat do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej,
- finansowego wsparcia budownictwa komunalnego i na wynajem na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń²⁶⁰,
- udzielenia finansowego wsparcia w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi na podstawie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi²⁶¹,
- dopłat do oprocentowania kredytów w ramach „programu popierania budownictwa mieszkaniowego” na podstawie ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego²⁶².

Na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 4 ustawy o dopłatach w ustawie budżetowej na rok 2018 zostały przewidziane środki z budżetu państwa dla Funduszu w ramach części *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* w kwocie 576,8 mln zł. W trakcie roku budżetowego dotacje dla Funduszu zostały zwiększone środkami z rezerw celowych (poz. 65) do kwoty

²⁵⁷ Na podstawie rozporządzenia 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.

²⁵⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 1188, ze zm.

²⁵⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1407, ze zm.

²⁶⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 2321, ze zm.

²⁶¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 604, ze zm.

²⁶² Dz.U. z 2018 r. poz. 1020, ze zm.

1.336,9 mln zł, z czego ostatecznie przekazano środki w kwocie 1.332,9 mln zł (tj. 99,7% planu po zmianach).

W latach 2007–2018 w ramach programu finansowego wsparcia budownictwa komunalnego i na wynajem (zwanego budownictwem socjalnym)²⁶³ utworzono 18.798 lokali oraz miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych, w tym 17.524 lokale mieszkalne, 163 mieszkania chronione, 469 miejsc w noclegowniach oraz 642 miejsca w schroniskach dla bezdomnych. W 2018 r. w wyniku zakończenia realizacji przedsięwzięć, na które beneficjenci otrzymali finansowe wsparcie powstało: 2.630 lokali mieszkalnych, 11 mieszkań chronionych, 49 miejsc w noclegowniach oraz 59 miejsc w schroniskach dla bezdomnych. Zakończone w 2018 r. przedsięwzięcia w łącznej liczbie 2.749 stanowiły 14,6% wszystkich lokali oraz miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych zrealizowanych w latach 2007–2018.

Przedmiotem kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. był program finansowego wsparcia budownictwa socjalnego, na który w ustawie budżetowej na rok 2018 przewidziano środki w kwocie 210,0 mln zł. Środki te przekazane zostały na rachunek Funduszu w dwóch transzach po 105,0 mln zł, z których w trakcie roku budżetowego Bank Gospodarstwa Krajowego wypłacił środki w łącznej kwocie 132,3 mln zł.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa zweryfikowano działania podejmowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego w zakresie obsługi programu, między innymi w zakresie prawidłowości przyjmowania i rozpatrywania złożonych wniosków o udzielenie finansowego wsparcia, udzielania oraz rozliczania dopłaty, w tym poprawność określenia wielkości naliczonych do wypłaty kwot wsparcia. Czynności kontrolne przeprowadzono również w 28 wybranych jednostkach samorządu terytorialnego, będących beneficjentami środków z Funduszu Dopłat, gdzie badaniem objęto między innymi zgodność realizacji przedsięwzięcia z umową, wykorzystanie i rozliczenie przekazanych środków oraz efekty uzyskane w wyniku wydatkowania środków.

Bank Gospodarstwa Krajowego został oceniony pozytywnie w zakresie realizacji zadań związanych z rozpatrywaniem wniosków o udzielenie finansowego wsparcia z Funduszu oraz rozliczeniem środków publicznych przeznaczonych na finansowe wsparcie budownictwa socjalnego. Pozytywnie oceniono również działania podejmowane przez 25 beneficjentów wsparcia. W przypadku pozostałych trzech beneficjentów²⁶⁴, z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli wydała ocenę w formie opisowej.

Wszyscy kontrolowani beneficjenci, co do zasady, wykorzystali otrzymane wsparcie zgodnie z przeznaczeniem i terminowo, zrealizowali wszystkie cele określone w zawartych z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowach oraz rzetelnie udokumentowali zakończenie realizacji przedsięwzięcia i prawidłowo dokonali jego rozliczenia.

Stwierdzone nieprawidłowości u beneficjentów finansowego wsparcia dotyczyły błędów formalnych, w tym w toku prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz zawyżenia kosztów przedsięwzięcia.

²⁶³ Celem programu jest zwiększenie zasobu lokali mieszkalnych oraz lokali i pomieszczeń z zakresu pomocy społecznej, służących zaspokajaniu potrzeb osób o niskich i przeciętnych dochodach. Polega on na współfinansowaniu przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Funduszu części kosztów przedsięwzięć, w wyniku których powstaną lokale socjalne, mieszkania chronione, noclegownie i domy dla bezdomnych.

²⁶⁴ Dotyczyło to Urzędu Miasta w Mikołowie, Urzędu Miejskiego w Golczewie oraz Urzędu Miasta i Gminy Skoki.

VII. WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

- Na koniec 2018 r. funkcjonowało 29 państwowych funduszy celowych, 62 państwowe osoby prawne, 10 agencji wykonawczych i 10 instytucji gospodarki budżetowej.
- Przychody tych jednostek w 2018 r. wyniosły 306,5 mld zł, tj. 14,5% PKB (w tym przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych 11,3% PKB) i były niższe o 16,3 mld zł niż w 2017 r.
- Dotacje z budżetu państwa stanowiły 20,6% łącznych przychodów tych jednostek (20,7% w 2017 r.).
- Blisko 88% dotacji zostało przekazanych do państwowych funduszy celowych, w tym około 57% do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
- W 2018 r. umorzono Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych pożyczki w kwocie 7,2 mld zł udzielone z budżetu państwa w latach 2014–2016. Udzielone pożyczki uznano za rozchody, a nie wydatki i dlatego nie miały one wpływu na wysokość deficytu budżetu państwa, pomimo tego, iż ich zwrot był mało prawdopodobny.
- Podobnie jak w ubiegłym roku, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny wykonania planu finansowego Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, w związku z nierozpoczęciem wykonywania przez ten Fundusz zadań ustawowych, z powodu braku odpowiednich przepisów wykonawczych.

W ustawie budżetowej na rok 2018 zawarto plany finansowe dziewięciu agencji wykonawczych, 14 instytucji gospodarki budżetowej, 27 państwowych funduszy celowych oraz 57 państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. Jednostki te prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową, pokrywając swoje koszty uzyskanymi przychodami, w tym otrzymanymi dotacjami.

W latach 2015–2018 jednostki te zrealizowały przychody i koszty przedstawione w poniższej tabeli.

Tabela 60. Zestawienie przychodów i kosztów w latach 2015–2018 państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	5:2	5:3	5:4	
	Wykonanie							
	mln zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	
OGÓŁEM	Przychody, w tym	258.725,7	268.329,6	322.827,7	306.814,4	118,6	114,3	95,0
	dotacje ¹	68.076,2	69.703,0	67.111,8	63.140,4	92,7	90,6	94,1
	Koszty	259.900,9	264.380,7	276.552,8	289.695,7	111,5	109,6	104,8
Państwowe fundusze celowe	Przychody, w tym	237.492,4	251.100,6	305.023,1	286.967,8	120,8	114,3	94,1
	dotacje ¹	60.694,9	63.833,1	60.954,0	55.368,6	91,2	86,7	90,8
	Koszty	242.031,5	248.825,5	260.882,4	271.482,6	112,2	109,1	104,1

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH
ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

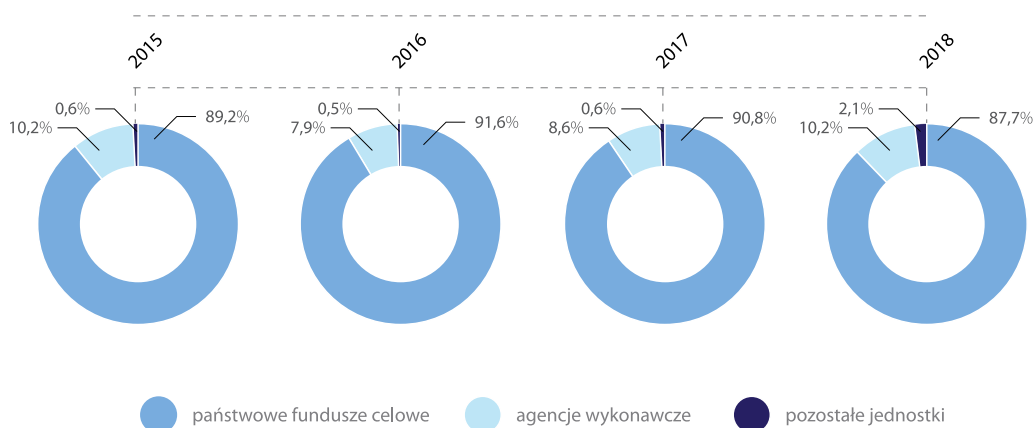
Wyszczególnienie		2015	2016	2017	2018	5:2	5:3	5:4
		Wykonanie				6	7	8
		mln zł						
1		2	3	4	5			
Państwowe osoby prawne	Przychody, w tym	8.273,6	8.028,2	8.418,1	9.936,7	120,1	123,8	118,0
	dotacje	297,8	265,1	302,9	1.168,3	392,3	440,7	385,7
	Koszty	7.410,1	7.049,9	7.021,9	8.649,1	116,7	122,7	123,2
Agencje wykonawcze	Przychody, w tym	12.095,5	8.392,1	8.459,4	8.836,4	73,1	105,3	104,5
	dotacje	6.953,8	5.491,9	5.749,5	6.451,7	92,8	117,5	112,2
	Koszty	9.589,0	7.690,5	7.734,8	8.513,1	88,8	110,7	110,1
Instytucje gospodarki budżetowej	Przychody, w tym	864,2	808,7	927,1	1.073,5	124,2	132,7	115,8
	dotacje	129,7	112,9	105,4	151,8	117,0	134,5	144,0
	Koszty	870,3	814,8	913,7	1.050,9	120,8	129,0	115,0

¹ W przypadku państwowych funduszy celowych w pozycji „dotacje”, ze względu na istotność kwot, wykazano również środki z Unii Europejskiej.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2018 r. powyższe jednostki osiągnęły przychody ogółem w kwocie 306.814,4 mln zł, niższe o 16.013,3 mln zł (o 5,0%) od wykonania w 2017 r. Zrealizowane przychody stanowiły 14,5% PKB. Część jednostek otrzymywała dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej. Ich łączny udział w ogólnej kwocie przychodów zrealizowanych przez te jednostki w latach 2015–2018 zmniejszał się z 26,3% w 2015 r. (68.076,2 mln zł) do 20,6% w 2018 r. (63.140,4 mln zł). Dotacje zostały przekazane przede wszystkim państwowym funduszom celowym. Otrzymywały one od 60.694,9 mln zł w 2015 r. do 55.368,6 mln zł w 2018 r., tj. odpowiednio od 89,2% do 87,7% dotacji ogółem przeznaczonych dla powyższych jednostek. Agencje wykonawcze otrzymały odpowiednio od 6.953,8 mln zł w 2015 r. do 6.451,7 mln zł w 2018 r. Pozostałe kwoty dotacji przeznaczono na dofinansowanie państwowych osób prawnych i instytucji gospodarki budżetowej.

Infografika 44. Struktura rozdysponowania udzielonych dotacji w latach 2015–2018



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2018 r. ogółem koszty poniesione przez powyższe jednostki wyniosły 289.695,7 mln zł, wyższe o 13.142,9 mln zł (o 4,8%) od wykonania w 2017 r. W 2018 r. w każdej grupie rodzajowej powyższych jednostek łączne przychody były wyższe od ponoszonych kosztów, podczas gdy w latach 2015–2016 w instytucjach gospodarki budżetowej przychody nie pokrywały ponoszonych kosztów. W roku 2015 przychody nie pokrywały również kosztów w państwowych funduszach celowych, chociaż wpływ na ten stan miały przede wszystkim wyniki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W latach 2017–2018 istotny wpływ na poprawę relacji przychodów do kosztów tego Funduszu miało umorzenie, udzielonych mu z budżetu państwa w latach 2009–2014, pożyczek w łącznej kwocie 46,3 mld zł. Umorzenie pożyczek nastąpiło na podstawie art. 15 ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017²⁶⁵ oraz art. 27 ustawy z dnia 19 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2018 r.²⁶⁶

1. Państwowe fundusze celowe

Państwowe fundusze celowe (PFC) są formą organizacyjną sektora finansów publicznych tworzoną na podstawie ustaw, a ich istota polega na tym, że określonym zadaniom państwa przypisano – jako źródło finansowania – wyodrębnione dochody publiczne. Z wyjątkiem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), funkcjonują one jako wyodrębnione rachunki bankowe, pozostające w dyspozycji ministra lub innego organu wskazanego w ustawie tworzącej fundusz. Natomiast PFRON posiada osobowość prawną. 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.

Z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawą z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego działalności innowacyjnej²⁶⁷ zlikwidowano Fundusz Kredytu Technologicznego. Powołano natomiast w 2018 r. trzy fundusze. Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków powołano z dniem 1 stycznia 2018 r., na podstawie art. 83b ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁶⁸. Dysponentem tego funduszu jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Ponadto z dniem 28 lipca 2018 r., na podstawie art. 28z ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych²⁶⁹, utworzono Fundusz Niskoemisyjnego Transportu, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw energii, a z dniem 4 grudnia 2018 r. powołano Fundusz Dróg Samorządowych na podstawie ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych²⁷⁰, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu.

²⁶⁵ Dz.U. poz.1984, ze zm.

²⁶⁶ Dz.U. poz. 2371, ze zm.

²⁶⁷ Dz.U. poz. 2201.

²⁶⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 2067, ze zm. Art. 83b ustawy dodano ustawą z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1595).

²⁶⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1344, ze zm. Art. 28z dodano ustawą z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz.1356).

²⁷⁰ Dz.U. poz. 2161, ze zm.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH
ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

W 2018 r. dysponenci państwowych funduszy celowych zarządzali środkami publicznymi stanowiącymi 13,6% PKB (w 2017 r. 15,4%), w tym Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – 11,3% PKB (w 2017 r. 13,2%).

Tabela 61. Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w latach 2015–2018 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Państwowe fundusze celowe ogółem										
Przychody, w tym	237.492,4	251.100,6	305.023,1	281.474,9	281.762,8	286.967,8	120,8	114,3	94,1	101,8
dotacje ²	60.694,9	63.833,1	60.954,0	65.979,8	65.979,8	55.368,6	91,2	86,7	90,8	83,9
Koszty	242.031,5	248.825,5	260.882,4	277.084,7	277.701,7	271.482,6	112,2	109,1	104,1	97,8
Państwowe fundusze celowe dotowane ³										
Przychody, w tym	232.676,2	246.056,9	300.252,6	276.787,1	277.034,7	281.889,9	121,2	114,6	93,9	101,8
dotacje	60.694,9	63.833,1	60.954,0	65.979,8	65.979,8	55.368,6	91,2	86,7	90,8	83,9
Koszty	238.593,1	245.279,6	256.963,3	269.995,9	270.361,6	265.711,9	111,4	108,3	103,4	98,3
Państwowe fundusze celowe niedotowane ⁴										
Przychody	4.816,2	5.043,7	4.770,5	4.687,8	4.728,0	5.077,9	105,4	100,7	106,4	107,4
Koszty	3.438,4	3.545,9	3.919,1	7.088,8	7.340,1	5.770,7	167,8	162,7	147,2	78,6

¹ Dane według ustawy budżetowej na rok 2018.

² Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

³ W latach 2015–2018 dotowano ogółem dziewięć państwowych funduszy celowych, przy czym do końca 2017 r. corocznie dotowano sześć funduszy, tj. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Pracy, Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i zlikwidowany z dniem 1 stycznia 2018 r. Fundusz Kredytu Technologicznego, natomiast Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców (zlikwidowany z dniem 1 stycznia 2017 r.) dotowano tylko w 2016 r., Fundusz Emerytur Pomostowych dotowano w latach 2016–2018, a Fundusz Reprywatyzacji dotowano tylko w 2017 r.

⁴ Dane dotyczą 24 państwowych funduszy celowych (w tym: trzech zlikwidowanych w analizowanym okresie oraz dwóch powołanych w 2018 r.), które w latach 2015–2018 w ogóle nie były dotowane.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zestawienie przychodów, kosztów oraz stanu poszczególnych państwowych funduszy celowych w latach 2015–2018 przedstawiono w aneksie nr 6.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie planów finansowych za 2018 r. 21 z 24 kontrolowanych państwowych funduszy celowych. Negatywnie oceniła, podobnie jak w roku ubiegłym, wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości i Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców²⁷¹ oraz odstąpiła od oceny wykonania planu finansowego Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego²⁷², gdyż fundusz ten w dalszym ciągu nie rozpoczął wykonywania zadań ustawowych.

²⁷¹ Dysponentem Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej jest Minister Sprawiedliwości, a dysponentem Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców jest Minister Cyfryzacji.

²⁷² Dysponentem Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego jest Przewodniczący Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH
ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Plany finansowe 27 państwowych funduszy celowych załączone do ustawy budżetowej na rok 2018 obejmowały przychody w łącznej kwocie 281.474,9 mln zł oraz koszty w kwocie 277.084,7 mln zł. W planach tych przewidziano dotacje z budżetu państwa lub dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej dla sześciu funduszy w łącznej kwocie 65.979,8 mln zł.

Zrealizowane w 2018 roku przychody PFC wyniosły 286.967,8 mln zł i były niższe o 18.055,3 mln zł, tj. o 5,9% w porównaniu do uzyskanych w 2017 r. oraz wyższe o 1,8% od ujętych w planie po zmianach. Istotne zmniejszenie przychodów PFC wynikało ze znacznego zmniejszenia w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). W 2018 r. nie powtórzyła się w podobnej kwocie co w 2017 r., operacja umorzenia pożyczek udzielonych FUS ze Skarbu Państwa. W 2018 r. umorzono temu Funduszowi pożyczki w kwocie 7.174,1 mln zł, podczas gdy w 2017 r. kwota umorzonych pożyczek wyniosła 39.151,9 mln . zł. Po wyeliminowaniu skutków umorzenia pożyczek, jako operacji incydentalnych, w 2018 r. łączne przychody PFC wyniosły 279.793,7 mln zł i były wyższe od przychodów zrealizowanych w 2017 r. o 13.922,5 mln zł.

W łącznej kwocie przychodów PFC, podobnie jak w latach ubiegłych, dominującą pozycję, tj. 90,1% (258.645 mln zł) stanowiły przychody dwóch funduszy, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER), które odpowiadają za realizację zadań państwa w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych.

W 2018 r. sześć funduszy celowych otrzymało dotacje oraz środki z Unii Europejskiej w łącznej kwocie 55.368,6 mln zł, tj. o 9,2% mniej niż w 2017 r. Z kwoty tej 1.150,7 mln zł stanowiły środki z budżetu Unii Europejskiej przekazane Funduszowi Pracy (1.145,9 mln zł) oraz Państwowemu Funduszowi Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (4,8 mln zł), pozostała kwota stanowiła dotację z budżetu państwa.

Koszty poniesione w 2018 r. przez PFC wyniosły 271.482,6 mln zł i były wyższe o 10.600,2 mln zł, tj. o 4,1% w porównaniu do 2017 r. oraz niższe o 2,2% od planu po zmianach. W kwocie tej 92,7% (251.785,9 mln zł) stanowiły koszty dwóch funduszy tj. FUS i FER (w 2017 r. było to 91,1%).

Tabela 62. Stan funduszu państwowych funduszy celowych w latach 2015–2018 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Fundusze ogółem										
Stan na początek roku	-21.337,9	-25.853,3	-23.571,7	18.459,4	18.843,0	20.599,8	x	x	x	x
Stan na koniec roku	-25.853,3	-23.571,6	20.596,9	22.898,9	22.922,8	36.098,4	x	x	175,3	157,5
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych										
Stan na początek roku	-40.321,7	-45.924,3	-45.321,2	-1.511,7	-1.511,7	-2.190,7	x	x	x	x
Stan na koniec roku	-45.924,3	-45.321,2	-2.190,7	3.139,5	3.139,5	4.660,5	x	x	x	x
Pozostałe fundusze										
Stan na początek roku	18.983,8	20.071,0	21.749,5	19.971,1	20.354,7	22.790,5	120,1	113,5	104,8	112,0
Stan na koniec roku	20.071,0	21.749,6	22.787,6	19.759,4	19.783,3	31.438,0	156,6	144,5	138,0	158,9

¹ Dane według ustawy budżetowej na rok 2018.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na koniec 2018 r. łączny stan funduszy wyniósł 36.098,4 mln zł, i był on wyższy o 15.501,5 mln zł (o 38,0%) od stanu na koniec 2017 r.

Dysponenci 18 państwowych funduszy celowych, posiadający nadwyżki środków pieniężnych, przekazywali wolne środki w zarządzanie Ministrowi Finansów, realizując obowiązek wynikający z art. 78d ustawy o finansach publicznych. Na koniec 2018 r. przekazano w depozyt lub zarządzanie łącznie 20.936,7 mln zł. Największe kwoty przekazał Fundusz Pracy (15.429,9 mln zł) oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (2.931,3 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli, podobnie jak i w latach ubiegłych zwraca uwagę na wysoki i rosnący stan środków Funduszu Pracy. W latach 2015–2018 stan środków Funduszu Pracy wzrósł z 6.086,3 mln zł do 15.717 mln zł, tj. o 158,2%. Biorąc pod uwagę dobrą sytuację na rynku pracy i prognozy wskazujące na dalszą poprawę, tak wysoki stan środków Funduszy nie ma uzasadnienia (stopa bezrobocia w końcu 2018 r. wyniosła 5,8% i była o 0,8 punktu procentowego niższa niż przed rokiem). Obniżenie z 2,45% do 2,30% składki na Fundusz Pracy w 2019 r.²⁷³ – o co Najwyższa Izba Kontroli wnosiła po zakończeniu kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r.²⁷⁴, spowolni jedynie przyrost środków pieniężnych FP. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zasadne byłoby dalsze obniżenie składki na FP z uwagi na niską stopę bezrobocia oraz niskie wykorzystanie środków na realizację zadań ustawowych.

W dokumentacji budżetowej państwowe fundusze celowe podzielone są na grupy z uwzględnieniem kryterium rodzaju działalności, tj. na fundusze związane z:

- ubezpieczeniami społecznymi (planowane przychody – 260,6 mld zł, koszty – 255,9 mld zł);
- zadaniami socjalnymi państwa (planowane przychody – 17,4 mld zł, koszty – 15,5 mld zł);
- prywatyzacją (planowane przychody – 0,4 mld zł, koszty – 1,9 mld zł);
- bezpieczeństwem i obronnością kraju (planowane przychody – 1,7 mld zł, koszty – 2,1 mld zł);
- nauką, kulturą i kulturą fizyczną (planowane przychody – 1,1 mld zł, koszty – 1,2 mld zł);
- pozostałe (planowane przychody – 0,2 mld zł, koszty – 0,4 mld zł).

1.1. Fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi

Do funduszy, których działalność związana jest z ubezpieczeniami społecznymi należą: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Administracyjny, Fundusz Emerytur Pomostowych. Realizują one zadania między innymi z zakresu ubezpieczeń społecznych, finansowania świadczeń dla rolników z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, obsługi zadań w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego, finansowania kosztów obsługi ubezpieczenia społecznego rolników oraz finansowania emerytur pomostowych.

²⁷³ Stosownie do art. 27 ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. zgodnie z art. 104 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy ustala się składkę na FP w wysokości 2,30% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, określonej w art. 104 ust. 1 wymienionej ustawy (Dz. U. poz. 198). Składka w 2018 r. na FP wynosiła 2,45% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, stosownie do art. 28 ustawy budżetowej na 2018 r.

²⁷⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 63 – Rodzina oraz wykonania planu finansowego Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych*. Nr ewid. 54/2018/P/18/001/KPS, Warszawa, 2018 r.

Tabela 63. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z ubezpieczeniami społecznymi w latach 2015–2018 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody, w tym:	217.355,3	229.398,5	281.897,9	260.577,4	260.580,7	261.161,7	120,2	113,8	92,6	100,2
dotacje ²	59.103,3	61.470,6	58.072,0	64.809,8	64.809,8	53.476,1	90,5	87,0	92,1	82,5
Koszty	222.587,0	229.237,9	238.938,0	255.948,4	255.951,7	253.278,6	113,8	110,5	106,0	99,0
Nadwyżka/deficyt ³	-5.231,8	160,6	42.959,9	4.629,0	4.629,0	7.883,1	x	x	18,3	170,3
Stan funduszu na początek roku	-39.982,3	-45.214,1	-45.053,5	-1.239,1	-1.239,1	-2.093,5	x	x	x	x
Stan funduszu na koniec roku	-45.214,1	-45.053,5	-2.093,5	3.389,9	3.389,9	5.789,5	x	x	x	x
Stan środków pieniężnych na koniec roku	2.296,4	2.009,4	5.289,8	1.320,2	1.320,0	3.926,2	171,0	195,4	74,2	297,4

¹ Dane według ustawy budżetowej na rok 2018.

² Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

³ Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody tych funduszy w 2018 r. wyniosły 261.161,7mln zł, a ich udział w przychodach ogółem PFC wyniósł 91,0%. W porównaniu do planu po zmianach były one wyższe o 581,0 mln zł (o 0,2%), natomiast w stosunku do 2017 r., odnotowano spadek o 20.736,2 mln zł (tj. o niespełna 7,4%) od wykonania w 2017 r. Koszty wyniosły 253.278,6 mln zł co stanowi 93,3% kosztów ogółem poniesionych przez PFC. Były one niższe o 2.673,1 mln zł (o prawie 1%) zł od kosztów planowanych oraz wyższe o 14.340,6 mln zł (o 6%) od kosztów poniesionych w 2017 r.

W grupie tej znajdują się fundusze otrzymujące największe dotacje z budżetu państwa, tj. FUS i FER. W 2018 r. otrzymały one łącznie w formie dotacji 52.919,7 mln zł (95,6% dotacji wypłaconych PFC w 2018 r.).

Najwyższa Izba Kontroli objęła kontrolą wszystkie fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi i oceniła pozytywnie wykonanie ich planów finansowych za 2018 r.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest państwowym funduszem celowym, powołanym do realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych²⁷⁵. Dysponentem środków funduszu jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2018 r. wyniosły 238.472,3 mln zł, tj. 100,1% wielkości planowanej. W latach 2015–2017 przychody funduszu, po wyeliminowaniu skutków umorzenia pożyczek, systematycznie wzrastały z 196.114,8 mln zł w 2015 r. do 231.298,2 mln zł w 2018 r. – dynamika 117,9.

²⁷⁵ Art. 51 ust 1. ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 300, ze zm.).

Głównym źródłem przychodów – 76,3% w 2018 r. – były składki na ubezpieczenia społeczne – emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe. Przychody ze składek w latach 2015-2018 miały tendencję wzrostową, co wynikało z poprawy sytuacji na rynku pracy (wzrostu zatrudnienia i wzrostu wynagrodzeń). W 2018 r. wyniosły 182.048,7 mln zł i były wyższe od uzyskanych w 2017 r. o 15.387,1 mln zł (o 9,2%), a od uzyskanych w 2015 r. o 37.885,2 mln zł (o 26,3%).

Otrzymana w 2018 r. dotacja z budżetu państwa w wysokości 35.822,7 mln zł stanowiła 15,0% przychodów funduszu i była najniższą z otrzymanych w latach 2015–2018. W porównaniu do wykonania w 2017 r. była mniejsza o 5.155,9 mln zł (o 12,6%), a od wielkości planowanej mniejsza o około jedną czwartą. Było to możliwe dzięki dobrej sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynikającej z realizacji wyższych niż planowano przychodów ze składek na ubezpieczenia społeczne (o 5,8%).

W 2018 r. w ramach realizacji tzw. suwaka bezpieczeństwa z otwartych funduszy emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przekazano 8.008,9 mln zł, tj. o 1.860,7 mln zł (o 30,3%) więcej niż w 2017 r. Wynikało to z obniżenia wieku emerytalnego od 1 października 2017 r. i przekazania środków za większą liczbę osób przed osiągnięciem przez nich wieku emerytalnego. Tzw. suwak bezpieczeństwa to zasada określona w art. 111c ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych²⁷⁶, której zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony wartości środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Polega ona na tym, że w ostatnim okresie oszczędzania na emeryturę, tj. na 10 lat przed osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku emerytalnego co miesiąc do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przekazywana jest określona wartość środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego.

Kolejną pozycję przychodów stanowiły pozostałe zwiększenia w kwocie 7.329,2 mln zł, które wynikały głównie z umorzenia, udzielonych z budżetu państwa w latach 2014–2016, pożyczek w kwocie 7.174,1 mln zł. Zostały one umorzone z dniem 1 stycznia 2018 r. na podstawie art. 27 ustawy z dnia 19 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018²⁷⁷. Natomiast w 2017 r. przychody z tytułu umorzenia udzielonych z budżetu państwa pożyczek wyniosły 39.151,9 mln zł. Na koniec 2018 r. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych nie posiadał zadłużenia z tytułu pożyczek.

Podkreślenia wymaga, że Najwyższa Izba Kontroli w latach ubiegłych wielokrotnie zwracała uwagę, że Fundusz Ubezpieczeń Społecznych nie będzie miał możliwości spłaty otrzymanych pożyczek, ze względu na występującą i prognozowaną nierównowagę finansową tego funduszu²⁷⁸. Wobec braku perspektyw ich zwrotu, niezasadne było udzielanie pożyczek. Środki z budżetu państwa należało przekazywać do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w formie dotacji jako wydatki budżetu, zgodnie z rzeczywistym charakterem tych operacji. Natomiast przekazywanie ich w formie pożyczek, kwalifikowanych jako rozchody budżetu, powodowało sztuczne zaniżanie deficytu budżetu państwa w latach ubiegłych.

Należności na koniec 2018 r. wyniosły 10.780,8 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2017 r. były wyższe o 39,6%. Wzrost należności wynikał głównie z wyższych należności od płatników składek

²⁷⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1906, ze zm.

²⁷⁷ Dz.U. poz.2371, ze zm.

²⁷⁸ Przykładowo: Informacja o wynikach kontroli P/15/015 *Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 r.*

(5.491,8 mln zł w 2017 r.; 6.770,0 mln zł w 2018 r.) oraz rozrachunków z tytułu wypłaconych świadczeń (1.543,9 mln zł w 2017 r.; 2.274,4 mln zł w 2018 r.).

Koszty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych poniesione w 2018 r. wyniosły 231.621,1 mln zł, tj. 99,1% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2017 r. były wyższe o 6,5%. W latach 2015–2018 koszty funduszu miały tendencję wzrostową co wynikało z wyższych wypłat świadczeń.

Najwyższy udział w kosztach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 86,9% ogólnej kwoty – miały wypłaty emerytur i rent łącznie z dodatkami. Koszty tych świadczeń w 2018 r. wyniosły 201.246,6 mln zł, z tego dotyczące emerytur 154.367,0 mln zł, rent 40.787,1 mln zł, dodatków do rent i emerytur – pielęgnacyjnych, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie – 6.092,4 mln zł. Koszty emerytur i rent wraz z dodatkami w porównaniu do wykonania w 2017 r. były wyższe o 8,6%. Na zwiększenie tych kosztów wpłynęła głównie waloryzacja świadczeń emerytalnych wskaźnikiem 102,98% oraz wzrost o 393,5 tys. liczby emerytur, co było związane między innymi z obniżeniem wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.

Przeciętna miesięczna wypłata świadczenia emerytalno-rentowego w 2018 r. finansowanego z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosła 2.159 zł i w porównaniu do 2017 r. była wyższa o 4,3%, z tego emerytura – 2.258 zł (wzrost o 3,4%), renta z tytułu niezdolności do pracy – 1.711 zł (wzrost o 6%), a renta rodzinna – 1.978 zł (wzrost o 4,2%).

Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe²⁷⁹ finansowane przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w 2018 r. wynosiła 7.592 tys. i była wyższa o 287 tys. (o 4%) niż w 2017 r., z tego liczba osób pobierających: emeryturę – 5.624 tys. (wzrost o 7,6%), rentę z tytułu niezdolności do pracy 750 tys. (spadek o 11,1%), rentę rodzinną – 1.218 tys. (spadek o 1%). Zmniejszenie liczby osób pobierających rentę wynikał z przyczyn naturalnych (zgonów świadczeniobiorców) oraz wzrostu liczby zamian rent z tytułu niezdolności do pracy na emeryturę.

Koszty pozostałych świadczeń (24.547,4 mln zł) stanowiły 10,6% kosztów ogółem funduszu w 2018 r. Były one wyższe od wykonania w roku 2017 o 3,4%. Główną pozycję pozostałych świadczeń stanowiły zasiłki chorobowe – 11.532,9 mln zł oraz zasiłki macierzyńskie – 8.263,2 mln zł.

Fundusz w 2018 r., podobnie jak w latach 2015–2017, nie był zasilany środkami z Funduszu Rezerwy Demograficznej na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych.

Fundusz Emerytalno-Rentowy

Fundusz Emerytalno-Rentowy jest przeznaczony na finansowanie gwarantowanych przez państwo świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, emerytur i rent z innego ubezpieczenia społecznego wypłacanych łącznie ze świadczeniami z ubezpieczenia emerytalno-rentowego wraz z dodatkami, ubezpieczeń zdrowotnych rolników i ich domowników a także refundacji określonych kosztów funduszu²⁸⁰. Dysponentem środków Funduszu Emerytalno-Rentowego jest Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

²⁷⁹ Bez emerytur i rent realizowanych na mocy umów międzynarodowych, osób posiadających prawo także do świadczenia rolniczego oraz nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych.

²⁸⁰ Art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2019 r. poz. 299, ze zm.).

Realizacja zadań funduszu sfinansowana została przychodami, które w 2018 r. wyniosły 20.172,7 mln zł i były niższe od planowanych o 542,6 mln zł (o 2,6%), a wyższe od przychodów osiągniętych w 2017 r. o 294,7 mln zł (o 1,5%). W latach 2016-2018 przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego cechowała nieznaczna – około 3% – tendencja wzrostowa. Wielość przychodów w 2018 r. ukształtowała się na zbliżonym poziomie do wykonania w 2015 r. (20.385,2 mln zł).

Na przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego składały się głównie dotacje z budżetu państwa, które w latach 2015-2018 osiągnęły wartość między 83,5% a 84,8% w odniesieniu do łącznej kwoty przychodów tego funduszu. W 2018 r. dotacje z budżetu państwa wyniosły 17.097,0 mln zł, tj. 97,3% planu po zmianach i były wyższe niż w 2017 r. o 2,5%.

W latach 2015-2018 r. przychody ze składek płaconych przez ubezpieczonych rolników sukcesywnie zmniejszały się z 1.461,9 mln zł w 2015 r. do 1.370,6 mln zł w 2018 r., tj. o 6,2%. Ich udział w przychodach ogółem funduszu utrzymywał się na porównywalnym poziomie (7,2% w 2015 r.; 7,3% w 2016 r.; 7,0% w 2017 r. oraz 6,8% w 2018 r.).

Ponadto Fundusz Emerytalno-Rentowy osiągnął przychody z tytułu refundacji kosztów wypłaty tzw. świadczeń zbiegowych²⁸¹ i innych transferów w wysokości 1.564,2 mln zł (w 2017 r. 1.639,2 mln zł).

Na koniec 2018 r. należności funduszu pomniejszone o odpisy aktualizujące wyniosły 174,6 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2017 r. były niższe o 4,0%.

Koszty realizacji zadań Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2018 r. wyniosły 20.164,8 mln zł i były niższe od kwoty planowanej o 2,7%. W porównaniu do wykonania w 2017 r. koszty były wyższe o 0,8%.

Główną pozycją kosztów funduszu, stanowiącą 88,6% ogólnej kwoty, stanowiły transfery na rzecz ludności i wyniosły 17.869,8 mln zł (w 2017 r. 17.746,6 mln zł). Obejmowały one przede wszystkim wypłaty emerytur i rent rolniczych (15.245,4 mln zł) oraz wypłaty tzw. świadczeń zbiegowych (1.564,2 mln zł). W 2018 r. przeciętna miesięczna liczba emerytur wyniosła 913 tys. (w 2017 r. – 917 tys.), natomiast rent – 243 tys. (w 2017 r. – 257 tys.). Przeciętna emerytura i renta finansowana z Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2018 r. wyniosła 1.109,4 zł i 1.057,8 zł (w 2017 r. 1.082,3 zł i 1.022,2 zł).

Istotną pozycję w strukturze kosztów stanowiły także składki na ubezpieczenia zdrowotne finansowane z dotacji budżetu państwa – kwota 1.759,9 mln zł (8,7% kosztów ogółem). Pozostałe koszty stanowiły odpis na fundusz administracyjny w kwocie 533,3 mln zł.

Zobowiązania ogółem na koniec 2018 r. wyniosły 378,5 mln zł i kształtowały się na zbliżonym poziomie jak przed rokiem (382,6 mln zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2018 r. nie wystąpiły.

1.2. Fundusze związane z zadaniami socjalnymi państwa

Grupa funduszy związanych z zadaniami socjalnymi państwa obejmuje: Fundusz Pracy (FP), Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Fundusze te realizują zadania między innymi w zakresie: wypłaty zasiłków dla bezrobotnych łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne oraz zasiłków przedemerytalnych, szkolenia bezrobotnych i środków na aktywizację bezrobotnych, dofinansowania do wynagrodzeń

²⁸¹ Tzw. świadczenia zbiegowe mają miejsce w sytuacji gdy u jednej osoby występują prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawach, w wyniku czego wypłacane jest świadczenie wyższe lub wybrane przez zainteresowanego.

pracowników niepełnosprawnych oraz refundacji składek na ubezpieczenia społeczne uprawnionym osobom niepełnosprawnym, ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, dochodzenia zwrotu wypłaconych świadczeń w drodze windykacji.

Tabela 64. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z zadaniami socjalnymi państwa w latach 2015–2018 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody, w tym:	16.089,3	17.501,4	19.028,8	17.358,9	17.614,7	19.702,9	122,5	112,6	103,5	111,9
dotacje ²	1.430,2	2.032,9	2.411,2	1.170,0	1.170,0	1.892,5	132,3	93,1	78,5	161,7
Koszty	15.839,6	16.037,8	16.169,2	15.540,9	15.848,9	14.747,1	93,1	92,0	91,2	93,0
Nadwyżka/deficyt ³	249,7	1.463,6	2.859,6	1.818,0	1.765,7	4.955,8	x	338,6	173,3	280,7
Stan funduszu na początek roku	10.592,9	10.866,2	12.336,4	13.143,8	13.143,8	15.223,8	143,7	140,1	123,4	115,8
Stan funduszu na koniec roku	10.866,2	12.336,4	15.223,8	15.011,0	14.928,2	20.193,0	185,8	163,7	132,6	135,3
Stan środków pieniężnych na koniec roku	9.863,9	11.397,7	13.994,7	14.061,6	14.009,3	19.207,7	194,7	168,5	137,2	137,1

¹ Dane według ustawy budżetowej na rok 2018 po jej nowelizacji.

² Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

³ Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody tych funduszy w 2018 r. wyniosły 19.702,9 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem PFC wyniósł 6,9%. W porównaniu do planu po zmianach były one wyższe o 2.088,2 mln zł (o 11,9%) oraz o wyższe o 674,1 mln zł (o 3,5%) od wykonania w 2017 r. Koszty wyniosły 14.747,1 mln zł, co stanowi 5,4% kosztów ogółem ponoszonych przez PFC. Były one niższe o 1.101,8 mln zł (o 7,0%) od kosztów planowanych oraz niższe o 1.422,1 mln zł (o 8,8%) od kosztów poniesionych w 2017 r. W grupie tych funduszy, w latach 2015-2018 dotacje otrzymywały FP i PFRON. W 2018 r. otrzymały one łącznie 1.892,5 mln zł, tj. 3,4% dotacji wypłaconych PFC w 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała wszystkie fundusze realizujące zadania socjalne państwa, pozytywnie oceniając wykonanie ich planów finansowych w 2018 r.

Fundusz Pracy

Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym funkcjonującym na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁸². Dysponentem funduszu jest minister właściwy do spraw pracy. Środki Funduszu Pracy są przeznaczane na finansowanie aktywizacji osób bezrobotnych i ich powrotu na rynek pracy oraz łagodzenie skutków bezrobocia.

²⁸² Dz.U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.

W 2018 r. przychody Funduszu Pracy wyniosły 13.881,0 mln zł i stanowiły 116,2% planu po zmianach. Przychody funduszu w latach 2015-2018 miały tendencję wzrostową. Od przychodów w 2017 r. były wyższe o 478,6 mln zł, tj. o 3,6%.

Zasadniczym źródłem przychodów – 88,8% w 2018 r. – były wpływy z obowiązkowej składki od pracodawców w wysokości 2,45% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe.

W latach 2015–2018 wpływy ze składek na Fundusz Pracy systematycznie rosły – wyniosły kolejno: 9.979,4 mln zł, 10.560,8 mln zł, 11.406,9 mln zł oraz 12.324,8 mln zł. W 2018 r. w porównaniu do wykonania w 2015 r. wzrosły blisko o jedną czwartą. Przyrost ten spowodowany był głównie ciągłym zwiększeniem zatrudnienia w gospodarce narodowej w powyższym okresie.

Ponadto źródłem przychodów Funduszu Pracy w 2018 r. były środki z Unii Europejskiej na realizację projektów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego – 1.145,9 mln zł oraz pozostałe przychody w kwocie 410,3 mln zł z tytułu odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i zwrotu środków w ramach rozliczeń kwot lat ubiegłych.

Stan należności ogółem Funduszu Pracy na koniec 2018 r. wyniósł 129,5 mln zł i był niższy niż na koniec 2017 r. o 256,4 mln zł, tj. o dwie trzecie.

Koszty Funduszu Pracy wyniosły 7.840,5 mln zł, tj. 94,7% planu po zmianach i stanowiły 71,7% poniesionych w 2017 r. W latach 2015–2017 kształtowały się na zbliżonym poziomie – rzędu 11 mld zł.

Koszty poniesione zostały głównie na:

- aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w kwocie 5.494,0 mln zł, w tym na programy na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej (2.709,7 mln zł) oraz specjalizacje i realizację staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów pielęgniarek i położnych (1.429,0 mln zł),
- zasiłki dla bezrobotnych łącznie ze składką na ubezpieczenie społeczne w wysokości 1.697,5 mln zł.

W 2018 r. wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu stanowiły 70,1% kosztów ogółem Funduszu Pracy. Były one od planu po zmianach niższe o 367,2 mln zł (o 6,3%) i od wykonania w roku 2017 niższe o 657,3 mln zł, tj. o 10,7%. W latach 2015–2017 wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu stale rosły z 5.293,3 mln zł do 6.151,3 mln zł, tj. o 16,2%.

Koszty zasiłków dla bezrobotnych, które w roku 2018 stanowiły 21,7% kosztów ogółem Funduszu Pracy, zostały zrealizowane w 96,5% planu po zmianach. Wielkość poniesionych kosztów z tego tytułu w latach 2015–2018 systematycznie zmniejszała się z 2.624,8 mln zł w 2015 r. do 1.697,5 mln zł w 2018 r.

W 2018 r. z Funduszu Pracy wypłacono 151,2 tys. zasiłków dla bezrobotnych, tj. o 21,8 tys. (o 12,6%) mniej niż w 2017 r. Z aktywnych programów rynku pracy skorzystało 343,7 tys. bezrobotnych, tj. o 141,4 tys. (o 29,1%) mniej niż w 2017 r. i stanowili oni 19,4% wszystkich wyrejestrowanych w tym okresie bezrobotnych (22,4% w 2017 r.).

Niższe wykonanie kosztów spowodowane zostało poprawą sytuacji na rynku pracy, zmniejszeniem liczby bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w 2018 r.

Rok 2018 był kolejnym, w którym utrzymywał się spadek poziomu rejestrowanego bezrobocia w Polsce. Utrzymująca się wysoka liczba pracujących była efektem między innymi wysokiej liczby tworzonych miejsc pracy. W roku 2015 utworzono 595,8 tys. nowych miejsc pracy, w roku 2017 ponad 694 tys., a w roku 2018 blisko 718 tys. Było to wynikiem głównie korzystnej sytuacji

gospodarczej, działań aktywizacyjnych oraz rekordowo wysokiej liczby ofert pracy zgłaszanych przez pracodawców do urzędów pracy (1,5 mln ofert zgłoszonych w 2018 r.). W IV kwartale 2018 r. liczba pracujących wyniosła 16.409 tys. osób i w porównaniu do 2017 r. nieznacznie się zwiększyła (o 5 tys. osób). Średnioroczna liczba pracujących w 2018 r. była najwyższą w historii prowadzenia tego badania i wyniosła 16.484 tys. osób wobec 16.423 tys. w 2017 r., a wskaźnik zatrudnienia dla osób w wieku produkcyjnym wyniósł 73,6% i w porównaniu do 2017 r. wzrósł o 1,2 punktu procentowego. Na koniec 2018 r. liczba bezrobotnych wyniosła 968,9 tys., tj. była o 10,4% niższa niż na koniec 2017 r. W porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego spadek liczby bezrobotnych wyniósł w 2015 r. – 14,3%, w 2016 r. – 14,6%, w 2017 r. 19,0%.

Stopa bezrobocia rejestrowanego na zakończenie 2018 r. wyniosła 5,8% i w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. (9,7%) była niższa o 3,9 punktu procentowego, a na koniec 2017 r. (6,6%) o 0,8 punktu procentowego.

Zobowiązania Funduszu Pracy na koniec 2018 r. wyniosły 55,2 mln zł i od kwoty zobowiązań na koniec 2017 r. były niższe o 2,9%. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych działa na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²⁸³. Nadzór nad funduszem sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

W 2018 r. przychody funduszu wyniosły 5.328,5 mln zł i stanowiły 104,9% planu po zmianach. Przychody funduszu w latach 2015-2018 miały stałą tendencję wzrostową. Od przychodów w 2017 r. były wyższe o 324,8 mln zł, tj. o 6,5%.

Podstawowe źródło przychodów funduszu stanowiły obowiązkowe wpłaty wnoszone przez pracodawców. W 2018 r. wyniosły 4.344,2 mln zł i stanowiły 81,5% ogólnej kwoty przychodów. Były one wyższe niż w 2015 r. o 723,2 mln zł (o 20%), a od wykonanych w 2017 r. o 324,1 mln zł (8,1%). Zwiększenie przychodów z obowiązkowych wpłat na fundusz wynikało między innymi ze zmiany sytuacji na rynku pracy, tj. wzrostu zatrudnienia i wynagrodzeń.

Otrzymane w 2018 r. dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej w wysokości 746,6 mln zł stanowiły 14,0% przychodów funduszu. Ich wysokość w ostatnich czterech latach była zbliżona i wahała się od 742,4 mln zł w 2016 r. do 746,6 mln zł w 2018 r.

Na koniec 2018 r. należności funduszu pomniejszone o odpisy aktualizujące wyniosły 165,2 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2017 r. były wyższe o 68,5%. Głównie dotyczyły one obowiązkowych wpłat od pracodawców w kwocie 47,6 mln zł.

Zgodnie z planem finansowym fundusz realizował zadania określone w ustawie o rehabilitacji, mające na celu rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych oraz ich zatrudnienie. Koszty funduszu wyniosły 5.135,4 mln zł, tj. 98,6% planu po zmianach i były wyższe o 133,2 mln zł (o 2,7%) niż w 2017 r.

Największy udział w kosztach funduszu miały dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – 3.316,6 mln zł (64,6% ogółu kosztów). Koszty tego zadania w okresie 2015-2018 sukcesywnie wzrastały (w porównaniu do roku poprzedniego kolejno: o 2,1% w 2016 r.; 7,0%

²⁸³ Dz.U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.

w 2017 r.; 4,5% w 2018 r.). Z dofinansowań w 2018 r. skorzystało 38.417 pracodawców, którzy zgłosili do rejestru prowadzonego przez PFRON zatrudnienie 371.052 osób niepełnosprawnych.

Kolejną istotną pozycję kosztów stanowiły przelewy redystrybucyjne na zadania realizowane przez samorządy powiatowe i wojewódzkie na rzecz osób niepełnosprawnych wraz z kosztami obsługi tych zadań. Koszty z tego tytułu wyniosły 962,3 mln zł i były wyższe o 3,6% od wykonania roku poprzedniego. Ze środków przekazanych do powiatów dofinansowano między innymi: utworzenie dwóch warsztatów terapii zajęciowej oraz koszty działania 718 takich warsztatów, z której skorzystało 27.370 osób niepełnosprawnych; zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze 175.216 osób niepełnosprawnych; wyposażenie stanowisk pracy dla 689 osób niepełnosprawnych; likwidację barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych, dla 17.224 osób niepełnosprawnych; turnusy rehabilitacyjne, z których skorzystało 63.269 osób niepełnosprawnych. Samorządy wojewódzkie ze środków funduszu dofinansowały między innymi koszty: utworzenia dziewięciu zakładów aktywności zawodowej oraz działalności 107 takich zakładów; robót budowlanych, dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, wykonywanych przez 150 inwestorów.

Zobowiązania funduszu na koniec 2018 r. wyniosły 84,0 mln zł i od kwoty zobowiązań na koniec 2017 r. były wyższe o 10,9%. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2018 r. Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły na obniżenie oceny, ponieważ ich wartość nie przekroczyła przyjętych przez Najwyższą Izbę Kontroli do oceny wykonania budżetu progów istotności.

Stwierdzone nieprawidłowości związane były z ustaleniem zasad udzielania świadczenia świątecznego w grudniu 2018 r. w sposób niezapewniający należytego przestrzegania wymogów ustawowych w zakresie udzielania tego rodzaju świadczeń, co skutkowało uiszczeniem składek na ubezpieczenia społeczne w kwocie 562,9 tys. zł.

1.3. Fundusze związane z prywatyzacją

Do ustawy budżetowej na 2018 r. załączono plany finansowe dwóch funduszy związanych z prywatyzacją, tj. Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Rekompensacyjnego.

Celem działania powyższych Funduszy było między innymi: zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa oraz wypłata rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Tabela 65. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z prywatyzacją w latach 2015–2018 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody, w tym	1.368,8	1.276,1	617,5	447,0	438,9	2.540,8	185,6	199,1	411,4	578,9
dotacje ²	-	300,0	200,0	-	-	-	x	x	x	x
Koszty	1.659,4	1.252,6	3.199,7	1.880,0	1.990,0	438,5	26,4	35,0	13,7	22,0
Nadwyżka/deficyt ³	-290,6	23,5	-2.582,1	-1.433,0	-1.551,1	2.102,3	x	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	6.929,3	6.638,6	6.662,1	4.185,6	3.838,8	4.080,0	58,9	61,5	61,2	106,3
Stan funduszu na koniec roku	6.638,6	6.662,1	4.080,0	2.752,6	2.287,6	6.182,3	93,1	92,8	151,5	270,2
Stan środków pieniężnych na koniec roku	6.453,3	5.920,4	3.607,9	2.003,4	1.538,4	5.683,7	88,1	96,0	157,5	369,4

¹ Dane według ustawy budżetowej na rok 2018 po jej nowelizacji.

² Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

³ Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody tych funduszy w 2018 r. wyniosły 2.540,8 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem PFC wyniósł 0,9%. W porównaniu do planu po zmianach były one wyższe o 2.101,9 mln zł (o 478,9%). Tak znaczny wzrost osiągniętych przychodów w stosunku do planowanych wystąpił w Funduszu Reprywatyzacji, który zrealizował nieplanowane przychody w wysokości 2.100,0 mln zł tytułem jednorazowej wpłaty środków z budżetu państwa przekazanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 29e ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018²⁸⁴.

Koszty ogółem poniesione przez tę grupę funduszy wyniosły 438,5 mln zł, tj. zaledwie 22,0 % planowanych kosztów. Były one ponad siedmiokrotnie niższe od kosztów poniesionych w 2017 r. (3.199,7 mln zł). Tak niskie koszty w porównaniu do planowanych wystąpiły również w ramach Funduszu Reprywatyzacji. Wynikało to głównie z niższych niż planowano wypłat tytułem zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb państwa i jednostki samorządu terytorialnego oraz z niedokonania planowanych zakupów akcji wybranych spółek.

Wykonanie planów finansowych wyżej wskazanych funduszy Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, a stwierdzona nieprawidłowość w Funduszu Reprywatyzacji nie miała wpływu na obniżenie tej oceny. Nieprawidłowość polegała na dokonywaniu zwiększania planowanych kosztów, bez jednoczesnego adekwatnego zwiększenia planowanych przychodów, tj. niezgodnie z art. 29 ust. 9 ustawy o finansach publicznych, w wyniku czego koszty Funduszu zostały zwiększone z jednoczesnym zmniejszeniem środków Funduszu pozostałych z lat ubiegłych. Analogiczną nieprawidłowość stwierdzono w Funduszu w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r.

²⁸⁴ Dz.U. 2371, ze zm. Art. 29e został dodany ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz.U. poz. 2383).

1.4. Fundusze związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju

Do funduszy realizujących zadania związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju należą: Fundusz Zapasów Interwencyjnych; Fundusz Wsparcia Policji; Fundusz Wsparcia Straży Granicznej; Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej; Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego; Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców; Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszonych Zakładów Pracy; Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych.

Fundusze realizowały w 2018 r. zadania między innymi w zakresie: przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych, bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz bezpieczeństwa pojazdów i ich właścicieli, modernizacji jednostek organizacyjnych Policji i Straży Granicznej, udzielania pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych, rodzinom tych osób oraz osobom pokrzywdzonym, resocjalizacji osób pozbawionych wolności, modernizacji przywieszonych zakładów pracy.

Tabela 66. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z bezpieczeństwem i obronnością kraju w latach 2015–2018 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody	1.405,5	1.513,3	1.882,3	1.695,5	1.819,3	2.140,6	152,3	141,5	113,7	117,7
Koszty	782,1	1.227,0	1.118,0	2.084,2	2.157,4	1.383,0	176,8	112,7	123,7	64,1
Nadwyżka/deficyt ²	623,4	286,3	764,3	-388,7	-338,1	757,6	121,5	264,6	99,1	x
Stan funduszu na początek roku	413,3	1.036,7	1.323,0	1.437,1	1.860,4	2.087,3	505,0	201,3	157,8	112,2
Stan funduszu na koniec roku	1.036,7	1.323,0	2.087,3	1.048,4	1.522,4	2.844,8	274,4	215,0	136,3	186,9
Stan środków pieniężnych na koniec roku	891,2	1.167,7	1.800,5	820,2	1.290,1	2.655,7	298,0	227,4	147,5	205,8

¹ Dane według ustawy budżetowej na rok 2018 po jej nowelizacji.

² Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody tych funduszy w 2018 r. wyniosły 2.140,6 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem PFC wyniósł 0,7%. W porównaniu do planu po zmianach były one wyższe o 321,3 mln zł (o 17,7%) oraz wyższe o 258,3 mln zł (o 13,7 %) od wykonania w 2017 r. Koszty wyniosły 1.383,0 mln zł, co stanowi 0,5% kosztów ogółem poniesionych przez PFC. Były one niższe o 774,4 mln zł (o 35,9%) od kosztów planowanych oraz wyższe o 265 mln zł (o 23,7%) od kosztów poniesionych w 2017 r.

Najwyższa Izba kontroli objęła badaniem plany finansowe siedmiu z ośmiu funduszy zakwalifikowanych do wyżej wskazanej grupy²⁸⁵. Wykonanie w 2018 r. planów finansowych zbadanych funduszy Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, z wyjątkiem Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (Fundusz – CEPiK).

²⁸⁵ Badaniem nie objęto wykonania planu finansowego Funduszu Zapasów Interwencyjnych.

Wykonanie planu Funduszu – CEPIK Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie. Istotny wpływ na tę ocenę miała stwierdzona nieprawidłowość polegająca na niecelowym zleceniu Centralnemu Ośrodkowi Informatyki (dalej: COI) wykonania usługi stabilizacji systemu CEPIK 2.0, w efekcie czego poniesiono wydatek w kwocie 12.095,3 tys. zł. Ponadto Minister Cyfryzacji zawarł niekorzystne porozumienie o rozwiązaniu umowy na budowę systemu CEPIK 2.0, na mocy którego zrzucono się roszczeń z tytułu realizacji tej umowy, pomimo że wynagrodzenie, które otrzymał COI znacznie przewyższało postęp rzeczowych prac (w szczególności etapów IV-VI programu), co było niecelowe. Brak w porozumieniu takiego rozliczenia powoduje, że w nowej umowie COI będzie mógł domagać się zapłaty wynagrodzenia za realizację między innymi etapów IV-VI programu CEPIK 2.0., pomimo że dotychczas otrzymał wynagrodzenie znacznie przewyższające zaawansowanie zadań w programie. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, COI uzyskało już prawie całą kwotę wynagrodzenia za budowę systemu CEPIK 2.0 (94,6% kwoty 149.960,0 tys. zł brutto pierwotnego wynagrodzenia), podczas gdy całkowite zaawansowanie zadań w programie CEPIK 2.0. pozostawało na niższym poziomie.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- formalnym zleceniu i rozliczeniu przez Ministra Cyfryzacji prac związanych z dostosowaniem systemu CEPIK do RODO²⁸⁶ po ponad sześciu miesiącach od ich faktycznego wykonania, co było niezgodne z zasadami realizacji usług dodatkowych do zawartej umowy,
- niesporządzeniu wniosku o udzielenie zamówienia publicznego w dwóch zamówieniach o łącznej wartości 75.454,8 tys. zł, co było niezgodne z Regulaminem udzielania zamówień publicznych.

1.5. Fundusze związane z nauką, kulturą i kulturą fizyczną

Grupa funduszy realizujących zadania związane z nauką, kulturą i kulturą fizyczną obejmuje Fundusz Promocji Kultury, Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów oraz utworzony w 2018 r. Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków.

Celem działania powyższych funduszy było między innymi: rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych; dofinansowanie inwestycji sportowych; dofinansowanie zajęć sportowych dla uczniów; promowanie i wspieranie ogólnopolskich oraz międzynarodowych przedsięwzięć artystycznych oraz ochrona polskiego dziedzictwa narodowego, w tym ratowanie zniszczonych lub uszkodzonych zabytków.

Środki zgromadzone na koncie nowoutworzonego Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków w pierwszej kolejności mają być przeznaczone na ratowanie zniszczonych lub uszkodzonych zabytków w kraju, np. w wyniku powodzi lub pożarów. Przychodami tego funduszu są administracyjne kary pieniężne nakładane w wypadkach, które dotychczas stanowiły wykroczenia²⁸⁷.

²⁸⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Rozporządzenie Ogólne o Ochronie Danych Osobowych – RODO). Dz.Urz. UE L 119 z 27.04.2016, str. 1.

²⁸⁷ Przychodami Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków są kary pieniężne, o których mowa w art. 107a-107e ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2067, ze zm.).

Tabela 67. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z nauką, kulturą i kulturą fizyczną w latach 2015–2018 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody	988,1	1.015,2	959,2	1.149,0	1.061,6	1.034,3	104,7	101,9	107,8	97,4
Koszty	932,2	977,5	1.059,2	1.228,9	1.249,9	1.192,2	127,9	122,0	112,6	95,4
Nadwyżka/deficyt ²	55,9	37,7	-100,0	-79,9	-188,3	-157,9	x	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	542,3	598,3	636,0	506,2	527,2	536,0	98,8	89,6	84,3	101,7
Stan funduszu na koniec roku	598,3	636,0	536,0	426,2	338,8	378,1	63,2	59,5	70,5	111,6
Stan środków pieniężnych na koniec roku	594,2	629,0	525,4	420,6	333,2	365,8	61,6	58,2	69,6	109,8

¹ Dane według ustawy budżetowej na rok 2018 po jej nowelizacji.

² Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody tych funduszy w 2018 r. wyniosły 1.034,3mln zł, a ich udział w przychodach ogółem PFC wyniósł niespełna 0,4%. W porównaniu do planu po zmianach były one niższe o 27,3 mln zł (o 2,6%) oraz wyższe o 75,1 mln zł (7,8%) od wykonania w 2017 r. Koszty wyniosły 1.192,2 mln zł, co stanowi 0,4% kosztów ogółem poniesionych przez PFC. Były one niższe od planowanych o 57,7 mln zł (o 4,6%) od kosztów planowanych oraz wyższe o 133,0 mln zł (o 12,6%) od kosztów poniesionych w 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała wykonanie planów finansowych na 2018 r. trzech z czterech funduszy opisywanej grupy²⁸⁸, które oceniła pozytywnie.

1.6. Fundusze pozostałe

Do grupy pozostałych zalicza się sześć funduszy: Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości²⁸⁹, Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych, Fundusz Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego, Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Fundusz Niskoemisyjnego Transportu utworzony w lipcu 2018 r. oraz Fundusz Dróg Samorządowych utworzony w listopadzie 2018 r., który nie osiągnął przychodów w okresie objętym kontrolą.

Fundusze zakwalifikowane do grupy pozostałych realizowały zadania z różnych obszarów, między innymi związane z krajowym systemem informacji o terenie oraz ewidencją gruntów i budynków, nowymi metodami profilaktyki i rozwiązywania problemów wynikających z uzależnień od hazardu lub innych uzależnień behawioralnych, oraz zadań określonych w Narodowym Programie Zdrowia, wzmocnieniem potencjału organizacji pożytku publicznego. Zadaniem nowoutworzonego Fundu-

²⁸⁸ Badaniem nie objęto Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków.

²⁸⁹ Zgodnie z art. 43 § 1a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy fundusz może posługiwać się skrótem nazwy w brzmieniu „Fundusz Sprawiedliwości”.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH
ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

z Niskoemisyjnego Transportu jest finansowanie projektów związanych z rozwojem elektromobilności oraz transportem opartym na paliwach alternatywnych.

Tabela 68. Podstawowe dane finansowe dotyczące pozostałych funduszy w latach 2015–2018 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody, w tym	285,4	396,1	637,4	247,1	247,6	387,5	135,8	97,8	60,8	156,5
dotacje ²	161,4	29,5	270,8	-	-	-	x	x	x	x
Koszty	231,2	92,7	398,3	402,2	503,7	443,2	191,7	478,3	111,3	88,0
Nadwyżka/deficyt ³	54,2	303,5	239,1	-155,1	-256,1	-55,7	x	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	166,6	220,9	524,3	425,8	711,9	766,3	459,9	346,9	146,2	107,6
Stan funduszu na koniec roku	220,9	524,3	763,4	270,8	455,8	710,6	321,7	135,5	93,1	155,9
Stan środków pieniężnych na koniec roku	175,7	301,0	442,7	41,8	132,0	334,5	190,3	111,1	75,6	253,3

¹ Dane według ustawy budżetowej na rok 2018.

² Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

³ Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody tych funduszy w 2018 r. wyniosły 387,5 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem PFC wyniósł 0,1%. W porównaniu do planu po zmianach były one wyższe o 139,9 mln zł (o 56,5%) oraz niższe o 249,9 mln zł (o 39,2%) od wykonania w 2017 r. Istotny wzrost przychodów w porównaniu do 2017 r. dotyczył przede wszystkim Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości. Były one wyższe o 137,7 mln zł (o 73,3%) od planowanych oraz wyższe o 12,4 mln zł (o 3,9%) od wykonanych w 2017 r.

W 2018 r. kontrolą zostało objęte wykonanie planów finansowych czterech z sześciu funduszy z tej grupy²⁹⁰. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie planów finansowych dwóch funduszy: Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym oraz Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych, natomiast negatywnie oceniła wykonanie planu Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości. W przypadku Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, w związku z nierozpoczęciem wykonywania przez ten fundusz zadań ustawowych, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od wydania oceny wykonania planu finansowego tego funduszu.

