SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Najwyższej Izby Kontroli
KBF.461.001.2016

Druk nr 617

Warszawa, 15 czerwca 2016 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 2015 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 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677), przedkłada:

- informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w poszczególnych częściach budżetu państwa,
- informacje o wynikach kontroli realizacji w 2015 r. planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że odpowiednia liczba egzemplarzy *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 r.* i informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa zostanie dostarczona do Kancelarii Sejmu.

Z wyrazami osobistego szacunku

(-) Krzysztof Kwiatkowski

UCHWAŁA

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2015

Na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677), Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po zapoznaniu się z „Analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 roku",

wyraża pozytywną opinię w przedmiocie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za 2015 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 ze znowelizowaną ustawą budżetową na rok 2015. Dochody budżetu państwa były o 0,8% wyższe niż zaplanowano. Wydatki były niższe o 1,5% od limitu ustawowego. Deficyt planowany w wysokości 50,0 mld zł wyniósł 42,6 mld zł. Uzyskane dochody pozwoliły na sfinansowanie 87,2% wydatków budżetu państwa. W poprzednim roku relacja ta wynosiła 90,7%. Prognozowane dochody budżetu środków europejskich wykonano w wysokości 82,8% planu, a wydatki 83,3%. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 3,2 mld zł i był nieznacznie niższy od zakładanego (o 0,2 mld zł).
2. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły łącznie 353,6 mld zł i były wyższe od dochodów osiągniętych w 2014 r. o 0,6%. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 399,4 mld zł i były wyższe od wydatków poniesionych w 2014 r. o 4,9%. Łączny wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich był ujemny i wyniósł 45,8 mld zł. Był większy od deficytu osiągniętego w 2014 r. o 16,5 mld zł.
3. W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w 109 częściach budżetowych, Najwyższa Izba Kontroli nie wydała żadnej oceny negatywnej. Pozytywnie oceniono wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w 91 częściach, w pozostałych przypadkach (18 części) sformułowano ocenę opisową, wskazując zarówno pozytywne elementy realizacji budżetu jak również stwierdzone nieprawidłowości. Realizacja planów finansowych skontrolowanych jednostek sektora finansów publicznych została przez Najwyższą Izbę Kontroli oceniona pozytywnie, z wyjątkiem siedmiu jednostek, które otrzymały ocenę opisową.
4. *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.* przekazuje rzetelny obraz wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Kwoty dochodów, wydatków i deficytów podane w tym sprawozdaniu stanowią sumę kwot wykazanych w sprawozdaniach budżetowych dysponentów poszczególnych części. Wskazane przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości w sprawozdaniach zostały przez dysponentów usunięte lub nie miały istotnego znaczenia dla wiarygodności sprawozdania jako całości.
5. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dalszemu pogorszeniu uległa kondycja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych pomimo wyższej o 11,7 mld zł – w porównaniu do roku ubiegłego – dotacji z budżetu państwa.

6. W 2015 r. zanotowano zmniejszenie się relacji dochodów podatkowych do PKB – do poziomu 18,3%, wobec 18,6% w 2014 r. i 21,5% w 2008 r. Oznacza to, że poprawa sytuacji gospodarczej w Polsce nie znajduje odbicia w odpowiednim wzroście dochodów podatkowych. Erozja wpływów podatkowych może zagrażać prawidłowej działalności państwa, zwłaszcza że obniżanie się relacji dochodów podatkowych do PKB nie wynika z realizacji określonej polityki fiskalnej państwa, a poziom opodatkowania w ostatnich latach nie zmniejszył się. Będąc świadomym tych zagrożeń Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wskazuje na potrzebę podjęcia skutecznych działań w celu uszczelnienia systemu podatkowego.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław Jarosz

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof Kwiatkowski

Nr ewid. 81/2016/P/16/001KBF
Nr ewid. 82/2016/P/16/002/KBF

ANALIZA
WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2015 ROKU



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Zatwierdzona przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 8 czerwca 2016 roku

SPIS TREŚCI

I. WSTĘP 5

II. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI 11

III. WARUNKI WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ 27
1. Sytuacja gospodarcza na świecie 27
2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce 32
3. Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2015 41
4. Realizacja wybranych celów strategicznych 44
5. Uwarunkowania prawne wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich 50

IV. PLANOWANIE BUDŻETU PAŃSTWA 57
1. Opracowanie ustawy budżetowej 57
2. Nowelizacja ustawy budżetowej 61

V. RZĄDOWE SPRAWOZDANIE Z WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ 65
1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia 65
2. Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych 66
2.1. Sprawozdanie Rady Ministrów 66
2.2. Sprawozdawczość budżetowa 67
2.3. Księgi rachunkowe 70

VI. WYKONANIE USTAWY BUDŻETOWEJ 73
1. Zagadnienia ogólne 73
1.1. Zarządzanie realizacją budżetu państwa i budżetu środków europejskich 73
1.2. Dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich 81
1.3. Zarządzanie płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich 86
1.4. Wykonanie zadań przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego 91
2. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich 94
2.1. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich 94
2.1.1. Dochody budżetu państwa 94
2.1.2. Dochody budżetu środków europejskich 115
2.2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich 119
2.2.1. Struktura wydatków 120
2.2.2. Wydatki według grup ekonomicznych 128
2.3. Wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz finansowanie potrzeb pożyczkowych 173
2.3.1. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa 173
2.3.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych 180
2.3.3. Wykonanie planu przychodów i rozchodów 184
2.3.4. Efekty konsolidacji 190

3. Inne plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej 193
3.1. Państwowe fundusze celowe 195
3.2. Państwowe osoby prawne 206
3.3. Agencje wykonawcze 212
3.4. Instytucje gospodarki budżetowej 218

VII. ROZLICZENIA POLSKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ 221
1. Środki z budżetu Unii Europejskiej na rachunkach programowych 222
2. Wydatki na realizację programów operacyjnych i WPR 224
3. Wyniki innych kontroli 239

VIII. WYKONANIE ZADAŃ I PLANU FINANSOWEGO WYDATKÓW W UKŁADZIE ZADANIOWYM 243

IX. SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH 249
1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa 250
2. Sytuacja finansowa w poszczególnych segmentach sektora finansów publicznych 256
3. Wydatki publiczne w układzie działowym 266

X. PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY 271
1. Państwowy dług publiczny oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych 271
2. Dług Skarbu Państwa 278
3. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa 281
4. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa 283
5. Wykonanie działań objętych programem konwergencji 285

XI. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ 289

XII. ANEKSY 301

I. WSTĘP

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

W niniejszej *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 roku* przedstawiono ocenę wykonania budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych ujętych w ustawie budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.[1] oraz ocenę skuteczności działań Narodowego Banku Polskiego związanych z realizacją założeń polityki pieniężnej[2]. W dokumencie tym zawarto również informacje o sytuacji sektora finansów publicznych.

1. Podstawa prawna

Zgodnie z art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[3], Najwyższa Izba Kontroli ma obowiązek przedłożenia Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Obowiązek ten wynika również z treści art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[4].

Analiza 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 prawidłowości wydatkowania środków publicznych.

2. Układ tekstu i źródła informacji

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 roku składa się z jedenastu rozdziałów, w których zaprezentowano uwarunkowania, przebieg, wyniki oraz skutki realizacji budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 r.

W rozdziale pierwszym przedstawione zostały założenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., przyjęte w celu zapewnienia odpowiedniej jakości, porównywalności i wiarygodności jej wyników. Omówiono w nim zakres rzeczowy i podmiotowy kontroli oraz metodologię stosowaną przy sporządzeniu wydanego przez Najwyższą Izbę Kontroli poświadczenia wiarygodności sprawozdania z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W rozdziale drugim w sposób syntetyczny zostały przedstawione najważniejsze ustalenia, oceny i wnioski, wynikające z analizy sposobu planowania i wykonania ustawy budżetowej oraz założeń

1 Dz. U. poz. 153, ze zm.

2 Założenia polityki pieniężnej na rok 2015 przyjęte zostały uchwałą nr 5/2014 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 16 września 2014 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2015 (M.P. poz. 845).

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

4 Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

polityki pieniężnej na rok 2015. Sformułowano tam również opinię o sprawozdaniach budżetowych, a także zawarto wykaz najczęściej występujących nieprawidłowości oraz uwagi o charakterze systemowym.

W rozdziale trzecim omówiono uwarunkowania społeczno-gospodarcze wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, w tym realizację założeń makroekonomicznych. Ich wpływ na skuteczność realizacji zadań został uwzględniony w formułowanych ocenach. W rozdziale tym zaprezentowano również zmiany jakie miały miejsce w 2015 r. w zakresie struktury Rady Ministrów, ministerstw, działów administracji rządowej oraz klasyfikacji części budżetowych.

Proces planowania i uchwalenia ustawy budżetowej na rok 2015 został przedstawiony w rozdziale czwartym, a opinia o wiarygodności i rzetelności danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych oraz w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.* w rozdziale piątym.

Rozdział szósty poświęcono szczegółowej analizie wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W rozdziale tym omówiono przebieg i efekty realizacji budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym dotyczące:

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

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

W rozdziale siódmym omówiono rozliczenia Polski z Unią Europejską, a w rozdziale ósmym dokonano analizy planów finansowych wydatków w układzie zadaniowym.

W rozdziale dziewiątym zaprezentowane zostało rozliczenie dochodów i wydatków całego sektora finansów publicznych, w tym w ujęciu działowym, jak również wyniki przeprowadzonej analizy przepływów środków wewnątrz tego sektora.

Rozdział dziesiąty poświęcony został analizie kształtowania się państwowego długu publicznego i poszczególnych jego składowych oraz omówieniu wykonania działań objętych programem konwergencji.

Ostatni rozdział przedstawia ocenę działań Narodowego Banku Polskiego podejmowanych w celu wykonania założeń polityki pieniężnej w 2015 r.

Do *Analizy* załączono cztery aneksy:

– zestawienie informacji o wynikach kontroli u dysponentów części budżetu państwa (aneks 1),
– zestawienie kontrolowanych części budżetu państwa, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych wraz z ocenami (aneks 2),
– wykaz skontrolowanych jednostek (aneks 3),
– wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa (aneks 4).

Analiza opracowana została na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 230 jednostkach oraz kontroli wykonania założeń polityki

pieniężnej w Narodowym Banku Polskim. Korzystano również z publicznie dostępnych materiałów sprawozdawczych, statystycznych i analitycznych, w tym:

- sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.;
- sprawozdań miesięcznych (operatywnych) Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu państwa w 2015 r.;
- opracowań Głównego Urzędu Statystycznego, w tym informacji o wielkości produktu krajowego brutto, inflacji, produkcji sprzedanej przemysłu, sprzedaży detalicznej, handlu zagranicznego, wskaźników cen i kursów walut oraz zatrudnienia, wynagrodzeń i świadczeń społecznych;
- raportów i publikacji Narodowego Banku Polskiego, w tym w zakresie bilansu płatniczego i polityki pieniężnej;
- raportów i prognoz organizacji międzynarodowych;
- opracowań własnych Najwyższej Izby Kontroli sporządzonych na podstawie wyników innych kontroli.

Do wyliczeń przyjęto wartość PKB – 1.789,7 mld zł[5].

W związku z faktem, że część wskaźników jest publikowana w drugiej połowie roku, w niektórych przypadkach podstawą ustaleń były prognozy lub dane wstępne.

W zamieszczonych w *Analizie* tabelach przyjęto następujące znaki umowne:

(–) – zjawisko nie wystąpiło;

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

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

(x) – wypełnienie pozycji jest niemożliwe lub niecelowe.

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 2015 r.*

3. Zakres rzeczowy i podmiotowy kontroli budżetowej

Głównym celem, przeprowadzonej w okresie od stycznia do maja 2016 r., kontroli wykonania budżetu państwa, było dokonanie oceny wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 oraz wydanie opinii o prawidłowości rozliczenia finansowego budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Ustalenia wynikające z tej kontroli umożliwiły dokonanie oceny prawidłowości wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez dysponentów części budżetu państwa oraz wykonania planów finansowych przez kierowników państwowych jednostek budżetowych (dysponentów II i III stopnia), kompletności i poprawności ksiąg rachunkowych w wybranych częściach budżetu państwa mających najistotniejszy wpływ na realizację budżetu państwa i budżetu środków europejskich, wykonania planów finansowych pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicz-

[5] Obwieszczenie Prezesa GUS z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2015 r. (M.P. poz. 448).

nych oraz wykonania zadań związanych z bankową obsługą budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Umożliwiły one również wydanie opinii o prawidłowości rozliczenia budżetu państwa.

Przedmiotowy zakres kontroli obejmował w szczególności:

- wykonanie dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa oraz źródeł jego finansowania,
- wykonanie dochodów, wydatków i wyniku budżetu środków europejskich,
- wykonanie planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych,
- przychody i rozchody budżetu państwa,
- należności i zobowiązania, w tym zobowiązania z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów skarbowych.

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

Działania kontrolne koncentrowały się na zagadnieniach istotnych z punktu widzenia celów kontroli. Badana była między innymi zgodność realizacji dochodów i wydatków z ustawą budżetową na rok 2015, przepisami ustawy z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[6] oraz wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi, jak również prawidłowość stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[7], ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[8] oraz innych ustaw regulujących gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych.

W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych szczególną uwagę zwracano na nieprawidłowości wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych[9], występowanie zjawisk korupcyjnych i mechanizmów korupcjogennych oraz na inne istotne nieprawidłowości z punktu widzenia kryteriów kontroli określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, a mianowicie legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2015 r. przeprowadzona została u dysponentów 109 części budżetu państwa oraz w jednostkach bezpośrednio wykorzystujących środki publiczne. Kontrolą objęto osiem samorządowych kolegiów odwoławczych, trzy prokuratury apelacyjne[10] i trzy prokuratury okręgowe, jak również cztery sądy apelacyjne i cztery sądy okręgowe oraz cztery sądy rejonowe. Skontrolowano także pięć oddziałów terenowych Agencji Nieruchomości Rolnych oraz sześć oddziałów terenowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Ponadto, w ramach części *Gospodarka, Kultura i Dziedzictwo Narodowe, Szkolnictwo wyższe, Transport* oraz *Budżety wojewodów* przeprowadzono kontrolę wykorzystania dotacji u wybranych beneficjentów.

6 Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

7 Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

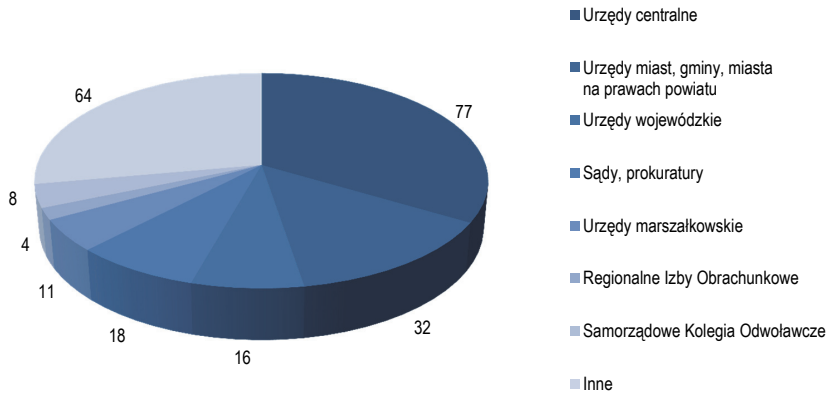
8 Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

9 Zakres i zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określają przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168).

10 Prokuratury apelacyjne zostały zniesione z dniem 4 marca 2016 r. (art. 29 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Prokuraturze. Dz. U. poz. 178).

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

Wykres 1. Liczba jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2015 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

4. Metodyka kontroli budżetowej

Kontrola budżetowa została przeprowadzona zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli, z zastosowaniem metod i technik kontrolnych rekomendowanych w międzynarodowych standardach rewizji finansowej oraz w oparciu o standardy kontroli Najwyższej Izby Kontroli i założenia metodyczne do kontroli wykonania budżetu państwa[11].

Zakres i szczegółowość kontroli prowadzonych w poszczególnych częściach były zróżnicowane.

Realizacja dochodów budżetowych kontrolowana była w 12 częściach budżetu państwa o planowanych na 2015 r. dochodach przekraczających 250 mln zł oraz w pięciu częściach wybranych losowo przed rozpoczęciem czynności kontrolnych, których plan dochodów nie przekraczał wyżej wymienionej kwoty. W pozostałych częściach kontrola została ograniczona do analizy porównawczej danych dotyczących realizacji w 2015 r. planu dochodów i poziomu należności z wynikami roku ubiegłego.

Kontrola wydatków we wszystkich częściach budżetu państwa obejmowała zagadnienia istotne z punktu widzenia celów kontroli i wykonania rzeczowych wskaźników obrazujących realizację zadań. Dobór próby do badania wydatków dokonywany był losowo i w sposób celowy, gdy wyniki analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości wskazywały na taką potrzebę. U dysponentów części budżetowych szczegółowym badaniem objęto wydatki na dotacje, a u dysponentów trzeciego stopnia wydatki bieżące (pozapłacowe), świadczenia na rzecz osób fizycznych i wydatki majątkowe.

Analogicznie jak rok wcześniej, poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych, wyrażające opinię Najwyższej Izby Kontroli w sprawie wiarygodności rozliczeń budżetu państwa i budżetu środków europejskich, wydane zostało na podstawie wyników badania:

[11] https://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/

– ksiąg rachunkowych w 10 częściach budżetowych o najwyższych kwotach wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich zrealizowanych w 2014 r. (powyżej 15 mld zł), a także w 10 częściach wybranych losowo przed rozpoczęciem czynności kontrolnych spośród pozostałych części, z wyłączeniem części wylosowanych do badania w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.; ocena poprawności i kompletności ksiąg rachunkowych dokonana została zgodnie z wytycznymi standardów międzynarodowych, na podstawie szczegółowego badania dowodów i zapisów księgowych wybranych metodami statystycznymi z zastosowaniem jednej z dwóch metod: metody monetarnej (MUS)[12], która uwzględnia wartość transakcji przy ich losowaniu lub metody losowania prostego dowodów księgowych,
– zgodności sprawozdań jednostkowych sporządzonych na dzień 31 grudnia 2015 r. z ewidencją księgową,
– wybranych elementów kontroli zarządczej w zakresie prowadzonych ksiąg rachunkowych i sporządzanych sprawozdań.

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.

Kontrolą objęto także saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską i 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 Rozwoju, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Instytucjach Zarządzających i u dysponentów III stopnia wykorzystujących te środki.

W wybranych do kontroli państwowych funduszach celowych, agencjach wykonawczych i państwowych osobach prawnych zakres przedmiotowy kontroli obejmował:

– wykonanie planów finansowych,
– legalność i rzetelność wprowadzania zmian w planie przychodów i rozchodów, pozyskiwanie dochodów własnych,
– legalność wydatków, osiągnięte rzeczowe efekty wydatkowania środków na realizację ustawowych zadań i ich zgodność z celami,
– stopień realizacji głównych zadań,
– sposób gospodarowania wolnymi środkami.

Zakres kontroli w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego obejmował wykonywanie zadań związanych z obsługą budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W Narodowym Banku Polskim skontrolowane zostały również wybrane aspekty gospodarki własnej.

W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 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 oceny zostały przedstawione w aneksie 5.

[12] Ang. Monetary Unit Sampling. Polega ona na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości.

II. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI

W 2015 r. budżet państwa był realizowany w warunkach umiarkowanego wzrostu aktywności gospodarczej na świecie oraz wyraźnego ożywienia gospodarczego w kraju. Utrzymujący się wzrost gospodarczy w Stanach Zjednoczonych i nieco niższy w Unii Europejskiej, taniejące surowce, wzrost siły nabywczej wynagrodzeń, wzrost zatrudnienia, poprawiająca się wydajność stwarzały korzystne warunki dla wzrostu gospodarczego w Polsce w 2015 r., którego tempo utrzymywało się na stabilnym, relatywnie wysokim na tle innych krajów Unii Europejskiej poziomie.

Sytuacja demograficzna w 2015 r. pozostała niekorzystna. Czwarty rok z rzędu w Polsce odnotowano spadek liczby ludności. Pod koniec badanego okresu rozpoczęto prace nad projektem ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci[13] ukierunkowanej na wspieranie rozwoju demograficznego.

Budżet państwa i budżet środków europejskich oraz 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 2015 r.* przekazuje rzetelny obraz wykonania budżetu państwa.

Zmniejszyła się nierównowaga finansów publicznych. Relacja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2015 r. była niższa niż rok wcześniej. Potwierdzeniem poprawy sytuacji fiskalnej było przyjęcie w dniu 13 maja 2015 r. przez Komisję Europejską rekomendacji zakończenia wobec Polski procedury nadmiernego deficytu. Jednakże w ciągu dwóch ostatnich lat niemal w całości zredukowane zostały efekty ograniczenia zadłużenia uzyskane w wyniku przejęcia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych aktywów do Otwartych Funduszy Emerytalnych i umorzenia obligacji skarbowych.

Rok 2015 był ostatnim rokiem realizacji Perspektywy Finansowej 2007–2013, a Perspektywa Finansowa 2014–2020 pozostawała na początkowym etapie.

Skala i rodzaje nieprawidłowości stwierdzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2015 r. były podobne do lat poprzednich. Do najczęściej pojawiających się problemów zaliczyć można nieprzestrzeganie ustawy Prawo zamówień publicznych, prowadzenie ksiąg rachunkowych niezgodnie z przepisami, błędy w sprawozdaniach budżetowych, a także niedochodzenie należności budżetowych. W dalszym ciągu rosły zaległości podatkowe i obniżała się ściągalność podatków.

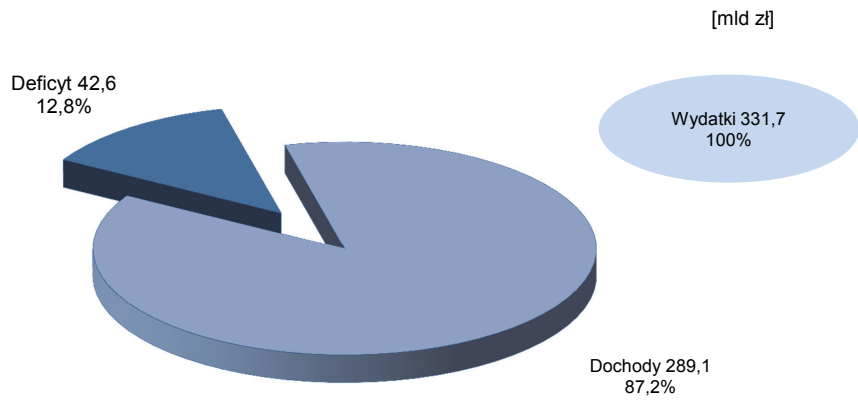
We wszystkich miesiącach 2015 r. roczne wskaźniki inflacji przedstawiające tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych kształtowały się na poziomie od -1,6% do -0,5%, tj. poniżej dolnej granicy przedziału odchyleń od celu inflacyjnego (1,5%). W 2015 r. Rada Polityki Pieniężnej jeden raz obniżyła stopy procentowe i w sytuacji przyjęcia w *Założeniach polityki pieniężnej na 2015 r.* celu polityki pieniężnej w perspektywie średniookresowej uznała, że głębsza reakcja nie jest potrzebna. Źródłem deflacji były bowiem czynniki pozostające poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej i nie powodowała ona negatywnych skutków dla gospodarki. W ten sposób realny poziom stóp procentowych w Polsce pozostał jednym z najwyższych na świecie.

[13] Prace sfinalizowano w 2016 r. – ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (Dz. U. poz. 195).

Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie ustawy budżetowej na rok 2015. Ogólną ocenę potwierdzają oceny wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach budżetu państwa.
2. Budżet państwa w 2015 r. został wykonany zgodnie z ustawą budżetową po nowelizacji. Dochody budżetu państwa wyniosły 289,1 mld zł i były o 0,8% wyższe niż zaplanowano. Nie osiągnęły one jednak poziomu zaplanowanego w ustawie budżetowej z dnia 15 stycznia 2015 r. – były od niej niższe o 8,1 mld zł, tj. o 2,7%. Wydatki (331,7 mld zł) były niższe o 1,5% od limitu ustawowego po nowelizacji oraz niższe o 3,4% od założonych w ustawie budżetowej. W rezultacie deficyt wyniósł 42,6 mld zł i ukształtował się zarówno poniżej kwot planowanych w ustawie budżetowej (92,5%), jak i poniżej kwot ustalonych w nowelizacji ustawy budżetowej (85,2%). Uzyskane dochody pozwoliły na sfinansowanie 87,2% wydatków budżetu państwa, podczas gdy w poprzednim roku relacja ta wynosiła 90,7%.

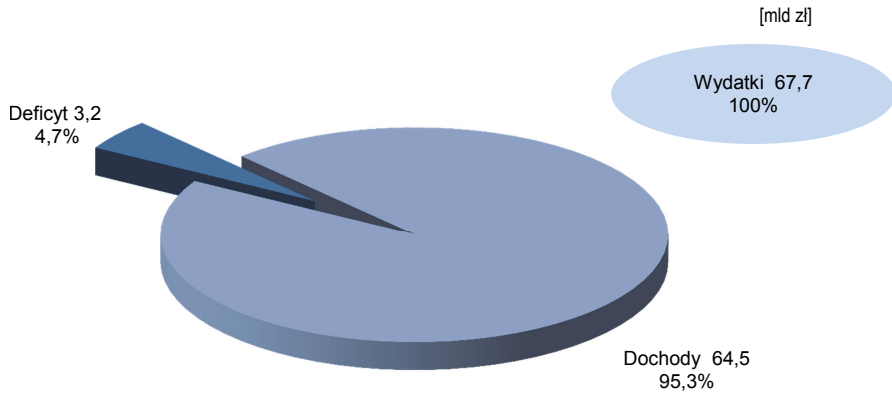
Wykres 2. Dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa w 2015 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Prognozowane dochody i wydatki budżetu środków europejskich nie zostały zmienione przy nowelizacji ustawy budżetowej. Dochody budżetu środków europejskich zostały wykonane w kwocie 64,5 mld zł (68,1 mld zł w 2014 r.) i stanowiły 82,8% planu. Zrealizowane wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 67,7 mld zł (68,4 mld zł w 2014 r.), tj. 83,3% planu. Deficyt budżetu środków europejskich wynikał z decyzji Ministra Finansów o sposobie wykorzystania środków pochodzących z refundacji i zaliczek, przekazanych przez Komisję Europejską. W 2015 r. Komisja Europejska przekazała środki w kwocie 54,6 mld zł.

Wykres 3. Dochody, wydatki i deficyt budżetu środków europejskich w 2015 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 353,6 mld zł i były wyższe od dochodów osiągniętych rok wcześniej o 0,6%. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 399,4 mld zł i były również wyższe od wydatków poniesionych w 2014 r. – o 18,5 mld zł, to jest o 4,9%. Łączny wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł minus 45,8 mld zł i był ponad połowę wyższy od deficytu osiągniętego w 2014 r. (29,3 mld zł).

3. Zmniejszyła się nierównowaga finansów publicznych. Relacja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2015 r. wyniosła 2,6% i była niższa niż w 2014 r. o 0,6 punktu procentowego[14]. Deficyt budżetu państwa na koniec 2015 r. stanowił 91,3% deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (52,4% w 2014 r.).
4. Na koniec 2015 r. dług publiczny oraz jego główna składowa, czyli dług Skarbu Państwa, osiągnęły wartości nieznacznie niższe niż na koniec 2013 r. Oznacza to, że w ciągu dwóch lat niemal w całości zredukowane zostały efekty ograniczenia zadłużenia uzyskane w wyniku umorzenia obligacji skarbowych, przejętych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych od Otwartych Funduszy Emerytalnych, w związku ze zmianami w systemie emerytalnym w 2014 r.

Opinia o sprawozdaniach budżetowych

5. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.* przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, deficytu oraz rozchodów i źródeł finansowania pożyczkowych potrzeb budżetu państwa.

[14] Termin *sektor instytucji rządowych i samorządowych* według Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych oznacza zbiorowość instytucji podległych władzy publicznej i wykonujących zadania publiczne na zasadach niekomercyjnych. Zakres podmiotowy sektora instytucji rządowych i samorządowych różni się od zakresu podmiotowego pojęcia *sektor finansów publicznych* w polskim prawie finansowym. Inne są też zasady obliczania wielkości dochodów, wydatków, deficytu i długu obu sektorów. Obowiązujące Polskę kryteria konwergencji Unii Europejskiej, takie jak na przykład relacja deficytu i długu publicznego do PKB, odnoszą się do wielkości obliczonych według metodologii ESA2010.

Na podstawie obiektywnych dowodów uzyskanych w trakcie badań kontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli wyraża również pozytywną opinię o rzetelności i zgodności z przepisami prawa, sporządzonych przez dysponentów części, sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Badanie powyższych sprawozdań zostało zaplanowane i przeprowadzone w taki sposób, aby uzyskać racjonalną pewność pozwalającą na wyrażenie o nich opinii.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sprawozdania sporządzone przez 100 dysponentów części budżetowych (99,0% skontrolowanych), w tym 19 z 20 dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych oraz przez 140 dysponentów III stopnia (93,3% skontrolowanych) stwierdzając, że dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej.

Ustalono, że w koncepcji systemu kontroli zarządczej ustanowiono mechanizmy, które powinny w sposób racjonalny zapewnić prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Jednak w 13 jednostkach zgłoszone zostały zastrzeżenia i uwagi w tym zakresie. Stwierdzono, że pomimo ustanowienia w systemie kontroli zarządczej mechanizmów zapobiegania znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze sporządzania sprawozdań, okazały się one niewystarczające lub nie działały skutecznie i w konsekwencji nie zdołały zapobiec stwierdzonym nieprawidłowościom.

U siedemnastu z 20 dysponentów, u których kontrolowano księgi rachunkowe, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo. W jednym przypadku stwierdzono, że księgi dysponenta części nie były prowadzone, co Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości zostały skorygowane lub nie miały istotnego wpływu na rzetelność informacji i danych wykazanych w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.

Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że dziewięciu dysponentów części budżetowych wbrew postanowieniom § 16 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[15] nie sporządziło sprawozdań na dzień kończący uprawnienia do dysponowania częścią oraz że sporządzone sprawozdania nie uwzględniały faktu utworzenia z dniem 27 listopada 2015 r. nowych części budżetowych. Spowodowało to brak przejrzystości w zakresie wykonania budżetu państwa.

Zmiany organizacyjne w administracji rządowej

6. W związku ze zmianami organizacyjnymi w administracji rządowej związanymi z powołaniem 16 listopada 2015 r. nowego Rządu, Prezes Rady Ministrów oraz Rada Ministrów wydali rozporządzenia ustalające zarówno szczegółowy zakres działania ministrów, jak i znoszących, przekształcających czy tworzących urzędy obsługujące ministra – ministerstwa. Część z tych rozporządzeń była następnie nowelizowana, a większości z nich nadano wsteczną moc obowiązywania. Dokonano również zmiany ustawy o działach administracji rządowej[16], ustanawiając trzy nowe działy administracji rządowej, a w przypadku niektórych działów zmieniając ich zakres. Utworzono

[15] Dz. U. poz. 119, ze zm.

[16] Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1960).

cztery nowe części budżetowe, a dwie inne uzyskały nowe brzmienie[17]. Niemniej jednak opisane powyżej zmiany nie pociągnęły za sobą odpowiedniej zmiany ustawy budżetowej na rok 2015. W znowelizowanej ustawie budżetowej[18] nie uwzględniono zmian związanych z utworzeniem nowych działów administracji rządowej, nowych części budżetowych, a co za tym idzie ich zrealizowane wydatki i dochody były ujęte w innych częściach budżetowych. Tylko w jednym przypadku skorzystano z uprawnienia nadanego ustawą o finansach publicznych (art. 172 ust. 1 i 2) dokonując przeniesień wydatków pomiędzy czterema częściami budżetu państwa. Jednakże również i temu rozporządzeniu nadano moc wsteczną – rozporządzenie weszło w życie w dniu 29 grudnia 2015 r., z mocą obowiązywania od 16 listopada i 9 grudnia 2015 r. W wyniku powyższych okoliczności pomimo ustanowienia nowych dysponentów części budżetowych przypisane im zadania były niekiedy realizowane przez innych, w większości dotychczasowych dysponentów na podstawie porozumień zawartych bez podstawy prawnej. Rozwiązanie takie zapewniło co prawda kontynuację działalności, jednakże negatywnie wpłynęło na przejrzystość realizacji budżetu państwa. Nie kwestionując legalności nadawania mocy wstecznej aktom normatywnym, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, należy unikać wydawania takich rozporządzeń nakładających na organy administracji rządowej nowe zadania i obowiązki oraz wprowadzających zmiany w budżecie państwa.

Sytuacja społeczno-gospodarcza

7. W 2015 r. budżet państwa i budżet środków europejskich realizowane były w warunkach umiarkowanego wzrostu gospodarki europejskiej i światowej. Tempo wzrostu globalnego produktu krajowego brutto wyniosło 3,1%, wobec 3,4% w 2014 r. Gospodarki państw rozwijających się, przede wszystkim z obszaru Azji, Afryki Subsaharyjskiej oraz Europy (z wyłączeniem Wspólnoty Niepodległych Państw) rosły szybciej niż gospodarki państw wysokorozwiniętych. Produkt krajowy brutto w Unii Europejskiej zwiększył się w skali roku o 1,9%, w tym w strefie euro – o 1,6%.

   W Polsce utrzymywała się korzystna sytuacja gospodarcza. Obserwowano wyższy wzrost gospodarczy niż w poprzednich trzech latach, a stopa bezrobocia według BAEL[19] zmniejszyła się z 8,1% do 6,9%. Od czasu transformacji ustrojowej tak niską stopę bezrobocia zanotowano w Polsce tylko raz – w 2008 r. Realne wynagrodzenia rosły najszybciej od 2008 r., a wartość eksportu przewyższała – po raz pierwszy od lat dziewięćdziesiątych – wartość importu. Jednocześnie po raz pierwszy po roku 1989 wystąpiła w Polsce w ujęciu rocznym deflacja.

Założenia makroekonomiczne

8. Parametry makroekonomiczne do opracowania projektu ustawy budżetowej na 2015 r. przyjęto mając na uwadze prognozy Narodowego Banku Polskiego, Komisji Europejskiej, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i analityków bankowych, jednak część z nich nie okazała się trafna. Dotyczyło to tak istotnych wielkości jak stopa bezrobocia, dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych, czy kształtowanie się kursów walutowych. Przyczynami tego stanu były przede wszystkim korzystniejsza niż oczekiwano sytuacja na rynku pracy, niższe ceny surowców energetycznych oraz niechęć inwestorów do podejmowania ryzyka finansowego.

[17] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. poz. 2050).

[18] Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. poz. 2195).

[19] Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności.

Planowanie budżetu państwa

9. Tryb opracowania ustawy budżetowej na rok 2015 nie uległ zmianie w relacji do lat poprzednich. W ustawie budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. dochody budżetu państwa zaplanowano w kwocie 297,2 mld zł, a wydatki budżetu państwa – 343,3 mld zł. Limit wydatków ustalono w warunkach obowiązywania procedury nadmiernego deficytu, z zastosowaniem stabilizującej reguły wydatkowej. W trakcie roku budżetowego Minister Finansów, na podstawie analizy danych sprawozdawczych i szacunkowych o dochodach budżetu państwa za okres od stycznia do października 2015 r., uznał, że istnieje ryzyko przekroczenia planowanego na rok 2015 r. deficytu w wysokości 46,1 mld zł i przedstawił Radzie Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej, która skierowała go do Sejmu. W dniu 16 grudnia 2015 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015. Prognozę dochodów zmniejszono *per saldo* o 10,5 mld zł do 286,7 mld zł. W największym stopniu (o 13,3 mld zł) zmniejszono plan dochodów z tytułu podatku od towarów i usług. Limit wydatków obniżono o 6,6 mld zł do 336,7 mld zł, uwzględniając podjęte przez dysponentów części budżetowych decyzje o blokowaniu wydatków (3,7 mld zł) oraz nierozdysponowanie kwoty środków ujętych w rezerwach celowych (2,9 mld zł). Deficyt podwyższono do kwoty 50,0 mld zł.

   Zmiana ustawy budżetowej na rok 2015 weszła w życie 29 grudnia 2015 r. i nie miała wpływu na realny przebieg wykonania budżetu. Kwoty planowanych dochodów i wydatków obniżono znając przebieg realizacji budżetu w pierwszych dziesięciu miesiącach 2015 r.

   Struktura planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa na 2015 r. nie uległa istotnej zmianie. W strukturze prognozowanych dochodów przeważały dochody podatkowe, przede wszystkim podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy oraz podatek dochodowy od osób fizycznych. Wydatki zaplanowano przede wszystkim na sfinansowanie obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, obronę narodową, bezpieczeństwo publiczne, obsługę długu publicznego, pomoc społeczną, szkolnictwo wyższe oraz administrację publiczną.

   Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2014–2017[20] przygotowany został, zgodnie z art. 104 ustawy o finansach publicznych, według nowego układu. Składa się z formalnie wyodrębnionych dwóch części: *Programu konwergencji. Aktualizacja 2014* oraz *Celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji*. Zmiana układu i treści dokumentu nie doprowadziła do zwiększenia przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej państwa. Nie sformułowano twardych ograniczeń budżetowych, które wiązałyby planowanie roczne i wieloletnie. Tym samym nie zapewniono wzmocnienia nadrzędnej roli planowania wieloletniego, w realnym, wykonawczym aspekcie, nad rocznymi planami.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

10. Plan dochodów budżetu państwa określony w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2015 r. został wykonany w 100,8%. Prognoza dochodów sporządzona do projektu zmiany ustawy budżetowej była ostrożna i oparta na rzetelnej analizie danych o wykonaniu dochodów w pierwszych dziesięciu miesiącach 2015 r. oraz wpływów na rachunki budżetu państwa w listopadzie 2015 r.

[20] Uchwała nr 48 Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2014 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2014–2017 (M.P. poz. 319). Zmiany w zakresie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa zostały wprowadzone ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646).

Dochody budżetu państwa wyniosły 289,1 mld zł i były wyższe niż przed rokiem o 5,6 mld zł, tj. o 2,0%. Decydujący wpływ na ich wielkość miały dochody podatkowe, które wyniosły 259,7 mld zł i były wyższe niż w roku poprzednim o 4,9 mld zł, tj. o 1,9%. Utrzymująca się drugi rok z rzędu stosunkowo korzystna sytuacja gospodarcza sprzyjała realizacji dochodów z podatków od działalności gospodarczej. Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych były wyższe niż w 2014 r. o 10,9% (o 2,5 mld zł), a dochody z podatku liniowego od działalności gospodarczej o 12,4% (o 1,0 mld zł). Na wysokie tempo wzrostu tych dochodów wpłynął wynik rozliczenia rocznego za 2014 r., który był o 1,5 mld zł korzystniejszy dla budżetu państwa niż w roku poprzednim. Natomiast dochody z podatku od towarów i usług były niższe od dochodów niż rok wcześniej o 1,1 mld zł, tj. o 0,9%.

Znacznie zawyżona okazała się prognoza dochodów przyjęta w ustawie budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. w zakresie dochodów z podatku od towarów i usług (VAT). Plan dochodów podatkowych zakładający ich wzrost o 4,6%, oparty na poprawie dochodów z VAT o 6,8%, był bardzo optymistyczny. Zrealizowane w 2015 r. dochody podatkowe z VAT w porównaniu do pierwotnego planu były niższe o 11,5 mld zł, tj. o 8,5%. Poniżej planu pierwotnego wykonano również dochody z podatku akcyzowego. W okresie prac planistycznych zawyżono przewidywane wykonanie dochodów z VAT i podatku akcyzowego za 2014 r., przyjętych jako podstawa do ich planowania na 2015 r. Nietrafna była prognoza wzrostu średnich cen towarów i usług konsumpcyjnych. Zawarta w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. prognoza dochodów podatkowych z pozostałych źródeł (podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek dochodowy od osób prawnych, podatek od gier, podatek od kopalin) została zrealizowana w 103,0%.

Dochody niepodatkowe wyniosły 27,7 mld zł i były wyższe od planu określonego w znowelizowanej ustawie budżetowej o 0,5%. Dochody zostały zrealizowane w podobnej wielkości jak w roku poprzednim (27,2 mld zł). Były one jednak znacznie niższe od osiągniętych w latach 2012–2013, głównie w wyniku braku wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego. Bank Centralny drugi rok z rzędu, tj. za 2013 r. oraz 2014 r., wykazał zerowy wynik finansowy. W latach 2012–2013 z tego tytułu do budżetu państwa wpłynęło odpowiednio 8,2 mld zł i 5,3 mld zł.

11. Należności budżetu państwa w trakcie 2015 r. wzrosły o 23,0 mld zł. Przyrost należności stanowił 8,0% zrealizowanych dochodów budżetu państwa. Obniżyła się ściągalność przez urzędy skarbowe wpływów bieżących oraz zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Pogorszenie ściągalności podatków związane było ze znacznym wzrostem wykrytych oszustw podatkowych i brakiem możliwości wyegzekwowania wymierzonych w decyzjach organów kontroli skarbowej i organów podatkowych kwot.

    Zaległości podatkowe stanowiły 76,7% zaległości ogółem budżetu państwa. Efektem wysokiej częstotliwości wykrywania nieprawidłowości w trakcie kontroli organów kontroli skarbowej i organów podatkowych był wysoki wzrost kwot wymierzonych zobowiązań. Zaległości podatkowe na koniec 2015 r. wyniosły 59,0 mld zł i w porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego wzrosły o 17,9 mld zł. Przyrost zaległości stanowił 6,9% zrealizowanych dochodów podatkowych. Rosnąca wykrywalność oszustw podatkowych nie przełożyła się na odzyskiwanie należnych wpływów z tego tytułu. Mało skuteczne były postępowania egzekucyjne wobec podmiotów dokonujących oszustw podatkowych, głównie z wykorzystaniem faktur dokumentujących czynności fikcyjne. Możliwości odzyskania kwot wymierzonych podatków po kontrolach organów kontroli skarbowej oraz organów podatkowych są niewielkie, co stwarza zagrożenie ich przedawnienia w najbliższych latach.

Największy wzrost zaległości o ponad 53,0% wystąpił w podatku od towarów i usług i wynosił 14,8 mld zł. Decydujący wpływ na tempo ich wzrostu miały należności pozostałe do zapłaty wynikające z decyzji wydanych przez dyrektorów urzędów kontroli skarbowej oraz naczelników urzędów skarbowych na podstawie art. 108 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[21]. Na koniec 2015 r. należności wynikające z wyżej wymienionych decyzji wyniosły 21,9 mld zł i w porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego były wyższe o 12,0 mld zł, tj. o 121,5%. Kwoty wyegzekwowanego podatku w 2015 r. wynosiły 160,5 mln zł, podczas gdy rok wcześniej tylko 60,3 mln zł. Działania organów kontroli skarbowej, chociaż rzetelne i trafne w wykrywaniu oszustw podatkowych, były przeważnie nieskuteczne i spóźnione, bowiem nie ustalały faktycznych organizatorów oszustw podatkowych oraz w niewielkim stopniu wyegzekwowano wymierzone kwoty podatków.

12. Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 64,5 mld zł, tj. 82,8% planu. W porównaniu do wykonania 2014 r. były one niższe o 5,3% i pozwalały na sfinansowanie 95,2% wydatków tego budżetu. W latach 2012–2015 dochody budżetu środków europejskich nie były tożsame z wpływami z budżetu Unii Europejskiej i z innych źródeł zagranicznych. Środki europejskie stają się dochodami budżetu środków europejskich po ich przekazaniu na rachunek części *Dochody budżetu środków europejskich*, nie zaś w momencie wpływu tych środków do Polski. Pomimo że Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie wskazywała na brak procedur oraz nieprzejrzystość zasad dotyczących przekazywania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych na dochody budżetu środków europejskich, zasilanie rachunku dochodów budżetu środków europejskich nadal następowało na wniosek Ministra Finansów z rachunku przychodów i rozchodów (finansowanie zagraniczne). Taka praktyka pozwalała na dowolne kształtowanie wielkości zrealizowanych dochodów, a tym samym wyniku budżetu środków europejskich. Deficyt budżetu środków europejskich nie wynikał z rzeczywistego braku środków na wydatki tego budżetu, lecz był wynikiem przyjętego przez Ministra Finansów sposobu dysponowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej. Na koniec 2015 r. na rachunku przychodów i rozchodów (finansowanie zagraniczne) pozostały do rozliczenia środki europejskie w kwocie 2,3 mld zł. W porównaniu do 2014 r. stan tych środków zmniejszył się dwukrotnie. Do końca 2015 r. Minister Finansów nie wypracował propozycji ustawowych określających tryb i terminy przekazywania środków na dochody budżetu środków europejskich.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

13. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 399,4 mld zł i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 4,9%. W relacji do 2014 r. najwięcej wzrosły *Wydatki majątkowe* o 13,8% oraz w grupie *Dotacje i subwencje* o 7,1% i *Środki własne Unii Europejskiej* o 5,4%. Drugi rok z rzędu zmniejszyły się wydatki w grupie *Obsługa długu Skarbu Państwa* o 15,3%. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w 2015 r. wyniósł 14,2% i był o 0,7 punktu procentowego wyższy niż w 2014 r. Nadal aktualna pozostaje konieczność podejmowania działań mających na celu wzmocnienie nadzoru nad procesem realizacji zadań, zwłaszcza w ramach programów wieloletnich.

14. Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, ujęte w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2015, wyniosły 27,5 mld zł, tj. 97,9% planu po zmianach.

[21] Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.

W porównaniu do 2014 r. były one wyższe o 1,5%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.579,0 zł i było o 2,1% wyższe w porównaniu do 2014 r. Tendencja wzrostu utrzymywała się również w latach 2012–2013.

15. W 2015 r. wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 67,7 mld zł i były o 1,0% niższe od wydatków zrealizowanych w 2014 r. Stanowiły one 83,3% kwoty ujętej w ustawie budżetowej oraz 97,9% planu po zmianach. Wydatki na realizację programów w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia stanowiły 58,2% wydatków budżetu środków europejskich ogółem i były niższe o 13,3% niż w 2014 r., a na Wspólną Politykę Rolną 37%. Pozostałe 4,8% stanowiły wydatki na Perspektywę Finansową 2014–2020, Program Operacyjny „Ryby", Szwajcarsko-Polski Program Współpracy oraz Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy EOG. W zakresie krajowych programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2007–2013 plan po zmianach wydatków budżetu środków europejskich został wykonany w 97,0% (30,5 mld zł). Wydatki te były o 16,4% (o 6,0 mld zł) niższe w porównaniu do wykonania w 2014 r. (36,5 mld zł). Realizacja poszczególnych krajowych programów operacyjnych w odniesieniu do planu po zmianach kształtowała się od 93,9% (Program Operacyjny Kapitał Ludzki) do 99,9% (Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej). W ramach Perspektywy Finansowej 2014–2020 wydatkowano 2,1 mld zł, co stanowiło 92,6% planu po zmianach.

    Wydatki na realizację regionalnych programów operacyjnych (RPO) wyniosły 8,8 mld zł, tj. 99,0% planu po zmianach. Dla poszczególnych RPO wskaźnik wykonania planu kształtował się od 92,1% (RPO Województwa Opolskiego) do 99,9% (RPO Województwa Podkarpackiego).

    Wydatki na realizację Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 25,1 mld zł, tj. 99,6% planu po zmianach oraz 88,7% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (28,2 mld zł). Stanowiły one 37,0% wydatków budżetu środków europejskich i były o 3,1 mld zł (14,3%) większe niż w 2014 r.

Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz inne potrzeby pożyczkowe

16. W 2015 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 42,6 mld zł, a budżetu środków europejskich 3,2 mld zł. Łączny deficyt wyniósł 45,8 mld zł i był o 16,5 mld zł wyższy niż w roku poprzednim. Stanowił on 2,6% PKB, to jest o 0,9 punktu procentowego więcej niż w 2014 r.

    Potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 53,8 mld zł i były niższe od planowanych o 4,9 mld zł. Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich determinował 85,1% tej wielkości. Wśród pozostałych potrzeb największą stanowiła konieczność wsparcia Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 8,6 mld zł (16,0% potrzeb netto ogółem). Minister Finansów dokonał tego poprzez udzielnie pożyczek na zapewnienie wypłat z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz transfer środków na uzupełnienie ubytku składek przekazywanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do Otwartych Funduszy Emerytalnych. Był to siódmy rok z rzędu, w którym udzielane były pożyczki. Łączna kwota zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu otrzymanych pożyczek wynosiła na koniec 2015 r. 45,3 mld zł. Obie formy wsparcia nie są ujmowane w wydatkach, pomimo że Fundusz Ubezpieczeń Społecznych nie ma zdolności do spłaty uzyskanych pożyczek, a środki na pokrycie ubytku składek pochodziły prawie w całości z emisji skarbowych papierów wartościowych. Gdyby powyższe transfery zostały zaliczone do wydatków nastąpiłby wzrost deficytu o 8,6 mld zł i w konsekwencji zwiększenie relacji deficytu budżetu państwa do PKB do 3,0%.

17. Środki w wysokości 53,8 mld zł na finansowanie potrzeb pożyczkowych pozyskiwane były głównie poprzez emisję długu (35,0 mld zł), z czego z emisji skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym pochodziło 89,5%, a z emisji długu na rynki zagraniczne 10,5%. Ograniczenie finansowania zagranicznego było możliwe w związku ze zmniejszeniem potrzeb pożyczkowych i możliwością pozyskania na korzystnych warunkach środków na rynku krajowym. Do finansowania potrzeb pożyczkowych Minister Finansów wykorzystał również środki złotowe i walutowe zgromadzone na rachunkach w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego. Wykorzystanie środków pozyskanych z konsolidacji do bieżącego zarządzania budżetem państwa pozwoliło na zmniejszenie emisji skarbowych papierów wartościowych. Rozwiązanie to było korzystne, gdyż koszt pozyskania środków z emisji skarbowych papierów wartościowych byłby wyższy, niż koszt pozyskania środków w wyniku konsolidacji.

Rozliczenia z Unią Europejską

18. Polska jest największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich w ramach WPR wśród nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej.

    Od momentu akcesji do Unii Europejskiej do końca 2015 r., do Polski z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły środki w wysokości 122,6 mld euro. W okresie tym do budżetu Unii Europejskiej przekazano z tytułu składek członkowskich kwotę 39,3 mld euro, a z tytułu zwrotów środków 151,0 mln euro. Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską za cały okres 2004–2015 było dodatnie i wyniosło 83,1 mld euro.

    W 2015 r. transfery z budżetu Unii Europejskiej do Polski wyniosły 13,1 mld euro, a Polska wpłaciła do budżetu UE z tytułu składek i dokonanych zwrotów kwotę 4,3 mld euro. Saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską było dodatnie i wyniosło 8,8 mld euro, o 32,3% mniej niż w 2014 r. Obniżenie wartości dodatniego salda transferów wynikało z przyśpieszenia części refundacji i ich wpływu pod koniec 2014 r. Środki z tytułu refundacji wydatków na finansowanie programów Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 stanowiły 49,5% wpływów, a transfery w ramach WPR 37,5% wpływów. Transfery związane z Perspektywą Finansową 2014–2020 wyniosły 1,3 mld euro i stanowiły 10,2% wszystkich transferów z budżetu Unii Europejskiej.

    W ramach NSRO 2007–2013 do końca 2015 r. zawarto 106,5 tys. umów na kwotę dofinansowania z UE 286,8 mld zł, a poziom wykorzystania alokacji na lata 2007–2013 dla NSRO wynikający z kontraktacji wynosił 101,5%. Dla krajowych programów operacyjnych kształtował się od 99,3% (PO Pomoc Techniczna) do 106,1% (PO Europejska Współpraca Terytorialna), a dla 16 RPO wyniósł średnio 98,7%. Najwięcej umów zostało podpisanych w ramach PO Kapitał Ludzki (47,8 tys.), natomiast umowy na najwyższą kwotę dofinansowania z budżetu Unii Europejskiej zawarto w ramach PO Infrastruktura i Środowisko (120,9 mld zł). Wartość dofinansowania Unii Europejskiej w złożonych do końca 2015 r. wnioskach o płatność wyniosła 263,4 mld zł i w porównaniu do 2014 r. wzrosła o 36,7 mld zł. Wydatki te stanowiły 92,9% alokacji na lata 2007–2013. Komisja Europejska do końca 2015 r. zrefundowała 57,8 mld euro, tj. 85,6% alokacji na lata 2007–2013. Kwota refundacji wraz z kwotą 6,2 mld euro z tytułu przekazanych zaliczek stanowi 94,9% alokacji (67,5 mld euro). Do zrefundowania przez Komisję Europejską do wysokości progowej 95,0% alokacji na lata 2007–2013 pozostała kwota 92,3 mln euro. W celu wykorzystania 100,0% alokacji Polska powinna wystąpić do Komisji Europejskiej o kwotę 4,1 mld euro.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. kwota wynikająca z zawartych umów i wydanych decyzji o przyznaniu pomocy w ramach PROW 2007–2013 wyniosła 74,6 mld zł, a kwota zrealizowanych płatności – 74,3 mld zł, tj. 102,9% limitu środków PROW 2007–2013. Komisja Europejska do końca 2015 r. zrefundowała 11,6 mld euro, co stanowiło 86,6% przyznanego limitu środków Unii Europejskiej.

Pozabudżetowe jednostki sektora finansów publicznych

19. W ustawie budżetowej na rok 2015, oprócz budżetu państwa i środków europejskich zostały zamieszczone plany finansowe: 29 państwowych funduszy celowych, 10 agencji wykonawczych, 15 instytucji gospodarki budżetowej oraz 38 innych państwowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych.

20. Plany finansowe państwowych funduszy celowych wykonane zostały prawidłowo, a stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły w zasadniczy sposób na gospodarowanie środkami publicznymi. W 2015 r. funkcjonowało 29 państwowych funduszy celowych, których przychody wyniosły 237,5 mld zł i były o 0,2% wyższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej po zmianach. Koszty wyniosły 242,0 mld zł i w 73,1% zostały pokryte dochodami własnymi funduszy. Dotacje z budżetu państwa (i środki z Unii Europejskiej) wyniosły 60,7 mld zł, w tym do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 42,1 mld zł. Pogorszeniu uległa kondycja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, o czym świadczy między innymi obniżenie stanu Funduszu w ciągu 2015 r. o 5,6 mld zł, mimo dotacji z budżetu państwa wyższej niż w 2014 r o 11,7 mld zł. W 2015 r. nie przekazywano środków z Funduszu Rezerwy Demograficznej (w 2014 r. 2,5 mld zł). Przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stanowiły 82,6% przychodów funduszy, a koszty 83,3%. Od 2010 r. obniża się stan środków obrotowych funduszy, a 2015 r. był trzecim z kolei rokiem, w którym osiągnięto wartość ujemną. Stan funduszy na koniec 2015 r. wyniósł minus 25,9 mld zł i był o 4,5 mld zł niższy od stanu na koniec 2014 r. Pogłębiająca się nierównowaga między przychodami i kosztami Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, powiększająca deficyt finansów publicznych, stanowi zagrożenie dla finansów publicznych.

    W 2015 r. nadwyżkę przychodów nad wydatkami uzyskało 15 funduszy. Tak jak w 2014 r. dysponenci nie przewidywali zagospodarowania w 2015 r. wszystkich dostępnych środków pieniężnych. Wśród funduszy, podobnie jak w dwóch ostatnich latach, najwyższy stan funduszu na koniec 2015 r., wystąpił w Funduszu Pracy (6,2 mld mln zł), Funduszu Reprywatyzacji (4,9 mld zł) i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (4,2 mld zł). Nadwyżki środków pieniężnych dysponenci państwowych funduszy celowych przekazywali w zarządzanie Ministrowi Finansów. Na koniec 2015 r. dysponenci Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przekazali nadwyżki środków finansowych w zarządzanie Ministrowi Finansów w kwotach odpowiednio 5,6 mld zł i 3,4 mld zł.

21. Państwowe osoby prawne objęte kontrolą zrealizowały plany finansowe zgodnie z założeniami przyjętymi w ustawie budżetowej. Ich przychody pochodziły głównie z przedsięwzięć realizowanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Dotacje z budżetu państwa przekazane 33 państwowym osobom prawnym wyniosły 297,7 mln zł i stanowiły 3,6% przychodów zrealizowanych przez nie w 2015 r. Udział dotacji w przychodach tych podmiotów wykazuje tendencję wzrostową od 2012 r. Rok 2015 był drugim z kolei rokiem, w którym państwowe osoby prawne osiągnęły dodatni wynik finansowy w wysokości 863,8 mln zł (w 2014 r. wynik wynosił 270,5 mln zł). Poprawa tego wyniku była możliwa dzięki państwowym osobom prawnym

otrzymującym dotacje, w których przychody (bez dotacji) wzrosły w porównaniu do roku 2014 o 13,9%, a koszty zmniejszyły się o 5,2%.

22. W działalności agencji wykonawczych nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji zadań podczas wykonania planu finansowego w 2015 r. Osiągnięte zostały efekty rzeczowe prowadzonej działalności wynikające z planu finansowego oraz budżetu w układzie zadaniowym. Prawidłowe było także wydatkowanie środków na realizację programów finansowanych i współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

    Agencje wykonawcze finansowane są w znacznym stopniu z budżetu państwa. W 2015 r. udział dotacji z budżetu państwa w przychodach agencji wynosił 57,5% i był o 8,4 punktu procentowego wyższy niż w 2014 r. Spośród 11 agencji wykonawczych, które funkcjonowały w 2015 r. tylko Agencja Nieruchomości Rolnych nie była dotowana. Pozostałe agencje otrzymały dotacje z budżetu państwa w łącznej kwocie 7,0 mld zł, tj. o 1,1 mld zł (18,1%) wyższej niż w 2014 r. Podobnie jak w latach poprzednich zasadnicza część środków (72,5%) skierowana została do agencji realizujących ustawowe zadania w rolnictwie (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Rynku Rolnego) oraz zadania badawczo-rozwojowe (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki). Dotacje z budżetu państwa dla tych agencji stanowiły od 85,9% do 99,9% osiągniętych przez nie przychodów, co oznacza utrzymujący się od lat wysoki poziom finansowania powierzonych im zadań środkami z budżetu państwa. Przychody agencji wykonawczych w kwocie 12,1 mld zł były wyższe o 0,8% od wykonanych w 2014 r. Koszty agencji wyniosły 11,1 mld zł i zostały pokryte w 46,5% przychodami własnymi. Mimo zwiększenia środków z budżetu państwa w przychodach agencji osiągnęły one gorszy niż zakładano w planie po zmianach wynik finansowy netto (879,4 mln zł) za rok 2015.

23. Instytucje gospodarki budżetowej w 2015 r. zrealizowały przychody w wysokości 864,2 mln zł, tj. o 30,1 mln zł (o 3,4%) niższe niż w 2014 r. W przychodach 15,0% stanowiły dotacje z budżetu państwa przekazane do Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Centralnego Ośrodka Sportu. Koszty działalności wyniosły 870,3 mln zł i były niższe o 4,1% niż w 2014 r. Obniżenie kosztów działalności miało wpływ na zmniejszenie ich deficytu z 16,8 mln zł w 2014 r. do 9,8 mln zł w 2015 r. Podobnie jak w latach ubiegłych straty odnotowały dwie instytucje gospodarki budżetowej – Centralny Ośrodek Sportu i Centrum Usług Wspólnych. Do grupy tych instytucji w 2015 r. dołączyła Podkarpacka IGB *CARPATIA*, która na koniec roku wykazała ujemny wynik finansowy netto w kwocie 2,2 mln zł.

Sytuacja finansów publicznych

24. Z danych przedstawionych przez Radę Ministrów w Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. wynika, że dochody sektora finansów publicznych w ubiegłym roku wyniosły 687,8 mld zł, wydatki – 731,8 mld zł, a deficyt – 44,1 mld zł. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dochody sektora finansów publicznych i jego deficyt zostały obliczone nieprawidłowo z powodu niewyeliminowania z dochodów publicznych środków przekazywanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jako rekompensata składek utraconych na rzecz otwartych funduszy emerytalnych. Prawidłowa wielkość dochodów sektora finansów publicznych w 2015 r. wyniosła 684,7 mld zł, co odpowiadało wartości 38,3% PKB, natomiast deficyt był równy 47,2 mld zł. Deficyt ten w stosunku do deficytu z 2014 r. obniżył się o 0,8 mld zł. Wartość relacji dochodów publicznych do PKB była w 2015 r. zbliżona do średniej wartości tej relacji w ostatnich dziesięciu latach.

25. Niepokojące jest dalsze zmniejszanie się dochodów podatkowych w relacji do PKB. W latach 2006–2008 dochody te stanowiły średnio 21,3% PKB, w następnych trzech latach wciąż jeszcze przekraczały 19% PKB, w 2014 r. wyniosły już tylko 18,6%, a w 2015 r. – zaledwie 18,3% PKB. Dalsza erozja wpływów podatkowych może zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu państwa, zwłaszcza że zwiększa się poziom zadłużenia, wydatki publiczne są wykonywane na stosunkowo niskim poziomie na tle innych państw Unii Europejskiej, w dodatku ich wartość w 2015 r. zmniejszyła się w stosunku do PKB do najniższego poziomu od ośmiu lat. Sytuację dochodową państwa poprawiają przede wszystkim wpływy z Unii Europejskiej. Należy również zwrócić uwagę na to, że stopniowe obniżanie się dochodów podatkowych w relacji do PKB nie wynikało z realizacji określonej polityki fiskalnej państwa, gdyż skala obciążeń podatkowych w ostatnich latach się nie zmniejszyła.

26. W 2015 r. znacząco – do 18,2 mld zł – wzrosła wielkość łącznej nadwyżki operacyjnej w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Pomiędzy 2010 r. i 2015 r. łączna wielkość tej nadwyżki, stanowiącej różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi jednostek samorządu terytorialnego, podwoiła się. Należy jednak zwrócić uwagę, że nadwyżka operacyjna rozkłada się bardzo nieproporcjonalnie pomiędzy poszczególne gminy i powiaty. Dziesięć procent mieszkańców Polski z gmin i powiatów o najwyższym długookresowym potencjale inwestycyjnym zgromadziło w budżetach swoich lokalnych jednostek osiem razy większą nadwyżkę operacyjną od tej, jaką zgromadziło dziesięć procent mieszkańców z gmin i powiatów o najniższym potencjale inwestycyjnym. Dane te wskazują, że obecnie funkcjonujący mechanizm wyrównywania finansowego pomiędzy gminami i powiatami nie służy wyrównywaniu ich szans rozwojowych.

27. Na koniec 2015 r. państwowy dług publiczny, liczony według metodologii krajowej, wyniósł 877,3 mld zł i wzrósł w stosunku do stanu na koniec 2014 r. o 50,5 mld zł, tj. o 6,1%. Wzrost państwowego długu publicznego był przede wszystkim wynikiem zwiększenia zadłużenia Skarbu Państwa o 50,0 mld zł. W 2015 r. o 0,3 mld zł zwiększyło się zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, a wzrost długu jednostek samorządu terytorialnego został zahamowany. Nieznacznie zmniejszyło się zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych, w całości wynikające z obniżenia zadłużenia Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wobec otwartych funduszy emerytalnych[22]. Na koniec 2015 r. relacja państwowego długu publicznego do PKB wzrosła do poziomu 49,0%. Zgodnie z regułą wydatkową, ustaloną w ustawie o finansach publicznych, taki poziom relacji państwowego długu publicznego[23] do PKB powinien stanowić ograniczenie tempa wzrostu niektórych wydatków w latach 2016–2017 poniżej średniookresowego tempa wzrostu gospodarczego.

    Zadłużenie Skarbu Państwa wyemitowane w kraju stanowiło 65,1% długu ogółem, a za granicą 34,9%. W 2015 r. udział długu nominowanego w walutach obcych w długu Skarbu Państwa zmniejszył się o 0,6 punktu procentowego w stosunku do stanu z końca 2014 r., co jest kierunkowo zbieżne z założeniami obowiązujących strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych, przewidującymi obniżenie udziału długu zagranicznego w długu ogółem do 30%.

---

22 Wartość zadłużenia Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wykazywana w państwowym długu publicznym nie obejmuje całego zadłużenia, gdyż obliczana jest z uwzględnieniem eliminacji zobowiązań w sektorze finansów publicznych. W państwowym długu publicznym nie jest wykazywany dług Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wobec Skarbu Państwa z tytułu pożyczek, których łączna wartość na koniec 2015 r. wyniosła 45,3 mld zł.

23 Po przeliczeniu państwowego długu publicznego z zastosowaniem średnich kursów Narodowego Banku Polskiego w roku i pomniejszenie o wolne środki służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym.

28. Na koniec 2015 r. zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych, liczone według metodologii unijnej, wyniosło 917,8 mld zł i było wyższe do stanu na koniec roku poprzedniego o 49,8 mld zł, tj. o 5,7%. Mimo że relacja długu do PKB wzrosła o 0,8 punktu procentowego – z 50,5% do 51,3% – Polska pozostała na dziesiątym miejscu wśród krajów Unii Europejskiej o najniższym poziomie zadłużenia w relacji do PKB.

29. Od 2009 r., z wyjątkiem 2014 r., powiększa się różnica pomiędzy długiem publicznym liczonym według metodologii unijnej i krajowej. W 2015 r. sięgnęła ona 44,5 mld zł, tj. 4,6% państwowego długu publicznego. Pozycje składające się na różnice metodologiczne nie mają wpływu na podejmowanie procedur sanacyjnych i ostrożnościowych, przewidzianych w ustawie o finansach publicznych. Są jednak ujmowane w długu, który decyduje o ocenie stopnia konwergencji w ramach Unii Europejskiej. Najwyższa Izba Kontroli wskazywała w przeszłości na zasadność ujednolicenia metodologii liczenia długu publicznego, by wszystkie składowe długu były pod kontrolą w ramach jednolitych procedur przewidzianych w ustawie o finansach publicznych.

30. W 2015 r. Polska spełniała trzy z czterech ekonomicznych kryteriów konwergencji nominalnej: fiskalne, stabilności cen oraz stóp procentowych. Tym samym nastąpiło zbliżenie sytuacji fiskalnej i monetarnej do stanu wymaganego do pogłębienia integracji z Unią Europejską w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej. W związku z decyzją Rady Unii Europejskiej, podjętą 19 czerwca 2015 r., zakończono wobec Polski procedurę nadmiernego deficytu, trwającą od maja 2009 r. Po zakończeniu procedury nadmiernego deficytu Polska podlega wymogom części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*. Zadeklarowane zostały działania w celu osiągnięcia średniookresowego celu dla Polski, tj. obniżenia deficytu strukturalnego do poziomu 1% PKB po 2019 r.

Nieprawidłowości i uwagi

31. Stwierdzone w 2015 r. nieprawidłowości dotyczyły w większości zagadnień powtarzających się co roku w kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Również skala tych nieprawidłowości była porównywalna do lat ubiegłych. Powtarzalność niekiedy tych samych błędów na przestrzeni kilku lat świadczy o niewystarczającym stopniu realizacji wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli. Nieprawidłowości najczęściej polegały na:

    – niedochodzeniu należności budżetowych;
    – błędach w zakresie udzielania dotacji, jak również niewystarczającym nadzorze nad ich wykorzystaniem;
    – nieprzestrzeganiu przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych;
    – nierzetelnym planowaniu wydatków majątkowych;
    – przekraczaniu upoważnień do dokonywania wydatków;
    – późnym blokowaniu środków na wydatki;
    – prowadzeniu ksiąg rachunkowych w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości;
    – błędach w ewidencji księgowej i w sprawozdaniach budżetowych;
    – błędach w przeprowadzaniu inwestycji budowlanych;
    – niecelowym i niegospodarnym wydatkowaniu środków;
    – niewystarczającym nadzorze, w tym nad realizacją programów wieloletnich.

    Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na rosnące zaległości podatkowe, pogarszającą się skuteczność w poborze podatków oraz zawieranie przez ministrów objętych zmianami organizacyjnymi porozumień bez podstawy prawnej.

Wnioski

32. Na podstawie ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., jak również innych kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, skierowano do właściwych organów państwa wnioski pokontrolne zalecające między innymi:

    – opracowanie i sukcesywne wdrażanie strategii uszczelniania systemu podatkowego,
    – przeprowadzenie gruntownej analizy funkcjonowania organów podległych Ministrowi Finansów i wypracowanie rozwiązań zapewniających skuteczne egzekwowanie należnych podatków i poprawę efektywności działania tych organów,
    – ujednolicenie krajowej metodologii liczenia długu publicznego w celu jej dostosowania do unijnych standardów,
    – unikanie wydawania obowiązujących z mocą wsteczną rozporządzeń nakładających zadania i obowiązki na organy administracji rządowej oraz wprowadzających zmiany w budżecie państwa.

    Najwyższa Izba Kontroli dostrzega również potrzebę wzmocnienia nadzoru dysponentów części nad realizacją planów finansowych, w szczególności w zakresie dochodzenia należności, wykorzystania dotacji oraz realizacji zamierzeń inwestycyjnych oraz kontynuowanie działań w celu poprawy prognozowania dochodów.

    Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w 2015 r. – podobnie jak w latach wcześniejszych – negatywny wpływ na przejrzystość realizacji budżetu mają działania, polegające na:

    – przeniesieniu części dochodów budżetowych do planu Krajowego Funduszu Drogowego, który nie jest ujmowany w ustawie budżetowej;
    – przekazaniu do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych środków na refundację utraconych przez ten fundusz wpływów ze składki stanowiącej dochody Otwartych Funduszy Emerytalnych oraz sfinansowaniu wykupu odroczonych płatności (voucherów B) wynikających z realizacji programu wieloletniego *Wyposażenie Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozdaniowe,* jako rozchody, tj. z pominięciem wydatków.

    Na potrzebę podjęcia działań w celu zwiększenia przejrzystości finansów publicznych wskazują również wyniki przeprowadzonej pod koniec 2015 r. kontroli *Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej.*

    W świetle wyników kontroli istotne jest ponadto podjęcie działań obejmujących ujednolicenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa[24] w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych zarówno w przypadku ich otrzymania od wykonawców umów realizowanych w ramach projektów finansowanych środkami Unii Europejskiej, jak i w przypadku potrącania tych kar z wynagrodzenia wykonawcy.

Realizacja założeń polityki pieniężnej

33. W 2015 r., trzeci rok z rzędu, inflacja kształtowała się poniżej podstawowego celu polityki pieniężnej, ustalonego w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2015* na poziomie 2,5%, z dopuszczalnym przedziałem odchyleń ±1 punkt procentowy. Od stycznia do grudnia roczny wskaźnik wzrostu

[24] Dz. U. z 2016 r. poz. 69.

cen towarów i usług konsumpcyjnych – mierzony poprzez porównanie cen w miesiącu bieżącym do cen w analogicznym miesiącu roku poprzedniego – był ujemny i kształtował się na poziomie od minus 1,6% do minus 0,5%. Rekordowe ujemne odchylenie inflacji od celu wystąpiło w lutym 2015 r., gdy sięgnęło minus 4,1 punktu procentowego.

Rada Polityki Pieniężnej nie doprowadziła do powrotu inflacji do ustalonego przedziału odchyleń, gdyż wobec przyjętego celu inflacyjnego w perspektywie średniookresowej kierowała się założeniem o elastycznym reagowaniu na sytuację w zależności od natury wstrząsów powodujących odchylenie inflacji od celu. O wystąpieniu deflacji przesądził spadek cen surowców i żywności, czyli czynniki pozostające poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej. Deflacja nie przełożyła się negatywnie na oczekiwania i decyzje konsumentów, ani nie wystąpiły istotne zaburzenia w gospodarce. W tej sytuacji Rada uznała, że nie jest wskazana silniejsza reakcja.

W 2015 r. Rada Polityki Pieniężnej dostrzegając, że deflacja utrzymuje się dłużej niż prognozowano, dokonała jednej obniżki stóp procentowych. Realny poziom stóp procentowych w Polsce pozostał jednak nadal jednym z najwyższych na świecie. Utrudnieniem w podejmowaniu trafnych decyzji monetarnych były bieżące prognozy inflacyjne Narodowego Banku Polskiego, które okazały się przeszacowane.

Zarząd Narodowego Banku Polskiego, zgodnie z wyżej wymienionymi założeniami, stabilizował płynność sektora bankowego, efektywnie wykorzystując do tego operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej. Dzięki temu w 2015 r. osiągnięty został cel operacyjny, ustalony w tych założeniach, tj. utrzymanie krótkoterminowej rynkowej stopy POLONIA[25] w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w stosowaniu przez Narodowy Bank Polski instrumentów polityki pieniężnej.

[25] Stawka POLONIA (ang. *Polish Overnight Average*) stanowi rzeczywiste średnie oprocentowanie krótkoterminowych niezabezpieczonych lokat międzybankowych na termin jednodniowy (*overnight*).

III. WARUNKI WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ

- **W 2015 r. gospodarka światowa rozwijała się wolniej niż w roku 2014. Szybciej rosły gospodarki państw rozwijających się niż gospodarki państw wysokorozwiniętych. Produkt krajowy brutto w Unii Europejskiej zwiększył się w skali roku o 1,9%, a w państwach strefy euro o 1,6%.**
- **W 2015 r. w Polsce utrzymywała się korzystna sytuacja gospodarcza. Odnotowano wyższy wzrost gospodarczy, a stopa bezrobocia była równie niska co w 2008 r. Wzrost realnych wynagrodzeń był najwyższy od 2008 roku. Po raz pierwszy od lat 90. wartość eksportu z Polski była wyższa od wartości importu.**
- **W okresie ostatnich dziesięciu lat PKB Polski w przeliczeniu na jednego mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej, zwiększył się z 50% do około 70% PKB obliczonego dla 28 państw Unii Europejskiej.**
- **W Polsce po raz pierwszy po 1989 roku wystąpiła deflacja.**
- **Parametry makroekonomiczne do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2015 przyjęto, mając na uwadze zbieżność prognoz analityków bankowych, jednak prognoza części z nich nie okazała się trafna, w tym w szczególności: stopy bezrobocia, dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz kształtowania się kursu złotego do innych walut.**
- **W dalszym ciągu jest mało prawdopodobne, że Polska w pełni osiągnie zakładane cele strategiczne określone do 2020 r.**
- **Pomimo ustanowienia nowych dysponentów w zakresie niektórych części budżetowych przypisane im zadania były niekiedy realizowane przez innych, w większości dotychczasowych dysponentów, w oparciu o porozumienia zawarte bez podstawy prawnej. Przyjęte rozwiązanie zapewniło co prawda kontynuację działalności, niemniej jednak budzi wątpliwości natury formalno-prawnej i ma negatywny wpływ na przejrzystość finansów publicznych.**

1. Sytuacja gospodarcza na świecie

Gospodarka światowa w 2015 r. rosła wolniej niż wynikało z prognoz instytucji międzynarodowych. W prognozie Międzynarodowego Funduszu Walutowego (*MFW*) z kwietnia 2014 r. przewidywano, że wartość światowej produkcji będzie w 2015 r. wyższa o 3,9% w porównaniu z 2014 r., w styczniu 2015 r. prognozę tę obniżono do 3,5%, a w kwietniu 2016 r. światowy wzrost gospodarczy szacowano już tylko na 3,1%. Z szacunków *MFW* wynika, że w 2015 r. gospodarka światowa rozwijała się wolniej niż w roku 2014.

Podobnie jak w latach poprzednich, w 2015 r. poszczególne regiony świata rozwijały się niejednolicie. Szybciej rosły gospodarki państw rozwijających się, przede wszystkim z obszaru Azji, Afryki Subsaharyjskiej oraz Europy (z wyłączeniem Wspólnoty Niepodległych Państw), niż gospodarki państw wysokorozwiniętych. Wartość produktu krajowego brutto w krajach strefy euro zwiększyła się zaledwie o 1,6%, a w Japonii o 0,5%. Wśród krajów wysokorozwiniętych nieco wyższym wzrostem

mogły pochwalić się przede wszystkim gospodarki Wielkiej Brytanii (2,2% w stosunku do 2014 r.) oraz Stanów Zjednoczonych (wzrost o 2,4%)[26].

Z punktu widzenia interesów gospodarczych Polski problem stanowiło zbyt powolne ożywienie gospodarcze krajów strefy euro oraz, w mniejszym stopniu, poważna recesja w Rosji i na Ukrainie. Chociaż gospodarka krajów strefy euro rozwijała się najszybciej od czterech lat, to wzrost ten był wciąż zbyt słaby, aby istotnie ograniczyć wysokie bezrobocie. W 2015 r. w strefie euro na każde sto osób w wieku od 15 do 74 roku życia[27], aż jedenaście osób poszukiwało pracy.

Spośród krajów strefy euro najskuteczniej z problemem bezrobocia radzili sobie Niemcy, czyli najważniejszy partner handlowy Polski. Podwyższenie płacy minimalnej do 8,5 euro za godzinę, czyli do poziomu połowy mediany wynagrodzeń, nie zaszkodziło poprawie sytuacji na tamtejszym rynku pracy. Tak niskiej stopy bezrobocia, jaką obserwuje się w Niemczech, nie było w Polsce od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. W 2015 r. pracy poszukiwało tam jedynie 4,6% osób w wieku produkcyjnym, mimo że gospodarka niemiecka rozwija się w umiarkowanym tempie, równym 1,7%[28]. Warto przypomnieć, że w latach 1971–2014 gospodarka niemiecka rosła średnio w tempie 2,0% rocznie.

Oprócz obniżenia stopy bezrobocia zdołano także znacząco obniżyć wartość niemieckiego długu publicznego – z 81,0% PKB na koniec 2010 r. do 71,2% PKB na koniec 2015 r. Dokonano tego przy średnim tempie wzrostu gospodarczego wynoszącym w tym okresie zaledwie 1,5% rocznie. Stopniowa poprawa sytuacji gospodarczej w Niemczech spowodowała wzrost wartości importu. W 2015 r. łączna wartość importu do Niemiec wzrosła o 4,1% w stosunku do 2014 r.[29], a wartość importu z Polski – aż o 11,2% (w złotych), co wpłynęło na poprawę sytuacji gospodarczej w Polsce.[30]

O ile w Niemczech zdołano w dużym stopniu ograniczyć problem bezrobocia, to w przypadku wielu innych państw strefy euro wciąż pozostawało ono na dość wysokim poziomie. W 2015 r. średnia stopa bezrobocia we Francji wynosiła 10,4%, we Włoszech – 11,9%, w Hiszpanii – 22,1%, w Holandii – 6,9%, w Belgii – 8,3% a na Słowacji – 11,5%. W grupie największych importerów polskich towarów i usług znacznie lepiej z problemem bezrobocia radziły sobie państwa spoza strefy euro. W 2015 r. w Wielkiej Brytanii pracy poszukiwało 5,4% ludności w wieku produkcyjnym, w Czechach – 5,0%, na Węgrzech – 6,9%, w Norwegii – 4,4%, a w Stanach Zjednoczonych – 5,3%. Poziom bezrobocia w krajach Unii Europejskiej był słabo związany z tempem wzrostu gospodarczego. Najszybciej rosła gospodarka Szwecji – ze względu na ekspansywną politykę monetarną oraz inwestycje związane ze wzrostem cen na rynku nieruchomości – a także Słowacji, Hiszpanii i Węgier, w których poziom bezrobocia nie należał do najniższych. Wyjątek stanowiły Czechy, które miały zarówno wysoki wzrost gospodarczy, jak i stosunkowo niskie bezrobocie.

Kraje Wspólnoty Państw Niepodległych znacznie różniły się, pod względem sytuacji gospodarczej, od państw Unii Europejskiej. W 2015 r. wielkość rosyjskiego PKB zmniejszyła się o 3,7%. Recesja była jedną z przyczyn ograniczenia polskiego eksportu do Rosji. Według wstępnych danych Głównego Urzędu Statystycznego, wartość eksportu z Polski do Rosji (w złotych) zmniejszyła się w 2015 r. o 27% w stosunku do roku 2014. Mimo recesji, w Rosji utrzymała się stosunkowo niska stopa bezro-

26 International Monetary Fund (2016). *World Economic Outlook: Too slow for Too Long. April 2016*.

27 Czyli w wieku produkcyjnym, według metodologii przyjętej przez Eurostat.

28 Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/ NationalEconomyEnvironment/NationalAccounts/DomesticProduct/DomesticProduct.html.

29 Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/NationalAccounts/DomesticProduct/Tables/ImportantEconomicIndicators.html.

30 Dane wstępne GUS, http://hinex.stat.gov.pl/hinex/aspx/przegladanie.aspx.

bocia, szacowana na 5,4%, a ponadto kraj ten charakteryzował się bardzo niskim poziomem długu publicznego. Według szacunkowych danych wartość tamtejszego długu publicznego na koniec 2015 r. odpowiadała wartości zaledwie 13,5% PKB Rosji. Poważną przeszkodę dla ożywienia gospodarczego w Rosji stanowić może natomiast inflacja, która w porównaniu z rokiem 2014 zwiększyła się z 7,8% do 15,4%. Istotnym problemem rosyjskiej gospodarki pozostaje też niska wydajność pracy, która w 2014 r. kształtowała się na poziomie niespełna 23 dolarów za godzinę, czyli o 18% niższym od wydajności w Polsce i o połowę niższym od średniej wydajności w krajach OECD[31].

Recesja wystąpiła także na Ukrainie. Ukraińska gospodarka zmniejszyła się w ciągu roku prawie o 10%, co wpłynęło między innymi na zmniejszenie się o ponad 5% wartości importu towarów i usług z Polski.

W 2015 r. większość gospodarek Europy Środkowej rozwijała się stosunkowo szybko na tle państw Europy Zachodniej. W Polsce, Bułgarii, Czechach, Rumunii i na Słowacji gospodarka zwiększyła się o co najmniej 3%, a w Słowenii i na Węgrzech wzrost ten był niewiele mniejszy. Powszechność stosunkowo wysokiego wzrostu gospodarczego w krajach Europy Środkowej wskazuje na zewnętrzne przyczyny poprawy sytuacji gospodarczej w tym regionie. Wpłynęły na nią, między innymi, niższe ceny surowców, pomoc finansowa z Unii Europejskiej oraz polityka banków centralnych w gospodarkach wysokorozwiniętych, wspierająca wzrost gospodarczy, a pośrednio także import z krajów rozwijających się.

Jedną z najważniejszych przeszkód dla szybszego rozwoju gospodarczego krajów wysokorozwiniętych stanowi wysoki dług publiczny. Na koniec 2015 r. wynosił on łącznie w krajach Unii Europejskiej ponad 85% PKB, a w Stanach Zjednoczonych około 105% PKB. Kraje wysokorozwinięte na ogół nie podejmowały skutecznych działań zmierzających do ograniczenia nadmiernego poziomu długu publicznego. Jako wyjątki wskazać można wspomniane wyżej Niemcy, a także Irlandię, w której w 2015 r. zredukowano poziom długu ze 107,5% do niespełna 94% PKB, oraz Holandię, w której dług publiczny został zmniejszony o ponad trzy punkty procentowe.

Tabela 1. Tempo wzrostu PKB i stopa bezrobocia w wybranych państwach w latach 2014–2017

Kraje	Tempo wzrostu PKB				Stopa bezrobocia			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
	Wykonanie		Prognoza		Wykonanie		Prognoza	
	r/r (%)							
Świat	**3,4**	**3,1**	**3,2**	**3,5**	**x**	**x**	**x**	**x**
Unia Europejska	**1,4**	**2,0**	**1,8**	**1,9**	**10,2**	**9,4**	**x**	**x**
Strefa euro	0,9	1,6	1,5	1,6	11,6	10,9	10,3	9,9
Niemcy	1,6	1,5	1,5	1,6	5,0	4,6	4,6	4,8
Francja	0,2	1,1	1,1	1,3	10,3	10,4	10,1	10,0
Włochy	-0,3	0,8	1,0	1,1	12,7	11,9	11,4	10,9
Hiszpania	1,4	3,2	2,6	2,3	24,5	22,1	19,7	18,3
Holandia	1,0	1,9	1,8	1,9	7,4	6,9	6,4	6,2
Słowacja	2,5	3,6	3,3	3,4	13,2	11,5	10,4	9,6
Belgia	1,1	1,4	1,2	1,4	8,5	8,3	8,3	8,2
Austria	0,4	0,9	1,2	1,4	5,6	5,7	6,2	6,4

[31] Wydajność liczymy jako wartość PKB w przeliczeniu na przepracowaną godzinę, w dolarach, w cenach stałych z 2010 r., przemnożonych przez wartość parytetu siły nabywczej. Ze względu na brak danych za 2015 r. posłużono się danymi za 2014 r., co nie zniekształca wniosków, gdyż jednoroczne zmiany wydajności pracy są stosunkowo niewielkie. Dane OECD, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDB_LV.