Uzasadnieniem negatywnej oceny wykonania planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości była marginalizacja podstawowych celów Funduszu oraz przeznaczenie znacznej części jego przychodów na działania niezwiązane z pomocą pokrzywdzonym przestępstwem. Zatem nadal pozostaje aktualnym, wniosek Najwyższej Izby Kontroli sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa

²⁹⁰ Badaniem nie objęto wykonania planu finansowego Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego oraz Funduszu Niskoemisyjnego Transportu.

w 2017 r., dotyczący stworzenia spójnego i efektywnego modelu pomocy ofiarom przestępstw. Działania Ministra Sprawiedliwości dotyczące rozszerzenia kategorii zadań finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości oraz istotne zwiększenie liczby udzielonych dotacji (2.365 umów dotacji wobec 241 umów w 2017 r.) nie zostały powiązane z budową adekwatnych struktur organizacyjnych służących weryfikacji celowości i gospodarności wydatkowanych środków. Nie wdrożono jednolitych, pisemnych procedur oceny i rozpatrywania wniosków/ofert zgłaszanych w trybie pozakonkursowym o sfinansowanie zadań w trybie § 11 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości²⁹¹, ani nie prowadzono formalnej ewidencji takich wniosków. Dysponent Funduszu nie przekazał do publicznej wiadomości (na przykład poprzez ogłoszenie w Biuletynie informacji Publicznej, mediach, itp.) informacji o możliwości ubiegania się o sfinansowanie zadań w trybie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu Sprawiedliwości²⁹² oraz nie uzasadnił, jakie szczególne okoliczności spowodowały konieczność zawarcia w trybie pozakonkursowym dwóch umów dotacji objętych szczegółowym badaniem.

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny wykonania planu finansowego Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, gdyż fundusz ten nie rozpoczął wykonywania zadań ustawowych. W 2018 r., pomimo że na rachunku Funduszu zostały zgromadzone środki w kwocie ponad 69 mln zł, to z powodu braku odpowiednich przepisów wykonawczych nie realizowano zadań, dla których Fundusz został utworzony. Tym samym jego dysponent, tj. Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego²⁹³ nie zapewnił efektywnego wydatkowania tych środków. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przyczyną braku przepisów wykonawczych było zaniechanie przygotowania projektu rozporządzenia, o którym mowa w art. 88a ust. 7 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych²⁹⁴, równocześnie z projektem tej ustawy, a następnie opieszale działania nad przygotowaniem projektu tego rozporządzenia, podjęte dopiero po wejściu w życie przepisów zmieniających dysponenta Funduszu.

2. Państwowe osoby prawne

Państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 ust.1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, są jednostkami organizacyjnymi utworzonymi na mocy odrębnych ustaw do realizacji gospodarczych zadań państwa oraz pełnienia określonych funkcji publicznych. Prowadzą one samodzielną gospodarkę w zakresie określonym ustawowo i w tym celu zostają wyposażone w majątek stanowiący własność Skarbu Państwa. Podstawą ich gospodarki finansowej są plany finansowe obejmujące między innymi przychody z prowadzenia własnej działalności, których wielkość zależy od rodzaju świadczonych usług. Jednostki te mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa.

²⁹¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 683.

²⁹² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpanitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości (Dz.U. poz. 1760, ze zm.).

²⁹³ Do dnia 27 października 2017 r. dysponentem Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego był Prezes Rady Ministrów, a od 28 października 2017 r. Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego (Dz.U. 2018 r. poz. 1813).

²⁹⁴ Dz.U.2018 r. poz.165, ze zm.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH
ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

W załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na 2018 r. ujęto plany finansowe 57 państwowych osób prawnych, w tym 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, które są państwowymi osobami prawnymi od 2016 r.²⁹⁵ i 23 parków narodowych.

Oprócz 16 wyżej wymienionych jednostek doradztwa rolniczego status państwowej osoby prawnej w 2018 r. uzyskało także Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie odpowiedzialne za krajową gospodarkę wodną²⁹⁶.

W ustawie budżetowej na rok 2018 nie ujęto planów finansowych Krajowego Zasobu Nieruchomości, Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej, Polskiego Instytutu Ekonomicznego, Instytutu Europy Środkowej oraz Instytutu Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka, bowiem jednostki te zostały utworzone w okresie uniemożliwiającym ujęcie ich planów finansowych w tej ustawie.

Plany finansowe państwowych osób prawnych, ujęte w ustawie budżetowej, obejmowały przychody na łączną kwotę 9.639,4 mln zł oraz koszty w wysokości 9.852,2 mln zł.

Tabela 69. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Państwowe osoby prawne ogółem										
Przychody, w tym	8.273,6	8.028,2	8.418,1	9.639,4	10.154,6	9.936,7	120,1	123,8	118,0	97,9
dotacje	297,8	265,1	302,9	960,4	1.262,1	1.168,3	392,3	440,6	385,7	92,6
Koszty	7.410,1	7.049,9	7.021,9	9.852,2	10.247,4	8.649,1	116,7	122,7	123,2	84,4
Wynik finansowy brutto	863,5	978,3	1.396,2	-212,7	-93,1	1.287,6	149,1	131,6	92,2	x
Państwowe osoby prawne dotowane										
Przychody w tym	3.635,0	3.268,1	3.566,4	4.695,4	5.099,2	4.853,8	133,5	148,5	136,1	95,2
dotacje	297,8	265,1	302,9	960,4	1.262,1	1.168,3	392,3	440,6	385,7	92,6
Koszty	3.009,2	2.523,3	2.290,7	4.538,5	4.933,1	3.974,0	132,1	157,3	173,5	80,6
Wynik finansowy brutto	626,5	741,7	1.275,6	157,0	165,9	879,7	140,4	118,6	69,0	530,3
Państwowe osoby prawne niedotowane										
Przychody	4.638,3	4.760,1	4.851,7	4.944,0	5.055,4	5.082,9	109,6	106,8	104,8	100,5
Koszty	4.400,9	4.523,5	4.731,1	5.313,7	5.314,3	4.675,0	106,2	103,3	98,8	88,0
Wynik finansowy brutto	237,4	236,6	120,5	-369,7	-259,0	407,9	171,8	172,4	338,4	x

¹ Dane odpowiednio według ustawy budżetowej na rok 2018.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zestawienie wykonania planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2015–2018 przedstawia Aneks nr 7.

²⁹⁵ Na podstawie ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz.U. poz. 1176).

²⁹⁶ Art. 239 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo Wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.)

W 2018 r. przychody państwowych osób prawnych wyniosły 9.936,7 mln zł i w 88,2% pochodziły z prowadzenia własnej działalności statutowej. Przychody były o 1.518,4 mln zł (o 18,0%) wyższe od przychodów zrealizowanych w 2017 r., a niższe o 217,9 mln zł (o 2,1%) od planowanych. W kwocie zrealizowanych przychodów ogółem 73,7% (7.319,9 mln zł) stanowiły przychody trzech podmiotów, tj. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (PGW WP). Przychody kolejnych dwóch podmiotów, tj. Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (PAŻP) i Urzędu Dozoru Technicznego (UDT) zrealizowane w łącznej kwocie 1.506,4 mln zł stanowiły 15,2% ogółu przychodów. Oznacza to, że ponad 90% funkcjonujących w 2018 r. państwowych osób prawnych osiągnęło zaledwie 11,2 % przychodów (1.110,4 mln zł).

W 2018 r. 56 państwowych osób prawnych otrzymało dotacje w łącznej kwocie 1.168,3 mln zł, tj. o 865,4 mln zł (o 285,7%) więcej niż w 2017 r. Stanowiły one 11,8% przychodów ogółem państwowych osób prawnych (w 2017 r. 3,6%). Największe dotacje z budżetu państwa przeznaczono na działalność Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (657,9 mln zł) oraz 16 Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego (178,7 mln zł). Poza tym najwyższe dotacje otrzymały, podobnie jak rok wcześniej, 23 parki narodowe (88,5 mln zł), Polska Organizacja Turystyczna (50,2 mln zł) oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (48,9 mln zł). Wyżej wymienione 42 państwowe osoby prawne wykorzystały ponad 87,0% (1.024,2 mln zł) środków pochodzących z dotacji z budżetu państwa na realizację zadań statutowych.

Koszty państwowych osób prawnych wyniosły 8.649,1 mln zł i były o 16,7% (1.627,2 mln zł) wyższe niż w 2017 r. i jednocześnie niższe o 15,6% (1.598,3 mln zł) od planowanych. Ponad 73% ogółu poniesionych kosztów (6.333,5 mln zł) stanowiły koszty Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. W 2018 r. państwowe osoby prawne osiągnęły dodatni wynik finansowy w kwocie 1.287,6 mln zł, tj. niższy od wyniku z roku poprzedniego o 7,8%, lecz wyższy niż w latach 2015–2016 odpowiednio o 49,1% i 31,6%. Wynik ten pochodził głównie z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (48,4%), Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (20,8%) oraz Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (10,7%).

Dodatnie wyniki finansowe państwowych osób prawnych w ostatnich latach świadczą o poprawie zdolności samofinansowania działalności tych jednostek.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie planów finansowych dwóch z sześciu kontrolowanych państwowych osób prawnych. Dotyczyło to Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Rzecznika Finansowego. W przypadku Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji wydano ocenę opisową, a w Instytucie Zachodnim im. Zygmunta Wojciechowskiego, z uwagi na stwierdzone istotne nieprawidłowości wydano ocenę negatywną. Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny wykonania planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, ze względu na brak możliwości weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest państwową osobą prawną finansującą przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Dysponuje środkami

krajowymi, pochodzącymi przede wszystkim z wpływów z opłat i kar wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska²⁹⁷ i innych ustaw²⁹⁸ oraz środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, niepodlegającymi zwrotowi. NFOŚiGW pełni też rolę instytucji wdrażającej największe programy w dziedzinie ochrony środowiska, w tym współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej Programy Operacyjne Infrastruktura i Środowisko w perspektywie 2014-2020 (dalej: POIiŚ) oraz współfinansowane ze źródeł zagranicznych Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego

W 2018 r. NFOŚiGW finansował przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w ramach 27 programów priorytetowych pogrupowanych w czterech dziedzinach:

- *Ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi* (3 programy),
- *Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi* (4),
- *Ochrona atmosfery* (6),
- *Ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów* (1) oraz przedsięwzięcia w grupie projektów międzydziedzinowych (13).

NFOŚiGW w 2018 r. zrealizował przychody w kwocie 1.606,8 mln zł, tj. o 6,5% wyższej od planowanej w ustawie budżetowej. Wzrost przychodów w porównaniu do planu wynikał z nowych opłat i kar za korzystanie ze środowiska na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne oraz opłat zastępczych i kar realizowanych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne i ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Wpływy z wyżej wymienionych tytułów wyniosły 994,2 mln zł i łącznie z opłatami eksploatacyjnymi i koncesyjnymi w wysokości 277,1 mln zł, stanowiły główne źródła przychodów NFOŚiGW.

W porównaniu do 2017 r. przychody NFOŚiGW były o 255,9 mln zł niższe (o 13,7%), co wynikało głównie ze wzrostu liczby umorzonych świadectw efektywności energetycznej i zmniejszenia opłat zastępczych i kar wnoszonych do NFOŚiGW na podstawie ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej²⁹⁹.

W 2018 r. NFOŚiGW otrzymał dotacje celowe z budżetu państwa w kwocie 48,9 mln zł, co stanowiło 75,3% kwoty planowanej i 3,0% przychodów ogółem tej jednostki. Środki dotacji zostały wykorzystane przez NFOŚiGW głównie na dofinansowanie kosztów w ramach realizacji programu Pomoc Techniczna (dotyczy POIiŚ), kosztów zarządzania w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014–2021, funduszu współpracy dwustronnej, kosztów projektu Doradztwa Energetycznego oraz przekazane beneficjentom w ramach dofinansowania projektów.

W 2018 r. poniesiono koszty w kwocie 983,3 mln zł, tj. o 422,5 mln zł (o 30,1%) niższej od planowanej oraz wyższej o 149,7 mln zł (o 18,0%) w porównaniu do kosztów z 2017 r. Główną pozycję kosztów (79,9%) stanowiły koszty realizacji zadań w kwocie 786,1 mln zł, przekazanej w całości innym podmiotom w formie bezzwrotnej. Największe środki przeznaczono na dofinansowanie zadań w dziedzinie ekspertyz i prac naukowo-badawczych (305,7 mln zł), geologii i górnictwa (136,5 mln zł), ochrony klimatu i atmosfery (100,0 mln zł).

Koszty realizacji zadań były niższe o 413,9 mln zł (o 34,5%) od planowanych w ustawie budżetowej oraz wyższe o 144,6 mln zł (o 22,5%) od poniesionych w 2017 r.

²⁹⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

²⁹⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.); ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 755, ze zm.); ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2018 r. poz. 2389, ze zm.).

²⁹⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 545.

Niższa od planowanej realizacja kosztów wynikała głównie z niezrealizowania przedsięwzięć w ramach dwóch programów, z powodu:

- wycofania lub odrzucenia wniosków o dofinansowanie fazy wdrożeniowej programu *GEKON – Generator Koncepcji* oraz zbyt długiego okresu oceny raportów końcowych w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju; wydatkowano na ten cel 4,8% kwoty planowanej;
- niepodpisania umów o dofinansowanie programu *Geologia i Górnictwo*, w terminach umożliwiających rozliczenie poniesionych wydatków w 2018 r., w związku z długotrwałym procesem opiniowania wniosków o dofinansowanie. Na realizację tego programu wydatkowano 29,6% środków planowanych.

Istotną pozycją kosztów działalności NFOŚiGW były koszty poniesione między innymi na utrzymanie organów i Biura NFOŚiGW w wysokości 98,2 mln zł, stanowiące 10,0% kosztów ogółem. Koszty te były wyższe o 5,2 mln zł (5,6%) w porównaniu do 2017 r., co wynikało głównie ze wzrostu kosztów wynagrodzeń osobowych i bezosobowych o 2,7 mln zł (4,0%), w związku z zatrudnieniem 46 osób między innymi do obsługi projektów finansowanych ze środków dotacji przekazanych innym podmiotom.

Pozytywnym zjawiskiem jest zatrzymanie, utrzymującej się w latach 2014–2017 niekorzystnej tendencji wzrostu udziału kosztów funkcjonowania oraz spadku udziału kosztów realizacji zadań w kosztach ogółem NFOŚiGW. W 2018 r. nastąpił wyraźny wzrost udziału kosztów realizacji zadań w kosztach ogółem (o 2,9 punktów procentowych) przy spadku udziału kosztów funkcjonowania (o 1,2 punktów procentowych) w relacji do 2017 r.

Po raz pierwszy w okresie 2015–2018 nastąpiła też korzystna zmiana w strukturze wypłat NFOŚiGW, polegająca na zwiększeniu udziału finansowania pożyczkowego realizowanych zadań przy zmniejszeniu udziału finansowania bezzwrotnego. Na finansowanie pożyczkowe ochrony środowiska i gospodarki wodnej w 2018 r. wykorzystano 646,4 mln zł, tj. o 190,7 mln zł (o 41,8%) więcej niż w 2017 r., co wpłynęło na wzrost udziału tej formy finansowania o 3,6 punktów procentowych w stosunku do 2017 r. (z 41,5% do 45,1%). Należy jednak zauważyć, że jest to poziom nadal niewystarczający w świetle zakładanego w *Prognozie Płynności Finansowej na lata 2016–2020* w wysokości 53%.

W 2018 r., podobnie jak rok wcześniej, plan środków na finansowanie pożyczkowe (1.590 mln zł), został wykorzystany zaledwie w 40,7%. Było to związane z brakiem zainteresowania ofertą pożyczkową złożoną przez NFOŚiGW na realizację programów *Geologia i Edukacja Ekologiczna*.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła niezrealizowanie wniosków pokontrolnych z lat ubiegłych, dotyczących wyeliminowania nieefektywnych i nieadekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej w obszarach działalności NFOŚiGW. Ustalone mechanizmy kontroli nie pozwoliły na wyeliminowanie powtarzających się corocznie przypadków wydatkowania środków na zadania zakończone przed zawarciem umów o dofinansowanie czy też dokonywania zmian w umowach po zakończeniu realizacji przedsięwzięć. Na brak skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej wskazują także nieprawidłowości stwierdzone w 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na praktykę finansowania składek do organizacji międzynarodowych z rezerwy celowej przeznaczonej na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, co jest sprzeczne z celem utworzenia tej rezerwy.

W 2018 r. składki do organizacji międzynarodowych były finansowane ze środków NFOŚiGW na podstawie art. 16 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji

ustawy budżetowej na rok 2018³⁰⁰. Należy jednak podkreślić, że finansowanie składek ze środków NFOŚiGW, zgodnie z uzasadnieniem do ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016³⁰¹ miało dotyczyć wyłącznie 2016 r. Pomimo przyjętego wówczas założenia o konieczności wypracowania rozwiązań systemowych służących wprowadzeniu docelowego modelu finansowania tych składek, od kilku lat zobowiązania z tytułu członkostwa Polski w organizacjach międzynarodowych finansowane są z rezerwy celowej poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*.

Podobnie jak w roku poprzednim, Najwyższa Izba Kontroli dokonała oceny opisowej wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2018 r., z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości wskazujące na nieskuteczne funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej oraz brak realizacji wniosków pokontrolnych z lat ubiegłych.

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie jest państwową osobą prawną utworzoną 1 stycznia 2018 r. na podstawie art. 525 ust. 2 ustawy Prawo wodne, odpowiedzialną za krajową gospodarkę wodną. PGW WP zostało powołane w ramach reformy gospodarki wodnej przeprowadzonej na podstawie dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.³⁰² Do zadań PGW WP należy między innymi planowanie, prowadzenie i koordynowanie inwestycji z zakresu gospodarki wodnej, utrzymanie i eksploatacja urządzeń wodnych, kontrola gospodarowania wodami oraz zapewnienie ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałanie skutkom suszy.

Przychody PGW WP w pierwszym roku działalności zostały zrealizowane w kwocie 1.206,3 mln zł, tj. w 91,5% planu z ustawy budżetowej i 82,8% planu po zmianach. Przychody pochodziły głównie z dotacji z budżetu państwa w kwocie 657,9 mln zł (54,5%) oraz prowadzonej działalności statutowej w zakresie świadczenia usług w wysokości 416,7 mln zł (34,5%), wynikających z art. 255 ustawy Prawo wodne. Przychody z wymienionych wyżej tytułów stanowiły 89,0% przychodów PGW WP.

W 2018 r. koszty działalności PGW WP wyniosły 1.111,0 mln zł, tj. o 266,1 mln (o 19,3%) mniej niż założono w ustawie budżetowej oraz o 402,3 mln zł (o 26,6%) od planu po zmianach. Główną pozycję w kosztach ogółem (92,8%), stanowiły koszty funkcjonowania w kwocie 1.031,4 mln zł, tj. niższe o 20,5% od planowanych w ustawie budżetowej i o 27,8% od planu po zmianach. W strukturze kosztów funkcjonowania największy udział miały wynagrodzenia osobowe i bezosobowe (28%), usługi obce (26,3%) oraz amortyzacja (22,3%).

Koszty realizacji zadań PGW WP w kwocie 79,5 mln zł (7,2% kosztów ogółem), stanowiły w całości środki przekazane innym podmiotom.

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny wykonania planu finansowego PGW WP, ze względu na brak możliwości potwierdzenia wiarygodności danych ujętych w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PGW WP. Poza tym stwierdzone nieprawidłowości polegały na: nierzetelnym opracowaniu projektu planu finansowego i niepodjęciu działań w celu jego urealnienia, pomimo istniejących przesłanek w tym zakresie; braku nadzoru nad udzielaniem i realizacją zamówień publicznych, co miało wpływ na naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych

³⁰⁰ Dz.U. poz. 2371, ze zm.

³⁰¹ Dz.U. poz. 2199, ze zm.

³⁰² Dz. Urz. UE L 327 z 22 grudnia 2000, ze zm.

podczas prowadzenia postępowań przetargowych; wykorzystywaniu środków dotacji z budżetu państwa niezgodnie z przeznaczeniem i nieterminowym dokonywaniu zwrotów niewykorzystanych kwot dotacji; nieopracowaniu procedur kontroli finansowej, instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych i zarządzania płynnością finansową oraz nierzetelnym opracowaniu dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości.

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. Dysponuje on środkami finansowymi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), Funduszu Emerytur Pomostowych (FEP) oraz Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD). Za pośrednictwem FUS i FEP prowadzone są rozliczenia zbieranych składek i wypłacanych świadczeń. W FRD gromadzone są środki finansowe mające zwiększyć bezpieczeństwo wypłacalności świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego. Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzi też rozliczenia z budżetem państwa z tytułu dotacji dla FUS, świadczeń zleconych do wypłaty oraz realizuje zadania w zakresie polityki i pomocy społecznej.

W 2018 r. przychody Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wyniosły 4.506,8 mln zł, co stanowiło 100% planu i 104,8% przychodów osiągniętych w 2017 r. Najwyższą pozycją przychodów (82,2%) był odpis z Funduszu Ubezpieczeń na działalność Zakładu w kwocie 3.705,5 mln zł, zgodnej z ustawą budżetową i wyższej o 98,0 mln zł niż w 2017 r. Przychody związane z obsługą świadczeń zleconych Zakładowi wyniosły 260,5 mln zł (96,3% planu) i stanowiły 5,8% przychodów ogółem. (w 2017 r. – 10,8%). Przychody uzyskane z dwóch wymienionych wyżej źródeł stanowiły 88,0% przychodów ogółem (w 2017 r. – 94,7%).

Na koniec 2018 r. należności z tytułu składek³⁰³ z odsetkami wyniosły 50.630,7 mln zł, tj. więcej niż w 2017 r. o 4,6%, w tym należne składki z tytułu ubezpieczeń społecznych stanowiły 71,4% (36.172,8 mln zł).

W 2018 r. Zakład podejmował działania w celu wyegzekwowania należnych składek i opłat egzekucyjnych w kwocie 18.198,9 mln zł (35,9%). Działania te polegały między innymi na skierowaniu do egzekucji 3.355,6 tys. tytułów wykonawczych na kwotę 6.383,3 mln zł, tj. o 12,8% wyższą niż w 2017 r. Podejmowano także inne przewidziane prawem działania, przykładowo w zakresie egzekucji z nieruchomości w trybie egzekucji sądowej (97,8 mln zł) czy też egzekucji administracyjnej przenoszącej odpowiedzialność za zadłużenie płatników składek na osoby trzecie (378,3 mln zł).

Koszty działalności bieżącej Zakładu wyniosły 4.239,2 mln zł, co stanowiło 87,4% planu. W porównaniu do 2017 r. koszty zmniejszyły się o 62,9 mln zł (o 1,5%). Największy udział w kosztach funkcjonowania ZUS miały wynagrodzenia (58,3%).

W 2018 r. odnotowano 46 tys. nowo ujawnionych nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych na kwotę 136,0 mln zł, tj. o 3,1% (1,4 tys. nadpłat) więcej niż w 2017 r. Do głównych przyczyn nie należenie pobranych świadczeń zaliczono osiąganie przychodów powodujących zawieszenie lub zmniejszenie świadczeń (48% przypadków), zbyt późne zawiadomienie ZUS o zgonie świadczeniobiorcy i dalsze pobieranie świadczeń przez członków rodziny (30% przypadków) oraz wprowadzenie w błąd organu rentowego i przedkładanie nieprawdziwych dokumentów (2,5% przypadków). Zakład

³⁰³ Składki na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych, składki na ubezpieczenia zdrowotne.

podejmował działania w celu ograniczenia nadpłat świadczeń polegające między innymi na prowadzeniu kontroli wypłaty świadczeń przysługujących emerytom i rencistom osiągającym przychody z pracy zarobkowej, zwiększaniu liczby kontroli uprawnień do rent rodzinnych oraz prowadzeniu szkoleń dla płatników składek. Podejmowane przez ZUS działania nie przyniosły jednak istotnej poprawy w omawianym zakresie.

W 2018 r. wypłacono 8,1 tys. wyrównań do wysokości świadczeń emerytalno-rentowych na kwotę 50,8 mln zł. W porównaniu do 2017 r. liczba wypłat z tego tytułu wzrosła o 3,7 tys. (o 83,6%) na kwotę 9,2 mln zł (o 21,9%). W ogólnej kwocie wypłaconych wyrównań 4.208 na kwotę 14,5 mln zł spowodowane było błędem pracowników ZUS (w 2017 r. odpowiednio 1.471 na kwotę 7,3 mln zł).

W okresie objętym kontrolą ZUS dokonał 31,3 tys. wypłat odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń na kwotę 4,0 mln zł, tj. więcej niż w 2017 r. o 4,3 tys. wypłat (o 16%). Jednocześnie obniżeniu uległa kwota wypłaconych odsetek o 14,4%. Głównymi przyczynami wypłat odsetek były opóźnienia w ustalaniu prawa do emerytur i rent i wypłatach świadczeń (62% przypadków na kwotę 678 tys. zł), błędne ustalenie wysokości świadczeń (14% przypadków na kwotę 720 tys. zł) oraz spiętrzenie pracy w oddziałach ZUS spowodowane wzmożonym wpływem wniosków po obniżeniu wieku emerytalnego.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie w 2018 r. planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Pozostałe kontrolowane państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła również kontrolę wykonania planu finansowego w 2018 r. Rzecznika Finansowego, Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji oraz Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego.

Wykonanie planu finansowego Rzecznika Finansowego Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, stwierdzając, że Rzecznik Finansowy prawidłowo realizował zadania związane z ochroną klientów rynku finansowego.

W przypadku wykonania planu finansowego Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, Najwyższa Izba Kontroli wydała ocenę opisową ze względu na stwierdzone nieprawidłowości, polegające między innymi na naruszeniu zasad udzielania zamówień publicznych dotyczących wyboru ekspertów zewnętrznych.

Natomiast wykonanie planu finansowego Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego, Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie. W Instytucie stwierdzono istotne nieprawidłowości polegające na nieprawidłowym ustalaniu i egzekwowaniu należności z tytułu najmu pomieszczeń biurowych oraz wydatkowaniu środków publicznych z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i procedur wewnętrznych. Nieprawidłowości dotyczyły również zasad rachunkowości oraz sprawozdawczości.

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 realiza-

cji zadań państwowych. Realizują one 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. Ujęte w ustawie budżetowej na 2018 r. plany finansowe agencji wykonawczych obejmowały przychody na kwotę 7.966,4 mln zł, w tym dotacje z budżetu państwa 5.623,9 mln zł oraz koszty ogółem w wysokości 7.903,4 mln zł. Ustawa budżetowa nie obejmowała planu finansowego agencji wykonawczej powołanej ustawą z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego³⁰⁴.

Tabela 70. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Agencje wykonawcze ogółem										
Przychody, w tym	12.095,5	8.392,1	8.459,4	7.966,4	10.248,3	8.836,4	73,1	105,3	104,5	86,2
dotacje	6.953,8	5.491,9	5.749,5	5.623,9	7.864,9	6.451,7	92,8	117,5	112,2	82,0
Koszty	9.589,0	7.690,5	7.734,8	7.903,4	10.149,1	8.513,1	88,8	110,7	110,1	83,9
Wynik finansowy netto	873,0	-574,5	-125,3	-68,0	-261,4	-456,6	x	x	x	x
Agencje wykonawcze – dotowane										
Przychody, w tym	8.415,2	6.696,4	7.212,5	6.927,4	9.191,4	7.664,4	91,1	114,5	106,3	83,4
dotacje	6.953,8	5.491,9	5.749,5	5.623,9	7.864,9	6.451,7	92,8	117,5	112,2	82,0
Koszty	7.739,1	6.465,1	6.752,7	6.842,0	9.069,8	7.507,5	97,0	116,1	111,2	82,8
Wynik finansowy netto	545,4	137,0	366,6	40,2	85,1	94,5	17,3	69,0	25,8	111,0
Agencja wykonawcza – niedotowana ²										
Przychody	3.680,3	1.695,7	1.246,9	1.039,0	1.056,9	1.172,0	31,8	69,1	94,0	110,9
Koszty	1.849,9	1.225,4	982,0	1.061,4	1.079,3	1.005,5	54,4	82,1	102,4	93,2
Wynik finansowy netto	327,6	-711,5	-492,0	-108,2	-346,6	-551,1	x	x	x	x

¹ Dane według ustawy budżetowej na rok 2018.

² Dane za 2018 r. dotyczą wyłącznie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którego gospodarkę finansową prowadzi odrębnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Za okres 2015–2017 r. dane dotyczą również zniesionej Agencji Nieruchomości Rolnych, która nie była dotowana z budżetu państwa.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zestawienie wykonania planów finansowych wszystkich agencji wykonawczych w latach 2015–2018 przedstawiono w aneksie nr 8.

W 2018 r. agencje wykonawcze osiągnęły przychody w kwocie 8.836,4 mln zł. Były one wyższe od ujętych w ustawie budżetowej o 870,0 mln zł (o 10,9%) oraz niższe od planu po zmianach o 1.411,9 mln zł (o 13,8%). W porównaniu do wykonania w 2017 r. były wyższe o 377,0 mln zł (o 4,5%).

Udział dotacji z budżetu państwa w przychodach agencji wynosił 73% i był o 5 punktów procentowych wyższy niż w 2017 r. W 2018 r. wszystkie agencje były dotowane. Nie dotowany był jedynie wyodrębniony finansowo Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, zarządzany przez Krajowy

³⁰⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1813.

Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Łącznie agencje otrzymały dotacje w kwocie 6.451,7 mln zł, tj. wyższej o 702,2 mln zł (o 12,2%) od dotacji otrzymanych w 2017 r.

Koszty agencji wynosiły 8.513,1 mln zł i były wyższe o 609,7 mln zł (o 7,7%) od kosztów ujętych w ustawie budżetowej oraz niższe o 1.636,0 mln zł (o 16,1%) od planu po zmianach. W porównaniu do kosztów poniesionych w 2017 r. były wyższe o 778,3 mln zł (o 10,1%).

Z wyłączeniem wyodrębnionego finansowo Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, agencje wykonawcze osiągnęły w 2018 r. zysk netto w łącznej kwocie 94,5 mln zł. Był on wyższy od zysku zaplanowanego w ustawie budżetowej jak i w planie po zmianach odpowiednio o 54,3 mln zł i 9,4 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie planów finansowych czterech z pięciu kontrolowanych agencji wykonawczych. Ocena ta dotyczyła Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Agencji Rezerw Materiałowych oraz Agencji Mienia Wojskowego. Oceny wykonania planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej dokonano w formie opisowej.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Głównym zadaniem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) jest dokonywanie płatności z udziałem funduszy Unii Europejskiej, przeznaczonych na wspólną politykę rolną i rybacką oraz świadczenie pomocy finansowej na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich wynikającej z planu finansowego, stanowiącego załącznik do ustawy budżetowej.

W 2018 r. Agencja realizowała płatności dotyczące programów współfinansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej jako akredytowana agencja płatnicza w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (dalej: EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: EFRROW). Agencja była w 2018 r. również instytucją pośredniczącą Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, instytucją pośredniczącą w zakresie priorytetów 1–3, 5–6³⁰⁵ oraz pomocy technicznej i agencją płatniczą Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze (dalej: PO Ryby) 2014–2020.

W 2018 r. Agencja prowadziła rejestr oznakowanych zwierząt gospodarskich (System IRZ), ewidencję producentów pełniącą rolę referencyjnego rejestru beneficjentów oraz system identyfikacji działek rolnych (LPIS) i danych przestrzennych GIS.

Ponadto Agencja realizowała zadania w ramach pomocy krajowej dotyczące między innymi dofinansowania transportu i unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarskich, finansowania zalesiania gruntów rolnych, refundacji wydatków poniesionych przez producentów świń na dostosowanie gospodarstw do wymogów utrzymywania świń (bioasekuracja), pomocy finansowej dla producentów świń na wyrównanie kwoty dochodu w związku ze zwalczaniem afrykańskiego pomoru świń (dalej: ASF), pomocy dla producentów rolnych, którzy ponieśli szkody w wyniku suszy lub powodzi, pomocy w formie nieoprocentowanych pożyczek na sfinansowanie zobowiązań cywilnoprawnych dla producentów świń, którzy utrzymywali świnie na obszarach ASF, preferencyjnego kredytowania rolnictwa, a także pomocy finansowej dla kół gospodyń wiejskich.

³⁰⁵ Priorytet 1. Promowanie rybołówstwa zrównoważonego środowiskowo, innowacyjnego, konkurencyjnego i opartego na wiedzy, Priorytet 2. Wspieranie zrównoważonej środowiskowo, innowacyjnej, zasobooszczędnej, konkurencyjnej akwakultury, opartej na wiedzy, Priorytet 3. Wspieranie wdrażania WPR, Priorytet 5. Zatrudnienie i spójność terytorialna na obszarach rybackich, Priorytet 6. Zintegrowana polityka morską.

Na realizację programów finansowanych lub współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej wydatkowano w 2018 r. środki, które nie były ujęte w planie finansowym Agencji w łącznej kwocie 22.881,3 mln zł (tj. o 4.240,2 mln zł więcej niż w 2017 r. – 22,7%), z tego 3.070,1 mln zł (13,4% ogółu wydatków) ze środków budżetu państwa i 19.811,2 mln zł z budżetu środków europejskich.

Roczny plan finansowy ARiMR, określony w tabeli 6. załącznika nr 11 do ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r., obejmował koszty funkcjonowania Agencji oraz koszty związane z instrumentami pomocy krajowej³⁰⁶.

W planie finansowym Agencji po zmianach ujęto przychody w kwocie 4.104,9 mln zł. Zrealizowane przychody wyniosły 3.099,8 mln zł i były niższe o 24,5% od planu po zmianach i o 64,1% wyższe w porównaniu do przychodów wykonanych w 2017 r. (1.889,2 mln zł).

Niepełne wykonanie planu przychodów wynikało głównie z braku możliwości wydatkowania środków pochodzących z dotacji celowej udzielonej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na wypłatę pomocy finansowej w ramach pięciu zadań z zakresu działalności statutowej. Zadania te nie mogły być zrealizowane z powodu wykorzystania z dniem 7 listopada 2018 r.³⁰⁷ krajowego limitu pomocy *de minimis* w rolnictwie.

W związku z powyższym ARiMR zgłosiła do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydatki w łącznej kwocie 166,0 mln zł, które zostały ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego³⁰⁸. Do ujęcia w tym rozporządzeniu ARiMR zgłosiła również kwotę 81,0 mln zł w związku z brakiem możliwości wypłaty w 2018 r. (ze względu na termin zakończenia naboru wniosków) środków na udzielenie pomocy finansowej dla kół gospodyń wiejskich.

Ponadto ARiMR nie miała możliwości wydatkowania w 2018 r. kwoty 715,5 mln zł przyznanej decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 grudnia 2018 r. zwiększającą kwotę dotacji celowej o tę kwotę, z przeznaczeniem na realizację pomocy dla gospodarstw rolnych, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem w roku 2018 suszy lub powodzi. W art. 29c ust. 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018, zmienionej ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018, wskazano, że środki te mogą być wykorzystane do dnia 31 marca 2019 r. w formie dotacji celowej.

Dotacje otrzymane z budżetu państwa w kwocie 2.968,6 mln zł stanowiły 95,8% zrealizowanych przychodów ogółem, umożliwiły realizację zadań wskazanych w zakresach rzeczowych umów na dotacje celowe, a także zadań związanych z funkcjonowaniem ARiMR i finansowanych z dotacji podmiotowej. W 2018 r. poziom finansowania dotacjami był wyższy o 2,2% niż w 2017 r.

Wyższe o 64,1% przychody ogółem w porównaniu do 2017 r. wynikały m.in. z uruchomienia nowych mechanizmów pomocowych w ramach pomocy krajowej oraz zwiększenia środków na koszty funkcjonowania Agencji (w tym funduszu wynagrodzeń) wobec przejścia przez ARiMR z dniem

³⁰⁶ Plan finansowy ARiMR stanowiący załącznik do ustawy budżetowej na 2018 r. składa się z dwóch podstawowych części: A sporządzanej w układzie memoriałowym, gdzie prezentowane są przychody, koszty i wynik finansowy oraz z części B, która ma charakter kasowy i dotyczy dochodów i wydatków ARiMR. Zgodnie z zasadą memoriału, przychód nie jest jednoznaczny z wpływem środków pieniężnych (dochodem), a koszt nie musi oznaczać poniesienia wydatku w danym momencie.

³⁰⁷ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawie wysokości wykorzystanego krajowego limitu skumulowanej kwoty pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (M.P. poz. 1105).

³⁰⁸ Dz.U. poz. 2346.

1 września 2017 r. części zadań uprzednio realizowanych przez zniesioną z dniem 31 sierpnia 2017 r. Agencję Rynku Rolnego i związanego z tym wzrostu zatrudnienia.

W 2018 r. poniesione przez Agencję koszty ogółem wyniosły 3.115,5 mln zł i były niższe o 1.010,9 mln zł (tj. o 24,5%) od kwoty ujętej w planie po zmianach wynoszącej 4.126,4 mln zł. W porównaniu do 2017 r. (1.901,3 mln zł) koszty były wyższe o 1.214,2 mln zł (tj. o 63,9%). W strukturze zrealizowanych kosztów udział miały: koszty funkcjonowania Agencji (39,7%), koszty realizacji zadań ustawowych (60,1%) oraz pozostałe koszty (0,2%).

Koszty realizacji zadań ustawowych w 2018 r. wyniosły 1.873,7 mln zł, tj. 65,5% kwoty ujętej w planie po zmianach (2.860,9 mln zł) i były wyższe o 1.083,7 mln zł (tj. o 137,2%) od poniesionych w 2017 r. (790,0 mln zł), co spowodowane było m.in. realizacją w 2018 r. nowych form pomocy finansowej (w tym zadań przejętych od zniesionej ARR) oraz realizacją refundacji wydatków poniesionych przez producentów świń na dostosowanie gospodarstw do wymogów utrzymywania świń (bioasekuracja) na nowych zasadach, które rozszerzyły obszar realizacji programu na cały kraj oraz zwiększyły w 2018 roku poziom dofinansowania poniesionych przez producentów rolnych kosztów z 50% w 2017 r. do 75% w 2018 r.

Agencja w 2018 r. zrealizowała nowe formy pomocy finansowej w kwocie 1.505,0 mln zł, w tym:

- dopłaty krajowe do materiału siewnego (wyplacane od stycznia 2018 r. przez ARiMR, wcześniej przez Agencję Rynku Rolnego, a następnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa),
- pomoc finansowa dla kół gospodyń wiejskich,
- pomoc finansowa dla producentów świń na wyrównanie kwoty dochodu w związku ze zwalczaniem ASF,
- pomoc dla producenta rolnego, w którego gospodarstwie rolnym powstały szkody w uprawach rolnych w 2018 r. w wyniku suszy lub powodzi,
- pomoc finansowa dla podatnika podatku rolnego, który w 2018 roku prowadził chów lub hodowlę ryb słodkowodnych w stawach rybnych położonych na obszarze gmin, w których w 2018 r. wystąpiła susza lub powódź.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2018 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

Powołany z dniem 1 września 2017 r., KOWR – stosownie do art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa³⁰⁹ – wstąpił w ogół praw i obowiązków zniesionych Agencji Rynku Rolnego (dalej: ARR) i Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej: ANR), z wyjątkiem praw i obowiązków określonych w art. 46 ust. 3 ww. ustawy, w które wstąpiła Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

W 2018 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa³¹⁰ realizował zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich. Do zadań tych należały:

³⁰⁹ Dz.U. poz. 624, ze zm.

³¹⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 1154.

- gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej Zasób WRSP lub Zasób), kształtowanie ustroju rolnego, wsparcie działań innowacyjnych i rozwojowych w sektorze rolno-spożywczym, prowadzenie działań mających na celu promowanie produktów rolnych i żywnościowych;
- realizacja zadań wspólnej polityki rolnej delegowanych³¹¹ z ARiMR, w ramach których KOWR prowadził m.in. postępowania w sprawach o przyznanie pomocy i przeprowadzał kontrole;
- administrowanie dziewięcioma funduszami promocji produktów rolno-spożywczych;
- zadania powierzone przez inne podmioty w ramach: Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020³¹², Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020.

W 2018 r. KOWR wydatkował środki w łącznej kwocie 393,1 mln zł pochodzące z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, które nie były objęte planem finansowym KOWR na 2018 r. Były to środki przeznaczone na współfinansowanie i finansowanie projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020.

Plan finansowy KOWR stanowił załącznik 11 (tabela 7) do ustawy budżetowej na rok 2018.

W planie finansowym KOWR po zmianach ujęto przychody w kwocie 364,5 mln zł. Zrealizowane w 2018 r. przychody ogółem stanowiły kwotę 336,3 mln zł i były niższe o 28,2 mln zł (tj. o 7,7%) od kwoty ujętej w planie po zmianach. Niepełne wykonanie przychodów związane było między innymi z niższym zapotrzebowaniem na dotację podmiotową przeznaczoną na funkcjonowanie KOWR oraz na dotacje celowe na finansowanie działalności informacyjno-promocyjnej oraz wspieranie rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą (dalej zadania krajowe).

Przychody z tytułu dotacji z budżetu państwa zostały zrealizowane w wysokości 78,0 mln zł i stanowiły 23,4% przychodów ogółem KOWR oraz były one niższe o 30,5% od kwoty ujętej w planie po zmianach (112,3 mln zł).

Poniesione przez KOWR w 2018 r. koszty ogółem zrealizowano w wysokości 311,1 mln zł i były niższe o 46,1 mln zł (tj. o 12,9%) od kwoty ujętej w planie po zmianach (357,2 mln zł). Koszty Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa obejmowały: koszty realizacji zadań (tj. 4,4% kosztów ogółem), koszty funkcjonowania (tj. 94,4% kosztów ogółem) oraz pozostałe koszty (tj. 1,2% kosztów ogółem).

Koszty funkcjonowania KOWR wynoszące w 2018 r. 293,9 mln zł były o 39,2 mln zł (tj. o 11,8%) niższe od kwoty ujętej w planie po zmianach (333,1 mln zł).

W 2018 r. KOWR realizował dwa zadania finansowane z dotacji celowych z budżetu państwa częścią *Rozwój wsi*. W 2018 r. kwota 15,0 mln zł została wydatkowana z przeznaczeniem na wspieranie rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą i na działania w zakresie promocji produktów rolnych i rolno-spożywczych.

Ponadto w 2018 r. KOWR realizował sześć mechanizmów WPR, jako zadania delegowane z ARiMR, między innymi: „Program dla szkół”, „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych”, „Wsparcie rynku produktów pszczelich” i „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych”.

³¹¹ Zadania delegowane na podstawie art. 6 ust.2 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 2137, ze zm.) i realizowane w oparciu o odrębnie zawarte umowy.

³¹² System instytucjonalny Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020 określały przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.).

W związku z wykonywaniem przez KOWR powyższych zadań delegowanych, w 2018 r. wystawiono dla ARiMR dokumenty płatnicze na łączną kwotę 343,4 mln zł, z tego 179,5 mln zł z budżetu środków europejskich i 163,8 mln zł z budżetu państwa.

KOWR dysponował Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasób WRSP) oraz prowadził jego gospodarkę finansową odrębnie od własnej gospodarki finansowej. W 2018 r. przychody ogółem Zasobu WRSP zostały zrealizowane w wysokości 1.172,0 mln zł i były wyższe o 10,9% (tj. o 115,1 mln zł) od kwot ujętych w planie po zmianach i stanowiły 113,9% przychodów uzyskanych w 2017 r. (1.029,2 mln zł). Natomiast koszty ogółem poniesiono w wysokości 1.005,5 mln zł i stanowiły one 93,2% kwoty planu po zmianach (1.079,3 mln zł) oraz 124,9% kosztów poniesionych w 2017 r. (804,8 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2018 r. planu finansowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz planu finansowego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a także realizację zadań finansowanych z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej.

Pozostałe kontrolowane agencje wykonawcze

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli dokonała również oceny wykonania planów finansowych Polskiej Agencji Kosmicznej, Agencji Rezerw Materiałowych i Agencji Mienia Wojskowego.

W Polskiej Agencji Kosmicznej (dalej: PAK) stwierdzono nieprawidłowości polegające na dokonaniu wydatku dotacji podmiotowej za dostawę zrealizowaną w 2019 r., wskutek czego do końca 2018 r. nie zostały spełnione wszystkie przesłanki wykorzystania tej dotacji, o których mowa w art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Ponadto były Prezes agencji powierzył wykonywanie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej w okresie od 31 października do 31 grudnia 2018 r. osobie niebędącej pracownikiem PAK, czym naruszył przepisy art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W agencji wykazano nierzetelne dane w sprawozdaniach Rb-35 i Rb-40, a także przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań z operacji finansowych nie we wszystkich przypadkach dokonano trwałych zapisów księgowych. Charakter i skala stwierdzonych nieprawidłowości uzasadniała wydanie przez Najwyższą Izbę Kontroli oceny opisowej wykonania planu Polskiej Agencji Kosmicznej.

Wykonanie planów finansowych za 2018 r. Agencji Rezerw Materiałowych i Agencji Mienia Wojskowego, Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na występujące w Agencji Mienia Wojskowego wysokie ryzyko, związane z przyjętą przez oddziały regionalne zasadą opłacania podatku od nieruchomości według obniżonych stawek od podatku od nieruchomości w zakresie gruntów, budynków i budowli, które nie są realnie wykorzystywane do działalności gospodarczej. Taki sposób wyliczenia zobowiązania podatkowego kwestionowany był przez część gminnych organów podatkowych oraz sądy administracyjne, które wskazywały, że Agencja winna opłacać podatek według wyższych stawek przewidzianych dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Różnica między deklarowaną wartością zobowiązania podatkowego od nieruchomości za 2018 r., a szacowaną wartością według wyższych stawek podatku wynosi 23,9 mln zł. Organy podatkowe mogą wystąpić o wyrównanie tej różnicy za 5 lat wstecz, co wyniosłoby 119,3 mln zł kwoty zobowiązania podatkowego dodatkowo powiększonej o odsetki za lata ubiegłe.

W związku z opisaną sytuacją Agencja złożyła do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną, która jeszcze nie została rozpatrzona, kwestionując podstawę prawną rozstrzygnięć organów podatkowych, samorządowych kolegiów odwoławczych oraz sądów administracyjnych. Agencja 14 września 2018 r. złożyła także do Ministerstwa Obrony Narodowej wnioski o wyrażenie zgody na prowadzenie prac nad projektem ustawy zmieniającej ustawę o Agencji oraz niektórych innych ustaw, w tym między innymi ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Proponowana zmiana w zakresie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych umożliwiłaby Agencji dostosowanie stawek podatkowych do faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości.

4. Instytucje gospodarki budżetowej

Instytucje gospodarki budżetowej (IGB) to jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną, utworzone w celu realizacji zadań publicznych. Zadania te wykonują odpłatnie pokrywając koszty prowadzonej działalności z uzyskiwanych przychodów. Mogą także otrzymywać dotacje z budżetu, jeśli tak stanowią odrębne ustawy. Prawo tworzenia IGB 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. Zasadniczą część ich działalności dotyczy wykonywania zadań na rzecz organów założycielskich.

Podstawą gospodarki finansowej 14 funkcjonujących w 2018 r. IGB były plany finansowe ujęte w załączniku nr 12 do ustawy budżetowej na rok 2018, spośród których pięć realizowało zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych. W dniu 9 marca 2018 r. Minister Sprawiedliwości wydał zarządzenie w sprawie połączenia Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA, Bałtyckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej BALTICA, Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej POMERANIA, Podkarpackiej Instytucji Gospodarki Budżetowej CARPATIA i Zachodniej Instytucji Gospodarki Budżetowej PIAST³¹³. Połączenie nastąpiło poprzez włączenie do Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA, pozostałych instytucji wymienionych w zarządzeniu. Zgodnie z § 9 ust. 2 zarządzenia połączenie tych instytucji nastąpiło do dnia 31 grudnia 2018 r.

Tabela 71. Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Instytucje gospodarki budżetowej ogółem										
Przychody, w tym	864,2	808,7	927,1	975,1	1.048,5	1.073,5	124,2	132,7	115,8	102,4
dotacja	129,7	112,9	105,4	152,0	151,9	151,8	117,0	134,5	144,1	100,0
Koszty	870,3	814,8	913,7	985,8	1.053,2	1.050,9	120,7	129,0	115,0	99,8
Wynik finansowy netto	-9,8	-9,2	5,2	-11,9	-6,2	13,1	x	x	250,1	x

³¹³ Dz. Urz. Min. Spr. poz.143, ze zm.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH
ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Instytucje realizujące zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych ogółem										
Przychody, w tym	306,9	308,5	346,7	339,7	382,6	411,6	134,1	133,4	118,7	107,6
dotacja	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x	x
Koszty	300,1	300,2	337,4	336,7	379,6	413,6	137,8	137,8	122,6	109,0
Wynik finansowy netto	5,1	6,6	7,8	2,4	2,4	-4,5	x	x	x	x
Pozostałe instytucje gospodarki budżetowej ogółem										
Przychody, w tym	557,3	500,2	580,3	635,4	666,0	661,9	118,8	132,3	114,0	99,4
dotacja	129,7	112,9	105,4	152,0	151,9	151,8	117,0	134,5	144,2	100,0
Koszty	570,2	514,6	576,4	649,1	673,7	637,2	111,8	123,8	110,6	94,6
Wynik finansowy netto	-14,9	-15,8	-2,6	-14,3	-8,6	17,6	x	x	x	x

¹ Dane według ustawy budżetowej na rok 2018.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W latach 2015–2018 przychody instytucji gospodarki budżetowej systematycznie wzrastały, a w 2018 r. były najwyższe. Wyniosły one 1.073,5 mln zł i były wyższe o 25,0 mln zł (o 2,4%) od planowanych i wyższe o 146,4 mln zł (o 15,8%) w porównaniu do przychodów osiągniętych w 2017 r. W tym samym okresie, do 2017 r. kwota dotacji udzielonych tym instytucjom zmniejszała się, natomiast w 2018 r. wzrosła. Wyniosła 151,8 mln zł i była wyższa od dotacji udzielonych w 2017 r. o 46,4 mln zł (o 44,1%). Wzrost ten dotyczył głównie dotacji udzielonych Zakładowi Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, któremu w 2018 r. udzielono dotacji w wysokości 127,6 mln zł wobec kwoty 82,0 mln zł dotacji udzielonej w 2017 r. W 2018 r. dotacje z budżetu państwa przekazane instytucjom gospodarki budżetowej stanowiły 14,1% przychodów IGB (w 2017 r. – 11,4%, w 2016 r. – 14%, a w 2015 – 15%).

W 2018 r. koszty IGB wyniosły 1.050,9 mln zł i były o 15,0% wyższe niż w 2017 r., co przy wyższej dynamice wzrostu przychodów (15,8%) pozwoliło na wygosparowanie zysku netto w łącznej kwocie 13,1 mln zł. Zysk ten był wyższy od zysku z 2017 r. o 7,9 mln zł oraz wyników z 2016 i 2015 roku, które w latach tych stanowiły stratę, odpowiednio 9,2 mln zł i 9,8 mln zł.

Zwiększenie wyniku finansowego netto odnotowano przede wszystkim w Centralnym Ośrodku Informatyki, gdzie zysk netto w 2018 r. wyniósł 16,9 mln zł, wobec zysku osiągniętego w 2017 r. w kwocie 0,9 mln zł. Ponadto w Centralnym Ośrodku Sportu nastąpiło zmniejszenie straty netto w stosunku do strat ponoszonych w latach ubiegłych. W 2018 r. instytucja ta poniosła stratę w kwocie 4,3 mln zł, podczas gdy w latach 2015-2017 corocznie ponosiła stratę między 8,0 a 8,2 mln zł. Natomiast widoczne pogorszenie efektywności działania w 2018 r. nastąpiło w instytucjach realizujących zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych. W 2018 r. instytucje te poniosły łączną stratę w wysokości 4,5 mln zł, podczas gdy w latach 2015–2017 w instytucjach tych wzrastał zysk netto z 5,1 mln zł w 2015 r. do 7,8 mln zł w 2017 r.

VIII. OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

- **Sporządzone przez Radę Ministrów sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2018 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 90,8% kontrolowanych dysponentów trzeciego stopnia.**
- **Pozytywną opinię o księgach rachunkowych Najwyższa Izba Kontroli wydała u 16 z 20 kontrolowanych w tym zakresie dysponentów środków budżetowych.**

1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej

Rada Ministrów, wykonując obowiązek określony 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 na rok 2018 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 scenariusza makroekonomicznego,
- informację o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej obejmowało:

- dochody, wydatki oraz 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, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz 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,
- informację 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. stabi-

lizującej reguły wydatkowej) oraz o sumie obliczonej zgodnie z art. 112aa ust. 5 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 kwot długu, poręczeń i gwarancji sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 38 ustawy o finansach publicznych.

Podstawą sporządzenia sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej były przede wszystkim sprawozdania sporządzone zgodnie z zasadami sprawozdawczości budżetowej określonymi przez Ministra Finansów na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj.:

- łączne sprawozdania z wykonania budżetu państwa, sporządzane przez dysponentów części budżetowych na podstawie sprawozdań budżetowych własnych oraz dysponentów drugiego i trzeciego stopnia,
- sprawozdania dysponentów państwowych funduszy celowych, dyrektorów instytucji gospodarki budżetowej, organów wykonawczych agencji wykonawczych oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych,
- sprawozdanie z wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

W 2018 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 w sposób racjonalny 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 oraz czy sprawozdania sporządzono terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym,
- c) przeprowadzenia u 10 dysponentów części budżetowych oraz 10 dysponentów trzeciego stopnia 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 wykazanych w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej dotyczących podstawowych wielkości budżetu państwa z mającymi odpowiednio zastosowanie danymi wynikającymi ze sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdań w układzie zadaniowym oraz sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 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 nie miały istotnego wpływu na kwoty prezentowane w *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa*.

Wyrażona opinia o wiarygodności danych opiera się na obiektywnych dowodach uzyskanych w trakcie badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli opartą na międzynarodowych standardach badania.

2. Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli zbadała i wyraziła opinię o prawidłowości ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych u dziesięciu największych dysponentów części, u których koncentruje się około 70% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Zbadano księgi rachunkowe dysponentów następujących części budżetowych: *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Obsługa długu Skarbu Państwa, Obrona narodowa, Transport, Sprawy wewnętrzne, Środki własne Unii Europejskiej, Rozwój wsi, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Rozwój regionalny*. Zbadano także księgi rachunkowe u dziesięciu dysponentów trzeciego stopnia. Doboru jednostek dokonano w sposób losowy spośród objętych kontrolą, z wyłączeniem jednostek, których księgi były kontrolowane w ostatnich trzech latach. Kontrolą objęto księgi rachunkowe w Ministerstwie Środowiska (część *Środowisko*), Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Olsztynie (część *Naczelnny Sąd Administracyjny*), Biurze Rzecznika Praw Pacjenta (część *Rzecznik Praw Pacjenta*), Izbie Administracji Skarbowej w Bydgoszczy (część *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*), Areszcie Śledczym w Kielcach i Zakładzie Karnym nr 2 w Strzelcach Opolskich (część *Sprawiedliwość*), Głównym Inspektoracie Pracy w Warszawie oraz Okręgowym Inspektoracie Pracy w Katowicach (część *Państwowa Inspekcja Pracy*), Inspektoracie Uzbrojenia w Warszawie oraz Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Zielonej Górze (część *Obrona narodowa*).

Łączne wydatki zrealizowane w częściach budżetowych i u dysponentów trzeciego stopnia, u których w 2018 r. kontrolowano księgi rachunkowe wyniosły 312,6 mld zł, co stanowiło 68,3% budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W kontrolowanych jednostkach zbadano 2,7 tys. dowodów księgowych dotyczących zapisów o łącznej wartości 117,7 mld zł.

Ocenę prawidłowości ksiąg rachunkowych w kontrolowanych jednostkach wydano uogólniając wyniki badania próby na całość populacji objętej 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 na sprawdzeniu przyjętych zasad rachunkowości oraz dokumentacji opisującej te zasady pod kątem zgodności z przepisami ustawy o rachunkowości. Ocenie podlegała organizacja rachunkowości i system kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia w sposób

racjonalny prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych. Sprawdzono zgodność sald kont księgi głównej na dzień 1 stycznia 2018 r. z saldami na dzień 31 grudnia 2017 r., tj. zachowanie zasady ciągłości bilansowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości, a także zgodność danych dziennika i zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2018 r. Weryfikacji podlegała również prawidłowość dokumentowania operacji gospodarczych i ujmowania ich w księgach rachunkowych zgodnie z treścią ekonomiczną, a także kompletność i sprawdzalność ksiąg rachunkowych.

Kontrolą objęto próbę dowodów księgowych dobraną metodą statystyczną, uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru transakcji proporcjonalnie do jej wartości (metoda MUS). Na wielkość próby wpływ miał wynik analizy ryzyka, uwzględniającej 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 2018 r.

Pozytywnie oceniono księgi rachunkowe w 16 jednostkach, w których nie stwierdzono nieprawidłowości lub ich skala i charakter, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych w obszarze odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań. Nieprawidłowości te polegały między innymi na:

- braku zachowania czystości obrotów na koncie 130 *Rachunek bieżący jednostki* oraz braku w zapisach księgowych daty operacji gospodarczych, co wynikało z niedostatecznej funkcjonalności systemu informatycznego wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych w części *Obrona narodowa*; nieprawidłowości te stwierdzono również w kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., a w wyniku działań podjętych w związku z wnioskiem pokontrolnym, data operacji gospodarczej jako element zapisu księgowego została wprowadzona do systemu księgowego z dniem 1 stycznia 2019 r.,
- niedostosowanie polityki rachunkowości do nowych obowiązujących od 1 stycznia 2018 r. zasad wynikających z rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³¹⁴ – w szczególności dotyczyło to braku aktualizacji opisu funkcjonowania kont 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* oraz 226 *Długoterminowe należności budżetowe* (część *Obsługa długu Skarbu Państwa*).

W trzech kontrolowanych jednostkach, tj. Ministerstwie Środowiska (część *Środowisko*), Ministerstwie Finansów (część *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*) oraz Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Olsztynie, Najwyższa Izba Kontroli wydała opinie o księgach rachunkowych w formie opisowej. W księgach rachunkowych dysponenta części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* stwierdzono między innymi, że należności, których termin płatności przypadał w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego zaksięgowane były na koncie 226 *Długoterminowe należności budżetowe* zamiast na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych*, co było niezgodne z przepisami wyżej wymienionego rozporządzenia w sprawie rachunkowości. Było to

³¹⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 1911, ze zm.

wynikiem braku aktualizacji zasad rachunkowości. Ponadto w ramach tej części budżetowej nie prowadzono odpowiedniej ewidencji analitycznej do konta 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* w zakresie pierwotnego terminu płatności, skutkiem czego brak było danych niezbędnych do prawidłowego sporządzenia sprawozdania budżetowego Rb-27. W trakcie kontroli dokonano pełnej analizy należności z tytułu dochodów budżetowych oraz skorygowano to sprawozdanie. Istotną nieprawidłowością w ramach części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* było również przedwczesne zamknięcie ksiąg rachunkowych za 2018 r., tj. pomimo tego, że istniało ryzyko zidentyfikowania błędów skutkujących koniecznością korekty zapisów księgowych. Było to działaniem nierzetelnym i skutkowało koniecznością otwarcia uprzednio zamkniętych ksiąg, przy współpracy z administratorem systemu. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy o rachunkowości zamknięcie ksiąg rachunkowych powinno nieodwracalnie wyłączyć możliwość dokonywania zapisów księgowych w zbiorach tworzących zamknięte księgi rachunkowe. Praktyka otwierania uprzednio zamkniętych ksiąg rachunkowych pozostaje w sprzeczności z przywołanym art. 12 ust. 5 ustawy o rachunkowości i stwarza bardzo duże ryzyko naruszenia bezpieczeństwa ksiąg rachunkowych oraz wprowadzania niedozwolonych zmian w zapisach księgowych.

W pozostałych dwóch jednostkach stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim błędów lub braków niektórych obligatoryjnych elementów zapisów księgowych, lub błędów w kwalifikowaniu operacji do właściwych okresów sprawozdawczych, co miało wpływ na bieżące sprawozdania budżetowe sporządzane przez kontrolowane jednostki.

W Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Zielonej Górze księgi rachunkowe oceniono negatywnie. W jednostce tej stwierdzono znaczną skalę nieprawidłowości w zakresie realizacji kontroli bieżącej oraz dekretacji dowodów księgowych (41,1% zbadanej próby). Ponadto żaden z 202 zbadanych zapisów księgowych nie zawierał kompletu informacji wymaganych art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Poza błędem systemowym, dotyczącym braku daty operacji gospodarczej (wynikającym z niedostatecznej funkcjonalności programu finansowo-księgowego), stwierdzono nieprawidłowości wynikające z błędów popełnianych przez pracowników pionu księgowości – wszystkie zapisy dotyczące zobowiązań oraz 12 zapisów dotyczących należności zawierały błędy w zakresie danych identyfikacyjnych dowodu księgowego oraz nie zawierały opisu operacji gospodarczej bądź zawierały ten opis niezrozumiały. W trakcie kontroli przeprowadzono uzupełniające badania, w wyniku czego ustalono, że stwierdzone nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych przez Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Zielonej Górze nie miały bezpośredniego wpływu na wiarygodność rocznych sprawozdań budżetowych i za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych, a ujęte w księgach rachunkowych poniesione wydatki były uzasadnione merytorycznie.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli, w ramach kontroli P/18/090 *Dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych* ustaliła nieprawidłowości w zakresie organizacji systemu rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej w zakresie należności i dochodów wynikających z grzywnien nałożonych w drodze mandatów karnych, stanowiących dochody budżetowe w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. I tak, w szczególności:

- księgi rachunkowe obejmujące ewidencję mandatów karnych prowadzone w systemie informacyjnym pod nazwą Scentralizowany System Poboru (dalej: SSP), nie zostały przypisane do konkretnej jednostki organizacyjnej, a zdarzenia gospodarcze ujmowane w tych księgach dotyczyły różnych jednostek, co naruszało zasadę podmiotowości wynikającą z przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości,

- nie zapewniono sprawdzalności ksiąg rachunkowych, w których prowadzona była ewidencja wyżej wymienionych należności, co naruszało wymagania wynikające z art. 24 ust. 4 ustawy o rachunkowości,
- powierzono Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy obowiązki wykazywania w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27 urzędu obsługującego ten organ należności, zaległości i dochodów z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych, pomimo braku podmiotowej właściwości w tym zakresie przysługującej organowi uprawnionemu do poboru tych należności, tj. Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu,
- system informatyczny SSP nie posiada funkcjonalności umożliwiającej spisanie należności umorzonych i od osób zmarłych, w wyniku czego stan należności z tytułu mandatów karnych wynikający z ksiąg rachunkowych jest zawyżony; na dzień 31 grudnia 2018 r. zawyżenie wyniosło 19.490,2 tys. zł,
- funkcjonalność systemu SSP nie pozwala również na prawidłowe ustalenie zaległości, co wynika z braku możliwości zaznaczenia w systemie informatycznym – w związku z odroczeniem terminu płatności lub rozłożeniem płatności na raty – nowych terminów płatności; z tego powodu Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu ustalał kwoty należności niewymagalnych nie na podstawie ewidencji księgowej, lecz na podstawie prowadzonej poza systemem SSP ewidencji z wykorzystaniem arkusza kalkulacyjnego; ustalone w ten sposób należności niewymagalne według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniosły 528 tys. zł,
- nieprawidłowości wynikające z ograniczonej funkcjonalności systemu SSP miały ujemny wpływ na prezentację danych o stanie należności w sprawozdaniu Rb-27; Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy, pomimo posiadania danych o ujętych w ewidencji księgowej należnościach umorzonych i dotyczących osób zmarłych, nie podejmował działań zmierzających do aktualizacji w księgach rachunkowych stanu należności, co miało bezpośredni wpływ na prezentację niezetelnych danych o stanie należności pozostałych do zapłaty w sprawozdaniu Rb-27; ponadto Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy wykazywał w sprawozdaniu Rb-27 dane o stanie zaległości, nie na podstawie danych wynikających bezpośrednio z ksiąg rachunkowych, lecz na podstawie danych korygowanych poza systemem ewidencji w oparciu o pisma przekazywane przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu.

Kwota stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy, nie przekroczyła (łącznie z innymi nieprawidłowościami) przyjętego w kryteriach ocen prognozy istotności dla łącznego sprawozdania Rb-27 części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Tym samym nie miała ujemnego wpływu na ocenę tego sprawozdania.

3. Sprawozdawczość budżetowa

Kontrola rocznych sprawozdań za 2018 r. obejmowała następujące sprawozdania budżetowe:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r., to jest sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

W częściach, w których wydatkowano środki z budżetu środków europejskich skontrolowano także sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich oraz Rb-28 UE WPR z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Skontrolowano również sprawozdania Rb-28 NW z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem 2017 r. w jednostkach, które realizowały te wydatki.

Zbadano sprawozdania dysponentów 103 części budżetowych oraz 173 dysponentów budżetu państwa trzeciego stopnia. Kierownicy jednostek zobowiązani są do sporządzenia sprawozdań rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Zadaniem Najwyższej Izby Kontroli było skontrolowanie i wyrażenie opinii o zgodności tych sprawozdań z wymagającymi zastosowania przepisami prawa oraz sprawdzenie, czy dane wykazane w sprawozdaniach łącznych dysponenta części wynikały ze sprawozdań jednostkowych własnych i dysponentów podległych, a dane ujęte w sprawozdaniach jednostkowych z ewidencji księgowej.

Badanie sprawozdań zostało zaplanowane i przeprowadzone w taki sposób, aby uzyskać racjonalną pewność, pozwalającą na wyrażenie opinii o ich prawidłowości. We wszystkich kontrolowanych jednostkach poprzedzone zostało ono analizą planu kont jednostki oraz zestawień obrotów i sald kont księgi głównej i kont analitycznych. Miało to na celu identyfikację wszystkich kont księgowych, na których są ewidencjonowane operacje dotyczące danych, które powinny być prezentowane w sprawozdaniach. Badaniem objęto także wybrane elementy systemu kontroli zarządczej, aby zweryfikować, czy system ten zapewnia w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. U 20 wybranych dysponentów środków budżetu państwa przeprowadzono również kontrolę ksiąg rachunkowych, aby upewnić się, czy księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań, były prowadzone rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami, a dane z nich wynikające były wiarygodne.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sprawozdania 100 dysponentów części budżetowych (97,1%), w tym dziewięciu dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych. Nieprawidłowości, które nie pozwoliły na wydanie takiej opinii, stwierdzono u trzech dysponentów części³¹⁵ i dotyczyły one przede wszystkim sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27).

Roczne sprawozdanie Rb-27 dysponenta części *Informatyzacja* zostało sporządzone nieprawidłowo w związku z zawyżeniem dochodów o kwotę 1.516,0 tys. zł dotyczącą kar umownych naliczonych w związku z nienależytą realizacją umów finansowanych z Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców. W części tej również ujęto w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej (w zakresie dochodów i wydatków) kary umowne w kwocie 582,8 tys. zł dotyczące projektu współfinansowanego z budżetu środków europejskich. Ponadto sprawozdania budżetowe dysponenta

³¹⁵ Opisowo zaopiniowano sprawozdania budżetowe dysponentów części *Trybunał Konstytucyjny, Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz Informatyzacja*.

III stopnia, a w konsekwencji sprawozdania łączne dysponenta tej części, zostały sporządzone na podstawie zapisów księgowych, którym nie nadano trwałego charakteru, tj. zapisów niespełniających wymogów art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W rocznym sprawozdaniu Rb-27 dysponenta części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* wykazano należności z tytułu dochodów budżetowych w łącznej kwocie 12.594,5 tys. zł, których pierwotny termin płatności przypadał w 2019 r., co było niezgodne z § 7 ust. 2 pkt 2 i 5 instrukcji sporządzania sprawozdania Rb-27, zawartej w załączniku Nr 34 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

W części *Trybunał Konstytucyjny* w sprawozdaniu Rb-27 należności w kwocie 797,1 tys. zł powstałe w związku z odstąpieniem wykonawcy od umowy, zostały ujęte w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej. Ponadto w sprawozdaniu Rb-N zawyżono należności o kwotę 327,4 tys. zł dotyczącą odsetek i innych należności ubocznych, których w sprawozdaniu tym nie należy wykazywać.

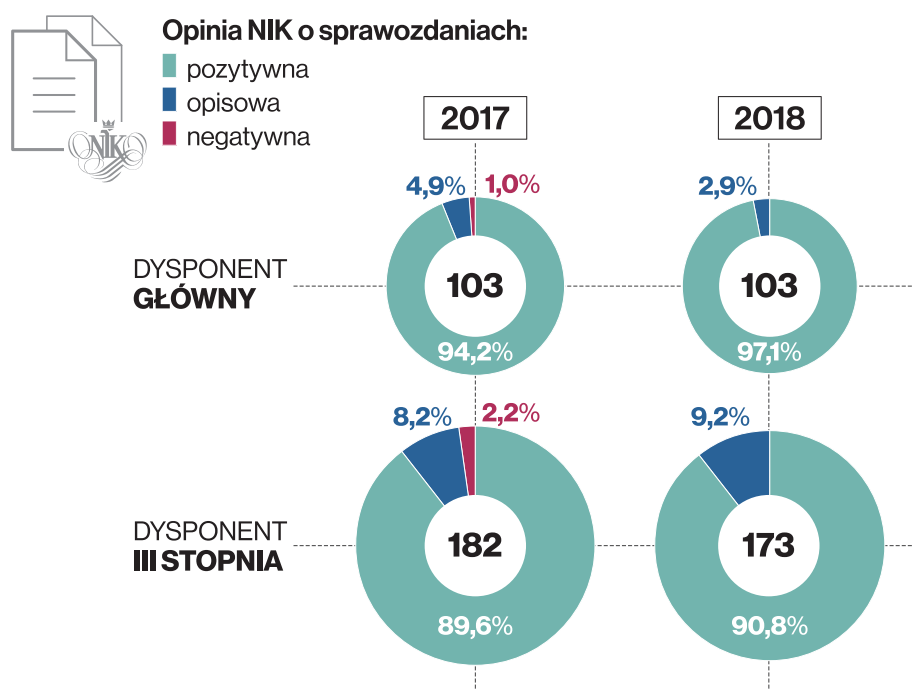
Ponadto ustalenia kontrolne wskazują na brak jednolitego trybu postępowania przez wszystkie jednostki sądownictwa powszechnego w zakresie terminu dokonywania odpisów należności w związku z zamianą kary grzywny na zastępczą karę w postaci pracy społecznie użytecznej lub zarządzenia wykonywania zastępczej kary pozbawienia wolności. Część sądów dokonywała odpisów tych należności na dzień wydania postanowienia o zamianie kary, a inne z chwilą zakończenia wykonywania prac społecznie użytecznych lub odbycia zastępczej kary pozbawienia wolności. Pismem z dnia 21 sierpnia 2018 r. Dyrektor Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował Dyrektorów Sądów Apelacyjnych o tej różnorodnej praktyce wyjaśniając, iż prawidłowym podejściem jest odpisanie należności z chwilą zakończenia wykonywania prac społecznie użytecznych lub odbycia zastępczej kary pozbawienia wolności. W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa za 2018 r. ustalono, że pomimo tego wyjaśnienia nadal stosowano w sądach różną praktykę³¹⁶, jak również nie dokonano korekty uprzednio dokonanych przedwczesnych odpisów. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli stosowanie różnych praktyk w powyższym zakresie może mieć negatywny wpływ na prezentację rzeczywistego stanu należności Skarbu Państwa w sprawozdawczości budżetowej części sądów, a w konsekwencji w sprawozdawczości łącznej dysponenta części *Sądy powszechne*.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła roczne sprawozdania budżetowe kontrolowanych dysponentów trzeciego stopnia. Opinię pozytywną Najwyższa Izba Kontroli wydała w odniesieniu do sprawozdań sporządzonych przez 157 dysponentów trzeciego stopnia (90,8% skontrolowanych), w tym dziewięciu z 10 dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych. Do pozostałych sprawozdań Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia. Analogicznie jak w przypadku sprawozdań dysponenta części, nieprawidłowości występowały najczęściej w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N.

Ponadto w 21 jednostkach Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia i uwagi do systemu kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia w sposób racjonalny kontroli prawidłowości i rzetelności sporządzanych sprawozdań. Pomimo ustanowienia w systemie kontroli zarządczej mechanizmów zapobiegających znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze sporządzania sprawozdań, okazały się one niewystarczające lub nie działały skutecznie i w konsekwencji nie zdołały zapobiec stwierdzonym nieprawidłowościom.

³¹⁶ Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej w Ministerstwie Sprawiedliwości, audytorzy wewnętrzni w ramach czynności sprawdzających ustalili, iż trzy sądy nie wprowadziły określonych pismem z dnia 21 sierpnia 2018 r. standardów, trzy sądy wprowadziły wytyczne częściowo, odnoszące się do zastosowania odpisu z tytułu zamiany kary grzywny na prace społecznie użyteczne oraz jeden sąd podjął czynności wyjaśniające w związku z powstałymi wątpliwościami w zakresie wprowadzonych rozwiązań.

Infografika 45. Opinia Najwyższej Izby Kontroli o sprawozdaniach w latach 2017–2018



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła również sprawozdania budżetowe agencji wykonawczych i państwowych funduszy celowych oraz sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowych osób prawnych.

W przypadku Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców wydano negatywną opinię o sprawozdawczości. Sprawozdania Funduszu (Rb-33 i Rb-40) sporządzono nieprawidłowo pod względem merytorycznym. Zawyżono w nich ponad dziesięciokrotnie kwotę przychodów oraz stanu środków pieniężnych na dzień 31 grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie zaopiniowała również sporządzone przez Polską Agencję Kosmiczną sprawozdania Rb-35 – Sprawozdanie z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej i Rb-40. Ocenę tą uzasadniały stwierdzone w toku kontroli liczne nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, w wyniku których sprawozdania te nie przedstawiały prawdziwego obrazu przychodów, dochodów, kosztów oraz zobowiązań agencji na dzień 31 grudnia 2018 r.

Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego zaopiniowano w sposób opisowy, między innymi z powodu wykazania wydatków majątkowych w nieprawidłowej wysokości, a ponadto ustalono, że w Instytucie nie sporządzono i nie przekazano Prezesowi Rady Ministrów sprawozdań w zakresie operacji finansowych (Rb-N i Rb-Z).

Natomiast w przypadku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny sprawozdania z wykonania planu finansowego tej jednostki. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, w szczególności potwierdzony przez

głównego księgowego fakt otwierania zamkniętych okresów sprawozdawczych (poszczególnych miesięcy), uniemożliwia wydanie oceny potwierdzającej wiarygodność ksiąg.

Sprawozdania z wykonania planów finansowych pozostałych kontrolowanych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie, ponieważ w jednostkach tych nie wystąpiły nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości lub miały charakter nieistotny.

IX. ROZLICZENIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W UKŁADZIE ZADANIOWYM

- **W 2018 r., podobnie jak w ubiegłych latach, układ zadaniowy wydatków budżetu państwa nie stanowił skutecznego narzędzia efektywnego planowania i realizowania wydatków publicznych.**
- **Plany działalności sporządzane przez niektórych ministrów nie zawsze były zbieżne z budżetem zadaniowym w zakresie celów i mierników.**
- **Najwyższa Izba Kontroli ponownie stwierdziła, że stosowane przez wojewodów mierniki do zwymiarowania w budżecie zadaniowym tych samych zadań, podzadań i działań były niejednolite. W przypadku stosowania przez wojewodów różnych mierników do tego samego podzadania, niemożliwe jest wyciągnięcie spójnych wniosków i ocena stopnia realizacji tych zadań.**
- **Ministrowie odpowiedzialni za poszczególne działy administracji rządowej nie podejmowali lub w zbyt małym stopniu podejmowali działania w celu uzyskania od wojewodów porównywalnych danych.**
- **Dla niektórych zadań planowane na 2018 r. wartości mierników nie zostały osiągnięte.**
- **Minister Finansów w dalszym ciągu nie wykonywał obowiązku wynikającego z art. 174 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.**

Układ zadaniowy na rok 2018

Podstawą do sporządzenia projektu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym były: projekt planu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich sporządzony w układzie klasyfikacji budżetowej, czyli w układzie tradycyjnym, oraz katalog funkcji, zadań, podzadań i działań układu zadaniowego, obowiązujący w pracach nad projektem ustawy budżetowej na rok 2018. Katalog ten, zgodnie z § 20 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (dalej: nota budżetowa) został udostępniony 14 czerwca 2017 r. na stronie internetowej Ministerstwa Finansów wraz z określeniem dysponentów właściwych w zakresie definiowania celów i mierników funkcji państwa i zadań budżetowych oraz przypadków dopuszczalnego odstąpienia od definiowania celów i mierników lub ograniczenia w stosowaniu zasad budżetu zadaniowego³¹⁷. Katalog obejmował 21 funkcji, 89 zadań, 274 podzadania i 867 działań³¹⁸.

Zasady konstrukcji mierników zostały określone w pkt 13 ppkt 4 załącznika nr 48 do noty budżetowej. Mierniki powinny:

- odnosić się do tego, na co mają wpływ dysponenci realizujący zadania publiczne,
- w miarę możliwości opierać się na danych pochodzących z już istniejącej sprawozdawczości lub danych opracowywanych przez dysponentów w związku z realizacją określonych zadań publicznych, dostępnych w terminach umożliwiających sporządzanie sprawozdań budżetowych w układzie zadaniowym.

³¹⁷ <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadaniowy/katalog>

³¹⁸ W 2017 roku katalog obejmował 22 funkcje, 89 zadań, 274 podzadań i 864 działań.

Nie dopuszcza się tworzenia mierników o wartościach opisowych, logicznych, ukazujących poziom lub dynamikę finansowania.

W katalogu na rok 2018 znalazło się 89 zadań – tyle samo, co w roku poprzednim. Struktura układu zadaniowego na 2018 r. została zmodyfikowana względem lat poprzednich w zakresie wynikającym ze zmian stanu prawnego, polegających przede wszystkim na ustanowieniu nowych programów rządowych i nowych zadań publicznych.

W szczególności dokonano następujących zmian:

- 1) zlikwidowano funkcję 5 *Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa*, a jednocześnie – w związku z likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa i przekazaniem zadań realizowanych przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa innym organom – poszerzono zakres przedmiotowy funkcji 4, nadając jej nową nazwę: *Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym*, utworzono też:
 - podzadanie 1.3.4 *Obsługa Prezesa Rady Ministrów w zakresie zadań związanych z zarządzaniem mieniem państwowym* wraz z jednym działaniem;
 - zadanie 4.4 *Zarządzanie mieniem państwowym i ochrona interesów Skarbu Państwa* wraz z dwoma podzadaniami 4.4.1 *Zarządzanie mieniem państwowym* oraz 4.4.2 *Wykonywanie zastępstwa procesowego i rozstrzyganie sporów dotyczących praw i interesów Skarbu Państwa* i z jedenastoma działaniami;
 - zadanie 4.5 *Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i jst* z jednym podzadaniem i trzema działaniami,
- 2) dodano – na wniosek Prokuratury Generalnej RP – działanie 4.4.2.6 *Rozstrzyganie sporów między innymi niż Skarb Państwa państwowymi osobami prawnymi, osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych* – w związku z utworzeniem Sądu Polubownego³¹⁹;
- 3) dodano działanie 7.1.2.8 *Wykorzystanie nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa w celu stymulowania budownictwa mieszkaniowego* – w związku z przyjęciem Narodowego Programu Mieszkaniowego³²⁰ oraz działanie 7.1.2.9 *Wsparcie społeczne budownictwa czynszowego, w tym budowy mieszkań komunalnych, mieszkań chronionych*³²¹;
- 4) dodano na wnioski wojewodów działanie 13.4.1.6 *Wsparcie kobiet w ciąży i rodzin w zakresie dostępu do instrumentów polityki na rzecz rodziny* – w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”³²²;
- 5) dodano – na wniosek Ministra Cyfryzacji – podzadanie 16.5.4 *Informatyzacja systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* wraz z dwoma działaniami 16.5.4.1 *Wsparcie B+R budowy i funkcjonowania systemu łączności na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* oraz 16.5.4.2 *Budowa i funkcjonowanie systemu łączności na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* – w związku z przejęciem przez ministra właściwego do spraw cyfryzacji zadań w zakresie koordynacji procesu planowania, budowy, eksploatacji i rozwoju systemu łączności na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w wyniku zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym³²³.

³¹⁹ Na mocy ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 2261, ze zm.).

³²⁰ Uchwała Rady Ministrów Nr 115/2016 w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.

³²¹ Wniosek Ministra Infrastruktury i Budownictwa.

³²² Dz.U. z 2019 r. poz. 473.

³²³ Dz.U. Nr 98 poz. 978, ze zm.

Dokonano również zmian w zakresie nazewnictwa niektórych pozycji klasyfikacyjnych. Zmiany te nie wiązały się ze zmianą struktury układu zadaniowego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zmiana wykonawcy zadania nie powinna prowadzić do zmiany układu zadaniowego, jak to się stało w przypadku przekazania zadań realizowanych przez Ministra Skarbu Państwa innym organom administracji rządowej.

Ministerstwo Finansów – wzorem lat ubiegłych – w celu ułatwienia dysponentom przypisania wydatków do odpowiednich działań planowanych na 2018 r. opracowało dokument zawierający wskazówki dotyczące klasyfikowania niektórych wydatków w układzie zadaniowym oraz indykatoryne klucze przejścia. Celem opracowania tego dokumentu było powiązanie struktury katalogu zadań na 2018 r. ze strukturą katalogów obowiązujących w latach 2014–2017³²⁴.

Tabela 72. Liczba zadań według funkcji państwa w latach 2015–2018

Funkcje państwa	2015	2016–2017	2018
OGÓŁEM	112	89	89
1 Zarządzanie państwem	10	11	11
2 Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny	5	5	5
3 Edukacja, wychowanie i opieka	2	2	2
4 Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym ¹	4	3	5
5 Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa ¹	3	2	x
6 Polityka gospodarcza kraju	12	5	5
7 Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo	4	3	3
8 Kultura fizyczna	4	2	2
9 Kultura i dziedzictwo narodowe	3	2	2
10 Nauka polska	2	2	2
11 Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic	4	5	5
12 Środowisko	7	5	5
13 Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny	5	5	5
14 Rynek pracy	3	3	3
15 Polityka zagraniczna	6	3	3
16 Sprawy obywatelskie	7	5	5
17 Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju	5	2	2
18 Sprawiedliwość	6	7	7
19 Transport i infrastruktura transportowa	5	5	5
20 Zdrowie	5	5	5
21 Polityka rolna i rybacka	7	6	6
22 Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna	3	1	1

¹ W poprzednich latach: 4. Zarządzanie finansami państwa; 5. Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa – w 2018 r. likwidacja funkcji.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Do projektu ustawy budżetowej na rok 2018 przekazanej do Sejmu dołączono dokument zatytułowany *Planowanie w układzie zadaniowym na 2018 rok. Skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na 2018 rok i dwa kolejne lata* (dalej: *Układ zadaniowy*). Częścią tego dokumentu był

³²⁴ <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadaniowy/katalog>.

aneks tabelaryczny zawierający wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na 2018 rok w układzie zadań państwa. Dla poszczególnych zadań określono:

- wielkości planowanych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- cel zadania,
- bazowe i planowane wartości miernika lub mierników (nota budżetowa dopuszcza określenie dla danego zadania nie więcej niż trzech mierników).

Wyżej wymieniony dokument został sporządzony zgodnie z wymogami określonymi w art. 142 pkt 10 i 11 ustawy o finansach publicznych.

Minister Finansów, działając na podstawie ust. 8 pkt 6 załącznika nr 48 do noty budżetowej z czerwca 2017 r., wyraził zgodę na wyodrębnienie – w trakcie prac sejmowych nad projektem ustawy budżetowej i w trakcie roku budżetowego – trzech nowych działań, których nie można było przewidzieć na etapie przygotowania projektu ustawy budżetowej. Działaniami tymi były:

- 3.1.2.12 *Funkcjonowanie szkół morskich, żeglugi śródlądowej i rybołówstwa* (utworzone na wniosek Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej),
- 12.5.3.5 *Wyposażenie i utrzymanie wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych* (na wniosek Wojewody Śląskiego),
- 18.1.1.3 *Działalność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego* (na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego).

Katalog funkcji, zadań, podzadań i działań na 2018 rok, uwzględniający wyżej wymienione zmiany, został opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Finansów odpowiednio 13 listopada 2017 r., 16 lutego 2018 r. i 5 lipca 2018 r.

Wydatki w układzie zadaniowym zaplanowano, bez uwzględnienia rezerw budżetowych, w wysokości 417.767,6 mln zł, w tym wydatki budżetu państwa w wysokości 373.244,8 mln zł, a wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 44.522,8 mln zł.

Po doliczeniu rezerw ujętych w części:

- *Rezerwa ogólna* w wysokości 261,7 mln zł (budżet państwa),
- *Rezerwy celowe* w wysokości 23.690,9 mln zł (budżet państwa) i 35.720,2 mln zł (budżetu środków europejskich)

łącznie kwoty wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich były zgodne z ustawą budżetową na 2018 r.

Po uchwaleniu ustawy budżetowej na 2018 r. układ zadaniowy został dostosowany do kwot wydatków ujętych w tej ustawie.

ROZLICZENIE BUDŻETU PAŃSTWA
I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W UKŁADZIE ZADANIOWYM

Tabela 73. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich zaplanowane w ustawie budżetowej na 2018 r. w układzie funkcji państwa w relacji do wydatków planowanych na 2017 r. (bez rezerw budżetowych)

Wyszczególnienie	2017		2018		3:2
	Ogółem		Budżet państwa	Budżet środków europejskich	
	mln zł				%
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	394.857,1	417.767,6	373.244,8	44.522,8	105,8
1 Zarządzanie państwem	2.218,5	2.466,6	2.447,0	19,6	111,2
2 Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny	16.948,1	17.592,2	17.474,0	118,2	103,8
3 Edukacja, wychowanie i opieka	60.312,9	62.268,2	61.507,8	760,4	103,2
4 Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym	68.550,6	71.381,7	71.285,7	96,0	104,1
5 Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa	206,4	x	x	x	x
6 Polityka gospodarcza kraju	2.968,6	4.382,8	1.990,9	2.391,9	147,6
7 Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo	1.157,0	1.726,7	1.699,9	26,8	149,2
8 Kultura fizyczna	284,8	265,3	265,3	0,0	93,2
9 Kultura i dziedzictwo narodowe	2.483,2	2.698,7	2.435,0	263,7	108,7
10 Nauka polska	7.603,7	7.970,6	6.709,0	1.261,6	104,8
11 Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic	28.968,7	32.228,7	32.228,7	0,0	111,3
12 Środowisko	1.962,7	2.709,8	1.259,5	1.450,3	138,1
13 Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny	126.910,9	129.623,2	129.476,1	147,1	102,1
14 Rynek pracy	2.320,6	1.983,4	1.246,8	736,6	85,5
15 Polityka zagraniczna	2.056,9	2.164,3	2.164,3	0,0	105,2
16 Sprawy obywatelskie	1.305,6	1.395,8	1.297,9	97,9	106,9
17 Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju	11.517,1	18.474,1	2.283,9	16.190,3	160,4
18 Sprawiedliwość	11.016,5	11.288,7	11.211,1	77,6	102,5
19 Transport i infrastruktura transportowa	19.044,4	19.913,5	10.597,1	9.316,4	104,6
20 Zdrowie	9.963,1	9.896,7	9.366,7	530,0	99,3
21 Polityka rolna i rybacka	16.057,5	16.271,6	5.247,2	11.024,4	101,3
22 Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna	999,2	1.064,9	1.051,1	13,8	106,6

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów z arkusza „WPFP 2018 NIK”.

Analiza dynamiki wydatków planowanych na rok 2018 względem planu wydatków na rok 2017 na realizację poszczególnych funkcji państwa wskazuje na bardzo istotne zróżnicowanie – od 85,5% dla funkcji 14 *Rynek pracy*, 93,2% – dla funkcji 8 *Kultura fizyczna* i 99,3% dla funkcji 20 *Zdrowie*, do 160,4% dla funkcji 17 *Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju*, 149,2% dla funkcji 7 *Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo* oraz 147,6% dla funkcji 6 *Polityka gospodarcza kraju*. Taki

kształt układu zadaniowego budżetu państwa i budżetu środków europejskich może sugerować zamiar dokonania istotnych zmian w priorytetach polityki państwa, a co za tym idzie – również proporcji podziału środków publicznych pomiędzy funkcje państwa. Struktury planu zadaniowego nie można jednak uznać za wiarygodny obraz priorytetów budżetowych. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż wydatki na poszczególne funkcje państwa są planowane w ustawie budżetowej bez uwzględniania rezerw budżetowych, które – rozdzielane w trakcie roku budżetowego – zwiększają limity wydatków przeznaczonych na określone funkcje i zadania oraz mogą w istotny sposób zmienić określone wstępnie proporcje podziału środków.

W ustawie budżetowej na rok 2018 rezerwy zaplanowano w wysokości prawie 59,7 mld zł, co odpowiadało 12,5% łącznej kwoty planowanych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Dla budżetu środków europejskich udział rezerw w łącznej kwocie planowanych wydatków był jeszcze wyższy i wynosił 44,5%.

Jest więc oczywiste, że sposób podziału środków z rezerw budżetowych może w bardzo znaczący sposób zmienić proporcje wydatków na poszczególne funkcje. Oddziaływanie sposobu podziału rezerw na strukturę wydatków w układzie zadaniowym wzmocniła wysoka dynamika wydatków budżetu środków europejskich (w 2018 r. były one o 39,3% wyższe niż w 2017 r. – efekt wchodzenia coraz większej liczby projektów wspieranych środkami UE w fazę intensywnej realizacji), a także fakt silnej koncentracji wydatków europejskich w zaledwie kilku funkcjach państwa (rozwój regionalny, transport, polityka rolna), powodujący nierównomierny podział rezerw budżetu środków europejskich pomiędzy funkcje państwa.

Też o kluczowym wpływie sposobu podziału rezerw na ostateczny kształt układu zadaniowego, a więc na rzeczywiste proporcje wydatków na poszczególne funkcje państwa wspiera fakt, iż zróżnicowanie dynamik (w relacji do 2017 r.) zrealizowanych wydatków w układzie zadaniowym jest wyraźnie mniejsze niż zróżnicowanie dynamik wielkości planowanych.

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 planowanych i wykonanych wydatkach budżetowych w układzie zadaniowym oraz o planowanych i osiągniętych wartościach mierników realizacji celów. Sprawozdania Rb-BZ1 za 2018 r. były – po korektach przekazanych do Ministerstwa Finansów przez dysponentów części budżetowych – wewnątrznie zgodne, tj. kwoty wydatków przypisane do funkcji, zadań i podzadań były zgodne z kwotami przypisanymi do działań. Jednocześnie kwoty wydatków wykazane w sprawozdaniach Rb-BZ1 były zgodne z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

W rocznych sprawozdaniach Rb-BZ1 nie ujęto wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, zaplanowanych w częściach: *Rezerwa ogólna* i *Rezerwy celowe* oraz niewykorzystanych w trakcie roku. W efekcie łączna kwota planowanych wydatków budżetowych po zmianach, wykazana w sprawozdaniu Rb-BZ1, była niższa od kwoty wydatków zapisanych w ustawie budżetowej. Różnicę pomiędzy tymi dwiema kwotami stanowiła wartość nierozdzielonych rezerw budżetowych.

ROZLICZENIE BUDŻETU PAŃSTWA
I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W UKŁADZIE ZADANIOWYM

Tabela 74. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2017–2018 według funkcji państwa

Funkcje państwa	Wykonanie 2017	Układ zadaniowy do projektu ustawy budżetowej	Układ zadaniowy po uchwaleniu ustawy budżetowej	Plan po zmianach według Rb-BZ1	Wykonanie według Rb-BZ1 ¹	6:2	6:5
						mln zł	
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	422.474,0	477.438,0	477.440,4	477.440,4	452.189,7	107,0	94,7
1 Zarządzanie państwem	2.186,7	2.475,9	2.466,6	2.982,3	2.754,4	126,0	92,4
2 Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny	19.235,9	17.541,3	17.592,2	20.610,3	20.009,1	104,0	97,1
3 Edukacja, wychowanie i opieka	62.586,7	62.208,2	62.268,2	64.882,4	64.549,1	103,1	99,5
4 Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym	66.421,7	71.227,3	71.381,7	71.801,1	71.267,3	107,3	99,3
5 Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa	639,0	x	x	x	x	x	x
6 Polityka gospodarcza kraju	9.119,8	4.246,4	4.382,8	5.782,4	5.340,0	58,6	92,3
7 Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo	2.071,1	1.725,6	1.726,7	2.783,2	2.737,7	132,2	98,4
8 Kultura fizyczna	288,1	260,4	265,3	269,5	268,3	93,1	99,6
9 Kultura i dziedzictwo narodowe	3.669,2	2.681,9	2.698,7	3.089,3	2.869,5	78,2	92,9
10 Nauka polska	7.162,6	7.962,8	7.970,6	8.992,0	8.644,6	120,7	96,1
11 Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic	28.437,1	32.228,1	32.228,7	33.980,6	33.848,1	119,0	99,6
12 Środowisko	2.731,7	2.487,2	2.709,8	4.417,8	4.199,8	153,7	95,1
13 Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny	124.206,6	129.593,7	129.623,2	124.478,3	123.530,0	99,5	99,2
14 Rynek pracy	3.159,9	2.003,5	1.983,4	2.609,7	2.567,6	81,3	98,4
15 Polityka zagraniczna	2.572,8	2.171,9	2.164,3	2.236,1	2.187,8	85,0	97,8
16 Sprawy obywatelskie	1.425,0	1.427,2	1.395,8	1.506,8	1.428,6	100,3	94,8
17 Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju	13.818,7	18.473,7	18.474,1	26.128,5	24.445,3	176,9	93,6
18 Sprawiedliwość	10.733,2	11.345,9	11.288,7	11.479,3	11.330,1	105,6	98,7
19 Transport i infrastruktura transportowa	23.960,0	19.873,3	19.913,5	29.952,3	26.769,6	111,7	89,4
20 Zdrowie	12.124,3	9.892,6	9.896,7	13.990,2	13.555,1	111,8	96,9

ROZLICZENIE BUDŻETU PAŃSTWA
I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W UKŁADZIE ZADANIOWYM

Funkcje państwa	Wykonanie 2017	Układ zadaniowy do projektu ustawy budżetowej	Układ zadaniowy po uchwaleniu ustawy budżetowej	Plan po zmianach według Rb-BZ1	Wykonanie według Rb-BZ1 ¹	6:2	6:5
						mln zł	
1	2	3	4	5	6	7	8
21 Polityka rolna i rybacka	24.936,6	16.259,2	16.271,6	30.249,9	28.832,2	115,6	95,3
22 Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna	987,3	1.053,8	1.064,9	1.108,9	1.055,6	106,9	95,2
Razem funkcje 1–22	422.474,0	417.140,0	417.767,6	463.330,9	452.189,7	107,0	97,6
Rezerwy (cz. 81 i cz. 83)		60.298,0	59.672,8	14.109,5		x	x

¹ Kwota wydatków nie obejmuje wydatków, które nie wygasły z upływem 2018 roku.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W 2018 r., tak samo jak w roku poprzednim, ponad połowa wszystkich wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich służyła realizacji trzech funkcji państwa:

- 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* – 27,3% wydatków budżetowych,
- 4 *Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym* – 15,8% wydatków budżetowych,
- 3 *Edukacja, wychowanie i opieka* – 14,3% wydatków budżetowych, przy czym w klasyfikacji zadaniowej do wydatków tych zalicza się, w odróżnieniu od klasyfikacji budżetowej, część oświatową subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącą ponad połowę wszystkich wydatków ujmowanych w tej funkcji.

Tabela 75. Struktura wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2014–2018 w układzie funkcji państwa

Funkcje państwa	Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich				
	%				
	2014	2015	2016	2017	2018
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1 Zarządzanie państwem	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
2 Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny	4,2	4,1	4,1	4,6	4,4
3 Edukacja, wychowanie i opieka	15,6	15,3	15,0	14,8	14,3
4 Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym ¹	18,3	16,2	16,9	15,7	15,8
5 Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa ¹	0,1	0,1	0,2	0,2	x
6 Polityka gospodarcza kraju	2,1	1,8	1,1	2,2	1,2
7 Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6

ROZLICZENIE BUDŻETU PAŃSTWA
I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W UKŁADZIE ZADANIOWYM

Funkcje państwa	Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich				
	%				
	2014	2015	2016	2017	2018
8 Kultura fizyczna	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
9 Kultura i dziedzictwo narodowe	0,5	0,5	0,7	0,9	0,6
10 Nauka polska	2,0	2,0	1,6	1,7	1,9
11 Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic	6,2	7,4	6,6	6,7	7,5
12 Środowisko	1,6	1,6	0,8	0,6	0,9
13 Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny	22,2	24,6	29,5	29,4	27,3
14 Rynek pracy	0,6	0,5	0,6	0,7	0,6
15 Polityka zagraniczna	0,4	0,3	0,5	0,6	0,5
16 Sprawy obywatelskie	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
17 Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju	5,2	4,1	2,2	3,3	5,4
18 Sprawiedliwość	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5
19 Transport i infrastruktura transportowa	5,8	5,3	5,6	5,7	5,9
20 Zdrowie	2,4	3,0	2,5	2,9	3,0
21 Polityka rolna i rybacka	8,2	8,7	7,8	5,9	6,4
22 Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna	0,8	0,7	0,2	0,2	0,2

¹ W poprzednich latach: 4. Zarządzanie finansami państwa; 5. Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa – w 2018 r. likwidacja funkcji.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Realizacja zadań budżetowych ujętych w układzie zadaniowym

W nocie budżetowej z 2017 r. dopuszczono możliwość odstąpienia od definiowania celów i mierników realizacji zadań, podzadań i działań, których pomiar nie znajduje uzasadnienia ze względu na specyfikę zadania publicznego, dysponenta lub kategorii wydatku. Dla czterech zadań: 1.1 *Obsługa merytoryczna i kancelaryjno-biurowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, 1.2 *Obsługa Parlamentu i jego organów w zakresie merytorycznym i organizacyjnym*, 1.3 *Obsługa merytoryczna i kancelaryjno-biurowa Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i członków Rady Ministrów* i 1.4 *Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego*, przypisanych do funkcji 1 *Zarządzanie państwem*, oraz dla zadania 22.1 *Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*, przypisanego do funkcji 22 o takiej samej nazwie, odstąpiono od definiowania celów i mierników ich realizacji. Ponadto odstąpiono od definiowania celów i mierników dla 16 podzadań i jednego działania.

Zgodnie z załącznikiem nr 48 *Szczegółowy sposób opracowywania materiałów do WFPF oraz projektu ustawy budżetowej na rok 2018* do noty budżetowej, wartości docelowe mierników ustalają ministrowie, organy lub dysponenti właściwi dla poszczególnych zadań, wskazani w *Katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań na rok 2018*.

Do kierowanych przez dysponentów jednostek należy odpowiedni, rzetelny dobór aktualnych informacji niezbędnych do wyliczenia mierników oraz poprawne ich obliczenie, tak aby mierniki

te służyły „rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym” (pkt 13 ppkt 1 noty budżetowej). Wartości przyjęte do takiego pomiaru powinny odzwierciedlać aktualny stan.

Kontrolując wykonanie budżetu państwa przez poszczególnych ministrów, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała między innymi o poprawę stopnia wykonania mierników lub zmianę mierników z uwagi na niespełnianie wymagań określonych w nocie budżetowej na dany rok. Zwracała także uwagę, że jednostki nie dokonywały zmiany wartości mierników w ślad za zmianami w planie finansowym.

Przykładowo w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, w części *Gospodarka wodna*:

- 1) zmniejszono planowaną kwotę wydatków na działanie 12.5.2.1 *Bieżące utrzymanie wód, remonty budowli i budynków oraz nowa zabudowa hydrotechniczna* o 242,6 mln zł – z 350,7 mln zł do 108,1 mln zł; z kwoty tej wydatkowano 82,9 mln zł, tj. 76,8% planu po zmianach; mimo zmian po stronie wydatków wartość miernika określonego jako *Odsetek urzędzeń wodnych wyremontowanych w danym roku (w %)* nie była zmieniana; na koniec roku miernik ten osiągnął wartość 45% – taką samą, jaka została pierwotnie zaplanowana,
- 2) zwiększono o 210,1 mln zł planowaną kwotę wydatków na działanie 12.5.3.2 *Budowa i przebudowa infrastruktury przeciwpowodziowej* – z 38,0 mln zł do 248,1 mln zł, z kwoty tej wydatkowano 244,0 mln zł, tj. 98,0% planu po zmianach; mimo zmian limitu wydatków wartość miernika określonego jako *Liczba realizowanych w danym roku inwestycji przeciwpowodziowych (w szt.)* nie była zmieniana – wartość tę ustalono na 15 sztuk i taka też wartość została osiągnięta;
- 3) zmniejszono z 28,9 mln zł do 0,04 mln zł planowaną kwotę wydatków na działanie 12.5.3.4 *Ochrona hydrologiczna i meteorologiczna*; z kwoty tej wydatkowano 27,9 tys. zł; mimo zmian po stronie wydatków wartość miernika określonego jako *Wiarygodność prognoz hydrologiczno-meteorologicznych (w %)* nie była zmieniana; wartość miernika ustalono na poziomie 96%, a wykonano na poziomie 97,5%.

W Ministerstwie Środowiska niewłaściwie oszacowano wartości mierników w części *Środowisko*. Zarówno wartość miernika *Stopień zrealizowanych: ocen, raportów, sprawozdań w zakresie ochrony środowiska (w %)* wyznaczonego do oceny realizacji zadania 12.1 *System ochrony środowiska i informacji o środowisku*, jak i wartość miernika *Suma zasięgów powierzchniowych zrealizowanych działań wynikających z dokumentów planistycznych i z rocznych zadań rzeczowych (w ha)* wyznaczonego do oceny stopnia realizacji zadania 12.2 *Kształtowanie bioróżnorodności*, były nieadekwatne do ponoszonych nakładów, gdyż wykonanie tych mierników już w pierwszym półroczu 2018 r. było znacznie wyższe od planowanych na cały rok wartości, mimo niskiego wykonania planu wydatków. Podobnie nieadekwatne do nakładów były planowane wartości miernika *Liczba zrealizowanych w danym roku przedsięwzięć służących realizacji polityki zrównoważonego rozwoju oraz przedsięwzięć realizowanych w związku z zapewnieniem społeczeństwu dostępu do informacji o środowisku* dla podzadania 12.1.1. *Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku*, a także miernika *Liczba realizowanych przedsięwzięć zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów przyrody* dla podzadania 12.2.1 *Ochrona przyrody i krajobrazu*, ze względu na istotne przekroczenie planowanych wartości.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli sposób, w jaki zaplanowano powyższe mierniki, nie służył rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, co było naruszeniem przepisów noty budżetowej. Przed rokiem, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części *Środowisko* Najwyższa Izba Kontroli wniosła o ustalenie takich

wartości mierników, które umożliwiałyby pomiar efektów stosownie do poniesionych nakładów. Ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. wskazują, że wniosek ten nie został jednak zrealizowany przez Ministra Środowiska.

Rzecznik Praw Dziecka, realizując zadanie 16.4 *Ochrona praw obywatelskich i praw dziecka*, którego celem było przeciwdziałanie i zapobieganie naruszeniom praw dziecka w ramach funkcji państwa *Sprawy obywatelskie*, wprowadził miernik *Liczba spraw rozpatrzonych przez RPD w stosunku do ogólnej liczby spraw, które wpłynęły w danym roku budżetowym*. Sposób liczenia tego miernika był niezgodny z jego opisem, ponieważ w liczbie spraw, które wpłynęły w 2018 r., uwzględniano również nierozpatrzone sprawy z lat ubiegłych.

W Ministerstwie Zdrowia dla podzadania 20.5.1 *Profilaktyka zdrowotna i promocja zdrowego trybu życia* określono miernik, którym była liczba zrealizowanych projektów. Zgodnie z treścią budżetu w ujęciu zadaniowym w 2018 r. nie planowano realizacji żadnych projektów, w wyniku czego wartość miernika wyniosła zero. Jednocześnie przeznaczono na to podzadanie środki publiczne w kwocie 173,9 mln zł.

W Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego do monitorowania stopnia realizacji podzadania 10.1.2 *Rozbudowa infrastruktury badawczej nauki polskiej* wykorzystano miernik *Zużycie aparatury naukowo-badawczej*. Osiągnięty poziom miernika dotyczył roku wcześniejszego ze względu na fakt, że Główny Urząd Statystyczny podaje dane z rocznym opóźnieniem.

Warto dodać, że wartości mierników nie były zmieniane w ślad za zmianami w planie wydatków, chociaż zgodnie z § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. *w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym* dane w sprawozdaniach wykazuje się w kwotach wydatków i wartościach mierników uwzględniających zmiany dokonane w planie finansowym jednostki.

Aktualne pozostają uwagi zgłaszane przez Najwyższą Izbę Kontroli w poprzednich latach, dotyczące potrzeby dokonania zmian w sposobie funkcjonowania całego systemu budżetowania zadaniowego. Zmiany te w szczególności powinny polegać na:

- takiej organizacji procedury planistycznej, aby układ zadaniowy był ustalany z realnym uwzględnieniem celów określonych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa i w dokumentach określających strategię rozwoju,
- podporządkowaniu planu wydatków w układzie administracyjnym (według części budżetowych) planowi wydatków w układzie funkcji i zadań, co oznaczałoby zasadniczą zmianę stosowanych dotychczas metod planowania budżetowego³²⁵,
- wypracowaniu metod weryfikacji zgodności między dostępnymi środkami budżetowymi a planowanymi wartościami mierników stopnia realizacji celów,
- wzmocnieniu nadzoru nad wykonaniem budżetu w układzie zadaniowym,
- uznaniu analizy wykonania budżetu zadaniowego za nieodzowną część procesu planowania budżetowego.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę weryfikacji mierników wykorzystywanych do oceny stopnia wykonania zadań budżetowych oraz na potrzebę weryfikacji procedur ustalania docelowych wartości tych mierników i analizy przyczyn niepełnego wykonania części zadań ujętych w budżecie zadaniowym.

³²⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 roku*, str. 277.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje także na nieprawidłowości w zakresie ustalania docelowych wartości mierników stopnia realizacji celów, określonych w planach działalności jednostek i w planie wydatków w układzie zadaniowym, a także na przypadki braku powiązania wydatków w układzie zadaniowym z planem działalności.

Przykładowo plan działalności Ministra Zdrowia nie był spójny z układem zadaniowym w zakresie planowanej do osiągnięcia wartości miernika. W części B planu działalności Ministra Zdrowia na rok 2018 r. (wersje z 30 listopada 2017 r. oraz z 19 listopada 2018 r.) wartość miernika jednego z trzech celów priorytetowych, jakim była *Liczba osób objętych w ciągu roku leczeniem w ramach programów polityki zdrowotnej ukierunkowanych na realizację świadczeń opieki zdrowotnej*, została zaplanowana na 14.700. Natomiast w układzie zadaniowym miernik ten miał osiągnąć wartość 15.300–15.400.

Plan działalności Ministra Energii na rok 2018 dla działu administracji rządowej *Gospodarka złożami kopalni* nie był całkowicie zbieżny z budżetem zadaniowym. W części A tego planu określono trzy najważniejsze cele do realizacji w roku 2018, tj.: *Realizacja interesów Skarbu Państwa w podmiotach nadzorowanych i podległych* wraz z pięcioma miernikami, *Zabezpieczenie potrzeb rynku w zakresie dostaw węgla kamiennego i brunatnego z polskich kopalń* wraz z trzema miernikami oraz *Restrukturyzacja sektora górnictwa węgla kamiennego, w tym zapewnienie finansowania* wraz z jednym miernikiem. Natomiast w budżecie zadaniowym wskazano dwa cele, tj.: *Zabezpieczenie potrzeb rynku w zakresie dostaw surowca krajowego* oraz *Wzrost efektywności funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego*. Wskazany w planie działalności cel *Restrukturyzacja sektora górnictwa węgla kamiennego, w tym zapewnienie finansowania* oraz przypisany do niego miernik *Wykorzystanie dotacji budżetowej* lepiej charakteryzowały wykonanie wydatków budżetu państwa na poziomie działania 6.2.3.1 *Kształtowanie warunków dla funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego* niż wskazany w układzie zadaniowym cel *Średni jednostkowy koszt wydobycia węgla* wraz z miernikiem 274,25 zł/t. Ponadto dwukrotne wskazanie celu *Wzrost efektywności funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego* i miernika – *Średni jednostkowy koszt wydobycia węgla* – najpierw dla podzadania 6.2.3 *Gospodarka złożami kopalni*, a następnie dla działania 6.2.3.1 *Kształtowanie warunków do funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego* – zmniejszało przejrzystość układu zadaniowego i sprawozdania Rb-BZ1.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że budżet w układzie zadaniowym określa wysokość wydatków na zadania wskazane w planie działalności na dany rok, a zatem mierniki określające stopień wykonania celów powinny być określone w obydwu tych dokumentach na tym samym poziomie i mieć taki sam zakres przedmiotowy. Wynika to z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania³²⁶. Brak spójności tych dokumentów ogranicza ich przydatność w prowadzeniu kontroli zarządczej.

Wykonywanie budżetu zadaniowego przez wojewodów

Dysponenci części *Województwa* w ramach budżetu zadaniowego realizowali zadania, na które wydatkowano 58.868,1 mln zł, w tym z budżetu państwa 58.566,7 mln zł i z budżetu środków europejskich 301,4 mln zł.

Analiza skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych przez wojewodów została przeprowadzona w każdym urzędzie wojewódzkim na próbie pięciu podzadań ujętych w budżecie zadaniowym w ramach pięciu różnych zadań (tj. po jednym podzadaniu w ramach zadania). Podzadania te były przypisane do następujących zadań:

- 2.3 *System ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrona ludności*,

³²⁶ Dz.U. Nr 187, poz. 1254.

- 13.1 *Pomoc i integracja społeczna,*
- 19.5 *Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu,*
- 20.1 *System opieki zdrowotnej i dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej oraz*
- 20.5 *Profilaktyka, edukacja i promocja zdrowia oraz nadzór sanitarno-epidemiologiczny.*

Badaniem objęto między innymi prawidłowość określenia celów i mierników przyjętych do pomiaru stopnia realizacji podzadań (województwie są właściwi do definiowania celów i mierników wybranych podzadań). Badano, czy zdefiniowane przez dysponentów podzadania były spójne z celem zadań, do których zostały przypisane, oraz czy nastąpiła poprawa efektywności wykorzystania środków na realizację badanych podzadań w porównaniu z 2017 r. Badaniu podlegało także ustalenie, czy właściwy minister zbierał i analizował dane dotyczące rodzajów podzadań oraz rodzajów i wartości mierników przyjętych przez wojewodów.

W wyniku kontroli efektów wydatkowania 5.800,6 mln zł środków na badane podzadania Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że na ogół wartości mierników realizacji celów osiągnęły założony lub zbliżony do założonego poziom, ale tylko w dwóch województwach (mazowieckim i lubuskim) osiągnięto planowane wartości dla wszystkich kontrolowanych mierników. Osiągnięcie planowanych wartości mierników często nie miało ścisłego związku ze stopniem wykonania limitu wydatków w układzie zadaniowym.

Pomimo że wojewodowie realizują te same zadania, podzadania i działania, to mierniki służące do oceny stopnia realizacji celów nadal nie są jednolite. Oprócz tego wartości niektórych mierników przyjętych przy realizacji podzadań są niezależne od działania wojewodów i podległych im jednostek.

Ministrowie odpowiedzialni za poszczególne działy administracji rządowej nie podejmowali działań lub w zbyt małym stopniu podejmowali działania zmierzające do otrzymywania porównywalnych danych.

Analizie poddano podzadania oraz mierniki stosowane przez poszczególnych wojewodów. Dla pięciu badanych podzadań liczba mierników przyjętych przez poszczególnych wojewodów wynosiła od 5 do 22. Niektórzy wojewodowie dla jednego podzadania stosowali więcej niż jeden miernik.

Przy takiej liczbie i różnorodności mierników niemożliwe jest wyciągnięcie spójnych wniosków i porównanie stopnia realizacji przez wojewodów celów podzadań i działań, na co Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę już w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 roku*. Przykładami mogą być mierniki zdefiniowane dla podzadań:

- 13.1.1. *Wsparcie jednostek realizujących zadania pomocy społecznej w realizacji zadań; w przypadku tego podzadania zdefiniowano sześć różnych mierników, które nie pozwalają na przekrojowe porównanie efektów realizacji podzadania; mierniki te to: Liczba jednostek, w których wykazano nieprawidłowości do liczby jednostek skontrolowanych (dolnośląskie, mazowieckie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, podkarpackie, podlaskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie), Liczba jednostek, w których stwierdzono zastrzeżenia, uchybienia, nieprawidłowości w stosunku do liczby jednostek skontrolowanych (śląskie i kujawsko-pomorskie), Liczba jednostek, w których nie wykazano nieprawidłowości w stosunku do liczby jednostek skontrolowanych (świętokrzyskie), Stosunek przeprowadzonych kontroli do liczby pracowników wykonujących kontrole (małopolskie i warmińsko-mazurskie), stosunek liczby osób korzystających z różnych form pomocy do ogólnej liczby mieszkańców w województwie (opolskie), Ilość etatów realizujących pracę socjalną w środowisku (pomorskie); należy zwrócić uwagę, że mierniki Liczba jednostek, w których wykazano nieprawidłowości*

- do liczby jednostek skontrolowanych i Liczba jednostek, w których stwierdzono zastrzeżenia, uchybienia, nieprawidłowości w stosunku do liczby jednostek skontrolowanych mają różne definicje,
- 20.5.1. *Profilaktyka zdrowotna i promocja zdrowego trybu życia*; w województwie warmińsko-mazurskim wykorzystywano miernik *Liczba przeprowadzonych w danym roku badań i pomiarów*, natomiast w województwie łódzkim stosowano inny miernik: *Liczba podjętych działań profilaktycznych i promocyjnych do liczby mieszkańców województwa*.

Najbardziej jednolite mierniki stosowano w przypadku podzadania 19.5.1 *Wspieranie transportu przyjaznego środowisku*. W piętnastu województwach, z wyjątkiem województwa podlaskiego, przyjęto miernik *Przeciętne obniżenie kosztów przejazdów komunikacją publiczną (w %; w zł)*, który uwzględniał istotny element realizacji podzadania, jakim było przeciętne obniżenie kosztów przejazdu komunikacją publiczną. Stwierdzono jednak, że:

- w dwóch województwach przyjęto dla tego podzadania dodatkowe mierniki: *Liczba przedsiębiorców uprawnionych do uzyskania dofinansowania* (mazowieckie) oraz *Liczba przewoźników korzystających z dotacji w okresie sprawozdawczym (szt.)* (opolskie), z których pozostałe województwa w 2018 r. nie korzystały,
- w województwie podlaskim, w celu większego uwzględnienia wpływu działań wojewody na wartość miernika, przyjęto inny miernik niż w innych województwach: *Wartość dotacji przekazanej w stosunku do potrzeb zgłoszonych przez marszałka województwa (w zł i w %)*.

W trzech województwach (kujawsko-pomorskim, podkarpackim i śląskim) dysponenti albo mieli ograniczony wpływ na wykonanie części mierników ustanowionych dla podzadań, albo nie mieli na nie żadnego wpływu, co było niezgodne z zasadą wyrażoną w pkt 13 ppkt 4 załącznika nr 48 do noty budżetowej. W województwie śląskim dotyczyło to na przykład podzadania 20.1.3. *Opłacanie i refundacja składek na ubezpieczenie zdrowotne państwa za osoby uprawnione*, w przypadku którego wartość miernika *Liczba świadczeń na ubezpieczenie zdrowotne opłacana za osoby uprawnione (liczba świadczeń i liczba osób uprawnionych)* – zależała od czynnika, na który dysponent realizujący zadanie nie miał wpływu, czyli od liczby osób spełniających ustawowe kryteria uprawniające do otrzymywania świadczeń.

W kontroli prowadzonej w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono, że miernik *Liczba osób otrzymujących wsparcie na 1 tys. mieszkańców (w osobach)* wyznaczony dla podzadania 13.1.2 *Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym* odnosił się do tego, na co dysponent realizujący zadanie nie miał wpływu. Miernik ten obejmował osoby otrzymujące świadczenia pomocy społecznej przyznawane w ramach zadań zleconych i zadań własnych oraz świadczenia przyznane w związku ze zdarzeniami o charakterze klęsk żywiołowych.

W województwie kujawsko-pomorskim w podzadaniu 19.5.1. *Wspieranie transportu przyjaznego środowisku* dla miernika *Przeciętne obniżenie kosztów przejazdu komunikacją publiczną* nie określono wartości docelowej w zł. Zgodnie z pkt 13 ppkt 5 załącznika nr 48 do noty budżetowej dla każdego miernika określa się wartość docelową i bazową.

Ministrowie wiodący w sprawach obejmujących podzadania badane przez Najwyższą Izbę Kontroli³²⁷ w ramach zadań 2.3, 19.5, 20.1 i 20.5 nie zbierali i nie analizowali danych dotyczących rodzajów podzadań, mierników i ich wartości przyjętych przez wojewodów, tym samym nie podejmowali działań w celu ich ujednoczenia. Jak wyjaśniano, to wojewodowie są dysponentami części budżetowej, dlatego sami – bez udziału ministrów – definiują cele i mierniki dla realizowanych przez siebie podzadań i działań. Wojewodowie przekazywali materiały planistyczne i sprawozdawcze w ramach

³²⁷ Ministrowie właściwi do spraw: wewnętrznych, transportu oraz zdrowia.

swoich części budżetowych bezpośrednio do Ministerstwa Finansów, z pominięciem ministrów właściwych w określonych sprawach. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Minister Zdrowia wskazali, że nie otrzymywali danych dotyczących rodzajów i wartości mierników przyjętych przez wojewodów, ponieważ nie było to wymagane przez obowiązujące przepisy (brak było podstaw prawnych dla zbierania takich danych).

W przypadku zadania 13.1 *Pomoc i integracja społeczna* Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zbierało i analizowało dane dotyczące przyjętych i stosowanych przez wojewodów mierników. Dane dotyczące liczby osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej (pieniężnych, w naturze i usługach), liczby osób starszych korzystających z zajęć aktywizujących społecznie w ramach rządowego Programu na rzecz Aktywizacji Społecznej Osób Starszych oraz programu wieloletniego Senior+ były pobierane z przekazywanych ministrowi sprawozdań MRPiPS-03 oraz z Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS). Przekazywane dane były jednolite i nie wymagały podejmowania działań naprawczych. Powyższe dane stanowiły podstawę do planowania wydatków, analizy stanu zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych wykonujących zadanie, a także dostarczały niezbędnych informacji w zakresie infrastruktury społecznej oraz działalności stacjonarnych zakładów pomocy społecznej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, ministrowie odpowiedzialni za poszczególne działy administracji rządowej powinni mieć możliwość udziału w procesie wyznaczania celów i mierników. Mogłoby to pomóc eliminować przypadki źle sformułowanych celów oraz źle sformułowanych i nieprzydatnych mierników w zakresie pomiaru skuteczności i efektywności podzadań i działań. Służyłoby to także większej przejrzystości w realizacji celów zaplanowanych w budżecie zadaniowym. Niejednolity układ celów oraz mierników nie sprzyja sprawowaniu nadzoru nad wydatkowaniem środków przez wojewodów.

Kontrola skuteczności i efektywności realizacji budżetu w układzie zadaniowym

Zgodnie z art. 174 pkt 2 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym. W roku 2018 kontroli tej nie wykonywano. W Ministerstwie Finansów podtrzymano stanowisko wyrażone podczas poprzednich kontroli wykonania budżetu państwa, zgodnie z którym planuje się uchylene wyżej wymienionego przepisu.

Podtrzymując opinię wyrażoną w poprzednich latach, Najwyższa Izba Kontroli uważa, że Minister Finansów powinien sprawować ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym, tym bardziej że możliwość przeprowadzenia takiej kontroli wynika z ustawy o finansach publicznych. O potrzebie prowadzenia kontroli w takim zakresie świadczą także nieprawidłowości opisane w niniejszym rozdziale.

X. DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

- ▶ **W 2018 r. o wzroście zadłużenia Skarbu Państwa nie zdecydowała konieczność finansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, gdyż były one rekordowo niskie. Na przyrost długu Skarbu Państwa wpłynęło głównie osłabienie się złotego oraz zwiększenie stanu środków złotych i walutowych w 2018 r.**
- ▶ **Kwoty długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego, a także długu sektora instytucji rządowych i samorządowych według stanu na koniec 2018 r. zostały obliczone rzetelnie. Ich wysokość oraz relacje do produktu krajowego brutto ukształtowały się poniżej prognoz.**

1. Dług Skarbu Państwa

Wartość długu Skarbu Państwa na koniec 2018 r. została rzetelnie obliczona przez Ministerstwo Finansów na podstawie zbiorczego sprawozdania o stanie zobowiązań dysponentów wszystkich części budżetowych, a także na podstawie ewidencji zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu rekompensat za niezrealizowane przedpłaty na samochody³²⁸, nieuwjmowanych w tych sprawozdaniach.

Na koniec 2018 r. zadłużenie Skarbu Państwa wyniosło 954.269,3 mln zł i było wyższe niż na koniec 2017 r. o 25.796,3 mln zł, tj. o 2,8%.

Poziom długu Skarbu Państwa na koniec 2018 r. okazał się niższy o 75,5 mld zł od prognozowanego w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2018-2021*, a także niższy o 8,6 mld zł od prognozy skorygowanej we wrześniu 2018 r. w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2019-2022*. Relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto wyniosła 45,1% wobec planowanych w strategiach na poziomie 50,1% i 45,8%. Relacja ta obniżyła się drugi rok z rzędu, w stosunku do stanu na koniec 2017 r. o 1,6 punktu procentowego.

Wzrost zadłużenia w niewielkim stopniu wynikał z konieczności finansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, gdyż w 2018 r. wyniosły one jedynie 1.346,3 mln zł i były o 24.884,9 mln zł (o 94,9%) mniejsze niż w 2017 r. Głównymi potrzebami pożyczkowymi netto budżetu państwa w 2018 r. była konieczność finansowania deficytu budżetu państwa (10.406,2 mln zł) oraz budżetu środków europejskich (3.524,6 mln zł), a także zapewnienia środków dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu ubytku składek przekazywanych dla otwartych funduszy emerytalnych (3.304,1 mln zł). Najważniejszymi czynnikami zmniejszającymi potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2018 r. były saldo przychodów i rozchodów z tytułu depozytów jednostek sektora finansów publicznych i depozytów sądowych (o 12.714,7 mln zł przychody z tego tytułu były wyższe od rozchodów) oraz saldo zarządzania środkami europejskimi (przychody stanowiące środki przekazane z Unii Europejskiej były o 2.386,8 mln zł wyższe niż rozchody zasilające rachunek docho-

³²⁸ Zobowiązania Skarbu Państwa 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.). Rekompensata przysługuje osobom, które w 1981 r. wniosły przedpłatę na zakup samochodów osobowych marki Fiat 126p lub FSO-1500 i nie odebrały samochodów. Na koniec 2018 r. zobowiązania te wyniosły 3,5 mln zł (261 niezrealizowanych przedpłat).

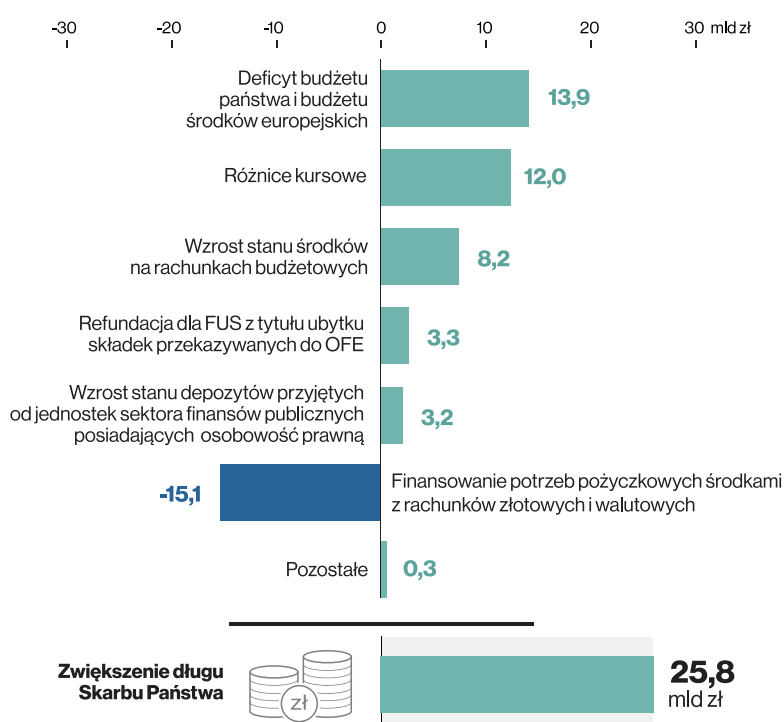
dów budżetu środków europejskich). Inne czynniki³²⁹ zmniejszyły potrzeby pożyczkowe netto o 787,1 mln zł.

O wzroście długu Skarbu Państwa o 20,4 mld zł zdecydowały głównie czynniki niewynikające z potrzeb pożyczkowych (między innymi różnice kursowe oraz podjęcie decyzji o skumulowaniu środków na rachunkach budżetowych). Z powodu różnic kursowych, tj. osłabienia się złotego w stosunku do wszystkich głównych walut³³⁰, w których zaciągnięty jest dług Skarbu Państwa jego wzrost wyniósł 12,0 mld zł. Podjęcie decyzji o emisji długu, a następnie niewykorzystanie tych środków spowodowało zwiększenie stanu środków na rachunkach budżetowych o 8,2 mld zł. Środki te w 2019 r. będą mogły służyć finansowaniu potrzeb pożyczkowych.

Wzrost zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu depozytów przyjętych od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną, według stanu na koniec 2018 r. w stosunku do ich wysokości na koniec 2017 r., zwiększył zadłużenie Skarbu Państwa o 3,2 mld zł.

W 2018 r. Skarb Państwa nie przekazywał skarbowych papierów wartościowych Bankowi Gospodarstwa Krajowego w celu zwiększenia kapitałów własnych banku, nie było także przeprowadzanych emisji obligacji dedykowanych Bankowemu Funduszu Gwarancyjnemu.

Infografika 46. Struktura czynników zmiany długu Skarbu Państwa w 2018 r.