Kraje	Tempo wzrostu PKB				Stopa bezrobocia			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
	Wykonanie		Prognoza		Wykonanie		Prognoza	
	r/r (%)							
Litwa	3,0	1,6	2,7	3,1	10,7	9,1	8,6	8,5
Łotwa	2,4	2,7	3,2	3,6	10,8	9,9	9,5	9,1
Polska	**3,3**	**3,6**	**3,6**	**3,6**	**9,0**	**7,5**	**6,9**	**6,9**
Wielka Brytania	2,9	2,2	1,9	2,2	6,2	5,4	5,0	5,0
Czechy	2,0	4,2	2,5	2,4	6,1	5,0	4,7	4,6
Szwecja	2,3	4,1	3,7	2,8	7,9	7,4	6,8	7,0
Węgry	3,7	2,9	2,3	2,5	7,8	6,9	6,7	6,5
Dania	1,3	1,2	1,6	1,8	6,5	6,2	6,0	5,8
Rumunia	3,0	3,7	4,2	3,6	6,8	6,8	6,4	6,2
Norwegia	2,2	1,6	1,0	1,5	3,5	4,4	4,6	4,4
USA	2,4	2,4	2,4	2,5	6,2	5,3	4,9	4,8
Chiny	7,3	6,9	6,5	6,2	4,1	4,1	4,1	4,1
Indie	7,2	7,3	7,5	7,5	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Rosja	0,7	-3,7	-1,8	0,8	5,2	5,6	6,5	6,3
Ukraina	-6,6	-9,9	1,5	2,5	9,3	9,5	9,2	8,8
Turcja	2,9	3,8	3,8	3,4	9,9	10,2	10,8	10,5
Białoruś	1,6	-3,9	-2,7	0,4	0,5	1,0	2,0	2,5

Źródło: International Monetary Fund (April 2016), World Economic Outlook: Too Slow for Too Long; International Monetary Fund (2015), World Economic Outlook: Adjusting to Lower Commodity Prices.

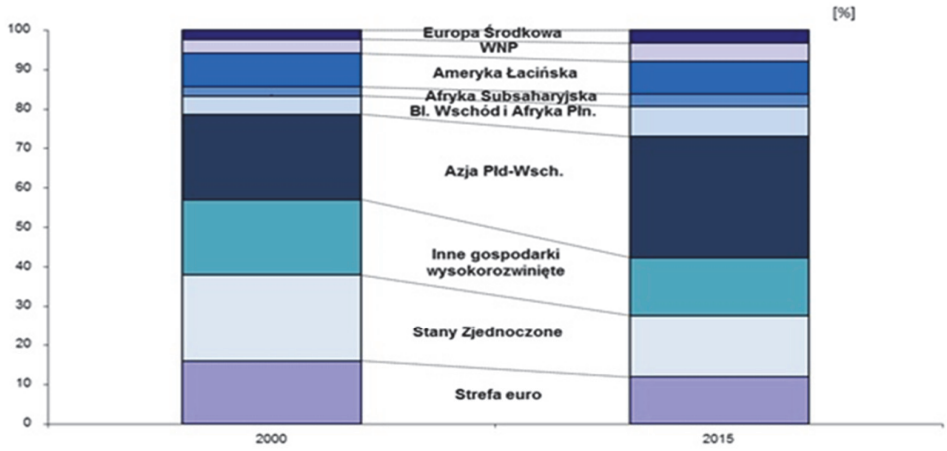
Niska aktywność gospodarcza przedsiębiorców oraz taniejące surowce spowodowały zahamowanie wzrostu cen w światowej gospodarce. Od połowy 2014 r. do grudnia 2015 r. ceny ropy Brent zmniejszyły się z poziomu ponad 100 dolarów za baryłkę do około 40 dolarów. Zmniejszyły się także ceny gazu, węgla, metali oraz żywności.

Wolniejszy wzrost gospodarczy krajów wysokorozwiniętych[32], w tym krajów strefy euro, powoduje, że mają one łącznie coraz mniejszy udział w światowej gospodarce. Jeszcze w 2000 r. udział ten, obliczony przy uwzględnieniu parytetu siły nabywczej, przekraczał 57%[33] podczas gdy w 2015 r. wynosił już tylko 42,4%. W tym czasie udział PKB krajów strefy euro zmniejszył się z 16,0% do 11,9% PKB wszystkich krajów świata. Rośnie natomiast udział w światowym PKB państw rozwijających się, zwłaszcza z kontynentu azjatyckiego. W regionie Azji Południowo-Wschodniej wytwarza się już ponad 30% światowej produkcji (nie wliczając w to wartości gospodarek wysokorozwiniętych – Japonii, Tajwanu, Korei Południowej, Singapuru, Hong Kongu i Makau), a obszar Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej jest odpowiedzialny za wytwarzanie 4,7% światowej produkcji.

32 Według definicji przyjętej przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

33 Parytet siły nabywczej między dwoma krajami to kurs, po którym walutę jednego kraju należałoby wymienić na walutę drugiego, aby w tym drugim kraju nabyć tyle samo dóbr i usług, co w kraju pierwszym.

Wykres 4. Struktura światowego PKB, obliczonego przy uwzględnieniu parytetu siły nabywczej, w 2000 i 2015 r. według grup gospodarek[1]



[1] Europa Środkowa bez krajów Wspólnoty Niepodległych Państw oraz Czech, Słowacji, Słowenii, Litwy, Łotwy oraz Estonii, zaliczanych przez MFW do państw wysokorozwiniętych. Azja Płd-Wsch. – bez Japonii, Korei Południowej, Hong Kongu, Makau, Singapuru i Tajwanu, zaliczanych do gospodarek wysokorozwiniętych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: International Monetary Fund (2016), World Economic Outlook: Too Slow for Too Long oraz International Monetary Fund (2001), World Economic Outlook: Fiscal Policy and Macroeconomic Stability.

Perspektywy gospodarcze na rok 2016 i na lata następne są umiarkowanie optymistyczne. Zdaniem *MFW* wzrost gospodarki światowej będzie trochę wyższy od wzrostu z 2015, przy czym gospodarki państw wysokorozwiniętych prawdopodobnie utrzymają tempo wzrostu z ubiegłego roku, równe 1,9%. Szybciej będą rosły gospodarki krajów rozwijających się, zwłaszcza w 2017 r., kiedy łączny wzrost ich PKB ma osiągnąć 4,6%. Będzie to możliwe przede wszystkim dzięki spodziewanemu zakończeniu się recesji w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw, dalszej poprawie i tak wysokiego tempa wzrostu w Indiach i krajach ASEAN-5[34], a także poprawie sytuacji gospodarczej w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Wzrost gospodarczy w strefie euro będzie prawdopodobnie zbliżony do poziomu 1,5–1,6% rocznie, natomiast gospodarka Stanów Zjednoczonych będzie rosła w tempie około 2,5% rocznie.

Wzrost gospodarczy największych importerów towarów i usług z Polski pozostanie umiarkowany. Niemcy, Francja, Holandia, Słowacja, Belgia, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Turcja i Rumunia prawdopodobnie utrzymają tempo wzrostu gospodarczego z 2015 r., w Austrii, na Litwie, Łotwie, w Danii, Rosji, na Ukrainie i Białorusi dynamika PKB ma rosnąć, zaś w Chinach, Hiszpanii, Szwecji, Czechach i na Węgrzech tempo wzrostu gospodarczego będzie maleć. Polska ma rozwijać się w tempie niewiele wyższym od tempa wzrostu światowej gospodarki, za to istotnie wyższym od średniego tempa wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej.

Przedstawiony przez *MFW* bazowy scenariusz rozwoju światowej gospodarki można uznać obecnie za najbardziej prawdopodobny, niemniej jednak ryzyko powrotu ogólnoświatowej recesji dość szybko rośnie. W kwietniu 2015 r. ryzyko wystąpienia recesji z strefie euro w 2016 r. szacowano na około 25%, w październiku 2015 r. prawdopodobieństwo wystąpienia tam recesji podwyższono do około 30%, a w kwietniu 2016 r. – do blisko 35%. W tym czasie ryzyko wystąpienia recesji w Stanach Zjednoczonych wzrosło do poziomu powyżej 20%. Dane te wskazują, jak niepewne są prognozy wzrostu gospodarczego tworzone na najbliższe lata, a nawet na najbliższe miesiące.

34 Indonezja, Malezja, Filipiny, Tajlandia i Wietnam.

Prognozy *MFW* są zgodne z prognozami przedstawionymi przez Komisję Europejską. Według prognozy Komisji Europejskiej z maja 2016 r. tempo wzrostu gospodarczego w latach 2016–2017 w Unii Europejskiej będzie bardzo podobne do tempa wzrostu z 2015 r. Najszybciej spośród krajów Unii Europejskiej będą się rozwijały gospodarki Irlandii, Rumunii, Malty, Polski i Luksemburga. Poziom cen towarów i usług konsumpcyjnych pozostanie w 2016 r. na niemal niezmienionym poziomie względem średnich cen z 2015 r. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej ceny zaczną rosnąć dopiero w 2017 r. Średnia inflacja w Unii Europejskiej ma wynieść w przyszłym roku 1,5%. Wciąż dużym problemem będzie utrzymujące się w 2017 r. wysokie bezrobocie, sięgające w krajach strefy euro 10%. O ile w Niemczech, Wielkiej Brytanii i Czechach prognozowana stopa bezrobocia nie przekroczy 5%, to w Grecji bez pracy pozostanie prawie ¼ osób w wieku produkcyjnym, w Hiszpanii stopa bezrobocia będzie wciąż przekraczać 18%, a w Chorwacji, na Cyprze, we Włoszech, Portugalii i Francji zatrudnienia nie znajdzie ponad 10% osób w wieku produkcyjnym.

W najbliższych latach utrzyma się dodatnie saldo obrotów bieżących Unii Europejskiej, na co największy wpływ mają niskie ceny importowanych surowców, niższy kurs euro, który powoduje, że dla krajów spoza strefy euro towary produkowane w tej strefie stają się tańsze, niezbyt silny popyt krajowy większości krajów europejskich, co przekłada się na niski import towarów spoza Unii Europejskiej, a także wysoka konkurencyjność niektórych państw europejskich. W Niemczech i Holandii nadwyżka na rachunku obrotów bieżących wciąż będzie przekraczała 8% PKB, co stanowi bardzo poważny problem dla mniej konkurencyjnych gospodarek z południa Europy w dochodzeniu do równowagi gospodarczej ze względu na stosunkowo silny kurs euro, utrzymywany przez wysoki eksport, głównie z Niemiec.

Zagrożeniem dla trwałości wzrostu gospodarczego na świecie będzie wysokie zadłużenie krajów wysokorozwiniętych. O ile w Unii Europejskiej planuje się stopniową redukcję deficytu finansów publicznych, chociaż tempo tych zmian jest bardzo niskie (w 2015 r. łączny deficyt finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej wyniósł 2,4%, a na lata 2016 i 2017 planuje się deficyt w wysokości 2,1% i 1,8% PKB), to w Stanach Zjednoczonych i Japonii deficyt finansów publicznych nadal będzie przekraczał 4% PKB, powodując dalszy przyrost długu publicznego.

2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce

W 2015 r. gospodarka Polski rosła znacznie szybciej od gospodarek większości państw Unii Europejskiej. Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli wartość produktu krajowego brutto Polski ważonego parytetem siły nabywczej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wyniosła około 70% średniej unijnej. Warto przypomnieć, że jeszcze w 2006 r. wielkość PKB na mieszkańca Polski sięgała zaledwie połowy tej średniej, a w 2014 roku – 68%.

Według szacunków *MFW* Polska w 2015 r. zajmowała czterdzieste piąte miejsce na świecie pod względem wielkości PKB ważonego parytetem siły nabywczej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wartość liczonego w ten sposób PKB dla Polski wynosiła 26.455 dolarów amerykańskich. W rankingu tym Polska wyprzedzała między innymi Grecję, Malezję, Węgry, Rosję, Łotwę, Chile, Argentynę, Chorwację, Rumunię, Turcję i Bułgarię, pozostając za Portugalią, Litwą, Estonią i Słowacją[35].

[35] IMF, *World Economic Outlook Database*, kwiecień 2016, http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx.

Ożywieniu gospodarczemu w Polsce towarzyszyła poprawa sytuacji na rynku pracy. W 2015 r. stopa bezrobocia[36] zmniejszyła się z 8,1% do 6,9%. Od czasu transformacji ustrojowej tak niską stopę bezrobocia zanotowano w Polsce tylko raz – w 2008 r., tym niemniej nie można jeszcze uznać, że problem bezrobocia został rozwiązany. Średnia stopa bezrobocia w Niemczech wyniosła w 2015 r. zaledwie 4,6%, w Norwegii – 4,4%, w Japonii – 3,4%, w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii – 5,3%, a w Czechach – 5,1%, mimo że niektóre z tych państw nie miały wysokiego wzrostu gospodarczego.

Sytuacja gospodarcza

W 2015 r. wartość wyprodukowanych w Polsce towarów i usług finalnych, liczonych w cenach z poprzedniego roku, była o 3,6% wyższa od wartości z 2014 r. Na tle innych krajów Unii Europejskiej był to wzrost dosyć znaczący, gdyż w tym czasie gospodarka wszystkich krajów Unii Europejskiej powiększyła się zaledwie o około 2%. Stosunkowo wysoki wzrost gospodarczy był przede wszystkim spowodowany zwiększonym popytem krajowym na produkowane w Polsce towary i usługi. Popyt ten zwiększył się o 3,4%, przy czym:

- konsumpcja prywatna wzrosła o 3,0%, co było spowodowane poprawą sytuacji na rynku pracy oraz ogólnym spadkiem cen towarów i usług konsumpcyjnych, zwiększającym siłę nabywczą gospodarstw domowych;
- spożycie publiczne, będące miarą wartości wyrobów i usług dostarczanych przez państwo wzrosło o 3,4%;
- inwestycje wzrosły o 5,8%;
- dynamika eksportu była trochę wyższa od dynamiki importu, co spowodowało poprawę salda obrotów handlu zagranicznego, a w konsekwencji wzrost PKB wyższy o 0,3 punktu procentowego; warto zwrócić uwagę, że w 2015 r. Polska osiągnęła dodatnie saldo obrotów handlu zagranicznego, co zdarzyło się po raz pierwszy od początku lat 90; oznacza to, że po raz pierwszy od ponad dwudziestu lat wartość polskiego eksportu przewyższała wartość importu do Polski;
- stan zapasów nieznacznie się zmniejszył (gdyby pozostał niezmieniony, to wartość PKB wzrosłaby o 3,8%, a nie o 3,6%).

Na poprawę sytuacji gospodarczej wskazują także kierunki zmian w dynamice wzrostu gospodarczego w poszczególnych kwartałach. O ile w 2014 r. wzrost ten był równomierny we wszystkich czterech kwartałach, to w 2015 r. widać wyraźne przyspieszenie dynamiki PKB w czwartym kwartale[37].

[36] 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.

[37] W stosunku do czwartego kwartału 2014 r. wartość produktu krajowego brutto była wtedy aż o 4,3% większa. Tymczasem średni wzrost gospodarczy w krajach Unii Europejskiej w czwartym kwartale 2015 r. wyniósł 2,0% PKB, co oznacza, że gospodarka Polski rosła ponad dwa razy szybciej od gospodarki całej Unii Europejskiej.

Tabela 2. Dynamika PKB w poszczególnych kwartałach w latach 2012–2015

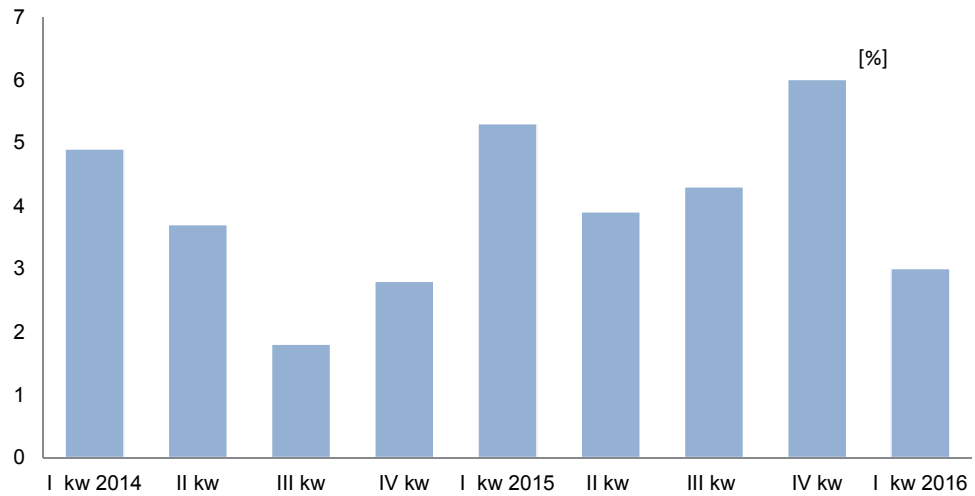
Lata	Kwartały			
	I	II	III	IV
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100			
2012	103,3	102,3	100,9	100,1
2013	100,0	100,5	101,8	102,6
2014	103,3	103,3	103,3	103,3
2015	103,6	103,1	103,4	104,3

Źródło: GUS, Kwartalne wskaźniki makroekonomiczne, stan na dzień 4 maja 2016 r. http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne.

W 2015 r. produkcja sprzedana przemysłu wzrosła prawie o 5%, co wynika przede wszystkim z wysokiego wzrostu sprzedaży w przemyśle przetwórczym (o 5,8%), podczas gdy w górnictwie i przemyśle wydobywczym produkcja sprzedana wzrosła tylko o 1,8%. Wśród branż przemysłu przetwórczego najszybciej rosła wielkość sprzedaży urządzeń elektrycznych i wyrobów tytoniowych (o 10,8%), pojazdów samochodowych (o 10,7%) i pozostałego sprzętu transportowego (o 17,7%), mebli (o 8,7%), wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych (o 6,9%), wyrobów z metali, wyrobów tekstylnych, papieru i wyrobów papierowych, wyrobów z drewna, produktów poligraficznych, chemikaliów i wyrobów chemicznych (o 5,0-6,0%). Szeroki zakres branż, w których nastąpiło wyraźne zwiększenie wielkości sprzedaży, wzmacnia przekonanie o trwałym charakterze wzrostu gospodarczego. Niepokoić może jedynie bardzo niski wzrost sprzedaży komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych, a więc jednej z tych branż gospodarki, które należy uznać za najbardziej nowoczesne. Należy jednak zauważyć, że wyroby tej branży trafiają głównie na eksport, poziom ich sprzedaży zależy zatem od popytu zgłaszanego przez odbiorców z zagranicy.

Na poprawę sytuacji gospodarczej kraju w 2015 r. wskazują także dane kwartalne o wielkości produkcji sprzedanej. We wszystkich kwartałach 2015 r. dynamika produkcji sprzedanej była wyższa od dynamiki w odpowiednich kwartałach 2014 r.

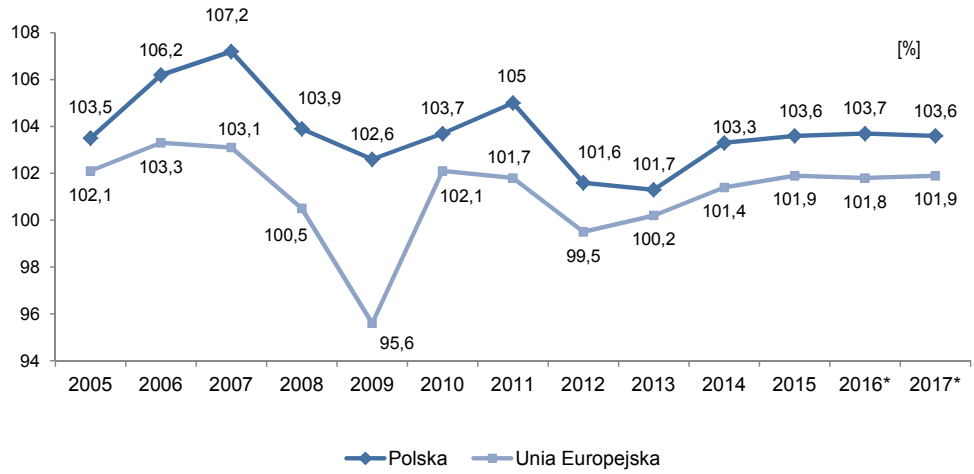
Wykres 5. Tempo wzrostu produkcji sprzedanej przemysłu w poszczególnych kwartałach lat 2014–2015 (w odniesieniu do odpowiedniego kwartału roku poprzedniego)



Źródło: GUS, Kwartalne wskaźniki makroekonomiczne, http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/

Z analizy danych dotyczących wzrostu gospodarczego w długim okresie wynika, że dynamika PKB w Polsce jest silnie związana z dynamiką wzrostu gospodarczego w całej Unii Europejskiej. Według prognoz instytucji międzynarodowych najbardziej prawdopodobnym scenariuszem gospodarczym dla Europy jest utrzymanie się wzrostu gospodarczego na poziomie zbliżonym do poziomu z 2015 r. Można zatem oczekiwać, że w najbliższych latach nastąpi również stabilizacja tempa wzrostu PKB w Polsce na poziomie około 3,4–4,0% rocznie. Byłby to poziom rozwoju zbliżony do tempa długookresowego wzrostu gospodarczego Polski, które w ostatnich dwudziestu latach wyniosło 4,0% rocznie. Przy takim tempie wzrostu wielkość gospodarki podwaja się w ciągu 19 lat.

Wykres 6. Dynamika PKB w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2005–2017 (rok poprzedni = 100)



* Prognoza Komisji Europejskiej.

Źródło: Baza danych Eurostat, tabela Real GDP growth rate – volume; European Commission (2016), *European Economic Forecast. Spring 2016*, str. 13.

Od III kwartału 2014 r. występuje w Polsce zjawisko deflacji, oznaczające łączne zmniejszenie cen towarów i usług konsumpcyjnych. Z wyjątkiem pierwszego kwartału 2015 r. deflacja w żadnym z kwartałów nie przekraczała 1%. Niższe ceny przyczyniły się do wzrostu krajowej konsumpcji ze względu na zwiększenie siły nabywczej wynagrodzeń, jednak utrzymywanie się deflacji w dłuższym okresie może skutkować obniżeniem się poziomu inwestycji przedsiębiorstw ze względu na obniżanie się marży.

Tabela 3. Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych w kwartałach lat 2012–2015

Lata	Kwartały			
	I	II	III	IV
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100			
2012	104,1	104,0	103,9	102,9
2013	101,3	100,5	101,1	100,7
2014	100,6	100,3	99,7	99,3
2015	98,5	99,1	99,3	99,4

Źródło: GUS, Kwartalne wskaźniki makroekonomiczne, http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/

Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2015 r. było wyższe niż w poprzednim roku o 0,9%. Dosyć znaczący wzrost zatrudnienia w perspektywie jednego roku nastąpił w sektorze rolnym, z wyłączeniem gospodarstw indywidualnych.[38] Wzrost ten świadczyć może o rosnącej koncentracji w rolnictwie. W przemyśle zatrudnienie wzrosło o 1,5%, przy czym zatrudnienie w górnictwie i przemyśle wydobywczym zmniejszyło się o ponad 7%, a zatrudnienie w budownictwie – prawie o 6%. Spadkowi zatrudnienia w budownictwie towarzyszył spadek zatrudnienia w obsłudze rynku nieruchomości, będący wynikiem utrzymującej się dekoniunktury w tym sektorze gospodarki. Z prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny badań wynika, że w 2015 r., podobnie jak w latach wcześniejszych oraz na początku 2016 r., występowała niekorzystna koniunktura w budownictwie, co oznacza, że większość przedsiębiorców z tej branży oczekiwała dalszego pogorszenia sytuacji swoich przedsiębiorstw. Silnie zmalało też zatrudnienie w branży hotelarsko-gastronomicznej (o 5,0%), podobny spadek zatrudnienia dotyczył branży finansowo-ubezpieczeniowej.

Dosyć silny wzrost zatrudnienia obserwowano w przemyśle przetwórczym (o 2,5% w stosunku do 2014 r.) oraz w handlu (o 2,2%). Bardzo silnie, o 7,6%, wzrosło zatrudnienie w branży informacyjno-komunikacyjnej, do której zaliczane są usługi informatyczne i działalność firm telekomunikacyjnych. Zatrudnienie w administracji publicznej i obronie narodowej zostało utrzymane na niemal niezmienionym poziomie z 2014 r., o 1,2% wzrosło natomiast zatrudnienie w sektorze edukacji.

Wzrost gospodarczy w Polsce był możliwy nie tylko ze względu na większe wykorzystanie zasobów ludzkich, ale także ze względu na poprawę wydajności pracy. Według szacunków Eurostatu w 2015 r. wydajność pracy w Polsce zwiększyła się o 2,1% w stosunku do roku poprzedniego, podczas gdy średnio w krajach Unii o 0,8%. Od 2010 r., wydajność pracy w Polsce zwiększyła się o 11,6%, podczas gdy średni wzrost wydajności, obliczony dla wszystkich państw Unii Europejskiej, wyniósł 4,5%. Warto podkreślić, że Polska wciąż nadrabia zaległości względem wysokorozwiniętych gospodarek Europy Zachodniej, gdyż jeszcze w 2008 roku wydajność pracy w Polsce wynosiła 60,8% średniej unijnej, a do 2014 r. wzrosła do poziomu 73,7% tej średniej.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto było w 2015 r. o 4,2% wyższe niż w 2014 r. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw zatrudniających powyżej dziewięciu osób zwiększyły się o 4,5%, a wynagrodzenia w sferze budżetowej o 3,4%.

Eksport towarów z Polski (w cenach stałych) zwiększył się w 2015 r. o 7,0%. Wysoki był wzrost eksportu produktów z grupy „maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy", mającej największy udział w sprzedaży polskich wyrobów za granicę. Wartość eksportu tych wyrobów, liczona w cenach bieżących, wzrosła w stosunku do 2014 r. o ponad 10%.

Sytuacja demograficzna i warunki życia

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w 2015 r. w Polsce mieszkało prawie 38,5 mln mieszkańców, czyli nieco więcej niż na koniec 1990 roku. Znacznie większe zmiany dotyczą wskaźników dzietności – w 1990 r. urodziło się w Polsce 547,7 tys. dzieci, a w 2015 r. już tylko 370,7 tys. Z badań prowadzonych przez Eurostat we wszystkich krajach Unii Europejskiej wynika, że niższa niż w Polsce dzietność kobiet (129 urodzeń żywych w przeliczeniu na 100 kobiet w wieku 15–49 lat) występuje tylko w Portugalii i Hiszpanii. Z prognozy przygotowanej przez Główny Urząd Statystyczny w 2014 r. wynika, że w 2050 r. w Polsce może mieszkać 34,0 mln osób, czyli o 4,5 mln mniej niż w 2015 r. Całkowity współczynnik obciążenia demograficznego, oznaczający łączną liczbę dzieci

[38] Sektor ten jest ujmowany wraz z leśnictwem, łowiectwem i rybactwem.

w wieku 0–14 lat oraz osób starszych w wieku od 65 roku życia, przypadających na 100 osób w wieku produkcyjnym, może wzrosnąć z 42 osób w 2013 r. do 81 osób w 2050 r.[39]. Oznaczać to będzie konieczność podwyższenia wieku przechodzenia na emeryturę lub drastyczne obniżenie stopy zastąpienia[40] i poziomu życia emerytów.

Skutki wyżej opisanych zmian demograficznych ujawnią się dopiero w przyszłości, natomiast obecnie uwaga mieszkańców Polski koncentruje się na innych sprawach, takich jak poziom wynagrodzeń oraz dostępność i stabilność zatrudnienia. Z danych OECD wynika, że mieszkańcy Polski zajmują jedną z ostatnich pozycji pod względem dochodów do dyspozycji. Zarówno w raporcie tej organizacji z 2011 r., jak i w raporcie z 2015 r. obliczono, że średnie dochody do dyspozycji w Polsce w przeliczeniu na jednego mieszkańca, z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej, wynosiły zaledwie 57% średnich dochodów w krajach OECD[41]. Na poprawę sytuacji dochodowej w Polsce wskazują badania Głównego Urzędu Statystycznego, z których wynika, że w latach 2011–2014 przeciętny miesięczny dochód do dyspozycji, w przeliczeniu na jedną osobę, zwiększył się z 1259 zł do 1410 zł[42]. Należy podkreślić, że pomiędzy 2007 r. i 2014 r. zmniejszyło się też w Polsce zróżnicowanie ekwiwalentnych dochodów[43], na co wskazują wszystkie najważniejsze miary tego zjawiska, publikowane przez GUS[44]. Oznacza to, że obecne dochody osób najlepiej i najgorzej zarabiających są mniej zróżnicowane niż w przeszłości.

Wraz ze wzrostem dochodów poprawił się dobrobyt mieszkańców Polski[45]. Od 2006 r. do 2014 r. udział wydatków na żywność, użytkowanie mieszkania i nośniki energii w wydatkach ogółem zmalał we wszystkich grupach kwintylowych[46]. Na przykład w pierwszej grupie udział ten zmniejszył się z 59,0% do 54,0%, a w piątej – z 38,0% do 36,0% wydatków ogółem. Dane te wskazują, że zarówno gospodarstwa domowe o najniższych dochodach na osobę, jak i gospodarstwa o dochodach najwyższych mają coraz więcej środków na zaspokajanie innych potrzeb. W rezultacie tych zmian obserwowano bardzo wysoką dynamikę wydatków na edukację i zdrowie w gospodarstwach domowych o najniższych dochodach na osobę, przy czym w 2014 r. nadal występowały znaczące różnice pomiędzy wydatkami na zdrowie i edukację w poszczególnych grupach kwintylowych. Gospodarstwa domowe o najwyższych dochodach przeznaczały ponad sześciokrotnie większe środki na opiekę zdrowotną oraz prawie pięciokrotnie większe środki na edukację w porównaniu z gospodarstwami domowymi o najniższych dochodach.

39 Za osoby w wieku produkcyjnym uznaje się osoby w wieku od 15 do 64 lat. W rzeczywistości obciążenie demograficzne będzie wyższe, gdyż stosunkowo niewielu nastolatków to osoby aktywne zawodowo.

40 Relacja wielkości pierwszej emerytury do wielkości ostatniego wynagrodzenia, otrzymanego przed przejściem na emeryturę.

41 OECD (2015), *How's life? 2015: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris.

42 US (2015), *Dochody i warunki życia ludności Polski (raport z badania EU-SILC 2014)*.

43 GUS liczy ekwiwalentne dochody według zmodyfikowanej skali ekwiwalentności OECD, przyjmując współczynnik 1 dla pierwszej osoby dorosłej w gospodarstwie domowym, 0,5 – dla każdego kolejnego członka gospodarstwa w wieku 14 lat i więcej, 0,3 – dla każdego dziecka w wieku poniżej 14 lat.

44 Do miar tych można zaliczyć następujące wskaźniki: mediana do średniej, współczynnik zmienności S 80/20 i współczynnik Giniego.

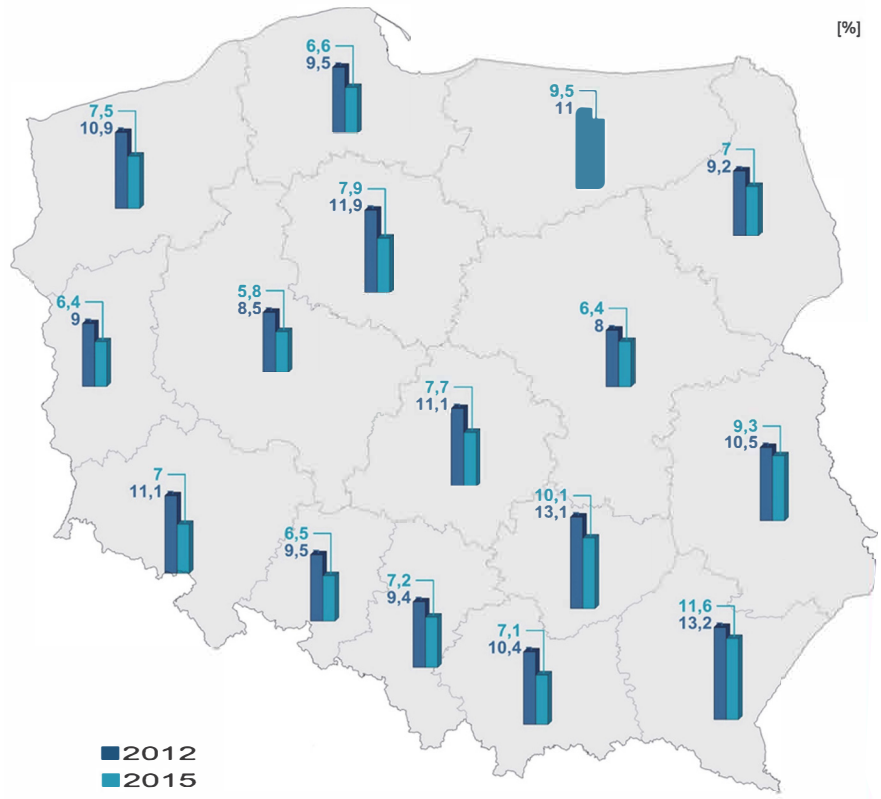
45 Zgodnie z prawem Engla malejący udział wydatków na żywność w wydatkach ogółem jest przejawem dobrobytu. Ze względu na wysoki udział wydatków na użytkowanie mieszkania i nośniki energii oraz na fakt, że są to również dobra pierwszej potrzeby, dodano te wydatki do wydatków na żywność w celu zmierzenia zmian w poziomie dobrobytu.

46 Jak nazwa wskazuje, wyróżniamy pięć takich grup, z których pierwsza grupa kwintylowa zawiera 20% mieszkańców Polski, tworzących gospodarstwa domowe o najniższych dochodach rozporządzalnych na osobę, a piąta grupa kwintylowa – 20% mieszkańców Polski, tworzących gospodarstwa domowe o najwyższych dochodach rozporządzalnych na osobę.

W 2014 r. łączne wydatki gospodarstw domowych w Polsce stanowiły 60,0% PKB, czyli nieco mniej niż średnio w krajach objętych badaniem OECD. Dane te wskazują, że na tle innych państw zrzeszonych w OECD wydatki polskich gospodarstw domowych nie są bardzo wysokie w stosunku do wielkości gospodarki[47].

Warunki życia ludności zależą w dużym stopniu od jej aktywności ekonomicznej. W Polsce sytuacja na rynku pracy w ostatnich latach stopniowo się poprawiała. Od 2012 r. zmniejszała się stopa bezrobocia, która na koniec 2015 r. wyniosła 6,9%[48], a średnio w całym 2015 r. – 7,5%. Dostęp do rynku pracy poprawił się we wszystkich województwach, niepokoić może tylko większe zróżnicowanie województw pod względem stopy bezrobocia. W 2015 r. odchylenie standardowe stopy bezrobocia pomiędzy województwami było wyższe niż w latach 2011–2012, mimo że średnia stopa bezrobocia wyraźnie się zmniejszyła[49].

Wykres 7. Średnia stopa bezrobocia w 2012 r. i 2015 r. według województw



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

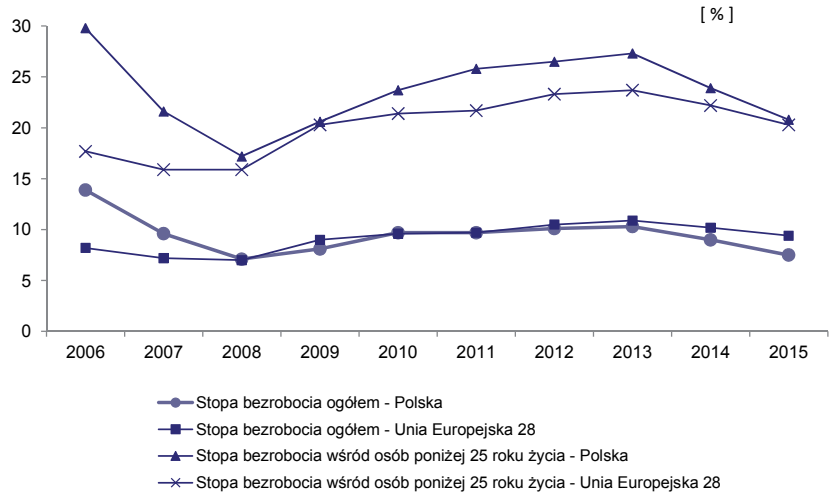
47 Na przykład wydatki znanych z oszczędności mieszkańców Chin wyniosły zaledwie 38% PKB. Dane zaczerpnięto ze strony OECD: OECD Data, *Household spending, % of GDP*, 2014.

48 GUS, *Roczne wskaźniki makroekonomiczne*, stan na dzień 2 maja 2016 r., http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/.

49 Eurostat, *Unemployment rates by sex, age and NUTS 2 regions*, dane zaktualizowane 28 kwietnia 2016 r.

Co ważne, od 2013 r. zmniejszała się również stopa bezrobocia długotrwałego, która w 2015 r. wyniosła 3,0%, podczas gdy w Unii Europejskiej – średnio 4,5%[50]. Malało także bezrobocie wśród starszych pracowników, w wieku od 50 do 64 roku życia, które w czwartym kwartale 2015 r. było najniższe od co najmniej dziesięciu lat, wyniosło bowiem 4,9% przy średniej unijnej 6,9%[51]. Znacznie gorzej Polska radziła sobie z bezrobociem wśród młodzieży. W 2015 r. stopa bezrobocia w Polsce wśród osób poniżej 25 roku życia wynosiła 20,8%, czyli była nawet trochę wyższa od średniej w Unii Europejskiej (20,3%)[52].

Wykres 8. Stopa bezrobocia w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2006–2015, ogółem i wśród osób poniżej 25 roku życia



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

Mimo znaczącego zmniejszenia się w ostatnich latach stopy bezrobocia, od 2008 r. aż do 2014 r. cały czas rósł odsetek osób zagrożonych skrajnym ubóstwem, oznaczającym życie poniżej minimum egzystencji. W 2008 r. 5,6% mieszkańców Polski tworzyło gospodarstwa domowe, które nie dysponowały środkami wystarczającymi do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. W 2014 r. procent takich mieszkańców wynosił już 7,4%. W 2015 r. nastąpiła jednak wyraźna poprawa w tym zakresie, gdyż procent mieszkańców żyjących w gospodarstwach domowych zagrożonych skrajnym ubóstwem zmniejszył się do 6,5%. Jednocześnie powoli zmniejszał się procent osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa[53]. W 2005 r. 18,1% mieszkańców Polski było zagrożonych relatywnym ubóstwem, a w 2015 r. – 15,5%[54]. Oznacza to, że mimo korzystnych przemian gospodarczych w Polsce wciąż liczna była grupa gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem. Należy jednak też wziąć pod uwagę, że w ostatnim dziesięcioleciu dokonał się w Polsce znaczący postęp w ograniczaniu biedy. Z danych Eurostatu wynika, że co prawda w 2014 r. wciąż prawie ¼ mieszkań-

50 W krajach skandynawskich, Austrii, Niemczech i Luksemburgu stopa bezrobocia długotrwałego nie przekraczała 2%. Źródło: Baza danych Eurostat, *Long-term unemployment by sex - annual average*.

51 Eurostat, *Unemployment rates by sex, age and citizenship*, dane zaktualizowane 19 kwietnia 2016 r.

52 Eurostat, *Unemployment rate by sex and age – annual average*, dane zaktualizowane 29 kwietnia 2016 r.

53 Relatywna granica ubóstwa to kwota równa 50% średnich miesięcznych wydatków ogółu gospodarstw domowych.

54 GUS (2015), *Ubóstwo w Polsce w latach 2013 i 2014*.

ców Polski zagrożona była ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, taki sam rozmiar ubóstwa lub wykluczenia społecznego obserwowano w całej Unii Europejskiej oraz w Wielkiej Brytanii, jednakże jeszcze w 2005 r. zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym było udziałem ponad 45% mieszkańców Polski[55].

Stosunkowo szeroki zakres występowania ubóstwa nie powinien przesłaniać faktu, że w ostatnich latach sytuacja materialna większości mieszkańców Polski stopniowo się poprawiała. 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 Badania Opinii Społecznej badań w 1992 r. – udział ten przekroczył 50% badanych[56].

Problem, na który często się wskazuje w różnych opracowaniach dotyczących bieżącej sytuacji gospodarczej w Polsce, to nadmierne wykorzystywanie elastycznych form zatrudnienia, stosowanych w zastępstwie bezterminowych umów o pracę. Polska ma najwyższy w Unii Europejskiej udział pracowników zatrudnionych na umowy czasowe. Jak wskazuje OECD, szeroko rozpowszechniona w Polsce praktyka zawierania umów terminowych z pracownikami utrudnia poprawę wydajności ich pracy i zniechęca do podnoszenia kwalifikacji zawodowych[57].

Sytuację mieszkaniową w Polsce należałoby ocenić jako wciąż bardzo trudną na tle sytuacji mieszkaniowej w całej Unii Europejskiej. W 2014 r. w Polsce aż ponad 44% osób mieszkało w domach i mieszkaniach o zbyt małej powierzchni, podczas gdy w całej Unii Europejskiej osób takich było mniej niż 17%. Polska zajmowała pod tym względem przedostatnią, dwudziestą siódmą pozycję w Unii Europejskiej, przed Rumunią i za Bułgarią. W ciągu dziesięciu lat, od 2005 r., w Polsce dokonał się jednak postęp w tej dziedzinie, gdyż odsetek osób mieszkających w zatłoczonych mieszkaniach zmniejszył się o dziesięć punktów procentowych[58].

W Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej z wyjątkiem Słowenii, oczekiwana długość życia nie przekracza 80 lat, co odróżnia kraje z tego regionu od państw Europy Zachodniej. W grupie państw z Europy Środkowej Polska znajduje się na trzecim miejscu, za Czechami i Chorwacją. Jednocześnie mieszkańcy Polski dosyć często deklarują zły stan zdrowia. Odsetek Polaków określających swój stan zdrowia jako zły przekracza 11%, a gorsze zdanie na temat stanu swego zdrowia mają jedynie mieszkańcy krajów bałtyckich, Chorwacji, Portugalii i Węgier[59]. Współczynnik umieralności niemowląt w Polsce był w 2014 r. wyższy (4,2 promila) niż średnio w Unii Europejskiej (3,7 promila), jednak i w tej dziedzinie nastąpił w ostatnich latach postęp. Jeszcze w 2005 r. współczynnik ten w Polsce wynosił aż 6,4 promila. Wciąż istotnym problemem jest jednak duże zróżnicowanie międzywojewódzkie pod względem umieralności niemowląt: o ile w województwach małopolskim i świętokrzyskim wskaźnik ten ledwo przekraczał 3 promile, to w województwie zachodniopomorskim wynosił aż 5,3 promila.

Z powyższych danych można byłoby wywnioskować, że sytuacja zdrowotna w Polsce nie jest zła, jednak na tle innych krajów europejskich Polska wypada pod tym względem bardzo słabo. W Europejskim Konsumenckim Rankingu Zdrowia za 2015 r. Polska zajęła przedostatnie, 34 miejsce, wyprze-

55 Eurostat, *People at risk of poverty or social exclusion*.

56 CBOS (2016), *Nastroje społeczne w marcu. Komunikat z badań nr 42/2016*.

57 OECD (2016), *OECD Economic Surveys: Poland 2016*, str. 12, 76–78.

58 Eurostat, *Overcrowding rate by sex*.

59 Eurostat, *Self-perceived health by sex, age and educational attainment level*, dane zaktualizowane 11 marca 2016 r.

dzając jedynie Czarnogórę. Bardzo nisko oceniono między innymi przestrzeganie praw pacjenta, dostępność usług medycznych i skuteczność leczenia chorób nowotworowych[60].

3. Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2015

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 zapisano, że dominującym czynnikiem wzrostu gospodarczego w Polsce pozostanie popyt krajowy, głównie dzięki silnemu tempu wzrostu inwestycji prywatnych i spożycia prywatnego. Popyt krajowy powinny wspierać także waloryzacja emerytur i rent oraz zwiększenie pomocy państwa dla rodzin z dziećmi w ramach ulgi podatkowej. Z kolei wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego mogą determinować utrzymująca się konkurencyjność kosztowa polskich przedsiębiorstw względem zagranicznych partnerów handlowych oraz spadek kosztu kapitału w związku z redukcją stóp procentowych. Przyjęto, że przyspieszenie aktywności gospodarczej spowoduje obniżenie stopy bezrobocia.

Wobec postępującego ożywienia aktywności gospodarczej prognozowano stopniowy wzrost inflacji. Przy stabilizacji cen surowców średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych powinien wynieść 1,2%.

Stopa referencyjna[61] została oszacowana średnio na 2,0%. Założono, że utrzyma się aprecjacyjny trend polskiej waluty. Umacnianiu się złotego sprzyjać powinny silne fundamenty polskiej gospodarki, w tym niski poziom deficytu na rachunku obrotów bieżących[62] oraz zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Za podstawowy czynnik ryzyka dla prezentowanej prognozy makroekonomicznej uznano rozwój sytuacji gospodarczej u głównych partnerów handlowych Polski, szczególnie w kontekście potencjalnych skutków gospodarczych wynikających z wprowadzonych ograniczeń w wymianie handlowej między Rosją, Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Awersja do ryzyka na międzynarodowych rynkach finansowych mogła mieć znaczenie dla prezentowanej prognozy kursu walutowego, inflacji, czy stóp procentowych.

Produkt krajowy brutto i jego składowe

Produkt krajowy brutto wzrósł w 2015 r. o 3,6%, tj. o 0,2 punktu procentowego powyżej prognozy.

60 http://www.healthpowerhouse.com/files/EHCI_2015/EHCI_2015_report.pdf

61 Stopa referencyjna (interwencyjna, repo) określa minimalną cenę, po jakiej bank centralny organizuje operacje otwartego rynku na rynku międzybankowym. Operacje otwartego rynku polegają na zakupie bądź sprzedaży przez bank centralny krótkoterminowych papierów wartościowych w celu przywrócenia równowagi na rynku. Stopa referencyjna jest to podstawowa stopa procentowa w Polsce, jest ustalana przez Radę Polityki Pieniężnej.

62 Bilans obrotów bieżących – część bilansu płatniczego, w której zestawiono wszystkie transakcje pomiędzy rezydentami a nierezydentami danego kraju obejmujące saldo obrotów towarowych (eksport minus import), saldo usług, saldo dochodów oraz saldo transferów bieżących.

Tabela 4. Produkt krajowy brutto i jego składowe w latach 2014–2015

Wyszczególnienie	2014	2015	
	%		
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
PKB	103,3	103,4	103,6
Eksport	106,4	105,4	106,8
Import	110,0	106,4	106,3
Popyt krajowy	104,9	103,8	103,4
Spożycie	102,9	102,8	103,1
prywatne	102,4	103,0	103,0
publiczne	104,7	102,2	103,4
Akumulacja	112,8	107,8	104,5
nakłady brutto na środki trwałe	110,0	107,4	105,8
PKB w cenach bieżących (mld zł)	1.719,1	1.771,2	1.789,7

Źródło: Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2015, Biuletyn Statystyczny GUS nr 3, kwiecień 2016. Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Głównym czynnikiem wzrostu był popyt krajowy, który zwiększył się o 3,4%, pomimo że jego dynamika była niższa od prognozowanej. Niższe od zakładanego tempo wzrostu popytu krajowego, to w głównej mierze efekt spowolnienia tempa wzrostu inwestycji z 10,0% w 2014 r. do 5,8% w 2015 r.

Dynamika importu była zbliżona do prognozowanej, ale niższa niż przed rokiem przy praktycznie niezmienionej dynamice eksportu. Niższa dynamika importu to w głównej mierze efekt spowolnienia tempa wzrostu popytu krajowego, w tym przede wszystkim inwestycji.

Bilans płatniczy

W 2015 r. ujemne saldo rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego do PKB wyniosło 0,2% i uległo poprawie w stosunku do wykonania w 2014 r. Było też korzystniejsze od prognozowanego.

Tabela 5. Bilans płatniczy w latach 2014–2015

Wyszczególnienie	2014	2015	
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
	mln euro		
Rachunek bieżący	-8.303	-6.760	-1.011
w tym obroty towarowe: saldo	-3.255	1.700	2.135
Eksport	158.619	181.550	171.861
Import	161.874	179.850	169.726
Rachunek kapitałowy	10.034	-	10.154
Rachunek finansowy	-3.234	5.500	7.618
w tym inwestycje bezpośrednie (netto)	8.218	4.500	3.001
Saldo obrotów bieżących do PKB (%)	-2,0	-1,5	-0,2

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów i Narodowym Banku Polskim.

Rachunek bieżący zamknął się mniejszym saldem ujemnym niż prognozowano. Saldo obrotów towarowych było dodatnie i wyższe od prognozowanego o 435,0 mln euro, pomimo że wartości eksportu i importu ukształtowały się poniżej prognozy. Rachunek finansowy zamknął się kwotą wyższą niż oczekiwano o 2.118 mln euro, jednak poziom inwestycji bezpośrednich był mniejszy od szacowanego o 1.499 mln euro.

W 2015 r. zwiększyły się zagraniczne inwestycje w Polsce. Odnotowano napływ inwestycji bezpośrednich w wysokości 23.416,0 mln zł, który związany był przede wszystkim z reinwestycjami zysków firm ulokowanych w Polsce. Napłynął również kapitał w postaci inwestycji portfelowych[63], zarówno w udziałowe papiery wartościowe (głównie certyfikaty funduszy inwestycyjnych), jak i obligacje Skarbu Państwa. Odpływ kapitału w postaci polskich inwestycji bezpośrednich za granicą odnotowano w wysokości 10.679,0 mln zł z przeznaczeniem głównie na zakup akcji i udziałów zagranicznych spółek. W 2015 r. zwiększyły się również pozostałe inwestycje (odpływ wynoszący 19.422,0 mln zł). Wzrost ten dotyczył udzielonych przez polskie podmioty kredytów oraz kredytów handlowych[64].

Rynek pracy, wynagrodzenia i świadczenia społeczne

Wyższy od prognozowanego wzrost gospodarczy przyczynił się do ukształtowania się stopy bezrobocia rejestrowanego na koniec roku (9,8%) poniżej szacunku (11,8%).

Tabela 6. Zatrudnienie, bezrobocie, wynagrodzenia i świadczenia społeczne w latach 2014–2015

Wyszczególnienie	2014	2015	
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (tys. etatów), w tym:	9.701	9.754	9.789[1]
w sektorze przedsiębiorstw (tys. etatów)	5.529	5.591	5.602
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (tys. osób, stan na koniec okresu)	1.825	1.922	1.563
Stopa bezrobocia na koniec roku (%)	11,4	11,8	9,8
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (zł), w tym w:	3.777	3.959	3.900
sektorze przedsiębiorstw	3.980	4.185	4.121
sferze budżetowej	4.108	-	4.208
Przeciętna emerytura i renta (brutto) (zł)			
z pozarolniczego systemu ubezpieczeń	1.991	2.039	2.049
rolników indywidualnych	1.145	1.183	1.180

[1] Szacunek Ministerstwa Finansów.

Źródło: Biuletyn Statystyczny GUS nr 3, kwiecień 2016. Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Nominalne tempo wzrostu średniej płacy w gospodarce narodowej w 2015 r. okazało się niższe od prognozy tej kategorii przedstawionej w uzasadnieniu do ustawy budżetowej o około jeden punkt procentowy. Niższy od przewidywanego wzrost płac w całej gospodarce wynikał w głównej mierze z mniejszego od szacowanego tempa wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw. Na niższy wzrost płac w przedsiębiorstwach mogła wpłynąć między innymi niższa od zakładanej dynamika cen konsumpcyjnych, co mogło przełożyć się na mniejszą od planowanej skalę podwyżek wynagrodzeń, a także gorsza od oczekiwanej sytuacja w niektórych branżach (np. w górnictwie), co mogło znaleźć odzwierciedlenie w wypłacie niższych premii i nagród.

63 Inwestycje portfelowe to transakcje, których przedmiotem są udziałowe i dłużne papiery wartościowe niezaliczane do inwestycji bezpośrednich.

64 Narodowy Bank Polski, Bilans Płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za IV kwartał 2015 r., str. 7 i 52.

Ceny, rynek pieniężny i walutowy

W 2015 r. wystąpiła w Polsce deflacja. Była efektem umiarkowanej presji popytowej oraz niskich cen surowców, w tym przede wszystkim ropy naftowej.

Tabela 7. Średnie w roku wskaźniki cen i rynku walutowego w latach 2014–2015

Wyszczególnienie	Jednostka	2014	2015	
		Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	100,0	101,2	99,1
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu	%	98,5	101,4	97,8
Stopa referencyjna	%	2,4	2,0	1,6
Kurs walutowy	PLN/USD	3,16	2,92	3,77
Kurs walutowy	PLN/EUR	4,19	3,98	4,18

Źródło: Biuletyn Statystyczny GUS nr 3, kwiecień 2016. Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Skala aprecjacji kursu złotego okazała się znacznie niższa od zakładanej w prognozie. Słabszy kurs złotego to głównie rezultat wyższej awersji do ryzyka na światowych rynkach finansowych. Presję na złotego wywierały też rosnące obawy o niewypłacalność Grecji, a następnie niepewność co do perspektyw chińskiej i światowej gospodarki.

4. Realizacja wybranych celów strategicznych

W 2015 r. zasady prowadzenia polityki rozwoju kraju, podobnie jak w latach poprzednich, określały *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030* i *Strategia Rozwoju Kraju 2020*[65]. Założenia tych Strategii skorelowane są z europejskim dokumentem programowym *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*.

Strategia *Europa 2020*

Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (*Strategia*) jest długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej na lata 2010–2020. *Strategia* uwzględnia długofalowe wyzwania stojące przed Unią Europejską związane z globalizacją, starzeniem się społeczeństw oraz rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystania zasobów. Głównym jej celem jest wzrost gospodarczy, ale szczególną uwagę zwrócono na kwestie dotyczące zrównoważenia tego procesu. Efektem realizacji *Strategii* ma być gospodarka bazująca na wiedzy, niskoemisyjna, promująca przyjazne środowisku technologie, oszczędnie gospodarująca zasobami, kreująca nowe „zielone" miejsca pracy, a zarazem zachowująca dbałość o spójność społeczną.

[65] Do głównych dokumentów strategicznych należy także dziewięć strategii zintegrowanych, które stanowią uszczegółowienie *„Strategii Rozwoju Kraju 2020"*. Są to strategie: Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Rozwoju Transportu, Bezpieczeństwa Energetycznego i Środowiska, Sprawne Państwo, Rozwoju Kapitału Społecznego, Rozwoju Regionalnego, Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa oraz Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP.

Postęp w realizacji *Strategii* jest monitorowany na podstawie zbioru wskaźników przypisanych do niżej wymienionych pięciu celów rozwojowych, które mają być osiągnięte w 2020 r. na poziomie unijnym.

1. Wzrost wskaźnika zatrudnienia osób w przedziale wiekowym 20–64 lata do poziomu 75%.
2. Przeznaczenie 3% PKB Unii Europejskiej na badania i rozwój.
3. Osiągnięcie celów „20/20/20" w zakresie klimatu i energii – zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z 1990 r., zwiększenie do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii oraz zwiększenie efektywności energetycznej o 20%.
4. Podniesienie poziomu wykształcenia poprzez zmniejszenie 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.
5. Zmniejszenie ubóstwa poprzez wydźwignięcie co najmniej 20 mln osób z ubóstwa lub wykluczenia społecznego.

Wartości docelowe wskaźników *Strategii* zostały określone na poziomie globalnym całej Unii Europejskiej. Poszczególne kraje członkowskie zostały zobowiązane do przełożenia celów unijnych na cele krajowe oraz określenia metod ich realizacji w *Krajowych Programach Reform*. Są one co roku aktualizowane przez rządy krajów członkowskich i przekazywane w kwietniu do Komisji Europejskiej. Cele krajowe dla Polski zostały określone w *Krajowym Programie Reform*. *Europa 2020*.

Określono w nim jak Polska w perspektywie do roku 2020 będzie realizować zobowiązania podjęte w zakresie pięciu wiodących celów strategii *Europa 2020*. Uwzględniając specyficzne krajowe uwarunkowania i kierunki działań wytyczone w polskich dokumentach strategicznych, rząd uznał[66], że należy skupić się na odrabianiu zaległości rozwojowych oraz budowie nowych przewag konkurencyjnych w trzech obszarach priorytetowych:

1. Infrastruktura dla wzrostu zrównoważonego;
2. Innowacyjność dla wzrostu inteligentnego;
3. Aktywność dla wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Rada Ministrów przyjęła Aktualizację *Krajowego Programu Reform na lata 2015–2016* w dniu 28 kwietnia 2015 r. W dokumencie tym powiązano realizację poszczególnych celów *Strategii* z priorytetami nowej perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Komisja Europejska przeprowadziła analizę polskiej polityki gospodarczej i dokonała oceny *Krajowego Programu Reform na lata 2015–2016* oraz aktualizacji *Programu Konwergencji na 2015 r.* W wyniku dokonanych ustaleń Rada Unii Europejskiej zaleciła Polsce[67] podjęcie w latach 2015 i 2016 działań mających na celu:

– uzyskanie korekty budżetowej na poziomie 0,5% PKB, zarówno w 2015 r., jak i 2016 r., przybliżającej osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego[68];
– ustanowienie niezależnej rady budżetowej; poszerzenie bazy podatkowej w szczególności poprzez ograniczenie stosowania rozbudowanego systemu obniżonych stawek podatku VAT;

66 Aktualizacja programu przyjęta przez Radę Ministrów 28 kwietnia 2015 r. Nowy rząd w aktualizacji z 26 kwietnia 2016 r. zaprezentował część działań wynikających z *Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Cele krajowe pozostały aktualne.

67 Zalecenie Rady z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2015 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2015 r. (Dz. Urz. C 272 z 18.8.2015, str. 91).

68 Polska przyjęła średniookresowy cel budżetowy, czyli docelowy wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie -1% PKB. W tym celu podejmowane są w poszczególnych latach działania cząstkowe. Ustalając wynik strukturalny uwzględnia się wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych skorygowany o wpływ cyklu oraz działania jednorazowe i tymczasowe.

– dostosowanie systemów emerytalnych dla rolników i górników do systemów emerytalnych innych grup zawodowych;
– stworzenie systemu szacowania i rejestracji dochodów rolników;
– ograniczenie nadmiernego wykorzystywania umów czasowych i cywilnoprawnych na rynku pracy;
– usunięcie przeszkód utrudniających projekty kolejowe.

Tabela 8. Wybrane wskaźniki realizacji Strategii Europa 2020 Polska

Wskaźniki	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cel dla Polski (2020)
	%						
Obszar 1. Zatrudnienie Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata	64,3	64,5	64,7	64,9	66,5	67,8	≥71,0
Obszar 2. Badania i rozwój Nakłady na badania i rozwój w relacji do PKB	0,72	0,75	0,88	0,87	0,94	.	1,70
Obszar 3. Zmiany klimatu i zrównoważone wykorzystanie energii Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii brutto	9,20	10,30	10,88	11,34	11,45	.	15,0
Obszar 4. Edukacja Młodzież niekontynuująca nauki	5,4	5,6	5,7	5,6	5,4	5,3	4,5
Osoby w wieku 30–34 lata posiadające wyższe wykształcenie	34,8	36,5	39,1	40,5	42,1	43,4	45,0
Obszar 5. Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym	27,8	27,2	26,7	25,8	24,7	.	Zmniejszenie o 1,5 mln liczby osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa

Źródło: Strategia Europa 2020 Polska. Wskaźniki realizacji. GUS.

W dokumencie roboczym *Sprawozdanie krajowe – Polska 2016* Komisja Europejska przedstawiła ocenę polskiej gospodarki w świetle rocznej analizy opublikowanej przez Komisję Europejską w dniu 26 listopada 2015 r. Wnioski wynikające z oceny są następujące:

– polska gospodarka rozwija się stabilnie;
– poziom życia i stopa zatrudnienia zbliżyły się znacząco do średniej Unii Europejskiej, ale nadal występują pewne trudności (między innymi niski jest udział w rynku pracy kobiet i osób o niskich kwalifikacjach, wysoki pozostaje udział sektora rolnego w łącznym zatrudnieniu, a bezrobocie długotrwałe stanowi około 40% łącznego bezrobocia);
– ogólne perspektywy gospodarcze są w dalszym ciągu pozytywne, chociaż pojawia się ryzyko wewnętrzne;
– Polska poczyniła ograniczone postępy w realizacji zaleceń Rady Unii Europejskiej z dnia 14 lipca 2015 r.

Komisja oceniła, że w realizacji krajowych celów wyznaczonych w ramach *Strategii Europa 2020* Polska osiąga dobre wyniki w dziedzinach ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, efektywności energetycznej i szkolnictwa wyższego, ale potrzebne są większe wysiłki w zakresie zwiększenia wskaźnika zatrudnienia, inwestycji w badania i rozwój, energii odnawialnej, zmniejszenia liczby osób przedwcześnie kończących naukę i ograniczenia ubóstwa.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (DSRK)[69] stanowi podstawowy dokument wyznaczający ogólne kierunki polityki na rzecz rozwoju kraju w perspektywie do 2030 r. Celem głównym *DSRK* jest poprawa jakości życia Polaków mierzona wzrostem produktu krajowego brutto na mieszkańca, zwiększeniem spójności społecznej, zmniejszeniem nierównomierności o charakterze terytorialnym, oraz skalą skoku cywilizacyjnego społeczeństwa i innowacyjności gospodarki w stosunku do innych krajów.

Tabela 9. Wybrane wskaźniki realizacji Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności

Wskaźniki	2012	2013	2014	2015	2030
	Wartość pośrednia				Wartość docelowa
Cel główny: Poprawa jakości życia Polaków					
PKB na jednego mieszkańca w relacji do PKB najzamożniejszego kraju w UE (według PPP) (%)	50	51	51	.	≥75
Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI) (pkt)[1]	0,838	0,840	0,843	.	≥0,900
Obszar 1. Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki					
Energochłonność gospodarki (kgoe/1000 euro)	337,0	333,2	.	.	167,0
Nakłady na działalność badawczą i rozwojową w relacji do PKB (%)	0,88	0,87	0,94	.	3,00
Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem (%)	6,0	6,7	7,9	.	≥15
Wskaźnik globalnej konkurencyjności (GCI) (pkt)[2]	4,46	4,46	4,48	4,49	≥5,3
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata (%)	64,7	64,9	66,5	.	80,0
Obszar 2. Równoważenie potencjału rozwojowego regionów					
Odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej na wsi (%)	76,2	76,6	84,3	.	92,0
Relacja PKB na 1 mieszkańca najbiedniejszego województwa do najbogatszego (%)	44	44	.	.	≥60
Obszar 3. Efektywność i sprawność państwa					
Europejski Konsumencki Indeks Zdrowia (EHCI) (pkt)	577	521	511	523	750
Wskaźnik Globalnej Konkurencyjności (GCI) – obciążenia regulacyjne (pozycja w rankingu)	131	133	117	122	≤50
Wskaźnik Globalnej Konkurencyjności (GCI) – przejrzystość w tworzeniu polityk (pozycja w rankingu)	104	120	110	106	≤50
Wskaźnik wydajności instytucji rządowych (pozycja w rankingu)[3]	116	121	110	98	≤50

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

[69] Strategię przyjęto uchwałą Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. (M.P. poz. 121).

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

[3] Wskaźnik wydajności instytucji rządowych stanowi średnia z badania takich obszarów jak: marnotrawienie wydatków rządowych, obciążenie regulacjami rządowymi, skuteczność ram prawnych rozstrzygania sporów, skuteczność ram prawnych wymagających regulacji oraz przejrzystość w tworzeniu polityk. Składa się ze 111 zmiennych. Zmienne pogrupowane są w 12 skorelowanych ze sobą filarach (dziedzinach). Dziedziny te obejmują najważniejsze czynniki konkurencyjności na rynku globalnym.

Źródło: Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Wskaźniki realizacji. GUS.

Strategia oparta jest na scenariuszu stabilnego rozwoju, a pomyślność realizacji wszystkich założonych w niej celów jest uzależniona od wielu czynników zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, które mają wpływ na dostępność środków finansowych na jej realizację. Szczególne znaczenie ma rozwój sytuacji w gospodarce światowej oraz w strefie euro.

Brak publikacji w zakresie wartości większości wskaźników realizacji *DSRK* w 2015 r. uniemożliwia dokonanie oceny aktualnego stanu jej realizacji. Przedstawione powyżej dane wskazują, że osiągnięcie zamierzonych w *Strategii* celów może być mało realne. Długi horyzont czasowy realizacji *DSRK* stwarza jednak szansę na osiągnięcie wyników zbliżonych do zamierzonych.

Strategia Rozwoju Kraju 2020

Strategia Rozwoju Kraju 2020 (SRK 2020)[70] wskazuje kierunki rozwoju państwa, które powinny zostać zrealizowane w perspektywie do 2020 r., z uwzględnieniem perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Jako cel główny *SRK 2020* wskazano wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności. *SRK 2020* określa także, jakie działania interwencyjne są niezbędne w średniookresowej perspektywie w celu przyspieszenia procesów rozwojowych. Monitorowanie jej realizacji i ocena w jakim stopniu udało się osiągnąć zamierzone cele poprawy poziomu życia obywateli, dokonywane są z wykorzystaniem niżej wskazanych kluczowych wskaźników.

Tabela 10. Wybrane wskaźniki realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020

Wskaźniki	2012	2013	2014	2015	2020
	Wartość pośrednia				Wartość docelowa
Wskaźniki kluczowe Dynamika PKB (w cenach stałych) (2010=100)	106,7	108,1	111,7	115,7	140-144
Dynamika realnych dochodów do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych ogółem (2010=100)	102,2	102,9	105,6	.	138-142
PKB na jednego mieszkańca według PPP (UE27=100)	66	67	68	.	74-79
Stopa inwestycji (%)	19,8	18,8	19,7	20,1	21-23
Wskaźnik Globalnej Konkurencyjności GCI (pozycja w rankingu)	41	42	43	41	25

[70] Strategię przyjęto uchwałą Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (M. P. poz. 882).

Wskaźniki	2012	2013	2014	2015	2020
	Wartość pośrednia				Wartość docelowa
Wskaźnik rozwoju społecznego HDI (pozycja w rankingu)	35	35	36	.	≤35
Wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 20–64 lata (%)	57,5	57,6	59,4	.	69,0
Wskaźnik zatrudnienia mężczyzn w wieku 20–64 lata (%)	72,0	72,1	73,6	.	73,0
Obszar strategiczny – sprawne i efektywne państwo					
Wskaźnik efektywności rządzenia (pkt)[1]	0,66	0,71	0,82	.	1,00
Wskaźnik jakości stanowionego prawa (pkt)	0,95	1.04	1,06	.	1,30
Średni czas dochodzenia należności z umów drogą sądową (dni)	685	685	685	685	<600
Obszar strategiczny – konkurencyjna gospodarka					
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB (według ESA'2010) (%)	54,0	56,0	50,5	51,3	45,0
Udział eksportu w PKB (%)	44,4	46,3	47,5	49,4	44-46
Nakłady sektora przedsiębiorstw na działalność badawczą i rozwojową w relacji do PKB (%)	0,33	0,38	0,44	.	0,6-0,8
ODEX (Zagregowany wskaźnik efektywności energetycznej) (2000=100)[2]	69,7	68,4	.	.	63,0
Poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do odpadów wytworzonych w 1995 r. (%)	56	40	32	.	35
Łączna długość autostrad (km)	1.365,1	1.481,8	1.556,4	.	2.000,0
Łączna długość dróg ekspresowych (km)	1.052,4	1.244,3	1.447,5	.	2.800,0
Obszar strategiczny – spójność społeczna i terytorialna					
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (%)	26,7	25,8	24,7	.	20-23
Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (%)	21,4	20,9	21,3	.	27,0
Udział województw Polski Wschodniej w PKB (%)	15,2	15,3	.	.	18-20

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

[2] ODEX (ODYSSEE Energy Efficiency Index) jest otrzymywany poprzez agregowanie zmian w jednostkowym zużyciu energii, obserwowanych w danym czasie na określonych poziomach użytkowania końcowego. Obliczony jest dla każdego roku jako iloraz rzeczywistego zużycia energii w danym roku i teoretycznego zużycia energii, nie uwzględniającego efektu zużycia jednostkowego (tzn. przy założeniu dotychczasowej energochłonności procesów produkcji danych wyrobów). Wskaźnik ODEX nie pokazuje bieżącego poziomu intensywności energetycznej, lecz postęp w stosunku do roku bazowego. Im wskaźnik niższy, tym większa poprawa efektywności wykorzystania energii.

Źródło: Strategia Rozwoju Kraju 2020. Wskaźniki realizacji. GUS.

Realizacja *SRK 2020*, analogicznie jak w przypadku *DSRK*, jest uzależniona od wielu czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które mają wpływ na dostępność środków finansowych na jej realizację. Podobnie jak w przypadku *DSRK,* brakuje publikacji w zakresie wartości większości wskaźników osiągniętych w 2015 r., co uniemożliwia dokonanie oceny aktualnego stanu jej realizacji. Przedstawione powyżej wskaźniki oraz ich dynamika wskazują na trudności z osiągnięciem zaplanowanych w niej celów. Dotychczas wykonane zostały wskaźniki udziału eksportu w PKB, zatrudnienia mężczyzn w wieku 20–64 lata oraz poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Bliskie są zakładanego poziomu wskaźniki rozwoju społecznego, stopy inwestycji, efektywności rządzenia, efektywności energetycznej, a także zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Realizacja pozostałych wymienionych w tabeli wskaźników odbiega znacząco od wartości docelowych. Planowana aktualizacja wskaźników *SRK 2020* oraz wydłużenie jej horyzontu czasowego stwarza większą szansę na osiągnięcie niektórych zakładanych celów.

5. Uwarunkowania prawne wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej dnia 16 listopada 2015 r. powołał Prezesa Rady Ministrów[71] oraz pozostałych członków Rady Ministrów[72]. W skład Rady Ministrów weszli między innymi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Infrastruktury i Budownictwa, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Minister Cyfryzacji, Minister Rozwoju oraz powołany 1 grudnia 2015 r. Minister Energii[73], którzy nie wchodzili w skład poprzedniej Rady Ministrów[74].

Zgodnie z art. 33 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów[75], Prezes Rady Ministrów ustala w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania ministra, ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra, a w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej wskazuje również, z uwzględnieniem przepisów o działach administracji rządowej, dział lub działy, którymi kieruje minister oraz określa, z zastrzeżeniem przepisów odrębnych, zakres uprawnień ministra jako dysponenta wyodrębnionej lub wyodrębnionych części budżetu państwa.

Zakres działania poszczególnych ministrów[76] został określony w rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów wydanych w większości dnia 17 listopada 2015 r.[77]. Rozporządzenia te weszły w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 16 listopada 2016 r. Dnia 9 grudnia 2005 r. wydane zostało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii[78],

71 Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. poz. 1090).

72 Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1091).

73 Minister Energii powołany na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 grudnia 2015 r. nr 1131.46.2015 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 1198).

74 Poprzednia Rada Ministrów, powołana dnia 22 września 2014 r. składała się między innymi z Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Administracji i Cyfryzacji, Ministra Infrastruktury i Rozwoju, Ministra Gospodarki – postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2014 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 806).

75 Dz. U. 2012 r. poz. 392, ze zm.

76 Powołanych w skład Rady Ministrów 16 listopada i 1 grudnia 2015 r.

77 Dz. U. poz. 1894–1914.

78 Dz. U. poz. 2087.

które weszło w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 1 grudnia 2015 r. Ponadto część wyżej wymienionych rozporządzeń zostało znowelizowanych.

Tabela 11. Wykaz zmian dysponentów części

Nazwa części budżetowej	Dysponent części	
	do 15 listopada 2015 r.	od 16 listopada 2015 r.
Administracja publiczna	Minister Administracji i Cyfryzacji	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszklanictwo[1]	Minister Infrastruktury i Rozwoju	Minister Infrastruktury i Budownictwa
Gospodarka	Minister Gospodarki	Minister Rozwoju
Gospodarka morska	Minister Infrastruktury i Rozwoju	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
Łączność	Minister Administracji i Cyfryzacji	Minister Cyfryzacji – do 8 grudnia 2015 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa – od 9 grudnia 2015 r.
Informatyzacja	Minister Administracji i Cyfryzacji	Minister Cyfryzacji
Rozwój regionalny	Minister Infrastruktury i Rozwoju	Minister Rozwoju
Transport	Minister Infrastruktury i Rozwoju	Minister Infrastruktury i Budownictwa
Sprawy wewnętrzne	Minister Spraw Wewnętrznych	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	Minister Administracji i Cyfryzacji	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
Energia[2]	-	Minister Energii – od 1 grudnia 2015 r.
Gospodarka złożami kopalin[2]	-	Minister Energii – od 1 grudnia 2015 r.
Rybołówstwo	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
Żegluga śródlądowa[2]	-	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej – od 27 listopada 2015 r.

[1] Nowe brzmienie działu. Przed 27 listopada 2015 r. *Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.*

[2] Część dodana do klasyfikacji budżetowej, z mocą od 27 listopada 2015 r.

Źródło: opracowanie własne NIK.

Dnia 20 listopada 2015 r., na mocy art. 39 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów[79], zostało wydane:

– rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przekształcenia[80] Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi[81] oraz
– rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji[82] w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,

które weszły w życie z dniem ogłoszenia (24 listopada 2015 r.) z mocą od 16 listopada 2015 r.

Następnie dnia 7 grudnia 2015 r. zostało wydane rozporządzenie w sprawie przekształcenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji[83], polegającego na wyłączeniu komórek organizacyj-

[79] Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy ministerstwo tworzy, znosi lub przekształca Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia.

[80] Wyłączenie z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu rybołówstwo oraz pracowników obsługujących ten dział.

[81] Dz. U. poz. 1945.

[82] Dz. U. poz. 1946.

[83] Dz. U. poz. 2079.

nych obsługujących sprawy działu *Administracja publiczna* w zakresie geodezji i kartografii. Rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia, tj. 8 grudnia 2015 r., z mocą od dnia 27 listopada 2015 r.

Ponadto, po prawie trzech tygodniach od dnia wydania rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania poszczególnych ministrów[84], dnia 7 grudnia 2015 r. wydane zostały kolejne rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia nowych ministerstw[85]. Rozporządzenia te weszły w życie z dniem 8 grudnia 2015 r. z mocą odpowiednio od dnia 16 listopada 2015 r., 27 listopada 2015 r.

Tabela 12. Wykaz nowo utworzonych ministerstw

Ministerstwo	Sposób utworzenia
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Przekształcenie dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych poprzez włączenie komórek organizacyjnych dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, obsługujących sprawy działów *Administracja publiczna*[1] i *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne* (od 16 listopada 2015 r.)
Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	Włączenie komórek organizacyjnych: - dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju obsługujących sprawy działu *Gospodarka morska* (od 16 listopada 2015 r.); - Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi obsługujących sprawy działu *Rybołówstwo* (od 16 listopada 2015 r.); - Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa obsługujących sprawy z zakresu działu *Żegluga śródlądowa* (od 27 listopada 2015 r.).
Ministerstwo Cyfryzacji	Przekształcenie dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji poprzez wyłączenie komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działów: - *Administracja publiczna*, *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne* (od 16 listopada 2015 r.); - *Łączność* (od 27 listopada 2015 r.)
Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa	Włączenie komórek organizacyjnych: - dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju obsługujących sprawy działów *Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*[2] i Transport (od 16 listopada 2015 r.); - Ministerstwa Cyfryzacji obsługujących sprawy działu *Łączność* (od 27 listopada 2015 r.); - Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji obsługujących sprawy działu *Administracja publiczna* w zakresie geodezji i kartografii (od 27 listopada 2015 r.). Wyłączenie komórek organizacyjnych obsługujących sprawy z zakresu działu *Żegluga śródlądowa* (od 27 listopada 2015 r.)
Ministerstwo Rozwoju	Przekształcenie dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju poprzez: - wyłączenie komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działów *Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, Gospodarka morska* oraz *Transport* (od 16 listopada 2015 r.); - włączenie komórek organizacyjnych dotychczasowego Ministerstwa Gospodarki obsługujących sprawy działu *Gospodarka* (od 16 listopada 2015 r.). Wyłączenie komórek organizacyjnych obsługujących sprawy z zakresu działów *Energia i Gospodarka złożami kopalin* (od 27 listopada 2015 r.)
Ministerstwo Energii	Włączenie komórek organizacyjnych Ministerstwa Rozwoju obsługujących sprawy z zakresu działów *Energia i Gospodarka złożami kopalin* (od 27 listopada 2015 r.)

[1] Od 27 listopada 2015 r. wyłączenie komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu *Administracja publiczna w zakresie geodezji i kartografii.*

[2] Od 27 listopada 2015 r. *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.*

Źródło: opracowanie własne NIK.

[84] Nie dotyczy Ministra Energii.

[85] Dz. U. poz. 2075–2078, 2080.

Zgodnie z art. 114 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, budżet państwa składa się z części, przy czym dla poszczególnych działów administracji rządowej ustala się odpowiednio odrębne części budżetu. Klasyfikację części budżetowych ustala Minister Finansów w drodze rozporządzenia, mając na celu zapewnienie przejrzystości gospodarowania środkami budżetu państwa (art. 114 ust. 6 ustawy o finansach publicznych).

Dnia 27 listopada 2015 r.[86] dokonano zmiany ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[87] polegającej między innymi na:

- ustanowieniu dodatkowych trzech działów administracji rządowej: *Energia*, *Gospodarka złożami kopalin*, *Żegluga śródlądowa*;
- zmianie brzmienia nazwy działu *Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* na *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo;*
- wyłączeniu z działu *Administracja publiczna* spraw geodezji kartografii i włączeniu ich do działu *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*;
- wyłączeniu z działu *Gospodarka* spraw energetyki;
- wyłączeniu z działu *Łączność* spraw telekomunikacji i włączeniu ich do działu *Informatyzacja*;
- wyłączeniu z działu *Transport* spraw w zakresie żeglugi śródlądowej.

Dnia 2 grudnia 2015 r. zostało wydane rozporządzenie Ministra Finansów zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów[88], na mocy którego dwie części budżetowe uzyskały nowe brzmienie[89] oraz dodano cztery nowe części budżetowe:

- *Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej,*
- *Energia,*
- *Gospodarka złożami kopalin,*
- *Żegluga śródlądowa.*

Rozporządzenie to weszło w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (tj. 8 grudnia 2015 r.), z mocą od dnia 27 listopada 2015 r.

Klasyfikacja według części tworzy ramy dla całej procedury budżetowej, odzwierciedlając w budżecie państwa zadania i odpowiedzialność poszczególnych dysponentów części budżetowych za prace związane zarówno z planowaniem budżetowym, jak i z wykonywaniem budżetu państwa.

Nowelizacja ustawy o działach administracji rządowej, zmiana rozporządzenia w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów, a także wydane rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania poszczególnych ministrów nie pociągnęły za sobą odpowiedniej zmiany ustawy budżetowej na rok 2015. W znowelizowanej ustawie budżetowej nie uwzględniono między innymi zmian związanych z utworzeniem nowych działów administracji rządowej i nowych części budżetowych, a co za tym idzie ich zrealizowane wydatki i dochody były ujęte w innych częściach budżetowych.

---

86 Na mocy ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1960).

87 Dz. U. z 2016 r. poz. 543.

88 Dz. U. poz. 2050.

89 *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* zamiast dotychczasowej *Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* oraz *Sprawy zagraniczne*, zamiast dotychczasowej *Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*.

Jak wynika z ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa za 2015 r., w celu zapewnienia ciągłości realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz wydatków budżetu środków europejskich w 2015 r.[90] w drugiej połowie listopada oraz w grudniu 2015 r. niektórzy ministrowie[91] zawarli porozumienia, na mocy których upoważniano dotychczasowych dysponentów do wykonywania zadań związanych z dysponowaniem częścią budżetową, zadań kadrowo-finansowo-księgowych. Porozumienia te, co do zasady zawierały zapisy o wejściu ich w życie z mocą wsteczną, odpowiednio od dnia 16 listopada 2015 r., 27 listopada 2015 r., 9 grudnia 2015 r. Ponadto w ich treści nie były przywołane przepisy prawne stanowiące podstawę ich zawarcia[92].

Wskazać należy, że:

- zgodnie z art. 114 ust. 4 ustawy o finansach publicznych częściami budżetu państwa dysponują dysponenci części budżetowych, jeżeli odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- art. 4 ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej stanowi, iż ministrowie właściwi do spraw oznaczonych nazwą danego działu mogą wykonywać inne zadania i kompetencje, jeżeli przewidują to przepisy odrębne;
- art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wskazuje, iż kierownik jednostki sektora finansów publicznych może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom tej jednostki; ponadto, zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie określonym w tej ustawie; przepisy dotyczące głównego księgowego stosuje się odpowiednio do głównego księgowego części budżetowej[93].

Ponadto z treści § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej wynika, iż w przypadku zmiany, w ciągu roku budżetowego, organu dysponującego częścią budżetu państwa, sprawozdania sporządza organ, który jest dysponentem części na koniec okresu sprawozdawczego, uwzględniając w sprawozdaniu dane ze sprawozdania sporządzonego przez organ poprzednio dysponujący częścią na dzień kończący uprawnienie do dysponowania częścią. Podobne rozwiązania przewiduje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym[94] (§ 9 ust. 2).

Zgodnie z art. 11 ustawy o rachunkowości księgi, rachunkowe są prowadzone przez jednostkę (np. państwową jednostkę budżetową). Jednostka może powierzyć prowadzenie ksiąg rachunkowych przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 76a ust. 3 tej ustawy, lub przedsiębiorcy prowadzącemu działalność w tym zakresie z innego państwa członkowskiego w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[95]. W związku

90 Cel ten został wskazany w treści większości zawartych porozumień.

91 Ministrowie obsługiwani przez nowo utworzone, przekształcone ministerstwa, w tym ministrowie właściwi do spraw odpowiednich działów administracji rządowej, dla których środki na wydatki zaplanowane były w innych częściach budżetowych.

92 W treści porozumień wskazywano natomiast, iż ich zawarcie jest związane z wydaniem rozporządzenia/rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania danych ministrów bądź/oraz w związku z rozporządzeniem/rozporządzeniami Rady Ministrów w sprawie utworzenia/przekształcenia danego ministerstwa.

93 Art. 54 ust. 8 ustawy o finansach publicznych.

94 Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

95 Dz. U. Nr 47, poz. 278, ze zm.

z nowelizacją ustawy o rachunkowości[96], od dnia 1 stycznia 2016 r. jednostka sektora finansów publicznych może powierzyć prowadzenie ksiąg rachunkowych innej jednostce sektora finansów publicznych, na zasadach określonych w przepisach odrębnych.

Prawo dysponowania częścią budżetową jest ściśle związane z koniecznością finansowania zadań, których wykonanie powierzono organowi będącemu dysponentem tej części. Jedynie odrębny przepis ustawy może stanowić podstawę do dysponowania częścią budżetową[97] przez inny podmiot niż dysponent.

Żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie przewiduje możliwości zawierania porozumień pomiędzy dysponentami części budżetowych, na mocy których możliwe byłoby powierzanie dysponowania całością lub fragmentem części budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że pomimo ustanowienia nowych dysponentów w zakresie przywołanych wyżej części budżetowych przypisane im zadania były niekiedy realizowane przez innych, w większości dotychczasowych dysponentów w oparciu o porozumienia zawarte bez podstawy prawnej. Porozumienia zostały zawarte przez ministrów obsługiwanych przez nowo utworzone, przekształcone ministerstwa, w tym ministrów właściwych do spraw odpowiednich działów administracji rządowej, dla których środki na wydatki budżetowe zaplanowane były w innych częściach budżetowych. Najwyższa Izba Kontroli, nie negując konieczności podejmowania działań w celu kontynuacji działalności zauważa, iż zaistniała sytuacja budzi wątpliwości natury formalno-prawnej i ma negatywny wpływ na przejrzystość finansów publicznych.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, iż dnia 28 grudnia 2015 r. zostało wydane – na podstawie art. 172 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych[98] – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie dokonania przeniesień niektórych planowanych wydatków budżetu państwa, wydatków budżetu środków europejskich oraz kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2015[99]. Mocą przedmiotowego rozporządzenia dokonano przeniesień wydatków pomiędzy czterema częściami budżetu państwa – z części *Administracja publiczna*, *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne* oraz *Łączność* (także w zakresie wydatków budżetu środków europejskich) przeniesiono wydatki do części *Informatyzacja*. W § 6 tego rozporządzenia określono, że wchodzi ono w życie z dniem ogłoszenia, czyli 29 grudnia 2015 r., ale z mocą od dnia 16 listopada 2015 r. (w zakresie § 3 i 4 – z mocą od dnia 9 grudnia 2015 r.). Znaczenie sformułowania „z mocą od dnia 16 listopada 2015 r./9 grudnia 2015 r." jest takie, że co prawda rozporządzenie obowiązuje od dnia ogłoszenia, ale skutki prawne wywołane przez ten akt nie będą odnosić się jedynie do zdarzeń mających miejsce w dniu ogłoszenia i/lub późniejszych, ale również do tych zdarzeń, które wystąpiły w okresie od daty nabrania mocy obowiązującej do momentu wejścia w życie. Innymi słowy, ocena wydatków dokonywanych w okresie odpowiednio od 16 listopada 2015 r., 9 grudnia 2015 r. do 29 grudnia 2015 r. musiała być przeprowadzona tak, jakby omawiane rozporządzenie było już znane i obowiązywało. Pomimo że nadawanie mocy wstecznej aktom normatywnym jest

96 Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045), której przepisy wprowadziły możliwość powierzania prowadzenia ksiąg rachunkowych innej jednostce sektora finansów publicznych.

97 W tym dokonywania wydatków w ramach danej części budżetowej.

98 W razie zniesienia lub przekształcenia ministerstwa Prezes Rady Ministrów może w drodze rozporządzenia, dokonywać przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych między częściami budżetu państwa, z zachowaniem przeznaczenia środków publicznych wynikającego z ustawy budżetowej. W rozporządzeniu tym można również określić dla utworzonego lub przekształconego ministerstwa kwoty wynagrodzeń w podziale na części i działy budżetu państwa.