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

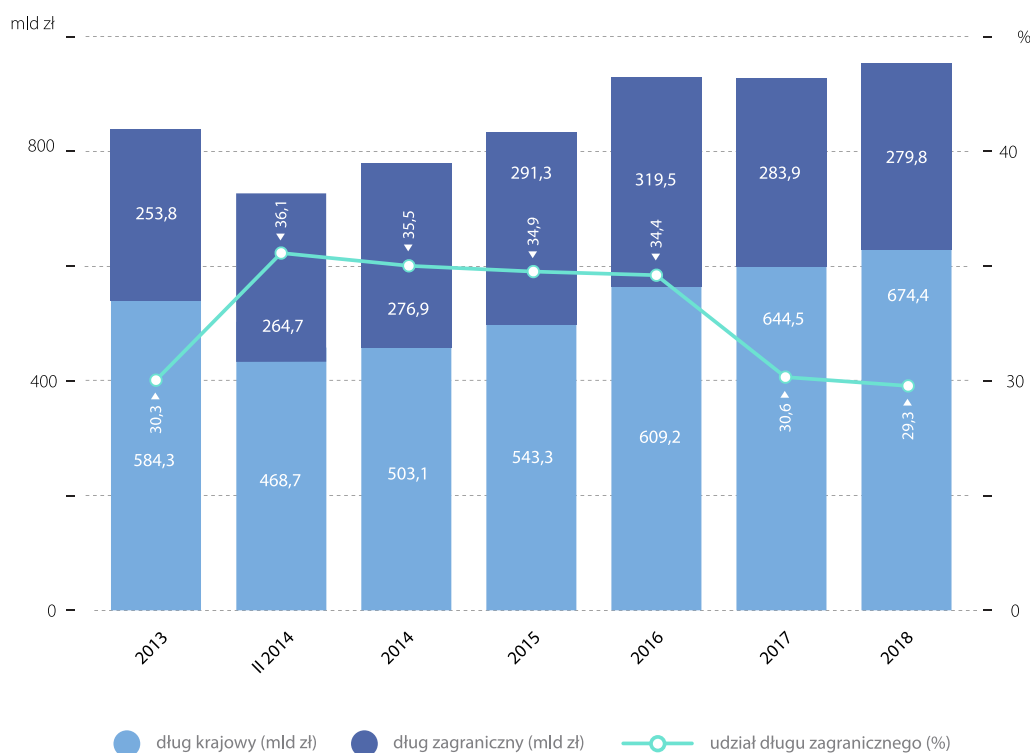
³²⁹ Saldo kredytów i pożyczek udzielonych, prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej, płatności związane z udziałem Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych, pozostałe przychody i rozchody.

³³⁰ W 2018 r. odnotowano osłabienie złotego (wzrost kursu) o 3,1% wobec euro, o 8,0% wobec dolara amerykańskiego, o 7,0% wobec franka szwajcarskiego, o 1,4% wobec jena japońskiego oraz o 2,5% wobec chińskiego juana.

Struktura długu Skarbu Państwa według instrumentów dłużnych w 2018 r. nie uległa istotnym zmianom. Skarbowe papiery wartościowe na koniec 2018 r. stanowiły 89,9% zadłużenia Skarbu Państwa wobec 89,8% w 2017 r., a kredyty 7,2% wobec 7,6% na koniec 2017 r.

Od 2014 r. kontynuowany jest trend zmian struktury długu Skarbu Państwa według miejsca emisji. Corocznie zmniejszeniu ulegał udział długu zagranicznego w zadłużeniu Skarbu Państwa. Na koniec 2018 r. zadłużenie zagraniczne stanowiło 29,3% zadłużenia Skarbu Państwa, udział ten zmniejszył się w ciągu roku o 1,3 punktu procentowego. Na koniec 2014 r. udział ten wzrósł skokowo z 30,3% (według stanu na koniec 2013 r.) do 35,5% w związku z umorzeniem skarbowych papierów wartościowych, wynikającym z wprowadzonych w 2014 r. zmian w systemie emerytalnym.

Infografika 47. Zadłużenie Skarbu Państwa według miejsca emisji, udział długu zagranicznego w zadłużeniu Skarbu Państwa w latach 2013–2018

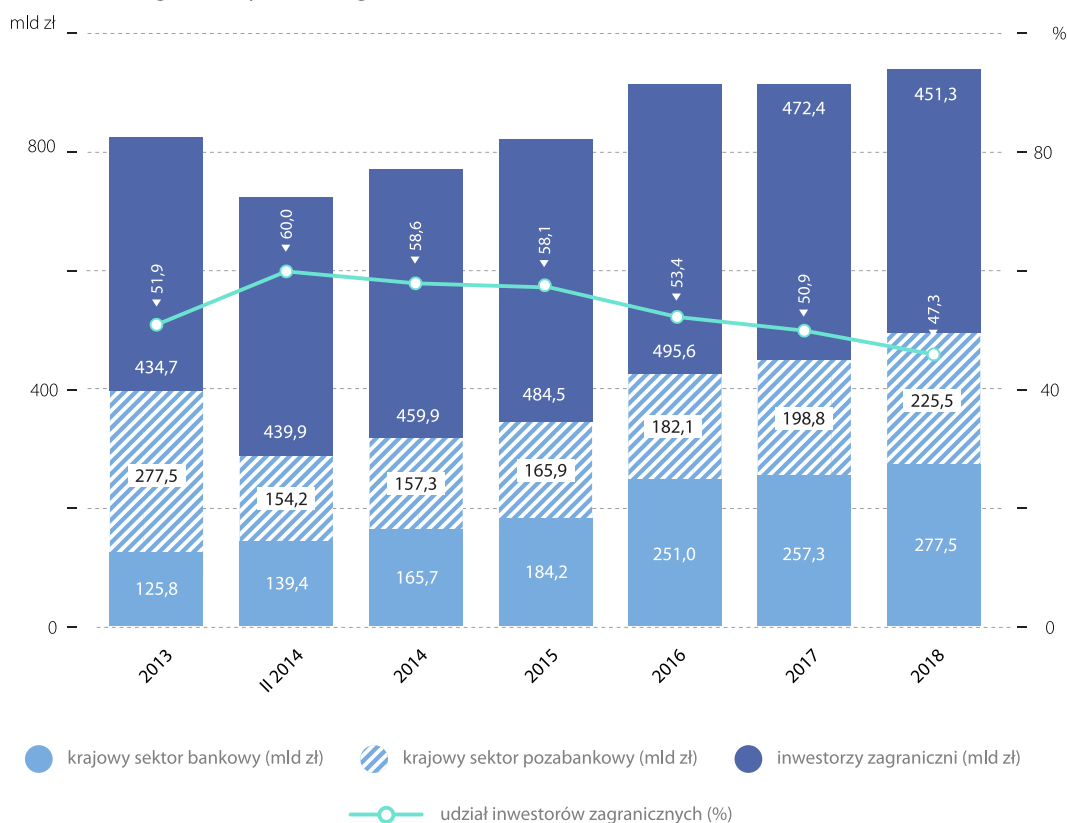


Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Od 2014 r. obniża się również udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długu Skarbu Państwa. Wskaźnik ten obniżył się w 2018 r. o 3,6 punktu procentowego i wyniósł on 47,3% wobec 50,9% na koniec 2017 r. (na koniec 2014 r. wynosił 58,6%). Do obniżenia wartości tego wskaźnika w 2018 r. przyczyniło się zmniejszenie wartości długu nominowanego w walutach obcych w wyniku przedterminowego wykupu tego długu, spadek udziału długu zagranicznego w długu Skarbu Państwa.

stwa oraz spadek zaangażowania inwestorów zagranicznych na krajowym rynku skarbowych papierów wartościowych.

Infografika 48. Zadłużenie Skarbu Państwa w układzie podmiotowym, udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długu Skarbu Państwa w latach 2013–2018



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dług krajowy

Dług zaciągnięty na rynku krajowym według stanu na koniec 2018 r. wyniósł 674.422,0 mln zł i był wyższy niż na koniec 2017 r. o 29.888,9 mln zł, to jest o 4,6%. Dług w skarbowych papierach wartościowych wzrósł w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego o 25.791,9 mln zł (o 4,2%), z tego w rynkowych skarbowych papierach wartościowych o 21.446,2 mln zł (o 3,5%) i w obligacjach oszczędnościowych o 4.345,6 mln zł (o 28,2%). W 2018 r. odnotowano wzrost długu krajowego z tytułu obligacji wieloletnich o oprocentowaniu stałym³³¹ (o 26.385,0 mln zł) i zmiennym³³² (o 11.962,4 mln zł), a także pięcioletnich o oprocentowaniu stałym i indeksowanych wskaźnikiem inflacji (łącznie o 1.061,7 mln zł), jednocześnie zmniejszyło się zadłużenie z tytułu dwuletnich obligacji zerokuponowych (o 15.326,7 mln zł) oraz obligacji dziesięcioletnich stałoprocentowych (o 2.636,1 mln zł). Wzrost popularności obligacji oszczędnościowych skutkowało zwiększeniem zadłużenia w prawie wszystkich oferowanych instrumentach w tym segmencie (poza obligacjami trzy-

³³¹ Termin zapadalności obligacji sprzedawanych na pierwszych przetargach wynosił około 15, 20 lub 30 lat.

³³² Termin zapadalności obligacji sprzedawanych na pierwszych przetargach wynosił około pięciu lat lub przekraczał dziesięć lat.

letnimi zmiennoprocentowymi), przede wszystkim w czteroletnich obligacjach oprocentowanych według zmiennej stopy (zadłużenie z tytułu tych obligacji wzrosło o 2.967,5 mln zł). Łączne zadłużenie z tytułu obligacji oszczędnościowych wyniosło 19.737,6 mln zł na koniec 2018 r. Najmniejszym zainteresowaniem cieszyły się sześć- i dwunastoletnie obligacje skierowane do beneficjentów Programu *Rodzina 500 plus*, zadłużenie z tytułu tych obligacji wyniosło 49,3 mln zł na koniec 2018 r. (na koniec 2017 r. było to 19,9 mln zł).

Wartość zobowiązań z tytułu depozytów przyjmowanych przez Ministra Finansów w ramach procesu konsolidacji sektora finansów publicznych wykazana na koniec 2018 r. w długu krajowym Skarbu Państwa wyniosła 27.498,1 mln zł. Wartość ta nie stanowi łącznej kwoty zobowiązań z tytułu przyjętych depozytów – 54.984,7 mln zł według stanu na koniec 2018 r. Przy określaniu zobowiązań Skarbu Państwa przeprowadzana jest bowiem, przewidziana w art. 73 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, eliminacja wzajemnych zobowiązań między jednostkami Skarbu Państwa.

Tabela 76. Dług krajowy Skarbu Państwa według stanu na koniec roku w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	Zmiana 2017–2018	
	mln zł				%	
Dług Skarbu Państwa	834.550,6	928.666,2	928.473,0	954.269,3	25.796,3	2,8
Dług krajowy Skarbu Państwa	543.262,2	609.202,9	644.533,1	674.422,0	29.888,9	4,6
Skarbowe papiery wartościowe	523.695,5	587.934,9	621.103,1	646.894,9	25.791,8	4,2
obligacje rynkowe	513.385,1	576.701,2	605.711,1	627.157,3	21.446,2	3,5
obligacje oszczędnościowe	10.310,4	11.233,6	15.392,0	19.737,6	4.345,6	28,2
Pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	19.566,7	21.268,1	23.430,0	27.527,1	4.097,1	17,5
depozyty jednostek sektora finansów publicznych ¹	15.444,9	17.202,8	18.518,7	21.670,5	3.151,8	17,0
pozostałe depozyty ²	4.096,4	4.052,8	4.235,6	5.827,6	1.592,0	37,6
przedpłaty na samochody	3,5	3,4	3,5	3,5	0,0	1,1
zobowiązania wymagalne	22,0	9,1	672,2	25,5	-646,7	-96,2

¹ Depozyty przyjęte od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną.

² Depozyty sądowe od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną i podmiotów spoza tego sektora oraz depozyty zabezpieczające w ramach umów CSA (*Credit Support Annex*).

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dług zagraniczny

W stosunku do stanu na koniec 2017 r. zmniejszyło się zadłużenie zagraniczne wyrażone w walutach obcych. Było to efektem częściowej rezygnacji w 2018 r. z finansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa emisją długu na rynkach zagranicznych.

Minister Finansów przeprowadził jedynie emisję obligacji nominowanych w euro o wartości nominalnej 1.000,0 mln euro i odstąpił od drugiej planowanej emisji obligacji w euro oraz kolejnej w jenach japońskich. Ponadto w grudniu 2018 r. został przeprowadzony przedterminowy wykup obligacji o wartości nominalnej 226 mln dolarów amerykańskich. Ograniczona skala emisji oraz terminowe

i przedterminowe wykupy obligacji zagranicznych skutkowały obniżeniem zadłużenia w czterech głównych walutach, w których nominowany jest dług z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na rynki zagraniczne: o 1.250 mln euro, o 266 mln dolarów amerykańskich, o 1.030,0 mln franków szwajcarskich i o 50.000 mln w jenów japońskich. Na niezmienionym poziomie pozostało zadłużenie w chińskich juanach.

Zmniejszyła się także kwota zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych o 999,0 mln euro. W styczniu 2018 r. Minister Finansów zaciągnął kredyt w Europejskim Banku Inwestycyjnym w wysokości 1.150,0 mln euro (planowano zaciągnięcie tego kredytu w grudniu 2017 r.) i jednocześnie zrezygnował z zaciągnięcia kredytu w tym banku w grudniu 2018 r. w wysokości 1.000,0 mln euro. Ponadto dokonał przedterminowej spłaty trzech kredytów w wysokości 847,0 mln euro.

W wyrażeniu złotowym zadłużenie zagraniczne obniżyło się o 4.092,7 mln zł i wyniosło 279.847,2 mln zł. Działania Ministra Finansów w 2018 r. w zakresie obsługi zadłużenia zagranicznego przyniosłyby efekt w postaci bardziej znaczącego zmniejszenia tego zadłużenia, jednak osłabienie się złotego na koniec 2018 r., w stosunku do kursu na koniec 2017 r., ograniczyło ten spadek.

Tabela 77. Stan zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa w złotych według stanu na koniec roku w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	Zmiana 2017–2018	
	mln zł					%
Dług Skarbu Państwa	834.550,6	928.666,2	928.473,0	954.269,3	25.796,3	2,8
Dług zagraniczny Skarbu Państwa	291.288,4	319.463,2	283.939,9	279.847,2	-4.092,7	-1,4
Skarbowe papiery wartościowe	215.629,4	241.487,8	213.102,2	211.128,1	-1.974,1	-0,9
Kredyty w międzynarodowych instytucjach finansowych	75.652,5	77.959,4	70.822,6	68.719,1	-2.103,5	-3,0
- Europejski Bank Inwestycyjny	43.996,0	45.321,1	40.681,1	38.725,1	-1.956,0	-4,8
- Bank Światowy	30.763,1	31.725,1	29.262,1	29.044,2	-217,9	-0,7
- Bank Rozwoju Rady Europy	893,4	913,2	879,4	949,8	70,4	8,0
Pozostałe zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa	6,5	16,0	15,1	0,0	-15,0	-99,9
Kurs przyjęty do przeliczeń (PLN/USD)	3,9011	4,1793	3,4813	3,7597	x	8,0
Kurs przyjęty do przeliczeń (PLN/EUR)	4,2615	4,4240	4,1709	4,3000	x	3,1

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa

Analogicznie jak w latach poprzednich, celem zarządzania długiem Skarbu Państwa przyjętym w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2018–2021* (dalej: *Strategia*) była minimalizacja kosztów jego obsługi w długim horyzoncie czasu, przy przyjętych ograniczeniach dotyczących między innymi poziomu ryzyka refinansowania, ryzyka kursowego, ryzyka stopy procentowej, ryzyka płynności budżetu państwa.

Na poziom kosztów wpływa wielkość zadłużenia, jego oprocentowanie i operacje na rynkach krajowym i zagranicznych, które wykonuje Minister Finansów, żeby aktywnie zarządzać tymi parametrami. W rozdziale V.2.2. Zarządzanie płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła uwagi, co do nadmiernej sumy skumulowanych wolnych środków i kosztów z tym związanych.

Realizacji celu określonego w *Strategii* służyło dostosowanie struktury emisji skarbowych papierów wartościowych do warunków panujących w 2018 r. na krajowym i zagranicznych rynkach finansowych. Zgodnie z założeniami *Strategii* w 2018 r. głównym źródłem pozyskiwania środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa był rynek krajowy, na którym Minister Finansów wyemitował skarbowe papiery wartościowe o wartości nominalnej 124,5 mld zł. Wśród instrumentów emitowanych na rynku krajowym i sprzedawanych na przetargach przeważały obligacje średnio- i długoterminowe (o terminie wykupu powyżej czterech lat), których udział w sprzedaży wzrósł z 82% w 2017 r. do 85% w 2018 r. Największy udział w strukturze sprzedaży krajowych skarbowych papierów wartościowych na przetargach zachowały instrumenty o stałym oprocentowaniu, przy malejącym udziale instrumentów o oprocentowaniu zmiennym i obligacji zerokuponowych. Finansowanie zagraniczne stanowiło uzupełniające źródło pozyskiwania środków. Wartość nominalna obligacji wyemitowanych na rynkach zagranicznych stanowiła równowartość 4,2 mld zł (emisja obligacji Green Bonds o wartości nominalnej 1 mld euro), a wartość kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych równowartość 4,9 mld zł.

Obniżaniu kosztów obsługi długu służyło także dążenie do zapewnienia efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych. Cel ten był realizowany między innymi poprzez tworzenie płynnych serii obligacji benchmarkowych. Na koniec 2018 r. trzynastoście emisji miało wartość przekraczającą 25 mld zł (na koniec 2017 r. było jedenaście takich emisji). Stanowiły one 71,5% wartości nominalnej obligacji średnio- i długoterminowych o stałym oprocentowaniu (60,9% na koniec 2017 r.).

Główny cel *Strategii* realizowany był przy przyjętych ograniczeniach dotyczących w szczególności ryzyka refinansowania, kursowego, stopy procentowej, płynności budżetu państwa oraz kredytowego. W procesie zarządzania długiem Skarbu Państwa Minister Finansów uwzględnił określone w *Strategii* wskaźniki będące miarą poszczególnych ryzyk.

W *Strategii* przyjęto założenie, że średnia zapadalność długu (miara ryzyka refinansowania) dla długu krajowego osiągnie i utrzyma poziom zbliżony do 4,5 roku, a dla długu Skarbu Państwa utrzyma poziom zbliżony do pięciu lat. W 2018 r. średnia zapadalność długu krajowego wyniosła 4,49 roku, a długu Skarbu Państwa 4,98 roku. W celu niepowiększania ryzyka refinansowania Minister Finansów w 2018 r. nie emitował bonów skarbowych. W 2018 sprzedaż obligacji średnio- i długoterminowych na rynku krajowym wyniosła 94,7 mld zł i stanowiła 84,7% wartości sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na przetargach sprzedaży i zamiany. W 2018 r. odkupiono na przetargach zamiany obligacje o wartości nominalnej 48,9 mld zł, a wydano obligacje o wartości nominalnej 49,9 mld zł, z czego 85,6% stanowiły obligacje o terminie zapadalności pięć lat i więcej.

W 2018 r. ograniczone zostało ryzyko kursowe, mierzone udziałem długu nominowanego w walutach obcych w długu Skarbu Państwa oraz udziałem długu nominowanego w euro w długu zagranicznym Skarbu Państwa. Udział długu w walutach w długu Skarbu Państwa obniżył się z 30,6% na koniec 2017 r. do 29,3% na koniec 2018 r., osiągając wartości rekomendowaną w *Strategii* (poniżej 30%). Udział długu nominowanego w euro w zadłużeniu zagranicznym wzrósł z 78,3% do 78,5%, przy wartości „co najmniej 70%” określonej w *Strategii*.

W *Strategii* założono także, że wskaźnik będący miarą ryzyka stopy procentowej (wskaźnik ATR³³³) dla długu krajowego zostanie utrzymany w przedziale 2,8–3,8 roku. W 2018 r. wskaźnik ten osiągnął wartość 3,27 roku (na koniec 2017 r. wynosił 3,33 roku). Zmniejszenie wskaźnika ATR wskazuje na nieznaczne zwiększenie ryzyka stopy procentowej w 2018 r., jednak jest to poziom akceptowalny, przewidziany w *Strategii*.

Ryzyko płynności budżetu państwa to ryzyko utraty przez budżet państwa zdolności do regulowania bieżących zobowiązań oraz terminowej realizacji wydatków budżetowych. Ograniczanie tego ryzyka wymaga, aby budżet państwa miał dostęp do odpowiednio dużego zasobu płynnych środków finansowych, pozwalających na uniezależnienie od przejściowych zjawisk kryzysowych, uniemożliwiających lub utrudniających pozyskiwanie środków pożyczkowych z rynku finansowego po racjonalnym koszcie. Głównymi instrumentami zarządzania ryzykiem płynności budżetu państwa były przetargi zamiany, które nie powodują konieczności gromadzenia środków na odkup obligacji. W celu ograniczenia tego ryzyka do zarządzania płynnością budżetu państwa wykorzystywano między innymi oprocentowane lokaty złotowe w Narodowym Banku Polskim, lokaty wolnych środków jednostek sektora finansów publicznych, zawierano lokaty złotowe za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, lokaty walutowe, realizowano sprzedaż walut. Poziom wolnych środków złotych i walutowych w 2018 r. zapewniał bezpieczne finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Wśród działań związanych z ograniczaniem ryzyka kredytowego należy wymienić system limitów kredytowych dla lokat niezabezpieczonych oraz transakcji pochodnych, a także dla łącznej wartości transakcji zawieranych z poszczególnymi partnerami. Ryzyko związane z transakcjami na instrumentach pochodnych ograniczane jest przez wybór partnerów o wysokiej wiarygodności kredytowej, która jest poddawana ciągłemu monitoringowi.

W *Strategii* założono, że relacja wydatków z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto w 2018 r. będzie niższa niż 2017 r. i wyniesie 1,49%, przy założonych wydatkach z tytułu obsługi długu w 2018 r. w wysokości 30,7 mld zł³³⁴. Zrealizowane w 2018 r. wydatki z tytułu obsługi długu wyniosły 29.486,6 mln zł i stanowiły 1,39% produktu krajowego brutto wobec 1,50% w 2017 r.

Obniżył się także wskaźnik kosztów obsługi długu Skarbu Państwa obliczony jako relacja kosztów obsługi długu³³⁵, pomniejszonych o dochody ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych³³⁶, do średniego poziomu zadłużenia Skarbu Państwa w roku. W 2018 r. wskaźnik ten osiągnął wartość 3,0% wobec 3,1% w 2017 r.

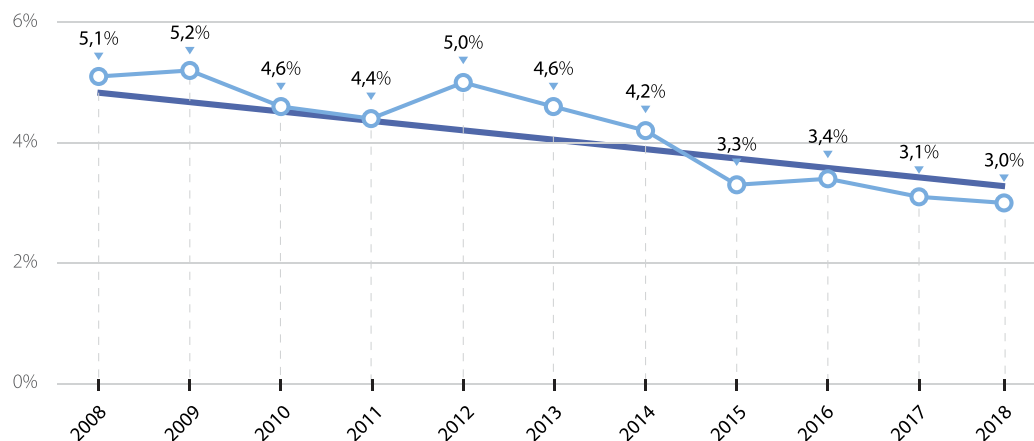
³³³ ATR (*average time to refixing*) – wskaźnik interpretowany jest jako średnia długość okresu, na który ustalono koszty obsługi długu. Im większy jest udział zadłużenia krótkoterminowego lub o zmiennym oprocentowaniu, tym wyższe jest ryzyko stopy procentowej i tym niższa jest wartość ATR.

³³⁴ W przygotowanej we wrześniu 2018 r. *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2019–2022* wskaźnik ten zaplanowano na 1,46%, przy niezmienionej wartości wydatków z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa.

³³⁵ Odsetki i dyskonto od obligacji i bonów skarbowych, odsetki od kredytów zagranicznych oraz środki od przejętych w depozyt lub zarządzanie środków jednostek sektora finansów publicznych.

³³⁶ Premia i narosłe odsetki wykupione przez inwestorów.

Infografika 49. Poziom wskaźnika kosztów obsługi długu Skarbu Państwa i jego trend w latach 2008–2018



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

3. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa

Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa udzielane są w ramach łącznego limitu określanego corocznie w ustawie budżetowej. Na rok 2018 limit gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa został ustalony na kwotę 200.000,0 mln zł. Wielkość ta, pozostaje niezmienna od 2015 r. i podobnie jak w latach poprzednich, związana była przede wszystkim z możliwością udzielenia wsparcia instytucjom finansowym w celu utrzymania płynności płatniczej, na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym³³⁷ oraz ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych oraz rządowych instrumentach stabilizacji finansowej³³⁸. W 2018 r. nie wykorzystywano przyznanego na ten cel limitu w wysokości 160.000,0 mln zł, gdyż żadna instytucja finansowa nie wymagała takiego wsparcia. Z uwagi na interwencyjny charakter tego mechanizmu, niewykorzystanie limitu należy ocenić pozytywnie.

W kwocie limitu uwzględniono ponadto udzielenie gwarancji za zobowiązania kredytowe zaciągane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na finansowanie Krajowego Funduszu Drogowego oraz gwarancje dla spółek Grupy PKP. Przewidywano, że kwota ewentualnych nowych gwarancji wyniesie około 29.000,0 mln zł. Przy ustalaniu kwoty limitu uwzględniono także potencjalne gwarancje udzielane na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego związane z wypłatą odszkodowań z tytułu zniszczenia, uszkodzenia lub kradzieży eksponatów wystawowych.

W 2018 r. Ministerstwo Finansów rozpatrywało dziewięć wniosków o udzielenie gwarancji Skarbu Państwa. Minister Finansów zawarł umowy gwarancji wynikające z sześciu wniosków na łączną

³³⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 1436, ze zm.

³³⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 124.

kwotę 11.632,6 mln zł³³⁹. Oznacza to, że w 2018 r. ustawowy limit poręczeń i gwarancji został wykorzystany w 5,8%. Minister Finansów udzielił dwóch gwarancji wykonania zobowiązań wynikających z wyemitowania przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji przeznaczonych na finansowanie Krajowego Funduszu Drogowego (6.025,2 mln zł), trzech gwarancji wynikających z kredytów zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego w celu sfinansowania modernizacji dróg w Polsce (4.704,8 mln zł) oraz gwarancji zabezpieczającej spłatę kredytu w Europejskim Banku Inwestycyjnym na częściowe finansowanie modernizacji linii kolejowej E75, realizowanej przez spółkę Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe S.A. (902,6 mln zł). Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości przy udzielaniu tych gwarancji.

Łącznie potencjalne niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniosły 108.798,7 mln zł. Na tę kwotę składały się niewymagalne zobowiązania z tytułu gwarancji zagranicznych w wysokości 97.106,2 mln zł oraz z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych w wysokości 11.692,4 mln zł. W porównaniu do stanu na koniec 2017 r. zobowiązania potencjalne zmniejszyły się o 8.079,9 mln zł, tj. o prawie 7%. Było to wynikiem spłat rat kapitału i odsetek od kredytów objętych poręczeniami i gwarancjami Skarbu Państwa, dokonywanych przez kredytobiorców.

Podobnie jak w latach wcześniejszych, najwyższy udział w kwocie potencjalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji miały gwarancje za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego, które wyniosły 81.153,1 mln zł i stanowiły 74,6% wszystkich niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa. Zgodnie z dokonywaną przez Ministra Finansów oceną stopnia ryzyka spłaty zobowiązań ze środków budżetowych, podmiot ten zakwalifikowany został do kategorii o niskim ryzyku wypłaty gwarancji.

Ważność poręczenia lub gwarancji jest uzależniona od wniesienia opłaty prowizyjnej chyba, że poręczenie lub gwarancja są zwolnione od tej opłaty. W 2018 r. z tytułu udzielonych w latach wcześniejszych gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa wniesione zostały opłaty prowizyjne w łącznej kwocie 21,4 mln zł. Zwolnienie z obowiązku wniesienia opłaty prowizyjnej dotyczyło dwóch gwarancji za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego wynikające z wyemitowanych obligacji na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego, trzech gwarancji spłaty kredytów zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w Europejskim Banku Inwestycyjnym oraz gwarancji spłaty kredytu zaciągniętego przez spółkę Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe S.A. w Europejskim Banku Inwestycyjnym.

Środki zgromadzone na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa zostały wykorzystane na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa³⁴⁰. Łączna wartość środków przekazanych w ramach konsolidacji z tego rachunku do końca 2018 r. wyniosła 1.178,0 mln zł.

³³⁹ Dla określenia wartości złotych udzielonych poręczeń i gwarancji w walucie wykorzystano kursy średnie Narodowego Banku Polskiego opublikowane w dniu poprzedzającym dzień podpisania umów poręczenia lub gwarancji.

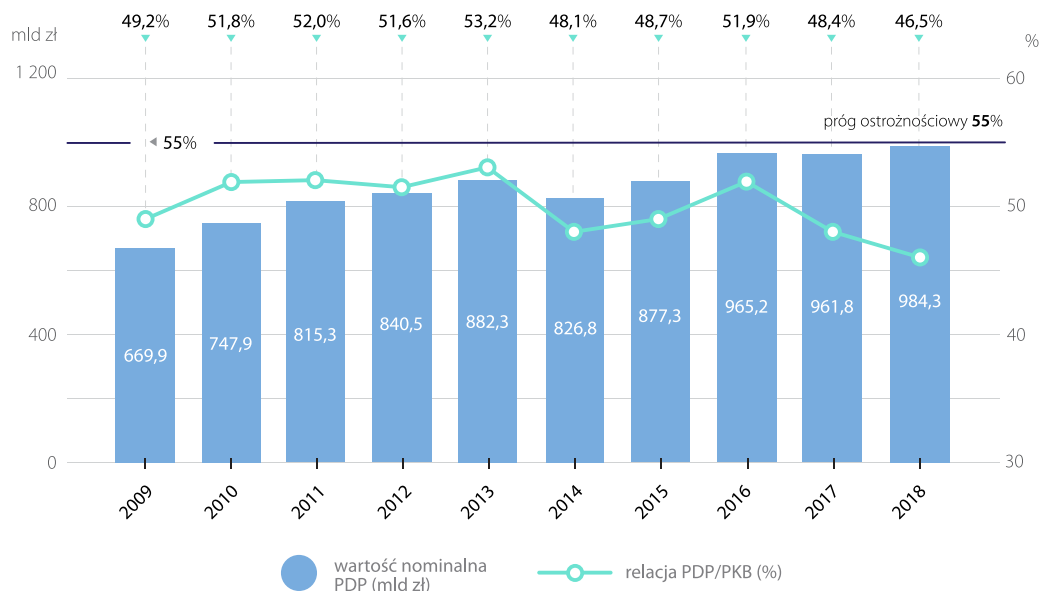
³⁴⁰ Ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. z 2014 r. poz. 84) rozszerzono postanowienia art. 30 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa w części dotyczącej przeznaczenia 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.

W 2018 r. Minister Finansów nie dokonywał spłat zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń. Należności powstałe z wyniku spłaty przez Skarb Państwa w latach wcześniejszych gwarantowanych i poręczonych kredytów na koniec 2018 r. wyniosły 265,7 mln zł i stanowiły 0,2% łącznych potencjalnych niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji. W porównaniu do stanu na koniec 2017 r. należności te zmniejszyły się o 33% głównie z powodu zdjęcia z ewidencji należności z tytułu wypłaconej gwarancji spłaty kredytu udzielonego Laboratorium Frakcjonowania Osocza Sp. z o.o. przez konsorcjum banków. Sąd Najwyższy w wyroku z czerwca 2018 r. ostatecznie zdecydował, że roszczenia Skarbu Państwa wobec konsorcjum banków są niezasadne. Zmniejszenie należności powstałych w wyniku spłaty przez Skarb Państwa gwarantowanych i poręczonych kredytów nastąpiło również w związku z zakończeniem postępowania upadłościowego i wykreśleniem podmiotu z Krajowego Rejestru Sądowego oraz umorzeniem części zadłużenia po częściowej spłacie długu przez wierzycieli Skarbu Państwa. W 2018 r. do budżetu państwa wpłynęły środki w wysokości 5,0 mln zł będące wynikiem działań windykacyjnych prowadzonych wobec dłużników Skarbu Państwa oraz z tytułu przejętych obligacji stanowiących zabezpieczenie gwarancji udzielonej Spółdzielczemu Bankowi Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania windykacyjne Ministra Finansów wobec podmiotów, za które Skarb Państwa dokonał w latach wcześniejszych spłaty zadłużenia, w związku z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami.

4. Państwowy dług publiczny

Państwowy dług publiczny po konsolidacji, to jest po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań jednostek należących do sektora finansów publicznych, wyniósł 984.317,9 mln zł na koniec 2018 r., co stanowiło równowartość 46,5% produktu krajowego brutto w 2018 r. Zarówno kwota państwowego długu publicznego wykazana na koniec 2018 r., jak i jego relacja do produktu krajowego brutto ukształtowały się poniżej prognoz. Relacja długu do produktu krajowego brutto w 2018 r. była najniższa od 2009 r. W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2018–2021* przyjęto założenie, że na koniec 2018 r. państwowy dług publiczny wyniesie 1.064,3 mld zł, a jego relacja do produktu krajowego brutto w 2018 r. nie zmieni się w stosunku do stanu koniec 2017 r. i pozostanie na poziomie 51,7%. W kolejnych latach relacja ta miała stopniowo obniżyć się do 46,2% na koniec 2021 r. Wielkości dotyczące 2018 r. zostały skorygowane we wrześniu 2018 r. w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2019-2022* do poziomu 988,7 mld zł i 47,0% produktu krajowego brutto.

Infografika 50. Wartość nominalna państwowego długu publicznego oraz jego relacja do produktu krajowego brutto w latach 2009–2018



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W stosunku do stanu na koniec 2017 r. kwota państwowego długu publicznego była wyższa o 22.476,4 mln zł (o 2,3%), a relacja do produktu krajowego brutto obniżyła się o 1,9 punktu procentowego. Na koniec 2018 r. wszystkie podsektory sektora finansów publicznych wykazały wyższe zobowiązania zaliczane do tytułów dłużnych w stosunku do stanu na koniec 2017 r. Zadłużenie sektora rządowego wzrosło w 2018 r. o 15.045,4 mln zł (o 1,7%), co niemal w całości było wynikiem zwiększenia długu Skarbu Państwa (o 14.906,6 mln zł). Dług sektora samorządowego w 2018 r. wzrósł o 7.426,9 mln zł (o 10,7%), w tym o 6.855,6 mln zł swoje zobowiązania zwiększyły jednostki samorządu terytorialnego. Zadłużenie funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, stanowiące prawie całość długu sektora ubezpieczeń społecznych, wzrosło w 2018 r. o 4,0 mln zł (o 6,1%).

Wartość państwowego długu publicznego została obliczona zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na podstawie zbiorczych sprawozdań o stanie zobowiązań i należności, przedstawionych Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny.

Tabela 78. Państwowy dług publiczny (po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań w sektorze finansów publicznych na koniec roku) w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	Zmiana 2017–2018	
	mln zł					%
Państwowy dług publiczny (I+II+III)	877.282,4	965.199,0	961.841,5	984.317,9	22.476,4	2,3
I. Zadłużenie sektora rządowego	805.108,6	895.559,3	892.272,2	907.317,7	15.045,4	1,7
Skarb Państwa	803.371,9	893.893,3	890.687,1	905.593,7	14.906,6	1,7
Państwowe szkoły wyższe	478,9	332,7	339,4	346,5	7,2	2,1
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	1.212,6	1.328,1	1.240,0	1.368,4	128,4	10,8
Państwowe instytucje kultury	7,3	0,5	1,3	6,0	4,7	364,0
PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne	35,7	1,1	0,8	0,7	-0,1	-16,9
Pozostałe państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	2,3	3,6	3,7	2,4	-1,3	-35,4
II. Zadłużenie sektora samorządowego	72.072,9	69.560,6	69.504,2	76.931,2	7.426,9	10,7
Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	68.352,1	65.841,2	65.779,6	72.635,1	6.855,6	10,4
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	3.625,1	3.648,8	3.661,9	4.234,4	572,5	15,6
Samorządowe instytucje kultury	63,1	35,8	43,7	57,7	14,0	31,9
Pozostałe samorządowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych	32,6	34,8	19,0	3,9	-15,1	-79,4
III. Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych	100,9	79,1	65,1	69,1	4,0	6,1
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	x	x	0,0	0,0	0,0	9,5
Fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych	100,9	79,1	65,1	69,1	4,0	6,1

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych, które na koniec 2018 r. wyniosło 1.034.376,0 mln zł³⁴¹, także ukształtowało się poniżej prognoz. W relacji do produktu krajowego brutto wyniosło ono 48,9%. W stosunku do 2017 r. dług tego sektora wzrósł o 28.654,4 mln zł, a relacja do produktu krajowego brutto zmniejszyła się o 1,7 punktu procentowego.

³⁴¹ W Strategii na lata 2018–2021 założono wartość 1.116,0 mld zł zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych i 54,2% w relacji do produktu krajowego brutto, w kolejnej edycji tego dokumentu – 1.036,0 mld zł i 49,2% w relacji do produktu krajowego brutto.

Do sektora instytucji rządowych i samorządowych zaliczane są, poza jednostkami wchodzącymi w skład sektora finansów publicznych, także fundusze utworzone w Banku Gospodarstwa Krajowego (na przykład Krajowy Fundusz Drogowy), Bankowy Fundusz Gwarancyjny wraz z funduszami ochrony środków gwarantowanych w bankach komercyjnych oraz przedsiębiorstwa publiczne zaliczone do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przy wyliczaniu wysokości długu eliminowane są zobowiązania między podmiotami tego sektora. Ponadto w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych uwzględniane są dodatkowe kategorie zobowiązań, które nie stanowią tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad, zrestrukturyzowane bądź zrefinansowane kredyty handlowe, zobowiązania wymagalne z tytułu poręczeń i gwarancji jednostek samorządu terytorialnego i ich związków). W długu sektora instytucji rządowych i samorządowych nie są uwzględniane zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych, są one zaliczane do wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Na wielkość tego długu wpływa także przeliczenie na złote po kursie z końca roku walut wymienianych w ramach transakcji na instrumentach pochodnych (CIRS). Na koniec 2018 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych był o 50.058,1 mln zł wyższy niż państwowy dług publiczny. Różnice między tymi kategoriami zadłużenia przedstawia poniższa tabela.

Tabela 79. Różnice pomiędzy państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2018 r.

Państwowy dług publiczny – 984.317,9 mln zł	
Zwiększenia – razem 73.684,2 mln zł, w tym:	
– zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego	47.952,3
– zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych	15.004,6
– zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad	9.961,8
– zrestrukturyzowane/zrefinansowane kredyty handlowe	763,4
– wartość zobowiązań wymagalnych z tytułu poręczeń i gwarancji jednostek samorządu terytorialnego i ich związków	2,1
Zmniejszenia – razem 23.626,1 mln zł, w tym:	
– skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz funduszy ochrony środków gwarantowanych banków komercyjnych	19.848,4
– zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych	1.738,7
– skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu funduszy zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego	1.588,8
– zmiana wartości zadłużenia z tytułu transakcji CIRS ¹	450,2
Saldo – zwiększenie o 50.058,1 mln zł	
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych – 1.034.376,0 mln zł	

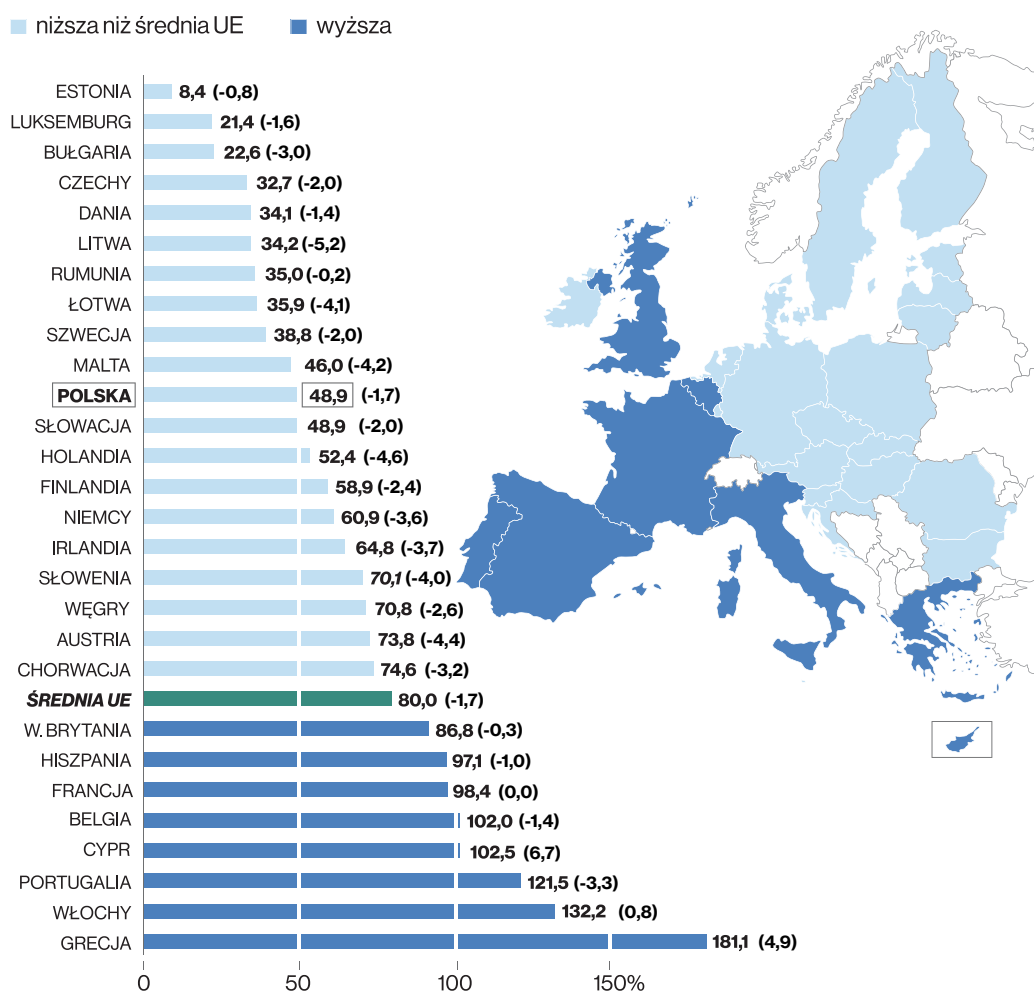
¹ Transakcje typu CIRS (Currency Interest Rate Swap) polegają na zamianie kwoty zadłużenia nominowanego w jednej walucie na inną walutę przy innych stawkach oprocentowania. Wartość zadłużenia z tego tytułu ulega zmianie w wyniku zmieniających się kursów wymienianych walut w stosunku do złotego.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów..

Relacja zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w Polsce pozostała na poziomie znacznie poniżej średniej wartości tego wskaźnika dla 28 krajów

należących do Unii Europejskiej, która w 2018 r. wyniosła 80,0% (w 2017 r. 81,7%). Niższą niż Polska wartość wskaźnika osiągnęło dziesięć państw³⁴². Spośród krajów członkowskich jedynie Cypr, Grecja i Włochy odnotowały w 2018 r. wzrost relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto.

Infografika 51. Wartość relacji długu instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w 28 krajach Unii Europejskiej na koniec 2018 r. (w nawiasach zmiana relacji w stosunku do 2017 r. w punktach procentowych)



Źródło: dane Eurostat.

³⁴² https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg_17_40&plugin=1

XI. DOCHODY I WYDATKI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

- ▶ **Z treści *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.* wynika, że dochody sektora finansów publicznych w 2018 r. wyniosły 864,9 mld zł, a wydatki 861,2 mld zł. Po raz pierwszy od 2007 r. w sektorze finansów publicznych wystąpiła nadwyżka, która wyniosła 3,7 mld zł.**
- ▶ **Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w 2018 r., podobnie jak w latach poprzednich, dochody i wynik sektora finansów publicznych obliczono nieprawidłowo. W 2018 r. dochody i wynik zostały zawyżone o 3,3 mld zł. Prawidłowo obliczona nadwyżka sektora finansów publicznych wyniosła 0,4 mld zł.**
- ▶ **Dochody podatkowe sektora finansów publicznych w relacji do produktu krajowego brutto osiągnęły w 2018 r. poziom 20,7%. Po raz ostatni dochody te przekraczały wielkość 20% PKB w 2008 r. W ujęciu nominalnym dochody podatkowe były w 2018 r. o 10,8% wyższe niż przed rokiem, a od 2016 r. zwiększyły się aż o 26,3%.**
- ▶ **Wydatki bieżące sektora finansów publicznych zostały utrzymane na stosunkowo niskim poziomie, a wydatki majątkowe znacząco wzrosły – o 32,2% względem wydatków majątkowych poniesionych w 2017 r.**
- ▶ **W ciągu zaledwie dwóch lat pokrycie wydatków samorządowych na oświatę dochodami otrzymywanymi w związku z realizacją przez samorzady zadań oświatowych zmniejszyło się o ponad 5 punktów procentowych. Wskazuje to, że jednostki samorządu terytorialnego w coraz większym stopniu finansują oświatę z własnych środków.**

W 2018 r. finanse publiczne w Polsce znalazły się – po raz pierwszy od wielu lat – w stanie równowagi. Warto zwrócić przede wszystkim uwagę na utrzymanie, drugi rok z rzędu, wysokiej dynamiki dochodów publicznych, dalsze obniżanie się wartości długu publicznego w relacji do wielkości gospodarki, wypracowanie nadwyżki w sektorze finansów publicznych oraz wysoki wzrost wydatków majątkowych, warunkujących dalszą modernizację kraju.

Deficyt strukturalny³⁴³ sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce, po raz pierwszy od wielu lat, był bliski osiągnięcia poziomu średniookresowego celu budżetowego, wynoszącego 1% PKB. Według obliczeń Ministerstwa Finansów deficyt strukturalny w 2018 r. osiągnął wartość równą 1,2% PKB. Jednocześnie wraz ze znaczącą poprawą równowagi finansowej państwa Polska dołączyła do grupy państw, w których wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych był wyższy niż średni w Unii Europejskiej. Na dwadzieścia osiem państw Unii Europejskiej w trzynastu odnotowano nadwyżkę, w Irlandii dochody publiczne były równe wydatkom publicznym, a w Polsce osiągnięto niewysoki deficyt wynoszący 0,4% PKB. W tym czasie średni deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Unii Europejskiej wyniósł 0,6% PKB, w Wielkiej Brytanii 1,5%, w Hiszpanii, Francji, Włoszech i na Węgrzech przekraczał 2% PKB, w Rumunii znalazł się na granicy wprowadzenia procedury nadmiernego deficytu (3% PKB), a na Cyprze sięgał aż 4,8%.

³⁴³ Deficyt strukturalny to deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych po eliminacji skutków oddziaływania cyklu gospodarczego i zdarzeń jednorazowych po stronie dochodów i wydatków.

Wzrost dochodów publicznych³⁴⁴ w Polsce pozwolił nie tylko przywrócić równowagę finansową państwa, ale także sfinansować nowe programy społeczne. Biorąc pod uwagę zmniejszanie się w poprzednich latach wydatków bieżących sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu istotnie niższego niż średni w Unii Europejskiej oraz utrzymywanie się, mimo to, nierównowagi finansowej państwa, należy pozytywnie ocenić dokonaną przez rząd diagnozę przyczyn tej nierównowagi i podjęte w związku z tym działania. Głównym problemem w obszarze finansów publicznych, związanym z osiągnięciem założonego poziomu równowagi finansowej przy zachowaniu finansowania zadań publicznych na poziomie gwarantującym właściwe ich wykonanie, było zapewnienie instytucjom rządowym i samorządowym odpowiednich dochodów publicznych. W związku z tym ponad dwudziestoprocentowy wzrost dochodów publicznych, jaki nastąpił w ciągu dwóch lat, daje nadzieję na rozwiązanie problemów, na które Najwyższa Izba Kontroli wskazywała w poprzednich analizach, o ile zostanie zachowana determinacja w uszczelnianiu systemu podatkowego i podjęte zostaną skuteczne działania zapewniające instytucjom publicznym dochody adekwatne do realizowanych przez nie zadań, na przykład w takich dziedzinach jak ochrona zdrowia i oświata.

Według szacunków Ministerstwa Finansów, w 2019 r. sektor instytucji rządowych i samorządowych w Polsce ponownie oddali się od średniookresowego celu budżetowego. Cel ten ma zostać osiągnięty dopiero w 2021 r.

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 2018 r.* dochody sektora finansów publicznych wyniosły w tym okresie 864,9 mld zł, a wydatki 861,2 mld zł. Po raz pierwszy od 2007 r. w sektorze finansów publicznych wystąpiła nadwyżka, która wyniosła 3,7 mld zł.

Po przeanalizowaniu obliczeń wykonanych w Ministerstwie Finansów, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła zawyżenie wysokości dochodów oraz nadwyżki sektora finansów publicznych. Wynikało to z niewyeliminowania z obliczeń, po stronie dochodów, przepływu środków przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Od 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że dane dotyczące wielkości dochodów i wyniku sektora finansów publicznych, przedstawiane w kolejnych sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa, są błędne. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dochody publiczne w 2018 r. były o 3,3 mld zł niższe od wielkości obliczonej w Ministerstwie Finansów i przedstawionej w sprawozdaniu Rady Ministrów, co oznacza, że o taką samą kwotę był niższy wynik 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.

³⁴⁴ W zależności od kontekstu zdania przez dochody i wydatki publiczne rozumiemy dochody i wydatki sektora finansów publicznych lub dochody i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Tabela 80. Podstawowe dane o dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych w latach 2010–2018

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	mld zł								
Dochody według Ministra Finansów	551,1	604,2	651,1	650,3	677,2	687,8	701,9	776,1	864,9
Dochody według NIK	528,8	588,8	642,9	639,6	668,9	684,7	698,7	772,9	861,6
Wydatki według Ministra Finansów	635,8	660,1	689,3	699,2	716,9	731,8	748,0	790,3	861,2
Wydatki według NIK	635,8	660,1	689,3	699,2	716,9	731,8	747,9	790,3	861,2
Wynik według Ministra Finansów	-84,7	-55,9	-38,2	-48,9	-39,7	-44,1	-46,1	-14,2	3,7
Wynik według NIK	-107,0	-71,3	-46,3	-59,6	-48,0	-47,2	-49,3	-17,4	0,4
rok poprzedni = 100									
Dochody według Ministra Finansów	102,1	109,6	107,8	99,9	104,1	101,6	102,1	110,6	111,4
Dochody według NIK	101,9	111,4	109,2	99,5	104,6	102,4	102,0	110,6	111,5
Wydatki ogółem ¹	107,8	103,8	104,4	101,4	102,5	102,1	102,2	105,7	109,0
PKB = 100									
Dochody według Ministra Finansów	38,1	38,6	40,0	39,2	39,4	38,2	37,7	39,0	40,9
Dochody według NIK	36,6	37,6	39,5	38,6	38,9	38,0	37,5	38,9	40,7
Wydatki ogółem ¹	44,0	42,1	42,3	42,2	41,7	40,7	40,2	39,7	40,7
Wynik według Ministra Finansów	-5,9	-3,6	-2,3	-2,9	-2,3	-2,4	-2,5	-0,7	0,2
Wynik według NIK	-7,4	-4,6	-2,8	-3,6	-2,8	-2,6	-2,6	-0,9	0,0

¹ Wydatki według Ministra Finansów i Najwyższej Izby Kontroli w latach 2010–2018 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 w latach 2009–2018.

Powodem wykazania nieprawidłowych danych było zaliczenie do dochodów publicznych środków przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu rekompensaty składek utraconych na rzecz otwartych funduszy emerytalnych. Taki sposób prezentowania 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 wyniku sektora finansów publicznych.

Problem zawyżania wyniku sektora finansów publicznych nie jest nowy. Minister Finansów nieprawidłowo oblicza wynik i wielkość dochodów publicznych od 2004 r. Łącznie w latach 2004–2018 zawyżono wynik sektora finansów publicznych o 165,1 mld zł, czyli średnio o 11,0 mld zł rocznie w stosunku do rzeczywistych danych, przy czym od 2016 r. różnica ta jest dużo niższa ze względu na przekazywanie niższych środków do otwartych funduszy emerytalnych. Jest to spowodowane zmniejszeniem liczby członków OFE w wyniku zmian, które wprowadzono w systemie emerytalnym w 2014 r.

Po wyeliminowaniu z dochodów publicznych środków przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych rzeczywiste dochody sektora finansów publicznych w 2018 r. wyniosły 861,6 mld zł, czyli 40,7% PKB. Wykazana w 2018 r. relacja dochodów publicznych do PKB była najwyższa co najmniej od 2000 r. – w poprzednich osiemnastu latach ani razu nie przekroczyła ona poziomu 40% PKB.

Działania rządu i dobra koniunktura gospodarcza przyczyniły się do odwrócenia malejącego wcześniej trendu odnośnie dochodów podatkowych w relacji do wielkości gospodarki. W latach 2016–2018, po raz pierwszy od wielu lat, dochody podatkowe sektora finansów publicznych³⁴⁵ w relacji do PKB rosły przez trzy lata z rządu, osiągając w 2018 r. poziom 20,7% PKB. Po raz ostatni dochody te przekraczały wielkość 20% PKB w 2008 r. W ujęciu nominalnym dochody podatkowe były w 2018 r. o 10,8% wyższe niż przed rokiem, a w ciągu dwóch lat zwiększyły się aż o 26,3%. Odwrócenie w ostatnich trzech latach trendu spadkowego w relacji dochodów podatkowych do PKB należy ocenić pozytywnie, gdyż ich dalsza erozja zagrażała prawidłowemu funkcjonowaniu państwa, prowadząc do większego niedofinansowania usług publicznych lub przyrostu długu publicznego.

O ile w 2017 r. największą dynamiką cechowały się wpływy z podatków pośrednich, które były o ponad 17% wyższe niż przed rokiem, to w 2018 r. pierwszeństwo pod tym względem należy się podatkom dochodowym. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) były w 2018 r. wyższe od wpływów w 2017 r. o 16,4%, a wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) – o 13,6%. Przyczyną dużo wyższych wpływów z PIT był wzrost liczby pracujących oraz wysoka dynamika wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw. Z dobrej koniunktury korzystały również przedsiębiorstwa, co wpłynęło na osiągnięcie przez nie wyższych zysków, a w efekcie na wyższą dynamikę dochodów z CIT. Wpłynęły na nią także działania rządu, skoncentrowane na ograniczeniu stosowania tzw. agresywnej optymalizacji podatkowej.

Wpływy z podatków pośrednich zwiększyły się w stosunku do 2017 r. o niemal 10%. Mimo że dynamika wpływów z tych podatków była znacząco niższa niż przed rokiem, gdy wystąpiły największe efekty działań podjętych przez rząd w celu eliminacji oszustw w VAT, którym towarzyszyła wyraźna poprawa koniunktury gospodarczej, to wciąż tempo wzrostu wpływów z tego podatku było prawie dwa razy wyższe niż średnia z lat 2007–2017.

³⁴⁵ Dochody podatkowe sektora finansów publicznych to dochody podatkowe budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 81. Dochody sektora finansów publicznych w latach 2010–2018 według Najwyższej Izby Kontroli

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	mld zł								
Dochody ogółem	528,8	588,8	642,9	639,6	668,9	684,7	698,7	772,9	861,6
Dochody podatkowe	276,0	301,3	307,4	302,4	319,0	328,0	346,4	394,8	437,5
w tym: Podatki pośrednie	165,0	180,1	181,8	175,0	186,6	186,7	193,2	226,3	248,4
PIT	62,5	67,5	70,6	73,8	78,1	83,1	89,3	97,6	110,8
CIT	27,8	31,6	31,8	29,2	29,6	32,8	33,7	38,0	44,2
Podatki gminne	19,0	20,1	21,7	22,5	23,3	23,8	25,3	27,2	28,7
Krajowe dochody niepodatkowe	211,8	235,3	266,9	264,4	279,0	289,3	311,4	328,8	358,4
Środki z UE i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	41,0	50,7	68,7	72,8	70,8	67,4	40,8	49,4	65,7
Rok poprzedni = 100									
Dochody ogółem	101,9	111,4	109,2	99,5	104,6	102,4	102,0	110,6	111,5
Dochody podatkowe	103,0	109,2	102,0	98,4	105,5	102,8	105,6	114,0	110,8
w tym: Podatki pośrednie	106,6	109,2	100,9	96,2	106,6	100,1	103,5	117,1	109,8
PIT	99,7	108,0	104,6	104,4	105,9	106,4	107,5	109,2	113,6
CIT	90,6	113,7	100,7	91,9	101,1	110,8	102,9	112,7	116,4
Podatki gminne	104,6	105,7	108,1	103,7	103,7	102,0	106,4	107,3	105,5
Krajowe dochody niepodatkowe	98,7	111,1	113,4	99,1	105,5	103,7	107,7	105,6	109,0
Środki z UE i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	113,5	123,7	135,5	106,1	97,3	95,2	60,5	121,0	133,0
PKB = 100									
Dochody ogółem	36,6	37,6	39,5	38,6	38,9	38,0	37,5	38,9	40,7
Dochody podatkowe	19,1	19,2	18,9	18,2	18,5	18,2	18,6	19,8	20,7
w tym: Podatki pośrednie	11,4	11,5	11,2	10,6	10,8	10,4	10,4	11,4	11,7
PIT	4,3	4,3	4,3	4,5	4,5	4,6	4,8	4,9	5,2
CIT	1,9	2,0	2,0	1,8	1,7	1,8	1,8	1,9	2,1
Podatki gminne	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4
Krajowe dochody niepodatkowe	14,7	15,0	16,4	16,0	16,2	16,1	16,7	16,5	16,9
Środki z UE i innych źródeł pomocy bezzwrotnej	2,8	3,2	4,2	4,4	4,1	3,7	2,2	2,5	3,1

Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego; Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w latach 2009–2018.

Zgodnie z metodologią unijną, według której dochody podatkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych oblicza się w ujęciu memoriałowym³⁴⁶ oraz zalicza się do nich wpływ z cła, dochody te zrealizowano w Polsce w 2018 r. na poziomie 21,9% PKB. Relacja ta wzrosła o 0,8 punktu procentowego w stosunku do 2017 r. i o 2,2 punktu procentowego w stosunku do 2015 r. Mimo tak znaczącej zmiany dochody podatkowe tego sektora w Polsce były w dalszym ciągu dużo niższe niż średnio w Unii Europejskiej, gdzie wyniosły 26,9% PKB. O ile skala dochodów z podatków związanych z produkcją i importem w relacji do wielkości gospodarki w Polsce przewyższała średnią unijną, to skala wpływów z podatków dochodowych i majątkowych była znacząco mniejsza. Dużo niższe były też dochody z podatków od kapitału. Niski poziom dochodów podatkowych jest charakterystyczny dla większości państw Europy Środkowej. Oprócz Polski również w Bułgarii, Czechach, Estonii, Litwie, Łotwie, Rumunii, Słowacji i Słowenii wpływy podatkowe w 2018 r. nie przekraczały 22% PKB. Uwzględnienie w obliczeniach dodatkowo składek na ubezpieczenia społeczne nie zmienia powyższych wniosków.

W wyniku wysokiego wzrostu dochodów podatkowych i składek na ubezpieczenia społeczne oraz napływu wyższych środków z Unii Europejskiej, w latach 2017-2018 został zahamowany spadek wartości dochodów publicznych w relacji do PKB. Pomiędzy 2014 r. a 2016 r. wartość ta zmniejszyła się z 38,9% do 37,6%, by w kolejnych dwóch latach wzrosnąć do poziomu 40,7% PKB. Wskazuje to na odbudowanie potencjału dochodowego państwa, zwłaszcza że istotna część wzrostu dochodów wynikała ze zmian systemowych, cechujących się trwałością. Biorąc pod uwagę utrzymywanie się korzystnej koniunktury gospodarczej w pierwszych miesiącach 2019 r. oraz wysoki wpływ środków z Unii Europejskiej można oczekiwać, że w 2019 r. dochody publiczne w relacji do PKB zostaną utrzymane co najmniej na poziomie z 2018 r.

W 2018 r., drugi rok z rzędu zwiększyła się wartość dochodów z Unii Europejskiej w relacji do PKB. Wysokość tych dochodów jest skorelowana z wydatkami na realizację projektów wspieranych środkami unijnymi, mimo że Minister Finansów ma wpływ na to, kiedy środki otrzymane z budżetu Unii Europejskiej zostaną zaliczone do dochodów budżetu środków europejskich, co zniekształca tę zależność. W ciągu dwóch lat dochody z tego tytułu wzrosły nominalnie o 61%, do poziomu 65,7 mld zł w 2018 r. Warto podkreślić, że dochody te były o 15 mld zł wyższe w porównaniu z analogicznymi wpływami z 2011 r., który również był piątym rokiem w unijnej perspektywie finansowej, charakteryzującej się dużą cyklicznością dochodów i wydatków związaną ze stopniem zaawansowania w realizacji projektów wspieranych środkami pomocowymi. W Polsce ta cykliczność jest wyższa niż w większości krajów Unii Europejskiej ze względu na niższy udział środków na dopłaty bezpośrednie w dochodach z unijnego budżetu. Jednakże można oczekiwać, że lepsze niż w poprzedniej perspektywie finansowej przygotowanie Polski do wydatkowania środków unijnych spowoduje mniejsze spiętrzenia w wydatkowaniu tych środków, powodując ich bardziej równomierne wydatkowanie w czasie, mimo utrzymania się wyżej wymienionej cykliczności. W poprzedniej perspektywie finansowej najwyższe dochody z Unii Europejskiej wpłynęły w siódmym roku, należy więc oczekiwać, że również w bieżącej perspektywie finansowej szczyt wykorzystania środków pomocowych dopiero nadejdzie.

³⁴⁶ Zgodnie z metodologią krajową dochody i wydatki publiczne oblicza się w ujęciu kasowym. Zasada memoriałowa polega na ujęciu w księgach rachunkowych oraz w sprawozdaniach z realizacji planów finansowych wszystkich zdarzeń gospodarczych dotyczących danego okresu, niezależnie od terminu ich zapłaty. W odróżnieniu od zasady memoriałowej zasada kasowa polega na zaliczaniu do zdarzeń gospodarczych danego okresu takich zdarzeń, które wiązały się z dokonaniem w tym okresie zapłaty.

Mimo wysokiej dynamiki w latach 2017-2018, dochody ogółem sektora instytucji rządowych i samorządowych odniesione do PKB wciąż były znacząco niższe niż średnio w Unii Europejskiej. W 2018 r. średnie dochody tego sektora w Unii Europejskiej kształtowały się na poziomie 45,0% PKB, podczas gdy w Polsce – na poziomie 41,2% 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 14,1% PKB w Polsce i średnio 13,3% PKB w Unii Europejskiej, zaś dochody z tytułu wytwarzania dóbr i usług rynkowych – 1,5% PKB w Polsce i 1,6% PKB w Unii Europejskiej.

W przypadku składek z tytułu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych można było zaobserwować w ostatnich latach pozytywne zjawisko polegające na odbudowaniu bazy dochodowej. Od 2001 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 2018 r. już 14,1% PKB, na co duży wpływ miały zmiany w systemie emerytalnym, zwiększające dochody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek kosztem ograniczenia wpływów przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych. 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 2018 r. – już 78,1%.

Łączne dochody państwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do PKB, stanowiące wskaźnik obciążenia fiskalnego gospodarki, stopniowo zwiększyły się pomiędzy 2014 r. i 2018 r. z 32,8% do 36,0%. Na tle Unii Europejskiej wartość ta była jednak wciąż stosunkowo niska. Średnia wartość wskaźnika obciążenia fiskalnego w Unii Europejskiej w 2018 r. wynosiła 40,2% PKB. Pod względem wysokości tego wskaźnika Polska zajmowała razem z Czechami szesnaste miejsce w Unii Europejskiej.

W 2018 r. wydatki sektora finansów publicznych wyniosły 861,2 mld zł, co odpowiadało wartości 40,7% PKB. Mimo że wydatki publiczne w porównaniu z 2017 r. znacząco się zwiększyły, to wciąż utrzymywały się na stosunkowo niskim poziomie na tle wydatków publicznych ponoszonych od 2000 r. Średnio w latach 2000-2017 wydatki te kształtowały się na poziomie 41,7% PKB. Należy podkreślić, że wartość wydatków publicznych w relacji do PKB zwiększyła się w 2018 r. po raz pierwszy od sześciu lat. Wcześniej, przez pięć lat z rzędu wartość ta się zmniejszała, osiągając w 2017 r. poziom 39,7% PKB – najniższy od 2000 r.

Zwiększenie się wartości wydatków publicznych w stosunku do PKB pomiędzy 2017 r. a 2018 r. wynikało z wysokiej dynamiki wydatków majątkowych. W tym czasie wydatki bieżące utrzymały się, w stosunku do wielkości gospodarki, na tym samym poziomie co przed rokiem. Wpływ na utrzymanie umiarkowanej dynamiki wydatków bieżących miało ponowne zmniejszenie się kosztów obsługi długu, które w 2018 r. wyniosły 30,7 mld zł, co było najniższą wartością od 2008 r. Warto przypomnieć, że w 2012 r. koszty te przekraczały 46 mld zł, mimo że średnia wartość długu publicznego była wtedy o 15% niższa niż w 2018 r. Zmniejszenie wydatków na obsługę długu pomiędzy 2017 r. a 2018 r. było przede wszystkim efektem spadku oprocentowania skarbowych papierów wartościowych i średniorocznego wzrostu wartości złotego względem dolara.

W latach 2017–2018 zmniejszyła się także wartość świadczeń wypłacanych osobom fizycznym w relacji do wielkości gospodarki. Wraz z obniżeniem się stopy bezrobocia maleją bowiem potrzeby związane z finansowaniem zasiłków dla bezrobotnych, a ponadto wysoka dynamika PKB oraz inflacja

powodują, że maleje udział świadczeń wychowawczych z programu *Rodzina 500 plus* w dochodach ludności. Należy przypuszczać, że w 2019 r. ta tendencja znowu się odwróci, a wartość świadczeń dla osób fizycznych w relacji do PKB wzrośnie w związku z planowaną od lipca wypłatą świadczenia wychowawczego również na pierwsze dziecko, niezależnie od sytuacji dochodowej rodziny, a także ze względu na wypłatę dodatkowej emerytury.

Warto pokreślić, że mimo zwiększenia się katalogu zadań bieżących, między innymi w wyniku wprowadzenia świadczenia wychowawczego z programu *Rodzina 500 plus*, wydatki bieżące w latach 2017–2018, liczone w relacji do wielkości gospodarki, znalazły się na najniższym poziomie co najmniej od 2000 r. Wydatki te wyniosły w tym okresie 35,7% PKB, podczas gdy średnio w latach 2000–2016 kształtowały się na znacznie wyższym poziomie, równym 37,7% PKB. Utrzymanie dynamiki wydatków bieżących poniżej dynamiki produktu krajowego brutto pozwala na obniżenie wartości długu publicznego w relacji do produktu krajowego brutto lub na sfinansowanie nowych zadań publicznych, o ile nie nastąpi obniżenie dochodów publicznych.

Tabela 82. Wydatki sektora finansów publicznych w latach 2010–2018

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	mld zł								
Wydatki ogółem	635,8	660,1	689,3	699,2	716,9	731,8	747,9	790,3	861,2
Wydatki bieżące	553,8	573,3	601,3	627,7	634,1	647,0	685,3	710,9	756,2
w tym: Świadczenia ¹	237,4	242,7	255,2	276,2	285,2	297,0	325,2	341,4	360,7
Obsługa długu	36,5	39,1	46,2	45,1	36,5	30,7	33,5	31,0	30,7
Środki własne UE	14,3	14,7	15,9	18,1	17,3	18,2	19,2	15,7	18,7
Inne wydatki	265,6	276,8	284,0	288,3	295,1	301,0	307,4	322,7	346,1
Wydatki majątkowe ²	81,9	86,8	88,0	71,5	82,7	84,9	62,7	79,4	105,0
	Rok poprzedni = 100								
Wydatki ogółem	107,8	103,8	104,4	101,4	102,5	102,1	102,2	105,7	109,0
Wydatki bieżące	106,2	103,5	104,9	104,4	101,0	102,0	105,9	103,7	106,4
w tym: Świadczenia ¹	106,1	102,2	105,1	108,2	103,3	104,1	109,5	105,0	105,7
Obsługa długu	107,0	107,2	118,1	97,7	80,9	84,1	109,1	92,5	99,2
Środki własne UE	106,9	102,7	108,2	113,7	95,3	105,6	105,0	82,1	118,5
Inne wydatki	106,1	104,2	102,6	101,5	102,4	102,0	102,1	105,0	107,2
Wydatki majątkowe ²	119,6	105,9	101,4	81,2	115,8	102,6	73,9	126,7	132,2
	PKB = 100								
Wydatki ogółem	44,0	42,1	42,3	42,2	41,7	40,7	40,2	39,9	40,7
Wydatki bieżące	38,3	36,6	36,9	37,9	36,9	36,0	36,9	35,9	35,7
w tym: Świadczenia ¹	16,4	15,5	15,7	16,7	16,6	16,5	17,5	17,2	17,1
Obsługa długu	2,5	2,5	2,8	2,7	2,1	1,7	1,8	1,6	1,5
Środki własne UE	1,0	0,9	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9
Inne wydatki	18,4	17,7	17,4	17,4	17,2	16,7	16,5	16,3	16,4
Wydatki majątkowe ²	5,7	5,5	5,4	4,3	4,8	4,7	3,4	4,0	5,0

¹ Do 2011 r. wydatki socjalne.

² 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 2009–2018.

Polska ponosi również znacznie mniejsze, w stosunku do PKB, wydatki publiczne ogółem w porównaniu z większością państw Unii Europejskiej. Pod względem tych wydatków, odniesionych do wielkości gospodarki, Polska zajmuje siedemnaste miejsce w Unii Europejskiej. W 2018 r. średnie wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Unii Europejskiej wyniosły 45,6% PKB, a w Polsce – 41,5% PKB. Od 2010 r. wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce zmniejszyły się w stosunku do wartości PKB o 4,3 punktu procentowego, a od 2017 r. prawie się nie zmieniły.

Na tle Unii Europejskiej Polska utrzymuje stosunkowo niską relację wydatków bieżących sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB. W 2018 r. wartość tej relacji w Polsce ponownie zmniejszyła się, do 36,3% PKB, natomiast wydatki bieżące sektora instytucji rządowych i samorządowych obliczone dla wszystkich państw Unii Europejskiej były równe 41,7% PKB. Warto podkreślić, że do 2006 r. wydatki te były w Polsce zbliżone do średniej unijnej i wynosiły około 40% PKB lub więcej. W kolejnych latach średnie wydatki bieżące w Unii Europejskiej zwiększyły się w relacji do PKB, podczas gdy w Polsce następowała ich stopniowa redukcja. Wykonanie wydatków bieżących w 2018 r. na poziomie 36,3% PKB było najniższe co najmniej od 2000 r.

Na skutek wprowadzenia programu *Rodzina 500 plus* wzrosła w Polsce skala transferów socjalnych z poziomu 16,2% PKB w 2015 r. do poziomu 17,2% w 2016 r., po czym w 2017 r. wydatki te obniżyły się do 17,0% PKB, a w następnym roku wielkość transferów socjalnych zmniejszyła się do 16,8% PKB. W porównaniu ze skalą redystrybucji obserwowaną w latach 2000-2004 można wskazać, że obserwowana w ciągu ostatnich kilku lat wielkość transferów socjalnych w relacji do PKB jest stosunkowo niska.

Na obniżenie skali tych transferów w 2018 r. w stosunku do wielkości gospodarki wpłynęła przede wszystkim poprawa sytuacji finansowej części gospodarstw domowych korzystających wcześniej z różnych form wsparcia, a także – w odniesieniu do świadczenia wychowawczego o stałej wartości 500 zł – brak jego waloryzacji. Ponadto od października 2017 r. trudniej jest otrzymać świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko w związku z wprowadzeniem rozwiązań mających przeciwdziałać nadużyciom w tym zakresie.

Skala transferów socjalnych w Polsce pozostaje stosunkowo niska także w porównaniu ze średnią w Unii Europejskiej. Średnio do gospodarstw domowych w krajach Unii Europejskiej kierowane są w formie transferów socjalnych środki publiczne w wysokości 21,0% PKB. Wyższa redystrybucja dotyczy jednak prawie wyłącznie państw o wysokim dochodzie narodowym. Wśród krajów położonych we wschodniej części Unii Europejskiej Polskę wyprzedzała, pod względem skali transferów socjalnych odniesionych do wielkości gospodarki, jedynie Słowacja.

Podobnie jak skala transferów socjalnych, tak również skala subsydiów wypłacanych przedsiębiorstwom jest w Polsce stosunkowo niska na tle innych państw Unii Europejskiej. O ile w 2008 r. wielkość tych subsydiów osiągnęła w Polsce poziom 1,0% PKB, to w kolejnych latach stopniowo się obniżała, osiągając w 2018 r. poziom 0,4% PKB, najniższy od co najmniej 2000 r. Tymczasem w Unii Europejskiej na subsydia dla przedsiębiorstw przeznaczono w 2018 r. średnio 1,3% PKB. Pod względem wielkości subwencji dla przedsiębiorstw w relacji do PKB Polska znajdowała się wraz z Estonią, Litwą, Portugalią, Rumunią i Słowacją na 22 pozycji, wyprzedzając tylko nieznacznie Cypr.

Skala wydatków na wynagrodzenia pracowników sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce była w 2018 r. zbliżona do średniej unijnej, która wynosi około 10% PKB. Przeczy to tezie o relatywnie wysokich wydatkach na utrzymanie administracji publicznej w Polsce w porównaniu z innymi krajami.

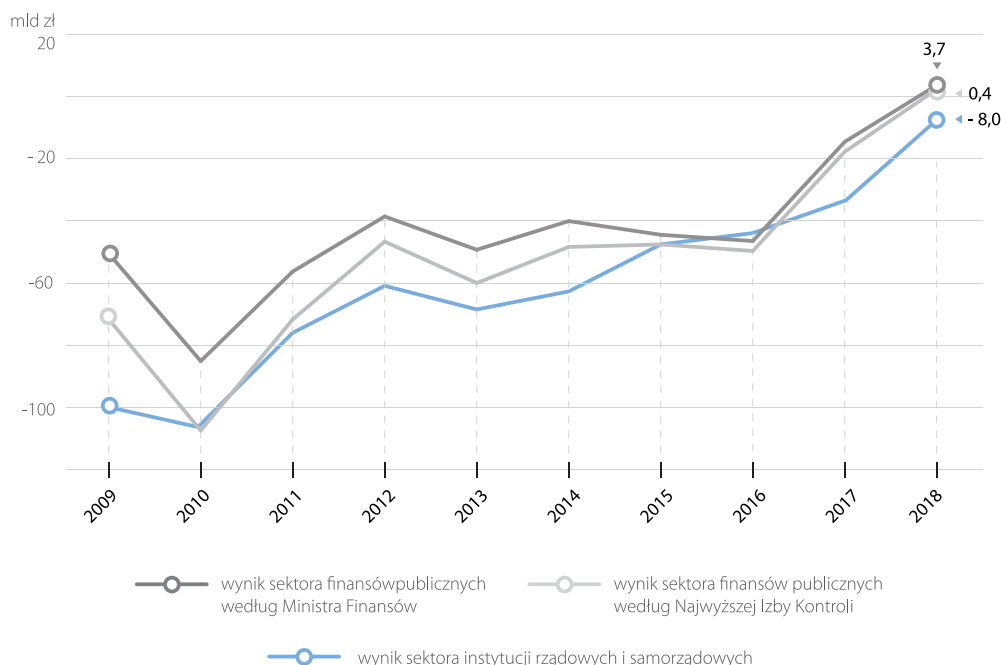
W odróżnieniu od wydatków bieżących nakłady brutto na środki trwałe, zrealizowane przez instytucje państwowe i samorządowe w 2018 r., były w relacji do PKB istotnie wyższe w Polsce niż średnio w Unii Europejskiej. Po załamaniu się skali tych nakładów w 2016 r., gdy nastąpiło ich zmniejszenie z 4,5% PKB w 2015 r. do 3,3% PKB, w kolejnym roku rozpoczął się powolny proces ich wzrostu. W 2017 r. instytucje sektora rządowego i samorządowego w Polsce przeznaczyły na inwestycje 3,8% PKB, a w kolejnym roku – już 4,7%, czyli tyle samo, co w latach 2012 i 2014. W porównaniu z innymi dziesięcioma krajami członkowskimi regionu Europy Środkowej skala inwestycji realizowanych przez instytucje publiczne w Polsce była dość wysoka. Liderami pod względem inwestycji publicznych w regionie były Węgry (5,8% PKB), Estonia (5,5% PKB) i Łotwa (5,4% PKB), a Polska znajdowała się na czwartym miejscu.

Na wysoki wzrost wydatków na inwestycje w 2018 r. wskazują również dane o wydatkach sektora finansów publicznych, zestawione w Ministerstwie Finansów zgodnie z metodologią krajową. W czasie, gdy wydatki bieżące tego sektora zostały utrzymane na stosunkowo niskim, względem PKB, poziomie, to wydatki majątkowe dynamicznie wzrosły, nie tylko w wartościach nominalnych (o 32,2%), ale również w relacji do PKB (wzrost o 1,0 punkt procentowy, do 5,0% PKB). W 2016 r. w sektorze finansów publicznych zrealizowano wydatki majątkowe w wysokości niespełna 63 mld zł, natomiast dwa lata później osiągnęły one rekordowy poziom 105 mld zł. Przed 2018 r. najwyższe wydatki majątkowe w sektorze finansów publicznych wykonano w 2012 r., wyniosły one wtedy 88 mld zł.

Ograniczenie w latach 2017-2018 przyrostu długu publicznego, odbywające się w warunkach wysokiego wzrostu gospodarczego, spowodowało osiągnięcie przez sektor finansów publicznych stanu równowagi. Jak już wspomniano, według obliczeń Ministra Finansów skorygowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, w 2018 r. osiągnięto nadwyżkę w sektorze finansów publicznych równą 0,4 mld zł. Sytuacja taka nie zdarzyła się co najmniej od 2000 r.³⁴⁷ W latach 2000–2017 w sektorze finansów publicznych odnotowywano permanentny deficyt, który wynosił średnio 47,2 mld zł.

³⁴⁷ W Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za 2007 r. wykazano co prawda nadwyżkę dochodów sektora finansów publicznych nad jego wydatkami, ale po korekcie dotyczącej wyeliminowania z obliczeń całości środków przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w sektorze tym wystąpił deficyt wynoszący 14,5 mld zł.

Infografika 52. Wynik sektora finansów publicznych oraz sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2009-2018



Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów; dane publikowane na stronie Eurostat dotyczące wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych; sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2009–2018; obliczenia własne.

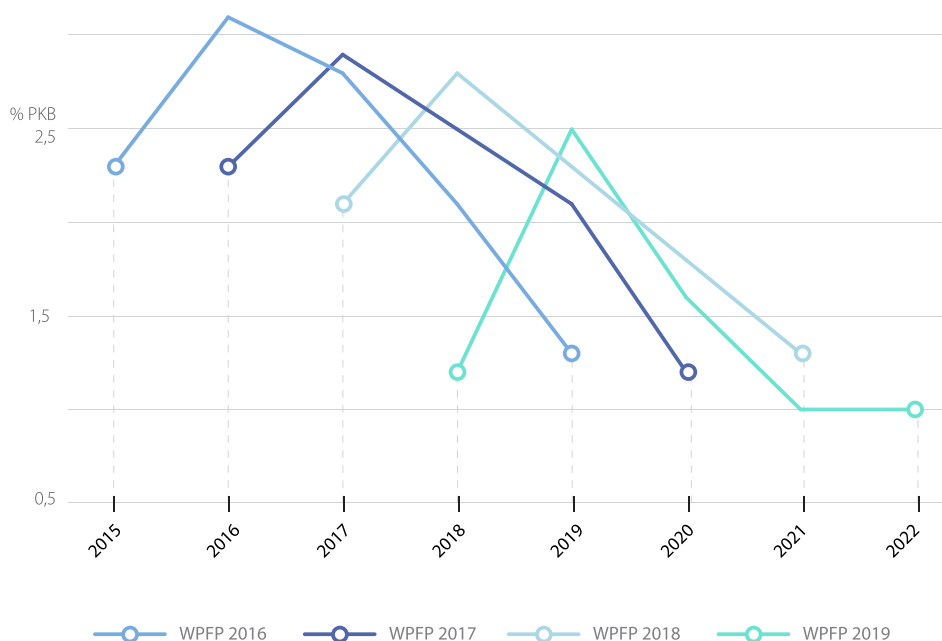
O ile wynik sektora finansów publicznych, ustalony zgodnie z metodologią krajową, był dodatni, to w sektorze instytucji rządowych i samorządowych wykazano, zgodnie z metodologią unijną, niewielki deficyt, który wyniósł 8,0 mld zł, a w relacji do PKB minus 0,4%, co jest najlepszym wynikiem tego sektora od 1995 r., czyli w okresie ujętym w statystyce Eurostatu. Przy okazji należy podkreślić, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszał się nieprzerwanie przez pięć kolejnych lat, od 2013 r. Jego największa redukcja nastąpiła w 2018 r., gdy zmniejszył się aż o 22,4 mld zł.

Mimo tych zmian Polska pod względem wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych wypadła przeciętnie na tle innych krajów Unii Europejskiej. Średni wynik tego sektora w Unii Europejskiej wynosił w 2018 r. -0,6% PKB, co oznacza, że w Polsce odnotowano nieco niższy deficyt niż w średnio w Unii Europejskiej. Od połowy lat 90. poprzedniego wieku taka sytuacja zdarzyła się tylko trzykrotnie – w 1995 r., 2012 r. i właśnie w 2018 r. Warto jednak też odnotować, że Polska z deficytem -0,4% PKB znajdowała się dopiero na 15 miejscu na 28 krajów członkowskich Unii Europejskiej. W 13 krajach odnotowano nadwyżkę, a w Irlandii dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych były równe jego wydatkom.

W 2018 r. Polska była bliska osiągnięcia średniookresowego celu fiskalnego, jakim jest deficyt strukturalny na poziomie 1% PKB. Deficyt strukturalny to deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych oczyszczony z jednorazowych operacji po stronie dochodów i wydatków publicznych, a także z wahań cyklicznych gospodarki. W 2018 r. deficyt ten został oszacowany w Ministerstwie Finansów na 1,2% PKB, czyli był nieznacznie tylko wyższy od przyjętego przez Polskę celu.

Porównując zamierzenia zawarte w kolejnych aktualizacjach Wieloletniego Planu Finansowego Państwa sporządzanych w latach 2016–2019, można zaobserwować dwie tendencje. Po pierwsze prognoza wielkości deficytu strukturalnego na rok jej sporządzenia i na rok kolejny jest nadmiernie ostrożna względem późniejszego wykonania. Na przykład w Planie na lata 2018–2021 przyjętym przez Radę Ministrów w kwietniu 2018 r. prognozowano deficyt strukturalny w wysokości 2,8% PKB, a wykonano w wysokości 1,2% PKB. Po drugie zaobserwować można konsekwentne odsuwanie w czasie momentu dojścia do stanu równowagi średniookresowej. Na przykład w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2016–2019 z kwietnia 2016 r. zaplanowano na 2019 r. deficyt strukturalny w wysokości 1,3% PKB. Natomiast w Planie na lata 2019–2022 z kwietnia 2019 r. wskazano, że deficyt ten wyniesie w pierwszym roku aż 2,5% PKB, a jego obniżenie nastąpi dopiero w kolejnych latach. Poniższy wykres dobrze ilustruje problem związany z realizacją planów wieloletnich, które ze względu na ich coroczną aktualizację i kroczący charakter nie służą rozliczaniu realizacji celów finansowych państwa w średnim okresie, lecz są za każdym razem dopasowane do bieżących potrzeb.

Wykres Infografika 53. Deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce



Źródło: Wieloletnie Plany Finansowe Państwa na lata 2016–2019, 2017–2020, 2018–2021 i 2019–2022.

Odsunięcie w czasie zapewnienia równowagi finansowej państwa umożliwia sfinansowanie nowych programów społecznych, ale jednocześnie zwiększa ryzyko nieutrzymania stabilności finansowej państwa w przypadku znaczącego pogorszenia się koniunktury gospodarczej. Co prawda z dostępnych prognoz wynika, że sytuacja gospodarcza w Polsce będzie w 2019 r. w dalszym ciągu korzystna, ale sytuacja gospodarcza na świecie stopniowo się pogarsza, istnieje też wiele czynników ryzyka, które mogą doprowadzić do nagłej zmiany koniunktury gospodarczej również w Polsce, jak miało to miejsce w 2008 r. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że skutki przyszłej dekonunktury na świecie będzie coraz trudniej łagodzić ze względu na wysoki poziom długu publicznego w wielu państwach o kluczowym znaczeniu dla światowej gospodarki.

Na korzyść Polski przemawia wciąż wysokie tempo wzrostu gospodarczego, które w poprzednich latach pozwalało na utrzymywanie stanu trwałej nierównowagi finansowej bez poważnych konsekwencji dla stabilności finansów państwa, a także umiarkowany, w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej, poziom długu publicznego, który zabezpiecza kraj przed finansowymi skutkami spowolnienia wzrostu gospodarczego na świecie i zapewnia możliwość zwiększenia wydatków publicznych, gdy wystąpi konieczność łagodzenia negatywnych skutków recesji. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli obserwowana od 2016 r. tendencja zmierzająca do obniżania poziomu deficytu strukturalnego powinna zostać utrzymana, aby osiągnąć, po raz pierwszy od momentu przyjęcia, średniookresowy cel budżetowy. Pozwoli to na podjęcie skutecznych działań fiskalnych w przypadku pogłębienia się obserwowanej obecnie dekonunktury w światowej gospodarce. W tym celu należy odejść od stosowanej co roku praktyki odsuwania w czasie kwestii zapewnienia równowagi w sektorze finansów publicznych.

W 2018 r. wydatki publiczne były wykonywane w trzydziestu czterech działach klasyfikacji budżetowej, przy czym ponad 95% tych wydatków zrealizowano w osiemnastu następujących działach: *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, Ochrona zdrowia, Oświata i wychowanie, Transport i łączność, Rodzina, Administracja publiczna, Różne rozliczenia, Obrona narodowa, Obsługa długu publicznego, Rolnictwo i łowiectwo, Szkolnictwo wyższe, Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, Wymiar sprawiedliwości, Pomoc społeczna oraz Gospodarka mieszkaniowa.*

Połowa wydatków publicznych została zrealizowana w zaledwie trzech działach: *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, Ochrona zdrowia oraz Oświata i wychowanie*, przy czym pierwszy z nich absorbował prawie jedną trzecią 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 niewiele ponad 3%.³⁴⁸

Tabela 83. Wydatki sektora finansów publicznych według działów w latach 2011, 2015–2018

Wyszczególnienie	2011	2015	2016	2017	2018	6:5	6:4	6:3	6:2
	mld zł					%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
OGÓŁEM	660,1	731,8	747,9	790,3	861,2	109,0	115,1	117,7	130,5
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	200,1	237,1	243,3	251,1	268,3	106,9	110,3	113,2	134,1
Ochrona zdrowia	71,1	78,9	81,6	88,8	95,7	107,8	117,2	121,2	134,5
Oświata i wychowanie	50,1	54,2	56,6	60,6	65,7	108,5	116,1	121,3	131,2
Transport i łączność	52,4	48,5	45,1	54,5	63,8	117,0	141,4	131,5	121,8
Rodzina ¹	0,0	0,0	0,0	38,7	39,3	101,7	x	x	x
Administracja publiczna	26,2	28,7	28,9	32,1	33,6	104,6	116,1	117,1	127,9
Różne rozliczenia	22,5	23,9	25,9	22,7	32,9	144,9	126,9	137,8	146,1

³⁴⁸ W tym miejscu analizujemy wydatki, które są ponoszone bezpośrednio poza sektor finansów publicznych, należy jednak pamiętać, że z budżetu państwa są przekazywane samorządom znaczące środki na finansowanie oświaty w formie części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji celowych.

Wyszczególnienie	2011	2015	2016	2017	2018	6:5	6:4	6:3	6:2
	mld zł					%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Obrona narodowa	18,2	27,9	26,4	27,9	32,9	117,9	124,5	117,7	180,2
Obsługa długu publicznego	38,8	30,4	33,2	31,5	31,4	99,5	94,5	103,3	80,9
Rolnictwo i łowiectwo	30,5	35,0	31,9	24,6	31,3	127,1	98,0	89,5	102,5
Szkolnictwo wyższe	22,0	24,1	21,0	21,7	23,6	109,1	112,4	98,2	107,4
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	15,0	17,9	15,0	16,4	20,9	127,0	139,1	116,5	139,6
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	16,8	20,7	21,1	20,3	19,6	96,5	93,2	95,0	116,7
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	14,4	15,8	15,7	17,8	18,6	105,1	118,5	118,3	129,6
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	10,0	10,2	10,3	12,5	13,1	105,1	126,8	128,2	131,0
Wymiar sprawiedliwości	9,4	10,5	10,9	11,6	12,5	107,3	114,1	118,5	132,2
Pomoc społeczna	20,9	22,2	41,6	11,3	11,8	104,1	28,2	52,9	56,3
Gospodarka mieszkaniowa	11,0	10,5	9,2	9,8	10,5	107,5	114,8	100,4	95,5
Kultura fizyczna	6,4	5,4	5,0	6,1	7,1	117,3	141,8	131,6	111,5
Pozostałe działy	24,2	29,9	25,0	30,4	28,6	94,2	114,4	95,6	118,5

¹ Dział Rodzina został w 2017 r. wydzielony z działu Pomoc społeczna.

Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Przy porównaniu danych z 2017 r. i 2018 r., widoczny jest przede wszystkim bardzo duży wzrost wydatków publicznych w działach *Różne rozliczenia*³⁴⁹ (+44,9%), *Rolnictwo i łowiectwo* (+27,1%), *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* (+27,0%) oraz *Transport i łączność* (+17,0%), czyli w działach silnie związanych z realizacją projektów wspieranych środkami unijnymi, często o charakterze inwestycyjnym. W istotnym stopniu zostały także zwiększone wydatki w dziale *Obrona narodowa* (+17,9%). Z drugiej strony drugi rok z rządu zmniejszyły się wydatki na obsługę długu publicznego (-0,5%), niższe były też wydatki w dziale *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* (-3,5%), a wydatki w dziale *Rodzina* zwiększyły się jedynie o 1,7%. Wyższe wydatki publiczne w dziale *Transport i łączność* wynikały między innymi ze wzrostu aktywności inwestycyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego. Wydatki tych jednostek w dziale *Transport i łączność* zwiększyły się z 30,4 mld zł w roku 2017 do 39,4 mld zł w roku 2018.

Porównując wydatki publiczne w roku 2018 z wydatkami publicznymi w roku 2011³⁵⁰, można dostrzec przede wszystkim znaczące zwiększenie skali finansowania zadań w dziale *Obrona narodowa*, a także – w mniejszym stopniu – w działach *Różne rozliczenia* oraz *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*. Jednocześnie zmniejszyły się wydatki w działach *Pomoc społeczna*³⁵¹, *Obsługa długu publicznego* oraz *Gospodarka mieszkaniowa*. Warto zwrócić uwagę, że w 2018 r. wydatki na obsługę długu publicznego były znacznie mniejsze niż w 2011 r., mimo że wartość tego długu na koniec 2018 r. była o 169 mld zł wyższa od wartości odnotowanej siedem lat wcześniej. Było to przede wszystkim wynikiem obniżenia oprocentowania skarbowych papierów wartościowych.

³⁴⁹ Dział *Różne rozliczenia* zawiera między innymi niektóre wydatki na realizację Regionalnych Programów Operacyjnych oraz rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

³⁵⁰ Ponieważ Najwyższa Izba Kontroli wykonuje zestawienia wydatków publicznych w układzie działowym od 2011 r., to rok ten został przyjęty jako referencyjny przy omawianiu średniookresowych zmian w tym układzie.

³⁵¹ W związku z przeniesieniem w 2017 r. finansowania części zadań do nowo utworzonego działu *Rodzina*.

Tabela 84. Wydatki sektora finansów publicznych, budżetu państwa i budżetu środków europejskich według działów klasyfikacji budżetowej w 2018 r.

Wyszczególnienie	Sektor finansów publicznych				BP i BŚE	
	Ogółem		Bieżące	Majątkowe	Ogółem	SFP= 100
	mld zł	%	mld zł			%
OGÓŁEM	861,2	100,0	754,5	106,7	225,7	26,2
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	268,3	31,2	268,1	0,2	20,3	7,6
Ochrona zdrowia	95,7	11,1	90,5	5,1	3,1	3,2
Oświata i wychowanie	65,7	7,6	60,3	5,4	2,0	3,1
Transport i łączność	63,8	7,4	25,9	37,9	22,0	34,5
Rodzina	39,3	4,6	38,9	0,4	0,1	0,2
Administracja publiczna	33,6	3,9	30,9	2,7	13,5	40,2
Obsługa długu publicznego	32,9	3,8	23,4	9,6	32,5	98,8
Obrona narodowa	32,9	3,8	20,0	12,9	32,6	99,3
Rolnictwo i łowiectwo	31,4	3,6	31,4	0,0	29,5	94,0
Różne rozliczenia	31,3	3,6	28,7	2,6	23,6	75,6
Szkolnictwo wyższe	23,6	2,7	20,7	2,9	1,1	4,5
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	20,9	2,4	13,3	7,6	1,3	6,3
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	19,6	2,3	19,2	0,4	3,6	18,5
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	18,6	2,2	16,1	2,5	14,0	75,2
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	13,1	1,5	9,8	3,2	0,6	4,3
Wymiar sprawiedliwości	12,5	1,5	11,6	0,8	11,8	94,7
Pomoc społeczna	11,8	1,4	11,3	0,4	0,1	0,9
Gospodarka mieszkaniowa	10,5	1,2	7,7	2,8	2,2	20,5
Kultura fizyczna	7,1	0,8	3,8	3,3	0,2	3,1
Pozostałe działy	28,6	3,3	22,9	5,7	11,5	40,1

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 publicznych w zaledwie sześciu spośród dziewiętnastu największych działów. Te sześć działów to: *Obsługa długu publicznego*, *Obrona narodowa*, *Rolnictwo i łowiectwo*, *Różne rozliczenia*, *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. Do budżetu państwa pozyskiwane są zatem środki na finansowanie działalności innych jednostek sektora finansów publicznych oraz na obsługę 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 dochody własne odpowiednie do wykonywanych przez nie zadań. W przypadku gmin wiejskich z przewagą rolnictwa zaopatrzenie ich w większe dochody własne nie jest możliwe bez przeprowadzenia reformy podatkowej, która zrównałaby skalę opodatkowania rolnictwa z opodatkowaniem innych sektorów gospodarki narodowej.

Dla uzyskania pełniejszego obrazu 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). W poniższej tabeli przedstawiono dane z ostatnich sześciu nieparzystych lat w celu zaprezentowania zmian zachodzących w długim okresie.

Tabela 85. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce i w Unii Europejskiej w relacji do PKB w latach 2007, 2009, 2011, 2013, 2015 i 2017 według klasyfikacji COFOG

Wyszczególnienie	2007		2009		2011		2013		2015		2017	
	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE
	PKB= 100											
OGÓŁEM	43,2	44,6	45,0	50,0	43,9	48,5	42,6	48,6	41,7	46,9	41,1	45,8
Ogólne usługi publiczne	5,4	6,3	5,5	6,7	5,6	6,9	5,7	6,9	4,9	6,2	4,4	5,8
Obronność	1,9	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	1,7	1,4	1,6	1,3	1,7	1,3
Porządek publiczny i bezpieczeństwo	2,3	1,7	2,4	1,9	2,3	1,8	2,2	1,8	2,2	1,7	2,1	1,7
Sprawy gospodarcze	4,9	4,0	6,0	4,9	6,0	4,5	4,6	4,4	4,9	4,2	4,7	4,0
Ochrona środowiska	0,6	0,8	0,7	0,9	0,7	0,8	0,6	0,8	0,6	0,8	0,4	0,8
Mieszkalnictwo i infrastruktura komunalna	1,1	0,9	1,1	1,0	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Zdrowie	4,5	6,5	5,0	7,3	4,7	7,1	4,6	7,2	4,7	7,1	4,7	7,0
Wypoczynek, kultura i religia	1,2	1,1	1,3	1,2	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1
Szkolnictwo	5,7	4,9	5,4	5,2	5,4	5,1	5,3	4,9	5,3	4,8	4,9	4,6
Ochrona socjalna	15,6	17,0	16,1	19,4	15,5	19,0	16,0	19,5	15,7	19,1	16,4	18,8

Źródło: Eurostat.

Z danych tych wynika, że od 2007 r. znacząco wzrosła różnica pomiędzy średnią dla krajów Unii Europejskiej a Polską pod względem wielkości wydatków publicznych w stosunku do PKB. Przejawia się to w relatywnie niższych wydatkach na ogólne usługi publiczne, ochronę środowiska i – przede wszystkim – na zdrowie i ochronę socjalną.

Są jednak i takie dziedziny, na które w Polsce wydaje się więcej niż średnio w Unii Europejskiej. Zaliczają się do nich przede wszystkim obronność, porządek publiczny i bezpieczeństwo oraz sprawy

gospodarcze, na które Polska przeznaczająca relatywnie duże środki ze względu na finansowanie projektów rozwojowych, wspieranych środkami unijnymi, w tym na budowę infrastruktury transportowej. Warto jednocześnie zaznaczyć, że wielkość środków publicznych przeznaczonych na sprawy gospodarcze, w relacji do wielkości gospodarki, stopniowo się zmniejszała. W 2010 r., czwartym roku perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2007–2013 na sprawy gospodarcze przeznaczono środki publiczne odpowiadające 6,4% PKB. Natomiast w 2017 r., czwartym roku perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020, wielkość środków publicznych przeznaczonych na sprawy gospodarcze wyniosła 4,7% PKB, czyli znacznie mniej niż przeznaczano na ten cel na przykład Austria, Belgia, Chorwacja, Czechy, Francja, Łotwa i Węgry. Należy przypuszczać, że w 2018 r., w związku z wysoką dynamiką inwestycji publicznych, sytuacja ta uległa poprawie.

Zmniejszają się także publiczne nakłady na szkolnictwo, które w 2017 r., po raz pierwszy od bardzo wielu lat, wyniosły mniej niż 5% PKB. Dziesięć lat wcześniej na finansowanie oświaty przeznaczano w Polsce 5,7% PKB. Tym samym wydatki publiczne na oświatę w Polsce, w relacji do wielkości gospodarki, osiągnęły poziom bliski średniej unijnej. Warto przy tym zwrócić uwagę, że w krajach Unii Europejskiej o najlepszych, zwłaszcza pod względem rozumowania w naukach przyrodniczych, wynikach w rankingu edukacyjnym PISA 2015, czyli w Estonii i Finlandii, nakłady na oświatę w latach 2008–2017 wynosiły średnio ponad 6% PKB, co wskazuje na dodatnią korelację pomiędzy wielkością nakładów a jakością usług edukacyjnych.

W latach 2011–2017 wydatki publiczne na zdrowie, w stosunku do PKB, pozostawały w Polsce na niemal niezmiennym poziomie, wynoszącym 4,6% - 4,7%. Skala tych wydatków w odniesieniu do wielkości gospodarki należała w Polsce do najniższych w Unii Europejskiej. W 2017 r. mniej środków publicznych na zdrowie przeznaczano jedynie na Cyprze (2,6% PKB), na Łotwie (3,5%) i w Rumunii (4,3% PKB). Dla porównania wydatki publiczne na zdrowie w krajach Unii Europejskiej wyniosły w 2017 r. średnio 7,0% PKB, czyli około połowę więcej, w relacji do wielkości gospodarki, niż w Polsce.

Z porównania danych za 2015 r. i za 2017 r. wynika, że w relacji do wielkości polskiej gospodarki istotnie zmniejszyły się wydatki na ogólne usługi publiczne, wśród których wymienić można wpłatę składki do Unii Europejskiej i koszty obsługi długu publicznego, a także wydatki na szkolnictwo. Wzrosły natomiast znacząco wydatki w dziedzinie ochrony socjalnej, co wiąże się z realizacją programu *Rodzina 500 plus*. Tym samym zmniejszyła się różnica dzieląca Polskę od średniej w Unii Europejskiej pod względem poziomu wydatków na ochronę socjalną w relacji do PKB. Różnica ta jeszcze w 2015 r. wynosiła 3,4 punktu procentowego, a w 2017 r. zmniejszyła się do 2,4 punktu procentowego. Warto przy tym wskazać, że osiągnięty w 2017 r. poziom wydatków publicznych na ochronę socjalną w Polsce, równy 16,4% PKB, nie odbiegał znacząco od poziomu tych wydatków z lat 2009–2010, gdy wynosił 16,1% - 16,3% PKB.

2. Sytuacja finansowa w poszczególnych segmentach sektora finansów publicznych

Po nietypowym dla poszczególnych podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych roku 2017, w którym w podsektorze funduszy zabezpieczenia społecznego wystąpiła niespotykana dotychczas nadwyżka w wysokości 40,6 mld zł, a w podsektorze rządowym wykazano bardzo wysoki deficyt, przekraczający 75 mld zł³⁵², w 2018 r. sytuacja finansowa w poszczególnych podsektorach

³⁵² Zdarzenie to miało charakter jednoroczny i wynikało z umorzenia ponad 39 mld zł pożyczek dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych udzielanych z budżetu państwa w latach 2009–2015.

była znacznie bliższa stanowi równowagi. Warto odnotować, że w podsektorze funduszy zabezpieczenia społecznego po raz drugi od 2000 r. – nie licząc nietypowego 2017 r. – wystąpiła nadwyżka przekraczająca 10 mld zł. Wcześniej taka sytuacja wystąpiła w 2007 r. W podsektorze instytucji samorządowych po dwóch latach nadwyżki powrócono na ścieżkę deficytu, który wyniósł 7,4 mld zł. Był to najwyższy deficyt tego podsektora od 2011 r. Natomiast w podsektorze instytucji rządowych deficyt wyniósł 13,4 mld zł. Poprzednio równie niską wartość deficytu tego podsektora zanotowano w 2000 r.

Tabela 86. Podstawowe dane o wyniku oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2010–2018

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	mld zł								
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-106,1	-75,6	-60,5	-68,1	-63,4	-48,7	-41,6	-30,4	-8,0
Podsektor instytucji rządowych	-85,0	-62,4	-59,0	-60,5	-39,8	-39,8	-44,9	-72,6	-13,4
Podsektor instytucji samorządowych	-18,0	-11,9	-4,9	-3,0	-4,8	-1,0	5,1	1,2	-7,4
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	-3,1	-1,3	3,5	-4,6	-18,8	-7,9	-1,8	41,0	12,8
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	767,8	847,7	875,3	922,8	867,3	923,3	1.009,3	1.005,7	1.034,4
PKB = 100									
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-7,3	-4,8	-3,7	-4,1	-3,7	-2,7	-2,2	-1,5	-0,4
Podsektor instytucji rządowych	-5,9	-4,0	-3,6	-3,7	-2,3	-2,2	-2,4	-3,7	-0,6
Podsektor instytucji samorządowych	-1,2	-0,8	-0,3	-0,2	-0,3	-0,1	0,3	0,1	-0,4
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	-0,2	-0,1	0,2	-0,3	-1,1	-0,4	-0,1	2,1	0,6
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	53,1	54,1	53,7	55,7	50,4	51,3	54,2	50,6	48,9

Źródło: Komunikaty Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2010–2018, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych>; dane Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregczasowe>

W odróżnieniu od prezentowanych przez Eurostat danych o sektorze instytucji rządowych i samorządowych, dane dotyczące sektora finansów publicznych, sporządzane zgodnie z metodologią krajową, są oparte na operacjach kasowych. W następnych akapitach przedstawiono dane właśnie w ujęciu kasowym.

W 2018 r. poziom centralizacji dochodów publicznych istotnie się nie zmienił w porównaniu z poziomem z 2017 r. Największe dochody publiczne były pobierane w podsektorze rządowym i stamtąd transferowane do jednostek podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych.

Nadwyżka dochodów publicznych nad wydatkami publicznymi w jednostkach podsektora rządowego wyniosła po konsolidacji 176,2 mld zł³⁵³.

Tabela 87. Dochody i wydatki jednostek sektora finansów publicznych w 2018 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 ¹	1.189,3	738,5	515,3	380,0	303,4	370,6
Po konsolidacji ¹	861,6	629,5	463,0	375,7	132,0	266,6
Transfery z innych jednostek sektora	327,7	109,0	52,3	4,4	171,4	104,0
Wydatki						
Przed konsolidacją ¹	1.185,6	744,6	526,1	390,5	310,5	349,0
Po konsolidacji ¹	861,2	499,6	286,8	175,7	275,4	299,0
Transfery do innych jednostek sektora	324,4	245,1	239,2	214,8	35,2	50,0
Wynik według NIK						
Przed konsolidacją ¹	3,7	-6,2	-10,8	-10,4	-7,1	21,6
Po konsolidacji ¹	0,4	129,9	176,2	200,0	-143,4	-32,4
Transfery netto	3,3	-136,1	-186,9	-210,4	136,3	54,0
%						
Dochody według NIK						
Przed konsolidacją ¹	100,0	62,1	43,3	32,0	25,5	31,2
Po konsolidacji ¹	100,0	73,1	53,7	43,6	15,3	30,9
Transfery z innych jednostek sektora	100,0	33,3	16,0	1,3	52,3	31,7
Wydatki						
Przed konsolidacją ¹	100,0	62,8	44,4	32,9	26,2	29,4
Po konsolidacji ¹	100,0	58,0	33,3	20,4	32,0	34,7
Transfery do innych jednostek sektora	100,0	75,5	73,7	66,2	10,8	15,4

¹ 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 pokrycie środków przekazywanych z podsektora rządowego jednostkom z podsektora samorządowego i z podsektora ubezpieczeń

³⁵³ 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.

społecznych. W związku z tym z podsektora rządowego do pozostałych dwóch podsektorów dokonano transferów netto³⁵⁴ środków publicznych o wartości 186,9 mld zł, czyli o 10,8 mld zł większej od kwoty wyżej wymienionej nadwyżki podsektora rządowego. W celu sfinansowania brakującej kwoty pozyskano dodatkowe środki w drodze emisji obligacji Skarbu Państwa oraz wykorzystano środki zgromadzone uprzednio na rachunkach jednostek podsektora rządowego.

Wartość wskaźnika finansowania wydatków publicznych dochodami transferowymi, pochodzącymi od innych jednostek sektora finansów publicznych, stopniowo się zmniejsza. W 2018 r. za pomocą dochodów transferowych sfinansowano 38,0% wydatków publicznych, podczas gdy jeszcze w 2010 r. – prawie 43%. Mimo tej tendencji należy uznać, że poziom niedopasowania wielkości dochodów własnych poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych do skali realizowanych przez nie zadań jest wciąż wysoki, co skutkuje koniecznością przekazywania wysokich kwot wewnątrz sektora finansów publicznych.

Po dokonaniu pełnej konsolidacji środków publicznych i wyodrębnieniu w obliczeniach trzech podsektorów można dostrzec, że w jednostkach zaliczanych do podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych wystąpił wysoki niedobór środków pozyskanych przez te jednostki bezpośrednio spoza sektora finansów publicznych. Niedobór ten w przypadku jednostek podsektora samorządowego wyniósł aż 143,4 mld zł, a w przypadku jednostek podsektora ubezpieczeń społecznych 32,4 mld zł.³⁵⁵ Natomiast po otrzymaniu dochodów transferowych z podsektora rządowego jednostki z podsektora samorządowego zredukowały ten niedobór do wysokości 7,1 mld zł, a jednostki z podsektora ubezpieczeń społecznych osiągnęły nawet łączną nadwyżkę w wysokości 21,6 mld zł.

Warto podkreślić, że o ile wartość netto transferów dokonywanych w sektorze finansów publicznych i skierowanych do jednostek z podsektora samorządowego wzrosła z 124,0 mld zł w 2017 r. do 136,3 mld zł rok później, to w tym samym czasie wartość netto transferów do jednostek podsektora ubezpieczeń społecznych utrzymała się na prawie niezmiennym poziomie, wynoszącym około 55 mld zł.

Należy zwrócić uwagę, że w powyższej tabeli łączne transfery dokonywane pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych mają różne kwoty po stronie dochodów i wydatków. Mimo że jest to nielogiczne, to wynika z konwencji przyjętej w Ministerstwie Finansów, polegającej na wykazywaniu części środków przekazywanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jedynie po stronie dochodów tego funduszu, bez ujmowania tych środków w wydatkach budżetu państwa. W związku z tym eliminacja przepływu środków pomiędzy budżetem państwa a Funduszem Ubezpieczeń Społecznych jest jednostronna. Problem ten wiąże się z zawyżeniem dochodów i zaniżeniem deficytu sektora finansów publicznych, co zostało opisane na początku tego rozdziału.

Głównym źródłem wyrównywania finansowego w sektorze finansów publicznych jest budżet państwa. W 2018 r. transfery netto z budżetu państwa do jednostek sektora finansów publicznych wynio-

³⁵⁴ 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.

³⁵⁵ Według obliczeń Ministerstwa Finansów niedobór ten wyniósł w podsektorze ubezpieczeń społecznych 29,1 mld zł, ale po wyeliminowaniu z dochodów publicznych środków przekazanych z budżetu państwa do FUS z tytułu refundacji ubytku składki na rzecz otwartych funduszy emerytalnych wartość niedoboru zwiększyła się do 32,4 mld zł.

sły aż 210,4 mld zł, co stanowiło 24,4% wydatków publicznych. Wydatki ogółem budżetu państwa – transferowe i nietransferowe – były równe 45,3% wydatków publicznych, a wydatki wszystkich jednostek ujętych w ustawie budżetowej wyniosły – po konsolidacji – 58,0% wydatków publicznych. Sposób realizacji pozostałych 42,0% wydatków publicznych pozostawał poza kontrolą sprawowaną przez Sejm za pomocą ustawy budżetowej. Wśród tych wydatków istotny udział miały 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.

Jednostki ujęte w ustawie budżetowej charakteryzują się tym, że mają znacznie większy udział w dochodach publicznych niż w wydatkach publicznych. W 2018 r. jednostki te osiągnęły łączne dochody w wysokości 738,5 mld zł, a po wyeliminowaniu transferów pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych dochody te wyniosły 629,5 mld zł, czyli 73,1% dochodów publicznych. Przewaga o 15 punktów procentowych udziału w dochodach publicznych nad udziałem w wydatkach publicznych wskazuje, że jedną z zasadniczych funkcji jednostek ujętych w ustawie budżetowej jest redystrybucja środków do jednostek sektora nieujętych w ustawie budżetowej. Aby zatem dokonać analizy wykorzystania dochodów publicznych zaplanowanych w ustawie budżetowej, konieczne jest przedstawienie wydatków również tych jednostek, których plany finansowe nie są przedmiotem tej ustawy, w tym zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego.

Znacząca skala transferów z podsektora rządowego do podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych wskazuje na dużą zależność finansową jednostek z tych dwóch podsektorów od podsektora rządowego. Dotyczy to zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego oraz funduszy, z których wypłacane są świadczenia emerytalno-rentowe (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego). 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 zostaną 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 latach 2017-2018 wpływy ze składek pokrywały znacznie większą część wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych niż w latach poprzednich (ponad 78% wobec 73,9% w 2016 r. i 71,7% w 2015 r.). Umożliwiło to obniżenie dotacji z budżetu państwa z 44,8 mld zł w 2016 r. do 35,8 mld zł w 2018 r. Jednakże z prognoz demograficznych wynika, że w następnych latach rosnąć będzie liczba osób w wieku poprodukcyjnym, a jednocześnie zmniejszy się liczba osób w wieku produkcyjnym, co prawdopodobnie doprowadzi do ponownego zwiększenia kwoty dotacji z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁵⁶.

Przykładem skrajnego niedopasowania dochodów ze składki do wydatków jest Fundusz Emerytalno-Rentowy w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W 2018 r. wpływy ze składki pokrywały zaledwie 6,9% wydatków, czyli jeszcze mniej niż w latach wcześniejszych. Jednocześnie dotacja z budżetu państwa pokrywała 84,8% wydatków tego funduszu. Taka struktura finansowania Fundu-

³⁵⁶ Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2017), Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2018-2022.

szu Emerytalno-Rentowego stawia pod znakiem zapytania celowość jego wyodrębnienia z budżetu państwa.

Tabela 88. Wykonanie wydatków publicznych po konsolidacji, ujętych w planach finansowych stanowiących treść ustaw budżetowych na lata 2015–2018 oraz nieujętych w tych ustawach

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	3:2	4:3	5:4	5:2
	mld zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Sektor finansów publicznych	731,8	747,9	790,3	861,2	102,2	105,7	109,0	117,7
Wydatki zawarte w ustawie budżetowej	446,7	454,6	466,1	499,6	101,8	102,5	107,2	111,8
Budżet państwa	154,2	161,7	169,2	175,7	104,9	104,6	103,8	114,0
Budżet środków europejskich	50,1	44,1	38,3	50,0	88,0	86,8	130,6	99,8
Państwowe fundusze celowe	229,6	236,4	246,3	260,6	103,0	104,2	105,8	113,5
Agencje wykonawcze	6,0	5,4	5,4	5,9	89,5	100,0	108,5	97,0
Instytucje gospodarki budżetowej	1,0	0,9	0,8	0,9	91,6	88,9	111,5	90,8
Pozostałe państwowe osoby prawne	5,8	6,0	6,0	6,5	102,6	100,0	107,9	110,7
Wydatki niezawarte w ustawie budżetowej	285,1	293,3	324,2	361,7	102,9	110,5	111,6	126,9
Jednostki samorządu terytorialnego	168,7	178,5	201,6	228,3	105,8	112,9	113,3	135,3
Łącznie NFZ i SPZOZ-y	75,1	77,4	83,8	90,4	103,0	108,3	107,8	120,3
Uczelnie publiczne	23,2	20,1	20,8	22,5	86,7	103,5	108,0	96,8
Pozostałe jednostki	18,0	17,3	17,9	20,4	96,0	103,7	114,1	113,6
Wydatki publiczne ogółem = 100								
Wydatki zawarte w ustawie budżetowej	61,0	60,8	59,0	58,0				
Budżet państwa	21,1	21,6	21,4	20,4				
Budżet środków europejskich	6,8	5,9	4,8	5,8				
Państwowe fundusze celowe	31,4	31,6	31,2	30,3				
Agencje wykonawcze	0,8	0,7	0,7	0,7				
Instytucje gospodarki budżetowej	0,1	0,1	0,1	0,1				
Pozostałe państwowe osoby prawne	0,8	0,8	0,8	0,8				
Wydatki niezawarte w ustawie budżetowej	39,0	39,2	41,0	42,0				
Jednostki samorządu terytorialnego	23,1	23,9	25,5	26,5				
Łącznie NFZ i SPZOZ-y	10,3	10,3	10,6	10,5				
Uczelnie publiczne	3,2	2,7	2,6	2,6				
Pozostałe jednostki	2,5	2,3	2,3	2,4				

Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Porównanie danych z lat 2015–2018 wskazuje, że wydatki publiczne realizowane bezpośrednio przez jednostki, których plany finansowe są ujmowane w ustawie budżetowej, stanowią coraz mniejszy procent wydatków publicznych. Pomiędzy 2015 r. a 2018 r. udział wydatków tych jednostek w wydatkach publicznych zmniejszył się z 61% do 58%. Dynamicznie zwiększał się za to udział wydatków publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, co było między innymi spowodowane wprowadzeniem programu *Rodzina 500 plus*.

Spśród instytucji, których plany finansowe są ujmowane w ustawie budżetowej, największe wydatki publiczne, czyli wydatki wykonywane poza sektor finansów publicznych, są dokonywane nie ze środków budżetu państwa, lecz ze środków państwowych funduszy celowych. W 2018 r. wydatki tych funduszy wykonane poza sektor finansów publicznych wyniosły 260,6 mld zł. Po dynamicznym wzroście w latach 2013–2014 udziału państwowych funduszy celowych w wydatkach publicznych, spowodowanym przekazaniem części środków z otwartych funduszy emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w następnych latach nastąpił okres stabilizacji tego udziału na poziomie około 31%, po czym w 2018 r. udział ten zmniejszył się do 30,3%.

W 2018 r. ponownie zmniejszył się udział wydatków budżetu państwa w wydatkach publicznych po konsolidacji. Zmiana ta wskazuje na stopniowe zmniejszanie się znaczenia budżetu państwa jako źródła bezpośredniego finansowania zadań publicznych. W 2012 r. udział ten wynosił 22,9%, a w 2018 r. już tylko 20,4%.

Dochody podsektora samorządowego (po konsolidacji wewnątrzsektorowej) wzrosły w 2018 r. w porównaniu z 2017 r. o 9,1%, a wydatki – o 12,1%. Znacznie wyższa dynamika wydatków względem dynamiki dochodów tego podsektora spowodowała powstanie deficytu, który wyniósł 7,1 mld zł.

Najważniejszą, pod względem wielkości środków, grupę instytucji samorządowych stanowią jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy, powiaty i województwa. W 2018 r. jednostki te łącznie wykonały dochody w wysokości 251,8 mld zł, co odpowiadało wartości 11,9% PKB. Była to najwyższa wartość relacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego do PKB co najmniej od 2006 r., przy czym nie oznacza to wcale ich większej niezależności finansowej. Wręcz przeciwnie, suma ich dochodów własnych i subwencji ogólnej w relacji do PKB, która w 2018 r. wyniosła 8,5% PKB, była istotnie niższa niż na przykład dziesięć lat wcześniej. Jednocześnie relacja dotacji celowych do PKB wzrosła z 1,7% PKB w 2007 r. do 3,4% PKB w 2018 r. Rosnący udział dotacji celowych w dochodach ogółem (15,6% w 2007 r. wobec 28,3% w 2018 r.) świadczy o coraz większej zależności finansowej samorządu terytorialnego od decyzji podejmowanych w podsektorze rządowym. Od 2015 r. do 2018 r. udział dochodów własnych w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego zmniejszył się o prawie 3 punkty procentowe. W 2018 r., podobnie jak w dwóch poprzednich latach, jednostki samorządu terytorialnego otrzymały więcej środków w formie subwencji i dotacji niż w formie dochodów własnych. Należy oczekiwać, że trend ten zostanie w najbliższych dwóch latach utrzymany z powodu rozszerzenia zakresu podmiotowego programu *Rodzina 500 plus* oraz napływu jeszcze wyższych środków unijnych, przekazywanych samorządom w formie dotacji celowych.

W 2018 r. dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego wzrosły w stosunku do roku poprzedniego aż o 9,6%. Był to trzeci rok z rzędu, w którym wystąpił znaczny wzrost dochodów samorządowych. Wynikał on w dużym stopniu ze zwiększenia wpływów z dotacji celowych – o 14,5% w 2018 r., co związane było z przekazaniem samorządom znacznie większych niż w 2017 r. środków na projekty współfinansowane ze środków europejskich. W 2018 r. jednostki samorządu terytorialnego otrzymały na realizację tych projektów środki w wysokości 15,9 mld zł, czyli o 94% więcej niż przed rokiem.

Biorąc pod uwagę umiarkowane tempo wzrostu dochodów z subwencji, na poziomie 4,0%, można wskazać, że drugi rok z rzędu w budżetach samorządowych rosła przewaga wpływów z dotacji nad wpływami z subwencji. Przed 2017 r. po raz ostatni taką strukturę dochodów transferowych obserwowano w budżetach samorządów w połowie lat 90. ubiegłego wieku. Wskazuje ona na coraz większy udział środków przypisanych do konkretnych zadań w łącznej kwocie transferów od innych

jednostek sektora finansów publicznych, co stanowi dowód na malejącą niezależność finansową samorządu terytorialnego.

Zwiększeniu udziału dotacji celowych w finansowaniu samorządów towarzyszy ograniczenie znaczenia 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 latach 2017-2018 łączna kwota otrzymanej przez te jednostki subwencji była równa wartości zaledwie 2,7% PKB, podczas gdy ich dochody ogółem odpowiadały wartości 11,9% 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 w części oświatowej tej subwencji. Przypomnijmy, że w 2017 r. o wzroście części oświatowej subwencji ogólnej można było mówić jedynie w ujęciu nominalnym, gdyż jej realnie wartość była niższa niż w 2016 r. W 2018 r. wartość subwencji oświatowej wzrosła w porównaniu z 2017 r. o 2,8%, przy nominalnym tempie wzrostu PKB na poziomie 6,4%.

W rezultacie wskaźniki pokrycia wydatków na oświatę dochodami związanymi z wykonywaniem zadań oświatowych, w tym subwencją ogólną, były w 2018 r. rekordowo niskie. Wskaźnik pokrycia wydatków na oświatę dochodami związanymi z wykonywaniem zadań oświatowych jeszcze w 2016 r. wynosił ponad 70%, w 2017 r. zmniejszył się do 67,8%, a w 2018 r. do 65,2%. W ciągu zaledwie dwóch lat pokrycie wydatków na oświatę odpowiednimi dochodami zmniejszyło się o ponad 5 punktów procentowych. Dane te wskazują, że jednostki samorządu terytorialnego w coraz większym stopniu finansują oświatę ze środków własnych.

Tabela 89. Dochody i wydatki związane z wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań oświatowych¹

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	mld zł								
Dochody	38,4	40,8	43,0	43,6	44,5	45,3	46,4	47,6	49,7
Dochody w dziale 801 i 854	3,4	3,9	3,8	4,0	5,0	4,9	4,9	5,7	6,6
Subwencja oświatowa	35,0	36,9	39,2	39,5	39,5	40,4	41,5	41,9	43,1
Wydatki w dziale 801 i 854	54,6	57,3	60,1	61,1	62,6	64,3	66,0	70,2	76,1
Wynik na działalność oświatowej	-16,2	-16,5	-17,2	-17,5	-18,2	-19,0	-19,6	-22,6	-26,5
	%								
Pokrycie wydatków na oświatę dochodami	70,3	71,2	71,4	71,3	71,0	70,4	70,3	67,8	65,2
Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową	64,1	64,4	65,1	64,7	63,0	62,8	62,9	59,7	56,6

¹ Do dochodów zaliczono dochody wykazane w działach 801 *Oświata i wychowanie* i 854 *Edukacyjna opieka wychowawcza* oraz dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej, a do wydatków – wydatki wykazane w tych dwóch działach.

Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Podobnie jak przed rokiem, w 2018 r. dynamika dochodów własnych była podobna do dynamiki dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego. Dochody własne zwiększyły się w porównaniu z rokiem 2017 o 9,5%, czyli najmocniej od 2007 r. Największy wpływ na tak wysoki wzrost dochodów własnych wywierała wysoka dynamika dochodów z PIT oraz CIT. Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych zwiększyły się o 13,4%, a od osób prawnych – o 15,7%. Po raz ostatni tak wysoką dynamikę wpływów z wyżej wymienionych podatków obserwowano w 2007 r. Jest to o tyle istotne, że wpływy z tych dwóch podatków stanowią niemal połowę dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego i prawie 25% ich dochodów ogółem. Znacznie mniejsza dynamika dotyczyła trzeciego, pod względem wysokości wpływów, podatku – od nieruchomości. Wpływy z tego podatku zwiększyły się w stosunku do 2017 r. o 3,6%, czyli znacznie mniej od nominalnego wzrostu PKB. W tym czasie dynamika dochodów z majątku była podobna do dynamiki wpływów z podatku od nieruchomości.

Tabela 90. Dochody, wydatki i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2018

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	mld zł								
DOCHODY OGÓŁEM	162,8	171,3	177,4	183,5	194,3	199,0	213,7	229,9	251,8
Dochody własne	78,6	83,6	87,1	91,8	98,6	103,4	106,7	113,2	124,0
CIT	6,1	6,9	6,8	6,3	6,4	7,1	7,4	8,4	9,7
PIT	26,9	29,4	30,8	32,5	35,1	38,1	41,1	44,9	50,9
Podatek od nieruchomości	15,1	16,3	17,6	18,7	19,5	20,2	20,8	21,8	22,6
Dochody z majątku	6,4	6,5	6,9	7,6	8,0	7,5	7,4	7,4	7,7
Dotacje celowe	37,0	39,3	39,7	40,4	44,5	44,2	53,9	62,4	71,4
Subwencja ogólna	47,2	48,3	50,7	51,3	51,2	51,3	53,0	54,3	56,4
WYDATKI OGÓŁEM	177,8	181,6	180,5	183,8	196,8	196,4	206,0	230,2	259,4
Wydatki majątkowe	44,2	42,4	35,6	35,0	41,4	38,6	25,8	35,2	52,9
Wydatki bieżące	133,6	139,2	144,8	148,8	155,4	157,8	180,2	195,0	206,5
Wydatki na wynagrodzenia	49,7	54,1	56,1	57,0	58,5	60,3	62,1	65,1	70,0
Wydatki na obsługę długu	1,9	2,7	3,5	2,8	2,4	2,0	1,9	1,9	1,9
WYNIK	-15,0	-10,3	-3,0	-0,4	-2,4	2,6	7,6	-0,3	-7,5
ZOBOWIĄZANIA	55,1	65,8	67,8	69,2	72,1	71,6	69,0	68,9	76,1
	Rok poprzedni = 100								
DOCHODY OGÓŁEM	105,2	105,2	103,6	103,4	105,9	102,4	107,4	107,6	109,6
Dochody własne	104,4	106,5	104,1	105,4	107,4	104,9	103,1	106,2	109,5
CIT	92,4	113,1	98,6	92,6	102,2	109,9	105,2	112,6	115,7
PIT	99,6	109,3	104,8	105,3	108,1	108,5	107,9	109,2	113,4
Podatek od nieruchomości	106,3	107,9	108,0	106,4	104,3	103,3	103,0	105,1	103,6
Dochody z majątku	111,8	101,6	107,6	108,9	105,7	93,4	98,5	101,2	103,5
Dotacje celowe	108,1	106,2	100,9	101,9	110,2	99,3	122,0	115,6	114,5
Subwencja ogólna	104,2	102,4	104,8	101,2	99,9	100,3	103,3	102,3	104,0
WYDATKI OGÓŁEM	105,9	102,1	99,4	101,9	107,0	99,8	104,9	111,7	112,7

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	mld zł								
Wydatki majątkowe	102,6	95,9	84,0	98,3	118,1	93,3	67,0	136,3	150,2
Wydatki bieżące	107,1	104,2	104,1	102,8	104,4	101,6	114,2	108,2	105,9
Wydatki na wynagrodzenia	107,9	108,8	103,7	101,5	102,7	103,0	102,9	104,8	107,5
Wydatki na obsługę długu	135,7	142,1	129,2	81,2	86,1	83,5	94,6	96,4	100,1
ZOBOWIĄZANIA	136,7	119,4	103,2	102,0	104,3	99,3	96,3	99,9	110,4

Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Podobnie jak w 2017 r., także w 2018 r. dynamika wydatków jednostek samorządu terytorialnego była znacznie wyższa od dynamiki ich dochodów. W roku wyborów samorządowych wydatki ogółem tych jednostek wzrosły aż o 12,7% w stosunku do 2017 r. Po raz ostatni tak wysoki wzrost wydatków samorządowych odnotowano dziewięć lat wcześniej, w 2009 r., jednak w odróżnieniu od tamtego okresu, charakteryzującego się zarówno dynamicznym wzrostem wydatków bieżących, jak i majątkowych, w 2018 r. przyczyną dwucyfrowego tempa wzrostu wydatków okazały się wyłącznie wysokie nakłady inwestycyjne. W tym czasie dynamika wydatków bieżących była nieco niższa od dynamiki nominalnego PKB.