99 Dz. U. poz. 2268.

dopuszczalne w polskim systemie prawnym, i było już praktykowane w analogicznych sytuacjach w przeszłości (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie dokonania przeniesień planowanych wydatków budżetowych oraz kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2012[100], które weszło w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia 30 kwietnia 2012 r.), tym niemniej nie ulega wątpliwości, iż wskazanym byłoby wydanie przedmiotowego rozporządzenia odpowiednio wcześniej.

[100] Dz. U. poz. 718.

- **Tryb opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2015 był podobny jak w latach poprzednich. Nie zapewniono nadrzędnej roli planowania wieloletniego nad planowaniem rocznym.**
- **Limit wydatków ustalono w warunkach dyscypliny wydatkowej wynikającej z faktu stosowania wobec Polski procedury nadmiernego deficytu oraz z uwzględnieniem stabilizującej reguły wydatkowej.**
- **W wyniku zmiany ustawy budżetowej na 2015 r., prognozę dochodów budżetu państwa zmniejszono per saldo o 10,5 mld zł do 286,7 mld zł, w tym o 13,3 mld zł z tytułu podatku od towarów i usług. Limit wydatków obniżono o 6,6 mld zł do 336,7 mld zł, a deficyt podwyższono do 50,0 mld zł.**
- **Kwota wykonanego deficytu była bardziej zbliżona do planu ujętego w pierwotnej ustawie budżetowej niż w znowelizowanej.**
- **Zmiana ustawy budżetowej, która weszła w życie 29 grudnia 2015 r. miała charakter formalny i nie wpłynęła na realizację budżetu państwa.**

1. Opracowanie ustawy budżetowej

Zgodnie z art. 105 ustawy o finansach publicznych, Wieloletni Plan Finansowy Państwa stanowi podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok. W dniu 22 kwietnia 2014 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2014–2017. Został on przygotowany według nowego układu wynikającego z art. 104 wyżej wymienionej ustawy, tj. składa się z formalnie wyodrębnionych dwóch części: *Programu konwergencji. Aktualizacja 2014* oraz *Celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji*. Podstawą polityki fiskalnej państwa w 2015 r. była kontynuacja działań na rzecz redukcji nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych[101]. Realizacji tego celu miało służyć, w szczególności, ustalenie kwoty wydatków i limitu wydatków najważniejszych organów i jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych za pomocą tzw. stabilizującej reguły wydatkowej.

Ustawodawca wdrażając planowanie wieloletnie do systemu finansów publicznych założył, że będzie ono niezbędnym instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi, a także zwiększy przejrzystość i przewidywalność polityki fiskalnej państwa. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nie przybliżono się do tych celów. Ogólne kierunki kształtowania polityki fiskalnej, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz średnio- i długoterminowej stabilności finansów, wyznaczały aktualizacje programów konwergencji w latach poprzednich i w 2015 r. sytuacja ta nie uległa zmianie. Nie sformułowano twardych ograniczeń budżetowych, które wiązałyby planowanie roczne i wieloletnie. Tym samym nie nastąpiła poprawa w zakresie wzmocnienia nadrzędnej roli planowania wieloletniego, w realnym, wykonawczym aspekcie, nad rocznymi planami na co Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę już po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.

[101] Od maja 2009 r. Polska objęta była procedurą nadmiernego deficytu. Rada Unii Europejskiej zakończyła procedurę 19 czerwca 2015 r.

W dniu 10 czerwca 2014 r. Rada Ministrów przyjęła przedłożone przez Ministra Finansów *Założenia projektu budżetu państwa na rok 2015*, a 17 czerwca 2014 r. Minister Finansów wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015[102] (tzw. notę budżetową). Przy opracowywaniu projektu ustawy obowiązywało 20 formularzy planów rzeczowych zadań, 45 formularzy projektu budżetu w danej części budżetowej oraz trzy formularze dla projektu wydatków w układzie zadaniowym. Liczba druków wykorzystywanych do opracowania projektu budżetu na 2015 r. pozostawała na podobnym poziomie jak w latach 2012–2014. Wprowadzone w formularzach planistycznych zmiany wynikały między innymi z konieczności uwzględnienia programów operacyjnych z Perspektywy Finansowej 2014–2020, a także uzyskania większej przejrzystości oraz usprawnienia analiz otrzymywanych danych. Zrealizowano również wniosek Najwyższej Izby Kontroli modyfikując formularz zawierający informacje o środkach z budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji. Zmiana ukierunkowana była na dostosowanie zakresu zgłaszanych potrzeb na etapie planowania rzeczowego do realnych możliwości ich sfinansowania w danym roku budżetowym.

Dysponenci[103], w wyznaczonych terminach, opracowali i przedłożyli Ministrowi Finansów plany rzeczowe zadań oraz projekty planów dochodów i wydatków poszczególnych części budżetowych. Minister Finansów przekazał wstępny projekt ustawy budżetowej na rok 2015 wraz z uzasadnieniem Radzie Ministrów 30 sierpnia 2014 r., która 24 września 2014 r. podjęła uchwałę w sprawie jego przyjęcia. Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem został przekazany do Sejmu 29 września 2014 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 141 ustawy o finansach publicznych. Dochody zaplanowano w kwocie 297.252,9 mln zł, wydatki 343.332,9 mln zł, a deficyt 46.080,0 mln zł.

W toku prac parlamentarnych nad opracowaniem ustawy budżetowej nie dokonano istotniejszych zmian w kwotach planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa na 2015 r. Zarówno prognozę dochodów jak i limit wydatków obniżono o 55,1 mln zł, tj. o 0,02%. Korekta prognozy dochodów była mniejsza niż rok wcześniej, gdy w trakcie prac nad ustawą budżetową na rok 2014 prognozę dochodów podwyższono o 870,0 mln zł i dotyczyła obniżenia prognozy dochodów niepodatkowych.

Korekta limitu wydatków wynikała z kolei z:

a) podwyższenia planu w grupie *Dotacje i subwencje* (o 75,5 mln zł) i grupie *Wydatki majątkowe* (o 9,1 mln zł);
b) obniżenia planu w grupie *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* (o 2,4 mln zł) i grupie *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* (o 137,3 mln zł).

Rok wcześniej, w toku prac parlamentarnych nad ustawą budżetową na rok 2014, plan wydatków podwyższono o 650,0 mln zł.

Projekt ustawy budżetowej opracowano z uwzględnieniem stabilizującej reguły wydatkowej. Obowiązujący system reguł fiskalnych okazał się niewystarczający do zapewnienia dyscypliny w zakresie dokonywania wydatków publicznych. Dlatego do sporządzenia projektu ustawy budżetowej na rok 2015 po raz pierwszy obligatoryjne zastosowanie miała reguła wydatkowa, której zasady działania określono w art. 112 aa ustawy o finansach publicznych. Przepis ten został wprowadzony ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych

[102] Dz. U. poz. 825.

[103] Dysponenci, tj. ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie i inni dysponenci części budżetowych, o których mowa w art. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

ustaw. Wprowadzenie tej reguły było konieczne z uwagi na fakt, że dotychczasowe rozwiązania miały ograniczony zakres podmiotowy – obejmowały jedynie część sektora finansów publicznych – na przykład regulacje dotyczące jednostek samorządu terytorialnego oraz dyscyplinująca reguła wydatkowa – bezpośrednio determinująca część wydatków budżetu państwa lub dawały wytyczne w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej jedynie w przypadku przekroczenia przez państwowy dług publiczny progów ostrożnościowych. Reguły te wymuszały co prawda ograniczanie nierównowagi finansów publicznych, ale w okolicznościach znacznego pogorszenia sytuacji, a nie na etapie wcześniejszym, co mogłoby sprzyjać zapobieżeniu temu pogorszeniu.

Kwotę planowanych wydatków większości instytucji sektora instytucji rządowych i samorządowych[104] – zgodnie z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych – ustalono w wysokości 696.735,7 mln zł, natomiast kwotę limitu wydatków[105] – zgodnie z art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych – w wysokości 521.092,4 mln zł. Mając na uwadze powyższe, limit wydatków budżetu państwa na rok 2015 wyniósł 343.640,9 mln zł. W ustawie budżetowej zaplanowano wydatki budżetu państwa na 2015 r. w wysokości 343.277,8 mln zł, czyli 363,1 mln zł poniżej limitu.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż pomimo prawidłowo wyliczonej kwoty planowanych wydatków i limitu wydatków, wbrew zapisowi zamieszczonemu w aktualizacji *Programu konwergencji z 2014 r.* o tym, że wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej „wymusza zmianę filozofii corocznego procesu budżetowego w kierunku zwiększenia roli podejścia *top-down",* prace nad projektem ustawy budżetowej na rok 2015 były prowadzone, podobnie jak w latach ubiegłych, przy wykorzystaniu podejścia planowania łączącego elementy *top-down* z *bottom-up*[106].

Od 2015 r. w związku z ustawą z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw[107], rozszerzony został katalog jednostek sektora finansów publicznych zobligowanych do przekazywania Ministrowi Finansów wolnych środków w depozyt lub zarządzanie o: instytucje gospodarki budżetowej, państwowe instytucje kultury, samodzielne, publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest minister, centralny organ administracji rządowej, wojewoda lub uczelnia medyczna, Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej[108].

W celu zapewnienia realizacji ustawy budżetowej na rok 2015, na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw z związku z realizacją ustawy budżetowej[109], wprowadzono szereg rozwiązań prawnych, których głównym celem było utrzymanie dyscypliny wydatkowej, czemu służyło przede wszystkim utrzymanie limitów wynagrodzeń dla wskazanych w ustawie

104 Organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1–3, pkt 8 z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, i pkt 9 ustawy o finansach publicznych, Funduszu Pracy, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw.

105 Organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1 ustawy o finansach publicznych i państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 tej ustawy, w art. 9 pkt 8 ustawy o finansach publicznych z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw.

106 Dysponenci części budżetowych przekazali Ministrowi Finansów wstępne informacje o zakresie finansowym (rzeczowym) zadań koniecznych do realizacji (podejście *bottom-up*). Minister Finansów dostosował limity wydatków dysponentów do limitu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (podejście *top-down).*

107 Dz. U. poz. 1626.

108 Dotychczas obowiązkiem tym objęte były agencje wykonawcze, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz państwowe osoby prawne.

109 Dz. U. poz. 1877, ze zm.

okołobudżetowej jednostek sektora finansów publicznych oraz limitów przewidzianych dla wynagrodzeń bezosobowych. Utrzymano limity wynagrodzeń dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz limity odnoszące się do wynagrodzeń osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi.

Ustawa budżetowa na rok 2015 została uchwalona 15 stycznia 2015 r. W ustawie dochody budżetu państwa na 2015 r. zaplanowano w kwocie 297.197,8 mln zł, tj. o 19.415,6 mln zł wyższej od kwoty dochodów planowanych w 2014 r. i o 13.655,1 mln zł wyższej od dochodów wykonanych w 2014 r. Zwiększenie wynikało przede wszystkim z podwyższenia planu dochodów z podatku od towarów i usług o 18.930,0 mln zł. Wyższe dochody podatkowe, w tym w szczególności z tytułu VAT, miały determinować prognozowany wzrost spożycia prywatnego, wydatki sektora publicznego ponoszone na towary i usługi opodatkowane podatkiem od towarów i usług, zmiany systemowe w prawie podatkowym, a także działania podejmowane w Ministerstwie Finansów w celu zwiększenia przestrzegania przepisów podatkowych i poprawy efektywności funkcjonowania administracji podatkowej[110].

W związku z obniżeniem stawki podatku akcyzowego od paliw silnikowych o 25 zł/1000 l lub kg i podwyższeniem stawki opłaty paliwowej o tę samą wartość[111], część potencjalnych dochodów budżetu państwa, w latach 2015–2019, około 500,0 mln zł rocznie[112], ujęto w planie Krajowego Funduszu Drogowego. Powyższa zmiana wynikała z potrzeby zwiększenia możliwości finansowych niezbędnych do realizacji infrastrukturalnych projektów inwestycyjnych, innych wydatków finansowanych z tego funduszu oraz maksymalnego wykorzystania środków pochodzących z Unii Europejskiej w ramach Perspektywy Finansowej 2014–2020. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionując legalności podejmowanych działań zwraca uwagę, że ujmowanie części dochodów poza budżetem państwa nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych.

Określony w ustawie budżetowej na rok 2015 limit wydatków budżetu państwa wyniósł 343.277,8 mln zł. W stosunku do planu roku 2014 był wyższy o 17.990,4 mln zł. Zasadniczymi powodami zwiększenia limitu wydatków były:

– podwyższenie dotacji z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych o kwotę 11.702,9 mln zł w celu zapewnienia wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych oraz
– sfinansowanie wykupu odroczonych płatności (voucherów B) wynikających z realizacji programu wieloletniego *Wyposażenie Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe* w kwocie 5.363,3 mln zł.

Gdyby nie wystąpiła konieczność przeznaczenia większych środków na wyżej wymienione cele, plan wydatków budżetu państwa, w porównaniu do roku 2014, wzrósłby nie o 5,5%, a o 0,3% i byłby wyraźnie niższy od prognozowanych na rok 2015 realnego tempa wzrostu PKB (3,4%) oraz średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (1,2%).

Zwiększenie planu wydatków, w mniejszym stopniu, wynikało także z wdrożenia podwyżek dla pracowników szkolnictwa wyższego, waloryzacji emerytur i rent rolniczych, konieczności zapewnienie środków na finansowanie infrastruktury transportu lądowego (drogi i kolej), projekty badawcze,

110 Pakiet ogłoszony przez Ministerstwo Finansów 15 kwietnia 2014 r. pt. *Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiających efektywność administracji podatkowej w latach 2014–2017*. O opracowaniu dokumentu poinformowano w Wieloletnim Planie Finansów Publicznych *2014–2017* (str. 63).

111 Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, ustawy o Funduszu Kolejowym oraz ustawy o podatku akcyzowym (Dz. U. poz. 1559).

112 Łączny oszacowany ubytek dochodów budżetowych w latach 2015–2019 to około 2.500,0 mln zł.

dotacje statutowe dla jednostek naukowych, a także podwyżki wynagrodzeń sędziów i referendarzy sądowych.

Limit na wydatki obronne, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej[113], ustalono w kwocie 33.024,5 mln zł (1,95% PKB z roku poprzedniego). Dodatkowe środki, tj. poza limitem, w wysokości 5.363,3 mln zł przeznaczono na sfinansowanie wykupu odroczonych płatności wynikających z realizacji programu wieloletniego *Wyposażenie Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe*. Ponadto w części *Obrona narodowa* zaplanowane zostały wydatki na program wieloletni *Priorytetowe zadania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych* w wysokości 3.483,5 mln zł, które w 2014 r. ujęte były w rezerwie celowej.

Ustawa budżetowa na rok 2015 została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 23 stycznia 2015 r.

2. Nowelizacja ustawy budżetowej

W dniu 1 grudnia 2015 r. Rada Ministrów przyjęła przedłożony przez Ministra Finansów – w dniu 30 listopada 2015 r. – projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 r. Uzasadnieniem nowelizacji było ryzyko przekroczenia planowanego na rok 2015 deficytu w wysokości 46.080,0 mln zł, z uwagi na mniejsze wpływy dochodów podatkowych, w tym głównie z podatku VAT[114].

Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem został przekazany do Sejmu 3 grudnia 2015 r. W toku prac parlamentarnych nie dokonano zmiany prognozy dochodów, limitu wydatków i deficytu budżetu państwa.

16 grudnia 2015 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015. Prezydent podpisał ustawę 21 grudnia 2015 r. Ustawa weszła w życie 29 grudnia 2015 r.

Tabela 13. Planowanie dochodów i wydatków w ustawach budżetowych w latach 2013–2015

Wyszczególnienie	2013[1]	2014	2015		5-4
			Ustawa	Znowelizowana ustawa	
	mln zł				
1	2	3	4	5	6
Dochody	275.729,4	277.782,2	297.197,8	286.700,0	-10.497,8
Dochody podatkowe	239.150,2	247.980,0	269.820,0	257.591,0	-12.229,0
Podatki pośrednie	174.050,0	179.030,0	199.450,0	185.503,0	-13.947,0
Podatek od towarów i usług	113.000,0	115.700,0	134.630,0	121.301,0	-13.329,0
Podatek akcyzowy	59.800,0	62.080,0	63.570,0	62.952,0	-618,0
Podatek od gier	1.250,0	1.250,0	1.250,0	1.250,0	0,0
Podatek dochodowy od osób prawnych	22.000,0	23.250,0	24.530,0	25.610,0	1.080,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych	40.900,0	43.700,0	44.390,0	45.028,0	638,0

[113] Dz. U. z 2015 poz. 1716.

[114] W okresie od stycznia do października 2015 r. zrealizowane dochody budżetu państwa wyniosły 238.911,1 mln zł, co stanowiło 80,4% prognozy, w tym z podatku VAT wyniosły 102.369,0 mln zł, tj. 76,0% prognozy. W okresie od stycznia do października 2015 r. wydatki zrealizowano w wysokości 273.399,0 mln zł, tj. 79,6% planu.

Wyszczególnienie	2013[1]	2014	2015		5-4
			Ustawa	Znowelizowana ustawa	
	mln zł				
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	2.200,0	2.000,0	1.450,0	1.450,0	0,0
Dochody niepodatkowe	34.978,7	28.148,1	25.829,9	27.561,1	1.731,2
Dywidendy i wpłaty z zysku	6.925,5	5.207,9	6.245,2	6.158,3	-86,9
Wpłaty z zysku NBP	5.264,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cło	2.001,0	2.003,0	2.394,0	2.789,8	395,8
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe[2]	18.404,9	18.431,3	15.294,2	16.716,4	1.422,2
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2.383,3	2.506,0	1.896,6	1.896,6	0,0
Środki z UE i innych źródeł	1.600,5	1.654,1	1.547,9	1.547,9	0,0
Wydatki	327.294,4	325.287,4	343.277,8	336.680,0	-6.597,8
Dotacje i subwencje	156.296,8	153.487,4	168.596,4	168.143,3	-453,1
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	24.144,3	25.077,8	25.315,0	24.832,0	-483,0
Wydatki bieżące jednostek budżetowych.	60.494,5	65.553,7	66.862,6	65.841,7	-1.020,9
Wydatki majątkowe	12.525,1	14.934,6	20.188,0	19.794,4	-393,6
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	42.704,8	36.169,9	32.249,9	29.751,6	-2.498,3
Środki własne UE	18.179,9	17.765,2	18.164,5	18.164,5	0,0
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE	12.949,1	12.298,8	11.901,5	10.152,5	-1.749,0
Deficyt	51.565,0	47.505,2	46.080,0	49.980,0	3.900,0

[1] Nowelizacja ustawy budżetowej.

[2] W poprzednich latach używano zwrotu „Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe". Zmiana nazwy nie ma wpływu na merytoryczną zawartość agregatu dochodów w tej pozycji.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaw budżetowych na lata 2013–2015.

W ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 prognoza dochodów uległa zmniejszeniu w stosunku do ustawy budżetowej z 297.197,8 mln zł do 286.700,0 mln zł, tj. o 10.497,8 mln zł. W stosunku do przewidywanego przez Ministerstwo Finansów we wrześniu 2014 r. wykonania dochodów z VAT w 2014 r. (126.000,0 mln zł) dochody prognozowane w 2015 r. miały wzrosnąć o 6,8%[115]. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w żadnym z pięciu poprzedzających rok 2015 lat nie wykonano dochodów z tytułu podatku do towarów i usług w kwocie prognozowanej w ustawie budżetowej na 2015 r. z 15 stycznia 2015 r. (tj. 134.630,0 mln zł)[116]. W żadnym też z wcześniejszych pięciu lat dynamika prognozy dochodów z tytułu tego podatku nie była zbliżona do tempa 116,4%, porównując prognozę dochodów roku 2015 do wykonania roku 2014[117].

W uzasadnieniu Rady Ministrów do projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 jako jeden z możliwych powodów mających wpływ na niskie wykonanie dochodów z VAT, w I półroczu 2015 r., wskazano na wprowadzenie ułatwień dla podmiotów posiadających status upoważnionego przedsiębiorcy, które dotyczyły możliwości rozliczania VAT od importu spoza Unii Europejskiej bezpośrednio w deklaracji i skutkowały przesunięciem wpływów na dalszy okres. Przyznano jednak, że „efekt ten nie wyjaśnia tak dużego ubytku dochodów z podatku VAT", a „główną przyczyną ubytku w dochodach z podatku VAT jest stosunkowo niska ściągalność należności z tytułu tego podatku"[118].

[115] Rada Ministrów, Ustawa budżetowa na rok 2015. Uzasadnienie, Warszawa wrzesień 2014 r., str. 23.

[116] W latach 2010–2014 dochody budżetu państwa z tytułu podatku VAT wykonano w kwotach: 2010 r. – 107.880,3 mln zł, 2011 r. – 120.832,0 mln zł, 2012 r. – 120.000,7 mln zł, 2013 r. – 113.411,5 mln zł, a w 2014 r. –124.262,2 mln zł.

[117] Dynamika prognozy dochodów budżetu państwa w 2011 roku (w porównaniu z rokiem poprzednim) wyniosła 112,3%, a w kolejnych latach odpowiednio: 2012 – 110,8%, 2013 (nowela) – 85,5% i 2014 r. – 102,4%.

[118] Rada Ministrów, Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015. Uzasadnienie, Warszawa, grudzień 2015 r., str. 3 i 5-6 (druk sejmowy nr 65).

Podwyższenie prognozy dochodów niepodatkowych o 1.731,2 mln zł było wynikiem oczekiwanych wyższych niż pierwotnie szacowano dochodów państwowych jednostek budżetowych i z cła. Potwierdzono jednak, że nie dojdzie do wpłaty w 2015 r. z tytułu prognozowanych opłat za rezerwacje częstotliwości w wyniku aukcji elektronicznej z uwagi na przedłużające się postępowanie aukcyjne[119].

Tabela 14. Struktura dochodów i wydatków w ustawach budżetowych[120] w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013[1]	2014	2015	
				Ustawa	Znowelizowana ustawa
	%				
1	2	3	4	5	6
Dochody	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dochody podatkowe	90,1	86,7	89,3	90,8	89,8
Podatki pośrednie	66,8	63,1	64,4	67,1	64,7
Podatek od towarów i usług	45,0	41,0	41,7	45,3	42,3
Podatek akcyzowy	21,3	21,7	22,3	21,4	22,0
Podatek od gier	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Podatek dochodowy od osób prawnych	9,1	8,0	8,4	8,3	8,9
Podatek dochodowy od osób fizycznych	13,7	14,8	15,7	14,9	15,7
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,6	0,8	0,7	0,5	0,5
Dochody niepodatkowe	9,2	12,7	10,1	8,7	9,6
Dywidendy i wpłaty z zysku	2,8	2,5	1,9	2,1	2,1
Wpłaty z zysku NBP	-	1,9	0,0	0,0	0,0
Cło	0,6	0,7	0,7	0,8	1,0
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	5,0	6,7	6,6	5,1	5,8
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	0,8	0,9	0,9	0,6	0,7
Środki z UE i innych źródeł	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Wydatki	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje i subwencje	47,6	47,8	47,2	49,1	49,9
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	7,1	7,4	7,7	7,4	7,4
Wydatki bieżące jednostek budżetowych.	18,6	18,5	20,2	19,5	19,6
Wydatki majątkowe	4,5	3,8	4,6	5,9	5,9
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	13,1	13,0	11,1	9,4	8,8
Środki własne UE	4,9	5,6	5,5	5,3	5,4
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE	4,2	4,0	3,8	3,5	3,0

[1] Nowelizacja ustawy budżetowej.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaw budżetowych na lata 2012–2015.

Limit wydatków budżetu państwa ogółem obniżono z 343.277,8 mln zł do 336.680,0 mln zł, tj. o 6.597,8 mln zł. Redukcja planu wydatków wynikała z:

– podjętych, na podstawie art. 177 ustawy o finansach publicznych, przez dysponentów części budżetowych decyzji o blokowaniu planowanych wydatków – 3.729,2 mln zł;

[119] W części *Urząd Komunikacji Elektronicznej* zmniejszono prognozę dochodów *per saldo* o 1.776,1 mln zł, w tym o kwotę 1.800,0 mln zł planowaną z tytułu opłat za rezerwacje częstotliwości w wyniku aukcji elektronicznej.

[120] W odniesieniu do roku 2013 – w nowelizacji ustawy budżetowej.

– nierozdysponowania w ustawowym terminie środków ujętych w rezerwach celowych – 2.868,6 mln zł.

Kwota wydatków, ustalona zgodnie z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nie uległa zmianie, a w wyniku zmian wydatków i kosztów podmiotów objętych regułą wydatkową, limit wydatków obniżono o 1.693,8 mln zł do kwoty 519.398,6 mln zł (art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych).

W art. 30a ustawy budżetowej na rok 2015, w wyniku jej zmiany, przewidziano możliwość utworzenia rezerwy celowej z wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych i równocześnie określono jej cel: „z przeznaczeniem na dotację celową dla Agencji Rezerw Materiałowych na realizację zadań związanych z rezerwami strategicznymi".

Wraz z nowelizacją ustawy budżetowej wprowadzono zmiany w ustawie o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej[121]. Zawieszono stosowanie art. 7 ust 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w 2015 r. należało przeznaczyć wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 1,95% produktu krajowego brutto z roku poprzedniego. Wskazując jednocześnie, że w 2015 r. na finansowanie potrzeb obronnych[122] przeznacza się 32.815,0 mln zł. Ponadto uproszczono tryb tworzenia opisanej wyżej rezerwy, między innymi odstępując od konieczności uzyskania opinii sejmowej Komisji Finansów Publicznych.

W komunikacie Ministra Finansów, opublikowanym 2 grudnia 2015 r.[123] wskazano, że jedną z podstawowych zasad budżetowych jest zasada realności, zgodnie z którą dochody i wydatki należy szacować tak, aby oddawały rzeczywisty stan finansów publicznych. W obliczu mniejszych wpływów podatkowych Minister Finansów miał do wyboru przygotować nowelizację, lub wywierać presję na dysponentów części budżetowych, aby nie realizowali swoich zamierzeń i związanych z nimi wydatków. W związku z powyższym biorąc pod uwagę, iż opinia publiczna powinna znać fakty o finansach kraju, podjęto decyzję o przygotowaniu noweli, co pozwoliło na jawne przedstawienie sytuacji budżetu i wymianę argumentów w debacie publicznej i w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej.

W odniesieniu do powyższego Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że po pierwsze z uwagi na termin wprowadzenia zmian nowelizacja ustawy miała czysto formalny charakter, po drugie nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem, iż w przypadku ich niewprowadzenia konieczne byłoby wywieranie presji na dysponentów w celu ograniczenia wydatków. Obniżenie limitu wydatków wynikało bowiem ze zgłoszonych przez dysponentów blokad oraz niewykorzystanych rezerw. Po trzecie, kwota deficytu została trafniej oszacowana w ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r.

121 Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. zmieniająca ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 2194).

122 Z wyłączeniem wykupu odroczonych płatności wynikających z realizacji programu wieloletniego *Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe*.

123 Strona internetowa Ministerstwa Finansów, http://www.finanse.mf.gov.pl/pl/web/bip/ministerstwo-finansow/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/6Wwm/content/id/5109180.

V. RZĄDOWE SPRAWOZDANIE Z WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ

- **Dane dotyczące podstawowych wielkości budżetu państwa wykazane w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za 2015 r. są wiarygodne.**
- **Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 99,0% kontrolowanych dysponentów części budżetowych oraz 93,3% kontrolowanych dysponentów III stopnia.**
- **Dziewięciu dysponentów nie sporządziło sprawozdań na dzień kończący uprawnienia do dysponowania częścią budżetową, co spowodowało brak przejrzystości w zakresie wykonania budżetu państwa.**
- **Sprawozdania nie uwzględniały faktu utworzenia z dniem 27 listopada 2015 r. nowych części budżetowych, co również spowodowało brak przejrzystości w zakresie wykonania budżetu państwa.**
- **Najwyższa Izba Kontroli wydała 17 opinii pozytywnych z 19 wydanych w zakresie prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych przez dysponentów części budżetowych i w jednym przypadku stwierdziła brak prowadzenia ksiąg rachunkowych przez dysponenta części.**

1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia

Rada Ministrów, zgodnie z art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przedstawiła Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej. Obowiązek jego przedstawienia wynika z normy konstytucyjnej (art. 226 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Treść sprawozdania, zgodnie z art. 182 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, obejmuje:

– dochody, wydatki oraz nadwyżkę albo deficyt sektora finansów publicznych,
– dochody i wydatki wynikające z zamknięć rachunków budżetu państwa, sporządzone według szczegółowości i układu ustawy budżetowej,
– przychody i koszty państwowych funduszy celowych,
– przychody i koszty agencji wykonawczych,
– przychody i koszty instytucji gospodarki budżetowej,
– przychody i koszty jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 14 wyżej wymienionej ustawy.

Dodatkowo do rocznego sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej dołączono:

– 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 obejmującą: zestawienie dochodów według ważniejszych źródeł, zestawienie wydatków według działów i ważniejszych rodzajów wydatków, zestawienie przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych, omówienie wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz kwotę ich nadwyżek albo deficytu,
– ocenę realizacji założeń makroekonomicznych,
– ocenę przebiegu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa,

– sprawozdanie dotyczące przestrzegania zasady stanowiącej, iż kwota państwowego długu publicznego nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto w danym roku budżetowym oraz
– informację dotyczącą długu, poręczeń i gwarancji sektora finansów publicznych, ogłaszanych corocznie przez Ministra Finansów.

Obowiązek dołączenia powyższych dokumentów do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej wynika z art. 182 ust. 2 i 7 ustawy o finansach publicznych.

2. Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych

Poświadczenie rzetelności sprawozdań budżetowych i *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.* oraz ksiąg rachunkowych wyraża opinię o wiarygodności rozliczeń budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Najwyższa Izba Kontroli wydała opinię o wiarygodności rozliczeń budżetu państwa i budżetu środków europejskich na podstawie:

a) sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach wybranych elementów systemu kontroli zarządczej;
b) sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach, czy dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniach z operacji finansowych zgodne były z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz czy sprawozdania sporządzono terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym;
c) przeprowadzenia u 20 dysponentów części budżetowych szczegółowego badania ksiąg rachunkowych.

Zadaniem Najwyższej Izby Kontroli było skontrolowanie i wyrażenie opinii o zgodności powyższych sprawozdań z wymagającymi zastosowania przepisami prawa.

2.1. Sprawozdanie Rady Ministrów

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. sporządzone przez Radę Ministrów przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz wyniku budżetu państwa. Stwierdzone nieprawidłowości skorygowane zostały w trakcie kontroli lub były nieistotne.

Wyrażona opinia o wiarygodności danych opiera się na obiektywnych dowodach uzyskanych w trakcie badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli opartą na międzynarodowych standardach rewizji finansowej.

Proces poświadczenia wiarygodności wykonania podstawowych wielkości budżetu państwa obejmował w szczególności:

– sprawdzenie wybranych elementów systemu kontroli zarządczej, aby upewnić się czy system ten zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań,
– ocenę systemów księgowych, aby upewnić się, czy stanowiły one właściwą podstawę uzyskania wiarygodnych danych (kompletnych i poprawnych),
– analityczną kontrolę danych księgowych, aby upewnić się, czy były one przedstawione spójnie i wydały się racjonalne,

– bezpośrednie sprawdzenie próby zapisów księgowych, aby upewnić się, czy transakcje leżące u ich podstaw miały miejsce i były poprawnie zarejestrowane,
– sprawdzenie sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych, aby upewnić się, czy zostały one sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz czy dane w nich wykazane wynikały z ksiąg rachunkowych.

2.2. Sprawozdawczość budżetowa

Przeprowadzono kontrolę rocznych sprawozdań budżetowych:

– Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych,
– Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
– Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa,
– Rb-28 Programy 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 WPR z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej,
– Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym

oraz sprawozdań z operacji finansowych za IV kwartał 2015 r.

– Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,
– Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji

sporządzonych przez dysponentów 101 części budżetowych oraz 150 dysponentów budżetu państwa III stopnia. Ponadto w 50 częściach, w których wydatkowano środki z budżetu środków europejskich, skontrolowano sprawozdania Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich oraz Rb-28UE WPR z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

Sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych sporządzane są w oparciu o zasadę kasową lub memoriałową, zależnie od rodzaju prezentowanych danych. Dochody i wydatki budżetu państwa wykazywane są w ujęciu kasowym, natomiast pozostałe dane, w tym o stanie środków pieniężnych, należności i zobowiązań w ujęciu memoriałowym.

Za sporządzenie wyżej wymienionych sprawozdań, zgodnie z obowiązującymi przepisami, odpowiadają kierownicy kontrolowanych jednostek.

Badanie sprawozdań zostało zaplanowane i przeprowadzone w taki sposób, aby uzyskać racjonalną pewność[124], pozwalającą na wyrażenie o nich opinii. We wszystkich kontrolowanych jednostkach poprzedzone zostało badaniem wybranych elementów systemu kontroli zarządczej, aby upewnić się czy system ten zapewnia w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. U 20-u wybranych dysponentów części budżetowych, poprzedzone zostało również kontrolą ksiąg rachunkowych, aby upewnić się czy księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami i były rzetelne,

[124] Zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej racjonalna pewność to wysoki, ale nie absolutny poziom ufności.

a dane z nich wynikające wiarygodne. Wszystkie kontrolowane sprawozdania zostały także sprawdzone pod kątem terminowości oraz prawidłowości ich sporządzenia pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sprawozdania sporządzone przez 100 dysponentów części budżetowych (99,0% skontrolowanych), w tym 19 z 20 dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych. Negatywnie oceniono sprawozdawczość roczną części *Obrona narodowa* w zakresie sprawozdań Rb-28 i Rb-BZ1. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe sporządzone przez 140 dysponentów III stopnia (93,3% kontrolowanych). Do pozostałych sprawozdań Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia.

Negatywna opinia w zakresie sprawozdań Rb-28 i Rb-BZ1 części *Obrona narodowa* była wynikiem niewykazania w nich, w pełnej wysokości, zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i uposażenia za 2015 r. Było to skutkiem przyjęcia w resorcie obrony narodowej zasady[125] nieujmowania przez dysponentów tego rodzaju zobowiązań w księgach rachunkowych roku, którego dotyczą. Stanowiło to naruszenie zasady memoriału, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Spośród 95 dysponentów środków budżetu państwa III stopnia w części *Obrona narodowa*, jedynie dwóch dysponentów wykazało zobowiązania z przedmiotowego tytułu w łącznej kwocie 538,7 tys. zł. W trzech kontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli jednostkach budżetowych części *Obrona narodowa* nie wykazano zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i uposażenia za 2015 r. w łącznej wysokości 26.316,6 tys. zł. Stosowane w resorcie obrony narodowej zasady zakwestionowane zostały przez Najwyższą Izbę Kontroli już podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. Według szacunku Najwyższej Izby Kontroli, skutkiem powyższej nieprawidłowości było zaniżenie kwoty zobowiązań w sprawozdaniu łącznym dysponenta części *Obrona narodowa* wykazanych w kwocie 466 mln zł o około 50%.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia do sprawozdań jednostkowych. Dotyczyły one między innymi:

– niewykazania w sprawozdaniu Rb-28 i Rb-BZ1 Ministerstwa Obrony Narodowej zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia i uposażenia rocznego za 2015 r. w kwocie 14.221,4 tys. zł, co było konsekwencją opisanej wyżej zasady ich nieujmowania w księgach rachunkowych roku, którego dotyczą;
– wykazania w sprawozdaniu Rb-27 i Rb-N Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach należności kwestionowanych przez dłużników i dochodzonych przez jednostkę na drodze sądowej, odpowiednio jako zaległości netto w kwocie 621,1 tys. zł oraz należności wymagalnych w kwocie 594,5 tys. zł, co było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, określonej w załączniku nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 13 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 9 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych;
– wykazania w sprawozdaniu Rb-N Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie należności spornych w kwocie 1.200,3 tys. zł jako należności wymagalnych, co było nie-

[125] Zasady określono w decyzji Nr 59/MON Ministra Obrony Narodowej z 11 grudnia 2015 r. w sprawie określenia zasad grupowania operacji gospodarczych dla jednostek budżetowych podległych Ministrowi Obrony Narodowej wykorzystujących do ewidencji SI_KRAB oraz piśmie Dyrektora Departamentu Budżetowego nr 3363/DB z 14 grudnia 2015 r. w sprawie wykazywania kosztów i zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego w RB-28 oraz sporządzania sprawozdania Rb-27.

zgodne z wyżej wskazanymi przepisami rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

W 13 jednostkach Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia i uwagi do systemu kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia w sposób racjonalny 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.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, że z wyjątkiem Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi[126] oraz Ministerstwa Gospodarki[127], pozostałe trzy ministerstwa[128], obsługujące dotychczasowych dysponentów dziewięciu części budżetowych, tj.: *Administracja publiczna*; *Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*; *Gospodarka morska*; *Łączność*; *Informatyzacja; Rozwój regionalny*; *Transport*; *Sprawy wewnętrzne*; *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne*, nie sporządziły sprawozdań budżetowych i sprawozdań budżetowych w układzie zadaniowym na dzień zmiany organu dysponującego tymi częściami. Obowiązek sporządzenia tych sprawozdań wynika pośrednio z § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którym w przypadku zmiany, w ciągu roku budżetowego, organu dysponującego częścią budżetu państwa, sprawozdania sporządza organ, który jest dysponentem części na koniec okresu sprawozdawczego, uwzględniając w sprawozdaniu dane ze sprawozdania sporządzonego przez organ poprzednio dysponujący częścią na dzień kończący uprawnienie do dysponowania częścią. Podobne rozwiązanie przewiduje § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym.

Jedocześnie roczne sprawozdania budżetowe nie odzwierciedlały faktu utworzenia z dniem 27 listopada 2015 r. czterech nowych części budżetowych tj.: *Energia; Gospodarka złożami kopalin; Żegluga śródlądowa; Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* oraz zmiany podległości Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii[129]. Dochody i wydatki realizowane w ramach działów, dla których ustalono powyższe części wykazywane były w sprawozdaniach tych części, w których w ustawie budżetowej zaplanowane były dochody i wydatki przeznaczone na realizację zadań określonych w dotychczasowej strukturze działów. Ustalono, że dochody i wydatki powyższych części oraz Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii wykazywane były w rocznych sprawozdaniach jak niżej:

– części *Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europ*ejskiej w sprawozdaniach części *Sprawy zagraniczne*[130],
– części *Energia* w sprawozdaniach części *Gospodarka,*
– części *Gospodarka złożami kopalin* w sprawozdaniach części *Gospodarka* i części *Skarb Państwa,*
– *części Żegluga śródlądowa* w sprawozdaniach części *Gospodarka morska* i części *Transport,*

126 W zakresie dysponenta części *Rybołówstwo.*

127 W zakresie dysponenta części *Gospodarka*.

128 Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

129 Główny Urząd Geodezji i Kartografii do dnia 26 listopada 2015 r. podlegał pod dysponenta części *Administracja*, a od 27 listopada 2015 r. pod dysponenta części *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.*

130 Po wydzieleniu części *Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europ*ejskiej nie były w niej realizowane dochody i wydatki.

– Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii w części *Administracja publiczna* pomimo, iż od dnia 27 listopada 2015 r. jednostka ta podlegała pod dysponenta części *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*.

Brak sporządzenia przez dotychczasowych dysponentów sprawozdań na dzień kończący uprawnienia do dysponowania częścią oraz wykazywanie dochodów i wydatków związanych z realizacją określonych zadań w sprawozdaniach tych części budżetowych, w których były one zaplanowane w ustawie budżetowej, powoduje brak przejrzystości w zakresie wykonania budżetu państwa za 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje również, że w 2015 r. w dalszym ciągu nie wyeliminowano podwójnego wykazywania dochodów i wydatków w ramach wyprzedzającego finansowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. Funkcjonujący system przewiduje dwukrotny przepływ środków przez rachunek dochodów budżetu środków europejskich i rachunek do obsługi płatności Wspólnej Polityki Rolnej, w wyniku czego prezentowane przez Ministra Finansów kwoty dochodów i wydatków budżetu środków europejskich z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej są zawyżane, na co Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę w poprzednich kontrolach budżetowych. Pomimo że kwoty dochodów i wydatków budżetu środków europejskich z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej zostały wykazane w sprawozdaniach Rb-27 UE oraz Rb-28 UE WPR w kwotach wynikających z ewidencji księgowej, były one zawyżone odpowiednio o 803,3 mln zł oraz 220,5 mln zł. Przy określaniu deficytu budżetu środków europejskich nie zostały również uwzględnione zwroty płatności dokonanych w latach 2010–2014, które wpłynęły na rachunki bankowe do obsługi płatności w 2015 r. w wysokości 1.158,9 mln zł, co skutkowało zawyżeniem deficytu o tę kwotę. Uwzględniając powyższe deficyt budżetu środków europejskich powinien wynieść 2.656,0 mln zł, co oznacza, że został zawyżony o 576,1 mln zł.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że na podstawie ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej[131] wprowadzono zmiany sposobu przepływów finansowych w ramach finansowania wyprzedzającego jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z tą ustawą, od 2016 r. finansowanie wyprzedzające Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 w całości jest realizowane z wydatków budżetu państwa.

W wyniku przeprowadzonego badania Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że dane wykazane w sprawozdaniach łącznych wynikają ze sprawozdań jednostkowych, a dane w sprawozdaniach jednostkowych, z wyjątkiem sprawozdania własnego dysponenta części *Sprawiedliwość*, dla którego nie prowadzono ksiąg rachunkowych, zgodne są z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Ponadto, w przypadku 17 z 19 dysponentów, u których kontrolowano księgi rachunkowe, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

Z zastrzeżeniem powyższego, skontrolowane sprawozdania roczne z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez dysponentów części Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie.

2.3. Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała i wyraziła opinię o prawidłowości ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych przez dysponentów 20 części budżetowych, w tym: dysponentów 10 części budżetowych o najwyższych (powyżej 15 mld zł) kwotach wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich zrealizowanych w 2014 r. oraz 10 losowo wybra-

131 Dz. U. poz. 1130.

nych dysponentów pozostałych części budżetowych, w tym sześciu części o wydatkach zrealizowanych w przedziale 1–15 mld zł oraz czterech części o wydatkach poniżej 1 mld zł, z pominięciem części budżetu państwa wylosowanych do badania w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. Kontrolą objęto dysponentów następujących części budżetowych: *Krajowe Biuro Wyborcze*; *Gospodarka; Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; Nauka; Obrona narodowa*; *Oświata i wychowanie; Rozwój wsi; Rozwój regionalny; Sprawiedliwość; Transport*; *Sprawy wewnętrzne*; *Zabezpieczenie społeczne; Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; Zakład Ubezpieczeń Społecznych; Obsługa długu krajowego; Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*; *Środki własne Unii Europejskiej*; *Województwo dolnośląskie; Województwo małopolskie* oraz *Województwo opolskie*. Wydatki poniesione w 2015 r. w skontrolowanych częściach wyniosły łącznie 309.188,7 mln zł, tj. 77,4% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W kontrolowanych jednostkach szczegółowym badaniem objęto łącznie około 2,1 tys. dowodów księgowych o wartości 116.082,0 mln zł.

Ocenę prawidłowości ksiąg rachunkowych w 19 kontrolowanych jednostkach wydano uogólniając wyniki badania próby na całość dowodów objętych badaniem. Przyjęto jednolite kryteria dotyczące wartości nieprawidłowości uznawanych za istotne i z tego względu skutkujących obniżeniem oceny. Dopuszczalny tolerowany poziom błędów przy badaniu wiarygodności wyznaczony był oddzielnie dla nieprawidłowości wpływających na sprawozdania roczne i bieżące i wynosił odpowiednio 1,5% i 2,5% wartości dowodów objętych oceną, a w przypadku nieprawidłowości o charakterze formalnym, określony został jako 5% wartości dowodów objętych oceną[132].

Badanie ksiąg rachunkowych polegało w szczególności na weryfikacji stosowanych zasad rachunkowości, sprawdzeniu prawidłowości dokumentowania operacji gospodarczych, rzetelności, bezbłędności i sprawdzalności ksiąg rachunkowych oraz powiązań dokonanych w księgach rachunkowych zapisów z dowodami księgowymi. Badaniem objęto próbę dowodów księgowych dobraną w głównej mierze metodą statystyczną, uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru transakcji proporcjonalnie do jej wartości (MUS). Wielkość próby uzależniona była od wyników analizy ryzyka, która uwzględniała między innymi dotychczasowe wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli oraz ocenę organizacji systemu rachunkowości, a także efekty przeglądu analitycznego.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że dla dysponenta części *Sprawiedliwość* nie prowadzono ksiąg rachunkowych, pomimo przyjmowania środków budżetu państwa (4.484,4 mln zł) na rachunek bieżący wydatków dysponenta części i przekazywania tych środków podległym dysponentom na sfinansowanie wydatków ujętych w ich planach finansowych oraz Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury w postaci dotacji w łącznej kwocie 45,7 mln zł. Dla dysponenta części nie opracowano również dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. W wyniku powyższych zaniechań naruszono: art. 40 ust.1 ustawy o finansach publicznych stanowiący, że jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości; art. 4 ust. 3 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym rachunkowość jednostki obejmuje między innymi przyjęte zasady (politykę) rachunkowości oraz prowadzenie ksiąg rachunkowych; art. 20 tej ustawy, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości były przede wszystkim niewystarczający nadzór Ministra Sprawiedliwości oraz Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej nad prowadzeniem ksiąg rachunkowych dysponenta części, o czym świadczył:

– brak zakresu obowiązków Zastępcy Dyrektora – Głównego Księgowego Resortu,

[132] Standardy kontroli Najwyższej Izby Kontroli https://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/

- brak stosownego upoważnienia przekazującego odpowiedzialność i obowiązki Głównego Księgowego Resortu w trybie art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- niewprowadzenie regulacji wewnętrznych związanych z operacjami gospodarczymi dysponenta części w tym zakresie, w szczególności związanych z systemem kontroli zarządczej (w ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak takich regulacji spowodował między innymi omyłkowe przelanie w dniu 5 listopada 2015 r. kwoty 5.451,5 tys. zł z rachunku bieżącego wydatków dysponenta części *Sprawiedliwość* na rachunek Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury).

Ustalone w powyższym zakresie nieprawidłowości wskazują na uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu, o którym mowa w art. 77 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Ponadto, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, ustalenia te wskazują na niezasadność dalszego zajmowania stanowiska przez dotychczasową Zastępcę Dyrektora – Głównego Księgowego Resortu. Biorąc pod uwagę stwierdzone nieprawidłowości, a także przedłożone na tą okoliczność wyjaśnienia i dokumenty, nie gwarantuje ona, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, należytego wykonywania obowiązków na zajmowanym stanowisku. Dla potwierdzenia tej tezy należy przytoczyć, iż w złożonych wyjaśnieniach kwestionuje ona obowiązek prowadzenia rachunkowości, jak również stoi na stanowisku, że arkusz kalkulacyjny prowadzony za pomocą oprogramowania biurowego (Excel) spełnia wszystkie wymogi programu finansowo-księgowego określone w ustawie o rachunkowości. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że program Excel nie zapewnia spełnienia podstawowego wymogu, wynikającego z art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości, dotyczącego trwałości zapisu księgowego.

Istotne nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych stwierdzono w przypadku dwóch części, tj.:

- *Obrona narodowa* – gdzie stwierdzono nieprawidłowośc polegającą na nieujęciu w księgach rachunkowych zobowiązań z tytułu dodatkowego rocznego wynagrodzenia i uposażenia w 2015 r. wraz z pochodnymi, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości,
- *Gospodarka* – gdzie, nie zamknięto ksiąg rachunkowych dysponenta części prowadzonych w Ministerstwie Gospodarki na dzień zniesienia tego ministerstwa, co było niezgodne z art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości, który stanowi, iż księgi rachunkowe zamyka się na dzień zakończenia działalności jednostki; w konsekwencji, w księgach rachunkowych Ministerstwa Gospodarki kontynuowane były zapisy dotyczące operacji gospodarczych mających miejsce po dniu jego zniesienia i odnoszące się do nowego dysponenta części Gospodarka, tj. do Ministra Rozwoju; pomimo sporządzenia sprawozdań budżetowych na dzień 15 listopada 2015 r., tj. na dzień kończący uprawnienia Ministra Gospodarki do dysponowania częścią Gospodarka, to fakt niezamknięcia na ten sam dzień ksiąg rachunkowych zrodził ryzyko braku przejrzystości w zakresie wykonania budżetu państwa oraz mógł utrudniać skuteczną ochronę zasobów Ministerstwa; ponadto zapisy księgowe dotyczące grudnia 2015 r. zatwierdzono po terminie sporządzenia sprawozdań budżetowych z grudnia 2015 r.

W pozostałych 17 jednostkach, na podstawie przeprowadzonej kontroli, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo. Stwierdzone w dziewięciu jednostkach nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły głównie braków w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, w szczególności w zakresie metod wyceny aktywów i pasywów, w tym zasad dokonywania odpisów aktualizujących należności oraz opisu systemu informatycznego służącego do prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości nie skutkowały obniżeniem oceny rzetelności ksiąg rachunkowych, miały bowiem charakter błędów formalnych w zakresie dowodów i zapisów księgowych.

VI. WYKONANIE USTAWY BUDŻETOWEJ

- **Rok 2015 r. był kolejnym rokiem, w którym budżet państwa realizowany był w warunkach korzystniejszych od zakładanych.**
- **Dochody budżetu państwa były o 2% wyższe od osiągniętych w 2014 r. i o 3,6% od dochodów sprzed dwóch lat. Nie osiągnęły one jednak poziomu zaplanowanego w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. – były niższe o 2,7%.**
- **Wydatki budżetu państwa zostały zrealizowane poniżej wartości przyjętych zarówno w ustawie budżetowej (o 3,4%), jak i ustawie po zmianach (o 1,5%). W porównaniu do 2014 r., wydatki budżetu państwa były wyższe o 6,2%.**
- **Deficyt budżetu państwa ukształtował się na poziomie niższym o 7,5%, niż przyjęty w ustawie budżetowej oraz niższym o 14,8% w porównaniu do znowelizowanej ustawy budżetowej. W porównaniu z rokiem poprzednim deficyt budżetu państwa zwiększył się o 47%. Takie ukształtowanie się deficytu wskazuje, że nowelizacja ustawy budżetowej w większym stopniu była przejawem ostrożnego działania niż realnej potrzeby, szczególnie że weszła ona w życie w dniu 29 grudnia 2015 r.**
- **Deficyt budżetu środków europejskich był o 5,9% niższy niż założony w ustawie budżetowej.**
- **W budżecie państwa rozdysponowano 97,4% rezerwy ogólnej i 93,6% środków ujętych w rezerwach celowych.**
- **Dysponenci 92 części budżetu państwa dokonali w trakcie całego roku blokad na kwotę 5,3 mld zł, z czego kwota 3,7 mld zł została uwzględniona przy obniżeniu limitu wydatków budżetu państwa w noweli ustawy budżetowej.**
- **Minister Finansów, wykorzystując w 2015 r. dostępne instrumenty zarządzania płynnością, zapewnił pełną i terminową obsługę zobowiązań krajowych i zagranicznych.**

1. Zagadnienia ogólne

1.1. Zarządzanie realizacją budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Realizacja budżetu państwa w 2015 r. przebiegała w warunkach wzrostu gospodarczego. Produkt krajowy brutto wzrósł o 3,6% i był wyższy o 0,2 punktu procentowego od prognozy przyjętej przy opracowaniu ustawy budżetowej na rok 2015. Dochody budżetu państwa zostały wykonane w kwocie 289.136,7 mln zł, tj. o 2,7% poniżej kwoty przyjętej w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. oraz o 0,8% powyżej prognozy ujętej w znowelizowanej ustawie budżetowej. Wydatki ukształtowały się o 1,5% poniżej planu po zmianach, a deficyt, który wyniósł 42.606,7 mln zł, był niższy o 14,8% od deficytu przyjętego ustawie budżetowej po nowelizacji. W porównaniu do kwoty przyjętej w ustawie budżetowej z dnia 15 stycznia 2015 r. deficyt był niższy o 7,5%. Deficyt budżetu środków europejskich, który został wykonany w kwocie 3.231,7 mln zł, to jest niższej od planu o 203,8 mln zł, nie powstał w wyniku braku kwot zrefundowanych przez Unię Europejską, lecz był wynikiem decyzji Ministra Finansów o wykorzystaniu tych kwot na zarządzanie płynnością.

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

Zgodnie z art. 174 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę nad realizacją dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, a także poziomu deficytu sektora finansów publicznych. Sprawuje także, zgodnie z art. 74 wyżej wymienionej ustawy, kontrolę nad sektorem finansów publicznych oraz nad stanem długu Skarbu Państwa w zakresie przestrzegania zasady zapisanej w art. 215 ust. 5 Konstytucji RP stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto.

Zgodnie z art. 52 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w zakresie rozchodów budżetowych limit stanowi łączna suma rozchodów budżetu państwa, po wyłączeniu kwot, o których mowa w art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, czyli rozchodów wynikających z zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych przez Ministra Finansów w tym samym roku budżetowym oraz operacji finansowych dokonywanych pomiędzy rachunkami Ministra Finansów. Struktura rozchodów i poszczególne kwoty rozchodów stanowiły plan, który nie był dla Ministra Finansów wiążący. Oznacza to, że dysponował on, pozostawioną przez ustawodawcę, swobodą w wyborze sposobów finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz zarządzania płynnością budżetu państwa i długiem Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 77 ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa jest upoważniony do zaciągania i spłaty zobowiązań finansowych oraz przeprowadzania innych operacji finansowych związanych z zarządzaniem długiem, w tym operacji związanych z finansowymi instrumentami pochodnymi. Wykorzystując to upoważnienie, przeprowadził on operacje finansowe, których saldo finansowania netto wyniosło 53.847,1 mln zł. Przeprowadzał transakcje na instrumentach pochodnych zmieniających strukturę przepływów finansowych stanowiących rozchody budżetu państwa. Pozwoliło to na pozyskanie środków złotowych w sytuacji ich niedoboru w planie przepływów finansowych oraz na ograniczanie przetargów sprzedaży skarbowych papierów wartościowych.

Minister Finansów co miesiąc zamieszczał na stronie internetowej sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa. Były one formą kontroli realizowanych w poszczególnych miesiącach roku budżetowego kwot dochodów i wydatków, poziomu deficytu lub nadwyżki budżetu państwa, a także kontroli zobowiązań, w tym wymagalnych.

W 2015 r. podobnie jak w roku ubiegłym, Minister Finansów nie skorzystał z uprawnienia do dokonania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w określonych jednostkach sektora finansów publicznych, określonego w art. 176 ustawy o finansach publicznych. Wprawdzie w 2015 r. przeprowadzono jedną[133] analizę w opisanym wyżej trybie, jednakże nie była to inicjatywa własna Ministra Finansów, lecz zlecenie Stałego Komitetu Rady Ministrów, w związku z pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz niektórych inych ustaw.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionując fakultatywnego charakteru opisanego wyżej trybu, jak również możliwości wykorzystywania przez Ministra Finansów wielu innych narzędzi w procesie pla-

[133] W dniach 20–30 kwietnia 2015 r. Minister Finansów z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeprowadził ocenę prawidłowości oszacowania potrzeb kadrowych Agencji Rynku Rolnego z uwzględnieniem zadań wygasających, związanych ze zmianami w przepisach prawnych Unii Europejskiej i przepisach krajowych oraz nowymi zadaniami dotyczącymi procedowanego projektu ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz niektórych innych ustaw.

nowania i wykonywania ustawy budżetowej, zwraca uwagę, że skoro tryb ten ustawodawca wdrożył do systemu prawa, to powinien być stosowany w szerszym zakresie. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli jest to jeden z mechanizmów, który obok przeglądu wydatków – będącego wciąż w fazie wdrażania – powinien stanowić narzędzie wspomagające i doskonalące planowanie budżetowe.

Prace nad pilotażem przeglądu efektywnościowego prowadzone w latach 2012–2013 w Ministerstwie Finansów nie dały możliwości dokonania przeglądu wydatków sektora finansów publicznych, ani oceny efektywności w poszczególnych kategoriach wydatków publicznych (np. całości wydatków na ochronę zdrowia). W 2015 r. prace nad przeglądem wydatków pozostawały nadal w początkowej fazie, tj. gromadzenia doświadczenia, opracowania metodyki przeglądów, dokonania pierwszych przeglądów oraz sformułowania wniosków i rekomendacji.

Zgodnie z *Planem działalności Ministra Finansów na rok 2015*, w ramach realizacji celu polegającego na wypracowaniu rozwiązań umożliwiających włączenie przeglądów wydatków publicznych do procesu budżetowego, a także zgodnie z założeniami nakreślonymi w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2015–2018,* opracowano w Ministerstwie Finansów, po przeglądach przeprowadzonych we współpracy z przedstawicielami innych ministerstw oraz ekspertów Banku Światowego i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, dwa dokumenty: *Przeglądy wydatków publicznych. Cele, metodyka, organizacja* oraz *Analiza elastyczności wydatków budżetowych w Polsce. Podsumowanie wyników współpracy z OECD*. Ponadto dokonano przeglądu wydatków w dwóch obszarach: wsparcie rodzin o niskich dochodach i polityka wspierająca mieszkalnictwo. Inicjatorem pilotażowych przeglądów wydatków było Ministerstwo Finansów. W październiku i listopadzie 2015 r. wnioski i rekomendacje z wyżej wymienionych przeglądów[134] zostały przyjęte przez Komitet Sterujący do spraw przeglądów wydatków publicznych[135] i przedstawione Ministrowi Finansów.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dopiero realne wykorzystanie powyższych rekomendacji pozwoli ocenić skuteczność przeprowadzanych przeglądów i ich wpływ na poprawę efektywności wydatków publicznych. Ocena ta, z uwagi na zakończenie przeglądów wydatków pod koniec 2015 r., będzie możliwa w latach następnych.

Harmonogram realizacji budżetu państwa

W 2015 r. w celu wcześniejszego pozyskania informacji o rozkładzie dochodów i wydatków w roku budżetowym, po raz pierwszy opracowano projekt harmonogramu, który został podpisany przez Ministra Finansów 19 stycznia 2015 r. Było to możliwe dzięki uruchomieniu nowej wersji Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR oraz wprowadzonym zmianom w przepisach wykonawczych do ustawy o finansach publicznych poprzez nałożenie obowiązku[136] przekazywania przez dysponentów części budżetowych Ministrowi Finansów zweryfikowanych projektów planów finansowych w wyżej wymienionym systemie nie później niż do dnia 15 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy.

Ponadto z dniem 1 stycznia 2015 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 października 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania

134 Dokument *Przegląd wydatków publicznych w obszarze wsparcia rodzin o niskich dochodach. Wnioski i rekomendacje* został opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Finansów w zakładce Działalność. Przeglądy wydatków.

135 Powołany zarządzeniem Ministra Finansów nr 30 z dnia 4 maja 2015 r. Dz. Urz. MF poz. 31.

136 § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 września 2014 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. poz. 1280).

budżetu państwa[137], które wprowadziło obowiązek przekazywania i zatwierdzania rocznego harmonogramu realizacji budżetu państwa w zakresie dochodów i wydatków w formie elektronicznej, z wykorzystaniem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR.

Zgodnie z art. 147 ustawy o finansach publicznych, we współpracy z dysponentami części budżetowych, Minister Finansów opracował harmonogram realizacji budżetu państwa. Podstawę sporządzenia harmonogramu stanowiły zatwierdzone plany finansowe dysponentów części budżetowych. Podobnie jak w latach ubiegłych, Minister Finansów wnioskował do dysponentów o zwracanie uwagi, by terminy zapotrzebowania na wydatki wynikały z zawartych umów, a zobowiązania były regulowane bez nieuzasadnionego wyprzedzenia. Było to zgodne z art. 162 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, który obliguje do pełnej realizacji zadań w terminach określonych przepisami i harmonogramem. Roczny harmonogram dochodów i wydatków budżetu państwa na 2015 r. został podpisany przez Ministra Finansów 21 kwietnia 2015 r.

Od dnia podpisania harmonogramu wydatków, zatwierdzono w systemie TREZOR 6.919 wniosków o jego modyfikację na kwotę 13,0 mld zł. Zatwierdzono również 10.398 wniosków o dodatkowe zapotrzebowania (w 2014 r. - 11.880). Wprowadzone zmiany wynikały między innymi z:

– decyzji Ministra Finansów związanych z rozdysponowaniem rezerw celowych i rezerwy ogólnej,
– dostosowywania miesięcznych limitów do bieżących potrzeb dysponentów i przesunięć w czasie finansowania zadań określonych przepisami prawa jak i zawartymi umowami,
– blokowania planowanych wydatków.

Na wniosek Ministra Finansów w harmonogramie wydatków dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych okresowo zmniejszono kwoty dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo w – czerwcu o kwotę 1.200,0 mln zł, w lipcu o 800,0 mln zł oraz w październiku o 1.300,0 mln zł. Niedobór środków dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo został w tym okresie sfinansowany z kolejnych transz środków pożyczki[138] z budżetu państwa, ujętej w planie finansowym tego funduszu na 2015 r. Uzasadnieniem działań podjętych przez Ministra Finansów była sytuacja budżetowa, opóźnienia w realizacji dochodów i wysoki poziom deficytu budżetowego. W kolejnych miesiącach finansowanie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych następowało poprzez dotacje, w wyniku czego wykorzystał on planowaną kwotę dotacji oraz planowaną kwotę pożyczek.

Realizacja dochodów budżetu państwa w 2015 r. przebiegała poniżej kwot ustalonych w harmonogramie. Na koniec marca dochody narastająco były niższe o 1.665,3 mln zł, w czerwcu o 3.184,3 mln zł, we wrześniu o 6.399,6 mln zł, a w październiku o 5.922,5 mln zł. Podstawową przyczyną było niższe wykonanie dochodów z VAT. Ostatecznie dochody z VAT wyniosły 123.120,8 mln zł i stanowiły 91,5% prognozy przyjętej w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. oraz 101,5% kwoty z ustawy po nowelizacji.

Środki budżetowe w 2015 r. przekazywane były dysponentom dość równomiernie – od stycznia do czerwca przekazano 163.169,3 mln zł (49,1%), a w II półroczu 169.034,0 mln zł (50,9%), rozkład ten był bardziej wyrównany niż w 2014 r., kiedy to w I półroczu przekazano 51,6%, a w II półroczu 48,4%.

[137] Dz. U. poz. 1425.

[138] Zgodnie z art. 53 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.) Fundusz Ubezpieczeń Społecznych może otrzymywać z budżetu państwa dotacje i nieoprocentowane pożyczki, jak również za zgodą ministra właściwego do spraw finansów publicznych FUS może zaciągać kredyty.

Ministerstwo Finansów w 2015 r. przekazało dysponentom 332.203,3 mln zł (w roku 2014 było to 313.205,1 mln zł)[139]. Z kwoty tej wydatkowano 331.743,4 mln zł. Pozostałe środki (459,9 mln zł) zostały zwrócone na centralny rachunek budżetu państwa. Od 2010 r. obowiązywała zasada automatycznego zwrotu na koniec dnia roboczego z rachunków dysponentów kwot powyżej 5 tys. zł na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W związku z tym nie występował problem nadmiaru środków pozostających na koniec dnia na rachunkach bieżących dysponentów.

W 2015 r. wdrożona została nowa wersja Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR, umożliwiająca rezygnację w większej niż dotychczas skali z formy papierowej druków w zakresie planowania, wykonywania budżetu oraz sprawozdawczości budżetowej. System jest sukcesywnie rozbudowywany i modyfikowany. Minister Finansów uzasadnił rozłożenie na etapy rozwijania systemu TREZOR złożonością procesów realizowanych przy jego pomocy oraz potrzebą ich wystandaryzowania i uwzględnienia wzajemnych korelacji. W kolejnym etapie przewidywana jest rozbudowa systemu między innymi o budżet środków europejskich oraz o dalsze narzędzia analityczne. System TREZOR nie pozwalał między innymi na sporządzanie sprawozdań budżetowych, o których mowa w § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, tj. sprawozdań sporządzanych przez dysponentów części na dzień kończący uprawnienie do dysponowania daną częścią. Braki systemu TREZOR w tym zakresie uwydatniły się przy okazji wprowadzenia z dniem 16 listopada 2015 r. zmian w strukturze Rady Ministrów. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentów Ministerstwa Finansów, iż zmiany te miały charakter działań specyficznych czy niestandardowych, które trudno przewidzieć projektując system informatyczny. Wprowadzenie w trakcie miesiąca zmian w strukturze Rady Ministrów, skutkujących utworzeniem nowych ministerstw w drodze przekształcenia lub zniesienia dotychczas istniejących, nie było zjawiskiem specyficznym czy niestandardowym. Takie zmiany miały miejsce w latach wcześniejszych, między innymi w 2011 r. czy 2013 r.[140].

Rezerwy

Zgodnie z art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych utworzono rezerwę ogólną w wysokości 198 mln zł (0,06% planowanych wydatków), tj. w kwocie ponad dwukrotnie wyższej niż w latach 2012–2014, a także ponad trzykrotnie niższej od limitu określonego w art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W znowelizowanej ustawie budżetowej kwota rezerwy nie uległa zmianie. Podziału rezerwy ogólnej dokonano na kwotę 192,8 mln zł, z tego na podstawie uchwał Rady Ministrów – 41,7 mln zł, zarządzeń Prezesa Rady Ministrów – 147,8 mln zł oraz na podstawie uprawnienia Ministra Finansów, wynikającego z § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa[141] – 3,3 mln zł. W wyniku podziału wyżej wymienionej rezerwy zwiększono plan wydatków 28 części budżetowych, w tym 15 województw.

139 Według stanu na 31 grudnia.

140 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. Nr 248, poz. 1479). Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. Nr 248, poz. 1494, ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. Nr 250, poz. 1501) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. Nr 250, poz. 1503, ze zm.); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 27 listopada 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju (Dz. U. poz. 1391); Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

141 Dz. U. Nr 45, poz. 257.

Największe kwoty z rezerwy ogólnej przeznaczono na finansowanie potrzeb szpitali, tj. zakupy aparatury, sprzętu medycznego, zadania o charakterze inwestycyjnym i remontowym (łącznie 41,3 mln zł) oraz na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej czasowe niepobieranie opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń (26,9 mln zł). Decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na 2015 r. z tytułu zwiększenia wydatków dysponentów części budżetowych z rezerwy ogólnej wydawane były zgodnie z obowiązującymi przepisami i bez zbędnej zwłoki.

W ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. ujęto 84 tytuły rezerw celowych na kwotę 21.663,9 mln zł, co stanowiło 6,3% planowanych wydatków budżetu państwa. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej plan wydatków w części *Rezerwy celowe* został zmniejszony o 2.868,6 mln zł (o 13,2%), w tym o 1.749,0 mln zł zmniejszono kwotę rezerwy przeznaczonej na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich[142]. Wynikało to głównie z przesunięć realizacji projektów w zakresie Perspektywy Finansowej 2014–2020. Pozostałe zmiany polegały na dostosowaniu planu do rzeczywistego stopnia rozdysponowania rezerw z uwagi na upływ terminu ich podziału wskazanego w art. 154 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (15 października). Plan wydatków części *Rezerwy celowe* po nowelizacji wyniósł 18.795,3 mln zł.

Po uwzględnieniu utworzonych w trakcie roku budżetowego dwóch pozycji rezerw na łączną kwotę 480 mln zł – na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa (w trybie art. 177 ustawy o finansach publicznych) oraz na realizację zadań związanych z rezerwami strategicznymi (na podstawie art. 30a znowelizowanej ustawy budżetowej na rok 2015 oraz art. 39b ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej) – Minister Finansów, zarządzając realizacją budżetu państwa, dysponował 19.275,3 mln zł rezerw celowych.

Utworzenie nowych tytułów rezerw celowych było możliwe w związku z dalszym zablokowaniem przez dysponentów planowanych wydatków w 22 częściach budżetu państwa. Rezerwa na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa w kwocie 100,0 mln zł została utworzona po uzyskaniu pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych z dnia 23 lipca 2015 r. Pierwotnie Ministerstwo Finansów zamierzało utworzyć rezerwę w znacznie wyższej kwocie, to jest 1.638,3 mln zł, z przeznaczeniem na zabezpieczenie środków w planie wydatków części *Obrona narodowa* na dokonanie pełnej i ostatecznej płatności za tzw. vouchery B (przyrzeczenie zapłaty), będące odroczoną płatnością w ramach programu wieloletniego *Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe* (F-16). Zaplanowana na ten cel w ustawie budżetowej kwota 5.363,3 mln zł okazała się niewystarczająca w związku ze wzrostem kursu dolara amerykańskiego. Ostatecznie Ministerstwo Finansów dokonało spłaty części odroczonych płatności w kwocie 400,9 mln dolarów amerykańskich, z zaciągniętego kredytu FMF (*Foreign Military Financing*)[143], a następnie spłaty kredytu FMF w ramach rozchodów budżetu państwa (więcej o tej operacji w punkcie 2.3.2 Finansowanie potrzeb pożyczkowych).

W 2015 r. z rezerw celowych rozdysponowano 18.049,0 mln zł. Stopień ich rozdysponowania był wyższy niż w latach 2011–2014 i wyniósł 83,3% kwoty ujętej w ustawie budżetowej z 15 stycznia

[142] Pełny tytuł rezerwy ujętej w poz. 8 to *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 UE*.

[143] Kredyt Foreign Military Financing (FMF) – linia kredytowa rządu USA. Możliwość finansowania Programu F-16 środkami kredytu FMF przewiduje umowa nr PL-D-SAD zawarta pomiędzy rządową agencją DSCA a Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Obrony Narodowej i Wiceministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej.

2015 r. i 93,6% planu po zmianach. Na wysoki poziom rozdysponowania środków z rezerw wpływ miało przeznaczenie części środków na cele inne niż przewidziane w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r.

Zgodnie z art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych, tj. po uzyskaniu pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, zmieniono w części lub całości przeznaczenie wydatków ujętych w 24 pozycjach rezerw na kwotę 1.431,8 mln zł, co stanowiło 6,6% planu części *Rezerwy celowe* w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. Skala dokonanych zmian przeznaczenia rezerw była większa niż w 2014, kiedy to zmiany dotyczyły 15 pozycji rezerw na kwotę 1.221,4 tys. zł. W wyniku dokonanych przesunięć największe środki przeznaczono na finansowanie zadań w zakresie górnictwa kamiennego[144] (687,9 mln zł) oraz na pomoc producentom rolnym, którzy ponieśli szkody spowodowane suszą (277,0 mln zł).

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

W budżecie środków europejskich przewidziano dwa tytuły rezerw[145] celowych na kwotę 38.166,9 mln zł, tj. 47,0% planu wydatków budżetu środków europejskich. Rozdysponowano 26.027,2 mln zł, tj. 68,2% planowanej kwoty. Przyczynami nieuruchomienia pozostałych środków było głównie późniejsze rozpoczęcie realizacji projektów w ramach Perspektywy Finansowej 2014–2020, spowodowane zatwierdzeniem programów operacyjnych przez Komisję Europejską dopiero na przełomie 2014 i 2015 roku oraz przesunięcia na 2016 r. realizacji projektów wymagających postępowania przetargowego.

Decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa dotyczące przeniesienia środków z części *Rezerwy celowe* do innych części budżetu państwa były wydawane bez zbędnej zwłoki, zgodnie z obowiązującymi przepisami i na podstawie umotywowanych wniosków dysponentów. Analizowano możliwości sfinansowania zgłaszanych potrzeb w ramach już posiadanych przez dysponenta środków, w tym poprzez przeniesienia w trybie art. 171 ustawy o finansach publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia co do prawidłowości wydatkowania przez dysponenta części *Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów* kwoty 84,9 tys. zł, otrzymanej z rezerwy ogólnej, niezgodnie z celem na jaki została przyznana. Na podstawie zarządzenia Nr 32 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2015 r. środki powinny zostać przeznaczone na dofinansowanie działań z zakresu ochrony interesów konsumentów na rynku usług finansowych. Działania te miały polegać na prowadzeniu postępowań wyjaśniających oraz postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, eliminacji z obrotu niedozwolonych postanowień umownych, jak również prowadzeniu bieżącego monitoringu aktywności instytucji na rynku finansowym, w szczególności aktywności mającej bezpośredni wpływ na sytuację konsumentów instytucji. Prace te mieli prowadzić głównie eksperci zatrudnieni na umowę zleceni. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawarł łącznie 27 umów zlecenia, w tym osiem umów, na kwotę 84,9 tys. zł, na podstawie których wykonywane były prace biurowe, należące do standardowych obowiązków pracowników urzędu, opłacanych ze środków na wynagrodzenia osobowe.

Ujawniono także nieuzasadnione rzeczywistymi potrzebami wystąpienia Wojewody Podlaskiego oraz Wojewody Podkarpackiego o środki z części *Rezerwy celowe* przeznaczone na zwalczanie

[144] Tj. zadań, o których mowa w art. 8a ust. 3 i art. 11f ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. z 2015 r. poz. 410, ze zm.).

[145] Rezerwa w poz. 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich* oraz w poz. 99 *Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich*.

chorób zakaźnych zwierząt[146]. Wykonanie wydatków na ten cel w części *Województwo podlaskie* oraz części *Województwo podkarpackie* było niższe od kwoty planowanej po zmianach odpowiednio o 20,3 mln zł (o 52,8%) i o 1,1 mln zł (o 13,1%)[147].

Zapewnienie finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć z budżetu państwa

W 2015 r. Minister Finansów, na podstawie art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, udzielił 237 zapewnień finansowania lub dofinansowania na rok 2015 i lata następne przedsięwzięć z rezerwy budżetu państwa na kwotę 3.322,7 mln zł[148]. Z udzielonych na 2015 r. promes[149] na kwotę 3.178,3 mln zł Minister Finansów dokonał zmian w budżecie państwa na kwotę 2.075,5 mln zł (65,3% udzielonych na 2015 r. zapewnień, w 2014 r. – 45,5%). Zmiany te polegały na przeniesieniu środków z części *Rezerwy celowe* do poszczególnych części budżetowych na realizacje zadań/projektów objętych zapewnieniem.

Zmiany i przeniesienia wydatków w ramach budżetu państwa

W planie wydatków budżetu państwa na 2015 r. wprowadzone zostały zmiany w 137 częściach budżetowych na kwotę 19.390,1 mln zł[150], w tym polegające na:

– rozdysponowaniu środków z części *Rezerwy celowe* (18.049,0 mln zł),
– przeniesieniu wydatków przez dysponentów (głównie dysponenta części *Sądy powszechne*) pomiędzy działami jak i częściami budżetowymi w ramach posiadanych uprawnień (552,1 mln zł),
– utworzeniu dwóch pozycji rezerw w trakcie roku (480 mln zł).

Zwiększeń planowanych wydatków dokonano w 133 częściach budżetowych, a zmniejszeń w 60 częściach.

Plan wydatków majątkowych na 2015 r. został zwiększony o 4.488,3 mln zł oraz zmniejszony o 2.108,6 mln zł. Zmiany dotyczyły 117 części budżetu państwa. Per saldo plan wydatków majątkowych w 2015 r. zwiększył się o 2.379,7 mln zł (w 2014 r. o 1.343,5 mln zł, w 2013 r. o 1.576,8 mln zł). Największych zwiększeń dokonano w paragrafach: *Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich* – 1.019,8 mln zł, *Dotacje celowe przekazane z budżet państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych gmin (związków gmin)* – 833,6 mln zł, *Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych powiatu* – 705,5 mln zł, a zmniejszeń w paragrafie *Rezerwy na inwestycje i zakupy inwestycyjne* – 1.896,4 mln zł.

Minister Finansów, zgodnie z art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, wyraził zgodę na zmianę planu wydatków majątkowych w 54 częściach budżetowych, w wyniku czego dyspo-

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

147 Dotyczyło to rozdziału *Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt*.

148 Według stanu na 31 grudnia 2015 r. po zmianach i anulowaniach decyzji.

149 W doktrynie przyjmuje się, iż udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania, o którym mowa w art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest rodzajem promesy finansowania określonych zadań.

150 Zmiany te nie uwzględniają przeniesień dokonanych przez dysponentów części budżetowych w ramach danej części i działu budżetu państwa, tj. zmian dokonanych bez obowiązku informowania Ministra Finansów.

nenci części mogli zmniejszyć poprzednio zaplanowane wydatki majątkowe *per saldo* o 109,7 mln zł (w 2014 r. saldo wyniosło plus 251,6 mln zł, a w 2013 r. minus 52,6 mln zł). Minister Finansów nie wyraził zgody na dokonanie zmiany w 14 częściach budżetowych na łączną kwotę zmniejszeń 188,2 mln zł oraz zwiększeń na kwotę 183,1 mln zł. Uzasadnienia odmowy były indywidualne, jednak wielokrotnie Minister Finansów informował o konieczności podejmowania działań zmierzających do racjonalizacji i ograniczenia wydatków budżetowych, a wobec stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków, o możliwości blokowania planowanych wydatków.

Blokady planowanych wydatków budżetowych

Dysponenci dokonali w trakcie 2015 r. blokad wydatków w 92 częściach budżetowych na kwotę 5.278,5 mln zł (w 2014 r. blokad dokonano w 53 częściach na kwotę 6.416,9 mln zł). Ponad 90% zablokowanych kwot dotyczyło przypadków stwierdzenia przez dysponentów nadmiaru posiadanych środków (art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych). Podjęte decyzje o blokowaniu planowanych wydatków w poszczególnych częściach budżetowych w 2015 r. umożliwiły obniżenie limitu wydatków przy opracowaniu nowelizacji ustawy budżetowej na 2015 r. o kwotę 3.729,2 mln zł oraz utworzenie nowych pozycji rezerw celowych na kwotę 480 mln zł, w tym na realizację zadań związanych z rezerwami strategicznymi.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa sprawdzono czy nie wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu przez dysponentów decyzji o blokowaniu wydatków. Stwierdzono, że decyzje te podejmowane były bez zbędnej zwłoki, niemniej jednak wystąpiły przypadki niepodjęcia przez dysponentów stosownych działań w tym zakresie. Dotyczyło to między innymi:

– *Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, gdzie pomimo iż spełniona została przesłanka określona w art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, nie podjęto decyzji o dokonaniu blokady planowanych wydatków w rozdziale *Fundusz Emerytalno-Rentowy* z przeznaczeniem na dotację z budżetu dla państwowego funduszu celowego,
– *Województwa Zachodniopomorskiego,* gdzie decyzja o blokowaniu planowanych wydatków na kwotę 17,9 mln zł została podjęta dopiero w grudniu 2015 r., pomimo że okoliczności uzasadniające jej podjęcie wystąpiły co najmniej miesiąc wcześniej.

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

Wykonane w 2015 r. dochody budżetu państwa, chociaż przekroczyły o 0,8% kwotę zaplanowaną w art. 1 ustawy budżetowej po nowelizacji, to jednak nie osiągnęły poziomu zaplanowanego w ustawie budżetowej z dnia 15 stycznia 2015 r. i były od niej niższe o 8.061,1 mln zł, tj. o 2,7%. Wydatki budżetu państwa zostały natomiast zrealizowane poniżej wartości przyjętych zarówno w ustawie budżetowej (o 3,4%), jak i ustawie znowelizowanej (o 1,5%). W rezultacie w 2015 r. deficyt budżetu państwa ustalony na kwotę nie większą niż 49.980,0 mln zł (po nowelizacji), wyniósł 42.606,7 mln zł, co stanowiło 85,2% planu. Zrealizowane dochody i wydatki budżetu środków europejskich ukształtowały się poniżej wartości planowanych. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 3.231,7 mln zł, co stanowiło 94,1% planu.

Tabela 15. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2013–2015

Wyszczególnienie	2013	2014	2015			6:2	6:3	6:4	6:5
	Wykonanie		Ustawa[1]	Znowelizowana ustawa[2]	Wykonanie				
	mln zł					%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Budżet państwa									
Dochody	279.151,2	283.542,7	297.197,8	286.700,0	289.136,7	103,6	102,0	97,3	100,8
Wydatki	321.345,3	312.519,5	343.277,8	336.680,0	331.743,4	103,2	106,2	96,6	98,5
Deficyt	-42.194,1	-28.976,8	-46.080,0	-49.980,0	-42.606,7	101,0	147,0	92,5	85,2
Budżet środków europejskich									
Dochody	70.121,4	68.088,4	77.842,5	77.842,5	64.463,7	91,9	94,7	82,8	82,8
Wydatki	63.872,4	68.405,7	81.278,0	81.278,0	67.695,4	106,0	99,0	83,3	83,3
Deficyt	6.249,0	-317,3	-3.435,5	-3.435,5	-3.231,7	-51,7	1.018,5	94,1	94,1
Razem									
Dochody	349.272,6	351.631,1	375.040,3	364.542,5	353.600,4	101,2	100,6	94,3	97,0
Wydatki	385.217,7	380.925,2	424.555,8	417.958,0	399.438,9	103,7	104,9	94,1	95,6
Deficyt	-35.945,1	-29.294,1	-49.515,5	-53.415,5	-45.838,4	127,5	156,5	92,6	85,8

[1] Ustawa budżetowa z 15 stycznia 2015 r.

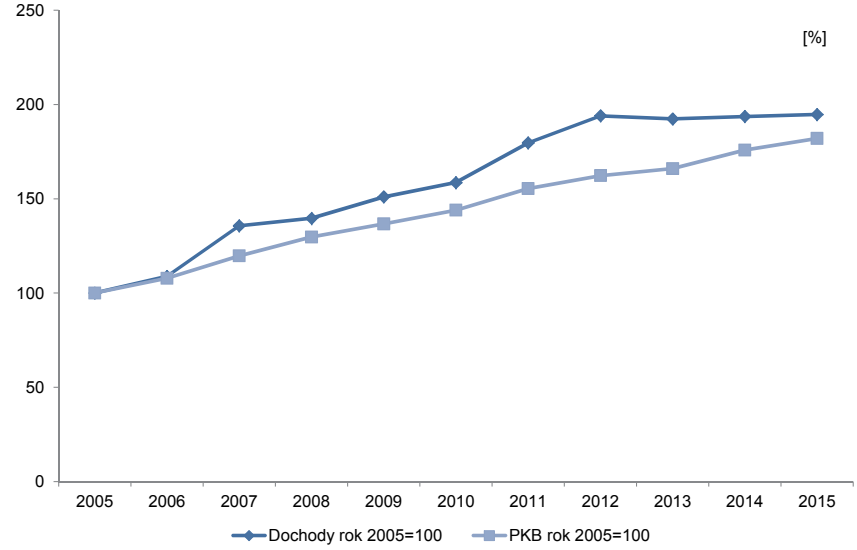
[2] Ustawa budżetowa znowelizowana 16 grudnia 2015 r.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wykonane dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 353.600,4 mln zł i były nieznacznie (o 0,6%) wyższe niż rok wcześniej oraz o 1,2% wyższe od dochodów zrealizowanych w 2013 r. Wzrost dochodów budżetowych był konsekwencją utrzymującego się w 2015 r. wzrostu gospodarczego.

Dochody budżetu środków europejskich były w porównaniu z rokiem poprzednim niższe o 5,3%. Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zauważa, że Minister Finansów nie wypracował propozycji ustawowych, ani regulacji wewnętrznych, określających tryb i terminy przekazywania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych na dochody budżetu środków europejskich. Minister Finansów na bieżąco podejmował decyzje kiedy i jaka część środków zostanie przekazana na dochody budżetu środków europejskich. Praktyka taka pozwala na dowolne kształtowanie wielkości zrealizowanych dochodów, a tym samym wyniku budżetu środków europejskich.

Wykres 9. Dynamika dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz PKB w latach 2005–2015

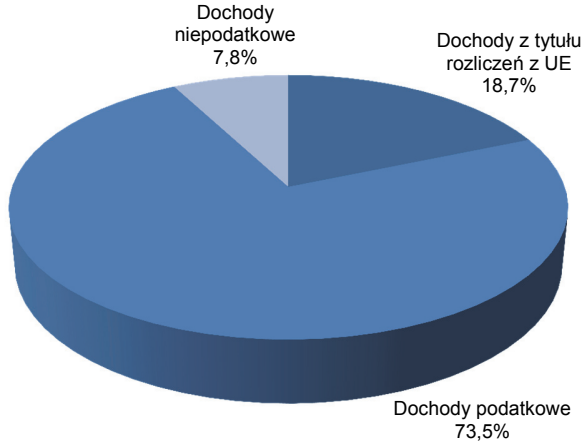


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie kontroli w Ministerstwie Finansów.

W porównaniu do roku poprzedniego w 2015 r. najbardziej (o 4.892,5 mln zł) wzrosły dochody podatkowe. Nie przekroczyły jednak prognozy zakładanej w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. (wyniosły 96,2% tej prognozy). Główną przyczyną niewykonania pierwotnego planu dochodów podatkowych były niższe o 11.509,2 mln zł niż zakładano dochody z podatku od towarów i usług. Korzystna sytuacja gospodarcza sprzyjała w 2015 r. realizacji dochodów z podatków dochodowych od działalności gospodarczej. Wzrost dochodów wynikał głównie z podatku dochodowego od osób prawnych o 2.547,2 mln zł (10,9%), podatku dochodowego od osób fizycznych o 2.018,0 mln zł (4,7%) i podatku akcyzowego o 1.238,2 (2,0%). Nieznacznie wyższe (o 478,3 mln zł, tj. o 1,8%) wpływy uzyskano z tytułu dochodów niepodatkowych. Wynikało to przede wszystkim ze wzrostu dochodów z tytułu dywidend i wpłat z zysku (o 50,7%) oraz cła (o 20,0%).