W 2018 r. wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego wzrosły aż o ponad połowę w stosunku do kwoty z 2017 r., osiągając rekordową wysokość 52,9 mld zł. Poprzednio samorzady zrealizowały najwyższe wydatki majątkowe w 2010 r., gdy wyniosły one 44,2 mld zł. Należy wspomnieć, że tak wysokiej dynamiki nakładów inwestycyjnych w budżetach samorządów jak w 2018 r. nie notowano od 1996 r., czyli od roku, w którym gminy ostatecznie przejęły prowadzenie szkół podstawowych. W działach *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* i *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* wydatki majątkowe wzrosły w przeciągu jednego roku ponad dwukrotnie, a w dziale *Rolnictwo i łowiectwo* o ponad 50%, natomiast kwotowo największy wzrost wydatków majątkowych dotyczył działu *Transport i łączność*, w którym realizuje się prawie połowę wszystkich wydatków majątkowych samorządów. W 2017 r. na nakłady inwestycyjne w tym dziale przeznaczono środki w wysokości 16,5 mld zł, a w 2018 r. – w wysokości 24,2 mld zł, czyli o 7,7 mld zł wyższe niż rok wcześniej.

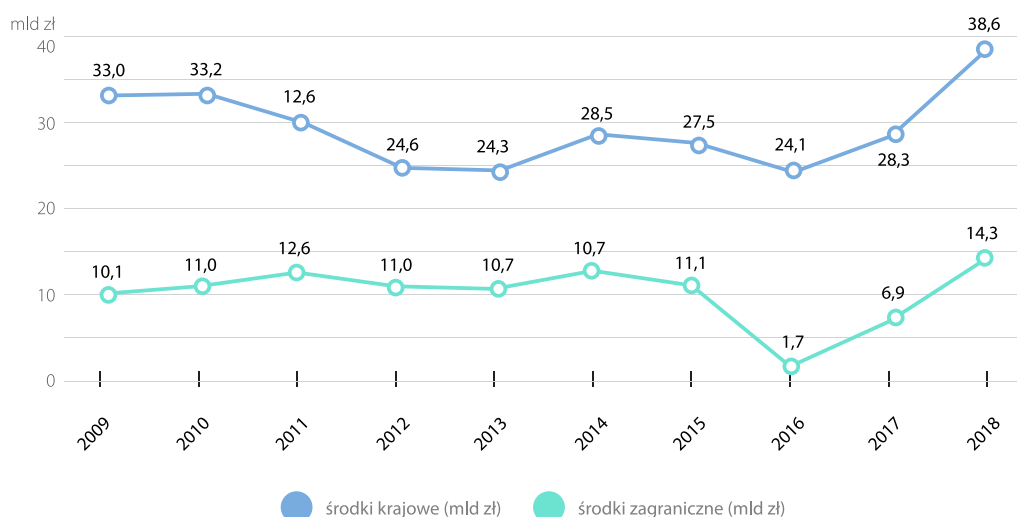
Tempo wzrostu wydatków bieżących w 2018 r. należy uznać, w odróżnieniu od tempa wzrostu wydatków majątkowych, za dosyć umiarkowane. Warto jednak odnotować siedmioipółprocentowy wzrost wydatków na wynagrodzenia, niejako rekompensujący niższą w stosunku do całej gospodarki narodowej dynamikę tych wydatków w roku poprzednim. Należy również wspomnieć o tym, że trwający nieprzerwanie przez pięć lat okres zmniejszania się wydatków na obsługę długu zakończył się w 2017 r., a w 2018 r. samorzady przeznaczyły na obsługę długu kwotę zbliżoną do poniesionej na ten cel rok wcześniej. Kwota ta była o 47% niższa od wartości wydatków na obsługę długu poniesionych przez samorzady w 2012 r. przy zobowiązaniach na koniec roku wyższych o 12%. Dane te pokazują, jak bardzo od 2012 r. zmniejszyła się wysokość oprocentowania długu zaciąganego przez samorzady.

Istotny wzrost wydatków majątkowych – o 17,7 mld zł względem 2017 r. – nie spowodował równie wysokiego wzrostu zadłużenia, choć należy odnotować, że wartość zobowiązań samorządów zwiększyła się w 2018 r. całkiem znacząco, bo o 7,2 mld zł. Był to najwyższy od 2011 r. wzrost zobowiązań tych jednostek, który nastąpił po trzyletnim okresie redukcji długu samorządowego i wypracowaniu

łącznej nadwyżki w budżetach samorządowych w wysokości 10,0 mld zł. Wzrost zadłużenia w 2018 r. wynikał z potrzeby sfinansowania deficytu, który w całym sektorze jednostek samorządu terytorialnego wyniósł 7,5 mld zł, czyli o 0,3 mld zł więcej od przyrostu zadłużenia.

Najważniejszą przyczyną wzrostu wydatków majątkowych w 2018 r. była potrzeba sfinansowania przez samorzady projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Na projekty i programy realizowane przy współudziale środków zagranicznych samorzady przeznaczyły w 2018 r. środki o 11,4 mld zł wyższe niż przed rokiem, z czego 7,4 mld zł stanowiły środki zagraniczne, a 4,0 mld zł środki krajowe na współfinansowanie tych przedsięwzięć. Jednocześnie wydatki majątkowe na projekty realizowane bez wsparcia środków zagranicznych zwiększyły się o 6,2 mld zł.

Infografika 54. Źródła finansowania wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009–2018



Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W 2018 r. ponownie wzrosła wielkość nadwyżki operacyjnej, stanowiąca różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi jednostek samorządu terytorialnego. W 2011 r. nadwyżka ta wyniosła 10,9 mld zł, w 2016 r. przekroczyła 20 mld zł, a w 2018 r. wyniosła już 23,1 mld zł. Dane te wskazują na dalszą poprawę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego i na wzrost ich potencjału inwestycyjnego.

Nie tylko finanse samorządów, ale również finansowanie publicznej służby zdrowia jest wyłączone z limitów określanych w ustawie budżetowej. Ani plan wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia, ani plany wydatków samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie są ujmowane w tej ustawie. Dla uzyskania pełniejszego obrazu sytuacji finansowej państwa należy więc przedstawić sytuację finansową również tych jednostek.

Dochody Narodowego Funduszu Zdrowia w 2018 r. wyniosły 86,9 mld zł i były wyższe od dochodów otrzymanych w 2017 r. o 9,9%. Tak dynamiczny wzrost wielkości środków publicznych na ochronę zdrowia należy ocenić pozytywnie, biorąc pod uwagę złą sytuację zdrowotną mieszkańców Polski, ocenianą przez pryzmat krótszej niż średnio w Unii Europejskiej długości życia i niskiej samooceny stanu zdrowia, oraz niską jakość usług publicznych w zakresie ochrony zdrowia. Pozytywnym zjawie-

skiem było także zwiększenie się z 93,1% w 2017 r. do 94,9% w 2018 r. stopnia pokrycia wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia dochodami ze składki zdrowotnej. Niepokoić może natomiast zastosowana w 2018 r. praktyka bezpośredniego finansowania działalności Funduszu ze środków budżetu państwa poprzez zwiększenie o 1,8 mld zł stanu funduszu zapasowego w Narodowym Funduszu Zdrowia. Dopuszczenie możliwości finansowania świadczeń zdrowotnych środkami budżetowymi, o ile nie dotyczy wyodrębnionych, określonych w ustawach grup świadczeń, jest sprzeczne z ideą stojącą za oddzieleniem środków przeznaczonych na finansowanie świadczeń zdrowotnych od środków budżetowych i stawia pod znakiem zapytania sens wydzielenia funduszu ze sfery budżetowej.

W 2018 r. obserwowano umiarkowany wzrost kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia. Koszty ogółem tego funduszu wzrosły względem kosztów w 2017 r. o 6,5%, a koszty realizacji zadań – o 6,2%, czyli niżej od nominalnego tempa wzrostu gospodarczego i niżej niż w poprzednim roku. Stosunkowo wysoka dynamika nakładów dotyczyła finansowania trzech grup świadczeń: podstawowej opieki zdrowotnej, leczenia szpitalnego i opieki długoterminowej. Koszty finansowania tych grup świadczeń zwiększyły się względem kosztów w 2017 r. o około 10%. Z drugiej strony istotnie zmniejszyły się – drugi rok z rzędu – koszty finansowania ambulatoryjnej opieki specjalistycznej (o 17,9%), a koszty leczenia stomatologicznego i koszty refundacji zwiększyły się odpowiednio o 2,0% i 2,8%.

Sytuacja finansowa samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w 2018 r. uległa pogorszeniu względem sytuacji z roku poprzedniego. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej z sektora samorządowego zanotowały łączną stratę netto w wysokości 1,2 mld zł, a łączna wartość ich zobowiązań i rezerw na zobowiązania wykazanych w bilansach wzrosła w 2018 r. z 20,4 mld zł do 22,2 mld zł, w wyniku czego wskaźnik ogólnego zadłużenia zwiększył się z 76,7% na koniec 2017 r. do 80,6% na koniec 2018 r.³⁵⁷ Zakłady z sektora rządowego również odnotowały stratę netto, która wyniosła 0,2 mld zł, a łączna wartość zobowiązań i rezerw na zobowiązania wykazanych w bilansach tych jednostek wzrosła w 2018 r. z 8,4 mld zł do 9,2 mld zł, w wyniku czego wskaźnik ogólnego zadłużenia zwiększył się z 78,7% na koniec 2017 r. do 81,8% na koniec 2018 r. Jednocześnie, jak wynika ze sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, w 2018 r., po raz pierwszy od 2012 r., zwiększyła się wartość zobowiązań wymagalnych zakładów – z 1,4 mld zł do 1,6 mld zł. Jednocześnie wartość zobowiązań ogółem zwiększyła się z 11,8 mld zł do 12,8 mld zł.

Pogarszająca się sytuacja finansowa w publicznej służbie zdrowia wskazuje, że niezbędne jest podjęcie działań, które nie tylko zapewnią dopływ większych środków na finansowanie zadań z zakresu ochrony zdrowia, ale jednocześnie wymuszają poprawę dostępności i jakości usług medycznych, finansowanych z publicznych środków.

³⁵⁷ Wskaźnik ogólnego zadłużenia jest ilorazem wartości zobowiązań i rezerw na zobowiązania i wartości aktywów.

XII. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ

- ▶ **Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli *Założenia polityki pieniężnej na rok 2018* zostały zrealizowane.**
- ▶ **Główny cel polityki pieniężnej określony przez Radę Polityki Pieniężnej, jakim było utrzymanie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w średnim okresie na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyłeń ± 1 punkt procentowy, został osiągnięty.**
- ▶ **W 2018 r. Rada Polityki Pieniężnej nie dokonała zmiany stóp procentowych, także w sytuacji, gdy w czterech miesiącach 2018 r. dwunastomiesięczne wskaźniki inflacji spadły poniżej 1,5%. Było to spójne z *Założeniami polityki pieniężnej na rok 2018*, które przewidywały elastyczne reagowanie w przypadku odchylenia inflacji od celu w sytuacji oddziaływania czynników podażowych.**
- ▶ **Narodowy Bank Polski zrealizował cel operacyjny polityki pieniężnej w postaci utrzymania stopy oprocentowania depozytów krótkoterminowych na rynku międzybankowym (POLONIA) na poziomie zbliżonym do stopy referencyjnej NBP. Bank centralny skutecznie wykorzystywał do tego operacje otwartego rynku oraz operacje depozytowo-kredytowe.**
- ▶ **Utrzymanie przez Radę Polityki Pieniężnej stóp procentowych w 2018 r. na niezmiennym poziomie oraz zapowiedź ich stabilizacji w kolejnych kwartałach była wsparciem polityki gospodarczej rządu, w szczególności sprzyjała obniżeniu kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.**

Zgodnie z art. 227 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim³⁵⁸, w dniu 19 września 2017 r. Rada Polityki Pieniężnej ustaliła *Założenia polityki pieniężnej na rok 2018*³⁵⁹ (dalej: *Założenia*).

Narodowy Bank Polski dopełnił obowiązku przekazania projektu i uchwalonych *Założeń* wskazanym w ustawie o Narodowym Banku Polskim organom państwa. Prezes Narodowego Banku Polskiego na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim, przekazał *Założenia* Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów. Rada Polityki Pieniężnej zgodnie z art. 227 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 12 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, przedłożyła *Założenia* do wiadomości Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na 2018 r.

Cel inflacyjny

Główny cel polityki pieniężnej ustalony w *Założeniach*, jakim było utrzymanie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w średnim okresie na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyłeń ± 1 punkt procentowy, został osiągnięty. Rada Polityki Pieniężnej wprowadziła wprost nie

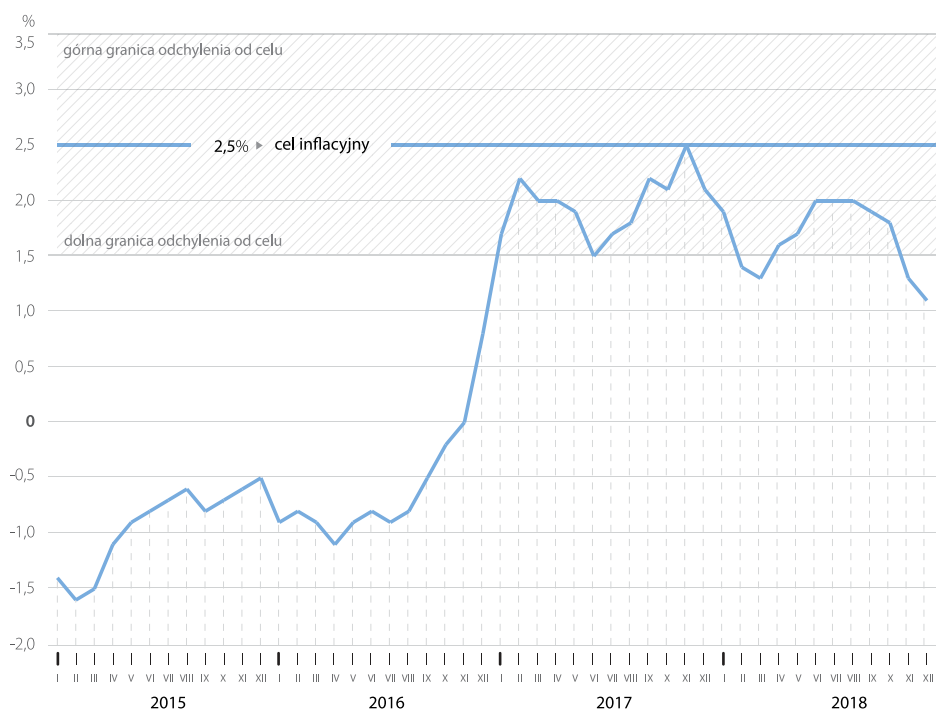
³⁵⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 1373, ze zm.

³⁵⁹ Uchwała Nr 5/2017 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 19 września 2017 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2018 (M.P. poz. 912).

zdefiniowała użytego pojęcia średniego okresu, jednak w *Założeniach* jako horyzont oceny skuteczności strategii realizacji celu inflacyjnego wskazała okres od 2004 r. W latach 2004–2018 średni roczny wskaźnik inflacji wyniósł 2,0%. Należy zauważyć, że już na etapie ustalenia *Założeń* było niemal pewne, że oceniany w piętnastoletnim horyzoncie czasowym cel inflacyjny zostanie zrealizowany.

Po deflacji, jaka wystąpiła w latach 2015–2016, oraz po powrocie wskaźnika inflacji w 2017 r. w okolice celu inflacyjnego, w 2018 r. występował mniej dynamiczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych niż w roku poprzednim. W 2018 r. wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych zwiększył się z 1,3% w marcu do 2,0% w czerwcu, lipcu i sierpniu, by ponownie spaść do 1,1% w grudniu. We wszystkich miesiącach 2018 r. wskaźnik ten kształtował się poniżej celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego (2,5%), a w czterech miesiącach – w lutym, marcu, listopadzie i grudniu – także poniżej dolnej granicy przedziału odchylenia od celu inflacyjnego, czyli poniżej 1,5%.

Infografika 55. Inflacja w poszczególnych miesiącach w latach 2015–2018 mierzona zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego

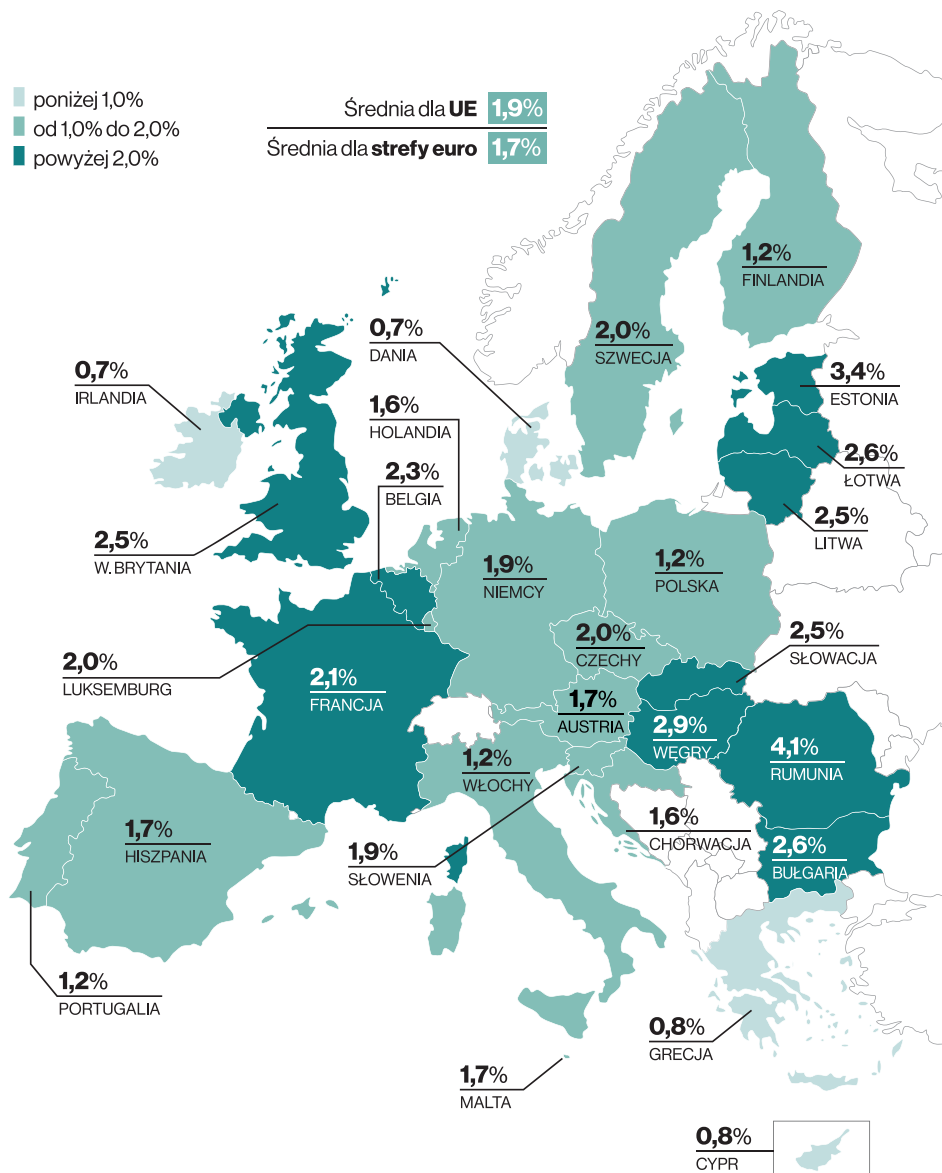


Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego i wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Średnioroczna inflacja w 2018 r. wyniosła 1,6%, podczas gdy w roku poprzednim 2,0%. Pozostała ona w przedziale odchylenia od celu inflacyjnego. Kształtowała się poniżej prognoz Narodowego Banku Polskiego z okresu opracowania *Założeń* w lipcu 2017 r., gdy przewidywano na 2018 r. średnioroczną inflację 2,0%. Średnioroczny zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych, obliczany według metodologii określonej przez Komisję Europejską, będący między innymi podstawą oceny spełniania kry-

terium stabilności cen w Unii Europejskiej³⁶⁰ kształtował się w Polsce na niższym poziomie niż średnia w krajach Unii Europejskiej i strefie euro. Oznacza to, że to głównie czynniki krajowe przyczyniały się do stabilizowania cen.

Infografika 56. Zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych w krajach Unii Europejskiej w 2018 r.



Źródło: dane Eurostat.

³⁶⁰ Zgodnie z traktatem o Unii Europejskiej wskaźnik ten jest obliczany na podstawie obserwacji zmian odpowiednich reprezentantów towarów i usług konsumpcyjnych oraz przy zastosowaniu systemu wag, zgodnego ze strukturą spożycia indywidualnego w gospodarstwach domowych według danych sprzed 2 lat. Takie podejście eliminuje rozbieżności wynikające z innej metodologii tworzenia koszyka dóbr w różnych krajach, jak w przypadku wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych stosowanego najpowszechniej na świecie. Koszyk dla zharmonizowanego indeksu jest wystandaryzowany na obszarze Unii Europejskiej, co zapewnia porównywalność wyników. Różnice pomiędzy indeksem zharmonizowanym a wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych dotyczą innego zakresu towarów i usług, jak i ich wag w koszyku dóbr dla tych indeksów cen.

Inflacja bazowa³⁶¹, wyliczana jako wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych po wyłączeniu cen żywności i energii, utrzymywała się wyraźnie poniżej dolnej granicy odchylenia od celu inflacyjnego NBP. W 2018 r., tak jak w roku poprzednim, wyniosła ona średniorocznie 0,7%. Notowania inflacji bazowej wskazują, że to głównie czynniki uznawane za pozostające pod wpływem polityki pieniężnej przyczyniały się do odchylenia się bieżących notowań inflacji ogółem od celu inflacyjnego. Główną składową hamującą wzrost inflacji bazowej było zerowe średnioroczne tempo wzrostu cen towarów nieżywnościowych. Wzrost cen usług wyniósł natomiast średnio w roku 1,5%.

Tabela 91. Inflacja i jej składowe w poszczególnych miesiącach 2018 r.

Wyszczególnienie	Wzrost cen w 2017	Waga w 2018	Wzrost cen w 2018 w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego												
	średnio w roku	%	Średnio w roku	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Inflacja ogółem (CPI)	2,0	100,0	1,6	1,9	1,4	1,3	1,6	1,7	2,0	2,0	2,0	1,9	1,8	1,3	1,1
Inflacja bazowa (CPI po wyłączeniu cen żywności i energii), w tym:	0,7	59,4	0,7	1,0	0,8	0,7	0,6	0,5	0,6	0,6	0,9	0,8	0,9	0,7	0,6
Towary nieżywnościowe	-0,8	30,5	0,0	-0,6	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1	0,0	-0,1	0,2	0,3	0,3	0,5	0,4
Usługi	2,4	28,9	1,5	2,7	2,1	1,9	1,6	1,2	1,3	1,4	1,7	1,4	1,5	0,9	0,9
Żywność i napoje bezalkoholowe	4,2	24,4	2,6	4,8	3,4	3,7	4,1	3,0	2,7	2,2	2,1	2,3	1,8	0,7	0,9
Energia	3,2	16,2	3,6	0,8	0,3	0,4	1,5	4,1	5,8	6,7	6,2	4,9	5,0	4,2	3,2

Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Narodowym Banku Polskim.

W kierunku wzrostu inflacji ogółem, czyli zmniejszenia odchylenia bieżącej inflacji od celu inflacyjnego, przez większość roku, z różnym natężeniem, oddziaływały zmiany cen energii i cen żywności.

Wzrost cen energii związany był z rosnącymi cenami surowców energetycznych na rynkach światowych, w tym ropy naftowej³⁶². Wskutek tego wzrosły krajowe ceny energii średniorocznie o 3,6%, w tym ceny paliw o 7,8%. Główną przyczyną, która wpłynęła na wzrost cen ropy naftowej na rynkach światowych był spadek światowych zapasów i wydobycia tego surowca, do czego przyczyniła się napięta sytuacja polityczna na Bliskim Wschodzie oraz w Wenezueli. Wzrostowi cen ropy sprzyjał również utrzymujący się popyt na nią, w warunkach korzystnej sytuacji gospodarczej na świecie. Tendencję tę zmieniło dopiero w końcu roku złagodzenie sankcji międzynarodowych na zakup ropy z Iranu, rosnące wydobycie ropy przez Stany Zjednoczone, Arabię Saudyjską oraz inne państwa należące do Organizacji Krajów Eksportujących Ropę Naftową³⁶³, a także wzrost obaw o spowolnienie globalnego wzrostu gospodarczego.

³⁶¹ Inflacja bazowa jest uproszczoną miarą prezentującą kształtowanie się inflacji po wyłączeniu zmian cen uznawanych za pozostające poza oddziaływaniem polityki pieniężnej.

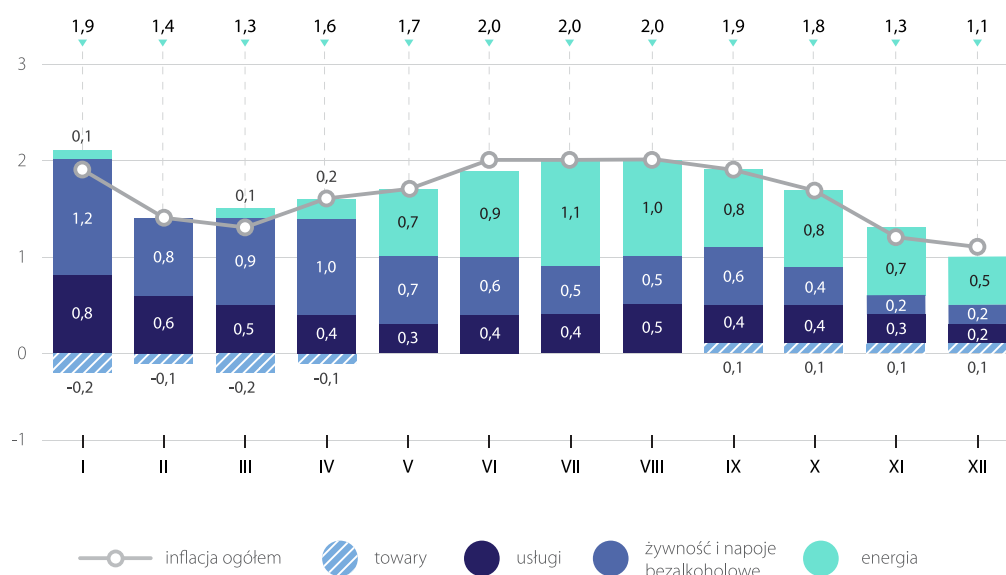
³⁶² Cena ropy Brent za baryłkę średniorocznie w 2018 r. wyniosła 71,5 USD/b i wzrosła o 30,5% w porównaniu do ceny 54,8 USD/b w 2017 r.

³⁶³ Celem tej organizacji, utworzonej w 1960 r. w Bagdadzie, jest kontrolowanie światowego wydobycia ropy naftowej, poziomu cen i opłat eksploatacyjnych. Należą do niej Algieria, Angola, Arabia Saudyjska, Ekwador, Gabon, Gwinea Równikowa, Irak, Iran, Kongo, Kuwejt, Libia, Nigeria, Wenezuela i Zjednoczone Emiraty Arabskie. Z dniem 1 stycznia 2019 r. organizację opuścił Katar.

Na inflację wpłynął także wzrost krajowych cen żywności średniorocznie o 2,6%. Wzrost cen żywności w I połowie roku był konsekwencją mniejszej podaży na niektórych rynkach surowców rolnych (zboż, mleka i produktów mlecznych oraz jaj). Od połowy roku ceny żywności kształtowały się w szczególności pod wpływem niekorzystnych warunków meteorologicznych związanych z przedłużającą się suszą w 2018 r., powodującą wzrost cen zbóż i warzyw. Czynnikiem przyczyniającym się do wzrostu cen żywności w 2018 r. był także wzrost krajowego popytu na żywność. Wpływ na to miał wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych o 5,1% w wyniku zwiększania zatrudnienia i płac. W końcu 2018 r. wpływ zmian cen żywności na wskaźnik inflacji ogółem uległ osłabieniu w związku ze statystycznym efektem bazy, tj. wysokim poziomem cen warzyw w analogicznym okresie 2017 r., oraz obniżką cen owoców importowanych, mięsa i mleka.

Wpływ zmian cen poszczególnych grup towarów i usług na wskaźnik inflacji w poszczególnych miesiącach 2018 r. przedstawia poniższy wykres.

Infografika 57. Inflacja ogółem (w procentach) oraz składowe inflacji (w punktach procentowych) w poszczególnych miesiącach 2018 r. w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego.



Źródło: Dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Polityka stóp procentowych

Rada Polityki Pieniężnej w 2018 r. (dalej także: Rada) pozostawiła stopy procentowe Narodowego Banku Polskiego na poziomie niezmiennym od marca 2015 r. Stopa referencyjna określająca minimalną rentowność bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego, sprzedawanych w operacjach otwartego rynku w celu regulowania płynności systemu bankowego została utrzymana na poziomie 1,5%. Na bazie tej stopy i z uwzględnieniem oczekiwań co do przyszłych zmian stóp procentowych, banki ustalały stawki oprocentowania pożyczek na rynku międzybankowym. W odniesieniu do tych stawek większość banków określała 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 określająca oprocentowanie kredytów udzielanych przez Narodowy Bank Polski bankom pod zastaw papierów wartościowych, w tym obligacji i bonów skarbowych, wyznaczająca maksymalną cenę pieniądza w banku centralnym w ramach standardowych operacji, w całym 2018 r. wyniosła 2,5%. Banki zaciągają kredyty w banku centralnym, gdy nie mogą na rynku międzybankowym pozyskać dostatecznej ilości środków na pokrycie wymaganego poziomu rezerwy obowiązkowej lub zapewnienie płynnego rozliczenia swoich transakcji międzybankowych. Stopa redyskonta weksli wynosiła 1,75%. Natomiast stopa depozytowa Narodowego Banku Polskiego przez cały 2018 r. została utrzymana na poziomie 0,5%. Banki na koniec dnia operacyjnego mogą ulokować w banku centralnym dowolną ilość wolnych środków oraz podjąć je następnego dnia z odsetkami wyliczonymi na podstawie stopy depozytowej. Ten mechanizm powoduje, że bankom nie opłaca się lokowanie środków na rynku międzybankowym po stopie niższej niż stopa depozytowa Narodowego Banku Polskiego. W związku z tym stopa depozytowa ogranicza od dołu wahania stóp na rynku międzybankowym.

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 opóźnień mechanizmu transmisji impulsów polityki pieniężnej wynosi od czterech do sześciu kwartałów, jednak nie jest stała. Zależy od zachodzących w gospodarce zmian strukturalnych i instytucjonalnych. Dodatkowo mechanizm transmisji monetarnej może być zakłócony przez zaburzenia na krajowym i międzynarodowym rynku finansowym.

Z materiałów przedstawiających przebieg dyskusji na posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej wynika, że Rada podejmując decyzje o pozostawieniu bez zmian stóp procentowych w 2018 r. kierowała się kompleksową oceną sytuacji gospodarczej w Polsce oraz istotnych procesów zachodzących w świecie. Ocena perspektyw koniunktury i procesów cenowych była przeprowadzana na podstawie wszelkich dostępnych informacji, w tym projekcji i prognoz przygotowywanych przez Narodowy Bank Polski, a także prognoz instytucji międzynarodowych i analityków rynkowych.

W 2018 r. Rada Polityki Pieniężnej, nie zmieniając wysokości stóp, brała w szczególności pod uwagę, że pomimo wciąż relatywnie szybkiego dotychczasowego wzrostu PKB oraz wyższego niż w ubiegłym roku wzrostu płac, średnioroczna dynamika cen konsumpcyjnych była niższa od prognoz i niższa od zanotowanej w 2017 r. Średnioroczna inflacja bazowa kształtowała się na poziomie z roku ubiegłego, znacznie poniżej prognoz Narodowego Banku Polskiego. Rada Polityki Pieniężnej uwzględniała, że do wzrostu bieżącej inflacji i prognoz inflacji przyczyniły się głównie czynniki zewnętrzne, na które krajowa polityka pieniężna miała niewielki wpływ. Bilans tych czynników w momencie podejmowania decyzji przez Radę Polityki Pieniężnej pozostawał niepewny, w szczególności w zakresie, czy inflacja w horyzoncie dwóch lat nie przekroczy przedziału odchyień od celu inflacyjnego oraz czy i w jakiej skali nastąpi osłabienie dynamiki PKB w kolejnych latach. Ograniczając na wzrost krajowych cen wpływała umiarkowana dynamika cen w otoczeniu polskiej gospodarki, jak i silna konkurencja na rynku globalnym.

Rada Polityki Pieniężnej brała pod uwagę także inne czynniki. W szczególności Rada uznała, że stopy powinny zostać niezmienione, gdyż w horyzoncie dotychczasowych kolejnych kwartalnych prognoz Narodowego Banku Polskiego inflacja pozostawała zbliżona do celu inflacyjnego. Za stabilizacją stóp przemawiała konieczność uwzględnienia warunków monetarnych w najbliższym otoczeniu polskiej

gospodarki, w tym prawdopodobne utrzymanie nadal niskiego poziomu stóp procentowych w strefie euro, gdzie główna stopa procentowa banku centralnego była bliska zera, a stopa depozytowa utrzymywana była poniżej zera.

Ponadto przy niskiej inflacji, w umiarkowanym tempie rósł kredyt dla sektora niefinansowego, co mogło wynikać z niskiego popytu na finansowanie zewnętrzne ze strony podmiotów gospodarczych, jak i malejącej skłonności banków do zwiększania akcji kredytowej dla sektora prywatnego. Podwyższenie stóp mogłoby negatywnie wpływać na koszt kredytu i na dynamikę inwestycji przedsiębiorstw. W ocenie Rady, dynamika kredytu dla sektora niefinansowego nie tworzyła nadmiernej presji inflacyjnej, a oddziaływanie podwyżką stóp w kierunku jej ograniczenia mogło osłabić dynamikę aktywności gospodarczej. Przewidywano silne zwiększenie inwestycji publicznych w wyniku wyższej absorpcji funduszy unijnych. Natomiast obawy stwarzał niski wzrost inwestycji przedsiębiorstw prywatnych. W I kwartale 2018 r. ich poziom był wyższy w stosunku do poziomu z I kwartału 2017 r. o 1,9%, natomiast ich ożywienie nastąpiło od II kwartału 2018 r.

Pomimo że głównym motorem wzrostu gospodarczego w 2018 r. był wzrost popytu krajowego, w tym przede wszystkim konsumpcja prywatna, to nie przełożył się on na wzrost inflacji w polskiej gospodarce. Konsumpcję wspierała dobra sytuacja finansowa gospodarstw domowych, zwiększanie się dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, wynikające z utrzymującego się wzrostu zatrudnienia i wynagrodzeń, w tym podniesienia płacy minimalnej, oraz wypłat świadczeń w ramach programu *Rodzina 500 plus*.

Zgodnie z oczekiwaniami przedstawionymi w *Założeniach*, w 2018 r. w polskiej gospodarce nie wystąpiły istotne nierównowagi makroekonomiczne. W 2018 r. luka popytowa, która stanowi syntetyczną miarę presji popytowej w gospodarce, wyrażona jako procentowe odchylenie rzeczywistego poziomu PKB od poziomu potencjalnego³⁶⁴, była na dodatnim poziomie i wyniosła średnio 0,8%. O równowadze zewnętrznej świadczyło dodatnie saldo obrotów bieżących i kapitałowych sięgające 1,4% PKB oraz nadwyżka w obrotach towarowych i usługach, związana z relatywnie wysoką konkurencyjnością polskiej gospodarki. Nadwyżka w obrotach bieżących była czynnikiem stabilizującym wahania kursu walutowego. W tej sytuacji Najwyższa Izba Kontroli uznała argumenty Rady, że utrzymanie stóp na niezmiennym poziomie sprzyjało ograniczeniu ryzyka wystąpienia nierównowag w gospodarce.

Rada, decydując o wysokości stóp procentowych, analizowała również perspektywy inflacji, biorąc pod uwagę czynniki ryzyka wzrostu cen w przyszłości. Towarzyszący poprawie koniunktury wzrost zatrudnienia oddziałował w kierunku dalszego spadku bezrobocia. Jednak problemy przedsiębiorców z zatrudnieniem pracowników ze względu na obniżenie wieku emerytalnego i stabilizację skali imigracji zarobkowej³⁶⁵ utrzymywały presję płacową na wysokim poziomie, o czym świadczył najwyższy od 10 lat roczny wzrost nominalnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej, zanotowany w IV kwartale 2018 r. (7,7%)³⁶⁶. Oczekiwano utrzymania podwyższonego tempa wzrostu wynagrodzeń w 2019 r. na poziomie 6,8%.

³⁶⁴ Potencjalny PKB obrazuje oszacowany poziom PKB możliwy do wytworzenia przy optymalnym wykorzystaniu czynników produkcji, w warunkach pełnego zatrudnienia i przy zachowaniu stabilności cen.

³⁶⁵ Narodowy Bank Polski, „Raport o rynku pracy i sytuacji gospodarstw domowych – grudzień 2018 r.”

³⁶⁶ Według informacji „Szybki monitoring NBP. Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw, NBP styczeń 2019 r.” w IV kwartale 2018 r. 71% przedsiębiorstw sygnalizowało presję płacową i w największym stopniu dotyczyło to dużych przedsiębiorstw.

Z uwagi na presję kosztowo-płacową nastąpił wzrost oczekiwań inflacyjnych przedsiębiorców w IV kwartale 2018 r. (w perspektywie kolejnych 12 miesięcy) do 3,1%. Natomiast oczekiwania inflacyjne konsumentów z najwyższego poziomu 3,0% w sierpniu 2018 r. obniżyły się do 2,6% w grudniu 2018 r., tj. do poziomu zbliżonego do celu inflacyjnego. Oczekiwania inflacyjne analityków sektora finansowego, kształtujące się średnio w roku na poziomie 2,3%, pozostawały poniżej celu inflacyjnego. Wzrostowi presji inflacyjnej może sprzyjać najwyższe od 2009 r. wykorzystanie zdolności produkcyjnych w przedsiębiorstwach, które w końcu 2018 r. wynosiło około 84%.

Rada uznała jednak, że rynek pracy w 2018 r. nie generował na tyle silnej presji inflacyjnej, aby uzasadniało to podwyższenie stóp procentowych. Zdaniem Rady, podwyższona dynamika wynagrodzeń w całej gospodarce była nadal ograniczona przez niski wzrost płac w sektorze publicznym oraz wzrost aktywności zawodowej i dalszy napływ pracowników ze Wschodu. Pomimo że dynamika zatrudnienia i wynagrodzeń w gospodarce narodowej była wyższa niż w poprzednich latach, to wzrost jednostkowych kosztów pracy³⁶⁷ o 2,4%, gdy płace rosły szybciej niż wydajność, był wciąż umiarkowany. Czynnikiem, który może stymulować przyszłą inflację, mogą być podwyżki wynagrodzeń dla kolejnych grup zawodowych sektora publicznego, a także zmniejszenie skali napływu pracowników z zagranicy.

Narodowy Bank Polski wskazuje również na czynniki wpływające na osłabienie zależności inflacji od wahań koniunktury w Polsce. Należały do nich między innymi ekspansja globalnych sieci sprzedaży dyskontowych i wielopowierzchniowych, wysoki stopień konkurencyjności rynku detalicznego w Polsce oraz rosnący poziom zakupów on-line.

Rada wskazywała w II połowie 2018 r., że czynnikiem podwyższającym inflację może być silniejszy wzrost cen energii w związku z czterokrotnym wzrostem w 2018 r. cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla, wyższymi cenami tzw. kolorowych certyfikatów stanowiących mechanizm zwiększenia produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii oraz wprowadzeniem od 2019 r. opłaty emisyjnej. W listopadowej projekcji inflacji Narodowy Bank Polski przewidywał zwiększenie tempa wzrostu cen energii do 7,2% w 2019 r. Ryzyko krótkoterminowej perspektywy wzrostu cen tej grupy czynników produkcji obniżyło się, gdy 28 grudnia 2018 r. Sejm uchwalił ustawę obniżającą stawkę akcyzy i opłaty przejściowej mającą prowadzić do utrzymania cen energii elektrycznej dla odbiorców końcowych w 2019 r. na poziomie z połowy 2018 r. W projekcji inflacji z marca 2019 r. Narodowy Bank Polski ograniczył zakładany wzrost cen energii do 1,2% w 2019 r., przewidując podwyższony przyrost tych cen w 2020 r. (o 4,3%).

Projekcja Narodowego Banku Polskiego z listopada 2018 r. przewidywała wzrost inflacji o 3,2% w 2020 r. W tej sytuacji na posiedzeniu Rady Polityki Pieniężnej w listopadzie 2018 r. podniesiono argumenty za podwyższeniem stóp procentowych. Wskazywano na zwiększenie ryzyka utrzymywania się inflacji powyżej 2,5% w dłuższym okresie. Zgłoszony wniosek o podwyższenie stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego o 25 punktów bazowych nie został jednak przyjęty.

Na posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej wyrażano opinię, że utrzymanie stóp na niezmiennym poziomie w 2018 r. sprzyjało utrzymaniu polskiej gospodarki na ścieżce zrównoważonego wzrostu i pozwalało zachować równowagę makroekonomiczną. Zapowiadano prawdopodobną stabilizację stóp w najbliższych kwartałach, a Przewodniczący Rady na konferencjach prasowych po posiedzeniach Rady w całym 2018 r. podtrzymywał pogląd o pozostawieniu z dużym prawdopodobieństwem stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego bez zmian w 2019 r. i że jest to możliwe do 2020 r.

³⁶⁷ Jednostkowe koszty pracy (ULC) w gospodarce narodowej obliczane są w oparciu o dane o pracujących BAEL, dynamikę realnego PKB i wynagrodzenia nominalne w gospodarce narodowej.

Brano pod uwagę przewidywane utrzymanie się ścieżki prognozy inflacji bazowej poniżej celu inflacyjnego oraz ścieżki prognozy inflacji CPI do 2020 r. na poziomie do 2,9%. Według prognoz Narodowego Banku Polskiego, ograniczając na inflację w średnim okresie ma oddziaływać spowolnienie dynamiki wzrostu gospodarczego do poziomu 3,4% w 2020 r.³⁶⁸, w ślad za słabnącym tempem wzrostu gospodarczego w otoczeniu polskiej gospodarki. W tej sytuacji podniesienie stóp oddziaływałyby dodatkowo na osłabienie dynamiki aktywności gospodarczej.

Analicyści instytucji finansowych nie podzielali stanowiska Rady Polityki Pieniężnej o utrzymaniu stóp na niezmiennym poziomie w 2018 r. Zakładali inny scenariusz co do perspektyw wzrostu inflacji i oczekiwali zmiany retoryki Rady. Przewidywali przyspieszenie inflacji w drugiej połowie 2018 r. i jej przybieranie na sile w 2019 r.³⁶⁹ W tej sytuacji przewidywano pierwszą podwyżkę stóp w IV kwartale 2018 r. Do końca 2018 r. nie zrealizował się ten scenariusz. Inflacja ogółem, jak i inflacja bazowa utrzymała się poniżej celu inflacyjnego 2,5%, a prognozy z marca 2019 r. wskazywały, że inflacja ogółem do 2021 r. nie przekroczy poziomu 2,7%, przy obniżeniu tempa wzrostu PKB do 3,5%. Z tego względu w trakcie 2018 r. analitycy rynkowi sukcesywnie przesuwali prognozę pierwszej podwyżki stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego na I kwartał 2020 r. W ocenie analityków zbyt luźna polityka pieniężna może pogłębić spowolnienie, kiedy cykl gospodarczy się osłabi. Możliwości Rady Polityki Pieniężnej do wsparcia gospodarki w przypadku spowolnienia zostały ocenione jako niewielkie przy obecnym poziomie stóp procentowych. Zakładając nagłe osłabienie popytu, Rada Polityki Pieniężnej będzie miała niewielką przestrzeń do obniżania stóp procentowych i do stymulacji gospodarki bez zastosowania dodatkowych niekonwencjonalnych narzędzi.

Biorąc pod uwagę powyższe, Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że polityka pieniężna prowadzona przez Narodowy Bank Polski w warunkach niepewności co do rozwoju sytuacji makroekonomicznej była racjonalna, gdyż przewidywała zachowanie stabilności systemu finansowego, choć obciążona była ryzykiem niezahamowania wzrostu inflacji w przyszłości.

Poziom realnej podstawowej stopy procentowej Narodowego Banku Polskiego wyniósł -0,1% w 2018 r. i był wyższy niż poziom realnej stopy podstawowej w strefie euro (-2,1)³⁷⁰. Stabilizacja stóp Narodowego Banku Polskiego w 2018 r. spowodowała, że nominalne stopy procentowe depozytów ogółem dla gospodarstw domowych, jak i dla przedsiębiorstw niewiele się zmieniły w 2018 r. i wynosiły odpowiednio średniorocznie 1,6% i 1,2%. Jednak wraz z obniżeniem inflacji wzrósł w stosunku do roku ubiegłego realny średnioroczny poziom oprocentowania depozytów dla tych grup odpowiednio do 0,0% i do -0,4%. Przyrost depozytów gospodarstw domowych w 2018 r. wyniósł średniorocznie 15,5% i był znacznie wyższy niż rok wcześniej, gdy wyniósł 3,9%. Natomiast tempo przyrostu depozytów przedsiębiorstw wyniosło 6,7% i także było wyższe niż w roku poprzednim (2,4%). Tym zmianom sprzyjało wycofywanie w ciągu 2018 r. przez inwestorów środków z bardziej ryzykownych aktywów o wyższej stopie zwrotu i przenoszenie do depozytów, czego dowodem był spadek o 12,4 mld zł wartości środków netto funduszy inwestycyjnych z 316,2 mld zł w I kwartale 2018 r. do 303,8 mld zł na koniec III kwartału 2018 r.

³⁶⁸ Wskazuje na to spadek od września 2018 r. indeksu stanu koniunktury gospodarczej PMI, który przekroczył w listopadzie 2018 r. graniczny poziom 50 punktów do 47,6 punktów w grudniu, a także niższa dynamika wzrostu produkcji przemysłowej i budowlano-montażowej oraz sprzedaży detalicznej.

³⁶⁹ W scenariuszu danych i prognoz z początku 2018 r. wskazywano na możliwość wzrostu inflacji bazowej do 2,5% pod koniec 2018 r. i do 3% w 2019 r. oraz przekroczenia górnej granicy odchylenia od celu inflacyjnego (3,5%) w III kwartale 2019 r.

³⁷⁰ Przy stopie referencyjnej NBP 1,5% i średniorocznej inflacji 1,6% oraz przy podstawowej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego -0,40% i średniorocznej inflacji 1,7%.

Przy niezmienionych stopach procentowych Narodowego Banku Polskiego średnie oprocentowanie kredytów pozostawało w 2018 r. na poziomie roku ubiegłego. W szczególności na koniec 2018 r. średnia stopa oprocentowania kredytów dla gospodarstw domowych wyniosła 6,3%, w tym kredytów mieszkaniowych 4,4%, a kredytów dla przedsiębiorstw 3,6%. W tej sytuacji w 2018 r. najbardziej wzrosły złotowe kredyty mieszkaniowe o 11,8%, biorąc pod uwagę, że przy niskim oprocentowaniu depozytów bankowych, rentowność inwestycji mieszkaniowych na rynku nieruchomości, według badań Narodowego Banku Polskiego³⁷¹, nadal była wysoka. Zdaniem Rady Polityki Pieniężnej sytuacja, w której wzrost średniorocznej dynamiki kredytu dla sektora niefinansowego (5,9%) był zbliżony do wzrostu dynamiki nominalnego PKB (6,4%), nie stwarzała ryzyka nierównowag w gospodarce.

Prowadzenie polityki pieniężnej przez Narodowy Bank Polski zapewniło kształtowanie się w 2018 r. rynkowej stopy procentowej (stawki WIBOR 3M³⁷²) średniorocznie o 21 punkty bazowe³⁷³ powyżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego, tj. zgodnie z oczekiwaniami Rady. Stabilizowanie stóp procentowych było wzmacniane wypowiedziami członków Rady, jakie miały miejsce na przestrzeni roku, zapowiadającymi chęć utrzymywania przez Radę stóp procentowych na niezmienionym poziomie przez dłuższy czas.

Decyzje Rady Polityki Pieniężnej o pozostawieniu stóp procentowych bez zmian stanowiła wsparcie polityki gospodarczej rządu. Utrzymanie niskich i stabilnych stóp procentowych oraz zapowiedź ich utrzymania w kolejnych kwartałach, oddziaływało na obniżenie oczekiwań, co do poziomu stóp procentowych w kolejnych kwartałach i w tych warunkach w 2018 r. obniżyły się rentowności obligacji skarbowych dla wszystkich okresów zapadalności. Według szacunków Narodowego Banku Polskiego średnie oprocentowanie zadłużenia publicznego było o 0,07 punktu procentowego niższe niż w 2017 r., co przełożyło się na roczne oszczędności w kosztach obsługi długu publicznego wynoszące 0,6 mld zł. Natomiast według informacji przekazanych przez Ministerstwo Finansów ukształtowanie się stóp procentowych i rentowności skarbowych papierów wartościowych na poziomie niższym od założonego w ustawie budżetowej na 2018 r. przyczyniło się do spadku kosztów obsługi długu, opartych na obligacjach o zmiennym oprocentowaniu o 0,3 mld zł, natomiast opartych na stałym oprocentowaniu w całym okresie zapadalności o 1,7 mld zł. Polityka pieniężna wspierała zatem politykę gospodarczą rządu.

Przewidywalna polityka pieniężna ograniczyła wahania kursu złotego, jak i niepewność dotyczącą wielkości zadłużenia w walutach obcych Skarbu Państwa i kosztów jego obsługi, ułatwiając planowanie i prowadzenie polityki fiskalnej oraz zarządzanie długiem publicznym.

Operacje otwartego rynku

W *Założeniach* Rada Polityki Pieniężnej przyjęła, że bank centralny będzie przeprowadzał operacje otwartego rynku w skali umożliwiającej kształtowanie rynkowej krótkoterminowej stawki POLONIA na poziomie zbliżonym do stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Stawka POLONIA stanowi rzeczywiste średnie oprocentowanie krótkoterminowych niezabezpieczonych lokat między-

³⁷¹ Według „Informacji o cenach mieszkań i sytuacji na rynku mieszkaniowym i komercyjnym w IV kwartale 2018 r. (NBP, Marzec 2019 r.)” podaż mieszkań była elastyczna względem wzrostu cen, co ograniczało ryzyko nadmiernych napięć cenowych na rynku nieruchomości.

³⁷² WIBOR 3M (ang. *Warsaw Interbank Offered Rate*) jest średnią rynkową stawką oprocentowania, po jakiej banki skłonne są udzielić trzymiesięcznych (3M) pożyczek innym bankom.

³⁷³ Punkt bazowy stanowi 1/100 punktu procentowego.

bankowych na termin jednodniowy (overnight). Wyliczana jest jako średnia ważona stawka operacji przeprowadzonych na rynku pieniężnym przez wybrane banki.

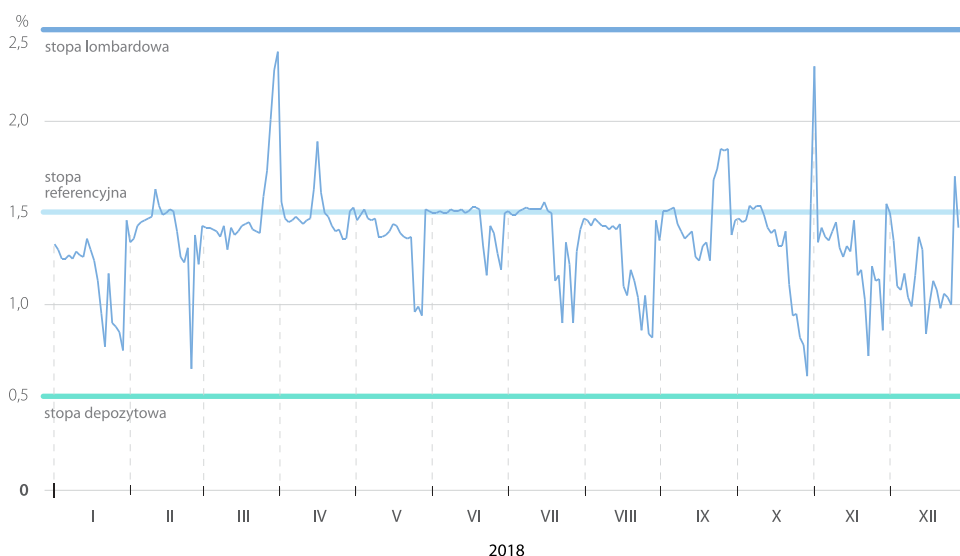
W 2018 r. średnia wartość odchylenia indeksu POLONIA od poziomu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego wyniosła w ujęciu bezwzględny 21 punktów bazowych i była wyższa niż w 2017 r. o 9 punktów bazowych.

Odchylenia stawki POLONIA poniżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego w 2018 r. miały miejsce głównie pod koniec okresów utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Największe z nich wystąpiły w dniach 29 października 2018 r. (odchylenie o -89 punktów bazowych), 23 lutego (odchylenie o -85 punktów bazowych) oraz 22 listopada (odchylenie o -78 punktów bazowych). W tych dniach w sektorze bankowym utrzymywała się nadwyżka środków, co było wynikiem niewystarczającego popytu na przetargach bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego. Związane to było z przewidywaniem przez uczestników rynku znacznych przepływów środków pomiędzy sektorem publicznym a bankowym, a także ze skłonnością do ostrożnego zarządzania własnymi pozycjami płynnościowymi w perspektywie zbliżającego się końca okresu utrzymywania rezerwy obowiązkowej.

W 2018 r. największe odchylenie stawki POLONIA powyżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego wystąpiło 29 marca 2018 r. i wyniosło 88 punktów bazowych. Wśród czynników, które wpłynęły na odchylenie stawki POLONIA w tym dniu była niechęć banków dysponujących nadwyżkami środków do ich pożyczania w związku z dążeniem do wczesnego wywiązywania się z wymogu utrzymania rezerwy obowiązkowej. Takie zachowanie mogło wynikać z przesłanek o charakterze ostrożnościowym lub z dążenia do ograniczenia poziomu aktywów ulokowanych w banku centralnym w dniu wyznaczania podstawy podatku od niektórych instytucji finansowych, tj. 31 marca 2018 r.

Stawki WIBOR na dłuższe terminy wahały się w 2018 r. w bardzo wąskim zakresie od 1,64% do 1,65% w przypadku WIBOR 1M oraz od 1,70% do 1,72% w przypadku WIBOR 3M. Kształtowanie się stawek WIBOR na dłuższe terminy wskazywało, że bazowym scenariuszem przyjmowanym przez rynki finansowe w 2018 r. było utrzymanie przez Radę Polityki Pieniężnej stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego na niezmiennym poziomie.

Infografika 58. Kształtowanie się stawki POLONIA na tle stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego w 2018 r.



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Narodowym Banku Polskim.

W celu stabilizacji stawki POLONIA, zgodnie z *Założeniami*, Narodowy Bank Polski stosował w 2018 r. operacje otwartego rynku. Poprzez sprzedaż bonów pieniężnych, bank centralny przyjmował nadwyżki płynności sektora bankowego, ograniczając wysokość pozostających w dyspozycji banków środków ponad rezerwę obowiązkową. Średnia wartość nominalna bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego w portfelach banków, liczona w okresach utrzymywania rezerwy obowiązkowej w 2018 r., wyniosła 88.796 mln zł (w ramach operacji podstawowych średni poziom wyniósł 87.137 mln zł, zaś w ramach operacji dostrajających – 1.659 mln zł). Średni poziom emisji bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego w 2018 r. był wyższy w stosunku do poziomu z 2017 r. o 16.010 mln zł, tj. 22%.

Zasadniczymi czynnikami wpływającymi na zwiększenie płynności w ujęciu średniorocznym w 2018 r. były przede wszystkim: skup netto walut obcych przez Narodowy Bank Polski (wzrost płynności średniorocznie o 26.097 mln zł) oraz rozliczenie wykorzystania przez Ministra Finansów wypłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego dokonanej w 2017 r. (średnioroczny wzrost płynności o 3.904 mln zł). Na zmniejszenie płynności w 2018 r. w ujęciu średniorocznym oddziaływał przede wszystkim wzrost pieniądza gotówkowego w obiegu (16.188 mln zł), wzrost depozytów jednostek sektora finansów publicznych (453 mln zł) oraz wzrost rezerwy obowiązkowej banków (276 mln zł).

Koszty, które Narodowy Bank Polski poniósł z tytułu prowadzenia operacji otwartego rynku w 2018 r. wyniosły 1.350,8 mln zł i były wyższe o 22% (243,1 mln zł) od poniesionych w 2017 r. Wzrost kosztów prowadzenia operacji otwartego rynku w 2018 r. wynikał z wyższego poziomu płynności sektora bankowego, przy rentowności bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego niezmienionej od marca 2015 r.

W 2018 r. Narodowy Bank Polski skutecznie oddziaływał na warunki płynnościowe na rynku międzybankowym, stosując operacje otwartego rynku ustalone w *Założeniach*. W wyniku tych działań stawka POLONIA kształtowała się na poziomie zbliżonym do stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego.

Rezerwa obowiązkowa

Zgodnie z *Założeniami*, system rezerwy obowiązkowej przyczyniał się do stabilizacji krótkoterminowych rynkowych stóp procentowych w okresach utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Dysponowanie przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe środkami zgromadzonymi na rachunkach w Narodowym Banku Polskim sprawiało, iż każdego dnia operacyjnego fundusze te mogły zostać przez te podmioty wykorzystane do wzajemnych rozliczeń. Jednocześnie uśredniony charakter systemu rezerwy stwarzał tym podmiotom swobodę decydowania o wysokości środków gromadzonych na rachunku bieżącym w banku centralnym w poszczególnych dniach w trakcie okresu utrzymywania rezerwy obowiązkowej. W 2018 r. stopa rezerwy obowiązkowej utrzymywanej przez banki oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w banku centralnym wynosiła 3,5% środków zgromadzonych w tych podmiotach z wyłączeniem środków uzyskanych na podstawie umów sprzedaży papierów wartościowych z przyrzeczeniem odkupu oraz od 1 marca 2018 r. z wyłączeniem środków pozyskanych co najmniej na 2 lata.

Średnioroczny poziom rezerwy wymaganej w 2018 r. wyniósł 41.978 mln zł i wzrósł o 0,7% (281 mln zł) w porównaniu do 2017 r.

Od 1 stycznia 2018 r. zaczęła obowiązywać uchwała Rady Polityki Pieniężnej nr 7/2017 z dnia 5 grudnia 2017 r.³⁷⁴, obniżająca oprocentowanie środków rezerwy do 0,5%. W 2017 r. środki rezerwy obowiązkowej oprocentowane były na poziomie 0,9 stopy referencyjnej tj. 1,35%.

Łączna kwota zapłaconych przez Narodowy Bank Polski odsetek z tytułu oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej utrzymywanych przez banki i kasy w 2018 r. była niższa o 353,4 mln zł (62,9%) w porównaniu z 2017 r. i wyniosła 208,6 mln zł, przede wszystkim w wyniku podjęcia wymienionej wyżej uchwały. Skala obniżenia kosztów Narodowego Banku Polskiego z tytułu oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej była na poziomie przewidywanym w uzasadnieniu do tej uchwały.

Zarząd Narodowego Banku Polskiego w 2018 r. pięciokrotnie podejmował uchwały o zwolnieniu z obowiązku utrzymywania całości lub części rezerwy obowiązkowej. Uchwały te podejmowane były na wnioski trzech banków komercyjnych oraz jednego banku spółdzielczego. Banki wnioskujące o zwolnienie z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej były w okresie realizacji postępowań naprawczych lub planów naprawy. Banki we wnioskach wskazywały, że zwolnienie z obowiązku utrzymywania części lub całości rezerwy obowiązkowej wpłynęłoby w pozytywny sposób na ich sytuację płynnościową oraz wynik finansowy. Zarząd Narodowego Banku Polskiego podejmował w 2018 r. uchwały o zwolnieniu z obowiązku utrzymywania całości lub części rezerwy obowiązkowej w dniach 30 stycznia, 21 czerwca, 27 września, 19 listopada oraz 20 grudnia.

Rada Polityki Pieniężnej uchwałą nr 6/2017 z dnia 8 listopada 2017 r.³⁷⁵ ustaliła od dnia 1 marca 2018 r. zerową stopę rezerwy obowiązkowej od środków pozyskanych co najmniej na dwa lata. Jednym z celów podjęcia tej uchwały było wspieranie długoterminowego oszczędzania poprzez oferowanie przez banki i kasy bardziej atrakcyjnego oprocentowania dla depozytów na takie okresy. Tymczasem oprocentowanie depozytów z terminem zapadalności powyżej dwóch lat od lutego 2018 r. spadło w przypadku depozytów gospodarstw domowych o 0,1 punktu procentowego, natomiast w przypadku depozytów przedsiębiorstw niefinansowych o 0,2 punktu procentowego. Dane te wskazują, że pożądany efekt tej uchwały w postaci wzrostu oprocentowania depozytów dotychczas nie wystąpił. Narodowy Bank Polski wskazał, że jest to jeszcze zbyt krótki okres do oceny skuteczności wprowadzonej zmiany.

Pomimo spadku oprocentowania między marcem a grudniem 2018 r. nastąpił wzrost kwoty depozytów powyżej dwóch lat o około 0,6%, tj. o 311 mln zł. Depozyty do dwóch lat łącznie w tym czasie zwiększyły się o 8,9%, tj. o 100,5 mld zł³⁷⁶.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Narodowego Banku Polskiego w zakresie weryfikacji prawidłowości naliczenia i utrzymywania rezerwy obowiązkowej, a także zwalniania banków z rezerwy obowiązkowej w 2018 r.

³⁷⁴ Uchwała nr 7/2017 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie stóp rezerwy obowiązkowej banków, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej oraz wysokości oprocentowania rezerwy obowiązkowej (Dz. Urz. NBP z 2017 r., poz. 24).