Zrealizowane dochody w podatku dochodowym od osób prawnych i w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowiły odpowiednio 105,2% i 101,5% pierwotnej prognozy dochodów z ustawy budżetowej oraz 100,8% i 100,0% prognozy określonej w ustawie po nowelizacji, a dochody niepodatkowe stanowiły 107,3% pierwotnej prognozy z ustawy budżetowej i 100,5% zaplanowanych dochodów w ustawie po nowelizacji.

Wykres 10. Struktura zrealizowanych w 2015 r. dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich



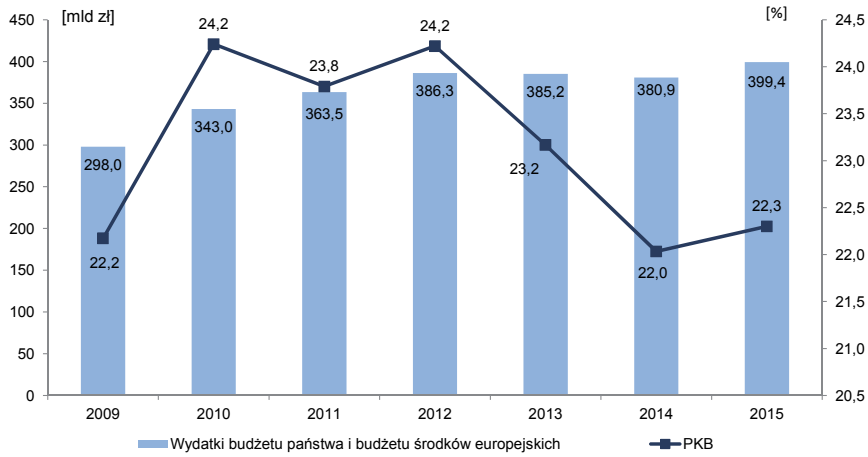
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 399.438,9 mln zł i były odpowiednio o 5,9% (25.116,9 mln zł) oraz 4,4% (18.519,1 mln zł) od limitu z ustawy budżetowej i ustawy po nowelizacji. Złożyło się na to głównie niższe o 16,7%, tj. o 13.582,6 mln zł wykonanie wydatków budżetu środków europejskich.

W porównaniu do roku poprzedniego wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 18.513,7 mln zł wyższe. Były one także wyższe (o 14.221,2 mln zł) niż wydatki sprzed dwóch lat.

Wydatki budżetu państwa w 2015 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca Polski[151] wyniosły 8,6 tys. zł (w 2014 r. 8,1 tys. zł), a wraz z wydatkami budżetu środków europejskich 10,4 tys. zł (w 2014 r. 9,9 tys. zł).

Wykres 11. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2009–2015 i ich udział w PKB



Źródło: opracowanie własne NIK.

[151] Według danych GUS liczba mieszkańców Polski na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniosła 38.451 tys. Patrz *Biuletyn Statystyczny nr 3,* Warszawa, kwiecień 2016.

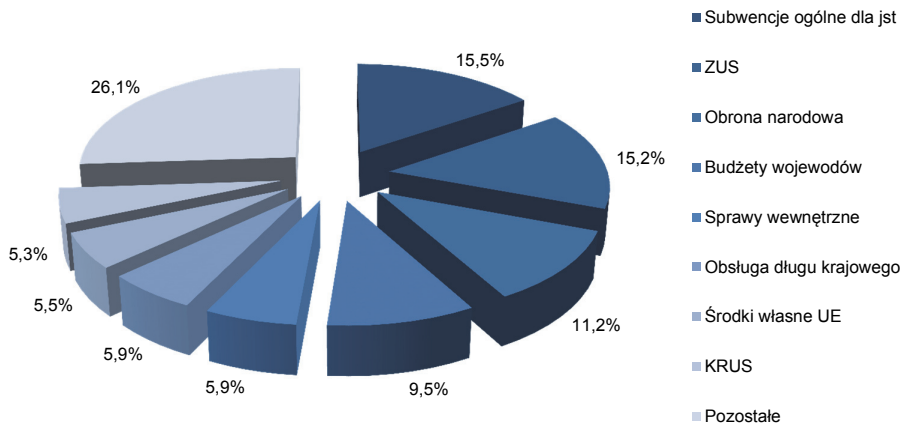
Dominującą pozycją wydatków budżetu państwa w 2015 r. były wydatki bieżące, które wyniosły 303.008,0 mln zł, co stanowiło 91,3% wydatków. W porównaniu do 2014 r. były one wyższe o 5,1%. Wzrost wydatków objął także wydatki majątkowe, które w 2015 r. stanowiły 6,0% wydatków budżetu państwa. W porównaniu do roku poprzedniego wzrosły one o 31,5%.

Niemal 74% ogółu wydatków budżetu państwa zrealizowano w ośmiu następujących częściach:

– *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* – 15,5% wydatków budżetu państwa,
– *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* – 15,2%,
– *Obrona narodowa* – 11,2%,
– *Budżety wojewodów* – 9,5%,
– *Sprawy wewnętrzne* – 5,9%,
– *Obsługa długu krajowego* – 5,9% *(ale wraz z obsługą zadłużenia zagranicznego* 8,8%),
– *Środki własne Unii Europejskiej* – 5,5%,
– *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* – 5,3%.

Z kolei największe niewykorzystane kwoty wydatków pozostały w częściach *Obrona narodowa* oraz *Budżety wojewodów* – po ponad 700 mln zł w każdej części.

Wykres 12. Struktura wydatków według części budżetu państwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie kontroli w Ministerstwie Finansów.

W budżecie środków europejskich blisko połowę wydatkowanych środków przeznaczono na wydatki majątkowe, które wyniosły 33.847,7 mln zł. W porównaniu do wykonania w 2014 r. były one wyższe o 2,5%. Wydatki bieżące budżetu środków europejskich wyniosły 33.866,5 mln zł i w porównaniu do wykonania w 2014 r. były niższe o 4,3%.

Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 45.838,4 mln zł i był wyższy od deficytu osiągniętego w 2014 r. o 16.544,3 mln zł, tj. o 56,5%.

Wynikało to głównie ze wzrost deficytu budżetu państwa o 13.629,9 mln zł (47,0%). Z kolei główną przyczyną wyższego deficytu budżetu państwa było zwiększenie (o 11.702,9 mln zł) dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W 2015 r. deficyt budżetu środków europejskich w porównaniu do roku 2014 wzrósł z 317,3 mln zł do 3.231,7 mln zł, tj. ponad dziesięciokrotnie. Relacja łącznego deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich do PKB wyniosła 2,6% (1,7% w 2014 r.).

W 2015 r., podobnie jak w latach poprzednich, realizacja budżetu państwa charakteryzowała się nierównomiernym tempem w ciągu roku.

Tabela 16. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2015 r. według kwartałów

Wyszczególnienie	Kwartały			
	I	II	III	IV
Budżet państwa				
Dochody ogółem (mln zł)	67.825,3	69.197,7	73.022,7	79.091,0
zaawansowanie (%)	23,5	23,9	25,3	27,4
podatkowe (mln zł)	61.248,3	61.735,1	66.204,0	70.486,1
niepodatkowe (mln zł)	6.539,6	7.021,0	6.431,4	7.718,3
środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi (mln zł)	37,4	441,6	387,2	886,8
Wydatki ogółem (mln zł)	84.485,4	78.677,4	78.019,0	90.561,6
zaawansowanie (%)	25,5	23,7	23,5	27,3
bieżące (mln zł)	81.256,5	71.271,6	71.469,7	79.010,2
majątkowe (mln zł)	1.032,4	5.259,9	4.732,5	9.031,5
współfinansowanie projektów z udziałem środków UE (mln zł)	2.196,5	2.145,9	1.816,8	2.519,9
Wynik (mln zł)	-16.660,1	-9.479,7	-4.996,3	-11.470,6
zaawansowanie (%)	39,1	22,2	11,7	26,9
Budżet środków europejskich				
Dochody ogółem (mln zł)	18.070,8	15.259,6	10.906,7	20.226,6
Wydatki ogółem (mln zł)	20.726,2	12.618,5	10.889,2	23.461,5
Wynik (mln zł)	-2.655,4	2.641,1	17,5	-3.234,9

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie kontroli w Ministerstwie Finansów.

W trakcie 2015 r. najwyższe wykonanie dochodów i wydatków zarówno budżetu państwa jak i budżetu środków europejskich miało miejsce w IV kwartale. Najniższe wykonanie wydatków obu budżetów wystąpiło w III kwartale. Najniższe wydatki majątkowe w wysokości 1.032,4 mln zł zrealizowano w I kwartale (5,1%), a najwyższe wydatki majątkowe w wysokości 9.031,5 mln zł (45,0%) zrealizowano w IV kwartale. Znacznie mniejsze niż w wydatkach były różnice w wielkościach dochodów realizowanych w kolejnych kwartałach w budżecie państwa. W związku z systematycznym wzrostem wpływów podatkowych z kwartału na kwartał poprawie ulegała realizacja dochodów budżetu państwa. W budżecie środków europejskich najwyższe dochody w wysokości 20.226,6 mln zł zrealizowano w IV kwartale, a najniższe w III kwartale (10.906,7 mln zł). Nierównomierny rozkład dochodów i wydatków budżetu państwa w roku budżetowym wynikał między innymi z obowiązujących przepisów, kształtujących terminy wpływów dochodów i realizacji wydatków budżetu państwa. Ma to bezpośredni wpływ na wielkość deficytu budżetowego w poszczególnych okresach roku budżetowego. Najwyższy deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich miał miejsce w I kwartale. W budżecie państwa deficyt wystąpił we wszystkich kwartałach, a w budżecie środków europejskich jedynie w I i IV kwartale 2015 r.

1.3. Zarządzanie płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Zarządzanie płynnością budżetu państwa jest to zespół działań mający na celu zapewnienie pełnej i terminowej obsługi zobowiązań finansowych ze środków budżetu państwa oraz efektywne zagospodarowanie wolnych środków. Zadanie to powinno być realizowane z uwzględnieniem założenia

przyjętego w kolejnych Strategiach zarządzania długiem sektora finansów publicznych o minimalizacji kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu, przy przyjętych ograniczeniach związanych z ryzykiem refinansowania[152].

Minister Finansów zapewnił pełną i terminową obsługę płatności budżetu państwa. Finansowanie potrzeb pożyczkowych na rynku krajowym i zagranicznym oraz wykorzystanie środków pochodzących z konsolidacji walutowej[153] i konsolidacji środków sektora finansów publicznych[154] pozwoliło na utrzymanie płynności budżetu państwa (szerzej o konsolidacji w Rozdziale VI pkt 2.3.4). Do zarządzania płynnością Minister Finansów wykorzystywał szeroki wachlarz instrumentów, w tym utrzymywanie bezpiecznego poziomu płynnych aktywów na rachunkach bieżących, lokatach złotowych i walutowych, przy wykorzystaniu środków jednostek sektora finansów publicznych, zdeponowanych na rachunkach Ministra Finansów w ramach konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych, a także środków pozyskanych do zarządzania płynnością w ramach konsolidacji walutowej. Zarządzaniu płynnością służyły także przetargi zamiany oraz przedterminowe wykupy obligacji, transakcje FX swap[155] zawarte w celu wykorzystania aktywów w walutach obcych do zarządzania płynnością złotową, operacje Cross Currency Swap[156] służące pozyskaniu odpowiedniej waluty, sprzedaż środków walutowych, będących w dyspozycji Ministra Finansów, zarówno na rynku walutowym za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, jak i w Narodowym Banku Polskim oraz pożyczki z rynku międzybankowego.

Podstawowym instrumentem zarządzania płynnością było utrzymywanie bezpiecznych stanów środków pieniężnych zgromadzonych na lokatach złotowych i walutowych, pozyskiwanych po możliwie najniższych kosztach.

152 Ryzyko refinansowania wiąże się z emisją długu w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych państwa związanych z wykupem istniejącego zadłużenia. Ryzyko dotyczy zarówno samej zdolności wykupu zapadającego długu, jak i warunków, na których jest on refinansowany, w tym w szczególności kosztów obsługi generowanych przez nowo emitowany dług. Do ograniczenia ryzyka refinansowania przyczynia się wydłużenie okresu zapadalności długu oraz równomierne rozłożenie wykupów w czasie. Miarą ryzyka refinansowania jest miernik wyrażający średnią zapadalność długu w latach. W 2015 r. wyniósł on 5,22, a w 2014 r. 5,24 lat.

153 Konsolidacja walutowa polega na przekazywaniu na rachunek pomocniczy Ministra Finansów prowadzony w walutach obcych środków walutowych pochodzących z funduszy europejskich, wpływających na rachunki programowe. Minister Finansów wykorzystuje te środki, łącznie z innymi walutami pozostającymi na rachunku pomocniczym, do bieżącego zarządzania płynnością budżetu państwa. Zwrot środków do budżetu środków europejskich następuje w złotych z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, w wyznaczonych terminach, zgodnie z zapotrzebowaniem zgłaszanym przez ten budżet. Mechanizm konsolidacji walutowej spowodował rozłączenie terminów i kwot zasilania budżetu środków europejskich w środki złotowe od pozyskiwania walut z Komisji Europejskiej.

154 Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych polega na czasowym udostępnieniu Ministrowi Finansów wolnych środków jednostek sektora w formie depozytu lub w zarządzanie. Pierwszy etap konsolidacji wprowadzonej w maju 2011 pozwolił na pozyskanie środków w wysokości 28.213,2 mln zł. Drugi etap konsolidacji wprowadzony z dniem 1 stycznia 2015 r. zwiększył kwotę pozyskanych środków do wysokości 36.676,3 mln zł. Zadłużenie Skarbu Państwa, jakie powstało wobec jednostek objętych konsolidacją zastąpiło konieczność emitowania droższych w obsłudze skarbowych papierów wartościowych.

155 Transakcja FX swap polega na wymianie walut na złote i wymianie odwrotnej po upływie okresu, na jaki transakcja została zawarta po kursie ustalonym w dniu jej zawarcia. Różnica pomiędzy płatnością złotową dokonaną (rozchody) i otrzymaną (pomniejszenie rozchodów) przez Ministra Finansów stanowi koszt transakcji.

156 Transakcja typu *Cross Currency Swap* polega na początkowej i końcowej wymianie kwoty nominalnej po tym samym kursie walutowym oraz na okresowej wymianie płatności odsetkowych według stałych stawek procentowych. Różnica pomiędzy kwotą uzyskaną i zapłaconą przez Ministra Finansów pomniejsza wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego.

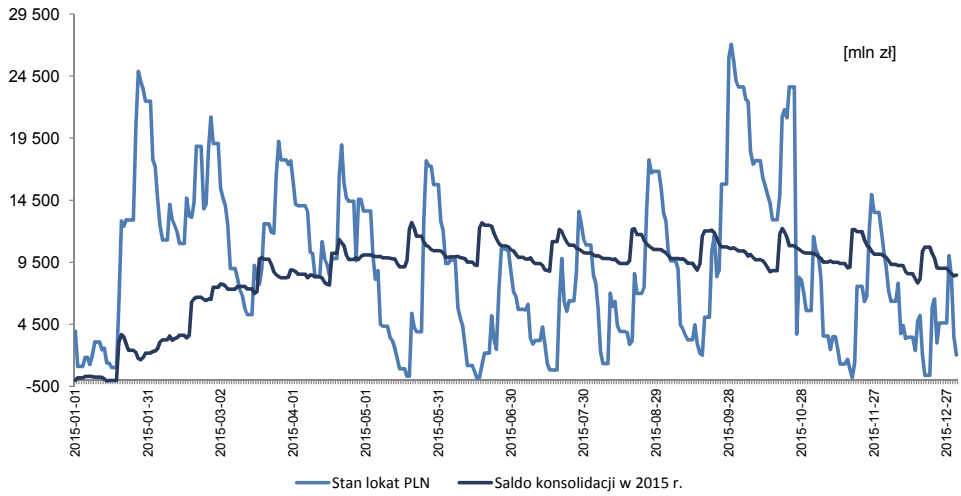
Średni poziom płynnych aktywów złotowych budżetu państwa w 2015 r. wyniósł 9.294 mln zł (11.098 mln zł w 2014 r.), a walutowych stanowił równowartość 36.124,5 mln zł (22.525,8 mln zł w 2014 r.). Oznacza to, że średni stan płynnych środków wzrósł o 11.794,7 mln zł. W zdecydowanej większości nie pochodziły one jednak z emisji długu, lecz z konsolidacji środków złotowych (wprowadzonej w 2011 r.) i walutowych (od 2013 r.). Taki sposób pozyskania środków był rozwiązaniem korzystnym dla budżetu państwa, gdyż oznaczał uzyskanie środków po niższym koszcie niż w przypadku standardowych emisji długu.

Poziom lokat złotowych w 2015 r. był zróżnicowany – od najniższego wynoszącego 141,5 mln zł w dniu 16 czerwca do najwyższego w dniu 27 września wynoszącego 27.052,3 mln zł. Wysoki poziom lokat, wynoszący około 20 mld zł utrzymywał się w okresie od 28 września do 25 października i w szczególności wynikał z konieczności gromadzenia środków na wykup obligacji krajowych dokonany w dniu 26 października 2015 r., w kwocie 19.620,3 mln zł. Pomimo wysokich stanów w niektórych okresach, kwoty lokat złotowych były niższe niż zgromadzone w 2014 r. średnio o 1.749,0 mln zł.

Źródłem pochodzenia środków gromadzonych na lokatach były głównie bieżące wpływy budżetu państwa, wpływy z emisji skarbowych papierów wartościowych o średniej rentowności wynoszącej na rynku krajowym 2,2% oraz środki pochodzące z konsolidacji złotowej, które były pozyskiwane po koszcie około 1,43% rocznie. Kwoty pozyskane w 2015 r. w ramach konsolidacji złotowej stanowiły stały, codzienny dopływ środków, wykorzystywany do bieżącego zarządzania płynnością. W 2015 r. pozyskano w ramach konsolidacji złotowej kwotę 8.463,1 mln zł. Taki przyrost środków (o 30% w stosunku do stanu z końca poprzedniego roku) był przede wszystkim wynikiem wdrożenia w 2015 r. drugiego etapu konsolidacji i rozszerzenia zakresu podmiotów objętych konsolidacją. Środki te wykorzystywane były do finansowania bieżących potrzeb budżetu państwa, a nadwyżki środków deponowane były na rachunkach lokat (szerzej o konsolidacji zarządzania płynnością – w pkt 2.3.4 Rozdziału VI).

Utrzymywanie oprocentowanych lokat złotowych w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego przyniosło dochody w wysokości 140,1 mln zł, a walutowych 20,9 mln zł.

Wykres 13. Stan lokat złotowych oraz saldo środków pozyskanych w 2015 r. z konsolidacji środków sektora finansów publicznych (narastająco).



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Środki pozyskiwane w ramach konsolidacji walutowej wpływały na zróżnicowane kształtowanie się stanu lokat walutowych. W wyniku wprowadzenia mechanizmu konsolidacji środki pochodzące z Unii Europejskiej, niewykorzystane w danym momencie do finansowania wydatków budżetu środków europejskich, były przekazywane na rachunek walutowy do czasowego wykorzystania w ramach zarządzania płynnością. Celem konsolidacji walutowej było zwiększenie rezerwy płynnościowej budżetu państwa, a tym samym zmniejszenie ryzyka płynności. Ponadto konsolidacja miała na celu zwiększenie efektywności lokowania środków walutowych i elastyczności procesu zarządzania środkami walutowymi. W wyniku konsolidacji walutowej w 2015 r. na rachunek walutowy została przekazana kwota stanowiąca równowartość 55.080,3 mln zł, pochodząca ze środków Unii Europejskiej to jest 13.211,5 mln euro oraz 79,4 mln franków szwajcarskich.

Minister Finansów, dokonując rozliczeń środków europejskich w 2015 r. zgodnie ze zgłoszonymi zapotrzebowaniami, zwrócił do budżetu środków europejskich kwotę 64.969,2 mln zł. Środki te pochodziły prawie w całości ze sprzedaży walut na rynku krajowym i w Narodowym Banku Polskim. Minister Finansów uzyskał w wyniku tej sprzedaży równowartość 61.738,8 mln zł. Pozostała brakująca kwota została przez Ministra Finansów pokryta w wyniku emisji obligacji. Mechanizm konsolidacji walutowej rozdzielił pozyskiwanie środków z Unii Europejskiej od dokonywania rozliczeń z budżetem środków europejskich i spowodował, że zapewnienie płynności budżetowi środków europejskich jest obecnie zadaniem realizowanym w ramach budżetu państwa.

Regułą jest, że zarządzanie płynnością odbywa się w warunkach nierównomiernego rozkładu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Głównym czynnikiem warunkującym rozkład potrzeb są wykupy skarbowych papierów wartościowych oraz realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W 2015 r. największa kumulacja potrzeb miała miejsce w październiku i wyniosła 33.567,9 mln zł, w tym wynikająca z wykupów długu wyniosła 25.518,1 mln zł. Również rozkład czasowy pozostałych składników potrzeb pożyczkowych netto[157] charakteryzował się znaczną nierównomiernością. W pierwszym półroczu potrzeby netto stanowiły 17,8% rocznych potrzeb, a na drugie półrocze przypadało 82,2%. Wynikało to przede wszystkim ze zróżnicowanych w tych okresach wpływów zmniejszających potrzeby, pozyskanych w ramach konsolidacji środków sektora finansów publicznych, oraz konsolidacji walutowej. Z konsolidacji środków sektora finansów publicznych pozyskano w pierwszym półroczu saldo środków zmniejszające potrzeby pożyczkowe w wysokości 10.478,7 mln zł, podczas gdy w drugim półroczu już tylko 2.024,7 mln zł. W ramach konsolidacji walutowej w pierwszej połowie roku pozyskano na zarządzanie płynnością saldo środków w kwocie około 9.434,9 mln zł, natomiast w II połowie roku oddano do budżetu środków europejskich kwoty wyższe o 19.323,9 mln zł niż pozyskane.

Dla zapewnienia płynnej realizacji zadań następnego roku Minister Finansów gromadził środki służące finansowaniu potrzeb, szczególnie skumulowanych na początku roku. Kwota środków złotowych przechodzących z 2014 r. na 2015 r. wyniosła 3.943,0 mln zł, a środków walutowych 28.580,4 mln zł. Ze środków tych sfinansowano około 20,1% potrzeb pożyczkowych brutto w 2015 r. Zostały one przeznaczone przede wszystkim na finansowanie deficytu szczególnie wysokiego na początku roku (w samym tylko lutym deficyt budżetu państwa wyniósł 10.751,6 mln zł, to jest 25,2% wykonania rocznego, a deficyt budżetu środków europejskich 2.293,3 mln zł, co stanowiło 71% deficytu rocznego). Na prefinansowanie potrzeb 2016 r. zgromadzono w 2015 r. na lokatach złotowych środki w wysokości 2.040,1 mln zł oraz środki walutowe o równowartości 13.643,5 mln zł.

[157] Potrzeby pożyczkowe netto wskazują kwotę rocznego przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa wynikającego ze sfinansowania deficytu budżetowego (oraz innych wskazanych prawnie pozycji) z wyłączeniem refinansowania długu.

Razem stan środków w dniu 31 grudnia 2015 r. wyniósł 15.683,6 mln zł i był niższy o 51,8% (o 16.839,9 mln zł) od stanu środków zgromadzonych na koniec roku poprzedniego. Relatywnie niski stan środków złotowych wynikał z wcześniejszego przekazania środków na wydatki 2016 r., w tym na wynagrodzenia i emerytury „płatne z góry" w kwocie 6.418 mln zł.

Koszty utrzymywania płynności w 2015 r. kształtowały się korzystniej niż w roku poprzednim. Pozyskiwanie środków następowało w warunkach spadających stóp procentowych na rynku pieniężnym: średni poziom stopy referencyjnej NBP wynosił 1,59% i w porównaniu do stopy z 2014 r. obniżył się o 0,83 punktu procentowego. W rezultacie środki z konsolidacji złotowej, których oprocentowanie oparte było o stopę WIBID, zostały pozyskane średnio po 1,43% rocznie, podczas gdy średnia rentowność skarbowych papierów wartościowych w 2015 r. była wyższa i wyniosła 2,2%.

Jednym z podstawowych instrumentów zarządzania płynnością w 2015 r. były przetargi zamiany obligacji, przeprowadzane z wyprzedzeniem w stosunku do terminu zapadalności obligacji. Ten rodzaj transakcji pozwalał na dokonanie bardziej równomiernego rozkładu potrzeb i niwelowanie kumulacji wykupów skarbowych papierów wartościowych w poszczególnych miesiącach. W ten sposób jeszcze w 2014 r. dokonano wykupu na przetargach zamiany obligacji zapadających w 2015 r. o wartości 24.224,9 mln zł, wydając w zamian papiery wartościowe o dłuższym terminie zapadalności. Na rynku zagranicznym, korzystając z dobrej sytuacji płynnościowej wynikającej z posiadanych środków walutowych, przeprowadzono we wrześniu 2014 r. przedterminowy wykup obligacji o wartości 354,0 mln dolarów amerykańskich (1.149,3 mln zł). Z kolei w 2015 r. dokonano zamiany obligacji zapadających w 2016 r. na kwotę 16.420,0 mln zł oraz przeprowadzono przedterminowy wykup obligacji o wartości 730,0 mln euro (3.096,4 mln zł).

Minister Finansów dla finansowania potrzeb płynnościowych wykorzystał posiadane środki walutowe i dokonał w 2015 r. sprzedaży walut o wartości 14.573,0 mln euro, to jest 61.738,8 mln zł. Już w pierwszych miesiącach, wobec niewystarczających środków na rachunkach złotowych na sfinansowanie potrzeb, Minister Finansów dokonał w okresie styczeń – luty 2015 r. sprzedaży 2,4 mld euro do Narodowego Banku Polskiego oraz za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego.

W związku z wystąpieniem w grudniu 2015 r. niedoboru środków złotowych i nadwyżki środków walutowych, Minister Finansów dokonał sprzedaży 3.758,0 mln euro, uzyskując 16.121,8 mln zł oraz 1.100,0 mln dolarów amerykańskich o wartości 4.340,4 mln zł. Dokonał również wymiany dolarów na złote, zawierając 14 transakcji FX swap, których wartość wyniosła 1.200,0 mln dolarów amerykańskich, z czego 13 transakcji o wartości 1.100,0 mln dolarów amerykańskich zostało rozliczonych w 2015 r. W rozliczeniu 13 transakcji Minister Finansów otrzymał 4.327,1 mln zł, o którą to kwotę zostały pomniejszone rozchody 2015 r. Ostatnia transakcja o wartości 100,0 mln dolarów amerykańskich została rozliczona w styczniu 2016 r. i z tego tytułu wpłynęła kwota 386,7 mln zł, która pomniejszyła rozchody 2016 r. Rentowność transakcji FX swap wyniosła średnio 1,196%, podczas gdy koszt pozyskania najtańszych środków na rynku krajowym w grudniu 2015 r. wynosił 1,691%. Koszt dokonanej wymiany wyniósł 6,6 mln zł. W wyniku powyższych operacji stan środków walutowych, wynoszący na koniec listopada 33.272,5 mln zł (przeliczone walutą euro i dolarach amerykańskich), spadł do 13.492,6 mln zł na koniec grudnia 2015 r.

W warunkach niedostatecznych środków na rachunku budżetu państwa, Minister Finansów wykorzystywał kwoty zgromadzone w ramach konsolidacji środków sektora finansów publicznych na rachunku lokat overnight w Banku Gospodarstwa Krajowego. Operacje zasilenia rachunku budżetu państwa tymi środkami pozwoliły na bezkosztowe wykorzystanie kwoty wyższej o 6.300,0 mln zł niż na koniec 2014 r. Ze środków zdeponowanych na rachunkach overnight Mini-

ster Finansów wykorzystał 80,0% na zarządzanie płynnością. Największa operacja wykorzystania tych środków miała miejsce w okresie 22 stycznia – 24 marca, gdy dla zarządzania pozyskano kwotę 5.050,0 mln zł oraz w dniu 29 grudnia, gdy pozyskano 1.250 mln zł (zwrot środków nastąpił w dniu 8 stycznia 2016 r.).

W dniu 30 stycznia 2015 r., w celu zagwarantowania utrzymania płynności, Minister Finansów zaciągnął w Banku Gospodarstwa Krajowego pożyczkę typu overnight na kwotę 100,0 mln zł. Oprocentowanie pożyczki wyniosło 1,5%, przy oprocentowaniu rynkowym (depozyty na rynku międzybankowym) wynoszącym 2,05%.

Analiza poszczególnych dziennych stanów i przepływów środków na rachunkach budżetu państwa wykazała, że nie wystąpiły przypadki braku płynności.

Do zarządzania płynnością budżetu państwa jest wykorzystywany informatyczny system obsługi budżetu państwa TREZOR. Za pomocą tego systemu Minister Finansów uzyskiwał dostęp do aktualnych, odpowiednio pogrupowanych informacji na temat planowanych i ponoszonych w trakcie roku wydatków oraz zrealizowanych dochodów. Umożliwiało to kontrolę nad środkami otrzymywanymi i wydatkowanymi, a w rezultacie usprawniało zarządzanie płynnością budżetu państwa. Zarządzaniu płynnością służył również wymóg zgromadzenia na koniec każdego dnia roboczego wszystkich środków budżetowych na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa.

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

Zgodnie z rozdziałem 7 ustawy o finansach publicznych, obsługa bankowa budżetu państwa i budżetu środków europejskich była prowadzona przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego. W 2015 r. zadania wynikające z tej ustawy oba banki realizowały prawidłowo.

Wykonanie zadań przez Narodowy Bank Polski

W 2015 r. Narodowy Bank Polski obsługiwał 3.055 podmiotów sektora finansów publicznych (mniej o 348 niż w roku 2014). Dla podmiotów tych prowadził 7.501 rachunków bieżących oraz 6.132 rachunki pomocnicze złotowe i walutowe oraz 59 rachunków lokat terminowych w złotych i w walutach obcych.

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

Na podstawie umowy z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie lokowania środków pieniężnych na rachunkach lokat terminowych, zawartej pomiędzy Ministrem Finansów i Narodowym Bankiem Polskim, środki złotowe były lokowane w Narodowym Banku Polskim. Dzienne limity stanu tych lokat na 2015 r. określono zgodnie z § 3 ust. 2 aneksu nr 8 z dnia 19 grudnia 2014 r. do tej umowy. W ciągu 2015 r. były one zmienne i wynosiły od 2,0 mld zł do 3,5 mld zł. W 2015 r. nie wystąpiły przypadki przekroczenia dziennego limitu lokat Ministra Finansów w Narodowym Banku Polskim.

Na podstawie umowy rachunku walutowego z dnia 26 sierpnia 2008 r. w sprawie rachunku bankowego w walutach obcych, środki walutowe w Narodowym Banku Polskim utrzymywane były na rachunkach walutowych *a vista* w kwotach wynoszących średnio 5.592,0 mln euro oraz 62,0 mln dolarów amerykańskich.

Na koniec 2015 r. w Narodowym Banku Polskim zgromadzono środki budżetu państwa w kwocie 14.814,3 mln zł, tj. o 5.816,4 mln zł niższej niż w 2014 r. (o 28,2%).

Wykonanie zadań przez Bank Gospodarstwa Krajowego

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

Od pięciu lat Bank Gospodarstwa Krajowego prowadzi czynności związane z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie oraz ich zwrotem, a także inne operacje związane z konsolidacją środków publicznych. Od 2015 r., w związku ze zmianą w 2014 r. ustawy o finansach publicznych[158], rozszerzony został katalog jednostek sektora finansów publicznych zobligowanych do przekazywania Ministrowi Finansów wolnych środków w depozyt lub zarządzanie o: instytucje gospodarki budżetowej, państwowe instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest minister, centralny organ administracji rządowej, wojewoda lub uczelnia medyczna, Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W 2015 r. konsolidacją objęto 362 jednostki sektora finansów publicznych[159], dla których otwarto 2.109 rachunków bankowych do gromadzenia wolnych środków przekazywanych na rachunki Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie. W porównaniu do 2014 r. o 289 wzrosła liczba jednostek biorących udział w konsolidacji oraz o 1.077, tj. o 51,1% liczba rachunków bankowych otwartych w ramach umów zawartych z Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

[158] Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1626).

[159] Spośród 381 jednostek uprawnionych.

Ponadto od 2015 r. Minister Finansów, na podstawie art. 83a znowelizowanej ustawy o finansach publicznych, został upoważniony do czasowego zarządzania środkami finansowymi przechowywanymi na rachunkach depozytowych Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego, przyjmowanych do depozytów sądowych lub składanych na tych rachunkach na podstawie odrębnych przepisów[160]. Środki zgromadzone na wyżej wymienionych rachunkach[161] z końcem dnia roboczego podlegały przekazaniu na depozyt overnight[162].

Na koniec grudnia 2015 r. wartość depozytów[163] wyniosła 36.676,4 mln zł, z tego na depozytach terminowych ulokowano 26.662,5 mln zł, na depozytach konsolidacyjnych overnight 5.870,7 mln zł, a na depozytach sądowych overnight 4.143,2 mln zł. Średni stan środków pozyskanych w ramach konsolidacji wynosił 36.966 mln zł, z czego na rachunkach depozytów terminowych 29.045,0 mln zł, a na rachunkach konsolidacyjnych typu overnight 7.921,0 mln zł.

Bank Gospodarstwa Krajowego pełnił rolę centralnego podmiotu płatniczego do realizacji płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich. W ramach obsługi budżetu środków europejskich w 2015 r. Bank Gospodarstwa Krajowego prowadził rachunki związane z obsługą bankową dochodów oraz płatności z budżetu środków europejskich[164], na podstawie trzech umów zawartych z Ministrem Finansów.

Ponadto Bank Gospodarstwa Krajowego, na podstawie umów z Ministrem Finansów, prowadził obsługę rachunków specjalnych. Na rachunku lokat złotowych zawiązał łącznie 628 lokat złotowych o średniej wartości 1.488,7 mln zł i oprocentowaniu 1,48% rocznie. Na rachunkach lokat walutowych założył 27 lokat na kwotę od 200,0 mln do 500,0 mln euro o średnim oprocentowaniu 0,00408% oraz 252 nieoprocentowane lokaty overnight o wartości od 7,0 mln do 1.040 mln euro. Na rachunku lokat walutowych w dolarach amerykańskich założono 39 lokat terminowych na kwoty od 5,0 mln do 409,0 mln dolarów amerykańskich oraz 9 lokat overnight na kwotę od 35,0 mln do 320,0 mln dolarów amerykańskich. Od lokat złotowych Bank naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w kwocie 108,9 mln zł, a od lokat walutowych 20,9 mln zł. Bank dokonał także, na zlecenie Ministra Finansów, sprzedaży 6.493,0 mln euro, przekazując na rachunek Ministra Finansów 27.802,5 mln zł.

Kwota opłat i prowizji zapłacona w 2015 r. przez Ministra Finansów na rzecz Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosła 24,8 mln zł, w tym z tytułu:

– wynagrodzeń związanych z prowadzoną przez bank konsolidacją sektora finansów publicznych – kwota 11,0 mln zł ujęta w części *Obsługa długu krajowego*,
– prowizji za realizację umów agencyjnych i prowadzenie rachunku specjalnego – kwota 6,7 mln zł ujęta w części *Obsługa zadłużenia zagranicznego*,
– obsługi płatności w ramach środków europejskich i pożyczek dla WPR – kwota 7,1 mln zł ujęta w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*.

160 W 2015 r. Bank, zgodnie z zawartą z Ministrem Finansów umową rachunku bankowego z dnia 3 grudnia 2014 r., otworzył 885 rachunków depozytowych w złotych i w walutach obcych dla 293 sądów rejonowych, okręgowych, apelacyjnych i wojskowych.

161 W 2015 r. 284 sądy przekazywały zgromadzone środki na *rachunki depozytowe Ministra Finansów* w Banku Gospodarstwa Krajowego.

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

163 Depozyty nierozwiązane na dzień 31 grudnia 2015 r.

164 W 2015 r. Bank Gospodarstwa Krajowego otworzył nowy rachunek płatności dla Perspektywy Finansowej 2014–2020.

2. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- **Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 353,6 mld zł i były niewiele (o 0,6%) wyższe niż w 2014 r.**
- **Nieznacznie (o 1,2 punktu procentowego) zmalał udział dochodów budżetu środków europejskich w dochodach ogółem, który w 2015 r. wyniósł 18,2%.**
- **Najwięcej (ponad 73%) dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły dochody podatkowe.**
- **W 2015 r. odnotowano znaczny wzrost dochodów z podatków bezpośrednich od działalności gospodarczej w porównaniu do 2014 r.**
- **W dalszym ciągu rosły zaległości z tytułu podatków, w tym z VAT, które według stanu na 31 grudnia 2015 r. wynosiły 42,6 mld zł. Przyrost zaległości z VAT stanowił 12,0% zrealizowanych dochodów z tego podatku (w 2014 r. – 6,4%).**
- **W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej prognoza dochodów budżetowych została obniżona o 10,5 mld zł.**
- **98,5% dochodów budżetu państwa zrealizowano w dziewięciu częściach budżetu, w tym 91,5% w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*.**

W ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. dochody budżetu państwa i dochody budżetu środków europejskich ustalono na kwotę 375.040,3 mln zł. Ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015, plan dochodów został zmniejszony o 2,8%.

Zrealizowane dochody wyniosły 353.600,5 mln zł, tj. 97,0% planu po zmianach i 94,3% prognozy określonej w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. Jednocześnie były one wyższe od dochodów zrealizowanych w roku ubiegłym i dwa lata wcześniej odpowiednio o 0,6% i 1,2%.

Dochody budżetu państwa były wyższe od planu po zmianach o 2.436,7 mln zł, a dochody budżetu środków europejskich niższe o 13.378,8 mln zł.

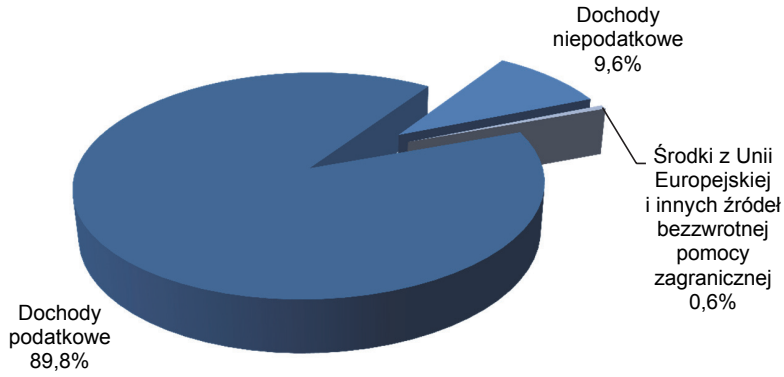
2.1.1. Dochody budżetu państwa

Zrealizowane dochody wyniosły 289.136,7 mln zł, tj. 100,8% planu po zmianach. W porównaniu do planu określonego w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. dochody były niższe o 2,7%, tj. o 8.061,1 mln zł.

Wyróżniamy trzy kategorie dochodów. Dochody podatkowe stanowiły 89,8% dochodów budżetu państwa, dochody niepodatkowe[165] 9,6%, a dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej 0,6%.

[165] Przyjęto, że dochodami niepodatkowymi są dochody z innych źródeł niż podatki lub środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej.

Wykres 14. Struktura dochodów budżetu państwa w 2015 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dochody budżetu państwa były wyższe niż w 2014 r. o 2,0%, tj. o 5.594,0 mln zł. W porównaniu do dochodów zrealizowanych w 2013 r. i w 2012 r. były one wyższe odpowiednio o 3,6% i o 0,5%. Dochody pozwoliły na sfinansowanie 87,2% wydatków budżetu państwa, podczas gdy rok wcześniej relacja ta wyniosła 90,7%, a w 2013 r. – 86,9%.

W 2015 r., podobnie jak w roku poprzednim, ponad 90% dochodów budżetu państwa stanowiły dochody zrealizowane w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, które wyniosły 264.453,3 mln zł. Poza wymienioną częścią, dochody powyżej jednego miliarda zrealizowano w ośmiu[166] częściach na kwotę 20.253,0 mln zł. Dochody te stanowiły 7,0% dochodów budżetu państwa i zostały wykonane w częściach *Skarb Państwa, Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Budżety wojewodów, Sądy Powszechne, Środowisko, Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, Obsługa długu krajowego, Rozwój wsi*. Dochody w pozostałych częściach wyniosły 4.430,4 mln zł, tj. 1,5% dochodów budżetu państwa.

Wpływy podatkowe[167] wyniosły 304.854,4 mln zł i w porównaniu do zrealizowanych w roku poprzednim wzrosły o 2,9%.

Wzrost wpływów podatkowych był niższy od nominalnego wzrostu produktu krajowego brutto. Relacja wpływów podatkowych do PKB obniżyła się o 0,2 punktu procentowego, głównie w wyniku niższych, w porównaniu do 2014 r., dochodów z podatku od towarów i usług.

166 Przyjęto jako jedną część *Budżety wojewodów* oraz *Sądy powszechne*.

167 Wpływy podatkowe to wpłaty minus zwroty z tytułu podatków pośrednich, podatku od wydobycia niektórych kopalin, a także z PIT i CIT łącznie z udziałami jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 17. Relacja wpływów podatkowych do PKB w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015
	%			
Wpływy podatkowe, w tym:	17,6	16,9	17,2	17,0
podatek od towarów i usług	7,4	6,8	7,2	6,9
podatek akcyzowy	3,7	3,7	3,6	3,5
podatek dochodowy od osób prawnych	2,0	1,8	1,7	1,8
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	4,3	4,5	4,5	4,6
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

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W latach 2012–2015 relacja wpływów z głównych tytułów podatkowych do produktu krajowego brutto obniżyła się o 0,5 punktu procentowego. Było to wynikiem głównie obniżenia się tej relacji dla dochodów z podatków pośrednich.

Wykonanie głównych rodzajów dochodów

Dochody podatkowe

Plan dochodów podatkowych określony w znowelizowanej ustawie budżetowej został wykonany. Dochody podatkowe wyniosły 259.673,5 mln zł i stanowiły 100,8% planu po zmianach. Dochody podatkowe w porównaniu do zrealizowanych w 2014 r. były wyższe o 1,9%, a do zrealizowanych w 2013 r. wyższe o 7,5%.

Tabela 18. Dochody podatkowe według źródeł w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa[1]	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody podatkowe, w tym:	248.274,6	241.650,9	254.781,0	257.591,0	259.673,5	100,8	101,9
podatek od towarów i usług	120.000,7	113.411,5	124.262,2	121.301,0	123.120,8	101,5	99,1
podatek akcyzowy	60.449,9	60.653,1	61.570,4	62.952,0	62.808,6	99,8	102,0
podatek od gier	1.441,6	1.303,9	1.234,7	1.250,0	1.337,1	107,0	108,3
podatek dochodowy od osób prawnych	25.145,7	23.075,3	23.266,2	25.610,0	25.813,4	100,8	110,9
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	39.809,4	41.290,5	43.022,0	45.028,0	45.040,0	100,0	104,7
zryczałtowany podatek dochodowy	6.966,6	7.121,0	6.150,1	6.046,0	6.650,5	110,0	108,1
podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych	951,5	774,2	914,4	930,0	926,3	99,6	101,3
podatek z wydobycia niektórych kopalin	1.426,9	1.916,3	1.425,0	1.450,0	1.553,5	107,1	109,0

[1] Ustawa budżetowa na rok 2015 znowelizowana 16 grudnia 2015 r.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zawyżona okazała się prognoza dochodów podatkowych zawarta w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. Dochody podatkowe były niższe od pierwotnego planu o 10.146,5 mln zł, tj. o 3,8%. Dochody z podatku od towarów i usług (VAT) były niższe o 11.509,2 mln zł (o 8,5%), a dochody z podatku akcyzowego o 761,4 mln zł (o 1,2%). Prognoza dochodów z pozostałych źródeł – podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), a także podatku od gier i podatku od kopalin, została zrealizowana w kwocie wyższej o 2.124,0 mln zł, tj. w 103,0%.

W ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. optymistycznie założono, że dochody podatkowe w stosunku do przewidywanego wykonania 2014 r. wzrosną o 11.856,6 mln zł, głównie w wyniku poprawy dochodów z VAT o 8.630 mln zł (o 6,8%).

Uzyskanie, niższych od pierwotnej prognozy, dochodów z VAT wynikało z:

– pogorszenia skuteczności poboru podatku,
– znacznego wzrostu zaległości,
– nietrafnej prognozy wzrostu średnich cen towarów i usług konsumpcyjnych,
– zbyt optymistycznej prognozy wykonania dochodów z VAT w 2014 r., przyjętej jako podstawę planu dochodów na 2015 r.,
– wyższych niż szacowano skutków zmian regulacji mających wpływ na zmniejszenie dochodów.

Wykonane dochody z VAT były niższe niż w 2014 r. o 1.141,4 mln zł, tj. o 0,9%. Negatywny wpływ na realizację dochodów z VAT miały wprowadzane na szeroką skalę do obiegu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne, w oparciu o które podmioty trudniące się tym procederem pomniejszały zobowiązania podatkowe, czy wnioskowały o nienależny zwrot VAT.

Utrzymująca się drugi rok stosunkowo korzystna sytuacja gospodarcza sprzyjała realizacji dochodów z podatków od działalności gospodarczej. PKB zwiększył się realnie o 3,6%, tj. o 0,3 punktu procentowego więcej niż w 2014 r. Wzrost dochodów z CIT i podatku liniowego PIT od działalności gospodarczej był wyższy niż założono przy tworzeniu budżetu na 2015 r. Dochody z tych źródeł były wyższe o 10,9% i o 12,4% niż w 2014 r., podczas gdy początkowo prognozowano, że wzrosną o 5,5% i o 7,8%.

Tabela 19. Udział dochodów z VAT, akcyzy, PIT i CIT w dochodach podatkowych i dochodach budżetu państwa w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
	Udział w dochodach podatkowych				Udział w dochodach budżetu państwa			
	%							
Dochody podatkowe	100	100	100	100	86,3	86,6	89,9	89,8
Podatki pośrednie, w tym:	73,3	72,6	73,4	72,1	63,2	62,8	66,0	64,8
VAT	48,3	46,9	48,8	47,4	41,7	40,6	43,8	42,6
Akcyza	24,3	25,1	24,2	24,2	21,0	21,7	21,7	21,7
CIT	10,1	9,5	9,1	9,9	8,7	8,3	8,2	8,9
PIT	16,0	17,1	16,9	17,3	13,8	14,8	15,2	15,6

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa w porównaniu do wykonania w 2014 r. obniżył się o 0,1 punktu procentowego. Było to wynikiem obniżenia się o 1,2 punktu procentowego udziału w dochodach budżetu państwa dochodów z podatku VAT, podczas gdy udział dochodów CIT zwiększył się o 0,7 punktu procentowego, a PIT o 0,4 punktu procentowego.

W 2015 r. 26,3% wpływów podatkowych, tj. 80.090,4 mln zł stanowiły wpłaty od 20 największych podatników, w tym blisko 60% (47.982,6 mln zł) z tytułu podatku akcyzowego.

Podatek od towarów i usług

Dochody z VAT wyniosły 123.120,8 mln zł i w porównaniu do pierwotnej prognozy były niższe o 11.509,2 mln zł, tj. o 8,5%, a w odniesieniu do 2014 r. o 1.141,4 mln zł, tj. o 0,9%.

Dochody z podatku od towarów i usług w I półroczu 2015 r były niższe niż w I półroczu 2014 r. o 4.772,1 mln zł, tj. o 7,6%[168], a w II półroczu 2015 r. wyższe niż w analogicznym okresie roku poprzedniego o 3.630,7 mln zł, tj. o 5,9%[169]. Na niskie wykonanie dochodów z VAT wpłynęło szereg czynników.

Prognoza przewidywanych dochodów za 2014 r., przyjętych jako podstawa do planu dochodów na 2015 r. okazała się zawyżona. Faktycznie zrealizowane w 2014 r. dochody były niższe od zakładanych o 1.737,8 mln zł, tj. o 1,4%. W I półroczu 2014 r. dochody z VAT były wyższe w porównaniu do analogicznego okresu 2013 r. o 15,4%, a w drugim półroczu o 4,2%.

Nietrafne były założenia, że gromadzeniu dochodów będzie sprzyjała inflacja, która ukształtuje się na poziomie 1,2%. Zamiast zakładanego wzrostu średnich cen towarów i usług, przez cały 2015 r. utrzymywała się deflacja, która w ujęciu rocznym wyniosła 0,9%. Miało to wpływ na niższy niż prognozowano wzrost nominalnego spożycia prywatnego. Spowolnieniu uległa dynamika inwestycji w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Według analiz Ministerstwa Finansów, w poszczególnych kwartałach 2015 r. nie odnotowano nominalnego spadku bazy podatku VAT[170], który mógłby tłumaczyć nominalne spadki wpływów z VAT obserwowane w 2015 r.

Ustalając prognozę nie przewidziano istotnego przesunięcia strumienia dochodów z VAT, a w rezultacie znaczącego ich obniżenia w roku budżetowym 2015, z tytułu zwiększonego zainteresowania przedsiębiorców przeniesieniem rozliczania podatku VAT od importu towarów, na podstawie art. 33a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług , z urzędów celnych do urzędów skarbowych. Według szacunków Ministerstwa Finansów skutkowało to obniżeniem dochodów z VAT o około 2 mld zł, w tym o około 650 mln zł na podstawie ustawy z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej[171] w wyniku wydłużenia terminu na rozliczenie VAT w imporcie przez upoważnionych przedsiębiorców (AEO[172]). Zakładano, że efektem zmiany przepisów, wprowadzonych na początku 2015 r., będzie przesunięcie dochodów z VAT o 15 mln zł.

168 W I kwartale 2015 r. dochody z VAT były niższe o 7,8%, a w II kwartale o 7,4% niż w analogicznym okresie roku poprzedniego.

169 W III kwartale 2015 r. dochody z VAT były wyższe o 3,0%, a w IV kwartale o 8,8% niż w analogicznym okresie roku poprzedniego.

170 Główne elementy bazy VAT to spożycie prywatne oraz inwestycje i zakupy realizowane przez sektor finansów publicznych.

171 Dz. U. poz. 1662.

172 Podmioty posiadające status upoważnionego podmiotu gospodarczego w rozumieniu art. 5a rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. UE L 302 z 19.10.1992, str. 1, ze zm.).

Prognoza dochodów z podatku od towarów i usług w grudniu 2015 r. została obniżona o 13.329,0 mln zł do 121.301,0 mln zł. Dochody z VAT stanowiły 101,5% prognozy ustalonej w znowelizowanej ustawie budżetowej.

Zwroty VAT wyniosły 87.562,9 mln zł i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 1.302,7 mln zł, tj. o 1,5%.

Zwroty osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym wyniosły 148,2 mln zł i były niższe niż w 2014 r. o 1.221,8 mln zł, tj. o 89,2%. Było to związane z wygaszaniem preferencji podatkowej wynikającej z ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym[173]. Do ustalenia prognozy dochodów z VAT w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. założono, że zwroty wyniosą 500,0 mln zł.

Zaległości w podatku od towarów i usług na koniec 2015 r. wyniosły 42.555,8 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. wzrosły o 14.786,4 mln zł. Przyrost zaległości stanowił 12,0% zrealizowanych dochodów z VAT. Organy podatkowe i organy kontroli skarbowej intensyfikowały działania kontrolne, czego efektem był wysoki wzrost kwot zobowiązań wymierzonych po kontrolach. Ujawnienie oszustw podatkowych i wymierzenie należnych kwot podatków nie wpłynęło na znaczący wzrost dochodów budżetu państwa, lecz na dynamiczny wzrost zaległości.

Podatek akcyzowy

Prognoza dochodów z podatku akcyzowego w grudniu 2015 r. została obniżona o 618,0 mln zł do kwoty 62.952,0 mln zł. Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 62.808,6 mln zł, tj. 99,8% kwoty zaplanowanej w ustawie z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej oraz 98,8% prognozy zawartej w ustawie budżetowej z dnia 15 stycznia 2015 r. W porównaniu do 2014 r. dochody z podatku akcyzowego wzrosły o 2,0%.

Prognoza przewidywanych dochodów za 2014 r., przyjętych jako podstawa do prognozy dochodów na 2015 r. w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. okazała się zawyżona. Faktycznie zrealizowane dochody 2014 r. były niższe od zakładanych o 1.429,6 mln zł, tj. o 2,3%. W I półroczu 2014 r. dochody z podatku akcyzowego były wyższe w porównaniu do analogicznego okresu 2013 r. o 4,7%, a w drugim półroczu były niższe o 1,1%.

Najwyższy udział w dochodach z podatku akcyzowego wynoszący 44,4% miały dochody z akcyzy od paliw silnikowych. Dochody te wyniosły 27.898,6 mln zł, tj. 98,7% prognozy. W porównaniu do wykonania za 2014 r. i za 2013 r. były wyższe o 1,6% i o 7,2%. Sprzedaż benzyny, według danych izb celnych, za osiem miesięcy 2015 r. zwiększyła się w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego o 2,3%, a sprzedaż oleju napędowego o 5,4%. Szacowany ubytek dochodów z tego źródła na 500 mln zł po obniżeniu od 1 stycznia 2015 r. stawek akcyzy na paliwa silnikowe o 25 zł/1000 litrów lub 25 zł/1000 kg w zależności od rodzaju paliwa[174], wyniósł według analiz Ministerstwa Finansów po 8 miesiącach 2015 r. – 390,6 mln zł.

[173] Dz. U. Nr 177, poz. 1468, ze zm.

[174] Równocześnie o takie same kwoty podwyższone zostały ustawą z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, ustawy o Funduszu Kolejowym oraz ustawy o podatku akcyzowym (Dz. U. poz. 1559) stawki opłaty paliwowej. Efektem regulacji miało być zwiększenie w 2015 r. wpływów Funduszu Kolejowego.

Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych wyniosły 17.789,7 mln zł, tj. 98,6% pierwotnej prognozy oraz 102,1% prognozy po zmianach. Były one niższe od uzyskanych w 2014 r. o 133,0 mln zł oraz od uzyskanych w 2013 r. o 415,9 mln zł. Według danych Ministerstwa Finansów, nastąpił spadek o 2,0% legalnej sprzedaży papierosów. Zmniejszenia dochodów budżetowych spowodowanych utrzymującym się spadkiem legalnej sprzedaży papierosów, nie zrekompensowały dodatkowe dochody z części procentowej podatku akcyzowego (obliczanej od maksymalnej ceny detalicznej sprzedaży papierosów), wynikające ze wzrostu ceny detalicznej papierosów.

Dochody z podatku akcyzowego od alkoholu wyniosły 7.124,7 mln zł, tj. 98,2% prognozy i 107,7% wykonania w 2014 r. Dochody ukształtowały się na poziomie zbliżonym do osiągniętego w 2013 r., tj. były niższe o 0,5%. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2015 r. dostawy na rynek alkoholu etylowego zwiększyły się o 7,2% w porównaniu do roku poprzedniego. Wzrost dostaw wskazuje na ustabilizowanie sytuacji na rynku alkoholu etylowego po podwyżce stawki od stycznia 2014 r. W wyniku zaplanowanej i zapowiedzianej w 2013 r. podwyżki stawki, w ostatnich miesiącach 2013 r. nastąpił gwałtowny wzrost produkcji i zapasów alkoholu, od którego zapłacono akcyzę według stawki przed podwyżką, co wpłynęło na znaczny wzrost dochodów z podatku akcyzowego pod koniec 2013 r. i w styczniu 2014 r. Tak duży wzrost produkcji alkoholu w IV kwartale 2013 r. miał bezpośrednie przełożenie na spadek produkcji alkoholu w roku 2014 r. Dochody z podatku akcyzowego w 2014 r. były niższe w porównaniu z rokiem poprzednim o 7,6%.

Dochody z podatku akcyzowego od piwa wyniosły 3.608,6 mln zł i były niższe o 4,8% od wielkości prognozowanej. Nietrafna okazała się prognoza przewidywanych dochodów za 2014 r., przyjętych jako podstawa do prognozy dochodów na 2015 r. Faktycznie zrealizowane dochody z tego tytułu w 2014 r. był niższe od prognozowanego wykonania o 3,2%. W porównaniu do 2014 r. dochody były wyższe o 1,2%, a w porównaniu do 2013 r. wyższe o 3,0%. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, dostawy piwa na rynek po czterech kwartałach wzrosły o 0,3%.

Dochody powyżej jednego miliarda zrealizowano także z podatku akcyzowego od energii elektrycznej (2.504,1 mln zł), podatku od samochodów osobowych (1.894,6 mln zł) oraz od gazu LPG (1.056,9 mln zł). Dochody te były wyższe w porównaniu do 2014 r. odpowiednio o 7,7%, 15,4% i 2,5%.

Zaległości w podatku akcyzowym na koniec 2015 r. wyniosły 8.057,8 mln zł i wzrosły w porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego o 37,7%.

Podatek od gier

Prognoza dochodów z podatku od gier nie została zmieniona w trakcie nowelizacji ustawy budżetowej. Dochody wyniosły 1.337,1 mln zł, tj. 107,0% prognozy. W porównaniu do wykonania w 2014 r. były wyższe o 102,4 mln zł, tj. o 8,3%.

W największym stopniu zwiększyła się kwota podatku od gier liczbowych, zakładów wzajemnych oraz gier urządzanych w kasynach. Podatek zadeklarowany w tych segmentach był wyższy w porównaniu do 2014 r. o 24,4% i stanowił 86,9% kwot zadeklarowanych w podatku od gier[175].

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Prognoza dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych została zwiększona w grudniu 2015 r. o 638,0 mln zł do kwoty 45.028,0 mln zł. Dochody wyniosły 45.040,0 mln zł, tj. 100,0% pro-

[175] Wstępne dane o kwotach podatku od gier zadeklarowanego za cztery kwartały 2015 r. oraz cztery kwartały 2014 r. według sprawozdań przekazywanych przez podmioty działające na rynku gier.

gnozy ustalonej w ustawie budżetowej po zmianie. W porównaniu do prognozy z ustawy budżetowej z 15 stycznia 2015 r. były wyższe o 650,0 mln zł, tj. o 1,5%. Dochody z PIT były wyższe od dochodów uzyskanych z tego źródła w 2014 r. i w 2013 r. odpowiednio o 4,7% i o 9,1%.

Trafna okazała się prognoza przewidywanego wykonania dochodów za 2014 r. przyjętych jako podstawa do planowania dochodów na 2015 r. w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. Dochody zrealizowane w 2014 r. były wyższe od zakładanych o 0,1%.

Dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej oraz według 19% stawki podatku od pozarolniczej działalności gospodarczej wyniosły 37.463,2 mln zł i były wyższe niż w 2014 r. o 4,2%. Dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej wzrosły o 1,8% (o 505,3 mln zł), a realizowane według 19% stawki o 12,4% (o 1.000,4 mln zł).

Na realizację dochodów pobieranych według skali podatkowej pozytywnie wpłynęła sytuacja na rynku pracy. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wzrosło o 3,2% (zakładano 4,3%). Na zbliżonym do prognozowanego poziomie, według szacunków Ministerstwa Finansów, ukształtował się wzrost zatrudnienia (zakładano 0,8%). Utrzymująca się kolejny rok korzystna sytuacja gospodarcza sprzyjała wzrostowi dochodów z liniowego podatku od działalności gospodarczej.

Korzystniejsze dla sektora finansów publicznych w porównaniu do roku poprzedniego o 366,0 mln zł było saldo rozliczenia rocznego[176] za 2014 r. uwzględniające wszystkie formy opodatkowania. Na taki wynik rozliczenia wpłynęło przede wszystkim saldo rozliczenia podatników opodatkowanych według stawki 19% od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej. Wymienione podmioty w zeznaniach rocznych za 2014 r. wykazały podatek do zapłaty o 472,0 mln zł wyższy w porównaniu do roku poprzedniego, a kwotę nadpłaconego podatku niższą o 5,0 mln zł.

Wyższe niż założono na etapie konstruowania prognozy dochodów, przyjętej w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r., były skutki zmian w uldze na wychowanie dzieci. Planowano, że zwiększenie o 20% kwoty ulgi na wychowywanie trzeciego i kolejnego dziecka oraz wprowadzenie możliwości otrzymania zwrotu nierozliczonej podatkiem ulgi na wychowanie dzieci[177] obniży dochody budżetu państwa z PIT o 1.076,0 mln zł. Faktyczne skutki tych zmian obniżyły dochody o 1.402,2 mln zł, w tym 1.342,9 mln zł z tytułu przekazania podatnikom zwrotów nierozliczonej podatkiem ulgi.

Efektywna stawka podatkowa w podatku dochodowym od osób fizycznych (od dochodów po odliczeniach, w tym po odliczeniu składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne) za 2014 r.[178] wyniosła 8,41% i była o 0,86 punktu procentowego wyższa niż w 2009 r. Wzrost efektywnej stawki był spowodowany między innymi utrzymaniem od 2009 r. na stałym poziomie progów podatkowych, kwoty wolnej od podatku oraz zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów.

Dochody ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 6.650,5 mln zł i były wyższe niż w 2014 r. o 8,1%. Najbardziej zwiększyły się dochody z pozostałych ryczałtów,

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

[177] Zmiana systemowa została wprowadzona ustawą z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1644) i miała zastosowanie po raz pierwszy do rozliczenia dochodów uzyskanych w 2014 r. W przypadku nierozliczenia ulgi podatkiem przez osoby, które wykazywały zbyt mały podatek aby w pełni rozliczyć przysługującą ulgę, zwrot następował do wysokości odliczonych składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne.

[178] Dane za 2015 r. będą dostępne w drugiej połowie 2016 r., po rozliczeniu zeznań podatkowych za 2015 r.

o 326,6 mln zł (o 16,8%), które wyniosły 2.275,1 mln zł. Dochody z podatku od przychodów ewidencjonowanych były wyższe o 171,1 mln zł (o 9,1%) i wyniosły 2.056,9 mln zł.

Dochody z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych zrealizowano w wysokości 926,3 mln zł. W porównaniu do roku poprzedniego, dochody były wyższe o 1,3%.

Zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[179], udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT wynosił w 2015 r. 49,52% i był wyższy niż w poprzednich latach – w 2012 r. wynosił 49,11% i stopniowo rósł w kolejnych latach. Zmiana udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT wynikała ze zwiększenia udziału gmin. Udział gmin we wpływach z PIT wynosił w 2015 r. 37,67% i w stosunku do 2014 r. wzrósł o 0,14 punktu procentowego, a w porównaniu do 2012 r. – o 0,41 punktu procentowego. Udział powiatów i województw we wpływach z PIT w latach 2012–2015 nie zmieniał się i wynosił dla powiatów 10,25%, dla województw – 1,60%.

Tabela 20. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015
	mln zł			
Wpływy[1], w tym:	62.703,9	65.856,1	71.062,9	75.563,3
dochody budżetu państwa	31.891,4	33.395,3	35.957,5	37.463,2
udziały jednostek samorządu terytorialnego, z tego:	30.812,5	32.460,8	35.105,4	38.100,1
gmin	23.377,6	24.653,6	26.681,0	28.987,1
powiatów	6.431,0	6.753,1	7.287,0	7 882,5
województw	1.003,9	1.054,1	1.137,5	1.230,4

[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 NIK w Ministerstwie Finansów.

Tempo wzrostu dochodów budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2015 r. było niższe od tempa wzrostu wpływów z tego tytułu. Miały na to wpływ skutki zmian w uldze na wychowanie dzieci oraz zmiana udziału gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (pobieranego na zasadach ogólnych oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19%). Podczas gdy wpływy w 2015 r. wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 6,3%, dochody budżetu państwa wzrosły o 4,2%, a udziały jednostek samorządu terytorialnego o 8,5%.

Zaległości z PIT na koniec 2015 r. wyniosły 6.157,6 mln zł i porównaniu do stanu na koniec 2014 r. wzrosły o 6,5%.

Podatek dochodowy od osób prawnych

Prognoza dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych została zwiększona w grudniu 2015 r. o 1.080,0 mln zł do kwoty 25.610,0 mln zł. Dochody wyniosły 25.813,4 mln zł, tj. 100,8% pro-

[179] Dz. U. z 2016 r. poz. 198.

gnozy zawartej w ustawie budżetowej po nowelizacji. W porównaniu do prognozy z 15 stycznia 2015 r. były wyższe o 1.283,4 mln zł, tj. o 5,2%, a w odniesieniu do 2014 r. o 10,9%.

Na lepszą realizację dochodów wpłynęła poprawiająca się kolejny rok z rzędu sytuacja gospodarcza. Korzystny wpływ na wysokość dochodów z CIT miało dodatnie saldo rozliczenia podatku za 2014 r. wynoszące dla budżetu państwa 1.397,0 mln zł. W porównaniu do prognozowanego było ono wyższe o 626,0 mln zł, a w porównaniu do salda rozliczenia za 2013 r. wyższe o 1.245,8 mln zł. Taki wynik rozliczenia rocznego wpłynął na wysoką dynamikę dochodów w I półroczu 2015 r., kiedy to dochody z podatku dochodowego od osób prawnych były wyższe niż w I półroczu 2014 r. o 15,4%. W II półroczu 2015 r. dynamika dochodów wyniosła 6,4%.

Wpływy od przedsiębiorstw niefinansowych były wyższe niż w roku poprzednim o 11,4% (o 2.897,8 mln zł), a wpływy od banków i pozostałych instytucji finansowych o 6,7% (o 286,8 mln zł).

Podstawowe wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych, według danych Głównego Urzędu Statystycznego, były lepsze niż w 2014 r. Zysk netto był wyższy niż w roku poprzednim o 4,3%. Przedsiębiorstwa niefinansowe, według danych Ministerstwa Finansów, w rozliczeniach rocznych za 2014 r. wykazały dochód do opodatkowania wyższy niż w roku poprzednim o 4,0%. W 2015 r. wpłaciły na podstawie dokonanych rozliczeń rocznych za rok poprzedni o 490,0 mln zł więcej niż w 2014 r. oraz wykazały nadpłaty o 315,0 mln zł niższe niż w roku poprzednim. W rezultacie saldo dla finansów publicznych wynikające z rozliczenia rocznego za 2014 r. było o 805 mln zł wyższe od salda rozliczenia za 2013 r.

Wynik netto sektora bankowego w 2015 r., według danych Głównego Urzędu Statystycznego, był niższy niż w roku poprzednim o 17,5%. Wyższe wpływy od banków i pozostałych instytucji finansowych w 2015 r. wynikały z sytuacji finansowej tej grupy podatników w 2014 r. W rozliczeniach rocznych za 2014 r. dokonanych w 2015 r., banki i pozostałe instytucje, według danych Ministerstwa Finansów, wykazały dochód do opodatkowania wyższy o 24,8%, w porównaniu z rokiem poprzednim oraz wykazały podatek należny wyższy o 34,2% niż w roku poprzednim. W 2015 r. wpłaciły na podstawie dokonanego rozliczenia rocznego za rok poprzedni o 502,0 mln zł więcej, a wykazane nadpłaty były o 308,0 mln zł niższe. W rezultacie saldo dla finansów publicznych wynikające z rozliczenia rocznego za 2014 r. było wyższe o 810 mln zł od salda rozliczenia za 2013 r.

W 2014 r. efektywna stawka podatku CIT liczona dla przedsiębiorstw finansowych wzrosła do 17,78% (w 2013 r. wyniosła 16,53%), co wpłynęło na wzrost (z 17,04% do 17,20%) stawki liczonej dla wszystkich podatników. Efektywna stawka podatkowa dla przedsiębiorstw niefinansowych obniżyła się z 17,14% do 17,06%.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z CIT w latach 2012–2015 wynosił 22,86%, z tego udział gmin 6,71%, powiatów 1,40%, a województw 14,75%.

Tabela 21. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015
	mln zł			
Wpływy, w tym:	31.949,9	29.379,6	29.709,5	32.894,2
dochody budżetu państwa	25.145,7	23.075,3	23.266,2	25.813,4
udziały jednostek samorządu terytorialnego, z tego:	6.799,6	6.301,3	6.441,9	7.075,6
gmin	1.998,3	1.852,9	1.884,2	2.077,5
powiatów	416,0	386,5	393,5	434,3
województw	4.385,3	4.062,0	4.164,2	4.563,8

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zaległości z tytułu CIT na koniec 2015 r. wyniosły 2.129,3 mln zł i w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego wzrosły o 32,0%.

Podatek od wydobycia niektórych kopalin

Prognoza dochodów z podatku od wydobycia niektórych kopalin nie została zmieniona. Dochody w 2015 r. wyniosły 1.553,5 mln zł i były wyższe od planu o 103,5 mln zł, tj. o 7,1%, a od dochodów za 2014 r. o 128,5 mln zł, tj. o 9,0%. Średnie ceny jak i wielkość wydobycia kopalin objętych podatkiem były zbliżone do prognozy. Średnie ceny miedzi były o 1,0% wyższe, a srebra o 3,9% niższe od prognozowanych. Wydobycie miedzi było o 0,7% niższe od prognozy, a srebra o 2,8% wyższe.

Dochody niepodatkowe

W znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2015 dochody niepodatkowe zaplanowano w kwocie 27.561,1 mln zł. W porównaniu z kwotą ustaloną w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r., prognoza została zwiększona o 1.731,2 mln zł. Największa zmiana nastąpiła w planie dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych, który został zwiększony o 1.422,3 mln zł.

Wykonanie dochodów niepodatkowych wyniosło 27.710,2 mln zł, tj. 100,5% planu po zmianie. W porównaniu do 2014 r. dochody niepodatkowe były wyższe o 478,3 mln zł. W 2015 r., tak jak w roku poprzednim, nie przewidywano wpływów do budżetu państwa pochodzących z wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego. W sprawozdaniu finansowym Narodowego Banku Polskiego na dzień 31 grudnia 2014 r., podobnie jak w sprawozdaniu na koniec 2013 r., wykazano zerowy wynik finansowy.

Tabela 22. Dochody niepodatkowe w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa[1]	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody niepodatkowe, w tym:	37.143,2	35.975,9	27.231,9	27.561,1	27.710,2	100,5	101,8
dywidendy i wpłaty z zysku	8.208,0	7.052,9	4.213,5	6.158,3	6.351,2	103,1	150,7
dochody z cła	1.974,0	2.022,1	2.440,7	2.789,8	2.929,1	105,0	120,0
wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2.407,9	2.205,6	2.428,2	1.896,6	1.895,3	99,9	78,1
wpłata z zysku NBP	8.205,3	5.264,0	-	-	-	x	x
dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe[2]	16.348,0	19.431,3	18.149,5	16.716,4	16.534,6	98,9	91,1

[1] Ustawa budżetowa na rok 2015 znowelizowana 16 grudnia 2015 r.

[2] W 2015 r. nastąpiła zmiana nazwy tego źródła dochodów, w latach poprzednich były to Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dywidendy i wpłaty z zysku

W znowelizowanej ustawie budżetowej plan dochodów z dywidend oraz wpłat z zysku został pomniejszony o 86,8 mln zł. Dochody zrealizowano w kwocie o 192,9 mln zł wyższej od planu po zmianie. Dochody były wyższe niż w 2014 r. o 2.137,7 mln zł, na co w 56,8% złożyły się wpłaty z zysku Banku Gospodarstwa Krajowego, które nie wystąpiły w latach poprzednich.

Tabela 23. Dochody z tytułu dywidend oraz wpłat z zysku w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa[1]	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dywidendy i wpłaty z zysku, z tego:	8.208,0	7.052,9	4.213,5	6.158,3	6.351,2	103,1	150,7
dywidendy	7.788,1	6.699,6	3.941,2	4.545,2	4.593,8	101,1	116,6
wpłata z zysku BGK	-	-	-	1.213,2	1.213,3	100,0	x
wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek SP	419,9	353,4	272,3	400,0	544,1	136,0	199,8

[1] Ustawa budżetowa na rok 2015 znowelizowana 16 grudnia 2015 r.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody z dywidend od spółek z udziałem Skarbu Państwa były wyższe od planu po zmianie o 48,7 mln zł, a w porównaniu do kwot uzyskanych w 2014 r. o 652,6 mln zł. Dochody z tego tytułu w 99,0% zostały zrealizowane w części *Skarb Państwa* i wyniosły 4.548,1 mln zł. W 2015 r. największe wpłaty do budżetu państwa dokonały:

– Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A 1.428,1 mln zł
– Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. 854,3 mln zł

- PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. 851,5 mln zł
- ENERGA S.A. 307,2 mln zł
- KGHM Polska Miedź S.A. 254,4 mln zł
- Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A. 194,2 mln zł
- Totalizator Sportowy Sp. z o.o. 166,0 mln zł
- Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych "Przyjaźń" S.A. 120,0 mln zł
- ENEA S.A. 106,9 mln zł
- TAURON Polska Energia S.A. 79,0 mln zł.

Wymienione wyżej spółki wpłaciły do organów podatkowych również 27.566,9 mln zł z tytułu podatków, co stanowiło 9,0% wpływów podatkowych[180] zrealizowanych w 2015 r. w kraju. W kwocie tej wpłaty z tytułu podatku akcyzowego wyniosły 13.880,9 mln zł.

Minister Skarbu Państwa wykonywał na koniec 2014 r. prawa z akcji lub udziałów Skarbu Państwa w 562 spółkach[181], Minister Gospodarki w 20 spółkach, w 96 spółkach pozostałe organy lub jednostki państwowe. Wartość nominalna akcji i udziałów (kapitału zakładowego) Skarbu Państwa w 678 spółkach wyniosła 69,3 mld zł (a szacunkowa wartość rynkowa 170,8 mld zł)[182]. Do budżetu państwa w 2015 r. z jednego złotego zaangażowanego kapitału zakładowego w wartościach nominalnych wpłynęło prawie 7 groszy dywidendy, a prawie 3 grosze licząc do kapitału w wartości rynkowej (w 2014 r. było to ponad 5 groszy i ponad 2 grosze).

W 2015 r. dywidendę wpłaciło 57 z 562 spółek będących w nadzorze Ministra Skarbu Państwa. Wartość nominalna akcji i udziałów Skarbu Państwa w 562 spółkach wyniosła 39,3 mld zł, natomiast szacunkowa wartość rynkowa na koniec 2014 r. – 114,8 mld zł. Będący własnością Skarbu Państwa kapitał zakładowy w wartościach nominalnych spółek nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa dał w 2015 r. z każdego złotego prawie 12 groszy dywidendy (w 2014 r. ponad 10 groszy), a 4 grosze licząc do kapitału w wartości rynkowej.

Nominalna wartość akcji i udziałów Skarbu Państwa w 20 spółkach w nadzorze Ministra Rozwoju[183] wyniosła 16,9 mld zł. W 2015 r. żadna z tych spółek nie wpłaciła dywidendy.

W 2015 r. Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A., nadzorowana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, przekazała z tytułu dywidendy 45,0 mln zł.

W ustawie budżetowej na rok 2015 z 15 stycznia 2015 r. ujęto wpłatę z zysku Banku Gospodarstwa Krajowego w kwocie 1.500,0 mln zł. W znowelizowanej ustawie budżetowej prognozę obniżono do 1.213,2 mln zł. W 2015 r. Bank Gospodarstwa Krajowego wpłacił do budżetu państwa 1.213,3 mln zł, w tym 605,9 mln z tytułu wpłaty z zysku za 2013 r.

[180] Wpływy podatkowe to wpłaty minus zwroty z tytułu podatków pośrednich, podatku od wydobycia niektórych kopalin, a także z PIT i CIT łącznie z udziałami jednostek samorządu terytorialnego.

[181] Z tego 155 stanowiły jednoosobowe spółki Skarbu Państwa oraz 407 spółek z częściowym udziałem Skarbu Państwa. Z 155 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa 98 prowadziło działalność gospodarczą, a 57 było w likwidacji, w upadłości z likwidacją majątku lub nie prowadziło działalności. Spośród 407 spółek z częściowym udziałem Skarbu Państwa, 218 to spółki niepubliczne prowadzące działalność, 172 to spółki niepubliczne w likwidacji, w upadłości z likwidacją majątku lub nieprowadzące działalności oraz 17 to spółki publiczne. Dane według *Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2014 r.* Ministerstwa Skarbu Państwa, str. 70-76, Warszawa 2015.

[182] Dane według *Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2014 r.* Ministerstwa Skarbu Państwa, str. 70-76, Warszawa 2015.

[183] Do 15 listopada 2015 r. Ministra Gospodarki.

Dochody z wpłat z zysku od przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa zaplanowane zostały w ustawie budżetowej z dnia 15 stycznia 2015 r. w wysokości 200,0 mln zł. W nowelizacji ustawy budżetowej prognoza dochodów z tego źródła została podwyższona do 400,0 mln zł. W 2015 r. dochody te wyniosły 544,1 mln zł, tj. 136,0% planu po zmianie. Na przekroczenie prognozy największy wpływ miały wyższe od planowanych wpłaty z zysku od spółek branży elektroenergetycznej oraz gazownictwa. W 2015 r. największe wpłaty z zysku zrealizowały: Polskie Sieci Elektroenergetyczne Operator S.A. – 115,7 mln zł, Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. – 111,7 mln zł, Polskie Koleje Państwowe S.A. – 74,6 mln zł oraz Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń" S.A. – 42,0 mln zł.

Cło

W znowelizowanej ustawie budżetowej na 2015 r. dochody zaplanowano w kwocie 2.789,8 mln zł. W porównaniu z ustawą budżetową z 15 stycznia 2015 r. prognoza została zwiększona o 395,8 mln zł. Dochody zostały zrealizowane w kwocie 2.929,1 mln zł, tj. o 5,0% wyższej od planu po zmianie.

Zgodnie z uregulowaniami unijnymi 25% opłat celnych to środki państwa członkowskiego, a 75% to środki odprowadzane do budżetu Unii Europejskiej. W 2015 r. wpłata do budżetu Unii Europejskiej z tytułu opłat celnych wyniosła 2.116,8 mln zł.

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe wyniosły 16.534,6 mln zł i były niższe od zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej o 181,8 mln zł. W porównaniu do 2014 r. dochody z tego tytułu były niższe o 1.614,9 mln zł, tj. o 8,9%.

W 2015 r. 74,2% dochodów *państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych* zostało zrealizowanych w częściach:

– *Budżety wojewodów* – 2.995,0 mln zł,
– *Sądy powszechne* – 2.257,6 mln zł,
– *Środowisko* – 2.026,7 mln zł,
– *Obsługa długu krajowego* – 1.779,3 mln zł,
– *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* – 1.269,4 mln zł
– *Rozwój wsi* – 1.156,0 mln zł,
– *Urząd Komunikacji Elektronicznej* – 789,3 mln zł.

Należności w *dochodach państwowych jednostek budżetowych i innych dochodach niepodatkowych* pozostałe do zapłaty wyniosły 20.244,3 mln zł, w tym zaległości 17.629,0 mln zł. W stosunku do stanu na koniec 2014 r. należności wzrosły o 22,0%, a zaległości o 11,8%. Zaległości stanowiły 22,9% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa (76.907,8 mln zł). Największe zaległości wystąpiły w częściach *Budżety wojewodów* (9.984,3 mln zł) oraz *Obsługa zadłużenia zagranicznego* (2.543,8 mln zł).

Tabela 24. Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe w wybranych działach w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa[1]	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe, w tym w dziale:	16.348,0	19.431,3	18.149,5	16.716,4	16.534,6	98,9	91,1
Gospodarka mieszkaniowa	3.130,3	3.316,3	3.572,4	2.570,2	2.659,9	103,5	74,5
Wymiar sprawiedliwości	2.222,5	2.290,2	2.284,1	2.202,0	2.334,4	106,0	102,2
Administracja publiczna	2.409,5	2.219,5	2.194,0	2.624,5	2.008,8	76,5	91,6
Obsługa długu publicznego	3.403,4	3.268,7	2.607,4	1.878,5	1.874,4	99,8	71,9
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	953,9	818,8	754,5	1.200,0	1.300,0	108,3	172,3
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	384,5	1.520,6	944,2	1.200,8	1.034,8	86,2	109,6
Transport i łączność	790,1	1.820,4	2.090,1	1.029,6	1.034,6	100,5	49,5
Leśnictwo	11,8	17,4	810,3	817,0	821,9	100,6	101,4

[1] Ustawa budżetowa na rok 2015 znowelizowana 16 grudnia 2015 r.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Najwyższe dochody w dziale *Gospodarka mieszkaniowa* zrealizowano w części *Budżety wojewodów* – 1.445,0 mln zł. Były to głównie dochody z tytułu realizacji zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (1.439,6 mln zł). Zrealizowane w części *Rozwój wsi* wpłaty od Agencji Nieruchomości Rolnych pochodzące z nadwyżki środków pieniężnych z gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wyniosły 1.084,7 mln zł i były niższe od uzyskanych w 2014 r. o 871,4 mln zł, tj. o 44,5%. Zaległości w tym dziale wyniosły 797,1 mln zł i dotyczyły głównie, podobnie jak w latach poprzednich dochodów z tytułu realizacji zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (775,0 mln zł).

Dochody w dziale *Wymiar sprawiedliwości* zostały zrealizowane głównie w części *Sądy powszechne* (2.257,6 mln zł) i pochodziły z wpływów z tytułu opłat sądowych – 1.772,7 mln zł oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności – 395,6 mln zł. Zaległości w tym dziale na koniec 2015 r. wyniosły 669,6 mln zł i dotyczyły głównie grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych nałożonych na osoby fizyczne przez sądy.

Najwyższe dochody w dziale *Administracja publiczna* zrealizowano w części *Budżety wojewodów* – 775,5 mln zł, w tym z grzywien, mandatów i kar pieniężnych dla ludności – 638,9 mln zł. Na koniec 2015 r. zaległości w tym dziale wyniosły 1.227,7 mln zł. Znaczną pozycję stanowiły zaległości z grzywien, mandatów i kar pieniężnych dla ludności w części *Budżety wojewodów*, które wyniosły 712,1 mln zł.

Dochody w dziale *Obsługa długu publicznego* w części *Obsługa zadłużenia krajowego* wyniosły 1.779,3 mln zł. Dochody z tytułu obsługi skarbowych papierów wartościowych oraz innych instru-

mentów finansowych na rynku krajowym wyniosły 1.753,7 mln zł, tj. 98,6% całości dochodów w części *Obsługa zadłużenia krajowego*. Stanowiły je przede wszystkim odsetki wykupione przez inwestorów w przypadku sprzedaży obligacji skarbowych po dniu ich emisji oraz premie, realizowane przy sprzedaży obligacji po cenie wyższej od ich wartości nominalnej. Dochody w dziale *Obsługa długu publicznego* w części *Obsługa zadłużenia zagranicznego* wyniosły 95,2 mln zł i były wyższe od zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej o 0,4%.

W dziale *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* wyniosły 1.300,0 mln zł. Wpływy z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat zrealizowane w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* wyniosły 947,0 mln zł i zostały pomniejszone o odsetki za nieterminowe rozliczenia zapłacone przez organy podatkowe. W 2015 r. była to kwota 129,9 mln zł, tj. o 165,5 mln zł niższa od zapłaconej w 2014 r.

Najwyższe dochody w dziale *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* w wysokości 547,9 mln zł stanowiły dochody z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Wpłaty dokonywane przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wyniosły 467,0 mln zł.

Najwyższe dochody w dziale *Transport i łączność* w wysokości 789,3 mln zł zostały zrealizowane w części *Urząd Komunikacji Elektronicznej*, głównie z opłat za koncesje telekomunikacyjne oraz z opłat za prawo do wykorzystywania częstotliwości, prawo do wykorzystywania zasobów numeracji, z opłaty telekomunikacyjnej, z opłat za egzaminy i za wydanie świadectw operatora urządzeń radiowych. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej kwota zaplanowanych dochodów *Urzędu Komunikacji Elektronicznej* została zmniejszona do 816,6 mln zł. Zmniejszenie dotyczyło kwoty 1.800,0 mln zł planowanej z tytułu opłat za rezerwacje częstotliwości w wyniku aukcji elektronicznej, z uwagi na przedłużające się postępowanie aukcyjne.

W dziale *Leśnictwo* największą pozycję stanowiły dochody w wysokości 800,0 mln zł zrealizowane w wyniku wpłaty Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej

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

Prognoza dochodów ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych nie była zmieniana. Dochody wyniosły 1.753,0 mln zł, i były wyższe od prognozowanych o 205,1 mln zł, tj. o 13,3%. W porównaniu do 2014 r. dochody z tego źródła były wyższe o 223,1 mln zł, tj. o 14,6%.

Dochody z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektów pomocy technicznej innych programów operacyjnych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 zaplanowane w wysokości 848,1 mln zł wyniosły 1.049,0 mln zł, tj. były wyższe od prognozowanych o 23,7%. Na wyższe wykonanie wpłynęły przede wszystkim dochody z realizacji 16 regionalnych programów operacyjnych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013. Dochody zostały zrealizowane w kwocie 299,5 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 222,6 mln zł.

W ramach perspektywy finansowej 2014–2020 przekazano na dochody 330,4 mln zł, tj. 85,4% dochodów prognozowanych.