³⁷⁵ Uchwała nr 6/2017 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 8 listopada 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie stóp rezerwy obowiązkowej banków, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej oraz wysokości oprocentowania rezerwy obowiązkowej (Dz. Urz. NBP z 2017 r., poz. 22).

³⁷⁶ Łącznie z depozytami bieżącymi.

Operacje depozytowo-kredytowe

Zgodnie z *Załoženiami*, stosowane przez Narodowy Bank Polski operacje depozytowo-kredytowe pozwoliły na ograniczenie wahań stawki POLONIA w 2018 r. Umożliwiały one krótkoterminowe uzupełnienie płynności sektora bankowego bądź ulokowanie przez banki w Narodowym Banku Polskim nadwyżek wolnych środków na okresy jednodniowe.

W 2018 r. Narodowy Bank Polski udzielił dziewięciu kredytów lombardowych o łącznej wartości 57,4 mln zł. Kwota kredytów lombardowych udzielonych w 2018 r. była większa o 44,8 mln zł w porównaniu do 2017 r., gdy wynosiła 12,6 mln zł³⁷⁷. Kredyty lombardowe były udzielone pod zastaw bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego oraz obligacji skarbowych. Wszystkie zostały spłacone w terminie. Oprocentowanie kredytu lombardowego w 2018 r. wynosiło 2,5%. Wysokość odsetek od udzielonych kredytów lombardowych wyniosła 3,9 tys. zł. Odsetki od udzielonych kredytów zostały naliczone przez Narodowy Bank Polski w prawidłowej wysokości, zgodnie z uchwałą Nr 9/2015 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu refinansowania banków kredytem lombardowym oraz kredytem w ciągu dnia operacyjnego przez Narodowy Bank Polski”³⁷⁸.

W przypadku niedoboru płynności w ciągu dnia operacyjnego bank centralny, zgodnie z *Załoženiami*, udzielał nieoprocentowanego kredytu technicznego. Jego zabezpieczeniem były głównie skarbowe papiery wartościowe i bony pieniężne Narodowego Banku Polskiego. Średnie dzienne wykorzystanie kredytu technicznego ogółem w 2018 r. wyniosło 48.235,5 mln zł i zwiększyło się o 2.241,5 mln zł, tj. 4,9%, w stosunku do 2017 r.

W 2018 r. Narodowy Bank Polski udzielał również kredytu w euro spłacanego w ciągu dnia operacyjnego, którego zabezpieczeniem były obligacje skarbowe zaakceptowane przez Europejski Bank Centralny. Średnie dzienne wykorzystanie tego kredytu w 2018 r. wzrosło o 76,0% w stosunku do roku poprzedniego i wyniosło 87,5 mln euro. Wzrost średniego wykorzystania przez banki kredytu w ciągu dnia w euro wynikał między innymi ze wzrostu liczby banków wykorzystujących ten kredyt, a także z faktu, że kredyt zaciągany był przez banki posiadające dostęp do wyższych limitów wykorzystania tego kredytu.

Wszystkie kredyty udzielone w 2018 r. w ciągu dnia operacyjnego w złotych i w euro zostały spłacone w terminie.

W 2018 r. Narodowy Bank Polski udzielił również trzech kredytów refinansowych na przywrócenie płynności płatniczej na wnioski dwóch banków. Zabezpieczeniem tych kredytów były pakiety wierzytelności. Było to zgodne z zapisami obowiązującego w Narodowym Banku Polskim *Planu Awaryjnego* ustalonego przez Zarząd Narodowego Banku Polskiego. Jeden z udzielonych przez Zarząd Narodowego Banku Polskiego kredytów refinansowych został spłacony w terminie określonym w umowie kredytowej, natomiast dwa pozostałe spłacone zostały przed terminami zawartymi w umowach. Ostatni kredyt został spłacony do dnia 19 lutego 2019 r.

Nadwyżki środków banki lokowały w Narodowym Banku Polskim w formie depozytów na koniec dnia. Średni poziom depozytów złożonych przez banki w 2018 r. wyniósł 1.370,4 mln zł i był wyższy niż w roku poprzednim o 61%. Łączne koszty Narodowego Banku Polskiego z tytułu depozytów na koniec dnia w 2018 r. wyniosły 7,1 mln zł.

³⁷⁷ Dotyczy kwot w dniu zaciągnięcia kredytu lombardowego.

³⁷⁸ Dz. Urz. NBP z 2017 r. poz. 19.

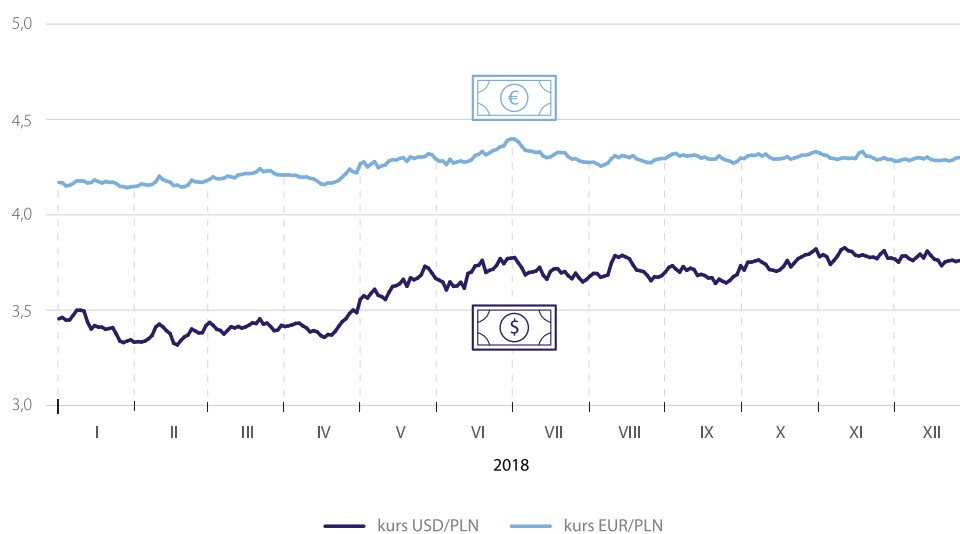
Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie stabilizowanie sytuacji płynnościowej banków przez Narodowy Bank Polski za pomocą operacji depozytowo-kredytowych. Podejmując te działania, Narodowy Bank Polski skutecznie wpływał na ograniczenie skali wahań krótkoterminowych stawek rynkowych depozytów międzybankowych w 2018 r. i zapewnienie stabilności banków.

Polityka kursowa

Zgodnie z *Załoženiami*, Narodowy Bank Polski kontynuował w 2018 r. politykę płynnego kursu walutowego. W ciągu 2018 r. złoty osłabił się wobec euro o 2,1% oraz wobec dolara amerykańskiego o 6,2%. Dla porównania, w 2017 r. złoty umocnił się wobec euro o 5,3%, natomiast względem dolara amerykańskiego o 15,6%³⁷⁹.

Wśród czynników globalnych, na osłabienie kursu złotego w 2018 r. wpływ miały między innymi obawy inwestorów o trwałość ożywienia gospodarczego na świecie, zwiększane utrzymującą się niepewnością co do przełożenia się napięć w relacjach handlowych pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Chinami na globalną aktywność gospodarczą. Ponadto, czynnikiem globalnym, który negatywnie oddziaływał na kurs złotego w 2018 r. był stopniowy wzrost stóp procentowych w Stanach Zjednoczonych i jednocześnie kosztów finansowania w walucie amerykańskiej, co powodowało jej umocnienie. W związku ze zmniejszeniem zaangażowania inwestorów zagranicznych na krajowym rynku skarbowych papierów wartościowych, odpływ kapitału zagranicznego w I połowie 2018 r. wyniósł około 13 mld zł. Wpływ tego czynnika osłabił w II połowie 2018 r., kiedy to spadły oczekiwania na dalsze zaostrzenie polityki pieniężnej przez Bank Rezerwy Federalnej w warunkach spadku cen ropy naftowej oraz pogarszających się perspektyw gospodarczych. Kolejnym czynnikiem osłabiającym polską walutę w I połowie 2018 r. było ryzyko polityczne w strefie euro związane z wyborami parlamentarnymi we Włoszech w marcu 2018 r., w tym z późniejszymi obawami o wzrost ekspansywności polityki fiskalnej, stanowiącej czynnik ryzyka dla oceny wiarygodności kredytowej kraju. W 2018 r. utrzymywała się również niepewność co do ostatecznego kształtu porozumienia w sprawie opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię po 29 marca 2019 r.

Infografika 59. Kształtowanie się kursu złotego w stosunku do euro i dolara amerykańskiego w 2018 r.



Źródło: dane Narodowego Banku Polskiego.

³⁷⁹ W ujęciu grudzień do grudnia poprzedniego roku. Kursy miesięczne średnioważone Narodowego Banku Polskiego.

W II połowie 2018 r. kurs euro wykazywał tendencję utrzymywania się wokół poziomu 4,30 zł, przy odchyleniu nieprzekraczającym +/-1%. Stabilizująco na polską walutę mogły oddziaływać korzystne dane dotyczące krajowej koniunktury gospodarczej, przy braku nierównowag makroekonomicznych, zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych, w tym dobra sytuacja sektora finansów publicznych. Czynnikiem sprzyjającym stabilizacji złotego było również utrzymywanie stabilnych stóp procentowych.

W 2018 r. Narodowy Bank Polski nie dokonywał interwencji walutowych, gdyż czynniki wpływające na wahania kursu złotego miały charakter przejściowy i nie stanowiły zagrożenia dla stabilności makroekonomicznej i finansowej Polski.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie realizację przez Narodowy Bank Polski zadań z zakresu polityki kursowej w 2018 r.

Aneks nr 1

Zestawienie informacji o wynikach kontroli u dysponentów części budżetowych

1. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 01 - Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.*
2. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 02 - Kancelaria Sejmu.*
3. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 03 - Kancelaria Senatu.*
4. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 04 - Sąd Najwyższy.*
5. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 05 - Naczelny Sąd Administracyjny.*
6. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 06 - Trybunał Konstytucyjny.*
7. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 08 - Rzecznik Praw Obywatelskich.*
8. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 09 - Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.*
9. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 10 - Urząd Ochrony Danych Osobowych.*
10. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 11 - Krajowe Biuro Wyborcze.*
11. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 12 - Państwowa Inspekcja Pracy.*
12. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 13 - Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.*
13. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 14 - Rzecznik Praw Dziecka.*
14. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu sądów powszechnych w 2018 r.*
15. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 16 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.*
16. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 17 - Administracja publiczna oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego.*
17. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 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 *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji.*
19. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 20 - Gospodarka.*

20. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 21 - Gospodarka morską.*
21. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 22 - Gospodarka wodna.*
22. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.*
23. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 24 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz planu finansowego Funduszu Promocji Kultury.*
24. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w częściach 25 - Kultura fizyczna, 40 - Turystyka oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów.*
25. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 26 - Łączność.*
26. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 27 - Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.*
27. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w częściach: 28 - Nauka, 38 - Szkolnictwo wyższe, 67 - Polska Akademia Nauk oraz wykonanie planu finansowego Polskiej Akademii Nauk.*
28. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 29 - Obrona narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego.*
29. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 29 - Obrona narodowa przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna).*
30. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 29 - Obrona narodowa przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna).*
31. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 30 - Oświata i wychowanie.*
32. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w częściach: 31 - Praca, 44 - Zabezpieczenie społeczne, 63 - Rodzina oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.*
33. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w częściach 32 - Rolnictwo, 33 - Rozwój wsi oraz 35 - Rynki rolne.*
34. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 34 - Rozwój regionalny.*
35. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 37 - Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźliennych Zakładów Pracy.*
36. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 39 - Transport.*
37. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 41 – Środowisko.*
38. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 42 - Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej oraz Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej.*
39. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 43 - Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.*

40. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 45 - Sprawy zagraniczne.*
41. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 46 - Zdrowie oraz wykonanie w 2018 r. planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych.*
42. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 47 – Energia i części 48 – Gospodarka złożami kopalin.*
43. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 49 - Urząd Zamówień Publicznych.*
44. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 50 - Urząd Regulacji Energetyki.*
45. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 52 - Krajowa Rada Sądownictwa.*
46. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 53 - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.*
47. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 54 - Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.*
48. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 56 - Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna).*
49. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 57 - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (niejawna).*
50. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 58 - Główny Urząd Statystyczny.*
51. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 59 - Agencja Wywiadu (niejawna).*
52. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 60 - Wyższy Urząd Górniczy.*
53. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 61 - Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej.*
54. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 62 – Rybołówstwo.*
55. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 64 - Główny Urząd Miar.*
56. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 65 - Polski Komitet Normalizacyjny.*
57. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 66 - Rzecznik Praw Pacjenta.*
58. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 68 - Państwowa Agencja Atomistyki.*
59. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 69 – Żegluga śródlądowa.*
60. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 70 - Komisja Nadzoru Finansowego.*
61. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 71 - Urząd Transportu Kolejowego.*

62. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 72 - Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji.*
63. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 73 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej i planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - państwowej osoby prawnej.*
64. Informacja o wynikach kontroli *wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 74 - Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.*
65. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 75 - Rządowe Centrum Legislacji.*
66. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 76 - Urząd Komunikacji Elektronicznej.*
67. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 79 - Obsługa długu Skarbu Państwa.*
68. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 80 - Regionalne Izby Obrachunkowe.*
69. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.*
70. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 84 - Środki własne Unii Europejskiej.*
71. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/02 - województwo dolnośląskie.*
72. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/04 - województwo kujawsko-pomorskie.*
73. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/06 - województwo lubelskie.*
74. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/08 - województwo lubuskie.*
75. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/10 - województwo łódzkie.*
76. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/12 - województwo małopolskie.*
77. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/14 - województwo mazowieckie.*
78. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/16 - województwo opolskie.*
79. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/18 - województwo podkarpackie.*
80. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/20 - województwo podlaskie.*
81. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/22 - województwo pomorskie.*

82. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/24 - województwo śląskie.*
83. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/26 - województwo świętokrzyskie.*
84. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/28 - województwo warmińsko-mazurskie.*
85. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/30 - województwo wielkopolskie.*
86. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/32 - województwo zachodniopomorskie.*
87. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetów samorządowych kolegiów odwoławczych w 2018 r.*
88. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 88 - Powszechna jednostka organizacyjna prokuratury.*
89. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2018 r. planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz realizacji zadań finansowanych z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej.*
90. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2018 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz wykorzystania środków z budżetu Unii Europejskiej.*
91. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2018 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.*
92. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2018 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.*
93. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2018 r. planu finansowego Rzecznika Finansowego.*
94. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2018 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej oraz realizacji programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.*
95. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2018 r. planu finansowego Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego.*
96. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2018 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.*
97. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2018 r. planu finansowego Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji.*

Aneks nr 2

Zestawienie kontrolowanych części budżetu państwa, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych wraz z ocenami

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki	2017	2018		
	w tys. zł					
01 - Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	559	190.384	P	P	1	Departament Budżetu i Finansów
02 - Kancelaria Sejmu	6.512	521.153	P	P	2	Departament Budżetu i Finansów
03 - Kancelaria Senatu	242	197.985	P	P	3	Departament Budżetu i Finansów
04 - Sąd Najwyższy	1.049	108.057	P	P	4	Delegatura NIK w Łodzi
05 - Naczelny Sąd Administracyjny	51.104	448.183	P	P	5	Departament Administracji Publicznej
06 - Trybunał Konstytucyjny	22	33.723	P	O	6	Departament Administracji Publicznej
08 - Rzecznik Praw Obywatelskich	82	38.563	P	P	7	Departament Budżetu i Finansów
09 - Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	38.608	39.390	P	P	8	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
10 - Urząd Ochrony Danych Osobowych	122	25.681	P	P	9	Delegatura NIK w Poznaniu
11 - Krajowe Biuro Wyborcze	93	394.760	P	P	10	Departament Budżetu i Finansów
12 - Państwowa Inspekcja Pracy	2.274	318.518	P	P	11	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
13 - Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	2.466	345.372	P	P	12	Delegatura NIK w Bydgoszczy
14 - Rzecznik Praw Dziecka	3	11.469	P	O	13	Delegatura NIK w Lublinie
15 - Sądy powszechne	2.410.569	7.439.661	O	P	14	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
16 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	1.480.496	342.517	O	P	15	Departament Administracji Publicznej

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki	2017	2018		
	w tys. zł					
17 - Administracja publiczna	150	37.671	P	P	16	Departament Administracji Publicznej
18 - Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	69.886	2.356.517	P	P	17	Departament Infrastruktury
19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	635.790	9.178.623	O	O	18	Departament Budżetu i Finansów
20 - Gospodarka	118.435	500.606	P	O	19	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
21 - Gospodarka morską	15.739	759.324	O	O	20	Departament Infrastruktury
22 - Gospodarka wodna	4.271	1.195.446	O	O	21	Departament Środowiska
23 - Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej	32	20.291	P	P	22	Departament Administracji Publicznej
24 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	6.613	3.687.700	O	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
25 - Kultura fizyczna	899	289.562	P	P	24	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
26 - Łączność	8	6.434	P	P	25	Departament Infrastruktury
27 - Informatyzacja	8.416	238.469	O	O	26	Departament Administracji Publicznej
28 - Nauka	97.303	6.699.346	P	P	27	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
29 - Obrona narodowa	164.486	41.852.645	O	O	28	Departament Obrony Narodowej
30 - Oświata i wychowanie	7.026	500.252	P	P	31	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
31 - Praca	41.374	380.938	P	P	32	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
32 - Rolnictwo	48.504	1.208.004	P	P	33	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki	2017	2018		
	w tys. zł					
33 - Rozwój wsi	1.019.520	6.615.207	P	P	33	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
34 - Rozwój regionalny	105.679	1.868.314	O	P	34	Departament Administracji Publicznej
35 - Rynki rolne	526	40.477	P	P	33	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
37 - Sprawiedliwość	69.168	5.073.162	O	O	35	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
38 - Szkolnictwo wyższe	4.647	12.915.807	P	P	27	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
39 - Transport	235.025	14.125.888	P	P	36	Departament Infrastruktury
40 - Turystyka	42	60.722	P	P	24	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
41 - Środowisko	5.658.830	521.446	O	O	37	Departament Środowiska
42 - Sprawy wewnętrzne	135.691	21.912.145	P	P	38	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
43 - Wyznanie religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	57	199.047	P	P	39	Departament Administracji Publicznej
44 - Zabezpieczenie społeczne	1.350	913.581	P	P	32	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
45 - Sprawy zagraniczne	202.552	2.059.490	O	O	40	Departament Administracji Publicznej
46 - Zdrowie	211.687	9.216.122	O	O	41	Departament Zdrowia
47 - Energia	294.613	316.216	P	P	42	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
48 - Gospodarka złożami kopalnin	28.229	1.559.077	P	P	42	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
49 - Urząd Zamówień Publicznych	21.689	32.796	P	P	43	Departament Administracji Publicznej

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki	2017	2018		
	w tys. zł					
50 - Urząd Regulacji Energetyki	115.229	48.309	P	P	44	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
52 - Krajowa Rada Sądownictwa	49	12.832	O	O	45	Delegatura NIK w Katowicach
53 - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	176.361	74.007	P	P	46	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
54 - Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	15	82.620	P	P	47	Delegatura NIK w Krakowie
56 - Centralne Biuro Antykorupcyjne	712	208.110	P	P	48	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
57 - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	11.407	727.404	P	P	49	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
58 - Główny Urząd Statystyczny	2.542	425.391	P	P	50	Departament Administracji Publicznej
59 - Agencja Wywiadu	344	195.425	P	P	51	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
60 - Wyższy Urząd Górniczy	613	60.457	P	P	52	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
61 - Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	74.251	57.921	P	P	53	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
62 - Rybołówstwo	5.348	163.379	O	P	54	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
63 - Rodzina	11	16.921	P	P	32	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
64 - Główny Urząd Miar	69.668	164.480	P	P	55	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
65 - Polski Komitet Normalizacyjny	10.636	32.454	P	P	56	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki	2017	2018		
	w tys. zł					
66 - Rzecznik Praw Pacjenta	14	13.587	P	P	57	Departament Zdrowia
67 - Polska Akademia Nauk	25	81.925	P	P	27	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
68 - Państwowa Agencja Atomistyki	323	32.896	P	P	58	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
69 - Żegluga Śródlądowa	838	19.528	O	P	59	Departament Infrastruktury
70 - Komisja Nadzoru Finansowego	287.260	213.791	P	O	60	Departament Budżetu i Finansów
71 - Urząd Transportu Kolejowego	5.167	36.823	P	P	61	Departament Infrastruktury
72 - Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	2.628	17.466.474	P	P	62	Delegatura NIK w Gdańsku
73 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych	334.959	48.621.637	P	P	63	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
74 - Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa	9.659	48.429	P	P	64	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa Prywatyzacji
75 - Rządowe Centrum Legislacji	633	27.300	P	P	65	Departament Administracji Publicznej
76 - Urząd Komunikacji Elektronicznej	762.363	109.964	P	P	66	Departament Infrastruktury
77 - Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa	358.736.099	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
79 - Obsługa długu Skarbu Państwa	1.096.044	29.486.290	P	P	67	Departament Budżetu i Finansów
80 - Regionalne izby obrachunkowe	3.167	124.079	P	P	68	Departament Administracji Publicznej
81 - Rezerwa ogólna	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	2.355.211	56.429.727	P	O	69	Departament Administracji Publicznej
83 - Rezerwy celowe	-	-	P	O	-	Departament Budżetu i Finansów

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki	2017	2018		
	w tys. zł					
84 - Środki własne Unii Europejskiej	-	18.660.770	P	P	70	Departament Administracji Publicznej
85/02 - województwo dolnośląskie	208.904	3.896.985	P	P	71	Delegatura NIK we Wrocławiu
85/04 - województwo kujawsko-pomorskie	129.632	3.456.622	P	P	72	Delegatura NIK w Bydgoszczy
85/06 - województwo lubelskie	102.956	3.643.780	O	P	73	Delegatura NIK w Lublinie
85/08 - województwo lubuskie	62.933	1.714.165	P	P	74	Delegatura NIK w Zielonej Górze
85/10 - województwo łódzkie	170.461	3.586.703	P	P	75	Delegatura NIK w Łodzi
85/12 - województwo małopolskie	223.151	5.116.564	P	P	76	Delegatura NIK w Krakowie
85/14 - województwo mazowieckie	566.053	7.704.660	P	P	77	Delegatura NIK w Warszawie
85/16 - województwo opolskie	49.060	1.404.085	P	P	78	Delegatura NIK w Opolu
85/18 - województwo podkarpackie	86.855	3.742.084	P	P	79	Delegatura NIK w Rzeszowie
85/20 - województwo podlaskie	72.589	2.089.164	P	P	80	Delegatura NIK w Białymstoku
85/22 - województwo pomorskie	182.749	3.827.406	P	P	81	Delegatura NIK w Gdańsku
85/24 - województwo śląskie	325.266	5.643.449	P	O	82	Delegatura NIK w Katowicach
85/26 - województwo świętokrzyskie	68.524	2.159.159	P	P	83	Delegatura NIK w Kielcach
85/28 - województwo warmińsko-mazurskie	90.754	2.704.152	P	P	84	Delegatura NIK w Olsztynie
85/30 - województwo wielkopolskie	136.823	2.609.886	P	O	85	Delegatura NIK w Poznaniu
85/32 - województwo zachodniopomorskie	136.823	2.609.886	P	P	86	Delegatura NIK w Szczecinie
87 - Dochody budżetu środków europejskich	63.328.214	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
86/05 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku	3	2.431	-	P	87	Delegatura NIK w Białymstoku

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki	2017	2018		
	w tys. zł					
86/27 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach	83	8.138	-	P	87	Delegatura NIK w Katowicach
86/37 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krośnie	1	1.526	-	P	87	Delegatura NIK w Rzeszowie
86/49 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu	0	1.914	-	O	87	Delegatura NIK w Krakowie
86/51 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie	24	3.809	-	P	87	Delegatura NIK w Olsztynie
86/59 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim	2	1.973	-	P	87	Delegatura NIK w Łodzi
86/87 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu	4	2.330	-	P	87	Delegatura NIK w Bydgoszczy
88 - Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury	16.082	2.436.677	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	-	-	O	P	-	Departament Budżetu i Finansów
98 - Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa	-	-	O	P	-	Departament Budżetu i Finansów

Nazwa	Przychody w tys. zł	Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
		2017	2018		
Agencja Mienia Wojskowego	1.196.148	P	P	28	Departament Obrony Narodowej
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa	1.171.989	P	P	89	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	3.099.829	P	P	90	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	1.606.771	O	O	92	Departament Środowiska
Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	148.410	N	N	26	Departament Administracji Publicznej
Fundusz Administracyjny	648.872	O	P	62	Delegatura NIK w Gdańsku
Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiezionych Zakładów Pracy	145.553	P	P	35	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Emerytalno-Rentowy	20.172.682	P	P	62	Delegatura NIK w Gdańsku
Fundusz Emerytur Pomostowych	1.825.360	P	P	63	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	7.363	P	P	17	Departament Infrastruktury
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	493.480	P	P	32	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego	2.128	P	P	38	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	406.767	P	P	28	Departament Obrony Narodowej
Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości	325.371	N	N	35	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Pracy	13.880.963	P	P	32	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	42.517	O	P	62	Delegatura NIK w Gdańsku
Fundusz Promocji Kultury	213.668	P	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Reprywatyzacji	2.167.585	O	P	18	Departament Budżetu i Finansów
Fundusz Rekompensacyjny	373.198	P	P	16	Departament Administracji Publicznej
Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych	12.929	P	P	41	Departament Zdrowia
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	799.774	O	P	24	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Nazwa	Przychody	Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	w tys. zł	2017	2018		
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	238.472.254	P	P	63	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Wsparcia Straży Granicznej	1.406	P	P	38	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej	46.007	P	P	38	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Wsparcia Policji	90.000	P	P	38	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów	20.111	P	P	24	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	5.328.490	P	P	91	Delegatura NIK w Rzeszowie
Fundusz Rezerwy Demograficznej	17.415.781	P	P	63	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	336.343	P	P	89	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Polska Agencja Kosmiczna	8.801	N	O	94	Delegatura NIK w Gdańsku
Rzecznik Finansowy	16.240	O	P	93	Departament Budżetu i Finansów
Zakład Ubezpieczeń Społecznych – państwowa osoba prawna	4.506.821	P	P	63	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ²	41.305	-	-	15	Departament Administracji Publicznej
Polska Akademia Nauk	133.917	-	P	27	Departament Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego	3.878	-	N	95	Delegatura NIK w Poznaniu
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie	1.206.309	-	-	96	Departament Środowiska
Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji	34.991	-	O	97	Departament Zdrowia

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. i 2018 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).

² Z uwagi na nierozpoczęcie w 2018 r. działalności, do której został utworzony Fundusz, odstąpiono od oceny realizacji w 2018 r. planu finansowego Funduszu pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta Funduszu. Oceniono procedowanie przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów aktu wykonawczego warunkującego realizację zadań przez Fundusz.

Aneks nr 3

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2018 roku

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2. Agencja Mienia Wojskowego w Warszawie
3. Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji w Warszawie
4. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
5. Agencja Rezerw Materiałowych w Warszawie
6. Agencja Wywiadu w Warszawie
7. Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie
8. Areszt Śledczy w Kielcach
9. Areszt Śledczy w Szczecinie
10. Bank Gospodarstwa Krajowego Centrala
11. Biblioteka Narodowa w Warszawie
12. Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej w Przemysłu
13. Biuro Rzecznika Finansowego
14. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
15. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
16. Biuro Rzecznika Praw Pacjenta w Warszawie
17. Centralne Biuro Antykorupcyjne
18. Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie
19. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie
20. Centrum Projektów Polska Cyfrowa w Warszawie
21. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
22. Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej w Warszawie
23. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
24. Główna Biblioteka Lekarska im. Stanisława Konopki w Warszawie
25. Główny Inspektorat Transportu Drogowego
26. Główny Urząd Geodezji i Kartografii
27. Główny Urząd Miar
28. Główny Urząd Statystyczny
29. Inspektorat Uzbrojenia w Warszawie
30. Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy
31. Instytut Nafty i Gazu Państwowy Instytut Badawczy w Krakowie
32. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
33. Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie
34. Izba Administracji Skarbowej w Bydgoszczy

35. Izba Administracji Skarbowej w Gdańsku
36. Izba Administracji Skarbowej w Kielcach
37. Izba Administracji Skarbowej w Olsztynie
38. Izba Administracji Skarbowej w Rzeszowie
39. Jastrzębska Spółka Węglowa S.A. w Jastrzębiu-Zdroju
40. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
41. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
42. Kancelaria Sejmu
43. Kancelaria Senatu
44. Karpacki Oddział Straży Granicznej w Nowym Sączu
45. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Centrala
46. Koleje Mazowieckie - KM Sp. z o.o. w Warszawie
47. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
48. Komenda Główna Policji
49. Komenda Główna Straży Granicznej
50. Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy
51. Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie
52. Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie
53. Komenda Wojewódzka Policji z siedzibą w Radomiu
54. Komisja Nadzoru Finansowego
55. Kopalnia Soli Wieliczka Spółka Akcyjna
56. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
57. Krajowa Rada Sądownictwa
58. Krajowe Biuro Wyborcze
59. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Białej Podlaskiej
60. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Białymstoku
61. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Bielsku-Białej
62. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Lesznie
63. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Suwałkach
64. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
65. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
66. Lotnicze Pogotowie Ratunkowe Oddział Warszawa
67. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
68. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
69. Łódzka Kolej Aglomeracyjna Sp. z o.o. w Łodzi
70. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
71. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
72. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
73. Ministerstwo Cyfryzacji
74. Ministerstwo Edukacji Narodowej

75. Ministerstwo Energii
76. Ministerstwo Finansów
77. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
78. Ministerstwo Infrastruktury
79. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
80. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
81. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
82. Ministerstwo Obrony Narodowej
83. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii
84. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
85. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
86. Ministerstwo Sportu i Turystyki
87. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
88. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
89. Ministerstwo Sprawiedliwości
90. Ministerstwo Środowiska
91. Ministerstwo Zdrowia
92. Muzeum Narodowe w Krakowie
93. Muzeum Narodowe w Poznaniu
94. Naczelny Sąd Administracyjny
95. Nadbużański Oddział Straży Granicznej w Chełmie
96. Narodowy Bank Polski Centrala
97. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
98. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
99. Państwowa Agencja Atomistyki
100. Państwowa Inspekcja Pracy Główny Inspektorat Pracy w Warszawie
101. Państwowa Inspekcja Pracy Okręgowy Inspektorat Pracy w Białymstoku
102. Państwowa Inspekcja Pracy Okręgowy Inspektorat Pracy w Katowicach
103. Państwowa Inspekcja Pracy Okręgowy Inspektorat Pracy w Szczecinie
104. Państwowa Inspekcja Pracy Okręgowy Inspektorat Pracy w Warszawie
105. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w Warszawie
106. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
107. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Centrum Realizacji Inwestycji Region Śląski Wrocław
108. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Centrum Realizacji Inwestycji Region Zachodni w Poznaniu
109. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Oddział Regionalny w Krakowie
110. PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna w Warszawie
111. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
112. Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Szepietowie
113. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
114. Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku

115. Politechnika Wrocławska
116. Polska Agencja Kosmiczna
117. Polska Akademia Nauk
118. Polski Instytut Ekonomiczny w Warszawie
119. Polski Komitet Normalizacyjny
120. Polski Związek Kajakowy w Warszawie
121. Polski Związek Towarzystw Wioślarskich w Warszawie
122. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
123. Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej
124. Prokuratura Krajowa w Warszawie
125. Prokuratura Okręgowa w Krakowie
126. Prokuratura Okręgowa w Lublinie
127. Prokuratura Regionalna w Łodzi
128. Prokuratura Regionalna we Wrocławiu
129. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Katowicach
130. Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy
131. Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach
132. Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach
133. Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi
134. Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Białymstoku
135. Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Warszawie
136. Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Szczecinie
137. Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Zielonej Górze
138. Rządowe Centrum Legislacji
139. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku
140. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach
141. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krośnie
142. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu
143. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie
144. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim
145. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu
146. Sąd Apelacyjny w Gdańsku
147. Sąd Apelacyjny w Lublinie
148. Sąd Apelacyjny w Warszawie
149. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu
150. Sąd Najwyższy
151. Sąd Okręgowy w Gdańsku
152. Sąd Okręgowy w Legnicy
153. Sąd Okręgowy w Lublinie
154. Sąd Okręgowy w Warszawie

155. Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie
156. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Woli w Warszawie
157. Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku
158. Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w Lublinie
159. Sąd Rejonowy w Białej Podlaskiej
160. Sąd Rejonowy w Gdyni
161. Sąd Rejonowy w Legnicy
162. Sąd Rejonowy w Złotoryi
163. Służba Kontrwywiadu Wojskowego
164. Służba Ochrony Państwa
165. Służba Wywiadu Wojskowego
166. Spółka Restrukturyzacji Kopalń S.A. w Bytomiu
167. Szpital Miejski im. św. Jana Pawła II w Elblągu
168. Szpital Uniwersytecki im. Karola Marcinkowskiego Zielona Góra Sp. z o.o.
169. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
170. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
171. Teatr im. Cypriana Kamila Norwida w Jeleniej Górze
172. Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Żydów w Polsce
173. Trybunał Konstytucyjny
174. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
175. Uniwersytet Warszawski
176. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
177. Urząd Gminy Aleksandrów Kujawski
178. Urząd Gminy Biskupice
179. Urząd Gminy Człuchów
180. Urząd Gminy Elbląg
181. Urząd Gminy Istebna
182. Urząd Gminy Kutno
183. Urząd Gminy Osie
184. Urząd Gminy Postomino
185. Urząd Gminy Przodkowo
186. Urząd Gminy Turośń Kościelna
187. Urząd Gminy w Dalikowie
188. Urząd Gminy w Darłowie
189. Urząd Gminy w Dzierżonowie
190. Urząd Gminy w Firleju
191. Urząd Gminy w Jastrzębi
192. Urząd Gminy w Siedlisku
193. Urząd Gminy w Sierakowicach
194. Urząd Gminy w Sokołach

195. Urząd Komunikacji Elektronicznej
196. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
197. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie
198. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie
199. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku
200. Urząd Miasta Chorzów
201. Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego
202. Urząd Miasta Hajnówka
203. Urząd Miasta i Gminy Buk
204. Urząd Miasta i Gminy Skoki
205. Urząd Miasta i Gminy w Białej Rawskiej
206. Urząd Miasta i Gminy w Rynie
207. Urząd Miasta i Gminy w Staszowie
208. Urząd Miasta Kielce
209. Urząd Miasta Krakowa
210. Urząd Miasta Mikołowa
211. Urząd Miasta Płocka
212. Urząd Miasta Poznania
213. Urząd Miasta Pszów
214. Urząd Miasta Radzyń Podlaski
215. Urząd Miasta Rybnika
216. Urząd Miasta Stalowej Woli
217. Urząd Miasta Tomaszów Lubelski
218. Urząd Miasta Ustka
219. Urząd Miasta w Radomsku
220. Urząd Miejski Golczewo
221. Urząd Miejski w Białej
222. Urząd Miejski w Bieczu
223. Urząd Miejski w Boguchwale
224. Urząd Miejski w Dębicy
225. Urząd Miejski w Karlinie
226. Urząd Miejski w Lubrańcu
227. Urząd Miejski w Praszce
228. Urząd Miejski w Stroniu Śląskim
229. Urząd Miejski w Szczytnie
230. Urząd Miejski w Świeciu
231. Urząd Miejski w Trzcielu
232. Urząd Miejski w Turku
233. Urząd Miejski w Zdzeszowicach
234. Urząd Miejski w Żelechowie

-
235. Urząd Morski w Gdyni
 236. Urząd Morski w Słupsku
 237. Urząd Morski w Szczecinie
 238. Urząd Ochrony Danych Osobowych
 239. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
 240. Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
 241. Urząd Regulacji Energetyki
 242. Urząd Statystyczny w Katowicach
 243. Urząd Statystyczny w Lublinie
 244. Urząd Statystyczny w Rzeszowie
 245. Urząd Transportu Kolejowego
 246. Urząd Zamówień Publicznych
 247. Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej w Kętrzynie
 248. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
 249. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
 250. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi
 251. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
 252. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie
 253. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
 254. Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach
 255. Zachodni Instytut Naukowo-Badawczy im Z. Wojciechowskiego w Poznaniu
 256. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
 257. Zakład Karny Nr 2 w Strzelcach Opolskich
 258. Zakład Karny w Potulicach
 259. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala
 260. Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych w Otwocku
 261. Zamek Królewski w Warszawie-Muzeum. Rezydencja Królów i Rzeczypospolitej
 262. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku
 263. Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie Zarząd Główny w Gdańsku
 264. Związek Ukraińców w Polsce Zarząd Główny w Warszawie
 265. 1. Baza Lotnictwa Transportowego w Warszawie
 266. 34. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Rzeszowie
 267. 8. Baza Lotnictwa Transport. im. płk pil. Stanisława Jakuba Skarżyńskiego Kraków-Balice

Aneks nr 4

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach o wynikach kontroli i analizie wykonania budżetu państwa w 2018 roku

Lp.	Nr kontroli	Tytuł kontroli	Jednostka koordynująca kontrolę
1.	P/18/007	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie Finansowej 2014-2020	Departament Administracji Publicznej
2.	P/18/008	Efekty wdrażania programów operacyjnych na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności	Departament Administracji Publicznej
3.	P/18/009	Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej	Departament Budżetu i Finansów
4.	P/18/011	Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku od towarów o usług	Departament Budżetu i Finansów
5.	P/18/012	Nadzór nad rynkiem gier hazardowych	Departament Budżetu i Finansów
6.	P/18/020	Zapewnienie bezpieczeństwa wyrobów ze znakiem CE	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
7.	P/18/039	Realizacja rządowego programu na rzecz aktywności społecznej osób starszych	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
8.	P/18/040	Organizacja i warunki pracy pracowników socjalnych w gminach	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
9.	P/18/057	Pozasądowe dochodzenie roszczeń przez pacjentów	Departament Zdrowia
10.	P/18/060	Zatrudnianie osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne	Delegatura NIK w Białymstoku
11.	P/18/065	Realizacja „Programu Rodzina 500 Plus”	Delegatura NIK w Gdańsku
12.	P/18/074	Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej	Delegatura NIK w Kielcach
13.	P/18/077	Wykorzystanie jednolitego pliku kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych	Delegatura NIK w Krakowie
14.	P/18/082	Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności	Delegatura NIK w Łodzi
15.	P/18/086	Efekty termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych, będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, realizowanej z udziałem środków publicznych	Delegatura NIK w Łodzi
16.	P/18/090	Dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych	Delegatura NIK w Opolu

Lp.	Nr kontroli	Tytuł kontroli	Jednostka koordynująca kontrolę
17.	P/18/092	Realizacja „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”	Delegatura NIK w Poznaniu
18.	P/18/096	Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne	Delegatura NIK w Rzeszowie
19.	P/18/098	Wykorzystanie naturalnych surowców leczniczych w lecznictwie uzdrowiskowym	Delegatura NIK w Szczecinie
20.	P/18/105	Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców	Delegatura NIK we Wrocławiu
21.	I/18/001	Funkcjonowanie placówek zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej oraz projektów pomocowych realizowanych przez placówki	Departament Administracji Publicznej
22.	I/18/001	Prawidłowość zwrotu podatku akcyzowego zawartego w oleju napędowym wykorzystywanego do produkcji rolnej	Delegatura NIK w Lublinie
23.	I/18/006	Finansowanie jednostek inspekcji sanitarnej w województwie lubelskim	Delegatura NIK w Lublinie

Aneks nr 5

Kryteria ocen wykonania budżetu państwa

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:

- **dochodów,**
- **wydatków,**

z uwzględnieniem opinii o **sprawozdaniach.**

Przyjmuje się następujące kryteria ocen wykonania budżetu państwa w obszarze dochodów i wydatków:

Obszar podlegający ocenie	Ocena częściowa		
	Pozytywna	Opisowa	Negatywna
Dochody	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie dochodów ¹ w łącznej kwocie zrealizowanych dochodów w części był nie większy niż: a) 0,25% i nie większy niż 375 tys. zł, gdy dochody części wyniosły do 250 mln zł, b) 0,15% , gdy dochody części wyniosły ponad 250 mln zł a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie dochodów ¹ w łącznej kwocie zrealizowanych dochodów w części był wyższy niż: a) 0,75% lub wyższy niż 1.250 tys. zł, gdy dochody części wyniosły do 250 mln zł, b) 0,5% , gdy dochody części wyniosły ponad 250 mln zł.

¹ Do tej kategorii zalicza się nieprawidłowości skutkujące lub mogące skutkować uszczupleniami dochodów w wyniku postępowania kontrolowanej jednostki uznanego za nielegalne, nierzetelne, niegospodarne lub niecelowe, w szczególności: niepobrane lub niewymierzone należności; nieuzyskane dochody z tytułu opłat, dochodów z mienia, w szczególności z najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze; nieuzyskane lub zaniżone dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw oraz ze świadczenia usług; umorzenia należności dokonane z naruszeniem przepisów prawa; należności, w stosunku do których nie podjęto czynności egzekucyjnych, pomimo upływu terminu lub zdarzenia obligującego do wszczęcia tych czynności.

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	Opisowa	Negatywna
<p>Wydatki (obejmujące łącznie wydatki budżetu państwa oraz budżetu ogólnego Unii Europejskiej, w tym również wydatki budżetu środków europejskich)</p>	<p>W sytuacji gdy:</p> <p>1. udział wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne² w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków części był nie większy niż:</p> <p>a) 0,25% i nie większy niż 6 mln zł, gdy wydatki części wyniosły do 3 mld zł,</p> <p>b) 0,2% i nie większy niż 15 mln zł, gdy wydatki części wyniosły powyżej 3 mld zł do 10 mld zł,</p> <p>c) 0,15%, gdy wydatki części wyniosły ponad 10 mld zł</p> <p>oraz:</p> <p>2. udział wydatków poniesionych z naruszeniem prawa³ w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków części był nie większy niż:</p> <p>a) 0,75% i nie większy niż 15 mln zł, gdy wydatki części wyniosły do 3 mld zł,</p> <p>b) 0,5% i nie większy niż 25 mln zł, gdy wydatki części wyniosły powyżej 3 mld zł do 10 mld zł,</p> <p>c) 0,25%, gdy wydatki części wyniosły ponad 10 mld zł</p> <p>a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.</p>	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.</p>	<p>W sytuacji gdy zachodzi którakolwiek z poniższych okoliczności:</p> <p>1. udział wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne² w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków części był wyższy niż:</p> <p>a) 0,75% lub wyższy niż 15 mln zł, gdy wydatki części wyniosły do 3 mld zł,</p> <p>b) 0,5% lub wyższy niż 25 mln zł, gdy wydatki części wyniosły powyżej 3 mld zł do 10 mld zł,</p> <p>c) 0,25%, gdy wydatki części wyniosły ponad 10 mld zł.</p> <p>2. udział wydatków poniesionych z naruszeniem prawa³ w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków części był wyższy niż:</p> <p>a) 3% lub wyższy niż 60 mln zł, gdy wydatki części wyniosły do 3 mld zł</p> <p>b) 2% lub wyższy niż 100 mln zł, gdy wydatki części wyniosły powyżej 3 mld zł do 10 mld zł</p> <p>c) 1%, gdy wydatki części wyniosły ponad 10 mld zł.</p>

² Do tej kategorii zalicza się w szczególności wydatki niecelowe z punktu widzenia realizacji zadań jednostki objętej kontrolą; wydatki poniesione na zakup majątku zniszczonego lub utraconego wskutek niezachowania należytej staranności albo marnotrawstwa; zakupy dóbr i usług wynikające z rozrzutności, w tym straty wynikające z różnicy między faktyczną ceną zakupionych towarów lub usług, a ich ceną rynkową, w sytuacji gdy kontrolowana jednostka miała możliwość swobodnego wyboru dostawcy.

³ Do tej kategorii zalicza się w szczególności wydatki dokonane z przekroczeniem zakresu upoważnienia, w tym nieujęte w planie wydatków lub wynikające z nieuprawnionej zmiany planu; kwoty wydatkowane w związku z naruszeniem przepisów dotyczących udzielenia zamówień publicznych, o ile naruszenie to miało wpływ na wybór oferty; kwoty wydatkowane w związku z udzieleniem zamówienia publicznego w sytuacji, gdy udzielono zamówienia bez zapewnienia w planie finansowym środków na jego realizację; kwoty wydatkowane w wyniku dopuszczenia do zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych lub kar umownych z winy jednostki; nieprawidłowości w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, w tym dotyczących m.in. kwalifikowalności wydatków, niezgodności wydatków z wnioskami o dofinansowanie oraz przedstawianymi dokumentami, rozliczeniami płatności, warunkami zawartymi w umowie.

- 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 części 84 – Środki własne Unii Europejskiej przyjmuje się następujące kryteria:

Ocena cząstkowa wydatków		
Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
W sytuacji, gdy: - nie stwierdzono nieprawidłowości, lub - stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, 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.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji, gdy stwierdzone nieprawidłowości miały zasadniczy wpływ na wykonanie budżetu w danej części lub negatywnie wpływały na realizację zadań finansowanych tymi środkami.

- III. Do oceny wykonania planów finansowych jednostek będących dysponentami III stopnia stosuje się odpowiednio zasady przewidziane dla części budżetowych zaliczonych do grupy I. W przypadku tych jednostek, za podstawę wyliczenia skali nieprawidłowości (tj. łącznej kwoty nieprawidłowości wyrażonej w procentach) należy przyjąć wartość badanych wielkości (tj. dochodów, wydatków itd.) zrealizowanych w danej jednostce.

- IV. Do oceny wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej przyjmuje się następujące kryteria ocen:

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Państwowe fundusze celowe			
Przychody	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanego państwowego funduszu celowego był nie większy niż: a) 0,25% i nie większy niż 375 tys. zł, gdy przychody funduszu wyniosły do 250 mln zł, b) 0,15% , gdy przychody funduszu wyniosły powyżej 250 mln zł a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanego państwowego funduszu celowego był wyższy niż: a) 0,75% lub wyższy niż 1.250 tys. zł, gdy przychody funduszu wyniosły do 250 mln zł, b) 0,5% - gdy przychody funduszu wyniosły powyżej 250 mln zł.

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Koszty	<p>W sytuacji gdy:</p> <p>1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanego państwowego funduszu celowego był nie większy niż:</p> <p>a) 0,25% i nie większy niż 200 tys. zł, gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł</p> <p>b) 0,2% i nie większy niż 1,5 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły powyżej 100 mln zł do 1 mld zł,</p> <p>c) 0,15% , gdy koszty wyniosły ponad 1 mld zł</p> <p>oraz:</p> <p>2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów funduszu był nie większy niż:</p> <p>a) 0,75% i nie większy niż 500 tys. zł, gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł,</p> <p>b) 0,5% i nie większy niż 2,5 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły powyżej 100 mln zł do 1 mld zł,</p> <p>c) 0,25% , gdy koszty funduszu wyniosły ponad 1 mld zł</p> <p>a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.</p>	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.</p>	<p>W sytuacji gdy zachodzi którakolwiek z poniższych okoliczności:</p> <p>1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanego funduszu był wyższy niż:</p> <p>a) 0,75% lub wyższy niż 500 tys. zł, gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł,</p> <p>b) 0,5% lub wyższy niż 2,5 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły powyżej 100 mln zł do 1 mld zł,</p> <p>c) 0,25% , gdy koszty wyniosły ponad 1 mld zł.</p> <p>2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanego funduszu był wyższy niż:</p> <p>a) 3% lub wyższy niż 2 mln zł gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł,</p> <p>b) 2% lub wyższy niż 10 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły powyżej 100 mln zł do 1 mld zł,</p> <p>c) 1% , gdy koszty wyniosły ponad 1 mld zł.</p>
Agencje w wykonawcze			
Przychody	<p>W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej agencji był nie większy niż:</p> <p>a) 0,25% i nie większy niż 375 tys. zł, gdy przychody agencji wyniosły do 250 mln zł,</p> <p>b) 0,15% , gdy przychody agencji wyniosły powyżej 250 mln zł</p> <p>a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.</p>	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.</p>	<p>W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej agencji był wyższy niż:</p> <p>a) 0,75% lub wyższy niż 1.250 tys. zł, gdy przychody agencji wyniosły do 250 mln zł,</p> <p>b) 0,5% , gdy przychody agencji wyniosły powyżej 250 mln zł.</p>

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Koszty	<p>W sytuacji gdy:</p> <ol style="list-style-type: none"> udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był nie większy niż: <ol style="list-style-type: none"> 0,25% i nie większy niż 400 tys. zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł, 0,2% i nie większy niż 1,5 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł, , 0,15% , gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł <p>oraz:</p> <ol style="list-style-type: none"> udział kosztów w poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był nie większy niż: <ol style="list-style-type: none"> 0,75% i nie większy niż 1 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł, , 0,5% i nie większy niż 2,5 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł, 0,25% , gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł <p>a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.</p>	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.</p>	<p>W sytuacji gdy zachodzi którakolwiek z poniższych okoliczności:</p> <ol style="list-style-type: none"> udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był wyższy niż: <ol style="list-style-type: none"> 0,75% lub wyższy niż 1 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł, 0,5% lub wyższy niż 2,5 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł, 0,25% , gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był wyższy niż: <ol style="list-style-type: none"> 3% lub wyższy niż 4 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł 2% lub wyższy niż 10 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł, 1% , gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł.
Państwowe osoby prawne			
Przychody	<p>W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej państwowej osoby prawnej były nie większy niż:</p> <ol style="list-style-type: none"> 0,25% i nie większy niż 375 tys. zł, gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły do 250 mln zł, 0,15% , gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły powyżej 250 mln zł <p>a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.</p>	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.</p>	<p>W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był wyższy niż:</p> <ol style="list-style-type: none"> 0,75% lub wyższy niż 1.250 tys. zł, gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły do 250 mln zł, 0,5% - gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły powyżej 250 mln zł.

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Koszty	<p>W sytuacji gdy:</p> <p>1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był nie większy niż:</p> <p>a) 0,25% i nie większy niż 20 tys. zł, gdy koszty państwowej osoby prawnej wyniosły do 10 mln zł,</p> <p>b) 0,2% i nie większy niż 150 tys. zł, gdy koszty państwowej osoby prawnej wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł,</p> <p>c) 0,15%, gdy koszty państwowej osoby prawnej wyniosły ponad 100 mln zł</p> <p>oraz:</p> <p>2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był nie większy niż:</p> <p>a) 0,75% i nie większy niż 50 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł,</p> <p>b) 0,5% i nie większy niż 250 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł,</p> <p>c) 0,25%, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 mln zł</p> <p>a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.</p>	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.</p>	<p>W sytuacji gdy zachodzi którakolwiek z poniższych okoliczności:</p> <p>1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był wyższy niż:</p> <p>a) 0,75% lub wyższy niż 50 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł,</p> <p>b) 0,5% lub wyższy niż 250 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł,</p> <p>c) 0,25%, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 mln zł.</p> <p>2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej jednostki był wyższy niż:</p> <p>a) 3% lub wyższy niż 200 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł,</p> <p>b) 2% lub wyższy niż 1 mln zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mld zł,</p> <p>c) 1%, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 mln zł.</p>

* * *

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w danej części¹ klasyfikacji budżetowej przeprowadza się z zastosowaniem poniższych zasad:

1. Dokonać ocen cząstkowych 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

$$Wd = \frac{W}{D} \times 100\%$$

Zasady ustalania ocen cząstkowych 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 cząstkowe 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; stwierdzono niską efektywność wykorzystania środków budżetowych, w szczególności dotyczącą stopnia zrealizowania zaplanowanego zadania lub nie podano do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym przyznano dotacje podmiotowe i celowe. Podwyższenia o jeden punkt można dokonać np. w przypadkach, gdy nieprawidłowości nie miały charakteru rozległego, tj. 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 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.

¹ W częściach budżetu państwa, w których zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa nie są badane dochody nie dokonuje się oceny cząstkowej dla dochodów i przy ustalaniu wartości G nie uwzględnia się wagi dochodów.

3. Ustalić łączną ocenę dochodów i wydatków w następujący sposób: 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, uzyskując w ten sposób łączną ocenę dochodów i wydatków.

Analogicznie postępujemy w przypadku wyliczenia oceny 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.

Oceniając wykonanie budżetu państwa w poszczególnych częściach klasyfikacji budżetowej należy uwzględnić wyniki kontroli w jednostkach podległych (wystąpienie pokontrolne do dysponenta części nie może być wysłane wcześniej niż do kierowników jednostek podległych). W częściach, 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.

Zasady ustalania oceny łącznej dochodów i wydatków.

Jeżeli wynik końcowy jest:

- równy lub większy od 4 – **ocena pozytywna**,
- jest mniejszy od 2 – **ocena negatywna**,
- większy lub równy 2, a mniejszy od 4 – **ocena w formie opisowej**.

4. Ustalić **ogólną ocenę wykonania budżetu państwa w części**, uwzględniając opinię o sprawozdawczości, w poniższy sposób:

Opinia o sprawozdawczości	P	O	N
Ocena łączna dochodów i wydatków (ŁO)			
P	P	O	O
O	O	O	O
N	N	N	N

P – pozytywna, O – w formie opisowej, N – negatywna

5. W przypadku wydania oceny w formie opisowej, przedstawia się stanowisko NIK w dwóch wariantach:

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 stwierdzono następujące nieprawidłowości: (lista nieprawidłowości). Jednocześnie NIK odnotowuje, że ... (lista elementów pozytywnych).

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 między innymi sytuacji, w której wydatkowane zostały środki zaplanowane w ustawie budżetowej,

a nie osiągnięto zakładanych celów, w tym określonych w planach działalności lub uległy istotnemu pogorszeniu wskaźniki opisujące realizację zadań bądź stwierdzono nieprawidłowości noszące znamiona przestępstwa lub powtarzające się rokrocznie.

* * *

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych oraz jednostek będących dysponentami II i III stopnia dokonuje się według zasad określonych do wyliczenia ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w części.

Ponadto w przypadku państwowych funduszy celowych, w których dokonano uproszczonego badania wykonania planu finansowego, jeśli analiza wykonania planu finansowego nie wykaże nieprawidłowości, a jednocześnie analiza ta i inne badania zgodnie z programem kontroli, w tym badania w obszarze realizacji zadań, nie wskażą na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, co uzasadniałoby przeprowadzenie kontroli w pełnym zakresie, należy przyjąć, że nieprawidłowości te nie wystąpiły i dokonać oceny pozytywnej. W przeciwnym wypadku, oceny należy dokonać zgodnie z zasadami określonymi dla procedury pełnego badania państwowych funduszy celowych.

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/agencji wykonawczej/państwowej osoby prawnej z winy dysponenta funduszu.
	Niski poziom realizacji wydatków majątkowych, programów/projektów współfinansowanych ze środków UE wynikający z braku skutecznych działań dysponenta.
	Niepełne wykonanie zadań na które przyznano środki z rezerwy celowej.
	Nieterminowe regulowanie świadczeń pozapłacowych.
	Nieterminowe rozliczenie dotacji.
	Niepodanie do publicznej wiadomości, wymagane art. 122 ust. 4 upr wykazu jednostek wraz z kwotami dotacji przyznanych poszczególnym jednostkom.
	Nierzetelne sporządzenie planu wydatków w układzie zadaniowym i nierzetelne ich rozliczenie.
	Niezrealizowanie wniosków pokontrolnych wynikające z zaniechania.
	Stwierdzenie innych nieprawidłowości stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
	Brak monitorowania efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.
	Brak monitoringu realizacji zadań dotowanych z budżetu państwa.
	Niedostateczny nadzór/kontrola dysponenta nad realizacją budżetu
Niedochodzenie należności Skarbu Państwa.	
o 2 punkty	Stosowanie systemu rachunkowości i kontroli finansowej, który nie spełniał wymogów określonych w uor i oceniony został negatywnie.
	Nieskuteczne funkcjonowanie kluczowych mechanizmów kontrolnych.
	Nieterminowe przekazywanie dotacji.
	Dopuszczenie do powstania wysokiego poziomu zobowiązań wymagalnych.
	Brak nadzoru nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji i/lub realizacją budżetu.

Aneks nr 6

Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ogółem fundusze									
Przychody, w tym:	237 492,4	251 100,6	305 023,1	281 474,9	281 762,8	286 967,8	120,8	114,3	94,1
dotacje ²	60 694,9	63 833,1	60 954,0	65 979,8	65 979,8	55 368,6	91,2	86,7	90,8
Koszty	242 031,5	248 825,5	260 882,4	277 084,7	277 701,7	271 482,6	112,2	109,1	104,1
Nadwyżka/deficyt ³	-4 539,1	2 275,1	44 140,8	4 390,3	4 061,1	15 485,2	x	680,6	35,1
Stan funduszu na początek roku	-21 337,9	-25 853,3	-23 571,7	18 459,4	18 843,0	20 599,8	x	x	x
Stan funduszu na koniec roku	-25 853,3	-23 571,6	20 596,9	22 898,9	22 922,8	36 098,4	x	x	175,3
Stan środków pieniężnych na koniec roku	20 274,7	21 425,2	25 661,0	18 667,9	18 623,2	32 173,6	158,7	150,2	125,4
Fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi									
Przychody, w tym:	217 355,3	229 398,5	281 897,9	260 577,4	260 580,7	261 161,7	120,2	113,8	92,6
dotacje	59 103,3	61 470,6	58 072,0	64 809,8	64 809,8	53 476,1	90,5	87,0	92,1
Koszty	222 587,0	229 237,9	238 938,0	255 948,4	255 951,7	253 278,6	113,8	110,5	106,0
Nadwyżka/deficyt	-5 231,8	160,6	42 959,9	4 629,0	4 629,0	7 883,1	x	x	18,3
Stan funduszu na początek roku	-39 982,3	-45 214,1	-45 053,5	-1 239,1	-1 239,1	-2 093,5	x	x	x
Stan funduszu na koniec roku	-45 214,1	-45 053,5	-2 093,5	3 389,9	3 389,9	5 789,5	x	x	x
Stan środków pieniężnych na koniec roku	2 296,4	2 009,4	5 289,8	1 320,2	1 320,0	3 926,2	171,0	195,4	74,2

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych									
Przychody, w tym:	196 114,8	208 678,1	260 715,6	238 322,8	238 322,8	238 472,3	121,6	114,3	0,9
dotacje	42 065,7	44 847,8	40 978,7	46 637,7	46 637,7	35 822,7	85,2	79,9	0,9
Koszty	201 717,4	208 075,0	217 585,2	233 671,6	233 671,6	231 621,1	114,8	111,3	1,1
Nadwyżka/deficyt	-5 602,6	603,2	43 130,4	4 651,2	4 651,2	6 851,2	x	x	0,2
Stan funduszu na początek roku	-40 321,7	-45 924,3	-45 321,2	-1 511,7	-1 511,7	-2 190,7	x	x	x
Stan funduszu na koniec roku	-45 924,3	-45 321,2	-2 190,7	3 139,5	3 139,5	4 660,5	x	x	x
Stan środków pieniężnych na koniec roku	1 373,5	1 466,0	4 887,9	782,1	782,1	2 485,5	181,0	169,6	0,5
Fundusz Emerytalno-Rentowy									
Przychody, w tym:	20 385,2	19 598,1	19 878,0	20 715,3	20 715,3	20 172,7	99,0	102,9	101,5
dotacje	17 037,4	16 373,0	16 684,8	17 565,7	17 565,7	17 097,0	100,3	104,4	102,5
Koszty	19 865,9	19 967,0	20 002,4	20 726,5	20 726,5	20 164,8	101,5	101,0	100,8
Nadwyżka/deficyt	519,3	-369,0	-124,4	-11,2	-11,2	7,9	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	43,4	562,7	193,8	243,7	243,7	69,3	159,8	12,3	35,8
Stan funduszu na koniec roku	562,7	193,8	69,3	232,5	232,5	77,2	13,7	39,9	111,4
Stan środków pieniężnych na koniec roku	721,6	389,6	270,1	441,7	441,7	281,1	39,0	72,1	104,1
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji									
Przychody, w tym:	33,8	35,5	36,9	42,5	42,5	42,5	125,7	119,9	115,3
dotacje	0,3	0,3	1,3	5,0	5,0	5,0	x	x	x
Koszty	34,6	35,4	36,7	42,8	42,8	41,7	120,5	118,0	113,8
Nadwyżka/deficyt	-0,8	0,1	0,2	-0,3	-0,3	0,8	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	1,2	0,4	0,5	0,4	0,4	0,7	59,8	167,5	139,5
Stan funduszu na koniec roku	0,4	0,5	0,7	0,0	0,0	1,5	349,4	291,3	208,6
Stan środków pieniężnych na koniec roku	3,0	3,2	3,5	2,8	2,8	4,3	145,8	136,8	122,7

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Fundusz Administracyjny									
Przychody, w tym:	585,3	598,3	606,4	644,5	647,8	648,9	110,9	108,4	107,0
dotacje							x	x	x
Koszty	567,1	640,2	650,1	655,4	658,7	644,0	113,6	100,6	99,1
Nadwyżka/deficyt	18,1	-41,9	-43,7	-10,9	-10,9	4,8	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	70,8	88,9	47,0	10,9	10,9	3,4	4,8	3,8	7,2
Stan funduszu na koniec roku	88,9	47,0	3,4	0,0	0,0	8,2	9,2	17,5	243,7
Stan środków pieniężnych na koniec roku	133,5	114,3	90,5	63,6	63,4	98,7	73,9	86,3	109,1
Fundusz Emerytur Pomostowych									
Przychody, w tym:	236,2	488,5	661,0	852,3	852,3	1 825,4	772,8	373,6	276,1
dotacje	0,0	249,6	407,2	601,4	601,4	551,4	x	221,0	135,4
Koszty	402,0	520,4	663,6	852,1	852,1	807,0	200,7	155,1	121,6
Nadwyżka/deficyt	-165,8	-31,8	-2,6	0,2	0,2	1 018,3	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	224,0	58,2	26,4	17,7	17,7	23,8	10,6	40,8	90,1
Stan funduszu na koniec roku	58,2	26,4	23,8	17,9	17,9	1 042,1	x	x	x
Stan środków pieniężnych na koniec roku	64,8	36,4	37,8	30,0	30,0	1 056,6	x	x	x
Fundusze związane z zadaniami socjalnymi państwa									
Przychody, w tym:	16 089,3	17 501,4	19 028,8	17 358,9	17 614,7	19 702,9	122,5	112,6	103,5
dotacje	1 430,2	2 032,9	2 411,2	1 170,0	1 170,0	1 892,5	132,3	93,1	78,5
Koszty	15 839,6	16 037,8	16 169,2	15 540,9	15 848,9	14 747,1	93,1	92,0	91,2
Nadwyżka/deficyt	249,7	1 463,6	2 859,6	1 818,0	1 765,7	4 955,8	x	338,6	173,3
Stan funduszu na początek roku	10 592,9	10 866,2	12 336,4	13 143,8	13 143,8	15 223,8	143,7	140,1	123,4
Stan funduszu na koniec roku	10 866,2	12 336,4	15 223,8	15 011,0	14 928,2	20 193,0	185,8	163,7	132,6
Stan środków pieniężnych na koniec roku	9 863,9	11 397,7	13 994,7	14 061,6	14 009,3	19 207,7	194,7	168,5	137,2

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Fundusz Pracy									
Przychody, w tym:	10 888,2	12 121,1	13 402,3	11 877,0	11 946,8	13 881,0	127,5	114,5	103,6
dotacje	640,8	1 290,6	1 668,1	411,0	411,0	1 145,9	178,8	88,8	68,7
Koszty	10 934,1	11 052,2	10 933,8	8 211,7	8 281,5	7 840,5	71,7	70,9	71,7
Nadwyżka/deficyt	-45,9	1 068,9	2 468,5	3 665,4	3 665,4	6 040,5	x	565,1	244,7
Stan funduszu na początek roku	6 259,3	6 213,4	7 282,3	7 937,9	7 937,9	9 750,8	155,8	156,9	133,9
Stan funduszu na koniec roku	6 213,4	7 282,3	9 750,8	11 603,3	11 603,3	15 791,4	254,2	216,8	161,9
Stan środków pieniężnych na koniec roku	6 086,3	7 180,4	9 421,7	11 513,3	11 513,3	15 717,0	258,2	218,9	166,8
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych									
Przychody, w tym:	4 676,6	4 704,9	5 003,7	4 895,8	5 081,7	5 328,5	113,9	113,3	106,5
dotacje	789,4	742,4	743,1	759,0	759,0	746,6	94,6	100,6	100,5
Koszty	4 600,2	4 720,3	5 002,3	5 021,2	5 207,1	5 135,4	111,6	108,8	102,7
Nadwyżka/deficyt	76,4	-15,4	1,4	-125,4	-125,4	193,1	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	376,1	476,2	467,4	309,3	309,3	496,6	132,0	104,3	106,3
Stan funduszu na koniec roku	476,2	467,4	496,6	233,0	202,6	703,0	147,6	150,4	141,6
Stan środków pieniężnych na koniec roku	421,4	412,9	409,0	127,8	127,8	556,8	132,1	134,9	136,1
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych									
Przychody, w tym:	524,5	675,4	622,8	586,1	586,1	493,5	94,1	73,1	79,2
dotacje							x	x	x
Koszty	305,3	265,4	233,2	2 308,0	2 360,3	1 771,3	580,2	667,5	759,7
Nadwyżka/deficyt	219,2	410,0	389,6	-1 721,9	-1 774,2	-1 277,8	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	3 957,5	4 176,7	4 586,7	4 896,6	4 896,6	4 976,3	125,7	119,1	108,5
Stan funduszu na koniec roku	4 176,7	4 586,7	4 976,3	3 174,7	3 122,4	3 698,5	88,6	80,6	74,3
Stan środków pieniężnych na koniec roku	3 356,2	3 804,4	4 164,0	2 420,6	2 368,3	2 933,9	87,4	77,1	70,5

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Fundusze związane z prywatyzacją									
Przychody, w tym:	1 368,8	1 276,1	617,5	447,0	438,9	2 540,8	185,6	199,1	411,4
dotacje		300,0	200,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Koszty	1 659,4	1 252,6	3 199,7	1 880,0	1 990,0	438,5	26,4	35,0	13,7
Nadwyżka/deficyt	-290,6	23,5	-2 582,1	-1 433,0	-1 551,1	2 102,3	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	6 929,3	6 638,6	6 662,1	4 185,6	3 838,8	4 080,0	58,9	61,5	61,2
Stan funduszu na koniec roku	6 638,6	6 662,1	4 080,0	2 752,6	2 287,6	6 182,3	93,1	92,8	151,5
Stan środków pieniężnych na koniec roku	6 453,3	5 920,4	3 607,9	2 003,4	1 538,4	5 683,7	88,1	96,0	157,5
Fundusz Reprywatyzacji									
Przychody, w tym:	118,4	78,0	282,3	81,5	73,3	2 167,6	x	x	767,7
dotacje			200,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Koszty	379,3	206,3	1 890,6	1 470,0	1 580,0	101,4	26,7	49,1	5,4
Nadwyżka/deficyt	-260,9	-128,4	-1 608,2	-1 388,5	-1 506,7	2 066,2	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	5 179,1	4 918,2	4 789,8	3 528,4	3 181,6	3 181,6	61,4	64,7	66,4
Stan funduszu na koniec roku	4 918,2	4 789,8	3 181,6	2 139,9	1 675,0	5 247,8	106,7	109,6	164,9
Stan środków pieniężnych na koniec roku	4 918,0	4 789,0	2 830,4	1 539,9	1 075,0	4 896,7	99,6	102,2	173,0
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców (zlikwidowany z dniem 01 stycznia 2017 r.)									
Przychody, w tym:	58,7	323,0	0,8	0,0	0,0	0,0	x	x	x
dotacje	0,0	300,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Koszty	485,5	665,8	575,4	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Nadwyżka/deficyt	-426,9	-342,9	-574,6	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	1 344,4	917,5	574,6	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Stan funduszu na koniec roku	917,5	574,6	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Stan środków pieniężnych na koniec roku	786,6	319,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Fundusz Skarbu Państwa (zlikwidowany z dniem 01 stycznia 2017 r.)									
Przychody, w tym:	356,9	406,6	1,5	0,0	0,0	0,0	x	x	x
dotacje							x	x	x
Koszty	368,6	23,1	426,3	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Nadwyżka/deficyt	-11,6	383,5	-424,8	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	53,0	41,3	424,8	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Stan funduszu na koniec roku	41,3	424,8	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Stan środków pieniężnych na koniec roku	45,5	41,1	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Fundusz Rekompensacyjny									
Przychody, w tym:	834,8	468,6	332,9	365,6	365,6	373,2	44,7	79,6	112,1
dotacje							x	x	x
Koszty	426,0	357,2	307,4	410,0	410,0	337,1	79,1	94,4	109,6
Nadwyżka/deficyt	408,8	111,3	25,5	-44,5	-44,5	36,1	8,8	32,4	141,8
Stan funduszu na początek roku	352,8	761,6	872,9	657,1	657,1	898,4	254,6	118,0	102,9
Stan funduszu na koniec roku	761,6	872,9	898,4	612,7	612,7	934,5	122,7	107,1	104,0
Stan środków pieniężnych na koniec roku	703,2	771,3	777,5	463,5	463,5	787,0	111,9	102,0	101,2
Fundusze związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju									
Przychody, w tym:	1 405,5	1 513,3	1 882,3	1 695,5	1 819,3	2 140,6	152,3	141,5	113,7
dotacje	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Koszty	782,1	1 227,0	1 118,0	2 084,2	2 157,4	1 383,0	176,8	112,7	123,7
Nadwyżka/deficyt	623,4	286,3	764,3	-388,7	-338,1	757,6	121,5	264,6	99,1
Stan funduszu na początek roku	413,3	1 036,7	1 323,0	1 437,1	1 860,4	2 087,3	505,0	201,3	157,8
Stan funduszu na koniec roku	1 036,7	1 323,0	2 087,3	1 048,4	1 522,4	2 844,8	274,4	215,0	136,3
Stan środków pieniężnych na koniec roku	891,2	1 167,7	1 800,5	820,2	1 290,1	2 655,7	298,0	227,4	147,5

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Fundusz Zapasów Interwencyjnych (zmiana nazwy od września 2016 r., poprzednio Fundusz Zapasów Agencyjnych)									
Przychody, w tym:	970,0	1 139,0	1 236,8	1 146,7	1 228,9	1 300,3	134,1	114,2	105,1
dotacje							x	x	x
Koszty	405,1	855,5	749,5	1 490,0	1 491,6	835,0	206,1	97,6	111,4
Nadwyżka/deficyt	564,9	283,5	487,4	-343,4	-262,7	465,3	82,4	164,1	95,5
Stan funduszu na początek roku	0,0	564,9	848,3	1 010,6	1 335,7	1 335,7	x	236,5	157,4
Stan funduszu na koniec roku	564,9	848,3	1 335,7	667,2	1 073,0	1 801,0	318,8	212,3	134,8
Stan środków pieniężnych na koniec roku	427,9	709,2	1 065,0	442,7	848,5	1 650,8	385,8	232,8	155,0
Fundusz Wsparcia Policji									
Przychody, w tym:	84,6	72,9	81,6	57,9	98,3	90,0	106,4	123,5	110,3
dotacje							x	x	x
Koszty	85,6	73,0	81,1	57,9	98,3	90,3	105,6	123,8	111,5
Nadwyżka/deficyt	-1,0	-0,1	0,5	0,0	0,0	-0,3	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	1,9	0,9	0,8	0,0	0,0	1,3	70,4	143,3	166,8
Stan funduszu na koniec roku	0,9	0,8	1,3	0,0	0,0	1,0	106,0	123,3	74,0
Stan środków pieniężnych na koniec roku	1,0	0,8	1,5	0,0	0,0	0,9	88,0	107,9	59,0
Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego									
Przychody, w tym:	4,5	0,1	0,0	3,2	3,2	2,1	46,8	x	x
dotacje							x	x	x
Koszty	10,4	5,8	0,4	3,2	3,2	1,2	11,1	19,9	270,7
Nadwyżka/deficyt	-5,8	-5,7	-0,4	0,0	0,0	1,0	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	12,6	6,8	1,1	0,0	0,0	0,7	5,5	10,2	62,7
Stan funduszu na koniec roku	6,8	1,1	0,7	0,0	0,0	1,7	24,6	150,5	240,0
Stan środków pieniężnych na koniec roku	6,8	1,1	0,7	0,0	0,0	1,7	24,6	150,5	240,0

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców									
Przychody, w tym:	132,0	136,6	144,3	137,3	137,3	148,4	112,4	108,6	102,9
dotacje							x	x	x
Koszty	101,6	58,7	75,6	117,6	117,6	84,5	83,1	143,9	111,8
Nadwyżka/deficyt	30,3	77,9	68,7	19,6	19,6	63,9	210,6	82,0	93,0
Stan funduszu na początek roku	187,6	217,9	295,8	343,5	343,5	364,5	194,3	167,3	123,2
Stan funduszu na koniec roku	217,9	295,8	364,5	363,1	363,1	428,4	196,6	144,8	117,5
Stan środków pieniężnych na koniec roku	214,4	288,5	363,7	363,1	363,1	420,7	196,2	145,8	115,7
Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźiennych Zakładów Pracy									
Przychody, w tym:	43,5	44,9	97,1	105,0	105,0	145,6	334,8	324,0	150,0
dotacje							x	x	x
Koszty	36,0	49,5	35,2	105,0	135,0	127,8	355,2	258,4	362,8
Nadwyżka/deficyt	7,5	-4,5	61,8	0,0	-30,0	17,7	236,8	x	28,7
Stan funduszu na początek roku	42,4	49,9	45,4	9,1	107,2	107,2	252,8	214,8	236,3
Stan funduszu na koniec roku	49,9	45,4	107,2	9,1	77,2	124,9	250,4	275,4	116,6
Stan środków pieniężnych na koniec roku	51,5	43,1	99,0	5,4	69,5	117,9	228,9	273,4	119,2
Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych									
Przychody, w tym:	121,9	84,1	285,4	174,6	174,6	406,8	333,6	483,5	142,5
dotacje							x	x	x
Koszty	102,9	147,9	141,6	239,6	239,6	197,6	192,0	133,6	139,6
Nadwyżka/deficyt	19,0	-63,8	143,8	-65,0	-65,0	209,2	1 098,9	x	145,5
Stan funduszu na początek roku	164,0	183,1	119,3	65,0	65,0	263,1	160,4	143,7	220,5
Stan funduszu na koniec roku	183,1	119,3	263,1	0,0	0,0	472,3	258,0	395,8	179,5
Stan środków pieniężnych na koniec roku	183,1	119,5	263,1	0,0	0,0	455,9	249,0	381,4	173,3

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Fundusz Wsparcia Straży Granicznej									
Przychody, w tym:	1,2	1,8	1,2	1,6	1,8	1,4	113,5	79,4	116,4
dotacje							x	x	x
Koszty	1,0	1,8	1,4	1,6	1,8	1,4	139,6	82,1	105,0
Nadwyżka/deficyt	0,2	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	x	x	24,5
Stan funduszu na początek roku	0,1	0,3	0,3	0,0	0,1	0,1	137,0	46,4	45,4
Stan funduszu na koniec roku	0,3	0,3	0,1	0,0	0,1	0,1	32,7	32,0	70,5
Stan środków pieniężnych na koniec roku	0,3	0,3	0,2	0,0	0,1	0,1	32,7	32,0	62,5
Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej									
Przychody, w tym:	47,8	33,9	36,0	69,1	70,2	46,0	96,2	135,9	127,8
dotacje							x	x	x
Koszty	39,5	34,8	33,3	69,1	70,2	45,1	114,1	129,5	135,6
Nadwyżka/deficyt	8,3	-1,0	2,7	0,0	0,0	0,9	10,7	x	32,6
Stan funduszu na początek roku	4,6	12,9	11,9	9,0	9,0	14,6	316,4	113,5	122,9
Stan funduszu na koniec roku	12,9	11,9	14,6	8,9	8,9	15,5	120,4	130,3	106,1
Stan środków pieniężnych na koniec roku	6,2	5,0	7,3	8,9	8,9	7,8	125,5	154,2	106,3
Fundusze związane z nauką, kulturą i kulturą fizyczną									
Przychody, w tym:	988,1	1 015,2	959,2	1 149,0	1 061,6	1 034,3	104,7	101,9	107,8
dotacje	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Koszty	932,2	977,5	1 059,2	1 228,9	1 249,9	1 192,2	127,9	122,0	112,6
Nadwyżka/deficyt	55,9	37,7	-100,0	-79,9	-188,3	-157,9	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	542,3	598,3	636,0	506,2	527,2	536,0	98,8	89,6	84,3
Stan funduszu na koniec roku	598,3	636,0	536,0	426,2	338,8	378,1	63,2	59,5	70,5
Stan środków pieniężnych na koniec roku	594,2	629,0	525,4	420,6	333,2	365,8	61,6	58,2	69,6

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów									
Przychody, w tym:	18,4	19,7	19,3	17,6	17,6	20,1	109,3	101,8	104,1
dotacje							x	x	x
Koszty	12,8	14,7	21,3	28,9	28,9	28,4	221,6	193,4	133,7
Nadwyżka/deficyt	5,6	5,0	-1,9	-11,3	-11,3	-8,3	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	25,4	31,0	36,0	32,0	32,0	34,1	134,2	110,1	94,6
Stan funduszu na koniec roku	31,0	36,0	34,1	20,7	20,7	25,8	83,2	71,6	75,6
Stan środków pieniężnych na koniec roku	30,6	35,0	33,3	20,6	20,6	25,6	83,7	73,2	77,0
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej									
Przychody, w tym:	757,1	781,2	744,5	913,6	826,2	799,8	105,6	102,4	107,4
dotacje							x	x	x
Koszty	653,1	718,5	812,1	933,6	933,6	913,8	139,9	127,2	112,5
Nadwyżka/deficyt	104,0	62,8	-67,6	-20,0	-107,4	-114,1	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	323,3	427,3	490,1	416,3	416,3	422,5	130,7	98,9	86,2
Stan funduszu na koniec roku	427,3	490,1	422,5	396,3	308,9	308,4	72,2	62,9	73,0
Stan środków pieniężnych na koniec roku	423,6	484,2	412,8	390,8	303,4	296,7	70,0	61,3	71,9
Fundusz Promocji Kultury									
Przychody, w tym:	196,6	201,5	194,6	201,0	201,0	213,7	108,7	106,0	109,8
dotacje							x	x	x
Koszty	154,6	175,4	198,7	250,2	271,2	249,9	161,7	142,5	125,8
Nadwyżka/deficyt	42,0	26,1	-4,1	-49,1	-70,1	-36,3	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	15,3	57,4	83,5	57,9	78,9	79,4	518,1	138,4	95,1
Stan funduszu na koniec roku	57,4	83,5	79,4	8,8	8,8	43,1	75,2	51,7	54,3
Stan środków pieniężnych na koniec roku	57,4	83,4	79,4	8,8	8,8	42,8	74,5	51,3	53,9

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej (likwidacja z dniem 1 stycznia 2017 r.)									
Przychody, w tym:	15,2	12,8	0,7	0,0	0,0	0,0	x	x	x
dotacje									
Koszty	109,6	69,0	27,1	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Nadwyżka/deficyt	-94,3	-56,2	-26,4	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	176,9	82,6	26,4	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Stan funduszu na koniec roku	82,6	26,4	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Stan środków pieniężnych na koniec roku	82,6	26,4	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Fundusz Promocji Twórczości (zlikwidowany z dniem 31 grudnia 2015 r.)									
Przychody, w tym:	0,7	0,0					x	x	x
dotacje									
Koszty	2,0	0,0					x	x	x
Nadwyżka/deficyt	-1,3	0,0					x	x	x
Stan funduszu na początek roku	1,3	0,0					x	x	x
Stan funduszu na koniec roku	0,0	0,0					x	x	x
Stan środków pieniężnych na koniec roku	0,0	0,0					x	x	x
Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków (powstał z dniem 1 stycznia 2018 r.)									
Przychody, w tym:				16,8	16,8	0,8	x	x	x
dotacje									
Koszty				16,3	16,3	0,0	x	x	x
Nadwyżka/deficyt				0,5	0,5	0,8	x	x	x
Stan funduszu na początek roku				0,0	0,0	0,0	x	x	x
Stan funduszu na koniec roku				0,5	0,5	0,8	x	x	x
Stan środków pieniężnych na koniec roku				0,5	0,5	0,7	x	x	x

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł							%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Fundusze pozostałe									
Przychody, w tym:	285,4	396,1	637,4	247,1	247,6	387,5	135,8	97,8	60,8
dotacje	161,4	29,5	270,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Koszty	231,2	92,7	398,3	402,2	503,7	443,2	191,7	478,3	111,3
Nadwyżka/deficyt	54,2	303,5	239,1	-155,1	-256,1	-55,7	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	166,6	220,9	524,3	425,8	711,9	766,3	459,9	346,9	146,2
Stan funduszu na koniec roku	220,9	524,3	763,4	270,8	455,8	710,6	321,7	135,5	93,1
Stan środków pieniężnych na koniec roku	175,7	301,0	442,7	41,8	132,0	334,5	190,3	111,1	75,6
Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym									
Przychody, w tym:	7,0	6,7	6,9	6,5	6,5	7,4	105,9	110,0	107,4
dotacje							x	x	x
Koszty	6,6	6,6	4,6	10,0	10,0	3,6	54,9	54,8	78,7
Nadwyżka/deficyt	0,3	0,1	2,2	-3,5	-3,5	3,7	x	x	166,7
Stan funduszu na początek roku	8,2	8,6	8,6	6,3	6,3	10,9	132,1	126,9	125,9
Stan funduszu na koniec roku	8,6	8,6	10,9	2,8	2,8	14,6	170,3	169,0	134,3
Stan środków pieniężnych na koniec roku	9,0	11,3	10,9	2,7	2,7	14,6	162,6	128,9	134,0
Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Fundusz Sprawiedliwości									
Przychody, w tym:	83,3	328,8	312,9	187,7	187,7	325,4	390,6	99,0	104,0
dotacje							x	x	x
Koszty	40,8	39,6	90,9	264,3	365,3	365,7	896,3	923,3	402,4
Nadwyżka/deficyt	42,5	289,2	222,0	-76,6	-177,6	-40,3	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	53,9	96,4	385,6	321,6	607,7	607,7	x	630,4	157,6
Stan funduszu na koniec roku	96,4	385,6	607,7	245,0	430,0	567,4	588,5	147,1	93,4
Stan środków pieniężnych na koniec roku	47,6	156,8	284,0	16,2	106,4	191,2	402,0	121,9	67,3

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł							%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Fundusz Kredytu Technologicznego									
Przychody, w tym:	164,4	29,8	272,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
dotacje	161,4	29,5	270,8	0,0	0,0	0,0			
Koszty	174,1	37,2	273,4	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Nadwyżka/deficyt	-9,7	-7,4	-1,4	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	15,7	6,0	-1,5	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Stan funduszu na koniec roku	6,0	-1,5	-2,9	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Stan środków pieniężnych na koniec roku	9,3	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych									
Przychody, w tym:	30,8	30,8	17,4	13,0	13,0	12,9	42,0	42,0	74,2
dotacje							x	x	x
Koszty	9,7	9,2	29,4	88,0	88,0	73,8	762,7	801,9	251,1
Nadwyżka/deficyt	21,1	21,6	-12,0	-75,0	-75,0	-60,8	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	88,8	109,9	131,5	97,9	97,9	119,6	134,6	108,8	90,9
Stan funduszu na koniec roku	109,9	131,5	119,6	22,9	22,9	58,7	53,4	44,6	49,1
Stan środków pieniężnych na koniec roku	109,9	131,5	119,6	22,9	22,9	58,7	53,4	44,6	49,1
Fundusz Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego									
Przychody, w tym:	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0,0	x	x	x
dotacje									
Koszty	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0,0	x	x	x
Nadwyżka/deficyt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	x	x	x
Stan funduszu na koniec roku	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	x	x	x
Stan środków pieniężnych na koniec roku	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	x	x	x

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (powstał z dnia 1 kwietnia 2017 r.)									
Przychody, w tym:			28,2	39,4	39,4	41,3	x	x	x
dotacje									
Koszty			0,0	39,4	39,4	0,0	x	x	x
Nadwyżka/deficyt			28,2	0,0	0,0	41,3	x	x	x
Stan funduszu na początek roku			0,0	0,0	0,0	28,2	x	x	x
Stan funduszu na koniec roku			28,2	0,0	0,0	69,5	x	x	x
Stan środków pieniężnych na koniec roku			28,2	0,0	0,0	69,5	x	x	x
Fundusz Niskoemisyjnego Transportu (powstał z dnia 28 lipca 2018 r.)									
Przychody, w tym:				0,0	0,5	0,5	x	x	x
dotacje									
Koszty				0,0	0,5	0,1	x	x	x
Nadwyżka/deficyt				0,0	0,0	0,4	x	x	x
Stan funduszu na początek roku				0,0	0,0	0,0	x	x	x
Stan funduszu na koniec roku				0,0	0,0	0,4	x	x	x
Stan środków pieniężnych na koniec roku				0,0	0,0	0,4	x	x	x

1/ Ustawa budżetowa na rok 2018

2/ Dotacje oraz inne środki otrzymane z Unii Europejskiej.

3/ Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – dodatnia różnica, deficyt – ujemna różnica).

Źródło: Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Aneks nr 7

Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Państwowe osoby prawne ogółem									
Przychody	8 273,6	8 028,2	8 418,1	9 639,4	10 154,6	9 936,7	120,1	123,8	118,0
w tym dotacje z budżetu	297,8	265,1	302,9	960,4	1 262,1	1 168,3	392,3	440,6	385,7
Koszty	7 410,1	7 049,9	7 021,9	9 852,2	10 247,4	8 649,1	116,7	122,7	123,2
Wynik finansowy brutto	863,5	978,3	1 396,2	-212,7	-93,1	1 287,6	149,1	131,6	92,2
Państwowe osoby prawne – dotowane									
Przychody	3 635,0	3 268,1	3 566,4	4 695,4	5 099,2	4 853,8	133,5	148,5	136,1
w tym dotacje z budżetu	297,8	265,1	302,9	960,4	1 262,1	1 168,3	392,3	440,6	385,7
Koszty	3 009,2	2 526,3	2 290,7	4 538,5	4 933,1	3 974,0	132,1	157,3	173,5
Wynik finansowy brutto	626,5	741,7	1 275,6	157,0	165,9	879,7	140,4	118,6	69,0
23 Parki Narodowe									
Przychody	255,4	273,2	281,5	271,5	300,8	293,4	114,9	107,4	104,2
w tym dotacje z budżetu	92,5	86,1	87,1	89,1	90,2	88,5	95,7	102,8	101,6
Koszty	243,1	239,9	261,1	282,5	310,7	280,0	115,2	116,7	107,2
Wynik finansowy brutto	12,2	33,3	20,4	-10,9	-9,9	13,4	109,8	40,3	65,7
16 wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego									
Przychody	-	-	-	270,1	293,3	281,2	x	x	x
w tym dotacje z budżetu	-	-	-	168,8	179,5	178,7	x	x	x
Koszty	-	-	-	269,5	292,8	278,1	x	x	x
Wynik finansowy brutto	-	-	-	0,6	0,6	3,1	x	x	x

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Polska Organizacja Turystyczna									
Przychody	64,1	42,6	43,6	54,0	54,4	54,3	84,6	127,3	124,3
w tym dotacje z budżetu	44,0	40,3	40,2	50,4	50,3	50,2	114,0	124,5	124,8
Koszty	63,5	42,6	43,2	54,0	54,4	53,7	84,6	126,3	124,5
Wynik finansowy brutto	0,6	0,1	0,5	0,0	0,0	0,5	84,2	742,6	106,5
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej									
Przychody	2 289,5	1 877,1	1 862,7	1 508,7	1 508,7	1 606,8	70,2	85,6	86,3
w tym dotacje z budżetu	96,9	71,4	70,5	65,0	65,0	48,9	50,5	68,6	69,4
Koszty	1 708,8	1 224,0	833,6	1 405,8	1 405,8	983,3	57,5	80,3	118,0
Wynik finansowy brutto	580,6	653,1	1 029,0	102,9	102,9	623,5	107,4	95,5	60,6
Polski Instytut Sztuki Filmowej									
Przychody	194,2	202,9	212,5	158,7	216,0	212,6	109,5	104,7	100,0
w tym dotacje z budżetu	13,8	12,2	34,8	12,5	15,1	15,0	108,8	123,4	43,2
Koszty	193,7	202,6	211,8	158,7	216,0	211,8	109,4	104,6	100,0
Wynik finansowy brutto	0,5	0,4	0,7	0,0	0,0	0,8	150,8	210,0	113,7
Polska Agencja Żeglugi Powietrznej²									
Przychody	742,9	792,9	1 007,1	1 024,3	1 028,8	1 035,9	139,4	130,6	102,9
w tym dotacje z budżetu	10,3	10,7	13,1	12,2	13,4	15,7	152,0	146,8	119,2
Koszty	716,3	739,3	842,2	889,4	894,0	897,9	125,4	121,5	106,6
Wynik finansowy brutto	26,7	53,6	164,9	134,9	134,7	138,0	516,7	257,6	83,7

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji									
Przychody	39,9	26,5	89,0	34,4	35,4	35,0	87,7	132,0	39,3
w tym dotacje z budżetu	5,5	5,4	1,0	0,0	0,2	-	x	x	x
Koszty	34,2	25,8	29,9	46,3	41,5	31,1	90,9	120,6	104,0
Wynik finansowy brutto	5,7	0,7	59,2	-11,9	-6,1	3,9	68,6	583,4	6,6
Polski Instytut Spraw Międzynarodowych									
Przychody	9,8	11,0	9,9	10,7	10,5	10,3	105,6	94,1	104,5
w tym dotacje z budżetu	8,1	8,2	8,4	8,6	9,1	9,1	112,1	110,8	108,1
Koszty	9,9	10,9	9,9	10,7	10,5	10,5	105,6	95,8	105,6
Wynik finansowy brutto	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	107,0	-107,0	x
Polski Klub Wyścigów Konnych									
Przychody	5,9	6,3	6,0	6,1	7,4	6,6	111,3	105,1	108,7
w tym dotacje z budżetu	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	93,4	100,0	100,0
Koszty	6,1	6,1	5,5	5,8	7,1	6,3	103,7	103,8	115,2
Wynik finansowy brutto	-0,1	0,2	0,6	0,3	0,3	0,2	x	144,1	44,1
Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie									
Przychody	18,3	17,1	19,4	16,1	22,5	21,2	115,9	123,7	109,2
w tym dotacje z budżetu	11,5	13,7	14,5	14,2	18,0	17,4	151,6	127,1	120,1
Koszty	18,1	16,8	19,0	16,0	22,5	21,2	117,1	126,6	111,7
Wynik finansowy brutto	0,2	0,4	0,4	0,1	0,0	0,0	x	x	x

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia									
Przychody	6,1	5,9	6,2	5,9	6,2	6,1	100,0	102,9	97,8
w tym dotacje z budżetu	5,5	5,6	5,6	5,6	5,9	5,9	106,4	105,0	103,9
Koszty	6,1	5,9	6,2	5,9	6,2	6,0	98,6	101,4	97,2
Wynik finansowy brutto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	x	x	x
Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia									
Przychody	9,3	9,3	9,7	9,6	9,7	9,6	103,0	102,9	98,3
w tym dotacje z budżetu	9,1	9,1	9,2	9,2	9,2	9,2	100,9	100,7	99,9
Koszty	9,4	9,3	9,6	9,6	9,7	9,5	100,6	102,1	98,0
Wynik finansowy brutto	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	x	245,1	131,6
Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego									
Przychody	0,0	3,3	3,8	3,9	3,9	3,9	x	119,1	102,7
w tym dotacje z budżetu	0,0	2,0	3,3	3,5	3,5	3,5	x	172,8	104,5
Koszty	0,0	3,3	3,8	3,9	3,9	3,9	x	116,5	103,0
Wynik finansowy brutto	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Krajowy Zasób Nieruchomości									
Przychody	-	-	0,5	-	26,3	4,5	x	x	998,5
w tym dotacje z budżetu	-	-	0,5	-	25,7	4,5	x	x	995,6
Koszty	-	-	0,5	-	26,3	4,1	x	x	898,0
Wynik finansowy brutto	-	-	0,0	-	0,0	0,5	x	x	x

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej									
Przychody	-	-	12,8	-	115,0	57,3	x	x	448,0
w tym dotacje z budżetu	-	-	12,8	-	97,3	55,7	x	x	435,2
Koszty	-	-	12,8	-	115,0	57,2	x	x	447,4
Wynik finansowy brutto	-	-	0,0	-	0,0	0,1	x	x	x
Polska Agencja Antydopingowa									
Przychody	-	-	1,5	3,3	3,4	3,4	x	x	226,0
w tym dotacje z budżetu	-	-	1,5	3,2	3,2	3,2	x	x	219,3
Koszty	-	-	1,7	3,3	3,4	3,4	x	x	199,6
Wynik finansowy brutto	-	-	-0,2	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie									
Przychody	-	-	-	1 318,1	1 456,7	1 206,3	x	x	x
w tym dotacje z budżetu	-	-	-	517,6	676,0	657,9	x	x	x
Koszty	-	-	-	1 377,1	1 513,3	1 111,0	x	x	x
Wynik finansowy brutto	-	-	-	-59,0	-56,6	95,4	x	x	x
Polski Instytut Ekonomiczny									
Przychody	-	-	-	-	5,1	4,0	x	x	x
w tym dotacje z budżetu	-	-	-	-	3,8	3,3	x	x	x
Koszty	-	-	-	-	5,1	3,6	x	x	x
Wynik finansowy brutto	-	-	-	-	0,0	0,4	x	x	x

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Instytut Europy Środkowej									
Przychody	-	-	-	-	0,5	0,3	x	x	x
w tym dotacje z budżetu	-	-	-	-	0,5	0,3	x	x	x
Koszty	-	-	-	-	0,5	0,3	x	x	x
Wynik finansowy brutto	-	-	-	-	0,0	-0,1	x	x	x
Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka									
Przychody	-	-	-	-	6,0	1,1	x	x	x
w tym dotacje z budżetu	-	-	-	-	6,0	1,1	x	x	x
Koszty	-	-	-	-	6,0	1,1	x	x	x
Wynik finansowy brutto	-	-	-	-	0,0	0,0	x	x	x
Państwowe osoby prawne – niedotowane									
Przychody	4 638,3	4 760,1	4 851,7	4 944,0	5 055,4	5 082,9	109,6	106,8	104,8
Koszty	4 400,9	4 523,5	4 731,2	5 313,7	5 314,3	4 675,0	106,2	103,3	98,8
Wynik finansowy brutto	237,4	236,6	120,5	-369,7	-259,0	407,9	171,8	172,4	338,4
Urząd Dozoru Technicznego									
Przychody	416,4	436,7	453,8	444,5	444,5	470,5	113,0	107,7	103,7
Koszty	318,6	330,9	339,4	366,4	366,4	342,5	107,5	103,5	100,9
Wynik finansowy brutto	97,8	105,8	114,3	78,1	78,1	128,0	130,9	121,0	111,9

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Zakład Ubezpieczeń Społecznych									
Przychody	4 126,4	4 229,0	4 299,2	4 399,4	4 508,2	4 506,8	109,2	106,6	104,8
Koszty	4 003,5	4 108,6	4 302,1	4 849,9	4 849,9	4 239,2	105,9	103,2	98,5
Wynik finansowy brutto	122,9	120,4	-2,8	-450,5	-341,8	267,6	217,8	222,3	x
Transportowy Dozór Techniczny									
Przychody	64,5	62,4	61,5	62,2	62,2	65,3	101,3	104,7	106,3
Koszty	50,7	52,5	53,4	59,5	59,5	55,1	108,8	105,1	103,2
Wynik finansowy brutto	13,7	9,9	8,1	2,7	2,7	10,2	74,4	102,6	126,3
Rzecznik Finansowy									
Przychody	8,1	10,6	14,9	15,9	16,5	16,2	200,5	153,3	108,7
Koszty	8,1	10,6	14,9	15,9	16,5	16,2	200,5	153,3	108,7
Wynik finansowy brutto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Polskie Centrum Akredytacji									
Przychody	22,9	21,3	22,3	22,0	24,0	24,1	105,1	112,9	108,0
Koszty	20,0	20,9	21,3	22,0	22,0	22,0	109,9	105,2	103,0
Wynik finansowy brutto	2,9	0,4	1,0	0,0	2,0	2,1	72,5	482,3	218,6

1/ ustawa budżetowa na rok 2018

2/ dane za 2016 r. uwzględniają korektę przychodów i kosztów złożoną po terminie sporządzenia analizy wykonania budżetu państwa

Źródło: Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Aneks nr 8

Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ^{1/}	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Agencje wykonawcze ogółem									
Przychody, w tym:	12 095,5	8 392,1	8 459,4	7 966,4	10 248,3	8 836,4	73,1	105,3	104,5
a/ dotacja z budżetu	6 953,8	5 491,9	5 749,5	5 623,9	7 864,9	6 451,7	92,8	117,5	112,2
b/ środki otrzymane z UE	309,8	5,7	23,0	177,5	77,3	51,5	16,6	902,8	223,7
Koszty ogółem, w tym:	9 589,0	7 690,5	7 734,8	7 903,4	10 149,1	8 513,1	88,8	110,7	110,1
a/ koszty funkcjonowania	2 632,1	2 150,7	2 489,8	2 758,1	2 701,8	2 521,4	95,8	117,2	101,3
b/ koszty realizacji zadań	5 219,5	4 490,2	4 522,3	4 270,0	6 512,4	5 131,1	98,3	114,3	113,5
Wynik finansowy brutto	2 506,6	701,5	724,6	63,0	99,2	323,3	12,9	46,1	44,6
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego ^{2/}	1 637,9	1 276,0	849,9	131,0	360,6	779,8	47,6	61,1	91,8
Wynik finansowy netto ^{3/}	873,0	-574,5	-125,3	-68,0	-261,4	-456,6	x	x	x
Agencje wykonawcze – dotowane									
Przychody, w tym:	8 415,2	6 696,4	7 212,5	6 927,4	9 191,4	7 664,4	91,1	114,5	106,3
a/ dotacja z budżetu	6 953,8	5 491,9	5 749,5	5 623,9	7 864,9	6 451,7	92,8	117,5	112,2
b/ środki otrzymane z UE	309,8	5,7	23,0	177,5	77,3	51,5	16,6	902,8	223,7
Koszty ogółem, w tym:	7 739,1	6 465,1	6 752,7	6 842,0	9 069,8	7 507,5	97,0	116,1	111,2
a/ koszty funkcjonowania	2 390,4	1 899,5	2 045,0	2 523,1	2 466,8	2 286,4	95,7	120,4	111,8
b/ koszty realizacji zadań	5 219,5	4 490,2	4 522,3	4 270,0	6 512,4	5 131,1	98,3	114,3	113,5
Wynik finansowy brutto	676,2	231,3	459,7	85,4	121,5	156,8	23,2	67,8	34,1
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	135,1	94,3	93,1	45,2	36,4	62,3	46,1	66,1	66,9
Wynik finansowy netto	545,4	137,0	366,6	40,2	85,1	94,5	17,3	69,0	25,8

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ^{1/}	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa^{4/} (utworzony 1 września 2017 r.)									
Przychody, w tym:	-	-	237,4	360,2	364,5	336,3	x	x	141,7
a/ dotacja z budżetu	-	-	144,0	113,5	112,3	78,0	x	x	54,2
b/ środki otrzymane z UE	-	-	-	-	-	-	x	x	x
Koszty ogółem, w tym:	-	-	222,7	353,7	357,2	311,1	x	x	139,7
a/ koszty funkcjonowania	-	-	108,4	333,0	333,1	293,9	x	x	271,0
b/ koszty realizacji zadań	-	-	111,8	19,5	19,5	13,8	x	x	12,3
Wynik finansowy brutto	-	-	14,7	6,5	7,3	25,3	x	x	172,0
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	-	-	22,1	-	-	31,3	x	x	141,7
Wynik finansowy netto	-	-	-7,4	6,5	7,3	-6,0	x	x	81,4
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (przejęła część zadań zniesionej Agencji Rynku Rolnego z dniem 31 sierpnia 2017 r.)									
Przychody, w tym:	1 926,0	1 535,4	1 889,2	1 800,9	4 104,9	3 099,8	160,9	201,9	164,1
a/ dotacja z budżetu	1 909,2	1 441,1	1 769,1	1 622,6	3 972,3	2 968,6	155,5	206,0	167,8
b/ środki otrzymane z UE	-	-	-	-	-	-	x	x	x
Koszty ogółem, w tym:	1 963,1	1 501,4	1 901,3	1 828,6	4 126,4	3 115,5	158,7	207,5	163,9
a/ koszty funkcjonowania	1 030,4	1 044,9	1 105,3	1 303,6	1 256,1	1 236,1	120,0	118,3	111,8
b/ koszty realizacji zadań	920,5	451,3	790,0	516,0	2 860,9	1 873,7	203,6	415,2	237,2
Wynik finansowy brutto	-37,0	33,9	-12,1	-27,7	-21,5	-15,7	x	x	x
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	0,0	0,0	-	-	-	-	x	x	x
Wynik finansowy netto	-37,0	33,9	-12,1	-27,7	-21,5	-15,7	x	x	x

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ^{1/}	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Agencja Rynku Rolnego (zniesiona z dniem 31 sierpnia 2017 r.)									
Przychody, w tym:	385,3	360,3	216,9				x	x	x
a/ dotacja z budżetu	372,4	345,7	196,9				x	x	x
b/ środki otrzymane z UE	0,0	0,0	-				x	x	x
Koszty ogółem, w tym:	387,5	360,7	206,8				x	x	x
a/ koszty funkcjonowania	140,2	147,4	105,6				x	x	x
b/ koszty realizacji zadań	228,6	210,9	101,1				x	x	x
Wynik finansowy brutto	-2,1	-0,4	10,1				x	x	x
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	1,0	1,0	-				x	x	x
Wynik finansowy netto	-3,2	-1,4	10,1				x	x	x
Narodowe Centrum Nauki									
Przychody, w tym:	890,2	1 007,3	1 135,8	1 316,1	1 306,8	1 273,8	143,1	126,5	112,2
a/ dotacja z budżetu	889,4	1 005,2	1 125,9	1 275,2	1 264,2	1 234,2	138,8	122,8	109,6
b/ środki otrzymane z UE	0,2	1,5	9,1	39,4	41,0	39,1	x	x	427,4
Koszty ogółem, w tym:	890,1	1 007,3	1 135,8	1 316,1	1 306,8	1 273,6	143,1	126,4	112,1
a/ koszty funkcjonowania	29,1	31,2	33,0	45,7	40,8	33,9	116,3	108,5	102,5
b/ koszty realizacji zadań	861,0	976,1	1 102,8	1 270,4	1 265,9	1 239,8	144,0	127,0	112,4
Wynik finansowy brutto	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	225,6	x	x
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Wynik finansowy netto	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	x	x	x

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ^{1/}	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju									
Przychody, w tym:	2 180,2	1 550,4	1 207,5	1 572,2	1 274,0	937,2	43,0	60,4	77,6
a/ dotacja z budżetu	1 873,0	1 543,8	1 191,1	1 407,8	1 211,1	910,3	48,6	59,0	76,4
b/ środki otrzymane z UE	305,1	3,2	8,5	136,0	33,9	10,5	3,4	328,3	123,6
Koszty ogółem, w tym:	2 180,2	1 550,4	1 207,5	1 572,2	1 274,0	937,2	43,0	60,4	77,6
a/ koszty funkcjonowania	101,0	103,4	102,3	153,6	152,5	120,7	119,5	116,7	117,9
b/ koszty realizacji zadań	2 079,2	1 447,1	1 105,2	1 418,6	1 121,5	816,5	39,3	56,4	73,9
Wynik finansowy brutto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	0,0	0,0	0,0			0,0	x	x	x
Wynik finansowy netto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Agencja Rezerw Materiałowych									
Przychody, w tym:	517,7	499,9	746,1	251,6	374,1	376,6	72,7	75,3	50,5
a/ dotacja z budżetu	489,1	177,3	352,3	215,6	215,6	214,9	43,9	121,2	61,0
b/ środki otrzymane z UE	-	-	-				x	x	x
Koszty ogółem, w tym:	127,6	435,0	520,3	239,0	333,5	313,0	245,3	71,9	60,2
a/ koszty funkcjonowania	72,6	79,4	85,8	92,7	92,7	87,3	120,2	109,9	101,7
b/ koszty realizacji zadań	52,3	345,5	433,5	145,7	240,2	224,2	428,7	64,9	51,7
Wynik finansowy brutto	390,1	64,8	225,8	12,6	40,6	63,6	16,3	98,1	28,2
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	0,0	15,2	-				x	x	x
Wynik finansowy netto	390,1	49,6	225,8	12,6	40,6	63,6	16,3	128,2	28,2

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ^{1/}	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł							%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości									
Przychody, w tym:	1 087,4	503,1	374,7	227,1	281,7	280,8	25,8	55,8	74,9
a/ dotacja z budżetu	800,3	292,0	182,9	183,3	183,5	158,5	19,8	54,3	86,7
b/ środki otrzymane z UE	4,5	1,0	5,4	2,2	2,2	1,7	37,8	170,0	31,7
Koszty ogółem, w tym:	1 087,3	502,8	374,2	227,1	281,7	278,8	25,6	55,5	74,5
a/ koszty funkcjonowania	87,4	87,1	92,6	107,7	108,4	95,6	109,4	109,8	103,2
b/ koszty realizacji zadań	973,9	358,4	106,0	84,7	110,9	104,8	10,8	29,2	98,9
Wynik finansowy brutto	0,1	0,4	0,6	0,0	0,0	1,9	x	486,3	344,8
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	0,0	0,1	0,4			0,3	x	284,5	67,5
Wynik finansowy netto	0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	1,7	x	x	x
Agencja Mienia Wojskowego^{5/}									
Przychody, w tym:	213,9	1 161,7	1 321,7	1 299,9	1 246,2	1 196,1	559,2	103,0	90,5
a/ dotacja z budżetu	0,0	648,1	748,0	765,7	765,7	765,7	x	118,1	102,4
b/ środki otrzymane z UE	-	-	-				x	x	x
Koszty ogółem, w tym:	111,5	1 026,1	1 102,8	1 207,1	1 153,4	1 113,3	998,5	108,5	101,0
a/ koszty funkcjonowania	44,8	358,3	365,2	428,8	412,5	363,2	810,7	101,4	99,4
b/ koszty realizacji zadań	11,8	667,8	737,6	778,3	740,9	750,1	x	112,3	101,7
Wynik finansowy brutto	102,4	135,6	218,9	92,8	92,8	82,8	80,9	61,1	37,8
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	93,6	77,9	70,6	43,5	34,7	30,7	32,8	39,4	43,5
Wynik finansowy netto	8,9	57,7	148,3	49,3	58,0	52,1	585,7	90,3	35,1

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ^{1/}	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (zmiana nazwy na Agencję Mienia Wojskowego od 1 października 2015)									
Przychody, w tym:	1 138,7	-	-	-	-	-	x	x	x
a/ dotacja z budżetu	586,1	-	-	-	-	-	x	x	x
b/ środki otrzymane z UE	-	-	-	-	-	-	x	x	x
Koszty ogółem, w tym:	918,7	-	-	-	-	-	x	x	x
a/ koszty funkcjonowania	845,7	-	-	-	-	-	x	x	x
b/ koszty realizacji zadań	62,3	-	-	-	-	-	x	x	x
Wynik finansowy brutto	220,0	-	-	-	-	-	x	x	x
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	40,4	-	-	-	-	-	x	x	x
Wynik finansowy netto	183,9	-	-	-	-	-	x	x	x
Centralny Ośrodek Badań Odmian Roślin Uprawnych									
Przychody, w tym:	73,0	68,9	73,5	88,4	89,5	72,6	99,5	105,5	98,8
a/ dotacja z budżetu	31,6	30,6	31,0	30,5	31,1	31,1	98,3	101,5	100,1
b/ środki otrzymane z UE	-	-	0,0	-	-	-	x	x	x
Koszty ogółem, w tym:	70,3	71,6	71,8	87,3	88,3	73,5	104,6	102,7	102,5
a/ koszty funkcjonowania	36,4	38,1	37,1	47,1	46,6	38,7	106,2	101,5	104,3
b/ koszty realizacji zadań	29,9	33,1	34,3	36,8	39,7	33,9	113,3	102,4	98,7
Wynik finansowy brutto	2,7	-2,7	1,7	1,2	1,2	-0,9	x	x	x
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	0,1	0,1	0,0	1,7	1,7	0,0	14,6	14,6	86,7
Wynik finansowy netto	2,6	-2,8	1,7	-0,5	-0,5	-0,9	x	x	x

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ^{1/}	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł							%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Polska Agencja Kosmiczna									
Przychody, w tym:	2,8	9,4	9,6	11,0	11,2	8,8	314,3	93,5	91,4
a/ dotacja z budżetu	2,7	8,1	8,3	9,6	9,6	8,2	303,9	101,3	99,0
b/ środki otrzymane z UE	-	-	-	-	0,2	0,2	x	x	x
Koszty ogółem, w tym:	2,8	9,7	9,6	11,0	11,2	9,0	401,8	116,0	117,5
a/ koszty funkcjonowania	2,8	9,7	9,6	11,0	11,2	9,0	321,0	92,7	93,9
b/ koszty realizacji zadań	-	-	-	-	-	-	x	x	x
Wynik finansowy brutto	-0,1	-0,3	0,1	0,0	0,0	-0,2	x	x	x
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	0,0	0,0	-	-	-	-	x	x	x
Wynik finansowy netto	-0,1	-0,3	0,1	0,0	0,0	-0,2	x	x	x
Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (utworzony z dniem 28 października 2017 r.)									
Przychody, w tym:					138,5	82,2	x	x	x
a/ dotacja z budżetu					99,4	82,2	x	x	x
b/ środki otrzymane z UE							x	x	x
Koszty ogółem, w tym:					137,3	82,5	x	x	x
a/ koszty funkcjonowania					12,8	8,2	x	x	x
b/ koszty realizacji zadań					112,7	74,3	x	x	x
Wynik finansowy brutto					1,2	-0,3	x	x	x
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego							x	x	x
Wynik finansowy netto					1,2	-0,3	x	x	x

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ^{1/}	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Agencje wykonawcze - niedotowane									
Przychody	3 680,3	1 695,7	1 246,9	1 039,0	1 056,9	1 172,0	31,8	69,1	94,0
Koszty ogółem, w tym:	1 849,9	1 225,4	982,0	1 061,4	1 079,3	1 005,5	54,4	82,1	102,4
a/ koszty funkcjonowania	241,7	251,2	444,8	235,0	235,0	235,0	97,2	93,5	52,8
b/ koszty realizacji zadań	-	-	-	0,0	0,0	0,0	x	x	x
Wynik finansowy brutto	1 830,4	470,2	264,9	-22,4	-22,4	166,4	9,1	35,4	62,8
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	1 502,8	1 181,7	756,8	85,8	324,2	717,5	47,7	60,7	94,8
Wynik finansowy netto	327,6	-711,5	-492,0	-108,2	-346,6	-551,1	x	x	x
Agencja Nieruchomości Rolnych (zniesiona z dniem 31 sierpnia 2017 r)									
Przychody	269,6	273,7	217,7				x	x	x
Koszty ogółem, w tym:	241,7	251,2	177,2				x	x	x
a/ koszty funkcjonowania	241,7	251,2	177,2				x	x	x
b/ koszty realizacji zadań	-	-	-				x	x	x
Wynik finansowy brutto	27,9	22,5	40,5				x	x	x
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	23,4	28,5	-				x	x	x
Wynik finansowy netto	4,5	-6,0	40,5				x	x	x

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ^{1/}	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł							%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (przejęty przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa z dniem 1 września 2017 r.)									
Przychody	3 410,7	1 422,0	1 029,2	1 039,0	1 056,9	1 172,0	34,4	82,4	113,9
Koszty ogółem, w tym:	1 608,2	974,2	804,8	1 061,4	1 079,3	1 005,5	62,5	103,2	124,9
a/ zasilenie Funduszu Rekompensacyjnego	905,6	291,5	198,7	360,4	360,4	388,3	42,9	133,2	195,4
b/ środki na koszty funkcjonowania agencji (ANR/KOWR)	265,8	279,0	267,6	235,0	235,0	235,0	88,4	84,2	87,8
c/ koszty gospodarowania mieniem Zasobu	436,7	403,7	338,5	466,0	483,9	382,3	87,5	94,7	112,9
Wynik finansowy brutto	1 802,5	447,7	224,3	-22,4	-22,4	166,4	9,2	37,2	74,2
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	1 479,4	1 153,2	756,8	85,8	324,2	717,5	48,5	62,2	94,8
Wynik finansowy netto	323,1	-705,5	-532,5	-108,2	-346,6	-551,1	x	x	x

1/ Ustawa budżetowa na rok 2018.

2/ Za 2015 r. kwota pomniejszona o obligatoryjne obciążenia wyniku finansowego, które w sprawozdaniu Rb 40 – były ujęte w kosztach ogółem.

3/ Wynik finansowy netto, tj. po uwzględnieniu obowiązkowych obciążeń.

4/ Od 1 września 2017 r. utworzono Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w miejsce zniesionej Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych na mocy ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 624).

5/ Od 1 października 2015 r. połączono Wojskową 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 2015–2018

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
IGB ogółem									
Przychody	864,2	808,7	927,1	975,1	1 048,5	1 073,5	124,2	132,7	115,8
w tym dotacje z budżetu państwa	129,7	112,9	105,4	152,0	151,9	151,8	117,0	134,5	144,0
Koszty	870,3	814,8	913,7	985,8	1 053,2	1 050,9	120,8	129,0	115,0
Wynik finansowy netto	-9,8	-9,2	5,3	-11,9	-6,2	13,1	x	x	250,1
Institucje realizujące zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych ogółem									
Przychody	306,9	308,5	346,7	339,7	382,6	411,6	134,1	133,4	118,7
Koszty	300,1	300,2	337,4	336,7	379,6	413,6	137,8	137,8	122,6
Wynik finansowy netto	5,1	6,6	7,8	2,4	2,4	-4,5	x	x	x
Zachodnia Instytucja Gospodarki Budżetowej PIAST									
Przychody	35,7	39,2	50,4	56,6	56,6	40,9	114,5	104,2	81,0
Koszty	35,7	38,5	49,9	56,5	56,5	41,5	116,3	107,9	83,2
Wynik finansowy netto	0,0	0,8	0,5	0,1	0,1	-0,7	x	x	x
Bałtycka IGB BALTICA									
Przychody	82,3	73,7	67,1	83,2	83,2	90,7	110,2	123,1	135,3
Koszty	79,8	72,9	65,7	82,6	82,6	89,7	112,4	123,1	136,5
Wynik finansowy netto	1,7	0,2	1,1	0,4	0,4	0,2	10,4	88,4	16,6
Pomorska IGB POMERANIA									
Przychody	87,6	102,9	120,0	102,9	102,9	115,7	132,1	112,5	96,5
Koszty	82,7	96,8	113,7	100,6	100,6	115,3	139,5	119,1	101,5
Wynik finansowy netto	4,5	5,2	5,2	1,8	1,8	-0,7	x	x	x

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Mazowiecka IGB MAZOVIA									
Przychody	53,3	44,5	47,1	56,7	99,6	107,9	202,5	242,6	229,2
Koszty	52,0	43,4	46,4	56,7	99,6	108,2	208,0	249,2	233,3
Wynik finansowy netto	1,0	0,8	0,5	0,0	0,0	-0,7	x	x	x
Podkarpacka IGB CARPATIA									
Przychody	47,9	48,2	62,2	40,3	40,3	56,4	117,7	117,0	90,7
Koszty	50,1	48,6	61,7	40,3	40,3	58,9	117,6	121,2	95,5
Wynik finansowy netto	-2,2	-0,4	0,5	0,0	0,0	-2,5	x	x	x
Instytucje gospodarki budżetowej – pozostałe									
Przychody	557,3	500,2	580,3	635,4	666,0	661,9	118,8	132,3	114,0
w tym dotacje z budżetu państwa	129,7	112,9	105,4	152,0	151,9	151,8	117,0	134,5	144,2
Koszty	570,2	514,6	576,4	649,1	673,7	637,2	111,8	123,8	110,6
Wynik finansowy netto	-14,9	-15,8	-2,6	-14,3	-8,6	17,6	x	x	x
Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (zlikwidowany z dniem 31 grudnia 2017 r.)									
Przychody	8,4	9,0	9,2				x	x	x
w tym dotacje z budżetu państwa	0,0	0,0	0,2				x	x	x
Koszty	8,3	9,0	9,0				x	x	x
Wynik finansowy netto	0,1	0,0	0,2				x	x	x
Centralny Ośrodek Informatyki									
Przychody	90,8	81,2	136,4	144,1	163,9	163,9	180,5	201,8	120,1
Koszty	87,3	83,8	131,0	143,7	163,5	141,7	162,3	169,1	108,1
Wynik finansowy netto	2,7	-2,4	0,9	0,3	0,3	16,9	624,1	x	x

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Centrum Usług Logistycznych									
Przychody	37,4	40,6	43,5	47,0	47,0	44,3	118,4	109,0	101,7
Koszty	35,4	38,3	40,2	45,8	45,8	41,4	116,8	108,0	102,8
Wynik finansowy netto	1,9	1,7	2,4	1,0	1,0	2,0	104,0	116,3	80,8
Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta RP									
Przychody	47,1	51,0	48,4	53,2	53,2	53,0	112,5	103,9	109,5
Koszty	45,0	49,1	46,4	52,1	52,1	50,9	113,1	103,7	109,8
Wynik finansowy netto	1,6	1,5	1,6	0,9	0,9	1,6	98,6	105,1	100,4
Centralny Ośrodek Sportu									
Przychody	123,1	124,8	146,9	113,6	120,6	121,3	98,5	97,2	82,5
w tym dotacje z budżetu państwa	23,3	23,3	23,2	24,2	24,2	24,2	103,7	103,7	104,3
Koszty	131,0	132,9	154,8	121,7	128,3	125,5	95,8	94,5	81,1
Wynik finansowy netto	-8,0	-8,2	-8,0	-8,2	-7,8	-4,3	x	x	x
Centrum Obsługi Administracji Rządowej (zmiana nazwy od 1 stycznia 2017 r., poprzednio Centrum Usług Wspólnych)									
Przychody	44,7	41,5	48,5	50,4	52,3	49,5	110,7	119,2	101,9
Koszty	60,2	50,6	50,1	58,9	56,2	50,5	83,8	99,7	100,7
Wynik finansowy netto	-15,5	-9,2	-1,6	-8,5	-4,0	-1,0	x	x	x
Profilaktyczny Dom Zdrowia w Juracie									
Przychody	1,6	1,7	1,5	1,6	1,6	1,7	107,6	101,3	115,6
Koszty	1,4	1,5	1,3	1,6	1,6	1,6	113,3	105,8	120,2
Wynik finansowy netto	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	68,4	68,4	79,3

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego									
Przychody	182,8	136,6	132,4	207,5	208,8	209,7	114,7	153,5	158,4
w tym dotacje z budżetu państwa	106,4	89,6	82,0	127,9	127,7	127,6	120,0	142,4	155,6
Koszty	182,3	135,4	130,5	207,5	207,8	207,5	113,8	153,3	159,1
Wynik finansowy netto	0,6	1,1	1,6	0,0	0,8	2,1	342,1	186,6	129,8
Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS									
Przychody	11,8	5,2	7,1	12,0	12,6	12,5	106,0	240,6	175,5
Koszty	11,8	5,7	6,6	11,9	12,6	12,4	105,0	217,4	186,6
Wynik finansowy netto	0,0	-0,6	0,3	0,0	0,0	0,1	x	x	40,4
Centrum Zakupów dla Sądownictwa									
Przychody	9,5	8,7	6,3	6,1	6,0	6,0	63,7	69,5	95,6
Koszty	7,6	8,3	6,5	6,0	5,8	5,8	76,3	69,9	89,7
Wynik finansowy netto	1,5	0,2	-0,1	0,1	0,1	0,2	11,3	84,7	x

1/ Ustawa budżetowa na rok 2018.

Źródło: Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Aneks nr 10

Metodyka kontroli wykonania budżetu państwa

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2018 r. została wykonana zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli i obowiązującymi w NIK standardami kontroli oraz przyjętymi założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa¹. Zastosowane metody i techniki kontrolne były zgodne z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej.

Zrealizowanych zostało 328 kontroli jednostkowych, przy czym ich zakres i szczegółowość były zróżnicowane.

Wybór jednostek objętych kontrolą poprzedzony został analizą ryzyka na poziomie całego budżetu państwa oraz na poziomie dysponentów części budżetowych i innych jednostek objętych kontrolą. W ten sposób z wykorzystaniem bazy danych z informatycznego systemu obsługi budżetu państwa Trezor, po wyeliminowaniu jednostek objętych kontrolą w okresie ostatnich trzech lat, wybrani zostali dysponenci II i III stopnia.

Zakres i szczegółowość kontroli prowadzonych w poszczególnych częściach/jednostkach były uzależnione od wielkości planowanych dochodów i wydatków oraz prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości, a także od oceny skuteczności systemu kontroli zarządczej. W celu ograniczenia zakresu badań kontrolnych zastosowane zostało podejście wsparte systemowo, przy którym pozytywna ocena funkcjonowania systemu kontroli zarządczej umożliwia ograniczenie liczby bezpośrednich badań kontrolnych w statystycznym doborze próby.

Do pełnego badania dochodów przyjęto części, w których wielkość dochodów na 2018 r. zaplanowano na poziomie wyższym niż 250 mln zł jak również te, w których stwierdzono najwyższe należności z tytułu grzywien, mandatów oraz kar i odszkodowań wynikających z umów. Trzecim kryterium wskazującym na konieczność przeprowadzenia pełnej kontroli dochodów były wyniki analizy ryzyka poczynionej w jednostkach po rozpoczęciu czynności kontrolnych. W wyniku wykonania powyższych założeń realizacja dochodów budżetowych kontrolowana była w 27 częściach budżetu państwa i 50 jednostkach niższego stopnia. W pozostałych 100 jednostkach kontrola została ograniczona do analizy porównawczej danych dotyczących realizacji w 2018 r. planu dochodów i poziomu należności z wynikami roku ubiegłego.

Kontrola wydatków we wszystkich częściach budżetu państwa ukierunkowana została na sprawdzenie celowości, gospodarności, rzetelności i legalności wydatkowania środków oraz realizację celów i mierników wynikających z zadaniowego układu wydatków.

W 34 częściach budżetu państwa oraz u pięciu dysponentów niższego stopnia przeprowadzono kontrolę według uproszczonej tematyki. Ograniczonym badaniem objęto te podmioty, których planowane na 2018 r. wydatki nie przekroczyły 100 mln zł. Oznaczało to między innymi zmniejszony zakres badań kontrolnych oraz ograniczenie liczebności próby dowodów do szczegółowego badania wydatków. U dysponentów pozostałych 67 części oraz 73 dysponentów niższego stopnia kontrola wydatków przeprowadzona została w pełnym zakresie.

¹ <https://www.nik.gov.pl/kontrolne/standardy-kontroli-nik/>

U dysponentów części budżetowych szczegółowym badaniem objęto wydatki na dotacje, natomiast u dysponentów niższego stopnia wydatki w grupie ekonomicznej² wydatki bieżące jednostek budżetowych (pozapłaćowe), świadczenia na rzecz osób fizycznych³ i wydatki majątkowe. Dobór próby do badania wydatków dokonywany był losowo i w sposób celowy, gdy wyniki analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości wskazywały na taką potrzebę. Skontrolowano prawidłowość udzielania dotacji oraz sprawowanego przez dysponentów części budżetu państwa nadzoru i kontroli nad ich wykorzystaniem. Jednocześnie w 96 wybranych jednostkach bezpośrednio wykorzystujących dotacje przeprowadzono kontrolę wykorzystania dotacji wraz ze wskazaniem uzyskanych rezultatów i efektów rzeczowych.

We wszystkich jednostkach przeprowadzono również badanie systemu kontroli zarządczej w zakresie w jakim odnosi się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

Opinie o prawidłowości sporządzenia jednostkowych sprawozdań były formułowane na podstawie wyników badania zgodności danych ze sprawozdań z ewidencją księgową, a w przypadku jednostek, w których przeprowadzone zostało szczegółowe badanie ksiąg rachunkowych, także na podstawie oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych, w zakresie mającym wpływ na sprawozdania bieżące i roczne, poprzedzone oceną kluczowych elementów kontroli zarządczej.

Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych, wyrażające opinię Najwyższej Izby Kontroli w sprawie wiarygodności rozliczeń budżetu państwa i budżetu środków europejskich, wydane zostało przede wszystkim na podstawie wyników badania ksiąg rachunkowych w wybranych jednostkach oraz badania zgodności sprawozdań jednostkowych sporządzonych na dzień 31 grudnia 2018 r. z ewidencją księgową w pozostałych jednostkach. Badanie ksiąg rachunkowych przeprowadzono w 10 częściach budżetowych o najwyższych kwotach wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz u 10 dysponentów III stopnia wybranych losowo. Zarówno w przypadku kontroli realizacji dochodów, jak również badania ksiąg rachunkowych do wylosowania wybranych części wykorzystano bazę danych z Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa analizie podano również saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską oraz wykonanie budżetu państwa w zakresie środków własnych Unii Europejskiej. Realizacja programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi kontrolowana była w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz w instytucjach zarządzających i u dysponentów trzeciego stopnia wykorzystujących te środki. Ponadto wydatkowanie środków w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych 2014–2020 zbadane zostało u wybranych 17 beneficjentów.

Zakres przedmiotowy kontroli w państwowych funduszach celowych, agencjach wykonawczych i państwowych osobach prawnych obejmował wykonanie planów finansowych wybranych jednostek ujętych w załącznikach do ustawy budżetowej. Badaniem objęto legalność i rzetelność wprowadzania zmian w planie finansowym, pozyskiwanie dochodów własnych, legalność, celowość i gospodarność wydatków, osiągnięte rzeczowe efekty wydatkowania środków na realizację ustawowych zadań, stopień realizacji głównych zadań oraz sposób gospodarowania wolnymi środkami.

² Uwzględniających wydatki w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*.

³ Szczegółowe badanie wydatków na *świadczenia na rzecz osób fizycznych* przeprowadzone zostało w czterech częściach budżetowych, których wydatki wykonane w 2018 r. stanowiły blisko 71,8% wydatków tej grupy, tj. w częściach: *Sprawy wewnętrzne, Obrona narodowa, Sprawiedliwość i Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury*.

Zakres kontroli w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego obejmował wykonywanie zadań związanych z obsługą budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. oceny ogólne wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach, wykonania planu finansowego państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych i agencji wykonawczych 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 zostały przedstawione w aneksie 5.