Dochody z tytułu refundacji wydatków ze Wspólnej Polityki Rolnej na pomoc techniczną wyniosły 204,2 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 14,2%.

Poniżej prognozy zrealizowano dochody z Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) 2009–2014 i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014. Wpływy z tych programów wyniosły 16,2 mln zł i były niższe od prognozowanych o 13,2 mln zł.

Działania na rzecz pełnej egzekucji dochodów

Działania kontrolne służb podległych Ministrowi Finansów koncentrowały się, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów na zwalczaniu oszustw w podatku od towarów i usług. Wysoka była częstotliwość wykrywania nieprawidłowości w toku kontroli oraz kwoty podatków wymierzonych w decyzjach pokontrolnych. Niska pozostawała jednak skuteczność w odzyskiwaniu należności wynikających z ustaleń kontroli organów kontroli skarbowej oraz organów podatkowych.

W 2015 r. urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły 9.412 kontroli, tj. o 6,9% mniej niż w 2014 r. Kwoty podatków wymierzone w decyzjach pokontrolnych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej i wynikające z korekt deklaracji złożonych przez podatników wyniosły 18.545,6 mln zł i były wyższe niż w roku poprzednim o 74,9%. Z kwot wymierzonych w decyzjach oraz zgłoszonych w korektach deklaracji (pomniejszonych o zwroty) odzyskano 984,0 mln zł, tj. o 80,9% więcej niż 2014 r. Relacja wpłat do ustaleń wyniosła 5,3%, w 2014 r. 5,1%.

Poprawiła się efektywność kontroli skarbowych mierzona wysokością ustaleń należności budżetowych na 1.000 kontrolerów i wyniosła 5.208,0 mln zł, podczas gdy w 2014 r. 3.042,3 mln zł, a w 2013 r. 1.844,6 mln zł.

W latach 2013–2015 na szeroką skalę występowało zjawisko wprowadzania do obiegu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne, stanowiące poważne zagrożenie dla dochodów budżetu państwa. Podmioty trudniące się tym procederem wykorzystywały fikcyjne transakcje w celu unikania opodatkowania lub wnioskowania o nienależne zwroty podatku od towarów i usług.

Według raportów Komisji Europejskiej w latach 2010–2013 luka podatkowa[184] w VAT wzrosła w Polsce z 18% do 27% możliwych do osiągniecia dochodów z VAT. Rozmiar luki w podatku od towarów i usług utrzymywał się na poziomie wyższym niż średnia wielkość tego zjawiska w krajach Unii Europejskiej i w ostatnich latach nie udało się jej istotnie ograniczyć.

Działania Ministra Finansów i podległych mu organów w przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne, w 2014 r. oraz w I półroczu 2015 r., były nieskuteczne.[185] W badanych urzędach kontroli skarbowej do kontroli typowano podmioty o wysokim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości, a kontrole kończyły się ustaleniami nieprawidłowości. W kontrolowanych urzędach skarbowych rzetelnie, zgodnie z obowiązującą procedurą prowadzono postępowania zabezpieczające oraz egzekucyjne. Jednak od podmiotów uczestniczących w oszukańczym procederze, głównie firm „słupów", nie wyegzekwowano wymierzonych w wyniku działań kontrolnych podatków. W większości badanych przypadków organy kontroli skarbowej nie ustaliły także faktycznych organizatorów oszustw podatkowych.

[184] Luka podatkowa to różnica między tym co podatnik powinien płacić (teoretycznymi wpływami do budżetu) a tym co faktycznie płaci (rzeczywistymi wpływami do budżetu).

[185] Informacja o wynikach kontroli *Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne* Nr ewid. 24/2016/P/15/011/KBF, NIK, Warszawa kwiecień 2016 r.

Wyraźnie wzrastała, liczona przede wszystkim kwotowo, wielkość wykrytych czynności fikcyjnych, co skutkowało również wzrostem kwot wymierzonego podatku. Inspektorzy kontroli skarbowej w 2015 r. wykryli 360,7 tys. faktur dokumentujących fikcyjne transakcje na kwotę 81,9 mld zł (brutto). W 2014 r. było to 207,0 tys. faktur na kwotę 33,7 mld zł, a w 2013 r. 154,6 tys. faktur na kwotę 19,7 mld zł. Na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług[186] organy kontroli skarbowej wymierzyły należny podatek w kwotach: 2,3 mld zł w 2013 r., 5,2 mld zł w 2014 r., 4,9 mld zł w I półroczu 2015 r., a 12,0 mld zł w całym 2015 r. Wpłaty do budżetu w latach 2013-2014 i w I półroczu 2015 r. wyniosły zaledwie 162,3 mln zł, tj. 1,3% kwot wynikających z decyzji wymiarowych urzędów kontroli skarbowej. Niska skuteczność w odzyskiwaniu należnego podatku spowodowała gwałtowny wzrost zaległości w VAT z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług, tj. z 5,1 mld zł na koniec 2013 r. do 14,1 mld zł na koniec czerwca 2015 r. Możliwości odzyskania tych kwot są niewielkie.

Urzędy skarbowe przeprowadziły 49.838 kontroli podatkowych, tj. o 37,6% mniej niż w 2014 r. Częstotliwość wykrywania nieprawidłowości w trakcie kontroli wyniosła 84,2% i w porównaniu do 2014 r. wzrosła o 7,2 punktu procentowego. Podczas kontroli organy podatkowe ujawniły nieprawidłowości na kwotę 5.845,7 mln zł, tj. wyższą niż w 2014 r. o 44,6%. Urzędy skarbowe przeprowadziły także 2.219,8 tys. czynności sprawdzających, tj. o 33,7% mniej w roku poprzednim. Ujawniona w trakcie tych czynności kwota nieprawidłowości wyniosła 1.049,5 mln zł i w porównaniu do 2014 r. wzrosła o 28,3%.
Częstotliwość wykrywania nieprawidłowości przez Służbę Celną w trakcie kontroli podatkowych była podobna do osiągniętej w 2014 r. W 2015 r. miernik ten wyniósł 77,5%, podczas gdy 2014 r. 78,5%. Służba Celna przeprowadziła 887 kontroli podatkowych, co w porównaniu do 2014 r. oznacza spadek o 23,7%. Kwota ustaleń dokonanych w trakcie kontroli podatkowych i celnych przez Służbę Celną w 2015 r. wyniosła 922,1 mln zł i w porównaniu do 2014 r. zmniejszyła się o 12,0%.
W celu poprawy skuteczności podległych służb w ograniczaniu oszustw podatkowych oraz unikania zapłaty zobowiązań podatkowych Minister Finansów przygotowywał propozycje nowych rozwiązań. Do inicjatyw mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego, usprawnienie postępowań podatkowych i kontrolnych należą między innymi regulacje wprowadzone:

– ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw[187]: istotną zmianą w tym zakresie to przepisy wprowadzające obowiązek przesyłania przez podatnika, na żądanie organu podatkowego, części lub całości ksiąg podatkowych w ustalonym formacie i jednolitej strukturze (wprowadzenie jednolitego pliku kontrolnego); unormowania w tym zakresie wchodzą w życie w różnych terminach, od 1 lipca 2016 r. obowiązek ten ciąży na „dużych" w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorcach, natomiast małych i średnich od 1 lipca 2018 r. (w okresie od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. mali i średni przedsiębiorcy będą mogli przekazywać dane w takiej formie);
– ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych[188], w celu ograniczenia nadużyć z dniem 1 lipca 2015 r. rozszerzono katalogu towarów objętych mechanizmem odwróconego obciążenia o wyroby z kategorii elektroniki (takie jak tablety, notebooki, laptopy, telefony komórkowe, konsole do gier

[186] Zgodnie z art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług w przypadku, gdy osoba prawna, jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej lub osoba fizyczna wystawi fakturę, w której wykaże kwotę podatku, jest obowiązana do jego zapłaty.

[187] Dz. U. poz. 1649.

[188] Dz. U. poz. 605.

wideo), towary z kategorii złota, nieobrobione plastycznie metale nieżelazne oraz kolejne towary z kategorii stali; rozszerzono także zakres stosowania instytucji odpowiedzialności podatkowej na nabywców materiałów eksploatacyjnych do drukarek, niektórych towarów ze stali, niektórych metali szlachetnych, części biżuterii i wyrobów jubilerskich oraz cyfrowych aparatów fotograficznych;

– ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw[189], w celu ograniczenia szarej strefy, od 1 stycznia 2016 r. wprowadzono bardziej restrykcyjne przepisy dotyczące podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wyrobów akcyzowych, w tym obowiązek rejestracji dla pośredniczących podmiotów tytoniowych;
– ustawą z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej wprowadzono od 1 stycznia 2015 r. zmiany w ustawie o podatku akcyzowym; w celu przeciwdziałania niepożądanym zjawiskom na rynku wyrobów tytoniowych i wyeliminowania unikania opodatkowania papierosów poprzez wykorzystywanie do ich produkcji cygar rozszerzono definicję produkcji wyrobów tytoniowych, którą objęto wytwarzanie papierosów przez konsumentów przy użyciu maszyn do wytwarzania papierosów, z wyłączeniem ręcznego wytwarzania domowym sposobem w gospodarstwach domowych; zmianie uległ również sposób opodatkowania cygar i cygaretek poprzez wprowadzenie stawki akcyzy uzależnionej od wagi, a nie od sztuki; stawka 280,25 zł/1000 szt. została zastąpiona stawką 393 zł/kg.

Ministrowi Finansów nie udało się natomiast w 2015 r. skutecznie przeprowadzić procesu legislacyjnego obniżenia określonego w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej limitu – jednorazowej wartości transakcji pomiędzy przedsiębiorcami dokonywanej gotówkowo z 15 tys. euro do 3 tys. euro, mimo zgłoszenia we wrześniu 2014 r. oraz w styczniu 2015 r. propozycji takich zmian.

Nie udało się także w 2015 r. wprowadzić klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Przepisy dotyczące klauzuli ujęto w projekcie ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw przekazanym w dniu 30 grudnia 2014 r. do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Zmiany dotyczące klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania wyłączone zostały z projektu zmian przez Radę Ministrów w dniu 19 maja 2015 r. W polskim systemie podatkowym przez ponad 10 lat nie było klauzuli generalnej przeciwko unikaniu opodatkowania. W wielu krajach rozwiązania wprowadzające ogólną klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania funkcjonują od wielu lat. Brak tej klauzuli na gruncie obowiązującego prawa stanowił podstawową przeszkodę w zapewnieniu szczelności polskiego systemu podatkowego.

Minister Finansów ponownie przygotował projekty ustaw mające uszczelnić polski system podatkowy oraz ograniczyć rozmiary gospodarki szarej strefy poprzez:

– obniżenie progu dla transakcji gotówkowych z 15 tys. euro do 15 tys. zł – ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.,
– wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania – ustawa została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 7 czerwca 2016 r.

Należności Skarbu Państwa z tytułu zaległości we wpływach do budżetu państwa

Zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych na koniec 2015 r. wyniosły 76.907,8 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. zwiększyły się o 19.447,7 mln zł. Przyrost zaległości stanowił 6,7% zrealizowanych dochodów budżetu państwa.

[189] Dz. U. poz. 1479.

Zaległości podatkowe stanowiły 76,7% zaległości ogółem budżetu państwa i na koniec 2015 r. wyniosły 58.990,3 mln zł. Tempo wzrostu tych zaległości było znaczne. W 2015 r. wzrosły o 43,5%, podczas gdy w 2014 r. o 24,1%, w 2013 r. o 22,2%, a w 2012 r. o 18,3%.

Tabela 25. Zaległości budżetu państwa w latach 2012–2015 według stanu na 31 grudnia

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	5:4	2012	2015
	mln zł					Struktura %	
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, z tytułu	38.237,3	45.925,0	57.460,1	76.907,8	133,8	100,0	100,0
Dochodów podatkowych, w tym:	27.100,1	33.111,6	41.103,5	58.990,3	143,5	70,9	76,7
VAT	15.298,3	19.824,2	27.769,4	42.555,8	153,2	40,0	55,3
akcyza	5.816,3	6.145,2	5.853,0	8.057,8	137,7	15,2	10,5
CIT	1.162,7	1.761,7	1.613,1	2.129,3	132,0	3,0	2,8
PIT	4.757,2	5.293,8	5.779,1	6.157,6	106,5	12,4	8,0
Pozostałych dochodów, w tym:	11.137,2	12.813,4	16.356,6	17.917,5	109,5	29,1	23,3
realizacja zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego	5.202,0	6.510,4	7.837,8	9.100,9	116,1	13,6	11,8
odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	1.775,7	1.802,3	2.188,0	2.533,2	115,8	4,6	3,3
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób fizycznych	1.021,6	1.056,8	1.156,0	1.237,6	107,1	2,7	1,6
wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji	728,9	496,5	497,1	765,2	153,9	1,9	1,0
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	205,5	269,8	290,8	563,7	193,8	0,5	0,7
cło	442,0	412,1	323,8	278,8	86,1	1,2	0,4

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2015 r., podobnie jak w latach 2012–2014, pogorszyła się skuteczność poboru podatków. Obniżyła się ściągalność przez urzędy skarbowe wpływów bieżących oraz zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Wskaźnik realizacji podatków, liczony jako relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym w urzędach skarbowych wyniósł 94,0% i uległ pogorszeniu w porównaniu z osiągniętym w poprzednim roku o 2,0 punkty procentowe, co było wynikiem wzrostu zaległości bieżących. W 2014 r. wskaźnik ten obniżył się względem osiągniętego w 2013 r. o 0,6 punktu procentowego. Wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych, liczony jako relacja wpływów do sumy zaległości z lat ubiegłych, wyniósł 7,4% i był o 1,3 punktu procentowego niższy niż 2014 r. Na pogorszenie wskaźnika wpłynął znaczny – 44% wzrost zaległości z lat ubiegłych w VAT. W 2014 r. wskaźnik ten obniżył się w porównaniu do 2013 r. o 4,0 punkty procentowe.

Pogorszenie ściągalności podatków związane było ze znacznym wzrostem zaległości podatkowych. Największy wzrost zaległości wystąpił w podatku od towarów i usług – 53,2%, a zaległości z tego tytułu zwiększyły się o 14.786,4 mln zł. Decydujący wpływ na tempo ich wzrostu miały należności pozostałe do zapłaty wynikające z decyzji wydanych przez dyrektorów urzędów kontroli skarbo-

wej oraz naczelników urzędów skarbowych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług. Na koniec 2015 r. wyniosły one 21.897,1 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. były wyższe o 12.009,8 mln zł, tj. o 121,5%. Z kwot podatku określonego w wyżej wymienionych decyzjach wyegzekwowano 160,5 mln zł, a w 2014 r. 60,3 mln zł.

Wzrosła liczba dłużników posiadających zaległości podatkowe powyżej jednego miliona złotych. Na koniec 2015 r. w urzędach skarbowych zaewidencjonowano 8.674 takich dłużników, tj. o 22,1% więcej niż na koniec 2014 r. Zaległości największych dłużników wyniosły 40.024,0 mln zł i były wyższe niż w roku poprzednim o 59,8%. Stanowiły one 68,8% zaległości podatkowych w urzędach skarbowych. Od największych dłużników, posiadających zaległości powyżej jednego miliona, wyegzekwowano 297,1 mln zł, tj. 14,2% kwoty zaległych podatków objętych tytułami wykonawczymi na koniec 2015 r. oraz mniej niż 1% kwoty nieuregulowanych przez te podmioty należności.

Nie poprawiła się skuteczność egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe, mimo wzrostu z 25,3% do 27,9% wartości wskaźnika mierzonego relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi. Z powodu bezskutecznej egzekucji organy egzekucyjne umorzyły w 2015 r. postępowania egzekucyjne w stosunku do zaległości na kwotę 15.858,2 mln zł, tj. o 90,2% wyższą niż w roku poprzednim. Na koniec 2015 r. kwota zaległości objętych tytułami wykonawczymi wyniosła 10.394,5 mln zł i była niższa niż na koniec 2014 r. o 9,4%. W trybie postępowania egzekucyjnego wyegzekwowano 2.898.5 mln zł, tj. o 0,2% mniej niż w 2014 r. oraz o 3,1% mniej niż w 2013 r.

Pogorszyła się skuteczność egzekucji zaległości podatkowych prowadzonej przez izby celne. Wskaźnik skuteczności egzekucji obniżył się z 9,0% w 2014 r. do 3,3% w 2015 r. Kwota zaległości podatkowych objęta tytułami wykonawczymi wzrosła z 1.198,3 mln zł do 1.516,7 mln zł, tj. o 26,6%, a kwota wyegzekwowanych zaległości uległa zmniejszeniu ze 107,7 mln zł do 50,0 mln zł, tj. o 53,5%.

Zaległości podatkowe mające ponad pięć lat, ewidencjonowane w urzędach skarbowych, według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., wyniosły 11.783,3 mln zł i stanowiły 23,2% zaległości w urzędach skarbowych. W porównaniu ze stanem na 31 grudnia 2014 r. wzrosły o 19,4%.

W 2015 r. w urzędach skarbowych odpisano z powodu przedawnienia zaległości z tytułu podatków na kwotę 1.698,5 mln zł. W porównaniu do 2014 r. kwota ta wzrosła o 613,7 mln zł, tj. o 56,6%. W izbach celnych z powodu przedawnienia odpisano 460,4 mln zł zaległych podatków. W porównaniu do roku poprzedniego kwota ta zmniejszyła się o 154,9 mln zł, tj. o 25,2%.

Głównymi przyczynami przedawniania się zobowiązań podatkowych były: brak majątku dłużników i brak możliwości stosowania skutecznych środków egzekucyjnych i zabezpieczających, zwłaszcza wobec podmiotów fikcyjnych, uczestniczących w oszustwach podatkowych[190].

Rosnąca wykrywalność oszustw podatkowych nie przełożyła się na odzyskiwanie należnych wpływów z tego tytułu. Postępowania egzekucyjne były mało skuteczne wobec podmiotów dokonujących oszustw podatkowych, głównie z wykorzystaniem faktur dokumentujących czynności fikcyjne. Możliwości odzyskania kwot wymierzonych po kontrolach organów kontroli skarbowej oraz organów podatkowych podatków są niewielkie, co stwarza zagrożenie ich przedawnienia w najbliższych latach.
Powołanie w 2014 r. w urzędach skarbowych komórek wierzycielskich i podejmowanie przez nie działań informacyjnych i dyscyplinujących, zmierzających do zwiększenia poziomu dobrowolnych

[190] Informacja o wynikach kontroli *Przedawnianie się zobowiązań podatkowych* Nr ewid. 23/2016/P/15/012/KBF, NIK, Warszawa 2016 r.

wpłat podatku (tzw. „miękka egzekucja") wpłynęło na szybszą i skuteczniejszą likwidację zaległości podatkowych powstałych na skutek niewpłacenia deklarowanych kwot podatku. Miękka egzekucja jest przyjazna dla podatników, służy zwiększaniu zaufania do aparatu skarbowego i odciąża organy egzekucyjne. Nie przynosi jednak pozytywnych efektów w przypadku zaległości powstałych w wyniku oszustw podatkowych, co do których należy wypracować inne, skuteczne metody ustalenia majątku i odzyskania zaległych kwot podatku.

Należności podatkowe na koniec roku wyniosły 64.421,4 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. wzrosły o 19.419,5 mln zł, tj. o 43,2%, w poprzednim roku wzrosły o 26,4%. Największy udział w należnościach podatkowych stanowiły należności w podatku od towarów i usług – 71,7%. W 2013 r. było to 58,9%, a w 2014 r. 66,1%. Należności podatkowe objęte różnymi postępowaniami ograniczającymi lub uniemożliwiającymi ich ściągnięcie, w szczególności w postępowaniach ugodowych, układowych, upadłościowych, egzekucji sądowej, płatne w ratach i z odroczonym terminem płatności oraz objęte wstrzymaniem wykonania decyzji ostatecznej, zaewidencjonowane w urzędach skarbowych na koniec 2015 r. wyniosły 5.729,8 mln zł (wzrosły o 14,5%) i stanowiły 10,3% należności podatkowych ewidencjonowanych w urzędach skarbowych. Należności podatkowe wynikające z decyzji nieostatecznych z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności wyniosły 1.837,9 mln zł (wzrosły o 35,4%) i stanowiły 3,3% należności podatkowych ewidencjonowanych w urzędach skarbowych.

Jednostki podległe Ministrowi Finansów w 2015 r. zrealizowały dochody podatkowe brutto[191] i cło na kwotę 307.783,5 mln zł, tj. wyższą o 3,0% niż w roku 2014. Na funkcjonowanie urzędów i izb skarbowych, urzędów kontroli skarbowej, Służby Celnej oraz Ministerstwa Finansów wydatkowano 5.984,8 mln zł[192], tj. więcej niż w latach 2012–2014 odpowiednio o 1,6%, 0,8% i 0,5%. W roku 2015 wydatki na sfinansowanie działalności tych jednostek stanowiły 1,94% zrealizowanych dochodów brutto, wskaźnik ten obniżył się (o 0,05 punktu procentowego) w porównaniu do 2014 r., w którym na sfinansowanie działalności urzędów i izb skarbowych, urzędów kontroli skarbowej, Służby Celnej oraz Ministerstwa Finansów wydatkowano 1,99% zrealizowanych przez ten aparat dochodów (w 2013 r. 2,10%, w 2012 r. 2,05%).

2.1.2. Dochody budżetu środków europejskich

W latach 2012–2015 dochody budżetu środków europejskich z tytułu realizacji programów Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 (NSRO), Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (PO „RYBY"), Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW), Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) 2009–2014 oraz Perspektywy Finansowej (PF) 2014–2020 wyniosły 267.328,8 mln zł. Pozwoliły one na sfinansowanie 99,6% poniesionych w tym okresie wydatków budżetu środków europejskich (268.282,7 mln zł). Na realizację wyżej wymienionych programów w latach 2012–2015 z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych do Polski przekazano środki finansowe z tytułu refundacji wydatków w wysokości 254.187,3 mln zł.

[191] 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 kopalin oraz podatków zniesionych.

[192] Tj. wydatki części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w rozdziałach *Urzędy skarbowe, Izby skarbowe, Urzędy kontroli skarbowej, Izby celne i urzędy celne, Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, Pozostała działalność* (do obliczeń przyjęto 100% wydatków w wymienionych rozdziałach ze względu na brak możliwości wyodrębnienia wydatków związanych z poborem podatków i ceł).

Zgodnie z artykułem 111 pkt 16 ustawy o finansach publicznych, środki europejskie stają się dochodami budżetu środków europejskich po ich przekazaniu na rachunek części *Dochody budżetu środków europejskich*, a nie w momencie ich wpływu do Polski. Minister Finansów w dalszym ciągu uznaniowo podejmował decyzje, kiedy i jaka część środków zostanie przewalutowana i przekazana na dochody budżetu środków europejskich. Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie wskazywała na brak procedur oraz nieprzejrzystość zasad dotyczących przekazywania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych na dochody budżetu środków europejskich. Począwszy od 2013 r., w wyniku wprowadzenia mechanizmu konsolidacji środków europejskich, środki z rachunków programowych były przekazywane do budżetu państwa. Zasilanie rachunku dochodów budżetu środków europejskich nadal następowało na wniosek Ministra Finansów z rachunku przychodów i rozchodów (finansowanie zagraniczne). Praktyka pozwalająca na dowolne kształtowanie wielkości zrealizowanych dochodów, a tym samym wyniku budżetu środków europejskich nie uległa zmianie. Nadal brak było bezpośredniej korelacji pomiędzy wielkością środków uzyskanych z Unii Europejskiej i wielkością dochodów budżetu środków europejskich.

Tabela 26. Dochody, wydatki i udział dochodów w finansowaniu wydatków budżetu środków europejskich w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015
Dochody budżetu środków europejskich (mln zł)	64.655,3	70.121,4	68.088,4	64.463,7
Wydatki budżetu środków europejskich (mln zł)	68.309,0	63.872,4	68.405,9	67.695,4
Udział dochodów w finansowaniu wydatków (%)	94,7	109,8	99,5	95,2

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W analizowanym okresie najwyższe tempo wzrostu dochodów budżetu środków europejskich wystąpiło w 2013 r., kiedy to dochody były o 8,5% (o 5.466,1 mln zł) wyższe od uzyskanych rok wcześniej. Przez kolejne dwa lata następował sukcesywny ich spadek. W 2015 r. dochody te wyniosły 64.463,7 mln zł i były niższe o 5,3% od uzyskanych w 2014 r. i o 8,1% od osiągniętych w 2013 r. Jedynie w 2013 r. dochody były wyższe od wydatków budżetu środków europejskich o 9,8%, w pozostałym okresie były one niższe od wydatków odpowiednio o 5,3% w 2012 r., 0,5% w 2014 r. i 4,8% w 2015 r.

Tabela 27. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015
	mln zł			
OGÓŁEM, z tego:	64.655,3	70.121,4	68.088,4	64.463,7
Krajowe Programy Operacyjne Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013	34.732,6	34.283,3	37.342,3	31.093,1
Regionalne Programy Operacyjne Narodowej Strategii Spójności 2007–2013	10.047,6	13.464,8	9.153,7	8.860,4
Granty Europejskiego Funduszu Społecznego	0,0	0,5	0,6	0,3
PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	291,5	581,3	528,9	246,1
Wspólna Polityka Rolna	19.446,0	21.519,8	20.481,7	21.229,7
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	137,6	191,4	282,7	276,6
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014	–	80,2	298,5	667,8

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W strukturze dochodów budżetu środków europejskich w analizowanym okresie dominującą pozycję stanowiły dochody z tytułu realizacji programów NSRO 2007–2013 (66,5%) i WPR (31,7%). W ramach NSRO 2007–2013 najwyższe łączne dochody za okres czterech omawianych lat zrealizowano z tytułu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (92.562,5 mln zł), Regionalnych Programów Operacyjnych (52.313,1 mln zł), Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (29.392,4 mln zł) oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (22.607,1 mln zł). W latach 2012–2015 na dochody ze środków WPR przekazano 100.049,7 mln zł.

W ustawie budżetowej na rok 2015 ustalono dochody budżetu środków europejskich w kwocie 77.842,5 mln zł, w tym 50.356,9 mln zł w ramach PF 2007–2013 i PF 2014–2020 oraz 25.453,9 mln zł z tytułu realizacji zadań w ramach WPR. Zrealizowane dochody wyniosły 64.463,7 mln zł i stanowiły 82,8% kwoty planowanej. Były one o 5,3% niższe od wykonania 2014 r.

Tabela 28. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2014–2015

Wyszczególnienie	2014	2015		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM, w tym:	68.088,5	77.842,5	64.463,7	94,7	82,8
Programy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013, w tym:	37.342,3	43.636,9	39.953,8	107,0	91,6
Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	21.243,5	18.569,8	19.511,9	91,8	105,1
Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	7.258,6	5.790,7	6.578,0	90,6	113,6
Program Operacyjny Kapitał Ludzki	1.983,4	3.287,8	2.987,9	150,6	90,9
Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	6.856,7	1.974,2	2.015,3	29,4	102,1
Regionalne Programy Operacyjne, w tym:	9.153,7	14.013,8	8.860,4	96,8	63,2
Dolnośląskie	771,0	943,7	591,9	76,8	62,7
Kujawsko-Pomorskie	615,2	873,3	793,7	129,0	90,9
Lubelskie	627,4	675,8	677,6	108,0	100,3
Lubuskie	173,9	555,1	217,8	125,3	39,2
Łódzkie	430,7	958,9	354,6	82,3	37,0
Małopolskie	467,4	1.043,5	497,5	106,4	47,7
Mazowieckie	1.150,5	1.932,6	1.460,5	126,9	75,6
Opolskie	256,1	410,7	87,5	34,1	21,3
Podkarpackie	676,2	831,9	436,0	64,5	52,4
Podlaskie	467,1	668,2	510,5	109,3	76,4
Pomorskie	374,5	727,0	410,2	109,5	56,4
Śląskie	1.175,1	984,1	781,2	66,5	79,4
Świętokrzyskie	377,2	447,5	269,1	71,4	60,1
Warmińsko-mazurskie	752,0	792,0	555,6	73,9	70,2
Wielkopolskie	338,3	1.363,5	670,4	198,2	49,2
Zachodniopomorskie	501,2	806,0	546,2	109,0	67,8
Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	528,9	676,4	246,1	46,5	36,4
Szwajcarsko–Polski Program Współpracy	282,7	458,0	276,6	97,8	60,4
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014	298,5	897,3	667,8	223,7	74,4
Perspektywa Finansowa 2014–2020, w tym:	–	6.720,0	2.089,7	–	31,1

Wyszczególnienie	2014	2015		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
	mln zł			%	
Krajowe Programy Operacyjne na lata 2014–2020	–	4.538,5	2.028,3	–	44,7
Regionalne Programy Operacyjne	–	2.181,5	61,4	–	2,8
Wspólna Polityka Rolna, w tym:	20.481,7	25.453,9	21.229,7	103,7	83,4
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013[1]	6.663,9	7.129,7	5.142,2	77,2	72,1
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020[1]	363,4	2.758,9	1.061,7	292,2	38,5

[1] Kwoty PROW 2007–2013 i 2014–2020 nie obejmują dochodów z tytułu finansowania wyprzedzającego. Dochody te uwzględnione są w łącznej kwocie dochodów z tytułu WPR (w 2015 r. plan 694,8 mln zł, wykonanie 804,0 mln zł).

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2015 r. dochody budżetu środków europejskich z tytułu programów realizowanych w ramach NSRO 2007–2013 wyniosły 39.953,8 mln zł, tj. 91,6% planu. Niższe od planowanych o 5.153,4 mln zł, tj. o 36,8% było wykonanie dochodów z tytułu regionalnych programów operacyjnych (RPO) i o 1.470,6 mln zł, tj. o 4,96% z tytułu krajowych programów operacyjnych. Wskaźnik wykonania planu dochodów dla poszczególnych RPO kształtował się od 21,3% dla RPO Województwa Opolskiego do 100,3% dla RPO Województwa Lubelskiego.

W związku z realizacją zadań w ramach WPR, w 2015 r. na dochody wpłynęło 21.229,7 mln zł, tj. o 16,6% poniżej planu. Wynikało to z niższego wykonania dochodów z tytułu refundacji wydatków otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej oraz osiągnięcia poziomu 95,0% środków finansowych przekazanych do Polski z tytułu płatności i zaliczek w ramach PROW 2007–2013.

Na niepełne wykonanie dochodów w ramach PROW 2014–2020 (38,5% planu) wpływ miało podjęcie przez Radę Ministrów w październiku 2015 r. uchwały w sprawie zatwierdzenia projektu zmiany PROW 2007–2013 w celu zapewnienia możliwości pełnego wykorzystania alokacji środków Unii Europejskiej na końcowym etapie realizacji tego programu. W wyniku wprowadzonych zmian, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w uzgodnieniu z Komisją Europejską, dokonał przeksięgowania wydatków polegającego na zmniejszeniu wydatków PROW 2014–2020 i zwiększeniu wydatków PROW 2007–2013.

Dochody z tytułu SPPW wyniosły 276,6 mln zł, co stanowiło 60,4% planu, a z NMF 2009–2014 i MF EOG 2009–2014 – 667,8 mln zł, tj. 74,4% planu. Poniżej prognozy zrealizowano także dochody z PO „Ryby", które wyniosły 246,1 mln zł i stanowiły 36,4% planu.

Dochody budżetu środków europejskich w zakresie PF 2014–2020 wyniosły 2.089,7 mln zł, co stanowiło 31,1% kwoty planowanej. Z tytułu krajowych programów operacyjnych na rachunek dochodów części *Dochody budżetu środków europejskich*, wpłynęły środki w wysokości 2.028,3 mln zł (44,7% planu), a z tytułu RPO – 61,4 mln zł (2,8% planu). Niższe od planowanego wykonanie dochodów w 2015 r. w ramach PF 2014–2020 wynikało z niższej realizacji wydatków i tempa otrzymywanych refundacji. Poziom realizacji tych programów był odzwierciedleniem postępu we wdrażaniu projektów w ramach poszczególnych programów operacyjnych, które znajdowały się dopiero w początkowej fazie ich uruchamiania.

Zgodnie z zapisami zawartymi w procedurze *Działania związane z konsolidacją środków walutowych w ramach środków europejskich będących w dyspozycji Ministra Finansów* (*Procedura konsolidacyjna*), środki walutowe otrzymane z Komisji Europejskiej powinny być niezwłocznie przekazywane w zarządzanie Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów. Pomimo tego w 2015 r. Minister-

stwo Finansów nie przekazało w zarządzanie Departamentu Długu Publicznego środków otrzymanych z Komisji Europejskiej w łącznej kwocie 47,8 mln euro, z tego 36,3 mln euro z Instrumentu *Łącząc Europę* (CEF – Connecting Europe Facility) i 11,5 mln euro – z Funduszy Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD). Wstrzymanie się z decyzją o konsolidacji tych środków, Ministerstwo Finansów uzasadniło trwającymi ustaleniami z Komisją Europejską, co do zasad wdrażania poszczególnych komponentów CEF, w tym możliwości wyłączenia z budżetu środków europejskich. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli *Procedura konsolidacyjna* powinna być stosowana do wszystkich środków znajdujących się na rachunkach walutowych w Narodowym Banku Polskim, w tym również dla nowych inicjatyw w ramach PF 2014–2020. Wszelkie odstępstwa od zawartych w niej zapisów powinny być formalnie zatwierdzone.

Kwoty przekazane na rachunek dochodów budżetu środków europejskich są pochodną kwot przekazanych w zapotrzebowaniach składanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, tym samym wielkość wydatków zrealizowanych w danym roku wpływa na wysokość dochodów. Zrealizowane zostały wszystkie zlecenia płatności złożone w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2015 r. i wnioskowane do wypłaty w 2015 r. dla obu perspektyw finansowych, jednakże Ministerstwo Finansów nie miało wpływu na poziom składanych zleceń i absorpcję środków. Środki uruchomione i przekazane na rachunek dochodowy są wypadkową kwot zleceń składanych w Banku Gospodarstwa Krajowego w ciągu roku (przy uwzględnieniu rozliczeń środków niewykorzystanych z poprzednich okresów płatności, tj. zwrotów i anulowań), poziomu wykonania dochodów dla poszczególnych programów operacyjnych oraz prognozy płatności na kolejne miesiące.

Z rachunku dochodów budżetu środków europejskich na finansowanie zadań z budżetu środków europejskich w 2015 r. Minister Finansów przekazał 63.996,3 mln zł, w tym na programy operacyjne w ramach PF 2007–2013, SPPW, NMF i MF EOG 2009–2014 wypłacił 40.675,2 mln zł, na płatności w ramach PF 2014–2020 przekazał 2.089,7 mln zł, a na realizację zadań WPR 21.231,2 mln zł.

2.2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- **Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 399,4 mld zł.**
- **Blisko 50% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły transfery do innych jednostek sektora finansów publicznych.**
- **Ponad 50% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostało wykonanych w czterech działach i w siedmiu rozdziałach klasyfikacji budżetowej.**
- **Najwięcej (ponad 20%) środków przeznaczono na realizację zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych.**
- **Drugi rok z rzędu zmniejszyły się wydatki na obsługę długu publicznego.**
- **Wydatki na dotacje i subwencje w 2015 r. wyniosły ponad 200 mld zł i były najwyższe w okresie ostatnich pięciu lat i o 7,1% większe niż w 2014 r.**

W ustawie budżetowej na rok 2015 limit wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich ustalono na kwotę 417.958,0 mln zł. Wykonane wydatki wyniosły 399.438,9 mln zł i stanowiły 98,4% planu po zmianach (405.818,2 mln zł). Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 98,5% planu po zmianach, wydatki budżetu środków europejskich w 97,9% planu po zmianach.

2.2.1. Struktura wydatków

W 2015 r. blisko połowę wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły transfery[193]. Oznacza to, że w dalszym ciągu niemal połowa środków zgromadzonych w budżecie państwa i budżecie środków europejskich służyła zasilaniu innych jednostek sektora finansów publicznych w celu realizacji zadań publicznych. Świadczy to o wysokim poziomie centralizacji finansów publicznych.

W 2015 r. wydatki budżetowe były realizowane w 151 częściach budżetowych, w tym 16 województwach, 49 samorządowych kolegiach odwoławczych i 11 sądach apelacyjnych. Dysponenci części budżetowych ustanowili bezpośrednio im podległych dysponentów drugiego i trzeciego stopnia, przy czym sami również wykonywali rolę dysponenta trzeciego stopnia w zakresie wydatków własnej jednostki. W ramach części budżetowych na koniec 2015 r. funkcjonowało 2.610 jednostek budżetowych. Największa liczba jednostek organizacyjnych funkcjonowała w ramach części *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (297 jednostek), *Sądy powszechne* (286 jednostek), *Sprawiedliwość* (210 jednostek), *Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* (160 jednostek) i *Obrona narodowa* (99 jednostek). W związku z przeprowadzonymi zmianami organizacyjnymi w ramach części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w 2015 r. o 400 zmniejszyła się liczba funkcjonujących jednostek (z 451 w 2014 r. do 51)[194].

W załączniku nr 2 do ustawy budżetowej wydatki budżetu państwa zostały przypisane do części budżetowych w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej. Niemniej jednak nie uwzględniono w nim faktu utworzenia z dniem 27 listopada 2015 r.[195] czterech nowych części budżetowych[196]. Tym samym wydatki poniesione na realizowane w ramach tych części zadania zostały ujęte w innych częściach budżetowych. Wydatki budżetu środków europejskich ujęte w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej przypisane zostały do części budżetowych, w podziale na działy i programy operacyjne.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich, przypisane do poszczególnych części budżetowych, charakteryzowały się dużym zróżnicowaniem wielkości. Ponad 90% wydatków zrealizowano w 27 częściach (w tym w ośmiu województwach), a ponad 95% – w 39 częściach (w tym w piętnastu województwach). Jednocześnie na 98 najmniejszych części przypadło zaledwie 2% wydatków ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich, przy czym w 67 częściach wydatki te nie przekroczyły nawet 50 mln zł. Tym samym ocena wykonania budżetu zdeterminowana jest oceną realizacji wydatków w blisko 1/4 części budżetowych.

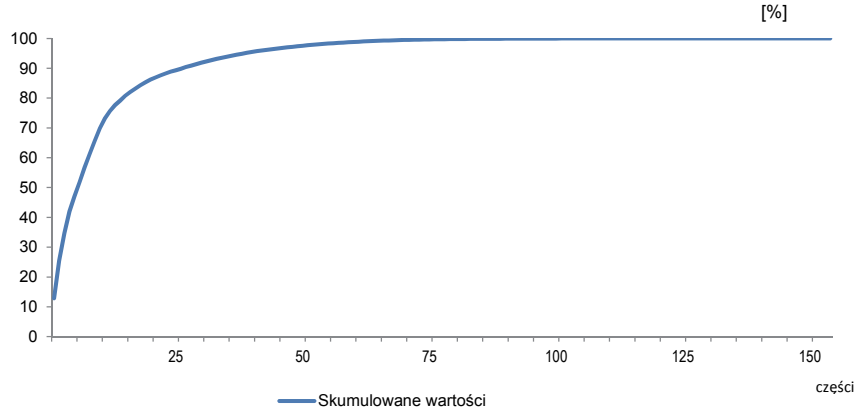
[193] Do wydatków transferowych zaliczono takie wydatki, które na podstawie klasyfikacji paragrafów oraz w oparciu o inne sprawozdania można jednoznacznie określić jako transfery do innych jednostek sektora finansów publicznych.

[194] Ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 211) nastąpiło połączenie działających na terenie województwa urzędów skarbowych i izby skarbowej w jedną jednostkę budżetową – izbę skarbową. Przekształcenie to nie spowodowało likwidacji urzędów skarbowych, jak i zmian w strukturze organów podatkowych I i II instancji.

[195] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. poz. 2050).

[196] *Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Energia, Gospodarka złożami kopalin* oraz *Żegluga śródlądowa*.

Wykres 15. Koncentracja wydatków w częściach budżetowych w 2015 r.

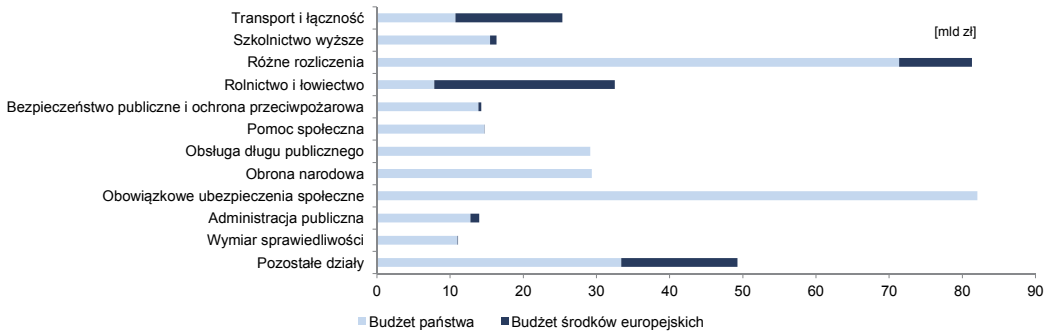


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2015 r. wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były realizowane w 33 działach klasyfikacji budżetowej. Ich liczba nie uległa zmianie w porównaniu do 2014 r. Blisko połowę łącznych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich zrealizowano w trzech działach, tj. *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, Różne rozliczenia* oraz *Rolnictwo i łowiectwo*. Udział tych działów w wydatkach ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 49,0% i w porównaniu do roku 2012 nieznacznie się zwiększył (o 0,4 punktu procentowego).

Po uwzględnieniu wydatków wykonanych w dziale *Obrona narodowa, Obsługa długu publicznego, Transport i łączność, Szkolnictwo wyższe* oraz *Pomoc społeczna* otrzymamy około 77% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, a dodając kolejne trzy (*Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, Administracja publiczna* i *Wymiar Sprawiedliwości*) ponad 87%. Na pozostałe 22 działy przypadało łącznie niewiele ponad 12% wydatków.

Wykres 16. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2015 r. według działów klasyfikacji budżetowej



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2015 r. największe środki (82,1 mld zł) w budżecie państwa i budżecie środków europejskich przeznaczono na realizację zadań finansowanych w dziale *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*.

Niewiele mniej, bo 81,3 mld zł przeznaczono na realizację zadań w dziale *Różne rozliczenia*. Warto zaznaczyć, że na realizowane w tym dziale wydatki, tj. wpłatę środków do budżetu Unii Europejskiej, finansowanie regionalnych programów operacyjnych i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz

wypłatę subwencji ogólnej, od wielu lat przeznaczono najwięcej środków. W 2015 r. wydatki na te cele były najniższe w przeciągu ostatnich czterech lat.

Na trzecim miejscu pod względem wielkości wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich znalazły się wydatki w dziale *Rolnictwo i łowiectwo* (32,5 mld zł). Były one przeznaczone niemal wyłącznie na zadania związane z rolnictwem. W odróżnieniu od dwóch pierwszych działów, głównym źródłem finansowania zadań realizowanych w tym dziale były środki europejskie.

Czwarte miejsce (29,4 mld zł) zajmuje *Obrona narodowa*. Wzrost wydatków w tym dziale jest głównie wynikiem wykupu odroczonych płatności (tzw. voucherów B) wynikających z realizacji programu wieloletniego *Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe*[197].

Na zbliżonym poziomie pozostają wydatki na *Obsługę długu publicznego*. Na finansowanie zadań z tego zakresu przeznaczono w 2015 r. 29,2 mld zł. W 2015 r. po raz drugi od czterech lat udało się zatrzymać wzrost wydatków w tym dziale.

Tabela 29. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2012–2015 według działów klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015		
	Budżet państwa i budżet środków europejskich				Budżet państwa	Budżet środków europejskich
	mld zł				%	
OGÓŁEM	386,3	385,2	380,9	399,4	83,0	17,0
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	76,0	74,8	69,1	82,1	100,0	0,0
Różne rozliczenia, z tego:	82,7	83,9	82,9	81,3	87,7	12,3
Subwencja ogólna dla jst	50,7	51,3	51,3	51,3	100,0	0,0
Rozliczenia z budżetem ogólnym UE	15,9	18,1	17,3	18,2	100,0	0,0
Regionalne Programy Operacyjne 2007–2013	11,3	9,7	9,7	9,7	9,6	90,4
Program Operacyjny Kapitał Ludzki	4,2	4,4	4,3	1,4	15,0	85,0
Pozostałe	0,5	0,5	0,3	0,7	100,0	0,0
Rolnictwo i łowiectwo	28,9	32,0	30,5	32,5	24,2	75,8
Obrona narodowa	20,1	20,1	23,4	29,4	100,0	0,0
Obsługa długu publicznego	42,1	42,5	34,5	29,2	100,0	0,0
Transport i łączność	29,9	19,9	22,9	25,4	42,3	57,7
Szkolnictwo wyższe	13,5	14,2	15,3	16,3	94,8	5,2
Pomoc społeczna	13,9	14,3	14,5	14,7	99,8	0,2
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	13,2	13,7	13,8	14,3	97,2	2,8
Administracja publiczna	13,1	14,1	14,1	14,0	91,4	8,6
Wymiar sprawiedliwości	10,2	10,5	11,0	11,1	99,2	0,8
Nauka	6,6	6,6	7,1	7,8	69,7	30,3
Ochrona zdrowia	7,6	8,0	7,7	7,8	94,4	5,6
Przetwórstwo przemysłowe	6,6	7,8	8,5	7,1	20,3	79,7
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	3,3	3,6	4,4	4,7	11,5	88,5
Pozostałe działy	17,9	18,2	20,8	22,0	85,2	14,8

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

[197] Na podstawie ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego *Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe* i zapewnieniu warunków jego realizacji (Dz. U. Nr 89, poz. 972, ze zm.).

W trzech działach spośród piętnastu największych pod względem wielkości wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich dominującym źródłem finansowania były środki europejskie. Oprócz wspomnianego wyżej działu *Rolnictwo i łowiectwo* były to działy *Transport i łączność* oraz *Różne rozliczenia*. Istotny udział wydatków z budżetu środków europejskich w wydatkach ogółem zaobserwowano również w dziale *Przetwórstwo przemysłowe, Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, Nauka* oraz *Administracja publiczna.* Udział środków europejskich w finansowaniu realizowanych zadań w ramach pozostałych działów klasyfikacji budżetowej był niewielki.

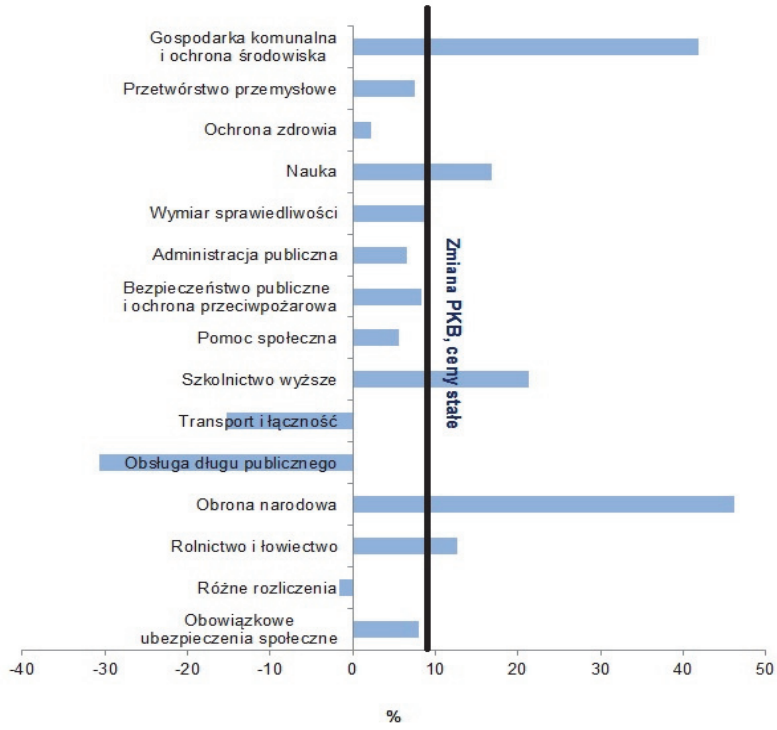
W 2015 r. łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 4,9% wyższe od wydatków poniesionych rok wcześniej. Zwiększenie to wynikało ze wzrostu wydatków budżetu państwa o 6,2% przy jednoczesnym ograniczeniu wydatków budżetu środków europejskich o 1,0%.

Rok 2015 był kolejnym rokiem, w którym odnotowano wzrost wydatków w działach *Obrona narodowa* oraz *Transport i łączność*. Wzrost wystąpił również w dwóch innych działach, tj. *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* oraz *Rolnictwo i łowiectwo.* Przy czym wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na realizację zadań w tych działach rosły znacznie szybciej od produktu krajowego brutto. Jednocześnie zmniejszyły się wydatki na realizację zadań w czterech innych kluczowych działach, tj. *Różne rozliczenia, Obsługa długu publicznego, Administracja publiczna* i *Przetwórstwo przemysłowe*. Warto zaznaczyć, że w przypadku dwóch pierwszych wymienionych wyżej działów obniżenie wydatków odnotowano już w roku ubiegłym.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wykonane w 2015 r. były realnie o 3,4% wyższe od wydatków poniesionych w 2012 r. Dla porównania w tym samym okresie PKB liczony w cenach stałych wzrósł o 8,4%.

Porównanie zmiany realnych wydatków, jaka nastąpiła pomiędzy 2012 a 2015 r. w największych działach klasyfikacji budżetowej wskazuje na duże zróżnicowanie kierunków i tempa zmian. Z jednej strony można zaobserwować zmniejszenie wydatków na obsługę długu publicznego, transport i łączność oraz różne rozliczenia, a jednocześnie w sześciu działach – *Obrona narodowa, Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, *Szkolnictwo wyższe*, *Nauka*, *Rolnictwo i łowiectwo* oraz *Wymiar Sprawiedliwości* – wydatki wzrosły bardziej niż wartość produktu krajowego brutto.

Wykres 17. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w wybranych działach i produkt krajowy brutto w 2015 r. w relacji do wielkości z 2012 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych GUS.

Opisane powyżej różnice w krótko i średniookresowej dynamice wydatków w poszczególnych działach spowodowały przesunięcia w strukturze wydatków budżetowych, czyli w łącznych wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Od 2012 r. w średnim okresie największy wzrost udziału wydatków zanotowano w dziale *Obrona narodowa* (o 2,2 punktu procentowego), *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* (o 0,8 punktu procentowego), *Rolnictwo i łowiectwo* oraz *Szkolnictwo wyższe* (o 0,6 punktu procentowego). Trwały trend wzrostowy odnotowano natomiast w dziale *Obrona narodowa*, *Szkolnictwo wyższe*, *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, których udział w wydatkach budżetowych rósł w każdym z badanych okresów. Zmiany w strukturze wydatków dokonały się kosztem zmniejszenia udziału wydatków w dziale *Obsługa długu publicznego* (o 3,6 punktu procentowego), *Transport i łączność* (o 1,4 punktu procentowego), *Różne rozliczenia* (o 1,0 punkt procentowy) i *Ochrona zdrowia* (o 0,1 punktu procentowego).

Tabela 30. Struktura wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2012–2015 według działów klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015
	Ogółem = 100			
	%			
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	19,7	19,4	18,2	20,5
Różne rozliczenia, w tym:	21,4	21,8	21,8	20,4
Subwencja ogólna dla jst	13,1	13,3	13,5	12,8
Rozliczenia z budżetem ogólnym UE	4,1	4,7	4,5	4,6
Regionalne Programy Operacyjne 2007–2013	2,9	2,5	2,5	2,4
Program Operacyjny Kapitał Ludzki	1,1	1,1	1,1	0,4
Rolnictwo i łowiectwo	7,5	8,3	8,0	8,1
Obrona narodowa	5,2	5,2	6,1	7,4
Obsługa długu publicznego	10,9	11,0	9,0	7,3
Transport i łączność	7,7	5,2	6,0	6,3
Szkolnictwo wyższe	3,5	3,7	3,8	4,1
Pomoc społeczna	3,6	3,7	4,0	3,7
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	3,4	3,6	3,6	3,6
Administracja publiczna	3,4	3,7	3,7	3,5
Wymiar sprawiedliwości	2,6	2,7	2,9	2,8
Nauka	1,7	1,7	1,9	1,9
Ochrona zdrowia	2,0	2,1	2,0	1,9
Przetwórstwo przemysłowe	1,7	2,0	2,2	1,8
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,9	1,2	1,3	1,2
Pozostałe działy	4,8	4,7	5,5	5,5

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2015 r. w rankingu sporządzonym według wielkości wydatków, po raz pierwszy od czterech lat, dział *Różne rozliczenia* nie był na pierwszym miejscu, które przypadło *Obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym*. Swoją pozycję (trzecią) stracił również na rzecz *Rolnictwa i łowiectwa* dział *Obsługa długu publicznego*. Pozytywnym elementem jest spadek udziału kosztów obsługi długu publicznego z 10,9% w 2012 r. do 7,3% w bieżącym roku. W tym czasie udział wydatków na obronę narodową zwiększył się z 5,2% do 7,4% i był już tylko o 0,7 punktu procentowego niższy niż udział wydatków na rolnictwo. Struktura wydatków w pozostałych działach, na przestrzeni ostatnich czterech lat, charakteryzuje się względną stabilnością przy nieznacznych rocznych fluktuacjach. Na tym tle można zaobserwować nieznaczny ale stały wzrost udziału wydatków na szkolnictwo wyższe i naukę.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2015 r. były realizowane w 401 rozdziałach klasyfikacji budżetowej (wzrost per saldo o 9 rozdziałów wobec 2014 r.), odpowiadających określonym zadaniom publicznym lub grupie zadań o podobnym charakterze. W dwudziestu największych rozdziałach koncentrowało się około 71,0% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w trzydziestu – blisko 80,0%, a w stu rozdziałach – około 95,2%. Na pozostałych ponad trzysta rozdziałów klasyfikacji budżetowej przypadło niespełna 5,0% wydatków. Można zatem przyjąć, że kluczowe znaczenie dla oceny prawidłowości wydatkowania środków budżetowych mają wydatki przeznaczone na sfinansowanie około 1/4 zadań sklasyfikowanych w budżecie państwa i budżecie środków europejskich.

W latach 2012–2015 poziom koncentracji wydatków nie uległ zmianie. W 2015 r. ponad połowę wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich wykonano w zaledwie dziewięciu rozdziałach:

– *Fundusz Ubezpieczeń Społecznych,*
– *Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego,*
– *Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,*
– *Obsługa skarbowych papierów wartościowych oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym,*
– *Rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych,*
– *Fundusz Emerytalno-Rentowy (KRUS),*
– *Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego,*
– *Działalność dydaktyczna* (szkół wyższych),
– *Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego*.

Tabela 31. Liczba rozdziałów klasyfikacji budżetowej, w których zrealizowano określoną część budżetu państwa i środków europejskich w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015
	Liczba rozdziałów o największych wydatkach			
50%	8	8	9	9
60%	12	12	14	13
70%	18	19	21	20
80%	30	32	34	33
90%	60	62	65	64
95%	92	94	97	98
100%	388	391	392	401

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Kluczowe znaczenie dla wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2015 r. miało dwadzieścia jeden rozdziałów, z których każdy stanowił co najmniej 1% wydatków ogółem budżetu. Podobnie jak w latach poprzednich, największe wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeznaczono na wypłatę dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, na obsługę płatności z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz na obsługę długu krajowego. Łącznie na realizację czterech wyżej wymienionych zadań przeznaczono w 2015 r. ponad 30% środków.

Od 2014 r. znacząco zmniejszały się wydatki na obsługę długu krajowego. Rozdział *Obsługa skarbowych papierów wartościowych oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym* przesunął się w rankingu tworzonym ze względu na wielkość wydatków z miejsca trzeciego na miejsce czwarte. Analiza wydatków finansowanych za pomocą środków budżetu państwa, z pominięciem środków europejskich wskazuje, że udział łącznych wydatków na obsługę długu – krajowego i zagranicznego – zmalał z 11,0% wydatków krajowych budżetu w 2013 r., do 9,0% w roku 2014 oraz 7,3% w 2015 r.

Tabela 32. Rozdziały o największych wydatkach w 2015 r., ich udział w budżecie państwa i budżecie środków europejskich oraz miejsce w rankingu rozdziałów o największych wydatkach w latach 2012–2015

Nazwa rozdziału	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
	Miejsce w rankingu				Udział w wydatkach ogółem (%)			
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	1	2	2	1	10,2	9,6	8,0	10,5
Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego	2	1	1	2	10,1	10,3	10,4	10,1
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	4	4	3	3	6,5	7,3	6,9	7,2
Obsługa skarbowych papierów wartościowych oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym	3	3	4	4	8,2	8,4	6,5	4,8
Rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych	6	5	5	5	4,1	4,7	4,5	4,6
Fundusz Emerytalno-Rentowy	7	6	7	6	4,0	4,1	4,2	4,3
Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	8	7	6	7	3,8	4,0	4,2	4,1
Działalność dydaktyczna	11	8	8	8	2,6	2,8	3,1	3,2
Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego	12	11	9	9	2,5	2,5	2,5	2,5
Obsługa zadłużenia zagranicznego i innych operacji zagranicznych	10	9	11	10	2,7	2,6	2,5	2,4
Regionalne Programy Operacyjne 2007–2013	9	10	10	11	2,9	2,5	2,5	2,4
Centralne wsparcie (w obronie narodowej)	13	12	13	12	2,1	2,1	1,9	2,4
Infrastruktura kolejowa	17	24	17	13	1,3	0,7	1,5	1,9
Zabezpieczenie wojsk	19	19	19	14	1,0	1,0	1,3	1,8
Pozostała działalność (Obrona narodowa)	60	62	63	15	0,2	0,2	0,2	1,6
Jednostki sądownictwa powszechnego	15	16	14	16	1,5	1,5	1,6	1,7
Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin	14	14	15	17	1,6	1,6	1,6	1,5
Komendy powiatowe Policji	16	15	16	18	1,4	1,5	1,6	1,5
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	20	17	18	19	1,0	1,2	1,5	1,3
Drogi publiczne krajowe	5	13	12	20	4,2	2,0	1,9	1,3
Razem 20 rozdziałów o największych wydatkach	x	x	x	x	73,1	71,9	69,5	71,0

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W 2015 r. nastąpiło znaczne zwiększenie wydatków na dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (o 38,5%), co wynikało z pogłębiającego się niedoboru środków Funduszu. Wzrosły także wydatki na część oświatową subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (nowe zasady podziału części regionalnej subwencji ogólnej wynikające ze zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) oraz obsługę płatności przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (w wyniku zwiększonego napływu środków europejskich dla polskiego rolnictwa).

2.2.2. Wydatki 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 zagranicznych[198], wydatki budżetu państwa dzieli się na następujące grupy ekonomiczne:

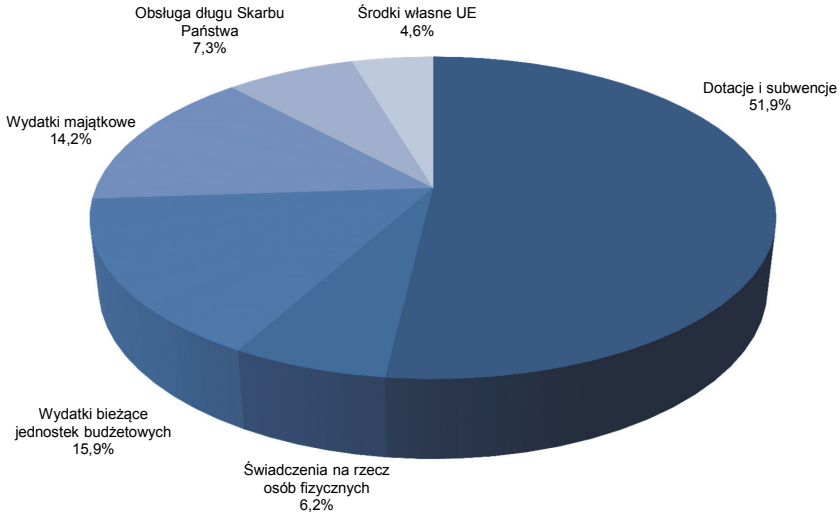
- dotacje i subwencje,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych,
- wydatki majątkowe,
- wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa,
- środki własne Unii Europejskiej,
- współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej.

Warto zaznaczyć, że w rzeczywistości środki z grupy *współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej* przeznaczane są na dotacje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz wydatki majątkowe. Aby zapewnić przejrzysty obraz faktycznych całkowitych wydatków zgodnie z ich charakterem ekonomicznym w dalszej części opracowania wydatki z tej grupy zostały przyporządkowane do pozostałych grup ekonomicznych, których faktycznie dotyczą.

Ponad połowę zrealizowanych w 2015 r. wydatków stanowiły dotacje i subwencje (51,9%), znaczący udział miały również wydatki bieżące jednostek budżetowych (15,9%) i wydatki majątkowe (14,2%). Trzy wspomniane grupy koncentrowały ponad 80% wszystkich środków przeznaczonych na wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Taka tendencja w strukturze wydatków jest niezmienna od lat. Istotną zmianą jest spadek, drugi rok z rzędu, udziału wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w wydatkach ogółem.

[198] Dz.U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

Wykres 18. Struktura wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2015 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2015 r. po raz pierwszy od trzech lat odnotowano wzrost wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich ogółem. Po nieznacznym spadku wydatków na dotacje i subwencje na zadania bieżące w 2014 r., w badanym roku wydatki te wzrosły o 13,8 mld zł, tj. o ponad 7,0%. W następstwie tego udział dotacji i subwencji w strukturze wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich wzrósł o 1,1 punktu procentowego (z 50,8% w 2014 r. do 51,9% w 2015 r.). Przy uwzględnieniu w dotacjach i subwencjach również tych sklasyfikowanych w wydatkach majątkowych (dotacje na zadania majątkowe) okazuje się, że ponad 60,0% wydatków było przekazywanych w formie dotacji i subwencji na zadania bieżące i majątkowe zarówno do sektora finansów publicznych, jak i poza sektor.

W 2015 r. największy kwotowo wzrost dotyczył wprawdzie dotacji i subwencji, jednakże w największym stopniu wzrosły *Wydatki majątkowe* (o 13,8%), w szczególności dotyczyło to wydatków majątkowych państwowych jednostek budżetowych (wzrost o 41,3%), a w mniejszym stopniu dotacji i subwencji na zadania majątkowe (wzrost o 4,3%).

O ponad 5% wzrosły w 2015 r. wydatki w grupie *Środki własne Unii Europejskiej*. Jedyny odnotowany spadek, wynoszący 15,3%, dotyczył wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, które zmniejszyły się o 5,3 mld zł.

Tabela 33. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2012–2015

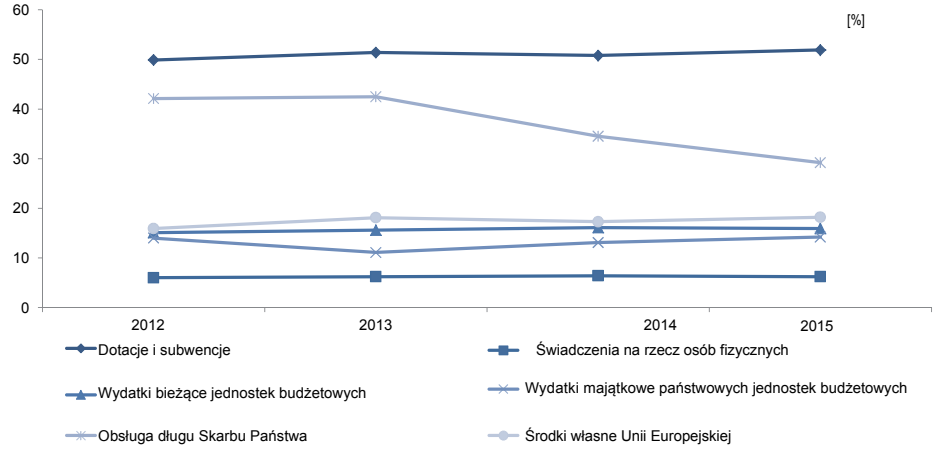
Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015
	mld zł			
OGÓŁEM	386,3	385,2	380,9	399,4
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	192,6	197,8	193,5	207,3
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	23,0	24,0	24,4	24,7
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	58,5	59,9	61,4	63,4
Wydatki majątkowe	54,2	42,9	49,9	56,8
Wydatki majątkowe państwowych jednostek budżetowych	9,8	10,2	12,6	17,8
Dotacje i subwencje	44,4	32,7	37,3	38,9
Obsługa długu Skarbu Państwa	42,1	42,5	34,5	29,2
Środki własne Unii Europejskiej	15,9	18,1	17,3	18,2
	%			
OGÓŁEM[1]	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	49,9	51,4	50,8	51,9
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	6,0	6,2	6,4	6,2
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	15,1	15,6	16,1	15,9
Wydatki majątkowe państwowych jednostek budżetowych	14,0	11,1	13,1	14,2
Wydatki majątkowe własne	2,5	2,6	3,3	4,5
Dotacje i subwencje	11,5	8,5	9,8	9,7
Obsługa długu Skarbu Państwa	10,9	11,0	9,1	7,3
Środki własne Unii Europejskiej	4,1	4,7	4,5	4,6

[1] Dane dla poszczególnych pozycji w tabeli zostały podane w milionach złotych, zaokrąglone do części dziesiątych (do pierwszego miejsca po przecinku). W rezultacie ich sumowanie może wykazać niewielkie odchylenia w stosunku do podanych sum OGÓŁEM.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Opisane wyżej zmiany nie spowodowały istotnych przesunięć w strukturze wydatków w porównaniu do lat ubiegłych. Zaobserwować można stałą tendencję wzrostu wielkości dotacji i subwencji na zadania bieżące oraz wydatków majątkowych (od 2013 r.), jak również ich udziału w wydatkach ogółem. Z drugiej strony od dwóch lat zmniejszają się wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa i ich udział w wydatkach ogółem.

Wykres 19. Dynamika udziału wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich według grup ekonomicznych w latach 2012–2015



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na przestrzeni ostatnich trzech lat dynamika wydatków w poszczególnych grupach ekonomicznych pozostaje zróżnicowana. Jest to wynikiem zmniejszenia się ogólnej kwoty wydatków w latach 2013–2014 w odniesieniu do roku 2012 oraz ich wzrostu w 2015 roku. Dopiero od roku 2013 zaznaczają się pewne stałe tendencje, w tym wzrost udziału wydatków majątkowych (o 3,1 punktu procentowego) oraz zmniejszenie się udziału wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa (o 3,7 punktu procentowego).

W 2015 r., w ramach kontroli wykonania budżetu państwa, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła badanie wydatków na dotacje u dysponentów części budżetu państwa i pozostałych wydatków u dysponentów III stopnia pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich dokonywania. Próbę wydatków do badania dobrano stosując metody statystyczne (głównie losowanie metodą monetarną MUS, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) i dobór celowy. W ramach losowania uwzględniono wyniki przeprowadzonej analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Wyniki kontroli wydatków realizowanych u dysponentów części przedstawiono w dalszej części tego rozdziału przy omawianiu dotacji i subwencji.

U 143 dysponentów III stopnia badaniu poddano próbę wydatków budżetu państwa odpowiadających pozapłacowym wydatkom kontrolowanej jednostki o łącznej wartości 39.404,3 mln zł, w tym 18.195,7 mln zł stanowiły wydatki w części *Środki własne Unii Europejskiej* dotyczące składki przekazywanej przez Polskę do budżetu Unii Europejskiej, a 16.395,9 mln zł to wydatki zrealizowane w częściach *Obsługa długu krajowego* i *Obsługa zadłużenia zagranicznego*. Ponadto w 60 jednostkach zbadano próbę wydatków budżetu środków europejskich o wartości 1.329,9 mln zł. Sprawdzono czy wydatki objęte badaniem zostały zrealizowane zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, w tym czy były one dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: 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 wyniku kontroli, w 34 jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków budżetu państwa w łącznej kwocie 30,3 mln zł, co stanowiło 0,1%

wydatków objętych badaniem. W wydatkach realizowanych w ramach budżetu środków europejskich nieprawidłowości stwierdzono w czterech jednostkach na łączną kwotę 2,2 mln zł, co stanowiło 0,2% wydatków objętych badaniem. Nieprawidłowości te zostały przedstawione w dalszej części rozdziału, poświęconej omówieniu wydatków bieżących i majątkowych.

W 2015 r. zakres kontroli prawidłowości udzielania zamówień publicznych przewidywał badanie prawidłowości wyboru trybu udzielenia zamówień publicznych dla wszystkich wydatków wybranych do kontroli. Ponadto szczegółową kontrolę prawidłowości przeprowadzenia postępowań oraz prawidłowości realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wypłaconego w 2015 r. wynagrodzenia dla co najmniej trzech wybranych postępowań w każdej jednostce. Stwierdzono, że wydatki w zdecydowanej większości były realizowane na podstawie umów zawartych z wykonawcami wyłonionymi w postępowaniach przeprowadzonych zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, a ustalone nieprawidłowości miały w większości przypadków charakter formalny. Nieprawidłowości mające wpływ na wynik postępowania stwierdzono w Ministerstwie Sprawiedliwości, gdzie:

– w postępowaniu na przygotowanie strategii i koncepcji kampanii medialnej informującej o nieodpłatnej pomocy prawnej wyznaczono jednodniowy termin na uzupełnienie oferty o opis metodyki obejmującej koncepcję kampanii, koncept kreatywny i mediaplan (dwa z trzech podmiotów, które uprzednio złożyły ofertę wskazały, że nie jest możliwe uzupełnienie oferty o tak obszerny materiał w tak krótkim czasie); powołano zespół do prowadzenia i przygotowania postępowania na przeprowadzenie kampanii po wysłaniu zapytań ofertowych; zawarto umowy z ekspertem zewnętrznym bez rozeznania rynku, przy czym zadania, które miały zostać powierzone ekspertowi zostały w większości zrealizowane przez pracowników Ministerstwa; zlecono dwóm podmiotom przygotowanie propozycji podziału budżetu kampanii z podziałem na poszczególne media, przez co usługa ta została opłacona dwukrotnie;
– w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane na rzecz Instytucji Gospodarki Budżetowej nierzetelnie przygotowano kosztorys, wyznaczono zbyt krótki sześciodniowy termin na przygotowanie ofert, nierzetelnie sporządzono umowę i kolejne aneksy, niezgodnie z umową zapłacono za zakup materiałów zamiast za wykonane roboty;
– w przetargu na zorganizowanie szkoleń w ramach projektu polegającego na zwiększeniu częstotliwości stosowania rozwiązań alternatywnych w stosunku do kary pozbawienia wolności odrzucono ofertę jednego z wykonawców uznając, że przez zastosowanie stawki VAT „zwolniony" zaoferował rażąco niską cenę (wykonawca został wykluczony z postępowania ze względu na złożenie niespełniającej wymogów gwarancji wadialnej). Ministerstwo nie uzyskało od innych wykonawców informacji o zastosowanej stawce VAT, tymczasem stawkę „zwolniony" zastosowało co najmniej czterech innych wykonawców, w tym także wykonawca wybrany w toku postępowania.

Ponadto Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponowało rzetelnymi danymi o wartości zamówień udzielanych bez zastosowania ustawy Prawo Zamówień Publicznych, co skutkowało przekazaniem do Urzędu Zamówień Publicznych nieprawidłowych danych (zaniżonych o co najmniej 21,9 mln zł).

W Głównym Urzędzie Statystycznym dokonano wyboru jako najkorzystniejszej, oferty niespełniającej wymagań opisu przedmiotu zamówienia, na co uwagę zwrócił podmiot niebiorący udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Skutkowało to unieważnieniem postępowania.

W dwóch jednostkach dokonano podziału zamówienia publicznego na części, co skutkowało wyborem wykonawcy bez zachowania trybu konkurencyjnego dla części zamówienia. Nieprawidłowość tę stwierdzono w postępowaniach o udzielenie zamówienia w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Szczecinie na obsługę eksploatacyjną lodołamaczy oraz w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi na budowę garażu. W Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Gdańsku zlecono usługi pocztowe z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych.

Szereg mniej istotnych nieprawidłowości niemających wpływu na wynik postępowania stwierdzono w 31 jednostkach.

W Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego stwierdzono nieprawidłowość w postępowaniu dotyczącym zakupu czasu antenowego w telewizji, wyłączonym spod ustawy Prawo zamówień publicznych. Ministerstwo planowało emisję spotów kampanii „Zawód naukowiec" w trzech wybranych stacjach telewizyjnych, łącznie po 100 emisji w każdej stacji, w okresie od 26 do 31 października 2015 r. W odpowiedzi na zapytanie ofertowe wpłynęły oferty od trzech stacji telewizyjnych oraz od *Domu mediowego*, który zaoferował cenę niższą niż łączna cena wynikająca z ofert nadawców. Pomimo że *Dom mediowy* przedstawił potwierdzenie wstępnej rezerwacji czasu antenowego tylko u dwóch z trzech nadawców, Ministerstwo podpisało z nim umowę. Po podpisaniu umowy *Dom mediowy* poinformował, że tylko jeden nadawca jest w stanie wyemitować wszystkie spoty w planowanym terminie, drugi nadawca zobowiązał się do emisji części spotów, natomiast trzeci nadawca w planowanym terminie nie jest w stanie wyemitować żadnego spotu. W tej sytuacji konieczne było podpisanie aneksu do umowy i emisja części spotów w terminie od 1 do 7 listopada 2015 r., bez zmiany łącznej wartości umowy.

Dotacje i subwencje

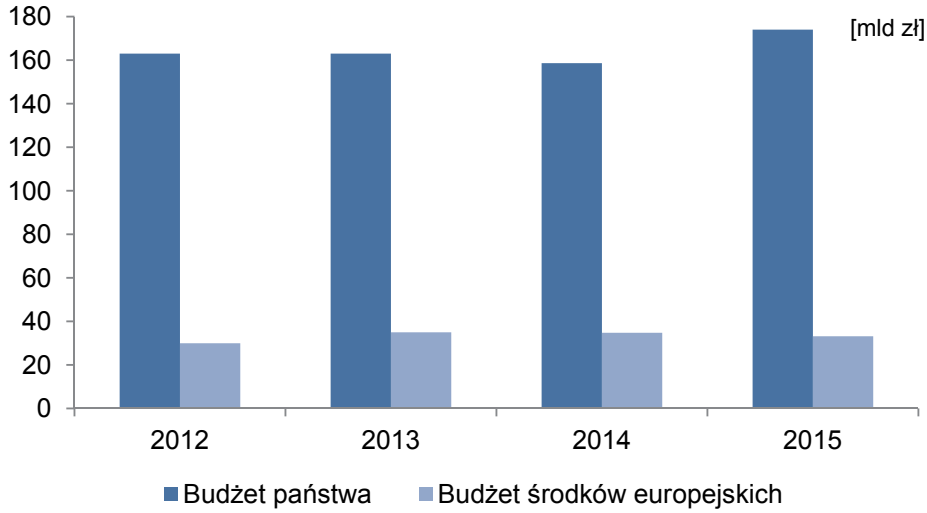
Dotacja jest wydatkiem bezzwrotnym, nieoprocentowanym, nie związanym z żadnym wzajemnym świadczeniem. Specyficzną formą dotacji jest subwencja – bezzwrotna pomoc finansowa, udzielana jednostkom niepaństwowym, instytucjom społecznym, osobom fizycznym jak również jednostkom samorządu terytorialnego – przeznaczana na finansowanie działalności społecznej. Dotacje celowe przeznaczane są na finansowanie zadań własnych i zleconych, natomiast subwencje ogólne przeznacza się na finansowanie zadań własnych.

Dotacje i subwencje[199] od lat stanowią największą – pod względem przeznaczanych środków – pozycję w wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W latach 2012–2015 z roku na rok, z wyjątkiem 2013 r., nieznacznie wzrastał także ich udział w wydatkach ogółem (z 49,9% w 2012 r. do 51,9% w 2015 r.).

Głównym źródłem finansowania dotacji i subwencji był budżet państwa, którego przewaga na przełomie ostatnich trzech lat ulegała nieznacznym wahaniom w granicach 82,2% - 84,0%.

[199] Z pominięciem dotacji na zadania inwestycyjne ujmowane w grupie *Wydatki majątkowe*.

Wykres 20. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dotacje i subwencje w latach 2012–2015



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2015 r., podobnie jak w 2014 r., najwyższe kwoty przeznaczono na dotacje dla państwowych funduszy celowych, stanowiące blisko 30,0% wydatków w tej grupie. W 2015 r. dotacje dla funduszy zwiększono o 12.643,0 mln zł, tj. o 26,7 % w stosunku do 2014 r. Środki te niemal w całości przeznaczono na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Na drugim miejscu pozostają niezmiennie od kilku lat subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące około 25,0% wydatków w tej grupie.

Udział dotacji celowych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich wzrósł o 14,0% w 2013 r., a w kolejnych latach obniżył się o 10,4% do poziomu 18,4% w 2015 r.

Pomimo, iż kwota dotacji celowej dla jednostek samorządu terytorialnego pozostała na prawie niezmienionym poziomie w odniesieniu do roku 2014, to jej udział w grupie dotacje i subwencje obniżył się o 0,6 punktu procentowego.

W przeciągu ostatnich trzech lat o 11,4% wzrosły dotacje podmiotowe, a ich udział w strukturze wzrósł o 0,3 punktu procentowego.

Tabela 34. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dotacje i subwencje w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	
	Wykonanie			Plan po zmianach	Wykonanie
	mln zł				
OGÓŁEM, w tym:	192.588,9	197.849,1	193.481,8	209.075,8	207.252,8
Dotacje dla państwowych funduszy celowych	55.825,2	53.712,6	47.201,8	59.852,4	59.844,8
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	50.371,7	50.965,4	50.904,5	51.048,8	51.048,8

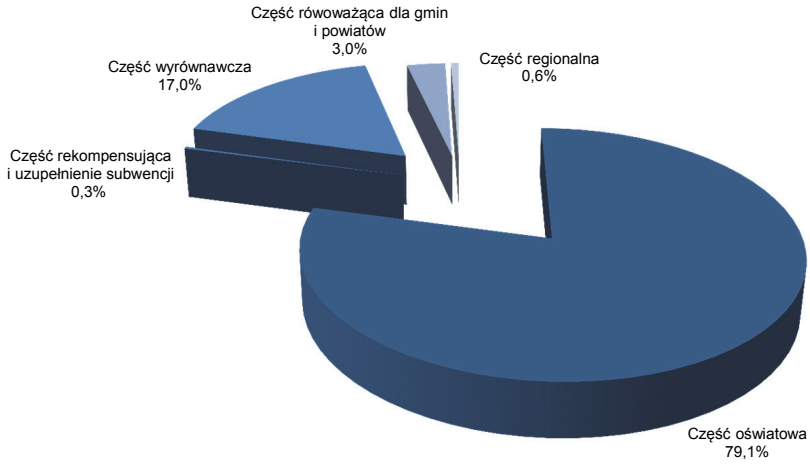
Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	
	Wykonanie			Plan po zmianach	Wykonanie
	mln zł				
Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	20.585,9	21.682,9	23.259,5	23.987,8	23.610,0
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich	37.078,1	42.474,7	41.022,4	38.828,2	38.064,8
Dotacje podmiotowe	19.057,1	19.291,9	20.428,0	21.357,2	21.238,8

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zasady ustalania subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego reguluje ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wysokość kwot przeznaczonych na poszczególne części subwencji oraz wysokość wpłat ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej, w podziale na poszczególne stopnie jednostek samorządu terytorialnego. W znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki budżetowe na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego zaplanowano w kwocie 51.048,8 mln zł[200]. Zrealizowano 100,0% planu po zmianach.

Na subwencję ogólną składają się:
- część oświatowa dla gmin, powiatów i województw,
- część wyrównawcza dla gmin, powiatów i województw,
- część równoważąca dla gmin i powiatów,
- część regionalna dla województw,
- część rekompensująca dla gmin,
- uzupełnienie subwencji.

Wykres 21. Struktura wydatków na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w 2015 r.



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

[200] Bez wydatków majątkowych w tej grupie – 294,5 mln zł.

W 2015 r. najwyższy udział, stanowiący prawie 80% subwencji, przypadał na część oświatową i w porównaniu do 2014 r. zwiększył się o 2 punkty procentowe. Część oświatowa subwencji ogólnej jest istotnym źródłem finansowania oświaty i wychowania w Polsce z wydatków publicznych. Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych[201]. W 2015 r. kwota ta została rozdzielona pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na podstawie algorytmu określonego w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z 14 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2015[202].

W 2015 r. część oświatowa subwencji ogólnej została przekazana wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego (2.478 gminom, 314 powiatom i 16 województwom[203]) w łącznej kwocie 40.376,9 mln zł, co stanowiło 102,2% kwoty w 2014 r.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej obejmuje kwotę podstawową i kwotę uzupełniającą[204]. Kwota podstawowa przekazywana jest tym jednostkom samorządu terytorialnego, w których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest mniejszy od wskaźnika dochodów podatkowych wyliczonego odpowiednio dla wszystkich gmin[205], powiatów i województw[206].

W ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano 8.668,0 mln zł, tj. 100% planu po zmianach. Kwota ta była równa 98,5% kwoty przekazanej w 2014 r. Część wyrównawczą subwencji ogólnej z części gminnej otrzymało 2.125 gmin, z części powiatowej otrzymało 289 powiatów i 21 miast na prawach powiatu, a z części dla województw – 14 województw[207].

Część równoważąca i regionalna subwencji ogólnej w 2015 r. była równa wielkości obowiązkowych wpłat jednostek samorządu terytorialnego, w których wskaźniki dochodów podatkowych przekraczały 150% średnich dochodów podatkowych w przypadku gmin i 110% średnich dochodów podatkowych w przypadku powiatów i województw[208]. Uzyskane środki były następnie redystrybuowane między jednostki samorządu terytorialnego na podstawie kryteriów podziału określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dla poszczególnych stopni samorządu terytorialnego[209]. Część równoważącą i część regionalną subwencji ogólnej w łącznej kwocie 1.855,3 mln zł,

201 Art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

202 Dz. U. poz. 1977.

203 W tym 66 miast na prawach powiatu uczestniczyło zarówno w podziale subwencji ogólnej dla gmin, jak i w podziale subwencji dla powiatów.

204 Jeżeli wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych jest wyższy od 150% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, kwota uzupełniająca nie jest przekazywana.

205 Dla gmin wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych uprawniających do otrzymania kwoty podstawowej musi być mniejszy od 92% tego wskaźnika dla wszystkich gmin.

206 Art. 20 ust. 2, art. 22 ust. 2 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

207 W 2015 r. części wyrównawczej subwencji ogólnej nie otrzymały województwo mazowieckie i dolnośląskie. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, Nr ewid. 69/2016/P/16/001/KAP, Warszawa 2016.

208 Art. 29-31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

209 Art. 21a, art. 23a oraz art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

równej 75,9% kwoty z 2014 r. przekazano 1.457 gminom (w tym 66 miastom na prawach powiatu[210]), 314 powiatom oraz 14 województwom[211].

Część rekompensującą subwencji ogólnej, w łącznej wysokości 13,7 mln zł, przekazano na rachunki 19 gmin wymienionych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 2 lipca 2015 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2014[212].

W ramach uzupełnienia subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano środki z rezerw subwencji ogólnej w kwocie 134,9 mln zł[213], tj. o 4,4% niższej od przekazanych w 2014 r. Część uzupełnienia subwencji ogólnej w kwocie 93,3 mln zł, niższej o 10,4% niż w 2014 r., została rozdysponowana pomiędzy 390 gmin (w 2014 r. – 380) i 289 powiatów (w 2014 r. – 305), 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 2015[214] przyjętych przez Zespół do spraw Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Środki w ramach subwencji ogólnej przekazano jednostkom samorządu terytorialnego w prawidłowych kwotach, z zachowaniem terminów określonych w art. 34 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich wyniosły 38.064,8 mln zł, w tym ponad 70% stanowiły środki w części *Rozwój wsi* dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w kwocie 26.980,0 mln zł. Z otrzymanych środków Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa finansowała realizację mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej przeznaczając środki przede wszystkim na:

– płatności bezpośrednie finansowane z udziałem Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji w kwocie 14.099,0 mln zł przekazane do około 1,4 mln rolników posiadających gospodarstwa o minimalnej powierzchni 1 ha użytków rolnych,
– działania finansowane z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach PROW 2007–2013 (10.424,3 mln zł) i w ramach PROW 2014–2020 (1.087,4 mln zł).

W 2015 r. na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego wydatkowano 23.610,0 mln zł. Były one o 350,5 mln zł , tj. o 1,5% wyższe od kwot dotacji przekazanych w 2014 r. Wzrost ten był wynikiem zmiany zakresu dotowanych zadań, wynikających z przekazania wyższych środków jednostkom samorządu terytorialnego między innymi na:

– wyposażenie klas I i II szkół podstawowych w podręczniki, materiały edukacyjne i ćwiczeniowe w ramach rządowego programu wspierania w 2015 r. organów prowadzących szkoły podstawowe i szkoły artystyczne (dział *Oświata i wychowanie*),
– wypłatę świadczeń rodzinnych, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, zasiłku dla opiekuna oraz na opłacenie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, na wypłaty zasiłków z pomocy społecznej, na dofinansowanie działalności ośrodków pomocy

210 49 miast na prawach powiatu otrzymało część równoważącą subwencji ogólnej dla miast i dla powiatów, pozostałe 17 miast na prawach powiatu otrzymało tylko część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

211 W 2015 r. części regionalnej subwencji ogólnej nie otrzymały województwo mazowieckie i dolnośląskie.

212 Dz. U. poz. 997.

213 Bez wydatków majątkowych – 294,5 mln zł.

214 Stanowisko Zespołu do spraw Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego: z 15 czerwca 2015 r. w sprawie udzielenia Gminie Wierzchowo pomocy finansowej ze środków rezerwy subwencji ogólnej na 2015 r. oraz z 16 listopada 2015 r. w sprawie podziału rezerwy subwencji ogólnej w 2015 r.

społecznej, a także na finansowanie działalności ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi (dział *Pomoc społeczna)*.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostkach samorządu terytorialnego oraz ustawami ustrojowymi, dotacje te są przekazywane przez ministrów, wojewodów oraz dysponentów innych części budżetowych na dofinansowanie:

– zadań z zakresu administracji rządowej,
– zadań własnych,
– zadań na podstawie porozumień z organami administracji rządowej.

Dotacje celowe przekazane z budżetów wojewodów stanowiły ponad 90,0% wielkości ogółu dotacji na zadania bieżące jednostek samorządu terytorialnego.

Najwyższe kwoty przeznaczono na zadania z zakresu pomocy społecznej, edukacyjnej opieki wychowawczej, ochrony zdrowia, oświaty i wychowania, transportu i łączności oraz gospodarki komunalnej i ochrony środowiska.

Szczegółowym badaniem w 16 urzędach wojewódzkich i 32 gminach objęto wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich[215] oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

W ustawie budżetowej na rok 2015 dotacje z przeznaczeniem na realizację zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich zostały po raz pierwszy zaplanowane przy przyjęciu jednolitego dla wszystkich województw sposobu kalkulacji wysokości kosztów przedmiotowych zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego[216]. Dokonana standaryzacja miała na celu ujednolicenie w skali całego kraju sposobu naliczania dotacji na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich. Kwestia nowego sposobu naliczania tej dotacji została zasygnalizowana przez Najwyższą Izbę Kontroli w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 r.* (str. 77).

W ustawie budżetowej na rok 2015 zaplanowano rezerwę celową[217], na kwotę 163,5 mln zł, na przypadki uzasadnionego niedoboru środków na realizację w 2015 r. zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich. Zgodnie z wnioskami wojewodów rozdysponowano 40,4 mln zł. Wyniki kontroli wskazują, że w 2015 r. wystąpiły przypadki przeznaczania dotacji celowej na sfinansowanie wyżej wymienionych zadań zarówno w kwotach niższych jak i wyższych niż niezbędne do pełnego i terminowego ich wykonania przez gminy. Pomimo dokonywanych przez wojewodów bieżących analiz wykorzystania dotacji przez gminy, w części z nich wystąpiły niedobory środków, a w części zwroty środków na finansowanie przedmiotowych zadań. Różnice w realizacji planu z zakresu spraw obywatelskich były wynikiem wejścia w życie z dniem 1 marca 2015 r. ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego[218], zgodnie z którą niektóre czynności zostały odmiejscowione oraz braku nadzoru wojewodów nad ich wykorzystaniem. Skutkiem rozliczenia w 2015 r. przez gminy większej liczby czynności z zakresu spraw obywatelskich od zaplanowanych było powstanie

[215] Zadania określone w ustawach: z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1741, ze zm.) z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2016 r. poz. 391) oraz z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2015 r. poz. 388 ze zm.).

[216] Tj. według kryterium liczby zrealizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego spraw, z uwzględnieniem ujednoliconego czasu realizacji zadań oraz przyjętej stawki roboczogodziny.

[217] Poz. 47 - *Środki na uzupełnienie dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na realizację zadań wynikających z* ustawy – *Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy o dowodach osobistych*.

[218] Dz.U. z 2014r. poz. 1741, ze zm.

na koniec 2015 r. niedoboru środków. W odpowiedzi na wątpliwości zgłaszane przez wojewodów, Minister Spraw Wewnętrznych[219], powołując się na stanowisko Ministra Finansów, wskazał, że w sytuacji wystąpienia większej od założonej liczby spraw i niedoszacowania zadań finansowanych środkami tej dotacji, należało je sfinansować ze środków na realizację spraw obywatelskich zaplanowanych na 2016 r.

Ocena kwestii pokrywania kosztów 2015 r. środkami zaplanowanymi na rok 2016 na realizację spraw obywatelskich w budżetach poszczególnych wojewodów, zostanie dokonana przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa za 2016 rok w związku z tym, iż ewentualne nieprawidłowości mogą dotyczyć wykorzystania dotacji w 2016 r.

Ponadto w wybranych urzędach gmin, urzędach miejskich, miejskich i gminnych ośrodkach pomocy społecznej, urzędach marszałkowskich kontrolą objęto wykorzystanie wybranych dotacji z budżetu państwa przeznaczonych na: realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej na wypłatę zasiłków okresowych, zwrot producentom rolnym części podatku akcyzowego, zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, zadania własne samorządu w zakresie przebudowy, budowy lub remontów dróg gminnych oraz wojewódzkich, likwidację osuwisk i ochronę wąwozów lessowych przed erozją, wypłacanie odszkodowań dla osób fizycznych i prawnych za szkody wyrządzane w uprawach rolnych przez zwierzęta łowne, pomoc materialną dla uczniów.

Najwyższa Izba Kontroli w zdecydowanej większości przypadków pozytywnie oceniła wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji z budżetu państwa.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. zbadano prawidłowość planowania i wykorzystania dotacji u 50 dysponentów części budżetu państwa, w tym u 16 wojewodów. Skontrolowano próbę wydatków na dotacje[220] w rozdziałach mających kluczowe znaczenie dla wykonania budżetu państwa w danej części w łącznej kwocie 24.819,7 mln zł. Badanie przeprowadzono na wybranej próbie wydatków na dotacje, wykorzystując metody statystyczne i dobór celowy. W doborze próby uwzględniono wyniki przeprowadzonej analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Sprawdzono zgodność wydatkowania środków z planem, prawidłowość udzielania oraz rozliczania dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym.

Kontrola potwierdziła, że dotacje udzielane były w większości 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 w większości przypadków, stosownie do art. 175 ustawy o finansach publicznych, sprawowali nadzór i kontrolę nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji udzielonych z budżetu państwa. Niemniej jednak ustalenia kontroli wskazują na potrzebę zwiększenia nadzoru wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań finansowanych lub dofinansowanych z dotacji celowych z budżetu państwa oraz rzetelnością określania środków niezbędnych na realizację tych zadań. Nieprawidłowości wystąpiły także u innych dysponentów. Wojewoda Pomorski nie podjął działań w celu zmiany zawartej z Województwem Pomorskim umowy na dofinansowanie zakupu materiałów do bieżącego i zimowego utrzymania dróg, mimo uzyskania infor-

[219] Od 16 listopada 2015 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

[220] Wydatki na dotacje zrealizowane w grupie paragrafowej *dotacje i subwencje* oraz *wydatki majątkowe*.

macji od beneficjenta dotacji o przekazywaniu w ramach umowy części środków przed faktycznym zapotrzebowaniem. W wyniku nierzetelnego działania w wyżej wymienionym zakresie środki budżetu państwa w łącznej kwocie 4,6 mln zł przekazano Województwu Pomorskiemu wcześniej niż wynikało to z faktycznego zapotrzebowania. Nie miało to wpływu na końcowe rezultaty wynikające z realizacji zadań.

Minister Rozwoju udzielił Agencji Rezerw Materiałowych[221] dotacji w kwocie 380,0 mln zł w terminie – 30 i 31 grudnia 2015 r. – uniemożliwiającym rzetelne przeprowadzenie procedury zakupu węgla kamiennego zgodnie z art. 13 ust. 5 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych[222]. W konsekwencji zakupu dokonano wyłącznie od przedsiębiorców, do których Agencja Rezerw Materiałowych wystosowała zaproszenia do składania ofert. Środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na zakup węgla kamiennego i utrzymywanie utworzonych rezerw strategicznych.

Nieprawidłowości stwierdzone w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczyły:

– niewłaściwego przygotowania *Programu Senior-Wigor*[223], co spowodowało skrócenie okresu na realizację zadań przez beneficjentów i w rezultacie niewykorzystanie środków przeznaczonych na jego realizację w kwocie 4,3 mln zł,
– przekroczenia o 1,8 mln zł dziesięcioprocentowego limitu środków dla dotacji, które Minister mógł rozdysponować na podstawie weryfikacji ocen ekspertów w konkursie ofert Programu *Fundusz Inicjatyw Obywatelskich*[224],
– naruszenia zasady jawności poprzez niepodanie do wiadomości publicznej pełnej informacji o dotacjach na kwotę 4,4 mln zł, przyznanych w wyniku weryfikacji ocen ekspertów w konkursie ofert *Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych*[225],
– wydatkowania 0,7 mln zł na promocję w ramach *Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych* oraz *Programu Senior-Wigor* bez rozpoznania możliwości skorzystania z bezpłatnej emisji w mediach publicznych zobowiązanych do realizacji misji oraz braku analiz skuteczności przeprowadzonych kampanii społecznych.

Najwyższa Izba Kontroli zakwestionowała także udzielenie dotacji w wysokości 27,7 tys. zł dla internatu funkcjonującego przy niepublicznej szkole artystycznej o uprawnieniach szkoły publicznej jako udzielonej z naruszeniem przepisów art. 90 ust. 4b i 4c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[226] oraz z § 2 rozporządzenia z dnia 26 października 2014 r. w sprawie dotacji przyznawanych

221 Środki pochodziły z rezerwy celowej utworzonej przez Ministra Finansów na podstawie art. 30a ustawy budżetowej na 2015 r. (po zmianie) i art. 39b ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. *o* zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1877).

222 Dz. U. z 2015 r. poz. 1229 ze zm.

223 Program adresowany jest do osób niepracujących w wieku 60+, mający na celu stworzenie dziennych domów opieki, stanowiących połączenie uniwersytetu trzeciego wieku, klubu seniora, biblioteki i gabinetu rehabilitacyjnego.

224 Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO) to instrument programowy i finansowy mający wspierać rozwój społeczeństwa obywatelskiego. W ramach Funduszu finansowane są wyłącznie projekty mieszczące się w ramach statutowej działalności nieodpłatnej lub odpłatnej pożytku publicznego organizacji oraz w obrębie trzech priorytetów**:** Aktywne społeczeństwo**,** Aktywni obywatele i Silne organizacje pozarządowe.

225 Rządowy program na rzecz Aktywności Osób Starszych, to program uwzględniający wewnętrzne zróżnicowanie populacji osób starszych (powyżej 60. roku życia) i promujący działania mające na celu podtrzymanie aktywności osób starszych i zapewnienie ich udziału w życiu społecznym oraz działania ukierunkowane na osoby o ograniczonej samodzielności.

226 Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.

niepublicznym szkołom artystycznym[227]. Przypadek ten wskazuje również na opóźnienie w realizacji wniosku Najwyższej Izby Kontroli sformułowanego po kontroli *Dotacje dla niepublicznych szkół artystycznych oraz nadzór nad tymi szkołami*[228].

Ponadto w wybranych częściach budżetu państwa[229] przeprowadzona została kontrola wykorzystania określonych rodzajów dotacji u beneficjentów, którzy otrzymali dotacje z budżetu państwa między innymi na: działalność dydaktyczną i pomoc materialną dla studentów i doktorantów, działalność państwowych instytucji kultury, wsparcie finansowe inwestycji, dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi oraz na dofinansowanie świadczenia usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich.

Kontrolą objęto wykorzystanie w 2015 r. przez pięć uczelni publicznych[230] dotacji podmiotowej na:

– działalność dydaktyczną – kontrolowane uczelnie otrzymały łącznie 913,2 mln zł, które zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem; stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację zadań i dotyczyły: nieterminowego przekazania do Ministerstwa Finansów przez Politechnikę Gdańską oraz Uniwersytet Łódzki planów rzeczowo-finansowych na 2015 r. (odpowiednio po dziewięciu i siedmiu miesiącach zamiast w terminie 14 dni od ich uchwalenia), co stanowiło naruszenie art. 100 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym[231];
– pomoc materialną dla studentów i doktorantów w formie stypendiów socjalnych, stypendiów rektora dla najlepszych studentów i doktorantów, stypendiów specjalnych dla osób niepełnosprawnych i zapomóg a także remonty domów i stołówek studenckich; objęte kontrolą uczelnie wydatkowały łącznie 111,0 mln zł; pomocą objęto 27.485 studentów oraz 1.181 doktorantów; w czterech przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń; przy udzielaniu pomocy materialnej studentom i doktorantom w Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu stwierdzono naruszenie uregulowań ustawowych i wewnętrznych polegające na nieznacznym przekroczeniu – o 0,4% –dopuszczalnego udziału wydatków na stypendia rektora dla najlepszych studentów w łącznej kwocie wypłat stypendiów, co było niezgodne z postanowieniami art. 174 ust. 4 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym; nie przestrzegano także procedur i terminów przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów – większość zbadanych decyzji o przyznaniu pomocy materialnej studentom (70,6%) wydano z przekroczeniem 30-dniowego terminu, wynoszącym od trzech do 89 dni; znaczna część (43,5%) objętych badaniem świadczeń pomocy materialnej dla studentów i doktorantów w łącznej wysokości 35.280,0 zł została wypłacona mimo braku decyzji wydanych w sprawie ich przyznania, tj. z naruszeniem art. 104 i 110 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[232].

---

227 Dz. U. poz. 1453.

228 NIK wnioskowała o udzielanie dotacji niepublicznym szkołom artystycznym o uprawnieniach szkół publicznych na zasadach określonych w art. 90 ust. 4b i 4c ustawy o systemie oświaty z zastosowaniem stawek ustalonych dla szkół tego samego typu, niezależnie od struktury organizacyjnej szkoły. Informacja o wynikach kontroli *Dotacje dla niepublicznych szkół artystycznych oraz nadzór nad tymi* szkołami, Nr ewid. 190/2014/P/14/089LLU, Warszawa 2014.

229 Były to części: *Gospodarka, Kultura i dziedzictwo narodowe, Szkolnictwo wyższe* i *Transport*.

230 Politechnikę Białostocką, Politechnikę Gdańską, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Szczeciński oraz Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

231 Dz. U. z 2012 r. poz. 572 ze zm.

232 Dz. U. z 2016 r. poz. 23.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w rozliczaniu zbadanych przez Najwyższą Izbę Kontroli dotacji udzielonych przez Ministra Gospodarki w ramach programu finansowego wsparcia inwestycji. Program ten powiązany był z celami określonymi między innymi w strategiach rozwoju kraju na lata 2007–2015 oraz do 2020[233], a także w *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*[234]. W 2015 r. objęci kontrolą czterej beneficjenci ponieśli nakłady inwestycyjne w wysokości 2.525,0 mln zł oraz stworzyli 776 nowych miejsc pracy. Z punktu widzenia celów zdefiniowanych w dokumentach strategicznych oraz zadań finansowanych tymi dotacjami, środki przekazane beneficjentom uczestniczącym w powyższych programach zostały wydatkowane efektywnie.

Nieprawidłowości nie stwierdzono także w 14 urzędach marszałkowskich, które wykorzystywały dotację z budżetu państwa na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi. Zaplanowana na podstawie art. 70c ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w budżecie państwa na rok 2015 rezerwa celowa (poz. 54[235]) na ten cel w wysokości 268,0 mln zł została wykorzystana w 100%, a wynikające z umów zadania zostały zrealizowane.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykorzystanie i rozliczenie w 2015 r. przez PKP Intercity S.A. dotacji budżetowej przekazanej przez ministra właściwego do spraw transportu[236] na dofinansowanie świadczenia usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich[237]. Umowy o świadczenie wyżej wymienionych usług publicznych obejmowały swym zakresem wszystkie elementy wyszczególnione w art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym[238]. Ogółem w 2015 r. Spółka otrzymała 10,3 mln zł z tytułu dotacji do przewozów międzynarodowych oraz 484,4 mln zł z tytułu rekompensaty za przewozy międzywojewódzkie. Nie zapewniały one jednak uzyskania przez Spółkę poziomu zysku określonego w warunkach umów. W odniesieniu do przewozów międzynarodowych uzyskana dotacja nie pokryła nawet kosztów realizacji przewozów objętych umową. Badanie przeprowadzone w 2015 r. wykazało, że nastąpił wzrost poziomu satysfakcji w stosunku do wyników badania w 2014 r. Wzrost satysfakcji dotyczył punktualności, czasu przejazdu, informacji podczas podróży i czystości na dworcach. Nie zmienił się natomiast poziom satysfakcji z czystości pociągów, bezpieczeństwa i oferty usług na dworcach kolejowych.

Wydatki poniesione z budżetu państwa w formie dotacji celowej dla spółki Przewozy Regionalne Sp. z o.o. pozwoliły na osiągnięcie zakładanych celów. W wyniku kontroli 4,6% zrealizowanych wydatków stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Pozytywnie oceniono także świadczenie przez spółkę usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich.

233 Przyjęte przez Radę Ministrów w dniach: odpowiednio 29 listopada 2006 r. i 25 września 2012 r.

234 *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki na lata 2012–2020* „Dynamiczna Polska" przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 15 stycznia 2013 r.

235 *Środki dla województw na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi.*

236 Do dnia 15 listopada 2015 r. ministrem właściwym do spraw transportu był Minister Infrastruktury i Rozwoju, a od 16 listopada 2015 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (Dz. U. poz.1907).

237 Wyniki kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 39 – Transport – wykorzystanie i rozliczenie w 2015 r. przez PKP Intercity S.A. dotacji budżetowej na dofinansowanie świadczenia usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich.*

238 Dz. U. z 2015 r. poz. 1440, ze zm.

Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na zbyt optymistyczne planowanie przychodów z tytułu sprzedaży biletów. Uzyskane przychody były ponad czterokrotnie niższe w porównaniu do planowanych. W sytuacji spadku przychodów, niewystarczającym okazał się również limit dotacji na pokrycie faktycznie poniesionych kosztów związanych ze świadczeniem usług publicznych wraz z naliczonym rozsądnym zyskiem. Działania podjęte przez spółkę na rzecz zmniejszenia straty z tytułu kontynuowania przewozów objętych Umową Roczną[239] nie były wystarczająco skuteczne na pokrycie deficytu wynoszącego 3,4 mln zł[240].

Objęci badaniem beneficjenci dotacji na ogół rzetelnie określali wielkość zapotrzebowania wsparcia finansowego, które wykorzystywali zgodnie z przeznaczeniem. Stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie nie miały istotnego wpływu na ocenę działalności tych podmiotów.

Z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, w 2015 r. w czterech urzędach marszałkowskich, czterech urzędach miejskich, szesnastu organizacjach pozarządowych realizujących zadania zlecone, przeprowadzono kontrolę w zakresie dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych[241]. Celem kontroli była ocena prawidłowości udzielania i rozliczania przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych na cele związane z realizacją zadań zleconych, a w szczególności zorganizowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi i rzetelność dokonywania rozliczeń udzielonych dotacji, w tym wywiązywanie się z obowiązku kontroli i oceny realizacji zadań zleconych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w jednostkach samorządu terytorialnego współpraca z organizacjami pozarządowymi została zorganizowana poprawnie, a większość ujawnionych nieprawidłowości wystąpiła na etapie zlecania i rozliczania zadań. Polegały one przede wszystkim na: niestosowaniu jednolitych mechanizmów weryfikacji bezstronności członków komisji konkursowych, opieszałym zawieraniu umów o dotacje, nierzetelnym weryfikowaniu przedkładanych przez beneficjentów rozliczeń udzielonych dotacji, nieegzekwowaniu należności z tytułu odsetek od kwot zwróconych nieterminowo, niewystarczającej kontroli wykonania zadań przez beneficjentów w ich siedzibach lub miejscu realizacji zadania.

Dotacje przedmiotowe są to środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Dotacje przedmiotowe mogą być udzielane na podstawie odrębnych ustaw lub przepisów Unii Europejskiej, z uwzględnieniem równoprawności, dla przedsiębiorców wytwarzających określone rodzaje wyrobów lub świadczących określone rodzaje usług oraz dla podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa.

Kwoty i przedmiot dotacji przedmiotowych ustala się w ustawie budżetowej[242]. Dotacje przedmiotowe przekazuje się na: dofinansowanie posiłków sprzedawanych w barach mlecznych[243], dofinansowanie przesyłek ustawowo zwolnionych z opłat pocztowych na zasadach określonych w odrębnych przepisach[244], dofinansowanie podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego i kształ-

239 Skrócenia terminu obowiązywania umowy z dnia 31 do 12 grudnia 2015 r. oraz wprowadzenia konkurencyjnych cenowo biletów do Grodna.

240 Wyniki kontroli Spółki Przewozy Regionalne Sp. z.o.o.

241 Informacja o wynikach kontroli *Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych* Nr ewid. 219/2015/P/15/005/KAP. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r.

242 Art. 130 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

243 Art. 7a ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.).

244 Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1529, ze zm.).

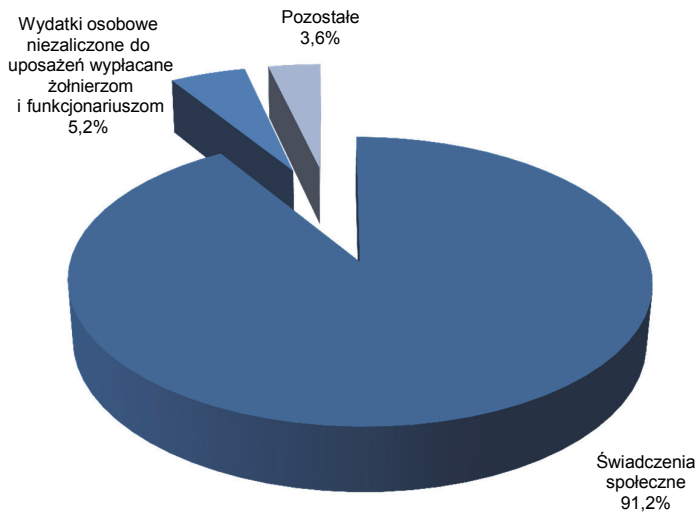
cenia ogólnozawodowego oraz podręczników akademickich[245], dofinansowanie lub finansowanie zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa w zakresie: postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej, ochrony roślin, rolnictwa ekologicznego, dofinansowanie krajowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów[246]. Wydatki na dotacje przedmiotowe zrealizowano w 97,8% planu po zmianach. Dotacje przedmiotowe stanowiły znikomy odsetek w grupie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dotacje i subwencje.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

W 2015 r. wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 24.685,5 mln zł i w porównaniu do 2014 r. zwiększyły się o 253,4 mln zł, tj. o 1,0%, jednak udział tych wydatków w wydatkach ogółem zmniejszył się o 0,2 punktu procentowego i wynosił 6,2%. W dalszym ciągu znikomy – niewiele ponad 0,1% - był udział budżetu środków europejskich w finansowaniu tych wydatków.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych obejmują wydatki budżetu państwa, przekazywane na podstawie odrębnych przepisów, bezpośrednio do uprawnionych osób fizycznych[247]. Mają one charakter bezzwrotny i nieodpłatny. Są to świadczenia wypłacane w postaci emerytur, rent, zasiłków rodzinnych, stypendiów, odszkodowań, rekompensat, ryczałtów, diet oraz nagród o charakterze specjalnym.

Wykres 22. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2015 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

245 Art. 188a ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.).

246 Art. 8b ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 1138, ze zm.).

247 Ustawa z dnia z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2015 r. poz. 900, ze zm.) i inne.

Podobnie jak w latach wcześniejszych, dominującą pozycją (91,2%) w tej grupie były wydatki na świadczenia społeczne. W przeciągu ostatnich czterech lat ich udział w tej grupie wydatków utrzymywał się na dość stałym poziomie 90-93%. Zasady naliczania i wypłacania świadczeń na rzecz osób fizycznych regulowane są przez wiele aktów prawnych. Zasady nabywania prawa do świadczeń i ich naliczania są odmiennie ustalane w zależności na przykład od wieku osoby uprawnionej, daty nabycia uprawnienia do świadczeń. System świadczeń na rzecz osób fizycznych jest zróżnicowany wewnętrznie. Świadczenia te wypłacane są przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a ponadto przez następujące organy:

– Ministerstwo Obrony Narodowej (Wojskowe Biura Emerytalne) dla żołnierzy, sędziów i prokuratorów wojskowych oraz członków ich rodzin,
– Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych dla funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej oraz członków ich rodzin,
– Ministerstwo Sprawiedliwości oraz sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne, Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny dla sędziów w stanie spoczynku oraz członków ich rodzin,
– Instytut Pamięci Narodowej i jednostki organizacyjne prokuratury dla prokuratorów i ich rodzin,
– Biuro Emerytalne Służby Więziennej dla funkcjonariuszy służby więziennej.

Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom w 2015 r. wyniosły 1.293,2 mln zł i stanowiły 5,2% wartości świadczeń na rzecz osób fizycznych. Przeznaczone zostały przede wszystkim na świadczenia wypłacane w częściach: *Obrona narodowa, Sprawy wewnętrzne* oraz *Sprawiedliwość* na wypłaty równoważników za brak lokalu mieszkalnego lub jego remont, na pomoc materialną dla funkcjonariuszy, jako gratyfikacje urlopowe i dopłaty do wypoczynku, a także jako należności pieniężne wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom wyznaczonym do pełnienia służby poza granicami państwa.

W 2015 r. wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych zostały zrealizowane zgodnie z przeznaczeniem. W części *Gospodarka* nie zostały zaplanowane środki na nagrody za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej, finansowane dotychczas poza pulą środków przeznaczonych na wynagrodzenia. Tym samym został zrealizowany wniosek Najwyższej Izby Kontroli, powtarzany w corocznych kontrolach wykonania budżetu państwa w latach 2011–2014[248].

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące jednostek budżetowych ujęte w budżecie państwa i budżecie środków europejskich wyniosły w 2015 r. 63.351,1 mln zł i w porównaniu do 2014 r. zwiększyły się o 1.966,3 mln zł, tj. o 3,2%. Pomimo, że w ciągu ostatnich czterech lat nakłady na te wydatki systematycznie rosły, to właśnie w 2015 r. odnotowano ich największy przyrost. Z roku na rok zwiększał się także udział wydatków bieżących jednostek budżetowych w wydatkach ogółem z 15,1% w 2012 r. do 16,1% w 2014 r., natomiast w 2015 r. obniżył się nieznacznie do 15,9%.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych ponoszone były przede wszystkim z budżetu państwa, wydatki budżetu środków europejskich stanowiły tylko 1,0% wydatków bieżących jednostek budżetowych. W 2015 r. wydatki poniesione z budżetu państwa wyniosły 62.744,1 mln zł i były o 1.925,2 mln zł wyższe niż w roku 2014, co stanowiło wzrost o 3,2%. Wydatki z budżetu środków europejskich wyniosły 607,0 mln zł i były o 41,1 mln zł wyższe niż w roku poprzednim (wzrost o 7,3%).

248 W latach 2011–2014 Najwyższa Izba Kontroli oceniła działania związane z planowaniem, przeniesieniem i wypłatą tych nagród jako nielegalne, nierzetelne i niecelowe.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych przeznaczone zostały na:

a) wynagrodzenia i pochodne – 39.508,1 mln zł (62,4%),
b) zakupy towarów i usług – 17.727,0 mln zł (28,0%),
c) pozostałe wydatki – 6.116,0 mln zł (9,6%), w tym:
   – składki do organizacji międzynarodowych – 1.152,3 mln zł,
   – wynagrodzenia bezosobowe – 975,1 mln zł,
   – podróże służbowe krajowe i zagraniczne – 619,0 mln zł,
   – równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy – 599,6 mln zł,
   – koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego – 595,6 mln zł,
   – odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych – 473,1 mln zł.

Kontrola wydatków bieżących jednostek budżetowych potwierdziła, że w zdecydowanej większości środki wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, w sposób celowy, za wyjątkiem opisanych niżej najistotniejszych nieprawidłowości.

Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia[249] nie zrealizowało projektu współfinansowanego w ramach PO Innowacyjna Gospodarka, w wyniku czego powstało ryzyko konieczności zwrotu dofinansowania w kwocie 407,4 mln zł i poniesienia dodatkowych wydatków z budżetu państwa o szacowanej wartości ponad 300 mln zł. Projekt Elektronicznej Platformy Gromadzenia, Analizy i Udostępniania zasobów cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych (tzw. Projekt P1) nie został zrealizowany w wyznaczonym zakresie, pomimo że termin realizacji systemu był kilkakrotnie zmieniany i ostatecznie przedłużony o ponad rok, tj. z 30 września 2014 r. na 30 listopada 2015 r. Wynikało to w dużej mierze z przyczyn niezależnych od Centrum, to jest z powodu podziału, zgodnie z wytycznymi inicjatywy Wspólna Pomoc we Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów zamówienia publicznego na zaprojektowanie, realizację i nadzór gwarancyjny systemów na części (tzw. strumienie). Podział zamówienia na strumienie spowodował wydłużenie procesu wyboru wykonawców oraz problemy z integracją poszczególnych systemów. Wydłużenie procesu wyboru wykonawców wynikało zarówno ze stosowania środków ochrony prawnej przez wykonawców, jak i błędu formalnego popełnionego przez Centrum w postępowaniu skutkującego koniecznością powtórzenia postępowania. W trakcie realizacji umów wystąpiły problemy z wykonawcami poszczególnych strumieni, którzy dostarczali produkty niezgodne z kryteriami jakości Centrum lub z opisem przedmiotu zamówienia oraz z obowiązującym stanem prawnym. Niekorzystny wpływ na realizację projektu miały także liczne zmiany personalne, w tym zmiany na stanowisku Kierownika Projektu P1, oraz niewystarczające zasoby kadrowe Centrum w zakresie zatrudnienia pracowników z wykształceniem kierunkowym w realizacji projektów teleinformatycznych, co tłumaczono niższymi niż rynkowe wynagrodzeniami pracowników zatrudnionych przy realizacji Projektu przy dużym obciążeniu ich pracą.

W konsekwencji, wiele istotnych funkcji w strukturze organizacyjnej Projektu P1 zostało powierzone firmom zewnętrznym – na 89 osób wymienionych w strukturze P1, tylko 18 było pracownikami Centrum. Pozostałych 20 było pracownikami firm doradczych, a 51 pracownikami wykonawców poszczególnych strumieni. Pracownicy firm zewnętrznych pełnili funkcje między innymi Zastępców Kierownika Projektu, liderów oraz pracowników zespołów merytorycznych powołanych w ramach Biura Wsparcia Projektu P1.

[249] Centrum realizuje projekty z zakresu informatyzacji państwa w obszarze ochrony zdrowia. Od 2009 roku Centrum realizowało Projekt P1, dofinansowany w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013. Projekt miał na celu budowę elektronicznej platformy usług publicznych w zakresie ochrony zdrowia, umożliwiającej organom administracji państwowej i samorządowej, przedsiębiorcom i obywatelom, gromadzenie, analizę i udostępnianie zasobów cyfrowych o zdarzeniach medycznych.

Termin kwalifikowalności wydatków w Projekcie upłynął 31 grudnia 2015 r. Przyszłość Projektu uzależniona jest od stanowiska Komisji Europejskiej, która może wyrazić zgodę na dokończenie Projektu w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014–2020 lub dokończenie projektu ze środków krajowych do 31 marca 2019 r. Według szacunków Centrum, w zależności od decyzji Komisji Europejskiej, wydatki budżetu państwa związane z dokończeniem projektu mogą wynieść nawet ponad 300 mln zł. W przypadku odrzucenia przez Komisję Europejską końcowego wniosku o płatność lub niezakończenia w terminie projektu zgłoszonego jako niefunkcjonujący, Polska będzie musiała zwrócić Unii przydzielone współfinansowanie w wysokości ponad 407,4 mln zł.

Ministerstwo Sprawiedliwości niecelowo i niegospodarnie wydatkowało środki na kampanię informacyjną nieodpłatnej pomocy prawnej w kwocie 2,0 mln zł oraz na przygotowanie tej kampanii w kwocie 241,9 tys. zł. Kampania promocyjna została przeprowadzona kilka miesięcy przed uruchomieniem punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, przez co zmniejszyła się jej skuteczność. Ponadto w dużej mierze została ona skierowana do innej grupy odbiorców niż uprawnieni do nieodpłatnej pomocy prawnej[250]. Prawidłowe określenie grupy docelowej kampanii informacyjnej miało duże znaczenie dla jej skuteczności, gdyż determinowało późniejszy wybór kanałów reklamowych i terminów emisji reklam. Tymczasem część kampanii informacyjnej zrealizowana została w płatnych kanałach telewizyjnych, chociaż osoby najuboższe, do których była skierowana rzadko są abonentami takich telewizji. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła także liczne nieprawidłowości przy wyborze eksperta zewnętrznego oraz autora koncepcji kampanii, w tym wyznaczenie jednodniowego terminu na przygotowanie metodyki obejmującej koncepcję kampanii, koncept kreatywny i mediaplan, wypłacenie zarówno ekspertowi zewnętrznemu, jak i autorowi kampanii wynagrodzenia za tą samą usługę, powołanie zespołu do opracowania opisu przedmiotu zamówienia już po wysłaniu zapytań ofertowych. Ponadto jako nierzetelne Najwyższa Izba Kontroli oceniła samo przygotowanie wyżej wymienionej kampanii.

Nieskuteczny nadzór Ministra Sportu i Turystyki nad realizacją zadań finansowanych z budżetu państwa spowodował konieczność zapłaty odsetek od zaległości podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości w wysokości 1,1 mln zł. W latach 2010–2012 Ministerstwo Sportu i Turystyki przekazało spółce zarządzającej Stadionem Narodowym środki finansowe w kwocie 3,6 mln zł netto na zapłatę podatku od nieruchomości, na której posadowiony jest Stadion Narodowy. Spółka opłacała podatek od nieruchomości, jednak w 2015 r. wystąpiła do organu podatkowego – Prezydenta m.st. Warszawy – z wnioskiem o wydanie indywidualnej interpretacji podatkowej (nie informując o tym Ministerstwa), prezentując stanowisko, że nie była podatnikiem w stosunku do nieruchomości, a następnie o stwierdzenie i zwrot nadpłaty. Spółka wprawdzie zwróciła kwoty uzyskane od Ministerstwa na zapłatę podatku, jednak Ministerstwo zmuszone było opłacić podatek od nieruchomości wraz z odsetkami do momentu zapłaty.

W Sądzie Rejonowym w Słupsku dokonano odbioru robót i zapłaty przed ostatecznym wykonaniem prac przez wykonawcę. W dniu 30 grudnia 2015 r. w Sądzie Rejonowym w Słupsku dokonano

[250] Do nieodpłatnej pomocy prawnej uprawnione są osoby które nie ukończyły 26 lat oraz które ukończyły 65 lat, oraz posiadacze Karty Dużej Rodziny, weterani, kombatanci, osoby uprawnione w roku poprzednim do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, a także osoby zagrożone lub poszkodowane katastrofą naturalną, klęską żywiołową lub awarią techniczną. Tymczasem jako grupę docelową kampanii telewizyjnej (na którą przeznaczono 63% budżetu kampanii) przyjęto osoby powyżej 30 roku życia, mieszkające na wsi i miastach poniżej 100 tys. osób z dochodem poniżej 2,5 tys. zł na gospodarstwo domowe. Z kolei jako grupę docelową kampanii radiowej (na którą przeznaczono 14% budżetu) przyjęto osoby pomiędzy 15 a 50 rokiem życia, mieszkające na wsi i w miastach do 100 tys. mieszkańców. Tak określone grupy docelowe nie pokrywały się w dużej mierze z grupą osób uprawnionych do nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności grupa docelowa kampanii informacyjnych nie obejmowała osób uprawnionych zamieszkujących miasta powyżej 100 tysięcy mieszkańców.

odbioru końcowego przedmiotu umowy na roboty budowlane i zapłaty za wykonany remont kwoty 0,3 mln zł, pomimo niewykonania w tym terminie przez Wykonawcę wymaganego badania wody do spożycia, co było niezgodne z warunkami umowy.

W Ministerstwie Środowiska nie istniały mechanizmy nadzoru nad wykorzystaniem materiałów promocyjnych wytwarzanych w większych ilościach a niewykorzystywanych jednorazowo. Kontrola wykazała, że w latach 2010 - 2015 na potrzeby projektu GreenEvo wytworzono łącznie 56.300 egzemplarzy broszur i raportów ułożonych w paczkach, zawierających od 10 do 50 szt. publikacji, tj. razem 1.860 paczek. Łączny koszt wytworzenia tych materiałów oszacowano na 341,8 tys. zł. W styczniu 2016 r. przeznaczono do utylizacji 211 paczek materiałów GreenEvo, o łącznej szacunkowej wartości 39,9 tys. zł, w większości uznanych za nieaktualne, co wskazuje na słabości systemu planowania zakupów materiałów promocyjnych oraz ich wykorzystywania. Wśród materiałów przeznaczonych do zniszczenia znajdowały się jednak również aktualne broszury GreenEvo 2015/2016 w angielskiej wersji językowej, co wyjaśniono pomyłką pracownika.

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie istniały skuteczne mechanizmy nadzoru nad wykorzystaniem limitów usług telekomunikacyjnych. Dwie osoby, którym przyznano nieograniczony limit kosztów telekomunikacyjnych (w tym transferu danych) dysponowały telefonami służbowymi (limity transferu 2,5 GB danych w abonamencie) oraz służbowymi tabletami (limity transferu 35 GB i 40 GB danych w abonamencie). Osoby te w minimalnym stopniu wykorzystały dostępne wysokie limity w tabletach, natomiast znacząco przekroczyły limity transferu danych w telefonach, co spowodowało dodatkowe koszty w łącznej kwocie 147,0 tys. zł, czyli 22% ogółu wydatków Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na telefony komórkowe. Jednostki organizacyjne odpowiedzialne za monitorowanie kosztów telefonów komórkowych odnotowały wprawdzie znaczne przekroczenie limitu transferu danych i związane z tym wydatki, jednak nie podjęły skutecznych działań w celu ich ograniczenia.

Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia

Przy konstrukcji ustawy budżetowej na rok 2015 założono, że wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw[251] będą się kształtowały na poziomie nominalnym z roku 2014 z uwzględnieniem rozdysponowanych w 2014 r. rezerw celowych oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego naliczonego zgodnie z ustawowo określonymi zasadami. Ograniczenie wzrostu wynagrodzeń z 2014 r. nie dotyczyło sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości, albo przez niego nadzorowanej, których wynagrodzenia są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości, a także prokuratorów oraz asesorów prokuratorskich. Wskazano, że wynagrodzenia dla sędziów i prokuratorów ustalone będą w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego[252].

Jednocześnie założono, że wydatki na wynagrodzenia ujęte w załączniku nr 6 do projektu ustawy budżetowej wzrosną o 1,6% w porównaniu 2014 r., tj. o 0,5 punktu procentowego mniej niż rok

251 Dz. U. z 2015 r. poz. 2030, ze zm.

252 Zgodnie z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 sierpnia 2014 r. przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2014 r. wyniosło 3.739,97 zł i w porównaniu do drugiego kwartału 2013 r. (3.612,51 zł) wzrosło o 3,53%. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego dla asesorów prokuratorskich ustalana jest w relacji do wynagrodzenia zasadniczego prokuratora prokuratury rejonowej powiększonego o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego.

wcześniej. Załącznik nr 6, podobnie jak latach 2012–2014[253], nie obejmował całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Nie wykazywano w nim kwoty wydatków na wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Rok 2015 był ostatnim, piątym rokiem, w którym obowiązywały ograniczenia dotyczące wydatków na wynagrodzenia w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych, wskazanych w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej[254]. Wielkość wynagrodzeń w 2015 r. w tych jednostkach nie mogła przekroczyć wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r.[255] albo wynikających z planów finansowych na rok 2014, w przypadku gdy nie były one ujmowane w ustawie budżetowej. Dla podmiotów, o których mowa wyżej wprowadzono również ograniczenia wydatków na wynagrodzenia, finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

W 2015 r. utrzymano także, obowiązujące od 2012 r., ograniczenia dotyczące wielkości wynagrodzeń bezosobowych. Ich wielkość, z wyłączeniem wynagrodzeń finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, w częściach budżetu państwa będących w dyspozycji tego samego dysponenta oraz w jednostkach sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r., których plany finansowe nie są ujmowane w ustawie budżetowej, nie mogła przekroczyć wielkości wynagrodzeń bezosobowych zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r., albo wynikających z planów finansowych na rok 2014.

W 2015 r. limit wydatków na wynagrodzenia i wynagrodzenia bezosobowe finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych, wynikający z ustawy budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r., albo wynikający z planów finansowych na rok 2014, mógł zostać zwiększony o środki w całości finansowane lub refundowane z tych źródeł. W przypadku współfinansowania, zwiększenie tego limitu było możliwe wówczas, gdy zwiększone wynagrodzenia były co najmniej w 63% finansowane lub refundowane ze środków Unii Europejskiej lub zagranicznych, a w przypadku Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 co najmniej w 70% z tych środków. Zwiększenie limitu wynagrodzeń bezosobowych środkami na współfinansowanie było możliwe gdy co najmniej w 70% finansowano je lub refundowano ze środków Unii Europejskiej lub zagranicznych.

Ograniczenia wielkości wynagrodzeń bezosobowych nie obejmowały wynagrodzeń przyznanych z rezerw celowych oraz wypłacanych w związku z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi i sądowymi.

Jednocześnie zgodnie z art. 21ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej niezależnie od powyższych ograniczeń, uwzględniając stan finansów publicznych i konieczność zapewnienia prawidłowej realizacji zadań publicznych, minister właściwy do spraw finansów publicznych mógł wyrazić zgodę na zwiększenie wielkości wynagrodzeń bezosobowych.

[253] W ustawach budżetowych w latach 2012–2013 – załącznik nr 10, w ustawie budżetowej na rok 2014 – załącznik nr 6.

[254] Dz.U. poz. 1877, ze zm.

[255] Dz. U. z 2014 r. poz. 162.

W trakcie roku Minister Finansów wyraził zgodę[256] na zwiększenie planu wydatków na wynagrodzenia bezosobowe w trzech częściach budżetu państwa, tj.:

– w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów o 2,1 mln zł na dofinansowanie działań z zakresu ochrony interesów konsumentów na rynku usług finansowych poprzez zatrudnienie wspierających pracowników Urzędu ekspertów oraz absolwentów wyższych uczelni w ramach płatnych praktyk,
– w budżecie wojewody małopolskiego o 30,0 tys. zł na prace związane z utworzeniem nowej jednostki ewidencyjnej – Gminy Szczawa,
– w budżecie wojewody lubuskiego o 59,9 tys. zł, na wypłaty wynagrodzeń ekspertom biorącym udział w pracach komisji kwalifikacyjnych powołanych w 2015 r. do spraw awansu zawodowego nauczycieli w sesji letniej oraz jesiennej.

W 2015 r. wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 952,2 mln zł[257], tj. 95,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. były wyższe o 0,9 mln zł, a do 2013 r. – o 46,7 mln zł.

W 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę zlecania podstawowych zadań organów władzy publicznej, której celem było sprawdzenie czy zlecanie prac przez organy władzy publicznej innym podmiotom oraz własnym pracownikom było uzasadnione i przyniosło oczekiwane efekty przy zachowaniu zasady należytego zarządzania finansami[258].

Wyniki kontroli wskazały, że przedmiot i zakres zadań zlecanych przez jednostki budżetowe osobom fizycznym i podmiotom zewnętrznym w zakresie działalności podstawowej były adekwatne do potrzeb tych jednostek i służyły realizacji zadań, dla których zostały powołane. W większości przypadków jednostki należycie zarządzały środkami przeznaczonymi na realizację swoich podstawowych zadań. Z wyjątkiem nielicznych przypadków, badane umowy zostały prawidłowo sformułowane, zrealizowane i rozliczone.

Z usług podmiotów zewnętrznych i osób zaangażowanych na podstawie umów cywilnoprawnych korzystały wszystkie skontrolowane podmioty, w tym przy realizacji zadań podstawowych – większość z nich. Pięć kontrolowanych jednostek przy realizacji podstawowych zadań zatrudniało pracowników za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej, co budzi poważne wątpliwości co do zachowania zasady oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi oraz, w przypadku sądów, co do kwalifikacji osób zatrudnianych za pośrednictwem tych agencji.

Większość badanych jednostek wprowadziła odpowiednie procedury, zapewniające skuteczność kontroli zarządczej w obszarze zlecania zadań. Jednak w czterech jednostkach Najwyższa Izba Kontroli uznała stosowane rozwiązania i praktyki za niewystarczające i wnioskowała o wprowadzenie odpowiednich zmian.

W ramach wyżej wymienionej kontroli oraz kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. przeprowadzono badania ankietowe dotyczące zatrudnienia w latach 2014–2015.

256 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie wyrażenia zgody na zwiększenie wielkości wynagrodzeń bezosobowych w roku 2015 (Dz. U. poz. 1956).

257 Paragrafy: 409 – honoraria i 417 – wynagrodzenia bezosobowe.

258 Informacja o wynikach kontroli *Zlecanie podstawowych zadań organów władzy publicznej*, Nr ewid. 215/2015/P/15/010/KBF, Warszawa luty 2016. Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. Kontrolę przeprowadzono w trzech ministerstwach, dwóch urzędach wojewódzkich i dziewięciu sądach okręgowych i rejonowych.

Wyniki ankiety przeprowadzonej w 53 jednostkach sektora finansów publicznych[259] wykazują, że w jednostkach tych przeciętnie zatrudnionych było 30.497 osób, tj. o 52 osoby mniej niż w 2014 r. Zarówno w 2014 i 2015 r. obowiązywało 13,0 tys. umów cywilnoprawnych, w tym około 50% stanowiły umowy-zlecenia (6,2 tys. w 2014 r. i 6,5 tys. w 2015 r.). W ogólnej liczbie zawartych umów-zleceń istotny udział (45,1% w 2014 r. i 43,7% w 2015 r.) stanowiły umowy zawarte na okres przekraczający trzy miesiące. Kolejną istotną pozycję stanowiły umowy-zlecenia zawarte z osobami nigdzie nie zatrudnionymi – odpowiednio 27,2% i 35,5% ogólnej liczby tego rodzaju umów. Na stałym poziomie, wynoszącym 10,0%, utrzymywał się natomiast udział umów-zlecenia zawartych z własnymi pracownikami.

Zawieranie umów cywilnoprawnych było także przedmiotem kontroli doraźnej przeprowadzonej w Państwowym Instytucie Geologicznym – Państwowym Instytucie Badawczym[260]. Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2014-2015 osoby fizyczne realizowały na rzecz Instytutu zadania na podstawie pięciu umów cywilnoprawnych, których konstrukcja wyczerpywała znamiona stosunku pracy. Na podstawie tych umów zleceniobiorca był zobowiązany wykonywać pracę na bieżąco i pod ciągłym nadzorem, a charakter zadań determinował miejsce i czas ich wykonywania, tj. w siedzibach Instytutu oraz w godzinach jego pracy.

Analogiczną nieprawidłowość stwierdzono także w Ministerstwie Zdrowia gdzie pomimo wniosków Najwyższej Izby Kontroli z lat ubiegłych, dotyczących zwiększenia nadzoru nad zawieranymi umowami cywilnoprawnymi z osobami fizycznymi, nie zaprzestano zawierania umów cywilnoprawnych na realizację bieżących zadań, które w istocie powinny być wykonywane w ramach umów o pracę. W 2015 r. zawarto z 11 osobami 63 takie umowy. Umowy realizowane były w siedzibie Ministerstwa, a osoby świadczące usługi nie były zatrudnione u innego pracodawcy na podstawie stosunku pracy. Przedmiotem umów była między innymi realizacja zadań technicznych z zakresu obsługi kancelaryjnej i bieżącej obsługi administracyjnej, ewidencja dokumentów finansowych, prowadzenie rejestru umów i rozliczeń, obsługa finansowa zawartych umów oraz sprawdzanie i zatwierdzanie pod względem formalno-rachunkowym rozliczeń z ich realizacji, przygotowanie wzorów umów o udzielenie dotacji, sprawdzanie rozliczeń dotacji zadań inwestycyjnych, opracowywanie i analiza informacji przekazywanych od nadzorowanych uczelni medycznych i instytutów badawczych oraz wsparcie techniczne przy opracowywaniu projektów aktów prawnych.

Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych oraz w szkołach wyższych w 2015 r. wyniosło 715.026 osób. W porównaniu do 2014 r. było niższe o 4.169 osób, tj. o 0,6%. Było również najniższe w przeciągu ostatnich czterech lat.

Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych oraz uczelniach publicznych w 2015 r. wyniosły 42.826,1 mln zł i w porównaniu do 2014 r. wzrosły o 1.240,4 mln zł, tj. o 3,0%, do 2013 r. o 2.252,3 mln zł, tj. o 5,6%, a do 2012 r. o 3.854,5 mln zł, tj. o 9,9%.

[259] Badania ankietowe przeprowadzono w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w 74 jednostkach, a trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w 113 jednostkach, w tym w 53 jednostkach zarówno w 2014 i 2015 r..

[260] Kontrola S/15/001 *Prawidłowość wykorzystania, przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut badawczy, środków publicznych na finansowanie prac wykonywanych na podstawie umów cywilnoprawnych.*

Tabela 35. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach publicznych latach 2012–2015

Wyszczególnienie	Wykonanie								9:3	9:5	9:7
	2012		2013		2014		2015				
	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	719.534	4 .513,5	720.687	4.691,6	719.195	4.818,5	715.026	4.991,2	110,6	106,4	103,6
Jednostki budżetowe	564.336	4.498,0	565.908	4.621,7	566.196	4.669,0	563.345	4.772,2	106,1	103,3	102,2
Uczelnie publiczne	155.198	4.570,1	154.779	4.947,2	152.999	5.372,0	151.681	5.804,4	127,0	117,3	108,0

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Na wzrost wydatków na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych w 2015 r., w porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2014, miały wpływ między innymi:

- skutki przechodzące związane z rozdysponowaniem w 2014 r. rezerw celowych,
- wzrost dodatkowego wynagrodzenia rocznego,
- zwiększenie funduszu wynagrodzeń wynikające ze zwiększenia liczby etatów, w szczególności dla: Ministra Obrony Narodowej o 2.650 etatów żołnierzy zawodowych, ministra właściwego do spraw wewnętrznych o 160 etatów, ministra właściwego do spraw gospodarki o 40 etatów, Centralnego Biura Antykorupcyjnego o 30 etatów funkcjonariuszy,
- zabezpieczenie środków na podwyżki wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i asesorów prokuratorskich oraz pracowników administracyjnych szkół rolniczych podległych Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a także pracowników zatrudnionych w Regionalnej Izbie Obrachunkowej, stawki awansowe dla prokuratorów i nauczycieli w sądownictwie powszechnym, podwyższenie uposażeń funkcjonariuszy Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego.

Podstawę do rozliczenia wynagrodzeń i zatrudnienia w 2015 r. stanowił dla Najwyższej Izby Kontroli układ wynikający ze sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Rozliczenia dokonano w odniesieniu do wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych, ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2015, a nie do całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej[261].

Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły 27.534,5 mln zł. W latach 2012–2015 odnotowano systematyczny wzrost tych wydatków średnio 1,8% rocznie.

[261] Stanowią ją państwowe jednostki budżetowe, które prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w art. 11 i 12 ustawy o finansach publicznych.

Tabela 36. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie według statusu zatrudnienia w latach 2012–2015 w państwowych jednostkach budetowych

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	5:2	5:4
	zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
OGÓŁEM	4.330,3	4.443,2	4.483,1	4.579,0	105,7	102,1
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym:	4.664,9	4.784,3	4.819,8	4.920,5	105,5	102,1
- członkowie korpusu służby cywilnej	4.761,4	4.799,0	4.875,6	4.995,8	104,9	102,5
- osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	12.409,8	12.636,0	12.895,4	13.006,3	104,8	100,9
- etatowi członkowie SKO	8.275,0	8.220,8	8.399,5	8.528,2	103,1	101,5
- funkcjonariusze Służby Celnej	5.657,3	5.622,6	5.760,5	5.837,6	103,2	101,3
- żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	4.385,4	4.537,2	4.537,8	4.623,2	105,4	101,9
- sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesorzy i aplikanci prokuratorscy	10.190,8	11.114,6	11.699,3	12.218,3	119,9	104,4
- pracownicy RCL	8.928,6	8.833,3	8.860,1	8.936,8	100,1	100,9
- eksperci, asesorzy i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	6.586,0	6.740,8	7.011,3	7.157,0	108,7	102,1
- etatowi członkowie kolegiów RIO	7.670,0	8.058,7	7.971,4	8.245,9	107,5	103,4
- członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	9.684,7	9.802,4	9.421,1	9.506,6	98,2	100,9
- członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	3.801,3	3.990,0	4.044,4	3.819,6	100,5	94,4
- nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	4.703,0	4.832,8	4.875,6	4.887,2	103,9	100,2
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń[1]	3.164,8	3.239,4	3.277,0	3.365,4	106,3	102,7

[1] Bez Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Służby Wywiadu Wojskowego.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2015 r. przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych, ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej, wyniosło 501.100 osób. Po raz pierwszy od 2012 r. odnotowano niewielki – wynoszący 0,6% – spadek w porównaniu do roku ubiegłego. W latach 2012–2014 przeciętne zatrudnienie systematycznie rosło z 502.232 do 504.100 osób. W porównaniu do roku 2012 przeciętne zatrudnienie zmniejszyło się o 1.132 osoby, tj. o 0,2%.

Analogiczna sytuacja wystąpiła w grupie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Po corocznym wzroście w latach 2012-2014 z 390.215 do 393.438 osób, w 2015 r. przeciętne zatrudnienie w tej grupie wyniosło 391.064 osoby i było o 0,6% niższe niż rok wcześniej. Jednakże w porównaniu do 2012 r. przeciętne zatrudnienie w 2015 r. w omawianej grupie było wyższe o 849 osób, tj. 0,2%.

Tabela 37. Przeciętne zatrudnienie według statusu zatrudnienia w latach 2012–2015 w państwowych jednostkach budetowych

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	5:2	5:4
	osoby				%	
1	2	3	4	5	6	7
OGÓŁEM	502.232	503.880	504.100	501.100	99,8	99,4
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym:	390.215	392.647	393.438	391.064	100,2	99,4
- członkowie korpusu służby cywilnej	118.842	118.772	117.805	116.618	98,1	99,0
- osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	231	228	219	224	97,0	102,3
- etatowi członkowie SKO	571	574	564	552	96,7	97,9
- funkcjonariusze Służby Celnej	14.530	14.404	14.313	14.151	97,4	98,9
- żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	235.328	238.027	239.864	238.971	101,5	99,6
- sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesorzy i aplikanci prokuratorscy	6.263	6.240	6.238	6.161	98,4	98,8
- pracownicy RCL	154	157	159	161	104,5	101,3
- eksperci, asesorzy i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	186	190	185	190	102,2	102,7
- etatowi członkowie kolegiów RIO	201	203	204	202	100,5	99,0
- członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	37	35	38	38	102,7	100,0
- członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	1.015	961	925	883	87,0	95,5
- nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	12.857	12.856	12.924	12.919	100,5	100,0
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń[1]	112.017	111.233	110.662	110.036	98,2	99,4

[1] Bez Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Służby Wywiadu Wojskowego.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Powyższa analiza danych dotycząca przeciętnego zatrudnienia oraz wynagrodzenia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wskazuje, że zniesienie z dniem 1 stycznia 2010 r. wymogu określenia w ustawie budżetowej limitów zatrudnienia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych[262] stworzyło warunki do elastycznego kształtowania wielkości i struktury zatrudnienia oraz poziomu wynagrodzeń.

Przeciwna tendencja wystąpiła natomiast w przypadku przeciętnego zatrudnienia w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. W 2015 r. przeciętne zatrudnienie w tej grupie wyniosło 110.036 osób i było niższe zarówno w porównaniu do występującego w 2014 r. (o 626 osób, tj. 0,6%), jak również w odniesieniu do roku 2012 r. (o 1.981 osób, tj. 1,8%).

Analiza wydatków na wynagrodzenia w latach 2008-2014 wskazuje, że wprowadzenie od 2011 r. ograniczeń w zakresie ich planowania spowodowało zmniejszenie wzrostu tych wydatków. Dynamika wzrostu wynagrodzeń, która miała miejsce w latach 2008-2010 – o 15,9%, w ciągu następnych

[262] W związku ze zmianą przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw, wprowadzoną przez art. 160 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111, ze zm.).

pięciu lat (2011-2015) uległa zmniejszeniu i wyniosła 11,4%. Wzrost wynagrodzeń w ostatnich pięciu latach spowodowany był między innymi przyznaniem dodatkowych środków na realizację nowych zadań czy też podwyżek dla funkcjonariuszy Służby Celnej, żołnierzy zawodowych, sędziów, prokuratorów i asesorów oraz nauczycieli. Podwyższenie wydatków na wynagrodzenia w danym roku skutkowały wzrostem wydatków na ten cel w latach następnych.

Wydatki majątkowe

W 2015 r. wydatki majątkowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 56.784,8 mln zł i były znacząco wyższe (o 13,8%) niż w 2014 r. Były również o blisko 5,0% wyższe niż w 2012 r., kiedy to przypadał szczyt inwestycyjny perspektywy finansowej 2007–2013. Ich udział w wydatkach ogółem w 2015 r. wyniósł 14,2% i w porównaniu do 2012 r. był wyższy o 0,1 punktu procentowego. W latach 2012–2015 najniższy udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem odnotowano w 2013 r. – 13,4%.

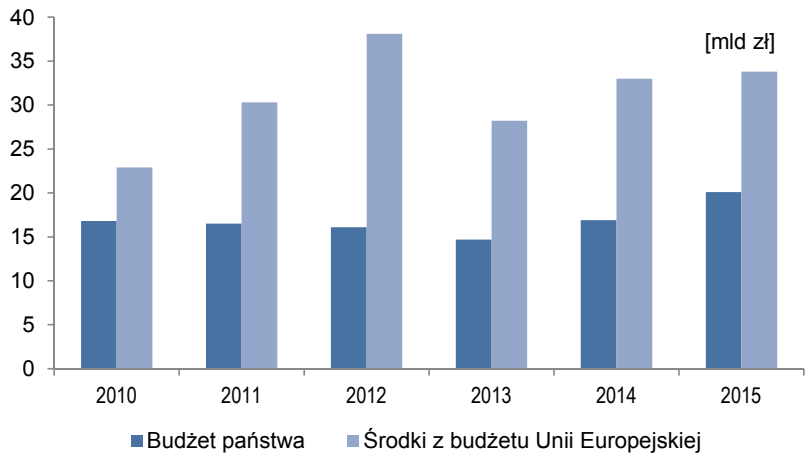
Tabela 38. Wydatki majątkowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015		6:4	6:5
	Wykonanie			Plan po zmianach	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	54.174,5	42.912,2	49.910,7	58.902,8	56.784,8	113,8	96,4
Budżet państwa	16.205,5	14.822,3	16.907,4	24.309,0	22.955,9	135,8	94,4
Budżet środków europejskich	37.969,0	28.089,9	33.003,3	34.593,8	33.828,9	102,5	97,8

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W latach 2012-2015 głównym źródłem finansowania wydatków majątkowych pozostawał budżet środków europejskich. Od 2012 r. jego udział zmniejszył się o 10,5 punktu procentowego (z 70,1% do 59,6% w 2015 r.).

Wykres 23. Źródła finansowania wydatków majątkowych w latach 2010–2015



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wydatki majątkowe ponoszone były na inwestycje budowlane i zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, na współfinansowanie programów inwestycyjnych oraz w ramach dotacji celowych na finansowanie i dofinansowanie inwestycji budowlanych i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych, na przykład samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, instytutów badawczych, uczelni i muzeów.

W 2015 r. przewagę w strukturze wydatków majątkowych, podobnie jak w latach poprzednich miały dotacje celowe (prawie 70%), jednak ich udział od 2012 r. zmalał w sumie o ponad 11%. Wielkość dotacji celowych po 26,4% spadku w 2013 r. w kolejnych dwóch latach wzrosła o 20,8% jednak nadal kształtowała się na poziomie niższym niż przed spadkiem. Odwrotną tendencję można zaobserwować wobec wydatków na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, których wielkość wzrosła ponad dwukrotnie w ostatnich trzech latach. Przełożyło się to również na prawie dwukrotny wzrost ich udziału w strukturze wydatków majątkowych. Równie silny trend wzrostowy odnotowano w przypadku wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych, które wzrosły w całym analizowanym okresie w sumie o 30%.

Tabela 39. Struktura wydatków majątkowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2014–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015
	Wykonanie			
	mln zł			
OGÓŁEM	54.174,4	42.912,2	49.910,7	56.784,8
Dotacje celowe	44.116,7	32.483,1	37.114,5	39.230,4
Zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	6.334,5	6.552,0	8.107,4	12.798,8
Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	3.427,9	3.594,3	4.296,4	4.455,0
Pozostałe	295,3	282,8	392,4	300,6
	%			
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje celowe	81,4	75,7	74,4	69,1
Zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	11,7	15,2	16,2	22,5
Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	6,3	8,4	8,6	7,9
Pozostałe	0,6	0,7	0,8	0,5

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W ramach wydatków majątkowych w 2015 r. sfinansowano przede wszystkim zadania realizowane w działach: *Transport i łączność* w kwocie 17.902,0 mln zł, *Obrona narodowa* – 12.477,8 mln zł, *Różne rozliczenia* – 10.317,2 mln zł[263] i *Ochrona zdrowia* – 1.414,0 mln zł. Z wydatków tych sfinansowano również potrzeby związane z zadaniami inwestycyjnymi polegającymi na modernizacji, adaptacji i budowie nowych siedzib jednostek budżetowych oraz z zaopatrzeniem tych jednostek w urządzenia i sprzęt.

W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013, z budżetu środków europejskich wykorzystano 12.919,3 mln zł między innymi na finansowanie 20 zadań inwestycji drogo-

[263] Były to głównie dotacje inwestycyjne w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych i komponentów lokalnych w ramach PO Kapitał Ludzki.

wych. Kwota refundacji przekazanych do Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosła 1.064,9 mln zł, w tym w szczególności 766,7 mln zł z tytułu budowy: autostrady A-1 odcinek Toruń – Stryków (119,5 mln zł), autostrady A-4 Tarnów-Rzeszów i Rzeszów – Korczowa (221,8 mln zł), drogi ekspresowej S-7 Kurów - Lublin – Piaski (160,9 mln zł), drogi ekspresowej S-8 węzeł Walichnowy – Łódź i Salomea – Wolica (264,5 mln zł). W 2015 r. finansowano zadania ze środków perspektywy finansowej 2014-2020 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, na które wykorzystano 1.596.8 mln zł. Z kwoty tej z tytułu budowy dróg ekspresowych wydatkowano 1.121,1 mln zł na 13 zadań inwestycyjnych, w tym w szczególności: S-51 Olsztyn - Olsztynek (109,9 mln zł), S-7 Miłomłyn - Olsztynek (209,6 mln zł), S-19 Lublin - Rzeszów (109,7 mln zł), S-5 Korzeńsko - Wrocław (190,2 mln zł), S-8 Wyszków - Białystok (204 mln zł), S-7 Kraków węzeł Igołomska - węzeł Christo Botewa (157,4 mln zł) i S-3 Gorzów Wielkopolski - Nowa Sól (140,3 mln zł).

Z budżetów wojewodów, w ramach programów operacyjnych realizowane były głównie zadania dotyczące usuwania skutków klęsk żywiołowych, modernizacji, przebudowy i odbudowy dróg oraz zabezpieczania osuwisk zniszczonych w wyniku klęsk żywiołowych, rozwoju ratownictwa medycznego i zadania w zakresie budowy, przebudowy oraz remontów dróg powiatowych i gminnych.

W wyniku realizacji wyżej wymienionych programów uzyskano między innymi:

– odbudowę lub wyremontowanie 293,9 km dróg, 48 mostów, 4 kładek, 84 przepustów i przeniesienie 2,5 km dróg poza tereny osuwiskowe w ramach usuwania skutków klęsk żywiołowych oraz dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu 74,4 km dróg gminnych i 121,9 km dróg powiatowych w województwie małopolskim;
– podobnie jak w latach poprzednich, odbudowę i unowocześnienie infrastruktury komunikacyjnej oraz ułatwienie funkcjonowania przejść granicznych w województwie podlaskim (96,5% wykorzystanych środków);
– dofinansowanie 28 zadań w zakresie przebudowy i remontów 169 km dróg powiatowych i gminnych w województwie pomorskim;
– dofinansowanie 78 zadań w zakresie budowy, przebudowy i remontów 263,5 km dróg powiatowych i gminnych w województwie zachodniopomorskim.

Wydatki majątkowe z budżetu państwa w dziale *Transport i łączność* w 2015 r. były wyższe o 926,6 mln zł niż w 2014 r. (1.610,5 mln zł), co wynikało głównie z zaangażowania środków budżetowych w finansowanie inwestycji kolejowych, realizowanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w ramach programu pn. *Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015*. W dziale tym realizowano także *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*[264], na który z budżetu państwa na wydatki majątkowe przeznaczono 452,7 mln zł.

W budownictwie mieszkaniowym interwencyjnym, adresowanym do osób znajdujących się w szczególnej sytuacji mieszkaniowej, środki w wysokości 80,0 mln zł, tj. 100% planu wspierały gminy w budowie mieszkań socjalnych lub komunalnych, tworzenie noclegowni, domów dla bezdomnych i budowę mieszkań chronionych.

Budownictwo mieszkaniowe interwencyjne, skierowane było do osób znajdujących się w szczególnej sytuacji mieszkaniowej. W efekcie wydatkowanych środków podjęto 173 inwestycje (tj. 150,4% zaplanowanego poziomu miernika) w celu zwiększenia liczby lokali mieszkalnych i miejsc w nocle-

[264] Program wieloletni pn. *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015* przyjęty został uchwałą nr 10/2011 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2011 roku i obowiązywał do dnia 8 września 2015 r. Program wieloletni pn. *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023* – z perspektywą do 2025 r. przyjęty został uchwałą nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r.

gowniach i domach dla bezdomnych w ramach *Rządowego programu wspierania budownictwa dla najuboższych*. W ramach tych inwestycji tworzone były lokale i miejsca noclegowe – łącznie 2.429, tj. 151,8% zaplanowanego poziomu miernika.

W dziale *Obrona narodowa* na inwestycje budowlane wydatkowano 1.603,9 mln zł a na zakupy inwestycyjne kwotę 6.803,3 mln zł. W ramach inwestycji budowlanych zakończono 135 zadań, w tym 100 zadań na rzecz Sił Zbrojnych, do których należały między innymi:

– *Modernizacja infrastruktury dla potrzeb OHQ*[265] dla Centrum Operacji Lądowych – Dowództwa Komponentu Lądowego (CL-DKL) w Krakowie (45,9 mln zł),
– *Modernizacja i rozbudowa Parku Sprzętu Technicznego wraz z budową ogrodzenia i magazynu produktów MPS* dla 33. Bazy Lotnictwa Transportowego w Powidzu (12,9 mln zł),
– *Przebudowa z nadbudową hangaru nr 23 wraz z budową obiektów infrastruktury technicznej oraz budową kotłowni z siecią cieplną* dla 23. Bazy Lotnictwa Taktycznego w Mińsku Mazowieckim (11,9 mln zł),
– *Budowa budynku wielofunkcyjnego wieży portu lotniczego wraz ze strażnicą wojskowej straży pożarnej* dla 1. Dywizjonu Lotniczego w Leźnicy (11,2 mln zł).

Zrealizowane wydatki na zakupy inwestycyjne dotyczyły między innymi:

– zakupu sprzętu elektronicznego – 1.223,4 mln zł, głównie na budowę i wdrażanie centrów danych, ośrodków przetwarzania i archiwizacji danych, systemów zarządzania dokumentami elektronicznymi, zakupu radiostacji, odbiorników radiowych, oraz aparatowni cyfrowej łączności transmisyjnej i osprzętu oraz oprogramowania i sprzętu informatycznego dla resortu obrony narodowej, a także budowy i wdrażania teleinformatycznych węzłów i szerokopasmowych systemów rozpoznania,
– modernizacji i modyfikacji sprzętu wojskowego – 816,2 mln zł, głównie na modernizację czołgów Leopard 2A4 oraz samochodów Star 266 do wersji Star 266M,
– zakupu pojazdów transportowych i pojazdów o przeznaczeniu innym niż bojowe – 518,9 mln zł, w szczególności samochodów średniej ładowności wysokiej mobilności, cystern do przewozu i dystrybucji wody, samochodów ratowniczo-gaśniczych oraz zestawów do transportu czołgów i ciężkiego sprzętu gąsiennicowego,
– zakupu uzbrojenia i broni małokalibrowej – 416,4 mln zł (karabiny szturmowe, lornetki termalne z wyposażeniem, gogle noktowizyjne oraz wielofunkcyjne zestawy do ukazywania figur bojowych),
– zakupu pocisków rakietowych – 405,6 mln zł oraz systemów rakietowych - 353,5 mln zł,
– zakupu pojazdów bojowych KTO[266] ROSOMAK oraz sprzętu towarzyszącego do czołgów LEOPARD 2A5 – 351,7 mln zł,
– zakupu symulatorów i systemów szkolenia pilotów oraz sprzętu naziemnej obsługi statków powietrznych – 181,6 mln zł,
– zakupu sprzętu inżynieryjnego oraz kolejowego dla celów wojskowych – 157,5 mln zł.

Na inwestycje budowlane realizowane w ramach *Programu Inwestycji NATO* w dziedzinie bezpieczeństwa[267] – mającego na celu zbudowanie wspólnej infrastruktury wojskowej, która wykracza poza własne potrzeby obronne i może być wykorzystana przez siły Sojuszu, wydatkowano 102,0 mln zł.

[265] OHQ- ang. Operational Headquarters.

[266] Kołowy Transporter Opancerzony.

[267] Ang. NATO Security Investment Programme.

W dziale *Ochrona zdrowia* na wydatki majątkowe przeznaczono 1.414,0 mln zł. Środki wydatkowano między innymi na realizację 23 inwestycji budowlanych w szpitalach klinicznych (412,5 mln zł), zakupy inwestycyjne dla 22 szpitali klinicznych (12,8 mln zł), inwestycje budowlane w dziewięciu instytutach (32,3 mln zł), a także na zakupy inwestycyjne dla 16 instytutów (16,6 mln zł). Na inwestycje i zakupy inwestycyjne dziewięciu uczelni medycznych wydatkowano 30,6 mln zł.

Wydatki majątkowe zostały skontrolowane pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie wydatków majątkowych przez większość dysponentów części budżetowych. Nieprawidłowości stwierdzono między innymi w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego w związku z wydłużeniem realizacji zadań i wzrostem planowanych kosztów stwierdzono niewystarczający nadzór Ministra nad realizacją programów wieloletnich. Nieskuteczny nadzór nad realizacją programów wieloletnich stwierdzono już w ramach wcześniejszych kontroli[268]. Wydłużenie terminu realizacji budowy Muzeum II Wojny Światowej oraz Kompleksu Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku spowoduje w 2017 r. kumulację wydatków w ramach programów wieloletnich w obszarze kultury (152,9 mln zł) z wydatkami w obszarze infrastruktury drogowej i kolejowej.

W Ministerstwie Spraw Zagranicznych stwierdzono brak rzetelnego nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji budowlanych, co skutkowało zaniechaniem trzech inwestycji, w tym dwóch ujętych w planie finansowym Ministerstwa na kwotę 12,5 mln zł i jednej wprowadzonej w trakcie roku budżetowego. Celem planowanej pierwszej inwestycji była budowa nowego budynku Ministerstwa, a celem drugiej – budowa centrum konferencyjnego na potrzeby Ministerstwa. Inwestycje zostały zaniechane z powodu między innymi braku możliwości budowy nowych budynków w założonych zakresach. W trakcie roku wprowadzono cztery nowe zadania, z których trzy zakończono, a w ramach wprowadzonej w trakcie roku inwestycji budowy centralnego magazynu Ministerstwa wydatkowano 0,5 mln zł. Ostatecznie jednak zaniechano jej realizacji, między innymi w związku z pozyskaniem powierzchni magazynowych po uporządkowaniu magazynów i archiwów. Na etapie planowania inwestycji nie przeprowadzono analizy możliwości bezinwestycyjnego pozyskania powierzchni magazynowych i wygospodarowania nowych powierzchni w innych budynkach Ministerstwa, co pozwoliłoby na zweryfikowanie celowości uruchomienia procesu inwestycyjnego.

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji[269] jako niegospodarne oceniono działania związane z przebudową budynku w Warszawie przy ul. Domaniewskiej 36/38. Przewlekłość w działalności Ministerstwa skutkująca nieopracowaniem dokumentacji projektowej oraz znaczące opóźnienia w realizacji inwestycji spowodowały, że zakończenie przebudowy przesunięto na lata 2016–2017. Pozbawiło to Ministerstwo możliwości wykorzystania zaplanowanego na realizację tego zadania dofinansowania z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w łącznej wysokości 3,3 mln zł.

Zmiana ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, dopuszczająca udzielanie zaliczek zgodnie z określonymi w niej warunkami, weszła w życie dopiero 21 sierpnia 2015 r. Do tego czasu, analogicznie jak

[268] Wystąpienie pokontrolne z dnia 20 kwietnia 2015 r. (KNO.410.001.02.2015, P/15/001) po kontroli wykonania w 2014 r. budżetu państwa oraz wystąpienie pokontrolne z dnia 28 października 2015 r. (KNO.410.004.01.2015, P/15/026) po kontroli budowy muzeów w latach 2007–2015.

[269] Do 15 listopada w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

w latach 2012–2014, Inspektorat Uzbrojenia[270], na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej udzielił zaliczek na poczet realizacji zamówień, do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych na kwotę 227,5 mln zł. Było to niezgodne z § 15 ust 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych[271].

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na przyrost o 102,4% stanu udzielonych i nierozliczonych zaliczek w 2015 r. w stosunku do stanu udzielonych i nierozliczonych zaliczek z lat 2005–2014.

W części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* Ministerstwo Finansów realizując ze środków *Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka* projekty *Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych* (KiC) oraz *Program e-Cło*[272] nieprawidłowo naliczyło kary umowne[273] w wysokości łącznie 9,7 mln zł, podczas gdy powinny one wynieść 4,2 mln zł. W wyniku tego błędu Ministerstwo odstąpiło od zabezpieczenia dofinansowania umowy w ramach projektu *Program e-Cło*. Po ponownym, tym razem poprawnym naliczeniu kary i powstaniu w jego efekcie zobowiązania wobec wykonawcy umowy, Ministerstwo nie podjęło odpowiednich działań umożliwiających wykorzystanie na ten cel środków z Unii Europejskiej, co skutkowało poniesieniem wydatków z budżetu krajowego w wysokości 829,5 tys. zł zamiast z budżetu środków europejskich.

W wyniku powyższego badania w Ministerstwie Finansów stwierdzono ponadto, że kwoty kar umownych, potrąconych wierzytelności Ministerstwa Finansów powstałych w ramach realizacji projektów Unii Europejskiej, nie były odprowadzane na dochody budżetu państwa w części finansowanej z budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że § 4 ust. 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa[274], wskazuje na konieczność przekazywania środków z tytułu kar umownych powstałych w związku z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków europejskich w części odpowiadającej finansowaniu z budżetu środków europejskich, jak i z budżetu państwa bezpośrednio na centralny rachunek bieżący budżetu państwa dla dochodów budżetowych. W ust. 12, z obowiązku przekazywania na dochody, wyłączono środki z tytułu kar umownych pomniejszających kwotę wydatków kwalifikowalnych jedynie w części odpowiadającej finansowaniu z budżetu środków europejskich. Beneficjent powinien je przekazać bezpośrednio na rachunek bankowy do obsługi płatności.

Jednakże Ministerstwo Finansów stoi na stanowisku, że wyżej wymienione przepisy regulują kwestię środków „przekazywanych przez beneficjenta", natomiast nie znajdują zastosowania w sytuacji gdy nie ma przekazania (przepływu) środków, lecz środki te pozostają na rachunku państwowej jednostki budżetowej.

Stosowany w Ministerstwie Finansów sposób rozliczania kar umownych powoduje, że to samo zdarzenie ekonomiczne, jakim jest naliczenie i uregulowanie (potrącenie) kary umownej, może być rozliczane w dwojaki sposób, tj. poprzez przekazanie środków finansowych na dochody budżetu państwa, w przypadku faktycznego przepływu tych środków lub poprzez pomniejszenie wydatków

[270] Inspektorat Uzbrojenia jest jednostką podległą Ministrowi Obrony Narodowej, właściwą w zakresie realizacji zadań w procesie pozyskiwania sprzętu wojskowego na potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

[271] Dz.U. z 2015 r. poz. 1542.

[272] Finansowane w ramach PO IG 2007-2013.

[273] Umowa z dnia 15 lutego 2013 r. nr C/830/11/DI/298-2,R/150/12/SC/B na dostawę sprzętu wraz z usługami towarzyszącymi dostawie oraz migracji systemów informatycznych resortu finansów na rozbudowaną przez Wykonawcę Infrastrukturę Teleinformatyczną Zamawiającego.

[274] Dz. U. z 2016 r. poz. 69.

w przypadku potrącenia kary umownej z wierzytelności Ministra Finansów. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, takie samo podejście należy stosować zarówno wobec środków z tytułu naliczonych i wymagalnych kar umownych, które zostały potrącone, jak i wobec środków z tytułu kar umownych, które zostały zapłacone. Rozwiązanie takie sprzyja przejrzystości finansów publicznych i odpowiada realizacji zaplanowanych wydatków danej jednostki budżetowej.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli wnosiła o ujednolicenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych zarówno w przypadku ich otrzymania od wykonawców umów realizowanych w ramach projektów finansowanych środkami Unii Europejskiej, jak i w przypadku potrącania tych kar z wynagrodzenia wykonawcy.

Opisane wyżej nieprawidłowości wskazują, że aktualny pozostaje wniosek o wzmocnienie nadzoru nad przygotowaniem i przebiegiem realizacji zadań finansowanych z wydatków majątkowych.

Programy wieloletnie

W 2015 r. odnotowano kolejne zmniejszenie liczby realizowanych programów wieloletnich. Od 2010 r. ich liczba zmniejszyła się o ponad połowę, a w odniesieniu do 2014 r. o trzy. W załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. ujęto 34 programy wieloletnie na realizację których zaplanowano 11.780,7 mln zł[275]. W trakcie roku budżetowego przyjęto siedem nowych programów, przy czym planowane wydatki na realizację wszystkich programów zmniejszono do kwoty 10.276,1 mln zł, tj. o 1.504,6 mln zł.

W 2015 r. na realizację 40 programów wieloletnich wydatkowano 9.365,9 mln zł, tj. 91,1% planu po zmianach. Poziom realizacji poszczególnych programów był zróżnicowany. Wydatki przewidziane do realizacji na dziewięć programów zostały wykonane w 100,0%, dla 28 programów – od 60 do 99,9%, a dla trzech programów[276] – poniżej 60,0%. W 2014 r. stopień realizacji programów utrzymywał się na podobnym poziomie[277].

Najwyższy udział (82,2%) w wydatkach poniesionych na realizację programów wieloletnich w 2015 r. miały wydatki na cztery programy, na które przeznaczono łącznie 7.701,9 mln zł. Były to:

– *Priorytetowe zadania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych* (30,6%, tj. 2.866,9 mln zł)[278],
– *Program budowy dróg krajowych na lata 2011–2015* (30,2%, tj. 2.825,3 mln zł).
– *Wieloletni program inwestycji kolejowych do roku 2015* (11,1%, tj. 1.036,7 mln zł),

[275] Wydatki na ujęty w załączniku program pn. „Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2004–2017" zostały w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2015 zmniejszone do kwoty 0 zł w związku z przedłużającymi się procedurami wywłaszczeniowymi (administracyjnymi i sądowymi) dotyczącymi zakupu gruntów pod inwestycję.

[276] *Tworzenie naukowych podstaw postępu biologicznego i ochrona roślinnych zasobów genowych źródłem innowacji i wsparcia zrównoważonego rolnictwa oraz bezpieczeństwa żywnościowego kraju* (52,8%), *Oświęcimski Strategiczny Program Rządowy Etap IV – 2012–2015* (55,1%), *Wsparcie finansowe inwestycji realizowanej przez Cadbury Wedel Sp. z o.o. w Skarbimierzu i w Bielanach Wrocławskich pod nazwą: Budowa innowacyjnego i proekologicznego zakładu produkcji wyrobów czekoladowych w Skarbimierzu oraz rozbudowa istniejącej fabryki wyrobów czekoladowych w Bielanach Wrocławskich w latach 2008–2016* (55,5%).

[277] Wydatki dla 10 programów zostały zrealizowane w 100%, dla 28 programów – od 60 do 99,4%, a dla pozostałych pięciu programów – poniżej 60,0%.

[278] Realizowano 13 programów operacyjnych.

– *Narodowy program przebudowy dróg lokalnych* – Etap II Bezpieczeństwo-Dostępność-Rozwój – (10,4%, tj. 973,0 mln zł).

Pozostałe środki w kwocie 1.664,0 mln zł wydatkowano na realizację 36 programów, w tym na:

– *Wieloletni program wspierania finansowego gmin w zakresie „Pomoc państwa w zakresie dożywiania" na lata 2014-2020* (543,6 mln zł),
– *Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych* (224,3 mln zł),
– *Budowa Kampusu 600-Lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego* (107,0 mln zł),
– *Przebudowa i rozbudowa Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku* (93,0 mln zł),
– *Szpital Pediatryczny Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego w Warszawie* (91,0 mln zł),
– *Budowa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku* (88,0 mln zł),
– *Nowa siedziba Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim* (85,2 mln zł) ,
– *Narodowy Program Rozwoju Medycyny Transplantacyjnej* (42,00 mln zł).

Poniżej przedstawiono najważniejsze cele realizowanych w 2015 r. programów wieloletnich oraz uzyskane efekty.

Celem programu *Priorytetowe zadania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych* było zwiększenie zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP oraz podwyższenie stopnia nowoczesności uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego wydatkowano 2.866,9 mln zł, w tym między innymi na programy:

– *Zwalczanie zagrożeń na morzu* (778,8 mln zł),
– *Modernizację Wojsk Pancernych i Zmechanizowanych* (500,0 mln zł),
– *System Obrony Powietrznej* (444,1 mln zł),
– *Zintegrowane systemy wsparcia dowodzenia oraz zobrazowania pola walki* (442,1 mln zł).

Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020 miał na celu zwiększenie dostępności i poprawa jakości transportu kolejowego, a stosowanym miernikiem długość przebudowanych linii kolejowych (w km toru). Miernik ten został określony w ustawie budżetowej na rok 2015 na poziomie 775,2 km, a w ustawie po zmianach na poziomie 829,1 km. Miernik wykonano na poziomie 693,1 km. Niewykonanie planowanej na 2015 r. wartości miernika wynikało z rozwiązania niektórych umów lub unieważnienia przetargów z wykonawcami robót; opóźnień w procesie wydania decyzji administracyjnych oraz opóźnień w postępowaniach przetargowych. Nie bez wpływu pozostał także fakt przeznaczenia na ten cel zmniejszonych środków finansowych[279].

Celem *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015* była poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie jej z głównymi korytarzami transportowymi (zgodnie z programem obowiązującym do 8 września 2015 r.) a przyjętego w dniu 8 września 2015 r. *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023* jest natomiast budowa spójnego i nowoczesnego systemu dróg krajowych, zapewniającego efektywne funkcjonowanie drogowego transportu osobowego i towarowego. Nie osiągnięto żadnego z niżej wymienionych mierników:

– uzyskano stopień realizacji docelowej sieci dróg szybkiego ruchu na poziomie 41,77% (planowany 41,93%),

[279] Decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 29 września 2015 r. zmniejszono kwotę środków przeznaczonych pierwotnie na dotację podmiotową zaplanowaną dla PKP PLK S.A. na dofinansowanie kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochronę oraz jednocześnie zwiększono środki przeznaczone na dotację dla Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. na wsparcie procesu restrukturyzacji Przewozów Regionalnych Sp. z o.o.

– wybudowano 24,7 km dróg ekspresowych i autostrad (na planowane 36,0 km),
– przebudowano 61,7 km dróg krajowych (na planowane 66,3 km).

W 2015 r. zakończono 111 inwestycji drogowych i budowlanych, realizowanych z udziałem środków budżetu państwa przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, w tym 57 inwestycji w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu na drogach, 12 inwestycji przebudowy dróg, 10 inwestycji mostowych, dziewięć inwestycji w zakresie odwodnienia dróg, 11 inwestycji w zakresie laboratoriów drogowych i obiektów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w rejonach oraz sześć inwestycji w zakresie budowy ekranów akustycznych, trzy trasy rowerowe i jedną kładkę dla pieszych oraz jeden chodnik; w 2015 r. oddano do użytku 86,5 km dróg krajowych (84,5% planu), z tego 57 km nowych dróg krajowych, w tym 24,7 km dróg ekspresowych oraz 29,5 km przebudowanych dróg krajowych.

Kontrola przeprowadzona w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wykazała, że w 2015 r. w porównaniu do 2014 r. pogorszeniu uległ ogólny stan techniczny nawierzchni dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad. Podczas gdy w 2014 r. w stanie złym i niezadawalającym było 7.848 km na 20.656 km dróg ogółem zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, tj. 38,0%, to w 2015 r. w stanie złym i niezadawalającym było 8.440 km na 20.770 km ogółem tych dróg, tj. 40,6%, w tym:

– 5.415 km , tj. 26,1% ogólnej długości dróg krajowych, było w niezadawalającym stanie technicznym (w 2014 r. w takim stanie było 5,189 km, tj. 25,1%),
– 3.035 km , tj. 14,6% ogólnej długości dróg krajowych, było w złym stanie technicznym (w 2014 r. w takim stanie było 2.724 km, tj. 13,2%).

W kontekście oceny efektów rzeczowych, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na istotny niedobór środków finansowych konieczny do zbilansowania potrzeb zapewniających utrzymanie właściwego stanu dróg krajowych. Potrzeby w zakresie utrzymywania obecnej sieci dróg na poziomie zabezpieczającym ją przed degradacją oraz gwarantującym poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu wszystkich użytkowników szacowane były na 4,2 mld zł w skali tylko jednego roku. W 2015 r. przyznane na ten cel środki finansowe zaspokoiły zaledwie 12% potrzeb w zakresie remontów dróg w stanie złym i niezadawalającym. W 2015 r., a także do czasu zakończenia kontroli, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nie informował ministra właściwego do spraw transportu o aktualnym stanie technicznym dróg krajowych i pogorszeniu tego stanu w 2015 roku. Wynikało to z trwających prac nad raportem o stanie technicznym dróg krajowych, których zakończenie ma nastąpić w drugim kwartale 2016 roku. Należy nadmienić, że po kontroli wykonania ustawy budżetowej na rok 2014 w części *Transport*, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała pod adresem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o skuteczne przeciwdziałanie wzrostowi długości dróg krajowych o złej nawierzchni.

Celem *Narodowego programu rozwoju medycyny transplantacyjnej* było między innymi zwiększenie dostępności do leczenia przeszczepieniem narządów, zwiększenie liczby potencjalnych dawców, budowa systemu organizacyjnego koordynatorów pobierania i przeszczepiania komórek, tkanek i narządów. W ramach programu w 13 jednostkach wykonano prace remontowo-budowlane (17,2 mln zł), zakupiono sprzęt wysokospecjalistyczny (8,5 mln zł), zatrudniono 218 koordynatorów pobierania i przeszczepiania komórek tkanek i narządów w szpikach, wykonano 24.810 badań HLA[280] potencjalnych dawców szpiku oraz 2.830 badań identyfikacji pacjentów podwyższonego ryzyka

[280] HLA układ, układ zgodności tkankowej **(***ang. Human Leucocyte Antigen system*). Oznaczenie antygenów HLA pozwala na dobór dawcy i biorcy przy przeszczepianiu.

immunologicznego. Wykonano 1.514 przeszczepów (o 102 mniej niż w 2014 r.) tym samym nie osiągnięto planowanego zwiększenia liczby przeszczepień[281] o 1,2 % w stosunku do roku poprzedniego. Wynikało to między innymi z okresowej przerwy w realizacji szkoleń szpitalnych spowodowanej niewyłonieniem wykonawcy oraz z braku efektywnej współpracy ośrodków transplantacyjnych z Rejestrem Żywych Dawców w zakresie informacji o pobraniach.

Celem *Narodowego Programu Zwalczania Chorób Nowotworowych* było przede wszystkim zahamowanie wzrostu zachorowań na nowotwory, osiągnięcie średnich europejskich wskaźników w zakresie wczesnego wykrywania nowotworów oraz skuteczności leczenia. Kwota 148,0 mln zł została przeznaczona między innymi na zakup aparatury diagnostycznej dla wczesnego wykrywania nowotworów w sześciu jednostkach, doposażenie i modernizację 23 zakładów radioterapii, doposażenie 17 klinik i oddziałów torakochirurgii oraz na zakup aparatury medycznej dla 30 pracowni i zakładów patomorfologii. W ramach badań przesiewowych dla wczesnego wykrywania raka jelita grubego wykonano 62.696 badań kolonoskopowych i wykryto raka jelita grubego u 377 osób, a w ramach opieki nad rodzinami wysokiego, dziedzicznie uwarunkowanego ryzyka zachorowania na nowotwory złośliwe zidentyfikowano 7.308 rodzin i opieką objęto 20.020 pacjentów. Niemniej jednak, mimo wydatkowania 6,6 mln zł na zaproszenia na badania cytologiczne i mammograficzne, na badania zgłosiło się odpowiednio 21,0% i 41,2% zaproszonych kobiet.

W wyniku przeprowadzonych kontroli, Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie stan przygotowań i realizację w 2014 r. programu *Nowa siedziba Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim*. Na realizację tej inwestycji w 2015 r. przeznaczono środki w kwocie 85,2 mln zł, które zostały wykorzystane w 100,0%, głównie na wykonanie przyłączy kanalizacyjnych i energetycznych oraz rozpoczęcie budowy obiektów szpitala. Uniwersytet Jagielloński przekazał także środki własne w wysokości 0,8 mln zł. Wartość kosztorysowa inwestycji o zdolności usługowej 925 łóżek wynosi 1.230,1 mln zł. W marcu 2015 r. Minister Zdrowia zatwierdził aktualizację programu tej inwestycji. Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym roboty budowlane i wykończeniowe mają się zakończyć w I kwartale 2019 r. a do końca 2019 r. inwestor ma wyposażyć szpital. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że do ukończenia budowy szpitala i przekazania go do użytkowania pozostały niespełna cztery lata. Inwestor zobowiązał się zapewnić środki na finansowanie w kwocie 430,1 mln zł. Znaczna część tej kwoty (258,0 mln zł) ma pochodzić z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego z przeznaczeniem na zakup wyposażenia, a pozostałą kwotę (172,1 mln zł) inwestor planuje pozyskać z dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości oraz w formie kredytu. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, może wystąpić sytuacja braku środków na zakończenie inwestycji, co uniemożliwi oddanie do użytku w pełni zagospodarowanych obiektów szpitalnych w terminie do końca 2019 r.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa

W 2015 r. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa wyniosły 29.169,0 mln zł, tj. 90,5% wartości przyjętej w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. i 98,8% limitu z planu po zmianach. Niewykorzystane środki w wysokości 3.018,3 mln zł zostały zablokowane przez Ministra Finansów, stosownie do zapisów art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

W 2015 r. wydatki na obsługę długu stanowiły 1,6% PKB. Udział ten obniżył się w porównaniu do lat 2012–2014, kiedy wyniósł średnio 2,4% PKB. Wynikało to w szczególności ze znacznego spadku stóp procentowych.

[281] Plan działalności Ministra Zdrowia na rok 2015 dla działu administracji rządowej: Zdrowie.

Niemal całość (96,5%) wydatków na obsługę Skarbu Państwa stanowiły odsetki i dyskonto od wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych oraz odsetki od kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Wydatki na obsługę długu były niższe niż w 2014 r. o 5.286,9 mln zł, tj. o 15,3%. Było to wypadkową niższych o 5.414,9 mln zł wydatków na obsługę długu krajowego i wyższych o 128 mln zł kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego.

W 2015 r. przeciętne oprocentowanie długu liczone jako relacja wydatków na obsługę długu krajowego oraz zagranicznego do średniego stanu zadłużenia Skarbu Państwa wyniosło 3,6%. Wskaźnik ten był niższy niż w roku 2014, gdy wyniósł 3,9%.

Minister Finansów prowadził obsługę zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych w kraju oraz zagranicą, zaciągniętych kredytów i pożyczek, środków przyjętych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie, a także udzielonych poręczeń i gwarancji terminowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zawartymi umowami i porozumieniami.

Wydatki na obsługę długu krajowego

Wydatki na obsługę długu krajowego zaplanowano w kwocie 22.082,0 mln zł, a w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej i zmian planu prognozowaną wartość obniżono do 19.693,6 mln zł. Wykonane wydatki wyniosły 19.433,5 mln zł, tj. 88% kwoty przyjętej pierwotnie w ustawie budżetowej i 98,7% planu po zmianach.

W związku z niższym wykonaniem wydatków Minister Finansów decyzjami z lipca, października i grudnia 2015 r.[282] zablokował środki w łącznej kwocie 2.598,3 mln zł.

[282] Decyzje w sprawie blokady wydatków w budżecie państwa na rok 2015 wydane na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Tabela 40. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			7:4	7:5	7:6
				Ustawa[1]	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Obsługa długu krajowego	31.788,2	32.340,7	24.848,4	19.933,6	19.693,6	19.433,5	78,2	97,5	98,7
Odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych w tym od:	30.578,6	31.382,6	24.172,7	.	18.904,4	18.686,4	77,3	x	98,8
bonów skarbowych,	676,7	388,8	-	.	-	-	x	x	x
obligacji rynkowych, w tym:	29.643,5	30.756,9	23.935,0	.	18.713,3	18.495,3	77,3	x	98,9
operacji swap[2]	-1.120,6	-500,8	1.947,7	.	-1.969,1	-1.969,1	-101,1	x	100,0
obligacji oszczędnościowych	258,4	236,9	237,7	.	191,1	191,1	80,4	x	100,0
odsetki od środków przyjmowanych w depozyt przez Ministra Finansów	1.166,2	924,4	647,1	.	523,1	523,1	80,8	x	100,0
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	43,3	33,7	28,6	.	41,1	39,0	136,4	x	94,9
Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych udzielonych przez Skarb Państwa	-	-	-	.	225,0	184,9	x	x	82,2

[1] Ustawa budżetowa na rok 2015 znowelizowana 16 grudnia 2015 r.

[2] Operacje swap w jednym roku przynoszą wydatki, a w kolejnym pomniejszenie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, pomniejszenia wydatków są wykazane z minusem. Polegają one na zawarciu umów z bankami, na podstawie których Minister Finansów płaci odsetki od umownej kwoty nominału obligacji hurtowych, a następnie otrzymuje płatności odsetkowe, ale wyliczone względem innej stopy referencyjnej. Strony nie wymieniają między sobą kapitału.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów..

W 2015 r. struktura wydatków na obsługę długu krajowego była podobna jak w latach poprzednich. Największy udział (96,1%) miały odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych, tj. obligacji rynkowych emitowanych w drodze przetargów organizowanych przez Narodowy Bank Polski, adresowanych do inwestorów instytucjonalnych, oraz obligacji oszczędnościowych sprzedawanych inwestorom indywidualnym. Pozostałe wydatki poniesiono w związku z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie (2,7%) oraz z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych[283] (0,2%). W 2015 r. nieplanowanym wydatkiem była wypłata z tytułu gwarancji Skarbu Państwa w kwocie 184,9 mln zł (1%). Środki na ten cel w kwocie 225,0 mln zł zostały przesunięte na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 24 listopada 2015 r.[284] z wydatków na obsługę krajowych skarbowych papierów wartościowych. Gwarancją została objęta połowa kredytu udzielonego w wysokości 450,0 mln zł, ale w związku z windyka-

[283] Koszty emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych obejmują wynagrodzenie agenta emisji obligacji skarbowych, wynagrodzenie oraz zwrot opłat i prowizji BGK z tytułu zawartej umowy w sprawie wykonywania czynności związanych z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie oraz ich zwrotem, umowy w sprawie wykonywania przez BGK czynności związanych z obsługą rachunków depozytowych Ministra Finansów, a także koszty usług prawnych.

[284] Decyzja Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2015, wydana na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

cją części kredytu przed wypłatą gwarancji faktycznie poniesione wydatki budżetowe z tego tytułu wyniosy 184,9 mln zł.

W 2015 r. Minister Finansów obsługiwał 31 serii obligacji rynkowych wyemitowanych na rynek krajowy w latach 2002–2015. Wydatki na odsetki i dyskonto od obligacji rynkowych wyniosły 18.495,3 mln zł, tj. 88,8% kwoty z planu przed nowelizacją. W 2015 r. rozliczone zostały transakcje swap zawarte w 2014 r., które pomniejszyły o 1.969,1 mln zł wydatki z tytułu obsługi obligacji rynkowych w 2015 r. Minister Finansów od wielu lat wykorzystuje transakcje swap do zarządzania rozkładem kosztów obsługi długu w czasie poprzez poniesienie wydatków w jednym roku, w ramach limitów ustalonych w planie, i zmniejszeniu wydatków roku następnego. Różnica między łączną kwotą wpłaconą przez partnerów transakcji w 2015 r. a wydatkami poniesionymi przez Ministra Finansów w 2014 r. (1.947,7 mln zł) wyniosła 21,4 mln zł, a średnia rentowność zawartych transakcji wyniosła 1,94%[285].

Znaczący wpływ na wykonanie niższych niż założono wydatków z tytułu obsługi obligacji rynkowych miało ukształtowanie się oprocentowania długu na poziomie niższym od prognoz. W przypadku obligacji zmiennoprocentowych dla odsetek płatnych w lipcu 2015 r. oprocentowanie było niższe od planowanego o 0,61 punktu procentowego, a nowej pięcioletniej obligacji stałoprocentowej o 1,5 punktu procentowego[286]. Spowodowało to zmniejszenie wydatków na obsługę tych obligacji łącznie o 486,0 mln zł. Ponadto w IV kwartale 2014 r. i w 2015 r. mniejsza od założeń była również sprzedaż obligacji, od których poniesiono wydatki w 2015 r., co zmniejszyło koszty o 373,6 mln zł, a dokonanie większych przedterminowych wykupów obligacji skarbowych IV kwartale 2014 r. wpłynęło na obniżenie wydatków w 2015 r. o 125,9 mln zł.

W 2015 r. przeciętne oprocentowanie długu krajowego mierzone jako relacja wydatków na obsługę długu krajowego do średniego stanu zadłużenia krajowego Skarbu Państwa wyniosło 3,6%, i było niższe niż w 2014 r., gdy wyniosło 5%.

Minister Finansów w latach 2014–2015 nie emitował bonów skarbowych, nie poniesiono więc wydatków z tego tytułu, pomimo iż początkowo szacowano, że koszty obsługi bonów emitowanych w 2015 r. wyniosą 283,1 mln zł. Wykonanie wydatków na obsługę obligacji oszczędnościowych wyniosło 94,1% planu, tj. 191,1 mln zł. Było to przede wszystkim wynikiem ukształtowania się oprocentowania tych obligacji na poziomie niższym od założeń.

Niższe od planowanych były również wydatki na odsetki od środków jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie, które wyniosły 523,1 mln zł, tj. o 19,2% mniej niż pierwotnie zakładano. Wpłynęło na to ukształtowanie się oprocentowania depozytów terminowych na poziomie niższym od założeń średnio o 0,87 punktu procentowego oraz oprocentowania depozytów overnight niższego od założonego o 0,41 punktu procentowego. Stany depozytów terminowych były niższe od założeń, natomiast wyższe były stany niżej oprocentowanych depozytów overnight.

W 2015 r. dokonano jednej wypłaty z tytułu gwarancji[287] w kwocie 184,9 mln zł dla Narodowego Banku Polskiego za zobowiązania Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołomi-

[285] Dla porównania średnie oprocentowanie lokat składanych w 2015 r. przez Ministra Finansów w BGK na okres 1-7 dni wyniosło 1,42%.

[286] W założeniach do ustawy budżetowej przyjęto, iż oprocentowanie obligacji zmiennoprocentowych dla odsetek płatnych w lipcu wyniesie 2,62%, natomiast faktycznie wyniosło 2,01%, a w przypadku nowej pięcioletniej obligacji stałoprocentowej planowano oprocentowanie w wysokości 3%, a faktycznie zostało ustalone na poziomie 1,5%.

[287] W ustawie budżetowej na 2015 r. limit poręczeń i gwarancji ustalono na kwotę 200.000 mln zł, wykorzystanie limitu wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji wyniosło 4,4%.

nie (SK Bank). W dniu 20 sierpnia 2015 r. Narodowy Bank Polski udzielił kredytu refinansowego dla SK Banku, a Skarb Państwa gwarancji spłaty tego kredytu[288] w związku z utratą płynności Banku spowodowaną wzmożonymi wypłatami klientów, po wprowadzeniu przez Komisję Nadzoru Finansowego zarządu komisarycznego. Decyzja o udzieleniu wsparcia w formie gwarancji Skarbu Państwa została podjęta w związku z ustaleniami Komitetu Stabilności Finansowej oraz była poprzedzona uzyskaniem pozytywnych opinii Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Komisji Nadzoru Finansowego i Prezesa Narodowego Banku Polskiego. W dniu 30 grudnia 2015 r. została ogłoszona upadłość SK Banku z powodu niewypłacalności. Ocena zasadności decyzji o udzieleniu gwarancji Skarbu Państwa będzie możliwa po przeprowadzeniu przez Najwyższą Izbę Kontroli w II-III kwartale 2016 r. odrębnej kontroli działań podejmowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, której członkiem był przedstawiciel Ministra Finansów. Zgodnie z zawartymi z SK Bankiem umowami zastawu finansowego, w celu zaspokojenia roszczeń Skarbu Państwa przejęto od upadłego Banku obligacje o wartości wycenionej na dzień przejęcia na kwotę 20,8 mln zł, a także środki pieniężne w wysokości 9,3 mln zł. Pozostałe wierzytelności Skarbu Państwa wobec SK Banku Minister Finansów zgłosił do Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy.

W porównaniu z 2014 r. wydatki na obsługę długu krajowego były niższe o 21,8%, tj. o 5.414,9 mln zł. Wynikało to przede wszystkim ze spadku oprocentowania obsługiwanego długu oraz środków przyjętych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie. Ponadto w 2015 r. czynnikiem zmniejszającym wydatki było rozliczenie transakcji swap.

Zbadane wydatki na obsługę długu krajowego w kwocie 12.778,2 mln zł, obejmujące odsetki i dyskonto od obligacji skarbowych, odsetki od środków przyjętych przez Ministra Finansów w zarządzanie lub depozyt, spłatę kapitału dotyczącą zawartej umowy gwarancji, zostały poniesione zgodnie z warunkami i w terminach określonych w dokumentach stanowiących podstawę prawną wydatkowania środków budżetowych na obsługę długu krajowego, a w przypadku wypłaty z tytułu gwarancji w terminie uzgodnionym z Narodowym Bankiem Polskim.

Obsługa zadłużenia zagranicznego

W 2015 r. wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego wyniosły 9.735,5 mln zł, tj. 99,2% planu.

Tabela 41. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			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
Obsługa zadłużenia zagranicznego	10.320,6	10.119,4	9.607,5	9.818,0	9.818,0	9.735,5	101,3	99,2	99,2
Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego:	9.859,4	9.697,2	9.167,6	9.528,6	9.528,6	9.471,5	103,3	99,4	99,4

288 Na podstawie ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (Dz. U. z 2014 r. poz. 158, ze zm.). Ustawa określa formy, warunki i tryb udzielania przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym przeznaczonego na przedsięwzięcia mające na celu utrzymanie płynności płatniczej, w tym w związku z rozwojem akcji kredytowej banku krajowego.

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			7:4	7:5	7:6
	Wykonanie			Ustawa[1]	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
- kredyty	1.442,6	1.117,0	1.056,3	992,9	992,9	947,2	89,7	95,4	95,4
- obligacje	8.416,8	8.580,2	8.132,4	8.579,7	8.579,7	8.600,8	105,8	100,2	100,2
- Cross Currency Swap[2]	-	-	-20,6	-43,9	-43,9	-76,5	371,4	174,1	174,1
Wydatki związane z finansowaniem programu F-16	55,5	27,5	26,8	15,3	15,3	12,1	45,1	78,9	78,9
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	399,4	392,8	413,1	274,0	274,0	251,9	61,0	91,9	91,9
Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa	6,3	1,9	-	-	-	-	-	-	-

[1] Ustawa budżetowa na rok 2015 znowelizowana 16 grudnia 2015 r.

[2] Cross Currency Swap to transakcja polegająca na wymianie kwoty nominalnej na początku i na końcu czasu trwania transakcji, po tym samym kursie walutowym, oraz na okresowej wymianie płatności odsetkowych w dwóch różnych walutach, według stałych stawek procentowych. Różnica pomiędzy kwotą płatności dokonanych przez Ministra Finansów a kwotą uzyskaną pomniejszyła wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego, stosownie do przepisu art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W wydatkach na obsługę zadłużenia zagranicznego największy udział, tj. 98,1% miały odsetki i dyskonto od obligacji Skarbu Państwa wyemitowanych na rynkach zagranicznych w łącznej kwocie 8.600,8 mln zł, oraz odsetki od kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych w wysokości 947,2 mln zł.

Na pozostałe wydatki złożyły się koszty emisji skarbowych papierów wartościowych, opłaty i prowizje, w tym opłata za dostęp do Elastycznej Linii Kredytowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego w wysokości 214,5 mln zł oraz wydatki poniesione na finansowanie programu wyposażenia Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe F-16 w kwocie 12,1 mln zł.

Polska utrzymuje dostęp do Elastycznej Linii Kredytowej od 2009 r. W styczniu 2015 r. Minister Finansów wystąpił o przyznanie kolejnej, czwartej linii, ale z obniżonym limitem dostępnych środków (z równowartości 33,8 mld do 23,0 mld dolarów amerykańskich). Dalsze zmniejszenie dostępnego limitu nastąpiło w 2016 r. Mimo poprawy sytuacji na międzynarodowych rynkach finansowych oraz postrzegania polskiej gospodarki jako stabilnej, Minister Finansów uznał, że pojawienie się nowych zagrożeń, w szczególności napięta sytuacja geopolityczna za wschodnią granicą Polski, uzasadniają utrzymanie Elastycznej Linii Kredytowej jako instrumentu o charakterze zabezpieczającym i prewencyjnym. W latach 2010-2015 poniesione z budżetu państwa opłaty za możliwość korzystania z linii wyniosły 1.618,2 mln zł. Jak wykazuje Ministerstwo Finansów, przyczyniło się to do obniżenia rentowności skarbowych papierów wartościowych i kosztów obsługi długu, choć skala tego wpływu jest trudna do precyzyjnego oszacowania. Z uwagi na znaczące koszty dostępu do Elastycznej Linii Kredytowej, zasadność korzystania z tego instrumentu powinna być regularnie monitorowana.

Zrealizowane wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego były niższe od planowanych w ustawie budżetowej o 82,5 mln zł. W stosunku do planu przed nowelizacją wydatki były niższe o 432,5 mln zł. Niższe od pierwotnych założeń wykonanie wydatków było efektem kilku czynników, tj. przedterminowego wykupu obligacji (wykup w 2014 r. obligacji zapadających w 2015 r.), niższego od prognoz ukształtowania się kursu euro, niższych stóp procentowych na rynku euro i dolara, niewykorzystania

zaplanowanych wydatków na pokrycie kosztów emisji oraz innych opłat i prowizji, a także zawarcie transakcji na instrumentach pochodnych typu Cross Currency Swap.

Do opracowania planu wydatków na obsługę długu zagranicznego na 2015 r. Minister Finansów przyjął kursy walutowe powiększone w stosunku do założeń przyjętych w uzasadnieniu do ustawy budżetowej o 11,8% dla euro, 12,3% dla dolara amerykańskiego, 11,2% dla franka szwajcarskiego i 12,3% dla jena japońskiego. Na poziomie niższym od tej prognozy ukształtował się średni kurs euro (4,18 zł wobec 4,45 zł i jena japońskiego 3,12 zł wobec planowanych 3,20 zł). Deprecjacja złotego wobec pozostałych walut okazała się silniejsza niż założono (dolar osiągnął średni kurs 3,77 zł wobec planowanych 3,28 zł, frank szwajcarski 3,92 zł wobec planowanych 3,66 zł).

W stosunku do 2014 r. wydatki na obsługę długu zagranicznego były wyższe o 1,3%, co było efektem wzrostu obsługiwanego zadłużenia z tytułu obligacji zagranicznych[289], a także przedterminowego wykupu obligacji o wartości nominalnej 730,0 mln euro, zapadających w lutym 2016 r. Wydatki na przedterminowy wykup wyniosły 26,5 mln euro, tj. 112,9 mln zł[290], podczas gdy przedterminowy wykup w 2014 r. obligacji o nominale 354,4 mln dolarów amerykańskich, zapadających w 2015 r. wygenerował wydatki w wysokości 13,2 mln dolarów amerykańskich, tj. 42,9 mln zł.

Przeciętne oprocentowanie zadłużenia zagranicznego, tj. relacja wydatków na obsługę tego długu do średniego stanu zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa wyniosło 3,5%, tj. o 0,1 punktu procentowego mniej niż w roku 2014.

Badaniu poddano wypłaty z tytułu odsetek od obligacji zagranicznych wymagalnych w styczniu i kwietniu 2015 r. w wysokości 3.450,5 mln zł oraz wydatki z tytułu spłaty odsetek od kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych w kwocie 167,2 mln zł, dokonanych we wrześniu 2015 r. Płatności zostały zrealizowane w wysokości zgodnej z kwotami należnymi i w terminach wymagalności zobowiązań oraz prawidłowo zaewidencjonowane w złotych w ciężar wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego. Zbadane płatności odsetkowe w łącznej kwocie 3.617,7 mln zł stanowiły 37,2% całości wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego.

Środki własne Unii Europejskiej

Na mocy zobowiązania traktatowego, od 2004 r.[291] Polska odprowadza do budżetu ogólnego Unii Europejskiej, w ramach środków własnych Unii Europejskiej, składkę obliczoną zgodnie z metodologią Unii Europejskiej. Po raz pierwszy składka za pełen rok przekazana została w wysokości 2,4 mld euro w 2005 r. W kolejnych latach jej wysokość systematycznie wzrastała, przekraczając w 2013 r. 4 mld euro. W okresie 11 lat składka wzrosła o 79,1%, tj. o 1,9 mld euro. Składka za 2015 r. w kwocie 4,3 mld euro była o 0,1 mld euro wyższa niż w roku 2014.

Polska w okresie obowiązywania Perspektywy Finansowej 2007–2013 wpłaciła do budżetu Unii Europejskiej 25,6 mld euro, a w okresie dwóch pierwszych lat PF 2014–2020 – 8,4 mld euro.

289 Zadłużenie na koniec 2014 r. (obsługiwane w 2015 r.) w stosunku do zadłużenia na koniec 2013 r. (obsługiwanego w 2014 r.) wzrosło z tytułu obligacji nominowanych w euro o 970,0 mln euro oraz z tytułu obligacji nominowanych w dolarach o 770,8 mln dolarów amerykańskich, przy zmniejszeniu się zadłużenia z tytułu obligacji nominowanych we frankach szwajcarskich o 875,0 mln franków szwajcarskich oraz w jenach o 21.500 mln jenów japońskich.

290 Po uwzględnieniu wydatków poniesionych na odkup w 2014 r. obligacji zapadających w 2015 r. (zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2015 r.), dodatkowe, nieplanowane wydatki na odsetki od obligacji wyniosły 70,0 mln zł (112,9–42,9 mln zł).

291 Polska przystąpiła do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r. i wysokość składki członkowskiej za ten rok wyniosła 1.319,0 mln euro.

Do końca 2013 r. wpłaty polskiej składki członkowskiej dokonywane były zgodnie z regulacjami zawartymi w decyzji Rady Nr 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich[292] oraz rozporządzeniu Rady Nr 1150/2000/WE, Euratom z dnia 22 maja 2000 r. wykonującego decyzję 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich[293]. W tym okresie do systemu środków własnych należały tymczasowe mechanizmy korekcyjne, uzgodnione na rzecz wybranych państw płatników netto, które obciążały wpłaty do budżetu Unii Europejskiej pozostałych państw członkowskich. Były to w szczególności redukcja stawki VAT dla Austrii, Niemiec, Holandii i Szwecji oraz redukcja wpłat obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto dla Szwecji i Holandii.

W trakcie trwania Perspektywy Finansowej 2014–2020 kwestie dotyczące kalkulacji poszczególnych elementów składek oraz nowych mechanizmów korekcyjnych regulować będzie nowa decyzja Rady Nr 2014/335/UE, Euratom z 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej[294], której przepisy wejdą w życie dopiero po jej ratyfikacji przez państwa członkowskie[295]. Polska ratyfikowała decyzję Rady[296] w dniu 9 kwietnia 2015 r., natomiast do końca 2015 r. nie został zakończony proces ratyfikacji decyzji Rady przez wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej.

W latach 2010–2013 Polska utrzymywała się na ósmym miejscu wśród państw członkowskich Unii Europejskiej dokonujących płatności pod względem wysokości składki wpłaconej do budżetu Unii Europejskiej, a od roku 2014 na miejscu dziewiątym.

Zmiany wysokości składki w trakcie roku budżetowego wynikały przede wszystkim ze zmiany poziomu wydatków Unii Europejskiej, uwzględnionych w ostatecznym budżecie Unii Europejskiej na dany rok budżetowy w stosunku do kwot ujętych w projekcie budżetu przedłożonym przez Komisję Europejską oraz zmian budżetu ogólnego Unii Europejskiej wprowadzanych przez Radę i Parlament Europejski w trakcie roku budżetowego[297].

Składka ujęta w budżecie Unii Europejskiej w euro jest przeliczana na waluty narodowe według kursu płatności z ostatniego dnia roboczego roku poprzedzającego dany rok budżetowy[298].

Każdego roku, zgodnie z art. 125 ustawy o finansach publicznych, w ustawie budżetowej ujmowane są wydatki budżetu państwa przeznaczone na wpłaty polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej w wysokości ustalonej w toku procedury budżetowej Unii Europejskiej. Zaplanowany w ustawie budżetowej na rok 2015 limit wydatków na sfinansowanie polskiej składki w kwocie 18.164,5 mln zł został w trakcie roku budżetowego zwiększony do kwoty 18.195,7 mln zł, w wyniku przeniesienia planowanych wydatków z części *Rezerwy celowe*. Do budżetu Unii Europejskiej wpła-

[292] Dz.Urz. UE L 163 z 23.06.2007, str. 17.

[293] Dz.Urz. UE 130 z 31.05.2000, str. 1, ze zm.

[294] Dz.Urz. UE L 169 z 7.06.2014, str. 105.

[295] Do czasu zakończenia procesu ratyfikacji tej decyzji podstawę prawną do przekazywania wpłat do budżetu Unii Europejskiej stanowi nadal decyzja Rady Nr 2007/436 w zakresie przepisów, które nie wygasły z końcem 2013 r. Nowa decyzja zachowuje dotychczasowe kategorie wpłat do budżetu Unii Europejskiej oraz tymczasowe mechanizmy korekcyjne. Skutki finansowe tych mechanizmów zostaną poniesione przez Polskę i inne kraje członkowskie z mocą wsteczną po zakończeniu procesu ratyfikacji nowej decyzji we wszystkich państwach członkowskich.

[296] Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o ratyfikacji decyzji Rady z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (2014/335/UR, Euratom).

[297] W odniesieniu do 2015 r. Komisja Europejska dokonała czterech korekt finansowych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej skutkujących zmniejszeniem składki dla Polski za 2015 r. per saldo o kwotę 378,8 mln euro. Kwota ta pomniejszyła ratę składki Polski za styczeń 2016 r.

[298] W 2015 r. kurs płatności składki wyniósł 4,2035 PLN/EUR.

cono 18.195,7 mln zł, co stanowiło 100,2% limitu wydatków z ustawy budżetowej i 100,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wydatki na sfinansowanie polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej były wyższe o 5,4%.

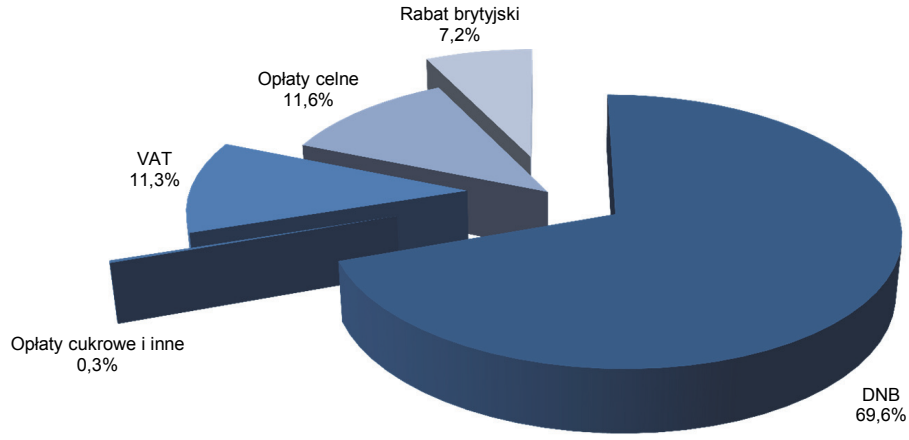
Tabela 42. Wysokość i struktura składki do budżetu Unii Europejskiej w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
	Wydatki na sfinansowanie składki do budżetu UE				Struktura			
	mln zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
OGÓŁEM, w tym:	15.942,5	18.129,2	17.259,9	18.195,7	100,0	100,0	100,0	100,0
Wpłata obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto (DNB)	11.192,0	13.251,4	12.189,1	12.652,3	70,2	73,1	70,6	69,6
Wpłata z tytułu udziału w opłatach cukrowych	97,6	130,4	54,3	53,7	0,6	0,7	0,3	0,3
Wpłata obliczona na podstawie podatku od towaru i usług	2.301,7	2.238,7	2.198,9	2.057,4	14,4	12,3	12,7	11,3
Wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych	1.514,1	1.482,9	1.736,6	2.116,8	9,5	8,2	10,1	11,6
Wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego	734,0	922,4	1.080,6	1.315,6	4,6	5,1	6,3	7,2
Wpłata z tytułu finansowania obniżki wkładów opartych na DNB, przyznanej Holandii i Szwecji w latach 2007–2013	103,0	103,5	-	-	0,6	0,6	-	-

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W analizowanym okresie utrzymywała się tendencja wzrostu wysokości polskiej składki wyrażonej w złotych, tj. z 15,9 mld zł w 2012 r. do 18,2 mld zł w 2015 r. W porównaniu do 2014 r. była ona wyższa o 0,9 mld zł. Na wysokość polskiej składki wyrażonej w złotych wpływ miał między innymi przyjęty w poszczególnych latach kurs płatności PLN/EUR.

Wykres 24. Struktura wydatków na sfinansowanie składki do Unii Europejskiej w 2015 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W porównaniu do lat 2012–2014 struktura elementów składki nie uległa istotnym zmianom.

Polska wypełniła traktatowe zobowiązanie wobec Unii Europejskiej poprzez przekazanie do Komisji Europejskiej składki członkowskiej w wysokości i terminach zgodnych z obowiązującymi przepisami i procedurami.

2.3. Wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz finansowanie potrzeb pożyczkowych

- **Deficyt budżetu państwa, stanowiący 79,1% potrzeb pożyczkowych netto, wyniósł 42,6 mld zł i był niższy od planowanego w ustawie budżetowej o 3,5 mld zł i o 7,4 mld zł od planu po nowelizacji. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 3,2 mld zł i był zbliżony do planowanego. Łącznie oba deficyty stanowiły 85,1% potrzeb pożyczkowych netto.**
- **W 2015 r., tak jak w latach poprzednich, Minister Finansów wykorzystywał dopuszczone prawem rozwiązania, pozwalające na wykazanie niższego deficytu budżetu państwa niż wynikający z charakteru ekonomicznego zrealizowanych operacji. Transfery do ZUS o charakterze wydatków oraz część finansowania programu zakupu samolotów F-16 zostały wykazane w rozchodach i nie powiększyły deficytu. Gdyby operacje te zostały zaewidencjonowane zgodnie z ich ekonomicznym charakterem, deficyt budżetu państwa powinien wynieść o 10,5 mld zł więcej, to jest 53,1 mld zł. Łącznie z deficytem budżetu środków europejskich deficyt wyniósłby 56,3 mld zł.**
- **Finansowanie potrzeb na rynkach finansowych przebiegało w warunkach korzystniejszych od planowanych, przy obniżającej się rentowności obligacji krajowych i zagranicznych.**
- **Podstawowym rynkiem finansowania potrzeb pożyczkowych był rynek krajowy.**

2.3.1. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa można określić jako łączne zapotrzebowanie na środki pieniężne konieczne do uzyskania na rynku finansowym w ciągu roku. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa dzieli się na potrzeby pożyczkowe netto oraz potrzeby pożyczkowe brutto. Potrzeby pożyczkowe netto wynikają z sfinansowania deficytu budżetowego i deficytu budżetu środków europejskich, a także ujemnego salda przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania, ujemnego salda prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, pozostałych pozycji rozchodów, z wyłączeniem refinansowania długu. Potrzeby pożyczkowe brutto to suma potrzeb pożyczkowych netto oraz wielkości niezbędnej do pokrycia zapadającego w danym roku długu z poprzedniego okresu, na spłatę którego trzeba zaciągnąć nowe zobowiązania.

Potrzeby pożyczkowe netto zaplanowane zostały w załączniku nr 3[299] do znowelizowanej ustawy budżetowej na kwotę 58.765,0 mln zł. Ich wielkość determinował deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich, stanowiący razem 53.415,5 mln zł (90,9%) oraz finansowanie FUS z rozchodów, na które składały się pożyczki w wysokości 5.524,1 mln zł i refundacja składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych w kwocie 3.081,6 mln zł. Na wysokość potrzeb pożyczkowych netto w 2015 r. wpływało także zarządzanie środkami europejskimi, które miało zaplanowane ujemne saldo przychodów i rozchodów na kwotę 7.088,6 mln zł.

[299] Załącznik nr 5 do ustawy budżetowej został w znowelizowanej ustawie budżetowej określony jako załącznik nr 3.

Potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 53.847,1 mln zł i były niższe od kwot przyjętych w znowelizowanej ustawie budżetowej o 4.917,9 mln zł, a także niższe od kwot z ustawy budżetowej z dnia 15 stycznia 2015 r. o 7.218,9 mln zł[300].

Tabela 43. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	
	Wykonanie			Ustawa[1]	Wykonanie
	mln zł				
I. Potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa	**168.771,1**	**157.239,1**	**122.608,9**	**165.000,6**	**159.975,8**
II. Wykupy długu	**131.433,3**	**99.795,4**	**79.439,9**	**106.235,6**	**106.128,7**
- krajowego	114.107,9	84.116,6	60.345,1	84.442,6	84.423,4
- zagranicznego	17.325,3	15.678,8	19.094,8	21.793,0	21.705,3
III. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa[2]	**37.337,8**	**57.443,7**	**43.169,0**	**58.765,0**	**53.847,1**
Deficyt budżetu państwa	30.406,7	42.194,1	28.976,8	49.980,0	42.606,7
Wynik budżetu środków europejskich	3.653,7	-6.249,0	317,3	3.435,5	3.231,7
Refundacja FUS ubytku składek przekazanych do OFE	8.180,9	10.728,5	8.269,1	3.081,6	3.098,4
Kredyty i pożyczki udzielone	3.039	12.105,2	9.157,2	5.649,3	5.382,5
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	-408,0	-48,3	-4,5	-259,7	-395,3
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	7,0	440,1	225,6	298,8	298,8
Zarządzanie płynnością sektora publicznego	-3.874,9	276,0	-114,3	-8.800,0	-8.463,1
Zarządzanie środkami europejskimi	-	-	-	7.088,6	9.889,0
Wpływy z prywatyzacji do budżetu	-3.490,8	-1.662,4	-351,4	0,0	0,0
Wpływy od podmiotów krajowych na spłatę udostępnionych kredytów zagranicznych	-63,0	-63,0	-63,0	-63,0	-63,0
Pozostałe przychody i rozchody	-113,0	-277,5	-3.243,9	-1.646,2	-1.738,6

[1] Ustawa budżetowa na 2015 r. znowelizowana 16 grudnia 2015 r.

[2] Ujęte w tabeli wartości ze znakiem minus (-) oznaczają zmniejszenie potrzeb pożyczkowych.

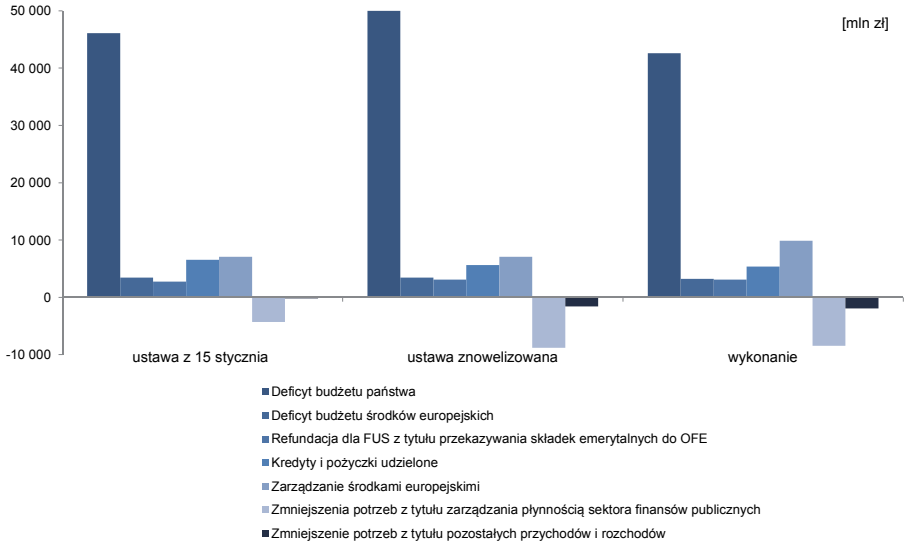
Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W prezentowanym przez Ministerstwo Finansów ujęciu potrzeb pożyczkowych zawierają się pozycje, które pomimo iż *de facto* stanowią źródło finansowania potrzeb, zaliczane są do potrzeb pożyczkowych (ze znakiem ujemnym, jako pozycje zmniejszające potrzeby pożyczkowe). Należały do nich przede wszystkim środki zgromadzone na rachunkach konsolidacyjnych w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych, zaplanowane na kwotę 8.800 mln zł oraz środki złotowe zgromadzone w końcu 2014 r. na finansowanie potrzeb 2015 r. w wysokości 1.646,2 mln zł. Zdaniem

[300] W załączniku nr 5 (tabela 2) do ustawy budżetowej tytuł „zarządzanie środkami europejskimi" był ujęty jako źródło finansowania potrzeb, pomimo ujemnego salda przychodów i rozchodów w tej pozycji. W nowelizacji ustawy budżetowej, a także w wykonaniu, pozycja ta jest już uwzględniona w układzie zmodyfikowanym w stosunku do ustawy, tj. w potrzebach pożyczkowych. Modyfikacja urealniła prezentację tej kategorii, gdyż powoduje konieczność pozyskania finansowania.

Najwyższej Izby Kontroli taki sposób ujęcia ogranicza przejrzystość prezentacji danych dotyczących potrzeb pożyczkowych w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej.

Wykres 25. Struktura potrzeb pożyczkowych netto według ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r., ustawy znowelizowanej i wykonania.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Głównym powodem odbiegającego od planu poziomu potrzeb pożyczkowych netto było odmienne ukształtowanie się deficytu budżetu państwa. Zrealizowany deficyt budżetu państwa wyniósł 42.606,7 mln zł i był niższy o 7.373,3 mln zł od planu po nowelizacji oraz o 3.473,3 mln zł od planowanego w ustawie budżetowej. Takie ukształtowanie się deficytu wskazuje, że nowelizacja ustawy budżetowej w większym stopniu była przejawem ostrożnego działania niż realnej potrzeby, szczególnie, że weszła w życie w dniu 29 grudnia 2015 r.

Deficyt budżetu środków europejskich zrealizowany w wysokości 3.231,7 mln zł był niższy od planu o 203,8 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że podobnie jak w latach poprzednich deficyt był wynikiem niezaliczenia środków zrefundowanych przez Unię Europejską do dochodów, lecz przekazania tych kwot w zarządzanie płynnością. Oznacza to, że deficyt nie powstał z niedoboru środków, lecz z arbitralnej decyzji Ministra Finansów co do sposobu wykorzystania tych kwot. Gdyby na dochody budżetu środków europejskich przekazać kwotę, która została zrefundowana przez Komisję Europejską i na dzień 31 grudnia pozostawała na rachunku konsolidacji walutowej (2.292,3 mln euro, tj. 9.768,6 mln zł), to wynik budżetu środków europejskich w 2015 r. zamknąłby się nadwyżką w kwocie 6.536,9 mln zł.

Tak jak w poprzednich latach oba deficyty narastały nierównomiernie. Najwyższe wartości ukształtowały się na początku i w końcu roku. Po dwóch miesiącach osiągnęły one poziom 19.402,9 mln zł, to jest 42,3% rocznego deficytu. Deficyt zrealizowany w grudniu wyniósł 7.167,1 mln zł. Najwyższe dzienne kwoty deficytu wystąpiły na początku roku. W dniu 2 stycznia wydatki były wyższe od dochodów o 9.771,9 mln zł, a w dniu 2 oraz 23 lutego były wyższe odpowiednio o 5.249,3 mln zł i 5.061,3 mln zł. Na finansowanie potrzeb w tym okresie budżet musiał zgromadzić środki jeszcze w grudniu 2014 r.

Takie zróżnicowanie stanów deficytów, które determinowały 85,1% zrealizowanych potrzeb pożyczkowych netto, wpływało w istotnym stopniu na nieregularny rozkład potrzeb pożyczkowych i wobec konieczności zapewnienia płynności zwiększonych okresowo potrzeb, powodowało utrzymywanie wysokich poziomów płynnych aktywów na rachunkach Ministra Finansów.

Suma deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2015 r. wyniosła 45.838,4 mln zł i była wyższa niż w 2014 r. (29.294,1 mln zł) o 16.544,3 mln zł, to jest o 56,5%. Pomimo tak znacznego przyrostu deficytów, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych[301] w 2015 r. wyniósł 2,6% PKB, w 2014 r. wynosił 3,2%. Polska wypełniła kryterium fiskalne konwergencji nominalnej określające, że relacja deficytu sektora do PKB nie powinna przekraczać 3%. Rada Unii Europejskiej, dostrzegając perspektywę poprawy sytuacji w dniu 19 czerwca 2015 r. podjęła decyzję o zakończeniu procedury nadmiernego deficytu wobec Polski.

Poza finansowaniem deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich, największe potrzeby pożyczkowe budżetu państwa wynikały z finansowania potrzeb FUS. Zasilenie FUS zostało przeprowadzone w formie pożyczek udzielonych przez Skarb Państwa oraz poprzez transfer środków z budżetu państwa na uzupełnienie ubytku składek przekazywanych przez ZUS do otwartych funduszy emerytalnych. Łączne finansowanie stanowiło w 2015 r. 16,0% potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Zostało ono przeprowadzone, tak jak w latach poprzednich, z pominięciem rachunku wydatków budżetowych. ZUS wystąpił w 2015 r. do Ministra Finansów o udzielenie pożyczek w celu uzupełnienia środków pozwalających na pełne i terminowe wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo. Zawarto cztery umowy pożyczek na kwotę 5.524,1 mln zł. Ponadto w marcu 2016 r. podpisano aneksy do umów pożyczek zaciągniętych w latach wcześniejszych o wartości 39.159,0 mln zł, przesuwając termin ich spłaty z marca 2016 r. na marzec 2017 r. Wcześniej umowy te były już kilkukrotnie aneksowane. W wyniku udzielonych w 2015 r. pożyczek zadłużenie ZUS wobec Skarbu Państwa wzrosło z 39.801,9 mln zł na dzień 31 grudnia 2014 r. do 45.326,0 mln zł na 31 grudnia 2015 r. Był to kolejny, siódmy rok, w którym Skarb Państwa udzielał FUS dofinansowania w formie pożyczek. Zwiększająca się corocznie suma zobowiązań z tego tytułu oznacza, że pożyczki te stanowią trwałe źródło finansowania FUS. Wobec braku perspektywy zwrotu takiej kwoty przez ZUS, z dużym prawdopodobieństwem można założyć ich bezzwrotny charakter. Powinny być one zatem ujmowane jako wydatki, a nie rozchody budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli w latach ubiegłych wielokrotnie wnosiła do Ministra Finansów o zmianę sposobu rozliczania tych transferów. Ujmowanie bezzwrotnych środków w rozchodach przeczy rzeczywistemu ekonomicznemu charakterowi tych operacji.

Kwota pożyczek udzielonych ZUS została ujęta w należnościach Skarbu Państwa w wysokości 45.326,0 mln zł. Tymczasem, zgodnie z art. 35b ust. 1 pkt 5 ustawy o rachunkowości, wartość należności aktualizuje się poprzez dokonanie odpisu aktualizującego, uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty, między innymi w odniesieniu do należności nieprzeterminowanych o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności, w przypadkach uzasadnionych rodzajem prowadzonej działalności. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wielkość należności od ZUS, które *de facto* są należnościami nieściągalnymi, powinna podlegać odpisowi aktualizującemu.

Kolejną potrzebą pożyczkową budżetu państwa, związaną z niedoborem środków w FUS, była refundacja środków z tytułu ubytku składek przekazywanych do Otwartych Funduszy Emerytalnych, zrealizowana w kwocie 3.098,4 mln zł. Refundacja ta powinna zostać przeprowadzona z wpły-

[301] Więcej o wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w rozdziale IX. Analizy.

wów z prywatyzacji[302] majątku Skarbu Państwa. Planowane wpływy z prywatyzacji miały wynieść 1.200 mln zł, z czego na obligatoryjne odpisy[303] planowano przeznaczyć 911 mln zł, a na refundację dla FUS ubytku składek – kwotę 2.722,9 mln zł. Tymczasem wpływy z prywatyzacji wyniosły zaledwie 43,6 mln zł i po dokonaniu obligatoryjnych odpisów na państwowe fundusze celowe, o których mowa w art. 56 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz Fundusz Rezerwy Demograficznej w wysokości 25,7 mln zł okazały się niewystarczające nawet na dokonanie pełnego odpisu na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa, obliczanego jako 0,5% łącznej kwoty poręczeń i gwarancji udzielonych w poprzednim roku (co stanowiło 84,4 mln zł, w rzeczywistości z powodu braku środków przekazano jedynie 17,9 mln zł). W związku z brakiem wpływów z prywatyzacji, nie można było również dokonać z tego źródła refundacji składek na rzecz FUS. W tej sytuacji Minister Finansów wykazał w rozliczeniu załącznika nr 5 do ustawy budżetowej refundację składek dla FUS jako pozycję, która spowodowała wystąpienie ujemnego salda przychodów i rozchodów z prywatyzacji. Ubytek składek został *de facto* sfinansowany poprzez emisję długu, pomimo iż nie znajduje to podstawy w ustawie o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko przedstawiane wielokrotnie w latach poprzednich w analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, że omawiane środki na finansowanie ZUS powinny być ujmowane w wydatkach zamiast w rozchodach, gdyż mają charakter dotacji. Oznacza to, że deficyt budżetu państwa w 2015 r., po uwzględnieniu finansowania potrzeb ZUS z wydatków, zgodnie z ich ekonomicznym charakterem zamiast z rozchodów, powinien wynieść 51.229,2 mln zł. Razem z deficytem budżetu środków europejskich wyniósłby 54.460,9 mln zł.

Na potrzeby pożyczkowe budżetu państwa wpływało również zarządzanie środkami europejskimi[304] (konsolidacja walutowa). Z budżetu środków europejskich została w 2015 r. przekazana w zarządzanie kwota 13.211,5 mln euro oraz 79,4 mln franków szwajcarskich, to jest razem 55.080,3 mln zł, natomiast zwrot do budżetu środków europejskich wyniósł 64.969,3 mln zł. Ujemne saldo tych środków (rozchody wyższe o 9.889,0 mln zł od przychodów) ukształtowało się na poziomie przyjętym w ustawie budżetowej po nowelizacji, natomiast w porównaniu do pierwotnej ustawy budżetowej saldo (oraz potrzeby pożyczkowe z tego tytułu) było wyższe o 2.800,4 mln zł. Było to efektem przychodów zrealizowanych w 2015 r. w kwocie niższej od planowanej, co było wynikiem przyspieszenia w 2014 r. refundacji przez Komisję Europejską poniesionych wydatków.

---

302 Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 106, poz. 673, ze zm.), wpływy z prywatyzacji niektórych przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz zbycia akcji lub udziałów spółek należących do Skarbu Państwa przeznacza się na finansowanie reformy systemu ubezpieczeń społecznych.

303 Odpisy na państwowe fundusze celowe (art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 747, ze zm.), na wyodrębniony rachunek ministra właściwego do spraw pracy (art. 56 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji), na Fundusz Rezerwy Demograficznej (art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.), na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych (art. 30 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne – Dz. U z 2015 r. poz. 1052, ze zm.).

304 Mechanizm zarządzania środkami europejskimi przyjęto w Ministerstwie Finansów we wrześniu 2013 r. jako sposób wykorzystania środków unijnych na potrzeby zarządzania płynnością. Środki walutowe wpływające z Komisji Europejskiej są przekazywane na przychody i służą zarządzaniu płynnością, natomiast środki złotowe niezbędne do rozliczenia programów operacyjnych i WPR są niezależne od wpływów z Komisji i przekazywane są w miarę potrzeb z rozchodów.

Pozostałe potrzeby pożyczkowe netto w 2015 r. stanowiły około 0,7% ogółu potrzeb. Wynikały one z płatności z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych (MIF) oraz udzielenia z budżetu państwa pożyczek innych niż dla ZUS. Płatności z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych (Europejskim Banku Inwestycyjnym, Międzynarodowej Korporacji Finansowej, Międzynarodowym Banku Odbudowy i Rozwoju, Międzynarodowym Stowarzyszeniu Rozwoju oraz Wielostronnej Inicjatywie Umorzenia Długów) wyniosły 298,8 mln zł.

Pożyczka dla Funduszu Zapasów Agencyjnych[305] została przyznana na sfinansowanie w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 marca 2015 r. zadań Agencji Rezerw Materiałowych, o których mowa w art. 28c pkt 2, 4 i 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, to jest na magazynowanie zapasów agencyjnych, ubezpieczenie zapasów agencyjnych oraz pokrycie kosztów działalności Agencji Rezerw Materiałowych związanych z wykonywaniem zadań w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów agencyjnych. Limit pożyczki określony w ustawie budżetowej wynosił 40,0 mln zł, a umowa na kwotę 38,0 mln zł została zawarta w dniu 16 stycznia 2015 r. Pożyczkę spłacono do dnia 10 kwietnia 2015 r.

Zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli jednostka samorządu terytorialnego realizuje postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji, a z analizy programu postępowania naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań, zachowane zostaną zasady określone w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki oraz zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

W ramach limitu określonego w ustawie budżetowej na 300,0 mln zł na udzielanie pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego, Minister Finansów w 2015 r. udzielił dwóch pożyczek na łączną kwotę 51,0 mln zł, w związku z tym limit został wykorzystany w 17,0%.

Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych wpłynęło pozyskanie w 2015 r. dodatkowych kwot w ramach konsolidacji środków sektora finansów publicznych oraz wykorzystanie środków zgromadzonych na lokatach w końcu poprzedniego roku. W wyniku konsolidacji Minister Finansów pozyskał łącznie środki w wysokości 36.676,0 mln zł (według stanu na koniec 2015 r.), to jest o 8.463,0 mln zł wyższej niż na koniec 2014 r. Konsolidacja środków sektora finansów publicznych została przedstawiona w rozdziale VI.1.2. Zarządzanie płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Zmniejszenie potrzeb pożyczkowych, które nastąpiło w wyniku rozliczeń pomiędzy budżetem państwa i budżetem środków europejskich, wyniosło 1.664,6 mln zł. Zgodnie z przyjętą w dniu 30 czerwca 2015 r. wewnętrzną procedurą przekazywania wolnych środków z rachunku do obsługi płatności budżetu środków europejskich na rozliczenie potrzeb pożyczkowych tego budżetu z lat ubiegłych, przekazano w 2015 r. nadwyżkę środków z budżetu środków europejskich na rachunek służący finansowaniu deficytu budżetowego.

[305] W art. 28a ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym utworzono Fundusz Zapasów Agencyjnych, nadając mu status państwowego funduszu celowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Fundusz gromadzi środki na tworzenie i utrzymywanie zapasów agencyjnych oraz finansuje realizację zadań Agencji w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów agencyjnych. Dysponentem Funduszu jest Prezes Agencji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1695, ze zm.).

Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych wpłynęło także w 2015 r. przekazanie na przychody budżetu państwa nadwyżki Funduszu Skarbu Państwa w kwocie 31,6 mln zł oraz środków zgromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych w wysokości 42,4 mln zł, z czego 17,9 mln zł pochodziło ze środków przekazywanych przez Ministerstwo Skarbu Państwa z prywatyzacji. Zgodnie z art. 56 ust. 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji nadwyżka środków Funduszu Skarbu Państwa jest przekazywana na przychody budżetu państwa. Stan środków zgromadzonych na rachunku Funduszu, na dzień 30 czerwca każdego roku budżetowego, pomniejszony o znane w tym dniu zobowiązania dotyczące tego roku, nie może przekraczać 1/4 przychodów uzyskanych od dnia 1 lipca roku poprzedniego do dnia 30 czerwca roku, w którym następuje rozliczenie. Nadwyżka podlega przekazaniu na przychody budżetu państwa do dnia 31 lipca każdego roku. Zgodnie z dokonaną 6 grudnia 2013 r. nowelizacją ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne[306], środki zgromadzone na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych mogą być wykorzystane na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa.

Szerzej na ten temat w rozdziale X.4. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa.

W 2015 r. wystąpiła nieplanowana potrzeba pożyczkowa związana z finansowaniem programu zakupu samolotów F-16, to jest ze spłatą kredytu FMF zaciągniętego na spłatę odroczonych płatności (voucherów B) oraz na uzupełnienie rachunku Trust Fund, z którego dokonywane były płatności na rzecz dostawców. W rozliczeniu potrzeb pożyczkowych netto finansowanie tego celu zostało ujęte jako nieplanowane rozchody, które zmniejszyły saldo środków służących finansowaniu potrzeb, chociaż w istocie były potrzebą pożyczkową.

Program ten wprowadzony został ustawą z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe" i zapewnieniu warunków jego realizacji. Zasady finansowania tego programu określono w umowie PL-D-SAD z dnia 18 kwietnia 2003 r., realizowanej przez Ministra Finansów. Zgodnie z art. 3 ust. 1-2a ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. program miał być finansowany z budżetu państwa w ramach limitów wydatków określonych w ustawach budżetowych. Niezależnie od tych wydatków, na sfinansowanie programu mogły być zaciągane w imieniu Skarbu Państwa zobowiązania finansowe, z wyłączeniem ograniczeń wynikających z art. 43 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dotyczących możliwości zaciągania pożyczek i kredytów wyłącznie na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, to jest na pozyskanie środków niezbędnych do: sfinansowania deficytu budżetu państwa, spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań, sfinansowania udzielanych przez Skarb Państwa pożyczek, wykonywania innych operacji finansowych związanych z długiem Skarbu Państwa, prefinansowania wydatków.

W 2015 r. zakończone zostało finansowanie programu F-16 na zasadach określonych w wyżej wymienionej ustawie. W dniu 30 września 2015 r. przypadał termin wymagalności odroczonych płatności na rzecz głównego dostawcy. Zgodnie z umową finansową PL-D-SAD, płatności na rzecz głównego dostawcy mogły być albo w całości pokrywane albo odraczane. W przypadku odroczenia płatności agencja DSCA[307] wystawiała voucher B stanowiący przyrzeczenie zapłaty należnej kwoty w określonym terminie, a także zapłaty odsetek stanowiących oprocentowanie voucherów B. Dostawca odsprzedawał voucher B wybranemu przez siebie bankowi za 100% wartości nominalnej, uzyskując swoją należność. W dacie zapadalności voucherów B Polska mogła spłacić je w gotówce albo ze środ-

[306] Dz. U. z 2014 r. poz. 84.

[307] Rządowa agencja amerykańska, za pośrednictwem której rząd USA dokonywał rozliczeń finansowych.

ków kredytu FMF. Podpisanie umowy kredytu FMF było warunkiem skorzystania z systemu odroczonych płatności. Kredyt ten stanowił zabezpieczenie zobowiązań z tytułu voucherów B, agencja DSCA mogła je wystawiać jedynie wówczas, gdy Polska upoważni ją do dokonania ciągnięć kredytu FMF, pokrywających wartość nominalną voucherów B oraz wszystkie koszty, w tym odsetki. System odroczonych płatności został wykorzystany w maksymalnym stopniu. Wartość nominalna przypadających do wykupu w 2015 r. voucherów B wynosiła 1.833,8 mln dolarów amerykańskich.

W części *Obrona narodowa* zaplanowane zostały wydatki na sfinansowanie spłaty odroczonych płatności w kwocie 1.833,8 mln dolarów amerykańskich, to jest 5.363,34 mln zł. W związku z deprecjacją złotego i umocnieniem się kursu dolara w 2015 r. ostateczny koszt płatności wzrósł w stosunku do planu ujętego w ustawie budżetowej o 1.472,9 mln zł. Minister Finansów przewidywał spłatę brakującej kwoty z wydatków, decyzją z 16 lipca 2015 r. dokonał blokady wydatków części *Obsługa długu krajowego* w kwocie 1.638,3 mln zł. Ostatecznie jednak podjął decyzję o spłacie voucherów B z kredytu FMF, które to rozwiązanie uznał za najbezpieczniejsze w sytuacji narastającego ryzyka niezrealizowania dochodów.

Spłata voucherów B (1,472,9 mln zł) oraz płatności na rzecz pozostałych dostawców (369,2 mln zł), sfinansowane również z kredytu FMF, wyniosły 1.842,1 mln zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zapisy ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe" wprowadziły dualizm w zakresie sposobu finansowania zakupu samolotów F-16 i innych składników majątku objętych umową PL-D-SAC. Polegał on na możliwości finansowania nabycia majątku trwałego z wydatków budżetu państwa lub z rozchodów. W przypadku sfinansowania zakupu majątku w ramach wydatków ujętych w budżecie państwa występowała zgodność charakteru ekonomicznego transakcji ze źródłem finansowania, natomiast przy finansowaniu zakupu z rozchodów takiej zgodności nie było. Powyższa ustawa nie przesądzała o terminach, kwotach i ostatecznych źródłach finansowania programu F-16. Nie kwestionując legalności zawartych umów oraz ostatecznie ustanowionych i dopuszczonych powyższą ustawą źródeł finansowania realizacji programu F-16 (w tym nabycia 48 samolotów wielozadaniowych), Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nabycie majątku trwałego nie w pełni odpowiadało wydatkom inwestycyjnym z budżetu państwa, lecz zostało częściowo sfinansowane z rozchodów. Było to niezgodne z naturą transakcji Skarbu Państwa. Ponadto kredytem FMF sfinansowano także płatności na rzecz pozostałych dostawców. Skutkiem powyższego sfinansowania nabycia majątku z rozchodów budżetu państwa, a nie z wydatków, było zaniżenie deficytu budżetu państwa w 2015 r. o 1.842,1 mln zł. Konsekwencją przyjętej konstrukcji finansowania programu F-16, w tym nabycia majątku Skarbu Państwa w postaci samolotów wielozadaniowych, była nieprzejrzystość finansów publicznych i kwalifikacja części wydatkowanych środków do rozchodów w oderwaniu od treści ekonomicznej umowy rzeczowej PL-D-SAC.

2.3.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Minister Finansów zapewnił w 2015 r. pełne i terminowe sfinansowanie wszystkich potrzeb pożyczkowych. W tym celu wyemitował obligacje na rynek krajowy i rynki zagraniczne oraz zaciągnął kredyty w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Przez większość roku sytuacja na rynku długu była stabilna. Wprawdzie od maja do lipca 2015 r. miał miejsce spadek popytu inwestorów i wzrost rentowności długu w efekcie obaw i niepewności związanych z kryzysem greckim, ale nie przeszkodził on w sfinansowaniu niezbędnych wydatków i rozchodów. Podobne zjawisko, choć w mniejszej skali, miało miejsce również w drugiej połowie

roku, gdy nastąpił wzrost niepewności politycznej i gospodarczej, podyktowany w szczególności obawami o wpływ spowolnienia w Chinach na gospodarkę światową. Pomimo tych okoliczności, finansowanie potrzeb pożyczkowych przebiegało w warunkach stabilnych. Istotnym czynnikiem oddziałującym na ograniczenie wysokości zapotrzebowania na środki finansowe, zgłaszanego przez Ministerstwo Finansów, był wysoki stan środków na koniec 2014 r. (6,7 mld euro i 11,4 mld zł będący wynikiem lepszej sytuacji budżetowej w 2014 r.), co umożliwiło mniejszą emisję długu w 2015 r. Pozytywnie na warunki pozyskania środków w kraju i na rynkach zagranicznych wpływała również stabilna, wysoka ocena ratingowa nadana Polsce przez cztery agencje, a także zniesienie wobec Polski w czerwcu 2015 r. procedury nadmiernego deficytu.

Tabela 44. Finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto i netto w latach 2014–2015

Wyszczególnienie (salda)	2014	2015		
	Wykonanie	Ustawa	Znowelizowana ustawa	Wykonanie
	mln zł			
1	2	3	4	5
Finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa	**122.608,9**	**161.866,0**	**165.000,6**	**159.975,8**
Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa	**43.169,0**	**61 066,0**	**58 765,0**	**53 847,1**
Finansowanie krajowe	46.387,5	42 517,2	35 274,7	32 539,9
Skarbowe papiery wartościowe	46.586,6	42 517,2	30 801,9	31 356,8
Środki na rachunkach budżetowych	-199,1	0,0	4 472,7	1 183,1
Finansowanie zagraniczne	-3.218,5	11 460,2	23 490,3	21 307,2
Obligacje skarbowe	2.657,0	3 933,8	-1 739,3	-1 654,4
Kredyty otrzymane	6.715,8	5 170,8	5 309,1	5 320,3
Przepływy związane z rachunkiem walutowym[1]	2.136,7	9 444,2	19 920,5	17 641,3
Zarządzanie środkami europejskimi[2]	2.136,7	-7.088,6	-	-

[1] Przepływy związane z rachunkiem walutowym odzwierciedlają stan lokat walutowych, wykorzystanych do finansowania potrzeb pożyczkowych.

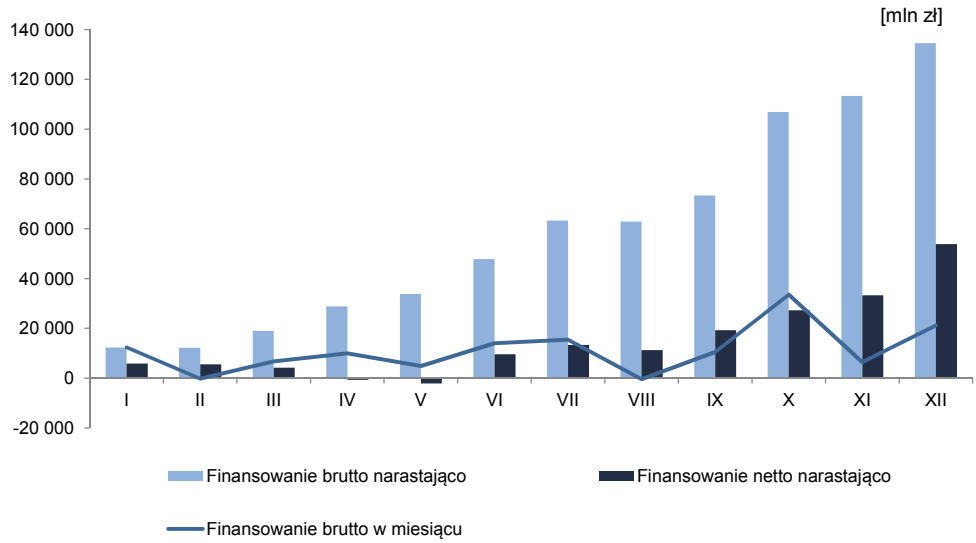
[2] W 2014 r. oraz w ustawie budżetowej z dnia 15 stycznia 2015 r. zarządzanie środkami europejskimi ujmowane było w finansowaniu potrzeb pożyczkowych, pomimo ujemnego salda przychodów i rozchodów w tej pozycji. W nowelizacji ustawy budżetowej, a także w wykonaniu, pozycja ta jest już uwzględniona w układzie zmodyfikowanym w stosunku do ustawy, tj. w potrzebach pożyczkowych. Modyfikacja ma charakter statystyczny i wynika z przeniesienia pozycji „zarządzanie środkami europejskimi" z finansowania do potrzeb netto. Zmiana to została wprowadzona we wrześniu 2015 r. począwszy od projektu budżetu na 2016 r. (w związku z ujemnym saldem tej pozycji i ma charakter trwały w definiowaniu potrzeb pożyczkowych).

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Założone w ustawie po nowelizacji finansowanie potrzeb pożyczkowych netto zostało zrealizowane w niższej kwocie, głównie w wyniku zmniejszenia się tych potrzeb, zarówno w stosunku do zakładanych w ustawie, jak i w nowelizacji (odpowiednio o 7,0 mld zł i 5,0 mld zł). Finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto, które wyniosło 159.976 mln zł, także było niższe od założeń. Obejmowało ono, poza finansowaniem netto, także zapewnienie środków na refinansowanie długu, to jest wykupy skarbowych papierów wartościowych i spłaty rat kredytów. Istotna część tego finansowania została zrealizowana na przetargach zamiany.

Finansowanie netto stanowiło średnio około 33,0% całego finansowania pozyskanego w 2015 r. przez Ministra Finansów.

Wykres 26. Finansowanie brutto i netto w 2015 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie kontroli w Ministerstwie Finansów.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych na rynkach krajowym i zagranicznych przebiegało przy niższych stopach procentowych zarówno w stosunku do roku poprzedniego, jak i do planowanych. Średni poziom stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego wyniósł 1,59%, i w porównaniu do stopy z 2014 r. obniżył się o 0,83 punktu procentowego. Planowana rentowność skarbowych papierów wartościowych sprzedawanych na rynku krajowym na poziomie 3% okazała się korzystniejsza i wyniosła 2,2%.

Na rynkach zagranicznych stopy procentowe także obniżyły się w porównaniu do założonych w planie finansowania (0,3% dla euro i 0,6% dla dolara amerykańskiego) i wyniosły 0,0% dla euro i 0,3% dla dolara amerykańskiego. Na rynku europejskim dla najkrótszych depozytów ukształtowała się zerowa lub nawet ujemna stopa procentowa. W rezultacie rentowność papierów dziesięcioletnich nominowanych w euro wyniosła 1,592% (w 2014 r. – 3,032%) Należy przy tym zauważyć, że korzyści z relatywnie niższych rentowności skarbowych papierów wartościowych na rynkach zagranicznych mogą być zniwelowane z powodu ryzyka kursowego.

Poza emisjami obligacji na rynkach krajowym i zagranicznych oraz kredytami z międzynarodowych instytucji finansowych, Minister Finansów miał do dyspozycji środki zgromadzone na rachunku lokat złotowych w końcu 2014 r., a także środki pozyskane ze sprzedaży walut, zgromadzonych na rachunkach walutowych Ministra Finansów.

Na finansowanie potrzeb pożyczkowych netto zaplanowano w ustawie budżetowej po nowelizacji kwotę przychodów w wysokości 58.764,9 mln zł. Zrealizowana kwota przychodów wyniosła 53.847,1 mln zł i była mniejsza od planu po zmianach o 4.917,9 mln zł, tj. o 8,3%, oraz mniejsza o 11,8% od pierwotnego planu w ustawie budżetowej.

Przy planowaniu źródeł pozyskiwania środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych założono relatywnie równomierny rozkład pomiędzy rynkiem krajowym (60,0%) a zagranicznym (40,0%). Zaplanowana struktura finansowania została utrzymana, pomimo zmniejszenia emisji długu na rynku krajowym oraz zagranicznym co z kolei wynikało z obniżenia potrzeb pożycz-

kowych oraz zgromadzenia wysokich stanów wolnych środków w roku poprzednim. W kraju pozyskano środki niższe od planu przyjętego w ustawie budżetowej z dnia 15 stycznia 2015 r. o 11.160,4 mln zł. Finansowanie środkami pozyskanymi na rynkach zagranicznych (emisje Skarbowych Papierów Wartościowych i kredyty), które wyniosło 3.665,8 mln zł, również było niższe od kwot planowanych, o 5.438,8 mln zł. Minister Finansów nie zwiększając emisji na rynki zagraniczne miał również na uwadze przyjęte w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2015–2018* ograniczenie, zakładające udział długu zagranicznego w długu Skarbu Państwa na docelowym poziomie 30,0%.

Kwota finansowania wynosząca 17.641,3 mln zł stanowiła wykorzystanie środków na rachunku walutowym w 2015 r. Na wykorzystanie środków walutowych wpłynęły także dokonane w 2015 r. spłaty kredytu FMF uruchomionego w ramach programu F-16.

W 2015 r. nastąpiło zwiększenie w stosunku do planu finansowania kredytami i pożyczkami z międzynarodowych instytucji finansowych. Ze względu na znacząco niższe koszty obsługi kredytów niż obligacji[308], było to działanie korzystne, przyczyniające się do minimalizacji kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.

Finansowanie deficytu budżetu środków europejskich

Kwota finansowania budżetu środków europejskich środkami przekazanymi na ten cel z budżetu państwa od 2010 r. wynosiła na koniec 2015 r. 23.609,0 mln zł, z czego na finansowanie programów operacyjnych przypadło 16.939,4 mln zł, a na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej 6.669,6 mln zł. W ramach rozliczeń w latach 2014–2015 zwrócono do budżetu państwa część kwot w wysokości 3.664,6 mln zł. Oznacza to, że saldo finansowania deficytu budżetu środków europejskich ze środków budżetu państwa w latach 2010–2015 wyniosło według stanu na 31 grudnia 2015 r. – 19.944,4 mln zł.

Na rachunku przychodów i rozchodów budżetu państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. nadal pozostawały środki pochodzące z budżetu środków europejskich w kwocie 2.292,3 mln euro, co odpowiadało wartości 9.768,6 mln zł (przy kursie 4,2615 EUR/PLN w dniu 31 grudnia 2015 r.). Oznacza to, że na koniec 2015 r. różnica pomiędzy finansowaniem przez budżet państwa (19.944,4 mln zł) a powyższą kwotą wyniosła 10.175,8 mln zł. Kwota ta nie znajdowała pokrycia w zgromadzonych środkach pochodzących z Unii Europejskiej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Finansów nie zapewnił przejrzystości w zakresie finansowania deficytu budżetu środków europejskich oraz źródeł jego finansowania. Wynikało to z braku sprecyzowanych zasad zaliczania środków z Unii Europejskiej na dochody budżetu państwa oraz przekazywania środków pomiędzy budżetami, co było doraźnie korygowane procedurami wprowadzanymi w trakcie 2014 r. i 2015 r. Ministerstwo Finansów nie prezentowało rozliczeń budżetu środków europejskich z budżetem państwa w rachunku narastającym. Dopiero w czasie kontroli zostały zweryfikowane kwoty środków przekazane na finansowanie WPR, co pozwoliło na prezentację całościowego ujęcia przepływu środków pomiędzy budżetami.

[308] Oprocentowanie kredytów z MIF, bazowane na stawce EURIBOR 6M, która wahała się od 0,0% do 0,1% było niższe niż oprocentowanie obligacji w euro wyemitowanych w 2015 r. (0,875% i 1,5%).

Czasowe przekazywanie wolnych środków z budżetu środków europejskich w zarządzanie, które zostało wprowadzone w Ministerstwie Finansów we wrześniu 2013 r., było korzystne z punktu widzenia zarządzania płynnością, gdyż pozwalało na wykorzystanie do zarządzania płynnością środków poprzednio utrzymywanych na nisko oprocentowanych lokatach walutowych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że przekazanie tych środków na dochody budżetu środków europejskich pozwoliłoby uniknąć zaciągania długu na rynku krajowym (o oprocentowaniu wynoszącym w 2015 r. średnio 2,2%). Deficyt budżetu środków europejskich został w 2015 r. sfinansowany ze środków budżetu państwa w kwocie 3.231,7 mln zł. Spowodowało to poniesienie przez budżet państwa w 2015 r. kosztów oszacowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli na 39,0 mln zł. Nie obciążają one jednak wyniku finansowego budżetu środków europejskich, zniekształcając tym samym rzeczywisty wynik przepływów.

2.3.3. Wykonanie planu przychodów i rozchodów

Plan przychodów budżetu państwa, z wyłączeniem przychodów z tytułu zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych w tym samym roku, ujęty w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. w kwocie 421.538,8 mln zł, został w znowelizowanej ustawie obniżony[309] do kwoty 290.749,3 mln zł. Zrealizowane przychody wyniosły 259.272,4 mln zł, co stanowiło 89,2% planu[310]. Z emisji skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i rynkach zagranicznych Minister Finansów pozyskał kwotę 125.805,5 mln zł (48,5% przychodów), wobec planowanej 119.132,4 mln zł. Wyższe od planowanych przychody z emisji obligacji były wynikiem przeprowadzonych w grudniu 2015 r. przetargów zamiany obligacji krajowych z terminem zapadalności przekraczającym 2015 r. W ustawie budżetowej zostały one ujęte w pozycji pozostałe przychody, w której planowane są transakcje warunkowe, zależne od sytuacji rynkowej, zachowania inwestorów oraz potrzeb związanych z możliwością wystąpienia zjawisk kryzysowych.

Przychody z emisji obligacji na rynku krajowym w największym stopniu pochodziły ze sprzedaży obligacji hurtowych o oprocentowaniu stałym (78,9%), a następnie obligacji hurtowych o oprocentowaniu zmiennym (18,1%) oraz obligacji detalicznych (3,0%). Rentowności sprzedawanych w 2015 r. skarbowych papierów wartościowych ukształtowały się poniżej planowanych, a także niżej od rentowności z roku poprzedniego. Najwyższe kwoty wpływów (45.612,3 mln zł) uzyskano ze sprzedaży obligacji pięcioletnich, których rentowność wyniosła średnio 2,182% wobec rentowności planowanej 3,08% i 3,225% w roku poprzednim. Kolejnym źródłem pozyskania środków była sprzedaż obligacji dziesięcioletnich na kwotę 23.445,8 mln zł o średniej rentowności 2,604% wobec planowanej 3,59% i 3,771% w roku poprzednim.

W 2015 r. wzrosła sprzedaż obligacji oszczędnościowych, która wyniosła 3.251,6 mln zł i była najwyższa od 2010 r. Było to rezultatem podjęcia działań zmierzających do wzmocnienia tego segmentu rynku, w szczególności poprzez okresowe wprowadzanie do oferty obligacji oszczędnościowych

[309] Główną przyczyną tak znacznej różnicy w wysokości przychodów był odmienny sposób prezentacji danych w zakresie przepływów związanych z rachunkiem walutowym. W ustawie budżetowej ujęte były wszystkie przepływy dokonane w 2015 r., a w ustawie po nowelizacji wyłączone zostały operacje dokonane pomiędzy rachunkami walutowymi a złotowym. W wyniku tej zmiany, wprowadzonej z dniem 1 stycznia 2015 r. przepisami art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, prezentowane kwoty przepływów walutowych dotyczą jedynie finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

[310] W 2015 r. zobowiązania te obejmowały depozyty terminowe oraz lokaty overnight zawiązywane i rozwiązywane w związku z zarządzaniem przez Ministra Finansów płynnością sektora finansów publicznych na kwotę 2.248,9 mld zł oraz przepływy na rachunku walutowym na kwotę 77.916,0 mln zł, tj. razem 2.326.815,0 mln zł.

dostosowanych do preferencji nabywców indywidualnych (krótki termin do wykupu i brak opłat za przedterminowy wykup). Sprzedaż obligacji detalicznych pozwoliła na pozyskanie w grudniu, to jest w miesiącu, gdy Minister Finansów nie emitował obligacji hurtowych, kwoty 479 mln zł.

Całkowity poziom finansowania zagranicznego brutto w 2015 r. w wyrażeniu walutowym był zgodny z pierwotnymi założeniami przyjętymi w ustawie budżetowej i wyniósł 6,4 mld euro. Wpływy z emisji obligacji na rynkach zagranicznych wyniosły 4,3 mld euro wobec założonych 4,6 mld euro, przy wyższych wpływach z kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych – 2,2 mld euro wobec 1,8 mld euro. Realizacja przychodów z tytułu emisji obligacji zagranicznych przebiegała odmiennie od założeń przyjętych na etapie planu. Źródłem pozyskania na rynkach zagranicznych środków o równowartości 18.949 mln zł były trzy emisje obligacji w euro (przy planowanych dwóch) i jedna we frankach szwajcarskich. Nie zostały przeprowadzone planowane emisje na rynku dolara amerykańskiego i jena japońskiego. Wielkość i struktura emisji obligacji na rynkach zagranicznych była kształtowana elastycznie, w zależności od oceny sytuacji rynkowej, analizy kosztów i ryzyka oraz sytuacji budżetowej. Brak emisji na rynku amerykańskim i japońskim w 2015 r. wynikał z korzystnej sytuacji budżetowej w ciągu roku przy wyższych od planowanych emisjach w euro (spadek stóp na rynku europejskim w efekcie łagodzenia polityki pieniężnej przez Europejski Bank Centralny) i frankach szwajcarskich (emisja z ujemną rentownością). Na rynkach amerykańskim i japońskim oczekiwane były podwyższone rentowności, powodujące konieczność ponoszenia wyższych kosztów. W wyniku rozchodów wynikających z wykupów obligacji oraz przedterminowego wykupu części obligacji zapadających w 2016 r. saldo środków z emisji i wykupów zagranicznych obligacji było ujemne (-1.654,4 mln zł) i nie stanowiło źródła finansowania potrzeb pożyczkowych netto.

Wykorzystanie kredytów i pożyczek z międzynarodowych instytucji finansowych wyniosło 9.488,6 mln zł i było wyższe o 8,4 mln zł w stosunku do znowelizowanej ustawy budżetowej (9.480,2 mln zł) i o 2.116,8 mln zł w stosunku do pierwotnego planu (7.371,8 mln zł), co było wynikiem zaciągnięcia przez Ministra Finansów w Banku Światowym pożyczki na finansowanie polityki rozwojowej na kwotę 912,7 mln euro (wobec planowanej 500 mln euro). Po przeliczeniu na złote przychody z tego tytułu wyniosły 3.843,8 mln zł, wobec planowanych 1.900 mln zł[311]. Z Europejskiego Banku Inwestycyjnego Minister Finansów uruchomił środki kredytowe w ramach projektów dotyczących samorządowych inwestycji infrastrukturalnych, wsparcia badań medycznych i uniwersyteckich oraz narodowych centrów nauki i badań – na kwotę 5.361,9 mln zł. Bank Rozwoju Rady Europy udostępnił środki w wysokości 200,4 mln zł na ochronę przeciwpowodziową w dorzeczu rzeki Odry. Kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych stanowią uzupełniające źródło finansowania w stosunku do instrumentów rynkowych, jednocześnie generują niższe koszty obsługi niż skarbowe papiery wartościowe. Korzystne zatem jest zrealizowanie finansowania z tego źródła w zakresie w jakim jest to potrzebne, na maksymalnym dostępnym poziomie. Saldo środków pozyskanych z międzynarodowych instytucji finansowych oraz spłat kredytów dokonanych w 2015 r. było dodatnie i wyniosło 5.320,3 mln zł, zapewniając finansowanie potrzeb netto w 9,9%. Było to najtańsze źródło finansowania, bowiem oprocentowanie tych kredytów było oparte o 6-miesięczy EURIBOR[312] (który średnio kształtował się nieznacznie powyżej zera) powiększony o marżę, wynoszącą (w zależności od umowy) maksymalnie 0,52%, podczas gdy oprocentowanie obligacji nominowanych w euro wyemitowanych w 2015 r. wyniosło od 0,875% do 1,5%.

311 Oprócz pożyczki na finansowanie polityki rozwojowej z Banku Światowego pociągnięte zostały także kolejne transze pożyczki w ramach Projektu Przeciwpowodziowego w Dorzeczu Rzeki Odry w wysokości 82,4 mln zł. Przychody z tytułu pożyczek z Banku Światowego wyniosły w 2015 r. 3.926,2 mln zł.

312 EURIBOR – Euro Interbank Offer Rate, stopa procentowa kredytów na rynku europejskim (średnia z 57 banków).

Źródłem przychodów były także spłaty kredytów i pożyczek udzielonych z budżetu państwa podmiotom krajowym[313] oraz rządom innych państw[314] (477,6 mln zł wobec 238,4 mln zł pierwotnie planowanych) oraz spłata kredytu zaciągniętego z Banku Rozwoju Rady Europy i udostępnionego Bankowi Gospodarstwa Krajowego na wspieranie budownictwa czynszowego (63,0 mln zł, to jest w wysokości planowanej). Wyższe wpływy z tytułu kredytów i pożyczek udzielonych były przede wszystkim wynikiem przedterminowej spłaty pożyczki udzielonej Islandii na mocy umowy z 2009 r.[315] (204,1 mln zł wobec planowanych 48,8 mln zł).

Rozchody budżetu państwa, po skorygowaniu o zobowiązania finansowe zaciągane i spłacane w tym samym roku[316], wyniosły 213.434,0 mln zł, tj. 89,9% kwoty limitu ustalonego w ustawie budżetowej[317].

Na wykup i spłatę długu zaciągniętego na rynku krajowym i rynkach zagranicznych przeznaczona została kwota 100.271,4 mln zł (47% rozchodów) wobec planowanych 94.240,8 mln zł. Wyższe od planu rozchody były wynikiem przeprowadzonych w grudniu 2015 r. przetargów zamiany obligacji krajowych, których termin zapadalności przekraczał 2015 r. W ustawie budżetowej ujęte zostały w pozycji „pozostałe rozchody"[318].

Na wykup obligacji wyemitowanych na rynkach zagranicznych oraz spłatę kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych przeznaczone zostały rozchody w kwocie 23.652,5 mln zł, to jest 99,6% planu.

Ze środków budżetu państwa udzielone zostały pożyczki i kredyty podmiotom krajowym i rządom innych państw w kwocie 5.860,0 mln zł, to jest o 255,4 mln zł mniej niż zaplanowano w załączniku nr 3 do ustawy budżetowej po nowelizacji. Złożyły się na nią pożyczki dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo (cztery pożyczki na kwotę 5.524,1 mln zł), pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego i ostrożnościowego (dwie pożyczki na kwotę 51,0 mln zł), pożyczka dla Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA na kwotę 106,6 mln zł oraz wypłaty na podstawie umów kredytowych zawartych z rządami innych państw na łączną kwotę 153,7 mln zł.

Z rozchodów budżetu państwa dokonane zostały również płatności związane z udziałami Polski w międzynarodowych instytucjach i organizacjach finansowych w planowanej kwocie 298,8 mln zł. Złożyły się na nią wpłaty na podwyższenie kapitału w Europejskim Banku Inwestycyjnym (51,7 mln euro), Międzynarodowej Korporacji Finansowej (369,0 tys. euro) i Międzynarodowym Banku Odbudowy i Rozwoju (18,4 mln dolarów amerykańskich) oraz wpłaty z tytułu uzupełnień

313 Były to jednostki samorządu terytorialnego, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A.

314 Spłacane były kredyty udzielone przez Polskę Angoli, Bośni i Hercegowinie, Chińskiej Republice Ludowej, Czarnogórze, Etiopii, Islandii, Serbii, Sudanowi i Wietnamowi. Nie regulowały swoich zobowiązań wobec Polski Irak, Mozambik i Sudan.

315 Zgodnie z harmonogramem spłat ostatnia rata pożyczki przypadała w 2022 r.

316 Zgodnie z art. 52 ust. 1a i 1b ustawy o finansach publicznych.

317 Zgodnie z treścią art. 52 ust. 1 pkt 2 nieprzekraczalnym limitem są, po wyłączeniach, o których mowa w art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, jedynie łączne rozchody budżetu państwa. Poszczególne planowane składowe rozchodów nie stanowiły dla Ministra Finansów limitu, co dawało mu znaczną swobodę w wyborze sposobów finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz zarządzania płynnością budżetu państwa i długiem Skarbu Państwa.

318 Rozchody na ten cel nie są planowane w pozycji „skarbowe papiery wartościowe", w której ujmuje się rozchody na wykup obligacji, których termin wykupu przypada na dany rok budżetowy. Wykup obligacji zapadających w latach następujących po roku budżetowym jest zdarzeniem o charakterze fakultatywnym, zależnym od sytuacji budżetowej oraz rynkowej i środki na ten cel ujmowane są w pozycji „pozostałe przychody i rozchody".

funduszy Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (2,4 mln SDR) i z tytułu udziału w Wielostronnej Inicjatywie Umorzenia Długów najuboższych państw świata (870,0 tys. zł).

Analogicznie jak w poprzednich latach, zarówno w finansowaniu krajowym, jak i zagranicznym, zaplanowane zostały pozostałe przychody i rozchody, obejmujące operacje o charakterze fakultatywnym. W 2015 r. zostały one zaplanowane w łącznej wysokości 21.746,2 mln zł po stronie przychodów i 20.000,0 mln zł po stronie rozchodów. Rozchody ujmowane w tej pozycji na etapie planu są zależne od sytuacji budżetowej oraz rynkowej. W 2015 r. dotyczyło to przede wszystkim przedterminowego wykupu obligacji krajowych i zagranicznych zapadających w 2015 r. oraz zwiększonej skali wykorzystania środków na skutek wzrostu potrzeb pożyczkowych. W przypadku realizacji tych rozchodów są one rozliczane w odpowiednich pozycjach. Pozostałe przychody i rozchody pozwalają Ministrowi Finansów na dużą swobodę w realizacji planu ujętego w ustawie budżetowej, gdyż limit stanowi tylko łączna kwota rozchodów ustalona w ustawie budżetowej.

Z tytułu prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (część *Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej*), w znowelizowanej ustawie budżetowej zaplanowano przychody w kwocie 594,4 mln zł i rozchody w wysokości 334,7 mln zł. Źródłem przychodów były dokonywane przez jednostki samorządu terytorialnego i lokalne grupy działania, spłaty pożyczek udzielanych za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego na wyprzedzające finansowanie niektórych[319] działań realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013[320]. Spłaty pożyczek na koniec 2015 r. stanowiły kwotę 684,8 mln zł. Rok 2015 był ostatnim rokiem udzielania pożyczek na prefinansowanie w ramach PF 2007–2013. Wypłaty pożyczek wyniosły 289,5 mln zł i realizowane były do listopada 2015 r., w związku z przedłużeniem terminu zakończenia operacji i złożenia wniosku o płatność ostateczną w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej", dotyczących[321] budowy mikroinstalacji prosumenckich.

Zakładane na etapie ustawy budżetowej przychody z prywatyzacji miały wynieść 1.200 mln zł. Po dokonaniu nowelizacji przychody te zostały zaplanowane w kwocie 106,6 mln zł, to jest niższej o 91,1%. Realizacja tych przychodów zamknęła się wpływami w wysokości 43,6 mln zł. Przychody okazały się niższe o 96,6% od planowanych oraz o 59,1% od ustawy po nowelizacji.

Rezygnacja przez Ministra Skarbu Państwa ze sprzedaży kolejnych pakietów akcji na Giełdzie Papierów Wartościowych spowodowała, że nie zrealizowano wpływów, które miały stanowić 83,0% przychodów z prywatyzacji.

Rok 2015 był kolejnym rokiem wykonania przychodów z prywatyzacji pośredniej na poziomie nieprzekraczającym 30,0%[322] planu. Kwota planowanych w 2015 r. przychodów z prywatyzacji, tak jak w 2014 r., była wynikiem szacunków opartych na wykazie spółek, które mogłyby być przeznaczone do zbycia. Procesy prywatyzacji tych spółek obarczone były ryzykami znanymi Ministrowi Skarbu Państwa.

---

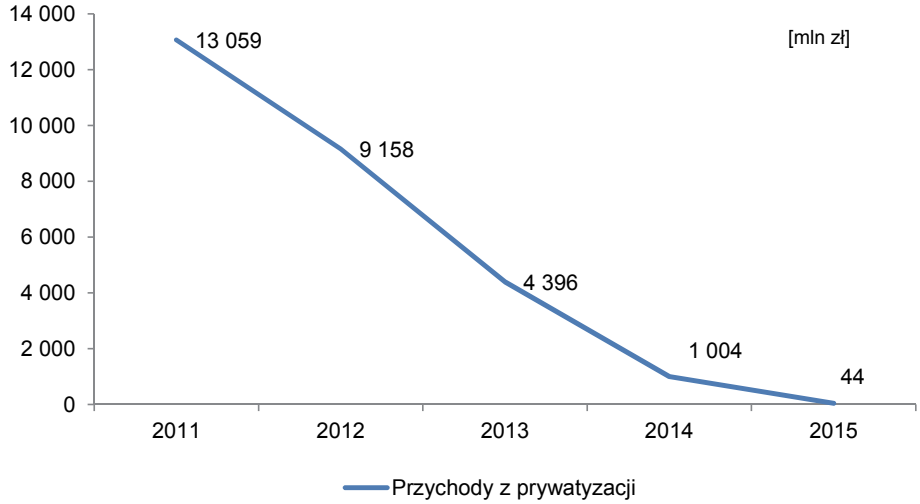
319 Działaniami PROW objętymi prefinansowaniem są: podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej, odnowa i rozwój wsi, wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, wdrażanie projektów współpracy, funkcjonowanie lokalnej grupy działania.

320 Określonych w art. 10d ustawy z 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz. U z 2012 r. poz. 1065).

321 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 marca 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. poz. 466).

322 Bez zmiany planu na 2015 r. zrealizowane przychody stanowiłyby 3,6% planu.

Wykres 27. Przychody z prywatyzacji w latach 2011–2015



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przyczyną niskich wpływów do budżetu z tytułu prywatyzacji było niewykonanie założeń prywatyzacji pośredniej. Przychody z tego tytułu wyniosły 19,5 mln zł, co stanowiło 21,0% planu po zmianach. Uzyskano je ze sprzedaży akcji/udziałów 33 spółek oraz spłaty należności dotyczących umów prywatyzacyjnych zawartych w latach poprzednich, a także z umorzenia akcji i udziałów w czterech spółkach. Zgodnie z założeniami zaktualizowanego planu prywatyzacji na 2015 r. zbywane były głównie pakiety mniejszościowe akcji i udziałów w spółkach, w których udział Skarbu Państwa był mniejszy niż 10,0%. Najwyższe przychody uzyskano ze zbycia kolejnych pakietów akcji i udziałów w spółkach Veolia Chrzanów Sp. z o.o. (9,4 mln zł) i Fabryka Łożysk Tocznych – Kraśnik S.A. (1,9 mln zł), spłat należności Skarbu Państwa z tytułu wcześniej zawartych umów prywatyzacyjnych (między innymi Pińczowskich Zakładów Kamienia Budowlanego S.A. – 1,1 mln zł) oraz sprzedaży akcji i udziałów w celu umorzenia (między innymi Mazowieckiego Centrum Hodowli i Rozrodu Zwierząt Sp. z o.o. – 5,2 mln zł).

Przychody z prywatyzacji bezpośredniej wyniosły 18,8 mln zł (139,7% planu). Złożyły się na nie wpłaty należności od 59 podmiotów gospodarczych, sprywatyzowanych przez wojewodów w latach ubiegłych (18,1 mln zł), wpływy ze sprzedaży majątku pozostałego po likwidacji państwowych jednostek i spółek z udziałem Skarbu Państwa (0,7 mln zł). W 2015 r. nie sprywatyzowano żadnego podmiotu w trybie prywatyzacji bezpośredniej.

Nie uzyskano natomiast przychodów z tytułu sprzedaży akcji lub udziałów w podmiotach, których procesy prywatyzacyjne zostały rozpoczęte w 2015 r. Na niższą niż planowano realizację przychodów z prywatyzacji pośredniej wpływ miały brak zainteresowania inwestorów ofertą prywatyzacyjną, między innymi z uwagi na oferowanie pakietów mniejszościowych, niesatysfakcjonujące Ministra Skarbu Państwa oferty cenowe inwestorów oraz wstrzymanie prywatyzacji w związku ze zmianą decyzji właścicielskich.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Skarbu Państwa przewidział do prywatyzacji spółki, które nie były przygotowane do takich działań. Zmaterializowały się ryzyka zewnętrzne zidentyfikowane w *Kierunkach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2015 r.* W szczególności dotyczyło to przesunięcia w czasie zawarcia umów prywatyzacyjnych w toczących się procesach prywatyzacji lub odstąpie-

nia od ich realizacji w 2015 r., między innymi z uwagi na planowane przez spółki inwestycje, nieuregulowany stan prawny nieruchomości spółek przeznaczonych do prywatyzacji, roszczenia prywatyzacyjne skierowane do tych spółek oraz brak inwestorów zainteresowanych udziałem w prywatyzacji podmiotów, które znalazły się w ofercie prywatyzacyjnej kolejny raz.

Po dokonaniu obligatoryjnych odpisów wpływy z prywatyzacji okazały się niewystarczające nawet na dokonanie pełnego odpisu na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa Minister Skarbu Państwa skierował[323] do Ministra Finansów propozycje zmian legislacyjnych, które miały dostosować dotychczasowe przepisy do malejących przychodów z prywatyzacji. Propozycje dotyczyły zmiany sposobu obliczania wpłaty z przychodów z prywatyzacji na rachunek Banku Gospodarstwa Krajowego oraz wygaśnięcia zobowiązań nieuregulowanych do wejścia w życie nowych przepisów.

W związku z brakiem wpływów z prywatyzacji, nie można było również dokonać refundacji składek na rzecz FUS. W rozliczeniu załącznika nr 5 do ustawy budżetowej refundacja składek dla FUS została ujęta jako ujemne wpływy z prywatyzacji. Ubytek składek dla FUS został w 2015 r. sfinansowany w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych, to jest w sposób odmienny od określonego w art. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, dlatego nie dotyczy jej przepis art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Powinna być ona zatem zaliczona do wydatków budżetu państwa, zamiast do rozchodów. Obecny sposób ujmowania ubytku składek powoduje zniekształcenie wyniku budżetu państwa. Szerzej na ten temat w punkcie 2.3.1. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa.

Tabela 45. Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie w latach 2014–2015

	2014			2015		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody
	mln zł					
Przychody i rozchody z prywatyzacji	-7 918	1 004	8 921	-3 098	44	3 142
Prywatyzacja pośrednia	981	981	-	20	20	-
Prywatyzacja bezpośrednia	21	21	-	18	18	-
Pozostałe przychody z prywatyzacji	-	-	-	-	6	-
Przychody ze sprzedaży akcji i udziałów spółek przemysł. potencjału obronnego	2	2	-	-	-	-
Refundacja dla FUS z tytułu przekazywania składek emerytalnych do OFE	-8 269	-	8 269	-3 098	-	3 098
Odpis na Fundusz Rezerwy Demograficznej	-400	-	400	-17	-	17
Odpisy na fundusze celowe:	-194	-	194	-8	-	8
Fundusz Reprywatyzacji	-3	-	3	-	-	-
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	-151	-	151	-7	-	7
Fundusz Skarbu Państwa	-20	-	20	-1	-	1

[323] We wrześniu 2015 r., a następnie w lutym 2016 r.

	2014			2015		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody
	mln zł					
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	-20	-	20	-1	-	1
Odpis na wyodrębniony rachunek ministra właściwego do spraw pracy	-4	-	4	-	-	-
Odpis na Rezerwy Poręczeniowe i Gwarancyjne Skarbu Państwa	-55	-	55	-18	-	18

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Skarbu Państwa.

2.3.4. Efekty konsolidacji

W maju 2011 r. zapoczątkowana została konsolidacja zarządzania płynnością sektora finansów publicznych. Uzasadnieniem jej wprowadzenia było dążenie do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, a przez to obniżenia poziomu długu publicznego oraz zagwarantowanie płynności budżetu państwa przy minimalizacji kosztów pozyskania środków na ten cel. Przed konsolidacją część środków jednostek sektora finansów publicznych, która nie była wykorzystywana na bieżącą działalność tych jednostek, była lokowana w sektorze bankowym. Z drugiej strony Skarb Państwa w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, pozyskiwał środki na rynku poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych. Część tych środków pochodziła z sektora bankowego, w tym ze środków lokowanych przez jednostki sektora finansów publicznych w bankach. Rozwiązanie to było nieefektywne z punktu widzenia gospodarowania środkami publicznymi oraz zarządzania płynnością budżetu państwa, gdyż powodowało ponoszenie zbędnych kosztów w wyniku większej od koniecznej emisji długu Skarbu Państwa.

Po konsolidacji zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych polega na czasowym udostępnieniu Ministrowi Finansów wolnych środków jednostek tego sektora. Jednostki objęte konsolidacją mają obowiązek lokować wolne środki na oprocentowanym rachunku Ministra Finansów. Jednostki te decydują o sposobie lokowania środków, na depozytach terminowych, określając kwotę i termin trwania depozytu, lub na lokacie overnight, w ramach której niewykorzystane środki na koniec danego dnia lokowane są, bez konieczności składania oddzielnej dyspozycji, w depozyt i zwracane na rachunek jednostek następnego dnia rano. Wysokość oprocentowania środków zależy od okresu, na jaki jednostki objęte konsolidacją je zdeponowały. Szczegółowe regulacje w tym zakresie zostały zawarte w rozporządzeniu Ministra Finansów sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie[324] oraz w komunikatach[325] Ministerstwa Finansów w sprawie zmiany wysokości mnożnika dla oprocentowania środków jednostek sektora finansów publicznych. Kwoty wypłacone przez Ministra Finansów z tytułu oprocentowania depozytów stanowią koszt pozyskania środków i obciążają wydatki części *Obsługa długu publicznego*. Średnie oprocentowanie depozytów terminowych wyniosło 1,43%, a lokat overnight opartych o stopę depozytową Narodowego Banku Polskiego wyniosło 0,625%. Wydatki z tytułu oprocentowania środków, poniesione przez Ministra Finansów, wyniosły

[324] Dz.U. z 2014 r. poz. 1864.

[325] W ostatnim komunikacie z dnia 14 października 2013 r. Minister Finansów ustalił, że od dnia 15 października 2013 r. wysokość mnożnika, o którym mowa w art. 78e ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, wynosi 0,95.

523,1 mln zł. Czynności związane z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów oraz ich zwrotem wykonuje Bank Gospodarstwa Krajowego, otrzymując za te czynności wynagrodzenie. W 2015 r. koszty Ministra Finansów związane z obsługą rachunków konsolidacyjnych wyniosły 11,0 mln zł.

Do końca 2014 r. konsolidacji podlegały państwowe fundusze celowe (z wyjątkiem funduszy zarządzanych przez ZUS i KRUS), agencje wykonawcze, Narodowy Fundusz Zdrowia, pozostałe państwowe jednostki organizacyjne z osobowością prawną, utworzone na podstawie odrębnych ustaw, w tym Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W konsolidacji uczestniczyły 74 jednostki sektora finansów publicznych. Na koniec 2014 r. wartość depozytów wyniosła 28.213,2 mln zł, z czego na depozytach terminowych ulokowano 24.081,5 mln zł, a na depozytach overnight 4.131,7 mln zł.

W 2015 r. wdrożono drugi etap konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych. Ustawą z 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw[326] obowiązkiem lokowania wolnych środków w formie depozytu prowadzonego przez Ministra Finansów objęte zostały kolejne jednostki sektora finansów publicznych. Ponadto nastąpiła zmiana umiejscowienia gromadzenia środków pieniężnych składanych do depozytu sądowego z rachunków sądów w bankach komercyjnych na rachunki depozytowe Ministra Finansów, otwarte w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz przyznanie Ministrowi Finansów prawa do czasowego wykorzystywania środków złożonych do depozytu sądowego. Depozyty sądowe lokowane są, zgodnie z przyjętym mechanizmem, wyłącznie na lokatach overnight.

W 2015 r. konsolidacji podlegały 362 jednostki sektora finansów publicznych. Ponadto dla depozytów sądowych pochodzących z 293 sądów rejonowych, okręgowych, apelacyjnych i wojskowych prowadzono w Banku Gospodarstwa Krajowego 885 rachunków depozytowych.

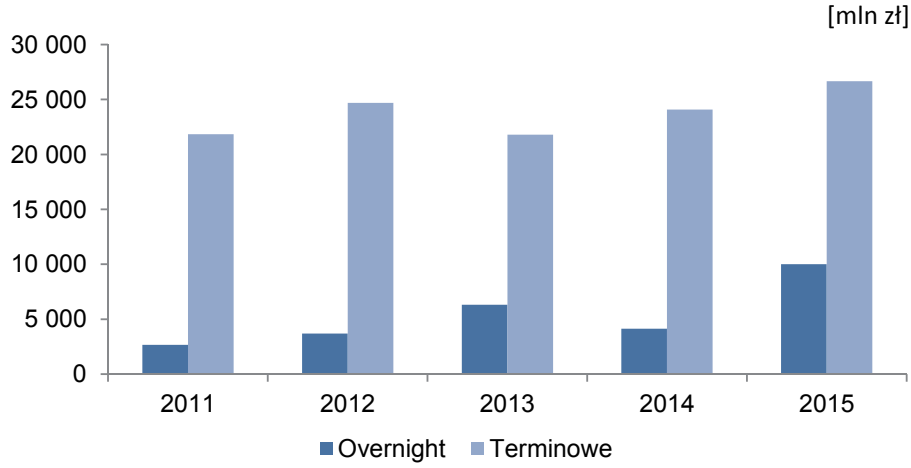
Wprowadzenie drugiego etapu konsolidacji pozwoliło na pozyskanie Ministrowi Finansów dodatkowych środków w wysokości 7,3 mld zł na koniec 2015 r., co przełożyło się na obniżenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Z uwagi na to, że część nowych depozytów z 2015 r. (tj. większość depozytów sądowych) pochodzi spoza sektora finansów publicznych, wprowadzone zmiany przyczyniły się do obniżenia długu publicznego szacunkowo o około 3,4 mld zł.

Na pozyskanie środków z konsolidacji złotowej w wysokości 36.676,3 mln zł (to jest środków pozyskanych w latach wcześniejszych i w 2015 r.), Minister Finansów poniósł w 2015 r. wydatki w wysokości 534,1 mln zł, podczas gdy niższy o 8.463,1 mln zł poziom środków w 2014 r. obciążył budżet państwa wydatkami w kwocie 647,1 mln zł. Obniżenie kosztów obsługi tej części długu było spowodowane spadkiem stóp rynku pieniężnego w porównaniu do roku poprzedniego. Średnie oprocentowanie depozytów terminowych, oparte o stopę WIBID[327] wyniosło 1,43%, podczas gdy rok wcześniej było wyższe o 0,71 punktu procentowego. Okazało się ono także niższe od kosztu pozyskania środków z rynku krajowego w formie emisji obligacji – o około 0,27 punktu procentowego, przy założeniu finansowania potrzeb emisją najtańszych obligacji dwuletnich o rentowności 1,7%.

326 Dz. U. poz. 1626.

327 WIBID (ang. Warsaw Interbank Bid Rate) – referencyjna wysokość oprocentowania lokat na polskim rynku międzybankowym. Wyznaczana jest jako średnia arytmetyczna wielkości oprocentowania podawanych przez banki działające w Polsce, które są uczestnikami panelu stawek referencyjnych WIBID i WIBOR, po odrzuceniu wielkości skrajnych. Banki podają stawki oprocentowania (w ujęciu rocznym), po jakich są gotowe przyjąć pieniądze od innych banków, o godzinie 11:00 każdego dnia roboczego. Proces wyznaczania wartości WIBID nazywany jest fixingiem WIBID.

Wykres 28. Konsolidacja zarządzania płynnością sektora finansów publicznych w latach 2011–2015



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W ramach dalszego procesu konsolidacji, wprowadzono mechanizmy konsolidacji środków, które Minister Finansów posiadał na swoich rachunkach. We wrześniu 2013 r. skonsolidowane zostały środki walutowe, a od lutego 2014 r. przyznano Ministrowi Finansów prawo do przejściowego wykorzystania w procesie finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa środków zgromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych.

Celem wprowadzonej we wrześniu 2013 r. konsolidacji środków walutowych będących w dyspozycji Ministra Finansów, pochodzących z emisji długu na rynkach zagranicznych, jak i z funduszy unijnych, było zwiększenie elastyczności procesu zarządzania środkami walutowymi, w tym sprzedaży walut, poprzez rozłączenie operacji walutowych i operacji zasilania budżetu środków europejskich w środki złotowe, przekazywane z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. Zgromadzenie środków walutowych na jednym rachunku pozwoliło na uelastycznienie zarządzania tymi środkami i lepsze dopasowanie sprzedaży walut do sytuacji rynkowej. Konsolidacja środków walutowych istotnie zwiększyła rezerwę płynnościową budżetu państwa, a tym samym wpłynęła na ograniczenie ryzyka braku płynności i ryzyka refinansowania. Spowodowała ona także okresowe zmniejszenie emisji długu na rynki zagraniczne. Konsolidacja środków walutowych była głównym czynnikiem odpowiadającym za wysokie stany środków na rachunkach walutowych Ministra Finansów. Na dzień 31 grudnia 2015 r. były to środki w kwocie 2.844,1 mln euro oraz 351,8 mln dolarów amerykańskich, co stanowiło równowartość 13.643,5 mln zł (na koniec 2014 r. była to kwota 6,7 mld euro, tj. równowartość 28.590,1 mln zł).

Środki gromadzone na lokatach walutowych pochodziły z konsolidacji walutowej (środki pozyskane bezkosztowo) emisji obligacji na rynkach zagranicznych (rentowność na tych rynkach wyniosła średnio 1,2%) oraz z kredytów zaciąganych w międzynarodowych instytucjach finansowych (rentowność niższa niż najniższa rentowność obligacji w euro wyemitowanych w 2015 r. wynosząca 0,940%).

Przekazywanie od lutego 2014 r. środków zgromadzonych na rachunku[328] rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa na czasowe finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu pań-

[328] Rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych stanowi zabezpieczenie wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa. Wypłaty te jednak dokonywane są w pierwszej kolejności z budżetu państwa w ramach kosztów

stwa pozwoliło na zagospodarowanie niewykorzystanych wcześniej środków. Możliwość zmiany przeznaczenia środków zgromadzonych na tym rachunku została wprowadzona ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne[329]. W wyniku wprowadzenia tych przepisów, w 2014 r. przekazano na finansowanie potrzeb pożyczkowych kwotę 1.020,3 mln zł, a w 2015 r. 42,4 mln zł. Minister Finansów nie dokonywał w latach 2014–2015 spłat zobowiązań powstałych z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń ze środków zdeponowanych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych. W Ministerstwie Finansów przyjęta została procedura określająca sposób i terminy składania zapotrzebowań na te środki, w przypadku konieczności ich wydatkowania na cele określone w art. 30 ust. 3 pkt 1 i 2 wyżej wymienionej ustawy. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że możliwość wystąpienia konieczności zwrotu tych środków będzie w przyszłości kreowało potrzeby pożyczkowe w kwocie 1.062,7 mln zł.

Wykorzystanie środków pozyskanych z konsolidacji do bieżącego zarządzania budżetem państwa pozwoliło na zmniejszenie emisji skarbowych papierów wartościowych. Rozwiązanie to było korzystne, gdyż koszt pozyskania środków z emisji skarbowych papierów wartościowych był w całym okresie, tj. od 2011 r. wyższy niż koszt pozyskania środków w wyniku konsolidacji. W 2015 r. średnie oprocentowanie depozytów terminowych, oparte o stopę WIBID, wyniosło 1,43%, podczas gdy koszt pozyskania środków z rynku krajowego w formie emisji obligacji byłby wyższy – średnia rentowność sprzedanych w 2015 r. dwuletnich obligacji hurtowych, tj. skarbowych papierów wartościowych o najniższej rentowności, wynosiła 1,7%. W rezultacie przyniosło to oszczędności w kosztach obsługi długu w 2015 r. szacowane na co najmniej 38,0 mln zł. Konsolidacja spowodowała wzrost efektywności zarządzania aktywami gromadzonych w sektorze publicznym, przy zachowaniu samodzielności jednostek w dysponowaniu środkami potrzebnymi na realizację ich zadań.

3. Inne plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej

- **Na koniec 2015 r. funkcjonowało 29 państwowych funduszy celowych, 11 agencji wykonawczych, 15 instytucji gospodarki budżetowej oraz 38 państwowych osób prawnych.**
- **Przychody państwowych funduszy celowych w 2015 r. wyniosły 237,5 mld zł, tj. 13,3% PKB i były wyższe o 11,7 mld zł niż w 2014 r.**
- **Dotacje z budżetu państwa stanowiły 26,3% łącznych przychodów tych jednostek i były o 3,9 punktu procentowego wyższe niż w 2014 r.**
- **Około 90% dotacji zostało przekazanych do funduszy celowych, w tym blisko 62% do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.**
- **Pogorszeniu uległa kondycja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.**

Podobnie jak w latach poprzednich w ustawie budżetowej na rok 2015, poza planem dochodów i wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, zawarte zostały także plany finan-

obsługi długu publicznego. Na rachunku tym gromadzone są przychody ze sprzedaży wyznaczonych akcji i udziałów (tworząc tzw. zasób majątkowy), odsetki z tytułu oprocentowania środków zgromadzonych na tym rachunku; opłaty prowizyjne z tytułu udzielnych poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, wyznaczona kwotę środków pochodzących z prywatyzacji (0,5% łącznej kwoty poręczeń i gwarancji udzielonych w roku poprzednim). Środki gromadzone na rachunku przeznaczane są na wykonywanie zobowiązań z tytułu poręczeń lub gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, pokrycie kosztów dochodzenia wierzytelności Skarbu Państwa powstałych z tytułu wykonania umowy poręczenia lub gwarancji.

329 Dz. U. z 2014 r. poz. 84.

sowe innych jednostek sektora finansów publicznych, w tym agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych funduszy celowych. Prezentacja planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych w ustawie budżetowej sprzyja przejrzystości finansów publicznych oraz umożliwia lepszą kontrolę ich działalności. Wszystkie wyżej wymienione jednostki, z wyjątkiem państwowych funduszy celowych, posiadają osobowość prawną. Państwowe fundusze celowe, z wyjątkiem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, który jest osobą prawną, funkcjonują jako wyodrębnione rachunki bankowe, pozostające w dyspozycji ministra lub innego organu wskazanego w ustawie tworzącej fundusz. Podstawą gospodarki finansowej tych jednostek jest roczny plan finansowy obejmujący między innymi przychody i koszty.

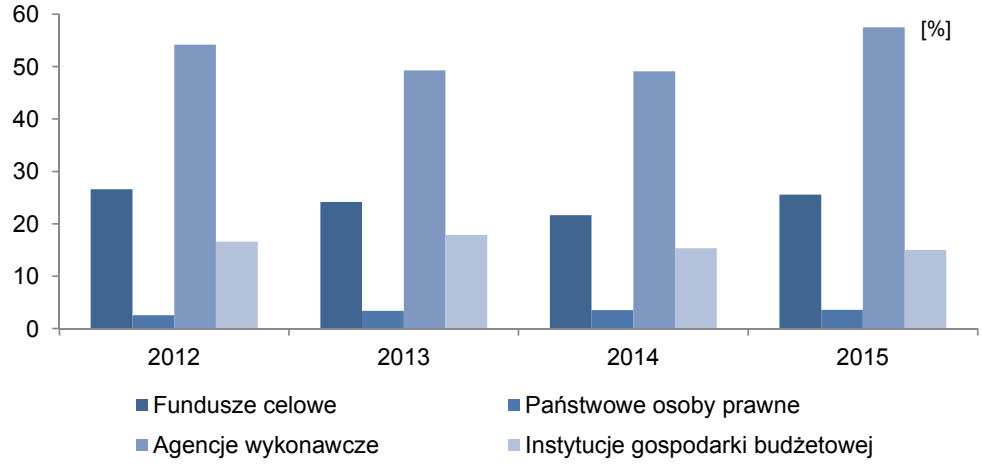
Tabela 46. Zestawienie przychodów i kosztów w latach 2012–2015 państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej

Wyszczególnienie		2012	2013	2014	2015	5:2	5:3	5:4
		Wykonanie						
		mln zł				%		
1		2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	Przychody,	233.956,0	247.983.8	246.552,0	258.725,3	110,6	104,3	104,9
	w tym dotacje	63.436,6	61.323,8	55.164,0	68.076,1	107,3	111,0	123,4
	Koszty	231.117,8	260.515,0	252.386,8	261.368,7	113,1	100,3	103,6
Państwowe fundusze celowe	Przychody,	212.743,7	228.331,8	225.830,2	237.492,4	111,6	104,0	105,2
	w tym dotacje	56.634,0	55.197,9	48.860,5	60.694,9	107,2	110,0	124,2
	Koszty	212.459,5	242.095,2	235.867,0	242.031,4	113,9	99,9	102,6
Państwowe osoby prawne	Przychody,	8.442,9	7.208,3	7.826,4	8.273,4	98,0	114,8	105,7
	w tym dotacje	215,9	245,2	277,9	297,8	137,9	121,4	107,2
	Koszty	7.537,3	7.583,3	7.555,9	7.409,5	98,3	97,7	98,1
Agencje wykonawcze	Przychody,	11.880,5	11.633,2	11.999,1	12.095,5	101,8	104,0	100,8
	w tym dotacje	6.439,2	5.736,0	5.890,4	6.953,8	108,0	121,3	118,1
	Koszty	10.329,3	10.016,8	8.145,6	11.057,6	107,1	110,4	135,8
Instytucje gospodarki budżetowej	Przychody,	888,9	810,5	894,3	864,1	97,2	106,6	96,6
	w tym dotacje	147,5	144,7	137,0	129,7	87,9	89,6	94,7
	Koszty	791,7	819,7	907,0	870,2	109,9	106,2	95,9

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W latach 2012–2015 działalność niektórych z tych jednostek była dofinansowywana w różnym stopniu ze środków budżetu państwa (lub budżetu środków europejskich) przekazywanych w formie dotacji. Udział środków z budżetu państwa przekazanych w formie dotacji w ogólnej kwocie przychodów zrealizowanych przez te jednostki zmniejszył się z 27,1% w 2012 r. (63.436,6 mln zł) do 26,3% w 2015 r. (68.076,1 mln zł). W 2015 r. do państwowych funduszy celowych przekazano dotację wyższą niż w roku poprzednim o 24,2%. Koszty działalności tych jednostek, poza rokiem 2012, były wyższe niż zrealizowane przychody od 4,3 % w 2013 r. do 1,0% w 2015 r. W państwowych osobach prawnych koszty wyższe od przychodów odnotowano w 2013 r. Tylko agencje wykonawcze w całym analizowanym okresie uzyskały przychody wyższe od poniesionych kosztów.

Wykres 29. Udział dotacji w przychodach państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych w latach 2012–2015



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

3.1. Państwowe fundusze celowe

Państwowy fundusz celowy jest formą organizacyjną sektora finansów publicznych tworzoną na podstawie odrębnej ustawy, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Państwowe fundusze celowe (z wyjątkiem PFRON) funkcjonują w formie rachunku bankowego. Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy, obejmujący między innymi koszty na cele wskazane w ustawie powołującej fundusz.

Plany finansowe 29[330] państwowych funduszy celowych zostały ujęte w załączniku nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2015.

330 28 funduszy celowych funkcjonowało w poprzednich latach, Fundusz Zapasów Agencyjnych, został utworzony 22 lipca 2014 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania interwencyjnego w sytuacji wystąpienia zagrożenia paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1695). Dysponentem tego funduszu jest Prezes Agencji Rezerw Materiałowych.

Tabela 47. Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w latach 2012–2015 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	Ustawa[1]	2015		7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie				Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Państwowe fundusze celowe ogółem										
Przychody	212.743,7	228.331,8	225.830,2	236.893,9	236.926,7	237.492,4	111,6	104,80	105,2	100,2
w tym dotacje	56.634,0	55.197,9	48.860,5	60.994,0	60.994,0	60.694,9	107,2	110,0	124,2	99,5
Koszty	212.459,5	242.095,2	235.867,0	246.209,2	246.814,7	242.031,4	113,9	99,9	102,6	98,1
Państwowe fundusze celowe dotowane										
Przychody	207.542,9	224.342,3	222.278,9	232.976,1	232.976,1	232.263,0	111,9	103,5	104,5	99,7
w tym dotacje	56.634,0	55.197,9	48.860,5	60.994,0	60.994,0	60.694,9	107,2	110,0	124,2	99,5
Koszty	208.176,9	238.638,1	230.887,6	241.099,5	241.099,5	237.326,3	114,0	99,5	102,8	98,4
Państwowe fundusze celowe niedotowane										
Przychody	5.200,7	3.989,4	3.551,3	4.996,0	5.028,7	5.229,4	100,6	131,1	147,3	104,0
Koszty	4.282,6	3.457,1	4.979,4	6.026,9	6.632,5	4.705,1	109,9	136,1	94,5	70,9

[1] Dane według ustawy budżetowej na rok 2015 lub po jej nowelizacji z dnia 16 grudnia 2015 r.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zestawienie przychodów i kosztów wybranych państwowych funduszy celowych w latach 2012–2015 przedstawiono w aneksie nr 6.

W 2015 r. dysponenci państwowych funduszy celowych zarządzali środkami publicznymi stanowiącymi 13,3% PKB (w 2014 r. 13,1%). Środki te w przeważającej części pochodziły ze świadczeń o charakterze publicznoprawnym, nałożonych ustawami. Znaczenie poszczególnych funduszy zarówno z punktu widzenia wielkości środków jakimi dysponują, jak i zadań jakie realizują jest bardzo zróżnicowane. Zrealizowane w 2015 roku przychody państwowych funduszy celowych wyniosły 237.492,4 mln zł i były o 5,2% wyższe w porównaniu do 2014 r. W kwocie tej 91,1% (216.500 mln zł) stanowiły przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS (FER), które odpowiadają za realizację zadań państwa, gwarantowanych ustawowo w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych (w 2014 r. było to 91,3%). Kolejne 6,6% stanowią przychody Funduszu Pracy (FP) i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) (15.564,8 mln zł). Na pozostałe 25 funduszy przypada zaledwie 2,3% przychodów funduszy celowych ogółem (5.427,6 mln zł).

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli rozdrobnienie gospodarki finansowej sektora finansów publicznych działającej w formie państwowych funduszy celowych wpływa na zwiększenie kosztów administrowania zgromadzonymi środkami i nie sprzyja kontroli dyscypliny finansów publicznych.

Podobnie jak w roku poprzednim, w 2015 r. sześć funduszy celowych otrzymało dotację oraz środki z Unii Europejskiej w łącznej kwocie 60.694,9 mln zł, tj. o 24,2% wyższej niż w 2014 r.[331]. Środki te stanowiły 25,6% łącznych przychodów funduszy (w 2014 r. – 21,6%). Udział dotacji w ogólnej kwocie przychodów funduszy (25,6%) zwiększył się o 4 punkty procentowe w porównaniu do 2014 r. Było

[331] Trzy fundusze otrzymały dotację wyższą niż w 2014 r., tj.: FUS o 38,5%, FER o 5,8%, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (FPR) o 1,4%. Trzy fundusze otrzymały dotację niższą: Fundusz Kredytu Technologicznego (FKT) o 70,5%, FP o 39,0%, PFRON o 1,9%.

to konsekwencją najpierw zmniejszania z 22,7% w 2012 r. do 16,3% w 2014 r., a następnie zwiększenia do 21,4% w 2015 r. finansowania dotacją z budżetu wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Z ogólnej kwoty 60.694,9 mln zł dotacji oraz środków z Unii Europejskiej, zdecydowana większość bo 98,6% (59.859,7 mln zł) została przekazana jako dotacja z budżetu państwa[332]. Pozostała kwota stanowiąca 1,4% (835,2 mln zł[333]) została przekazana do trzech funduszy jako dotacja celowa w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy o finansach publicznych, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich.

Pozostałe 23 fundusze nie korzystały ze środków budżetu państwa i środków Unii Europejskiej.

W 2015 r. nadwyżkę przychodów nad kosztami uzyskało 15 funduszy niedotowanych (od 103,3% Fundusz Administracyjny do 318,4% Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych). W czterech funduszach (Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, Fundusz Rekompensacyjny, Fundusz Zapasów Agencyjnych) stopień pokrycia wydatków przychodami mieścił się w przedziale od 171,8% do 239,4%. Może to świadczyć o zawyżeniu stawek opłat stanowiących źródła ich przychodów, a tym samym nadmiernym asygnowaniu środków na realizowane przez te fundusze zadania.

Od 2010 r. obniża się stan środków obrotowych ogółem państwowych funduszy celowych, a 2015 r. był trzecim z kolei rokiem, w którym osiągnięto wartość ujemną (minus 25.853,3 mln zł), głównie z powodu coraz większego deficytu FUS, który od 2012 r. pogłębia się: z minus 18.984,3 mln zł w 2012 r. do minus 45.924,3 mln zł w 2015 r. Stan środków FUS na koniec 2015 r. był niższy niż planowano w ustawie budżetowej o 584,6 mln zł, tj. o 1,3%, przy czym należności (6.483,6 mln zł) były niższe od planowanych o 452,0 mln zł (o 6,5%), głównie z powodu mniejszych od zakładanych w ustawie należności od płatników składek, a zobowiązania (minus 53.781,5 mln zł, w tym pożyczki z budżetu państwa 45.326,0 mln zł) były wyższe od planu po zmianach o 1.256,2 mln zł (o 2,4%). Przyczyną zwiększenia deficytu w latach 2013–2014 były wyższe od planowanych koszty odpowiednio o 12.900,3 mln zł i o 155,1 mln zł. W 2015 r. koszty FUS były niższe od planowanych o 681,8 mln zł, tj. o 0,3%. Niemniej jednak były o 6.703,2 mln zł, tj. o 3,4% wyższe niż rok wcześniej.

Refundacja z tytułu przekazania składek do OFE wyniosła 3.098,4 mln zł, tj. 113,8% planu według ustawy budżetowej. W porównaniu do 2014 r. refundacja była niższa o 62,5%, tj. o 5.170,7 mln zł. W porównaniu do 2013 r. niższa o 7.630,1 mln zł, co wynikało ze zmniejszenia liczby członków OFE o około 80% w związku z przeprowadzeniem w 2014 r. reformy systemu emerytalnego.

W celu zapewnienia płynności wypłat świadczeń FUS otrzymał w 2015 r. nieoprocentowaną pożyczkę z budżetu państwa w wysokości 5.524,1 mln zł, niższą niż w 2014 r. o 3.400,2 mln zł.

Wśród funduszy, podobnie jak w dwóch ostatnich latach, najwyższy stan funduszu na koniec 2015 r., wystąpił w Funduszu Pracy (6.213,4 mln zł), Funduszu Reprywatyzacji (4.918,2 mln zł), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (4.176,7 mln zł) i Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców (917,5 mln zł).

[332] Dotacja z budżetu państwa została przekazana do FUS, FER, FPR, FKT, PFRON.

[333] Dotację na finasowanie projektów z udziałem środków z UE przekazano do FP – 640,8 mln zł, FKT – 146,5 mln zł, PFRON – 47,9 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli, już od 2011 r., w analizach wykonania budżetu państwa zwracała uwagę na potrzebę poprawy rzetelności planowania stanu środków obrotowych państwowych funduszy celowych na początek i na koniec roku.

Tak jak w 2014 r., dysponenci nie przewidywali zagospodarowania w 2015 r. wszystkich dostępnych środków pieniężnych. Największe stany środków pieniężnych na koniec roku założono w Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (plan według ustawy budżetowej 5.392,0 mln zł, plan po zmianach 5.007,8 mln zł), Funduszu Pracy 4.192,4 mln zł, Funduszu Reprywatyzacji 3.931,7 mln zł i w Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców (plan według ustawy budżetowej 1.180,1 mln zł, plan po zmianach 1.032,1 mln zł).

Na koniec 2015 r. stan środków obrotowych funduszy celowych, z wyłączeniem FUS (wynoszący 20.071,1 mln zł) zwiększył się o 3.646,3 mln zł, tj. o 22,2% w porównaniu do planu i o 4.219,1 mln zł (o 26,6%) do planu po zmianach, mimo że występowały przesłanki wskazujące na potrzebę zwiększonego finansowania zadań publicznych za pomocą tych środków. Dotyczyło to przede wszystkim Funduszu Pracy oraz Funduszu Reprywatyzacji. W porównaniu do analogicznego okresu roku 2014 r. stan środków obrotowych zwiększył się w piętnastu funduszach, a zmniejszył w dziesięciu (z wyłączeniem FUS i funduszy działających w ramach KRUS) i był wyższy o 550,6 mln zł, tj. o 2,9%.

Dysponenci państwowych funduszy celowych, którzy posiadali nadwyżki środków finansowych, przekazywali wolne środki w zarządzanie Ministrowi Finansów, realizując tym samym obowiązek wynikający z art. 78d ustawy o finansach publicznych. Największe kwoty na koniec 2015 r. zostały przekazane w zarządzanie terminowe i overnight przez dysponenta Funduszu Pracy (5.620,8 mln zł, w 2014 r. było to 5.847,7 mln zł) i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (3.355,2 mln zł, w 2014 r. było to 3.091,1 mln zł). Utrzymywanie na rachunkach funduszy wysokiego stanu środków w długim okresie, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nie przyczynia się do realizacji celów określonych w ustawach. Na sytuację tę Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę już w latach ubiegłych wskazując, że środki te powinny służyć przede wszystkim finansowaniu zadań określonych w ustawach tworzących poszczególne fundusze celowe.

Tabela 48. Stan środków obrotowych państwowych funduszy celowych w latach 2012–2015 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015 r.			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Fundusze ogółem										
Stan na początek roku	2.150,2	2.440,7	-11.310,9	-19.662,5	-19.662,4	-21.337,9	x	x	188,6	108,5
Stan na koniec roku	2.440,7	-11.310,9	-21.337,9	-28.915,1	-29.487,8	-25.853,3	x	228,6	121,2	87,7
w tym fundusze dotowane w 2015 r.[2]										
Stan na początek roku	-10.115,9	-10.743,3	-25.027,2	-32.743,6	-32.743,6	-33.626,0	332,4	313,0	134,4	102,7
Stan na koniec roku	-10.743,3	-25.027,2	-33.626,0	-40.965,3	-40.965,3	-38.665,6	359,9	154,5	115,0	94,4

[1] Dane według ustawy budżetowej na rok 2015 lub po jej nowelizacji z dnia 16 grudnia 2015 r.

[2] Dotowane z budżetu państwa i środkami z Unii Europejskiej.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, plany finansowe państwowych funduszy celowych wykonane zostały prawidłowo, a stwierdzone nieprawidłowości (w sześciu funduszach) nie wpłynęły w zasadniczy sposób na gospodarowanie środkami publicznymi.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Podobnie jak w latach ubiegłych, znaczącemu pogorszeniu uległa kondycja finansowa FUS, o czym świadczy między innymi obniżenie stanu Funduszu w ciągu 2015 r. o 5.602,6 mln zł, mimo dotacji z budżetu w wysokość 42.065,7 mln zł, wyższej niż w 2014 r o 11.702,9 mln zł.

Przychody FUS pochodzą głównie ze składek ubezpieczeniowych i są uzupełniane dotacjami z budżetu państwa. W 2015 r. przychody według przypisu[334] wyniosły 196.114,8 mln zł, w tym składki na ubezpieczenie społeczne wyniosły 144.163,5 mln zł. W porównaniu do 2014 r. przychody były wyższe o 9.537,6 mln zł, tj. o 5,1%, a przychody ze składek na ubezpieczenie społeczne wyższe o 12.052,1 mln zł, tj. o 9,1%.

Poza otrzymanymi z budżetu państwa dotacjami FUS otrzymał także rekompensatę kwoty składek przekazanych do OFE, która wyniosła 3.098,4 mln zł. W porównaniu z rokiem poprzednim kwota refundacji z tytułu przekazywania składek do OFE była niższa o 5.170,7 mln zł.

Pozostałe przychody wyniosły 6.718,9 mln zł, w tym przekazane środki zgromadzone na rachunkach członków OFE, w związku z ukończeniem wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego w wysokości 4.055,9 mln zł (z tytułu tzw. *suwaka bezpieczeństwa*), tj. o 255,9 mln zł wyższej niż planowano.

Z opracowanej przez ZUS *Prognozy wpływów i wydatków FUS na lata 2017–2021*[335] wynika, że planowany jest dalszy wzrost deficytu. Według prognoz[336] deficyt FUS ma wynieść w kwotach nominalnych 56,3 mld zł w 2017 r., 58,4 mld zł w 2018 r., 61,4 mld zł w 2019 r., 64,3 mld zł w 2020 r. oraz 68,7 mld zł w 2021 r.

Wydatki FUS dokonywane są głównie na świadczenia społeczne (wypłaty emerytur i rent, zasiłki, jednorazowe odszkodowania) oraz na koszty funkcjonowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który zajmuje się obsługą Funduszu.

W roku 2015 wydatki wyniosły 201.717,4 mln zł (99,7% planu po zmianach). W porównaniu do 2014 r. wydatki były wyższe o 6.703,2 mln zł, tj. o 3,4%.

Główną pozycją kosztów FUS, stanowiącą 86,5% ogólnej kwoty, stanowiły koszty emerytur i rent łącznie z dodatkami. Na ten cel wykorzystano 174.565,8 mln zł, tj. o 5.754,1 mln zł (o 3,4%) więcej niż w roku poprzednim, jednak o 0,4% mniej niż planowano. Z kwoty tej sfinansowano koszty świadczeń emerytalnych w wysokości 127.720,1 mln zł (z tego z funduszu emerytalnego – 126.120,7 mln zł i funduszu rentowego – 1.599,4 mln zł).

W 2015 r. dokonywano wypłat emerytur, które były zawieszone od 1 października 2011 r. do 21 listopada 2012 r. z uwagi na kontynuowanie zatrudnienia podjętego przed przejściem na emeryturę. Z tego tytułu poniesiono koszty w kwocie 57,5 mln zł (w 2014 r. 792,7 mln zł).

Kolejną ważną pozycję kosztów stanowiły wydatki na renty w kwocie 41.163,2 mln zł, finansowane z funduszu rentowego (37.159,1mln zł) i z funduszu wypadkowego (4.004,0 mln zł). Wydatki na renty były niższe o 91,2 mln zł (o 0,2%) od planu po zmianach oraz wyższe o 529,7 mln zł (o 1,3%) niż w 2014 r.

[334] Przypis składek = kwoty należne do zapłaty za obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe.

[335] Opracowanie Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, grudzień 2015 r.

[336] Wariant prognozy nr 1 pośredni. ZUS przygotował też prognozy w wariancie nr 2 pesymistycznym i nr 3 optymistycznym.

Przeciętna miesięczna wypłata świadczenia emerytalno-rentowego w 2015 r. wyniosła 1.967,16 zł[337] i była niższa od planowanej o 0,3% oraz wyższa o 3,4% w stosunku do roku poprzedniego. Wynika to głównie z przeprowadzenia w marcu 2015 r. waloryzacji wskaźnikiem 100,68%, której miesięczny skutek wyniósł 265,3 mln zł.

W 2015 r. przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe wynosiła 7.333,5 tys. (bez osób posiadających prawo także do świadczenia rolniczego) i była o 0,4% niższa od planowanej. Liczba wypłaconych emerytur i rent wzrosła w ujęciu rocznym (grudzień 2015/grudzień 2014) o 47,0 tys. osób. Ze sprawozdania z wykonania planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za rok 2015[338] opracowanego przez ZUS wynika, że „są to osoby, które nie nabyły uprawnień do wcześniejszej emerytury do końca 2008 r., a uzyskały uprawnienia w 2015 r. w związku z osiągnięciem wydłużonego powszechnego wieku emerytalnego".

Koszty pozostałych świadczeń (21.285,8 mln zł) stanowiły 10,6% kosztów roku 2015. Główną pozycją tych świadczeń (46,2%) były zasiłki chorobowe, których koszty wyniosły 9.826,9 mln zł, tj. 98,7% planu po zmianach. Niższe wykonanie wynikało z niższej niż zakładano liczby dni absencji chorobowej zasiłku. Kwota wydatków na ten cel wzrosła w stosunku do 2014 r. o 11,4% z powodu wzrostu podstawy obliczania zasiłku, tj. wzrostu wynagrodzeń i liczby dni zasiłkowych.

Składki, które w 2015 r. wpłynęły do Funduszu (144.163,5 mln zł), pokryły transfery dla ludności w 73,6% (w 2014 r. w 70,2%, w 2013 r. w 66,9%). W porównaniu z rokiem poprzednim zwiększył się stopień pokrycia składkami transferów o 3,4 punktu procentowego. Po uwzględnieniu refundacji ze środków budżetu państwa z tytułu składek przekazanych do Otwartych Funduszy Emerytalnych (3.098,4 mln zł) stopień pokrycia transferów dla ludności środkami uzyskanymi ze składek wyniósł 75,2% i był o 0,9 punktu procentowego wyższy niż w 2014 r.

W 2015 r., podobnie jak w latach poprzednich, Fundusz, w celu utrzymania płynności finansowej, uzyskał nieoprocentowaną pożyczkę z budżetu państwa (w wysokości 5.524,1 mln zł). Zadłużenie FUS z tytułu wspomnianych pożyczek na koniec 2014 r. wynosiło 39.801,9 mln zł i na koniec 2015 r. wzrosło do 45.326,0 mln zł, tj. o 13,9%. Do końca 2015 r. nie dokonywano spłaty pożyczek.

W 2015 r. Fundusz nie zaciągał kredytów, w związku z czym nie poniósł kosztów z tytułu ich obsługi. Nie korzystał również z dostępnej linii kredytowej w ramach zawartych w 2014 r. pięciu umów kredytowych w łącznej wysokości 2 mld zł do wykorzystania do 31 marca 2016 r., z możliwością przedłużenia okresu ich obowiązywania.

Na koniec 2015 r. stan Funduszu wynosił minus 45.924,3 mln zł. Niedobór zwiększył się o 5.602,6 mln zł, tj. o 13,9% wobec stanu na koniec 2014 r. Zwiększenie niedoboru Funduszu wpłynęło na wzrost stanu zobowiązań FUS, głównie z tytułu pożyczek z budżetu państwa. Zobowiązania te obejmowały głównie:

– pożyczki z budżetu państwa w wysokości 45.326,0 mln zł (w 2014 r. – 39.801,9 mln zł),
– dotacje z budżetu państwa na finansowanie świadczeń wypłacanych w pierwszych terminach roku następnego w kwocie 2.084,6 mln zł (w 2014 r. - 1.159,5 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Stwierdzono, że koszty FUS zostały poniesione na realizację zadań ustawowych. Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowa-

[337] Przeciętna wysokość, bez osób posiadających prawo także do świadczenia rolniczego, nie zawiera kwoty wypłat emerytur zawieszonych.

[338] http://www.zus.pl/bip/default.asp?id=507

dzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym kosztów. Zarząd ZUS rzetelnie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem planu funduszu.

Fundusz Emerytalno-Rentowy

Zrealizowane w 2015 r. przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego wyniosły 20.385,2 mln zł (99,6% planu po zmianach) i były wyższe od przychodów osiągniętych w 2014 o 4,4%. Dotacja z budżetu państwa wyniosła 17.037,4 mln zł i stanowiła 83,6% przychodów. Przychody własne Funduszu pochodzące głównie ze składek emerytalno-rentowych wyniosły 1.461,9 mln zł i były niższe niż w 2014 r. o 0,1% (2,1 mln zł). Ponadto z tytułu refundacji kosztów wypłaty tzw. „świadczeń zbiegowych"[339]Fundusz osiągnął przychody z ZUS w wysokości 1.829,6 mln zł.

Koszty realizacji zadań Funduszu Emerytalno-Rentowego wyniosły 19.865,9 mln zł i były o 404,5 mln zł (o 2,1%) wyższe niż w 2014 r. Dominującą pozycję kosztów stanowiły transfery na rzecz ludności (15.186,9 mln zł), w tym wypłaty emerytur i rent rolnych w wysokości 14.969,2 mln zł, które były wyższe o 490,6 mln zł (o 3,4%) w porównaniu do roku poprzedniego.

Koszty składek na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z dotacji budżetu państwa wyniosły 1.753,4 mln zł i były niższe od planowanych w ustawie budżetowej na 2015 r. o 3,9 mln zł oraz wyższe od wykonanych w 2014 r. (o 2,5 mln zł, tj. o 0,1%). Ponadto poniesiono koszty świadczeń „zbiegowych" w kwocie 1.829,6 mln zł oraz dokonano odpisu na Fundusz Administracyjny w wysokości 456,6 mln zł.

Stan środków Funduszu na koniec 2015 r. wynosił 562,7 mln zł i był o 519,3 mln zł wyższy (prawie 13 razy) od stanu na koniec 2014 r. (43,4 mln zł). Przyczyną był wzrost środków pieniężnych o 517,5 mln zł.

Na koniec 2015 r. wystąpiły należności netto[340] w kwocie 220,3 mln zł, zbliżonej do 2014 r. (220,8 mln zł) i dotyczyły głównie składek na ubezpieczenie społeczne. Wobec dłużników podejmowane były działania windykacyjne. W 2015 r. skierowano do urzędów skarbowych 25.147 tytułów wykonawczych na łączną kwotę należności 32,4 mln zł. Z kwoty tej organy egzekucyjne wyegzekwowały 21,3 mln zł. Zwróciły do KRUS z powodu nieściągalności 4.500 tytułów wykonawczych na kwotę 2,5 mln zł.

Zobowiązania ogółem na koniec roku wyniosły 379,2 mln zł i były niższe niż w 2014 r. o 2,2 mln zł.

Liczba emerytów otrzymujących świadczenia z KRUS od 2012 r. systematycznie zmniejszała się. Według stanu na koniec 2012 r. wynosiła 1.005 tys. [341], a na koniec 2015 r. 942 tys. Liczba rencistów otrzymujących świadczenia z KRUS wynosiła 262 tys. w 2012 r. i 260 tys. w 2015 r. Przeciętna emerytura finansowana z Funduszu w 2015 r. wynosiła 1.054,5 zł i była wyższa o 44,0 zł od emerytury w 2014 r. (1.010,5 zł). Przeciętna renta w 2015 r. wynosiła 978,2 zł i była wyższa o 36,3 zł od renty w 2014 r. (941,9 zł).

339 Świadczenia wypłacane w razie zbiegu prawa do emerytury z prawem do renty lub w razie zbiegu parwa do emerytury lub renty przysługujcej na podsatwie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z prawem do emerytury lub renty z innego ubezpieczenia społecznego.

340 Kwota należności pomniejszona o odpis aktualizujący należności oraz odsetki od należności niezapłaconych w terminie.

341 Dane bez Ministerstw: Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości.

Stopień pokrycia wydatków na wypłatę świadczeń i ich obsługę wpływami ze składek (bez kosztów obsługi, łącznie z finansowanymi z budżetu państwa składkami na ubezpieczenie emerytalno-rentowe za osoby sprawujące osobistą opiekę nad dziećmi) wynosił w 2015 r. 9,8%.

Wydatki na wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych dla rolników (tj. emerytury, renty, zasiłki pogrzebowe i pozostałe świadczenia) wzrosły z 15.321,7 mln zł w 2014 r. do 15.822,9 mln zł w 2015 r., tj. o 501,2 mln zł, przy jednoczesnym wzroście transferów z budżetu państwa do KRUS o 939,1 mln zł, tj. z 14.344,9 mln zł w 2014 r. do 15.284,0 mln zł w 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2015 r. planu finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w wysokim stopniu zrealizowano ujęte w ustawie budżetowej przychody Funduszu i jednostki organizacyjne KRUS podejmowały działania przewidziane prawem w celu odzyskania należności Funduszu. Prezes KRUS zaplanował koszty Funduszu w kwotach zapewniających realizację ustawowych zadań oraz zrealizował plan finansowy w granicach kwot ujętych w ustawie budżetowej.

Fundusz Pracy

Przychody Funduszu Pracy w 2015 r. wyniosły 10.888,2 mln zł i były niższe od planu o 2,9% (o 324,8 mln zł). W porównaniu do przychodów zrealizowanych w roku 2014 były one niższe o 0,3%.

Główne źródło przychodów stanowiły wpływy z obowiązkowej składki na Fundusz Pracy w wysokości 9.979,4 mln zł (91,7%) i środki z Unii Europejskiej w wysokości 640,8 mln zł (5,9%) stanowiące głównie refundację wydatków poniesionych z tytułu finansowania projektów systemowych powiatowych urzędów pracy.

Koszty Funduszu Pracy wyniosły 10.934,1 mln zł i były niższe od planowanych o 1.154,0 mln zł (9,5%). W porównaniu do roku 2014 były one niższe o 1,3%. W strukturze kosztów Funduszu Pracy największy udział 45,2% (4.945,8 mln zł) stanowiły wydatki na zasiłki i świadczenia, które były niższe od poniesionych w 2014 r. o 567,1 mln zł, tj. o 10,3%. Koszty poniesione zostały głównie na:

- zasiłki dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenie społeczne w kwocie 2.624,8 mln zł (w 2014 r. - 2.951,6 mln zł),
- zasiłki i świadczenia przedemerytalne w wysokości 2.321,0 mln zł (w 2014 r. -2.405,6 mln zł).

Wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w kwocie 5.293,3 mln zł stanowiły 48,4% kosztów ogółem Funduszu Pracy (w 2014 r. 45,6%) i były wyższe od poniesionych w 2014 r. o 244,7 mln zł , tj. o 4,8%. Przeznaczone zostały głównie na:

- refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – 1.523,4 mln zł; w porównaniu do 2014 r. wydatki te były niższe o 3,3%,
- stypendia – 1.235,3 mln zł (zmniejszenie o 6,5%),
- koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych – 835,3 mln zł (tyle samo co w 2013 r. i 2014 r.),
- dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników – 252,3 mln zł (wzrost o 10,7%) i refundację wynagrodzeń i składek za młodocianych pracowników – 230,6 mln zł (wzrost o 8,0%).

W 2015 r. z Funduszu Pracy średniomiesięcznie wypłacano zasiłki dla 231,6 tys. bezrobotnych, tj. o 30,6 tys. (o 12%) mniej niż w 2014 r., natomiast zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wypłacono 2.250,5 tys. , tj. o 100,4 tys. mniej (o 4,0%) niż w 2014 r.[342]

Aktywizacją zawodową w ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu objęto 516,5 tys. osób, tj. więcej niż w 2014 r. o 2,3%, w tym: ze szkoleń skorzystało 67,6 tys. osób, staże odbyło 212,5 tys. osób, działalność gospodarczą podjęło 47,1 tys. osób, doposażono stanowiska pracy dla 45 tys. osób.

W 2014 r. ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw[343] wprowadziła nowe instrumenty aktywizacyjne, które miały poszerzyć możliwości pomocy oferowanej przez Powiatowe Urzędy Pracy bezrobotnym i pracodawcom. Z nowych instrumentów aktywizacji (takich jak bony stażowe, szkoleniowe, na zatrudnienie poza miejscem zamieszkania i na zasiedlenie, pracy subsydiowanej) skorzystało około 51,5 tys. osób bezrobotnych, tj. 10,0% bezrobotnych uczestniczących w aktywnych formach wsparcia (w 2014 r. 18 tys. osób).

Na koniec 2015 r. w ewidencji urzędów pracy zarejestrowanych było 1.563,3 tys. osób bezrobotnych, w ciągu roku ich liczba zmniejszyła się o 261,8 tys. osób. Stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu 2015 r. wyniosła 9,8% i była o 1,6 punktu procentowego niższa od stanu na koniec 2014 r.

Stan należności ogółem Funduszu Pracy na koniec 2015 r. wynosił 204,1 mln zł i był wyższy niż na koniec 2014 r. o 24,8% (o 41,2 mln zł).

Stan środków obrotowych na koniec 2015 r. wynosił 6.213,4 mln zł i w porównaniu do planu według ustawy budżetowej był wyższy o 2.021,0 mln zł, tj. o 48,2%, w tym środki pieniężne w kwocie 6.086,3 mln zł stanowiły 148% planu według ustawy budżetowej oraz 98,6% w relacji do wykonania w 2014 r. Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o dokonanie analizy zasadności utrzymywania wysokiego stanu środków finansowych FP, z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych podczas planowania środków pieniężnych. Mimo tego, w dalszym ciągu stan Funduszu przekracza poziom 6 mld zł, co nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych. Uwagę tę potwierdza wysokość uzyskanych w 2015 r. przychodów z tytułu odsetek od zarządzania terminowego i overnight wynoszących łącznie 90,2 mln zł (w 2014 r. było to 120,7 mln zł). W zarządzanie Ministrowi Finansów według stanu na koniec 2015 r. przekazano 5.620,8 mln zł.

Zobowiązania Funduszu Pracy na koniec 2015 r. wynosiły 77,0 mln zł i kształtowały się na podobnym poziomie jak w 2014 r. (wzrost o 0,1%).

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2015 r. planu finansowego Funduszu Pracy. Stwierdzono, że w ramach przyjętego planu finansowego prawidłowo realizowano ustawowe zadania Funduszu, a objęte szczegółową kontrolą środki finansowe w kwocie 23,6 mln zł (0,2% zrealizowanych wydatków) wydatkowano w sposób celowy i gospodarny. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wykorzystanie środków na nowe formy aktywizacji osób bezrobotnych było niewielkie i mimo spadku stopy bezrobocia nie przyczyniło się do poprawy sytuacji osób bezrobotnych uczestniczących w aktywnych formach wsparcia.

342 Dane według sprawozdań MPiPS-02 oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

343 Dz. U. z 2015 r. poz. 149, ze zm.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Przychody Funduszu wynosiły 4.676,6 mln zł (w tym dotacja celowa z budżetu państwa 741,5 mln zł i dotacja celowa w ramach programów finansowanych z udziałem środków z UE 47,9 mln zł) i były wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2015 r. o 91,9 mln zł, tj. o 2,0% i wyższe od przychodów osiągniętych w 2014 r. o 7,8 mln zł (o 0,2%).

Główne źródło przychodów Funduszu stanowiły przychody z tytułu obowiązkowych wpłat pracodawców w kwocie 3.620,9 mln zł (77,4%), które były niższe niż w 2014 r. o 31,0 mln zł (0,8%). W systemie Ewidencji i Poboru Wpłat na koniec 2015 r. było zaewidencjonowanych 133.843 pracodawców, tj. o 4.746 więcej niż na koniec roku 2014 (129.967 pracodawców).

W 2015 r. utworzono odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON w kwocie 104,2 mln zł, stanowiącej 80,1% planu i o 12,7 mln zł, tj. o 13,8% wyższej do wykonania w 2014 r. Rozwiązano odpisy aktualizujące na kwotę 115,0 mln zł w związku ze spłatą należności, złożeniem deklaracji korygujących oraz wydaniem decyzji określających zobowiązanie w niższej wysokości, co w stosunku do 2014 r stanowiło wzrost o 60,1 mln zł. Ponadto wykorzystano odpisy w kwocie 41,1 mln zł w związku z brakiem należnych wpłat na PFRON, spowodowanym likwidacją podmiotu oraz decyzją o umorzeniu należności w przypadku całkowitej nieściągalności. Na dzień 31 grudnia 2015 r. stan odpisów aktualizacyjnych wynosił 460,3 mln zł i był niższy od stanu na koniec 2014 r. o 52,0 mln zł. W latach 2012–2015 Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o wyeliminowanie opóźnień w tworzeniu odpisów aktualizujących wartość należności. W ramach realizacji wniosku podjęto między innymi działania obejmujące wprowadzenie w systemie informatycznym NEO[344] mechanizmu zgłaszania zaległości starszych niż dziewięć miesięcy. Ponadto w informacji o stanie salda podmiotu oraz w projekcie decyzji ratalnej uwzględniono dane o złożonym wniosku o utworzeniu odpisów.

Na podstawie badanej próby decyzji o utworzeniu odpisów aktualizujących wartość należności dla 16 podmiotów na zaległości z lat 2009-2015 na kwotę 5.218,5 tys. zł (co stanowiło 5% kwoty wydanych decyzji w okresie od 9 września do 31 grudnia 2015 r.) stwierdzono, że w dwóch przypadkach (dotyczących podmiotu, który złożył wniosek o rozłożenie zaległości na raty oraz podmiotu postawionego w stan upadłości) odpisów aktualizujących dokonano z opóźnieniem, po upływie odpowiednio trzech i ośmiu miesięcy od zaistnienia przesłanek wskazujących na konieczność ich utworzenia, tj. niezgodnie z terminem określonym w § 1 uchwały Zarządu PFRON z 20 czerwca 2013 r. w sprawie ewidencji odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON. Było to spowodowane w pierwszym przypadku opóźnieniem związanym z wdrażaniem mechanizmów automatyzacji tworzenia odpisów, a w drugim pomyłką pracownika.

Fundusz zrealizował zgodnie z planem finansowym zadania wynikające z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[345], zarówno co do zakresu przedmiotowego, jak i wysokości zaplanowanych wydatków. Wydatki wyniosły 4.600,2 mln zł i były niższe od wydatków określonych w ustawie budżetowej o 208,8 mln zł (o 4,3%), a od wykonania w 2014 r. niższe o 160,2 mln zł (o 3,4%).

Największy udział w kosztach Funduszu miały dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – 2.903,8 mln zł (63,1% ogółu kosztów), przelewy redystrybucyjne na zadania reali-

[344] System wspierający proces obsługi pracodawców zobowiązanych oraz zwolnionych z obowiązkowych wpłat na PFRON, jak również proces windykowania należnych wpłat.

[345] Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.

zowane przez samorządy wojewódzkie i powiatowe na rzecz osób niepełnosprawnych wraz z kosztami obsługi tych zadań – 913,8 mln zł (19,9%).

Na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z dotacji celowej budżetu państwa wydatkowano 715,4 mln zł, a 2.188,4 mln zł z Funduszu. Z dofinansowań skorzystało 30.918 pracodawców, którzy zgłosili do rejestru prowadzonego przez PFRON zatrudnienie 326.491 osób niepełnosprawnych.

Na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz pokrycie kosztów ich obsługi jednostki samorządu terytorialnego wydatkowały 913,8 mln zł, tj. w kwocie o 4,0% wyższej niż w 2014 r. Z kwoty tej samorządy powiatowe wydatkowały 764,6 mln zł, w tym 390,1 mln zł na dofinansowanie kosztów tworzenia i działania 700 warsztatów terapii zajęciowej, z których skorzystało 26.013 osób niepełnosprawnych, zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze dla 204.801 osób (161,0 mln zł), likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych dla 17.130 osób (60,1 mln zł), turnusów rehabilitacyjnych z których skorzystało 59.506 osób niepełnosprawnych (54,9 mln zł). Samorządy województw wykorzystały 149,3 mln zł, głównie na dofinansowanie kosztów działania i tworzenia 104 zakładów aktywności zawodowej (81,2 mln zł) oraz robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji osób niepełnosprawnych dla 135 inwestorów (48,5 mln zł).

Należności Funduszu na koniec roku wynosiły 817,1 mln zł i były wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 8,4 mln zł (o 1%) oraz wyższe o 6% niż na koniec 2014 r. Największe należności (63,1% ogólnej kwoty) dotyczyły obowiązkowych wpłat na Fundusz w kwocie 515,4 mln zł, które były niższe od planu o 94,6 mln zł (o 15,5%) i o 15,3 mln zł (2,9%) w porównaniu do 2014 r.

W PFRON prowadzono działania mające na celu wyegzekwowanie należnych wpłat. Wszczęto postępowanie upadłościowe na kwotę 159,2 mln zł, wystawiono tytuły wykonawcze na kwotę 196,8 mln zł, objęto postępowaniem upominawczym na kwotę 40,7 mln zł, prowadzono postępowania w celu wydania decyzji określających wysokość zobowiązań z tytułu wpłat na PFRON na kwotę 28,8 mln zł. W efekcie prowadzonych postępowań upominawczych i egzekucyjnych odzyskano 58,9 mln zł.

Na pozostałe należności w kwocie 298,7 mln zł składały się głównie zaległości z tytułu pożyczek udzielonych zakładom pracy chronionej i osobom fizycznym w ramach programów celowych oraz nierozliczone dotacje, subwencje i środki zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Zaległości pozostałe w kwocie 271,5 mln zł były objęte windykacją.

Zobowiązania Funduszu na koniec 2015 r. wynosiły 75,5 mln zł i były wyższe o 3,6 mln zł (o 5%) w porównaniu do 2014 r. Największe zobowiązania dotyczyły wpłat pracodawców na PFRON (nadpłaty), których ogólna wartość w 2015 r. wynosiła 55,2 mln zł.

Stan Funduszu na początek roku 2015 wyniósł 376,1 mln zł, tj. o 81,4 mln zł (o 27,6%) więcej niż planowano w ustawie budżetowej na 2015 r. W stanie Funduszu 365,1 mln zł, tj. 97,1% stanowiły środki pieniężne (z lokatami). Na koniec roku 2015 stan Funduszu wyniósł 476,2 mln zł, tj. wzrósł w trakcie roku o 100,1 mln zł (o 26,6%). Największy wzrost dotyczył środków pieniężnych (o 145%). Główną przyczyną wyższego niż planowano stanu Funduszu było niższe o 116,2 mln zł od wielkości planowanej, wykonanie wydatków na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników.

W 2015 r. dysponent Funduszu, zgodnie z wymogami określonymi w art. 48 ustawy o finansach publicznych lokował wolne środki w formie depozytów overnight lub depozytów terminowych na rachunku Ministra Finansów. Przychody z tytułu odsetek z powyższych lokat wyniosły łącznie

2,8 mln zł. PFRON lokował także środki na depozyty typu overnight na rachunku Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego. Przychody z tego tytułu wyniosły łącznie 1,6 mln zł. Decyzje o wysokości lokowania wolnych środków dokonywane były na podstawie przeprowadzanej analizy płynności finansowej z uwzględnieniem prognozowanych przychodów i wydatków oraz zasad monitorowania płynności finansowej określonych w Zarządzeniu Prezesa PFRON[346].

Realizując zalecenia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli, PFRON w 2015 r. kontynuował działania podjęte w latach poprzednich, dotyczące przejęcia od wykonawców praw majątkowych (między innymi do kodów źródłowych i dokumentacji) do użytkowanych systemów informatycznych.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2015 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie przychodów i wydatków nie wpłynęły na obniżenie oceny, ponieważ ich wartość nie przekroczyła przyjętych przez Najwyższą Izbę Kontroli do oceny wykonania budżetu progów istotności. Zgodnie z planem finansowym Funduszu zostały zrealizowane zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji, zarówno co do ich zakresu przedmiotowego, jak i wysokości zaplanowanych wydatków. Ponadto podejmowano działania w celu egzekwowania należnych wpłat, oraz prawidłowo pod względem merytorycznym wydawano decyzje o udzieleniu ulg z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON, a także tworzono odpisy aktualizujące wartość należności.

3.2. Państwowe osoby prawne

W załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na rok 2015 ujęto plany finansowe 38 państwowych osób prawnych (w tym 23 parków narodowych), o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

Tabela 49. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			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	8.442,9	7.208,4	7.826,4	7.499,3	7.631,7	8.273,4	98,0	114,8	105,7	108,4
dotacje z budżetu	215,9	245,2	277,9	261,7	266,3	297,8	137,9	121,4	107,2	111,8
Koszty	7.537,3	7.583,3	7.555,9	8.183,0	8.306,3	7.409,5	98,3	97,7	98,1	89,2
Wynik finansowy brutto	905,7	-374,9	270,5	-683,6	-674,5	863,9	95,4	-	319,4	-
Państwowe osoby prawne dotowane										
Przychody w tym	3.564,5	2.595,2	3.207,8	3.011,3	3.140,8	3.635,0	102,0	140,0	113,3	115,7
dotacje z budżetu	215,9	245,2	277,9	261,7	266,3	297,8	137,9	121,4	107,2	111,8
Koszty	2.998,5	3.117,1	3.174,9	3.482,5	3.603,8	3.008,6	100,3	96,5	94,8	83,5
Wynik finansowy brutto	566,1	-521,8	32,9	-471,3	-463,0	626,5	110,7	-	1.904,2	-

[346] Zarządzenie nr 50/2015 Prezesa Zarządu PFRON z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie monitorowania płynności finansowej Funduszu oraz poprzednio obowiązujące zarządzenie nr 105/2013 z dnia 16 września 2013 r.

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa[1]	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
Państwowe osoby prawne niedotowane										
Przychody	4.878,4	4.613,1	4.618,6	4.487,9	4.490,8	4.638,3	95,1	100,5	100,4	103,3
Koszty	4.538,8	4.466,2	4.380,9	4.700,4	4.702,5	4.400,9	97,0	98,5	100,4	93,6
Wynik finansowy brutto	339,6	146,9	237,7	-212,4	-211,7	237,4	69,9	161,6	99,9	-

[1] Dane według ustawy budżetowej na rok 2015 lub po jej nowelizacji z dnia 16 grudnia 2015 r.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zestawienie wykonania planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2012–2015 przedstawiono w aneksie nr 7.

Przychody osiągnięte przez państwowe osoby prawne w 2015 r. wyniosły 8.273,4 mln zł i w 96,4% pochodziły z prowadzonej działalności gospodarczej. Przychody te były wyższe o 447,0 mln zł (o 5,7%) niż w 2014 r. i wyższe niż w 2013 r. o 1.065,0 mln zł (o 14,8%), natomiast niższe niż w 2012 r. o 169,5 mln zł (o 2,0%).

Dotacje z budżetu państwa w kwocie 297,8 mln zł zostały przekazane 33 państwowym osobom prawnym, w tym 31,1% środków przekazano 23 parkom narodowym. Poza tym największe dotacje z budżetu państwa skierowano do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej[347] (32,5%), Polskiej Organizacji Turystycznej (14,8%) i Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej (4,6%). Udział dotacji w przychodach państwowych osób prawnych od 2012 r. wykazywał tendencję rosnącą i kształtował się na poziomie od 2,5% w 2012 r. do 3,6% w 2015 r.

Koszty państwowych osób prawnych wyniosły 7.409,5 mln zł i były niższe o 10,8% od planu po zmianach i o 0,9% od kosztów roku ubiegłego.

Państwowe osoby prawne osiągnęły w 2015 r. dodatni wynik finansowy brutto 863,8 mln zł. Rok 2015 był drugim z kolei rokiem wzrostu łącznego wyniku finansowego państwowych osób prawnych.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) jest państwową osobą prawną realizującą politykę rządu w zakresie ekologii i ochrony środowiska, w szczególności ochrony wód, atmosfery, przyrody i ziemi przed zanieczyszczeniami i nadmierną eksploatacją. W 2015 r. NFOŚiGW finansował przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w ramach 10 programów pogrupowanych w czterech dziedzinach: *Ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi* (2 programy), *Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi* (3), *Ochrona atmosfery* (4), *Ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów* (1). Ponadto NFOŚiGW finansował przedsięwzięcia ujęte w grupie projektów międzydziedzinowych (11).

[347] Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wykonuje zadania Instytucji Wdrażającej. W związku z tym część dotacji przeznaczona była na wypłaty należne beneficjentom korzystającym ze środków Funduszu Spójności i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. 85,5% kwoty dotacji przeznaczono na wypłaty korekt systemowych, tj. na wypłaty należne beneficjentom korzystającym z tych środków w związku z niedostosowaniem prawa krajowego do prawa unijnego.

W 2015 r. przychody NFOŚiGW wyniosły 2.289,5 mln zł, tj. 136,1% planu według ustawy budżetowej na rok 2015 i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 22,5%. Pochodziły one w 85,4% z tytułu przychodów z prowadzonej działalności.

Poniesiono koszty w wysokości 1.708,8 mln zł, tj. niższej o 23,0% od planu oraz o 6,0% od wykonanych w 2014 r. Niższa od planowanej realizacja kosztów wynikała głównie ze zmniejszenia wypłat lub niezrealizowania planu w ramach pięciu programów priorytetowych, w tym z powodu:

– opóźnień w realizacji przedsięwzięć, dotyczących projektów w zakresie odnawialnych źródeł energii;
– przesunięcia terminów realizacji zadań w ramach zawartych umów, a także nieuzyskaniem akceptacji Ministra Środowiska dla niektórych wniosków o dofinansowanie;
– rezygnacji ze współpracy jednego z banków oraz opóźnień w realizacji przedsięwzięć w części dotyczącej inwestycji energooszczędnych w małych i średnich przedsiębiorstwach;
– niższego niż zakładano zainteresowania programem dla budowy domów energooszczędnych oraz braku promocji programu ze strony banków;
– opóźnień rozstrzygnięć przetargowych wynikających z braku spełnienia wymogów ustawowych przez wnioskodawców dopłat do demontażu pojazdów.

W kosztach realizacji zadań (1.602,4 mln zł), które stanowiły 93,8% kosztów ogółem główną pozycję stanowiły dotacje (1.602,1 mln zł) przekazywane do innych podmiotów. Koszty funkcjonowania wyniosły 86,1 mln zł (5,0% kosztów ogółem) i poniesione zostały między innymi na utrzymanie organów i Biura NFOŚiGW.

Na finansowanie pożyczkowe w 2015 r. wykorzystano 1.838,3 mln zł, tj. 131,3% planu oraz o 983,1 mln zł, tj. o 115% więcej w porównaniu do 2014 r. Największy wzrost finansowania pożyczkowego wystąpił w przypadku dziedzin: *Zapobieganie klęskom zywiołowym i poważnym awariom oraz usuwanie ich skutków* – o 360,9 %, *Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej* – o 163,7%, *Ochrona powierzchni ziemi* – o 140,7%.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wykonanie w 2015 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej było zgodne z przyjętymi założeniami w ustawie budżetowej. Środki własne NFOŚiGW oraz funduszy europejskich stanowiły istotne wsparcie finansowe dla beneficjentów realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że rok 2015 był kolejnym rokiem budżetowym, w którym nie doszacowano przychodów z tytułu opłat zastępczych wynikających z ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej[348]. Oszacowano je na poziomie 55,1% wykonania tych przychodów w 2014 r. (250 mln zł) oraz 41,2% wykonania w 2015 r. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości, że pomimo współpracy NFOŚiGW z Urzędem Regulacji Energetyki trudności w planowaniu przychodów z tego źródła spowodowane były głównie brakiem wiarygodnych danych. Stwierdzono, że nie zostały zrealizowane wnioski pokontrolne, o realizację których Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała w latach ubiegłych[349]. Dotyczyło to przede wszystkim: zintensyfikowania działań w zakresie opracowania i wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego oraz nowego systemu rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych, podjęcia działań zmierzających do maksymalnego wykorzystania środków zobowiązań wieloletnich oraz doprowadzenia do wyeli-

[348] Dz. U. z 2015 r. poz. 2167, ze zm.

[349] Zarówno po kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW, jak i innych.

minowania zaległości i opóźnień w zakresie rejestracji wniosków. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niska skuteczność działań prowadzących do realizacji wniosków pokontrolnych i tym samym wyeliminowania nieprawidłowości we wskazanych obszarach działalności NFOŚiGW wskazuje na nieskuteczność i nieefektywność ustalonego w NFOŚiGW systemu kontroli zarządczej. Ustalone w ramach tego systemu mechanizmy kontroli nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, gdyż nie pozwoliły one na wyeliminowanie nieprawidłowości w obszarach działalności Funduszu, które wystąpiły również w poprzednim roku, na przykład w zakresie skutecznego systemu weryfikacji przyjmowanych dokumentów finansowych od podmiotów ubiegających się i objętych dofinansowaniem, przeprowadzania kontroli merytorycznej dokumentów finansowo-księgowych, liczby kontroli terenowych czy też obowiązku przedkładania do weryfikacji dokumentów źródłowych przez państwowe jednostki budżetowe i instytuty badawcze.

Ponadto stwierdzono, że w 2015 r. ze środków NFOŚiGW, poprzez rezerwę celową w poz. 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej,* opłacano składki do organizacji międzynarodowych oraz finansowano wydatki na realizację projektu GreenEvo w łącznej wysokości 42,0 mln zł. Wydatki te nie były zgodne z celem utworzenia wyżej wskazanej rezerwy. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę, że podobnie jak w 2014 r., również na koniec 2015 r. odnotowany został wzrost kwoty zaległości w przychodach NFOŚiGW z tytułu opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych. Oznacza to, że podejmowane działania Funduszu w celu egzekwowania tych należności nie były wystarczające.

W 2015 r. po raz pierwszy od kilku lat finansowanie zadań w formie zwrotnej było wyższe od finansowania bezzwrotnego. Trend ten zaznaczył się w zakresie angażowania środków własnych Funduszu oraz zobowiązań wieloletnich. Niestety wystąpiło niekorzystne zjawisko przewagi finansowania bezzwrotnego nad finansowaniem zwrotnym w zakresie zobowiązań warunkowych wynikających z decyzji Zarządu i Rady Nadzorczej przed zawarciem umowy.

Rzecznik Finansowy

Rzecznik Finansowy (do 10 października 2015 r. Rzecznik Ubezpieczonych[350]) jest państwową osobą prawną powołaną do ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, w tym banków, zakładów ubezpieczeń, powszechnych towarzystw emerytalnych, towarzystw funduszy inwestycyjnych, firm inwestycyjnych, instytucji pożyczkowych, instytucji płatniczych, instytucji pieniądza elektronicznego, biur usług płatniczych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

W 2015 r. przychody Rzecznika Finansowego wynosiły 8,1 mln zł i były wyższe od zrealizowanych w 2014 r. o 1,3 mln zł. Przychody pochodziły głównie z wpłat od zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych. Minister Finansów nie wydał bowiem w 2015 r. rozporządzenia w sprawie terminów uiszczania, wysokości i sposobu obliczania należności na pokrycie działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura, które pozwalałoby na pobór zaliczek od podmiotów z innych segmentów rynku finansowego.

Koszty działalności Rzecznika w wysokości 8,1 mln zł były wyższe od planowanych o 0,7 mln zł i od poniesionych w 2014 r. o 1,3 mln zł. Na zwiększenie kosztów zasadniczy wpływ miało zwiększenie zatrudnienia w IV kwartale 2015 r.[351]

[350] Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz. U. z 2013 r. poz. 290, ze zm.).

[351] Przeciętne zatrudnienie w pierwszych trzech kwartałach 2015 r. wynosiło 42 osoby, a w IV kwartale 48 osób.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji przychodów i kosztów Rzecznika Finansowego (a do 10 października 2015 r. – Rzecznika Ubezpieczonych). Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sprawozdanie finansowe i stwierdziła, że wydatki związane z działalnością Rzecznika i jego Biura ponoszone były z zachowaniem zasad gospodarności, celowości i oszczędności.

Stwierdzone uchybienia dotyczyły między innymi dokonania przez Rzecznika zmiany planu finansowego na 2015 r. niezgodnie z zasadami określonymi w art. 52 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Według tego przepisu koszty ujęte w rocznym planie finansowym mogą ulec zwiększeniu, jeżeli zrealizowano przychody wyższe od prognozowanych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w momencie dokonywania zmian planu finansowego w czerwcu 2015 r. Rzecznik miał powód do uznania, że jego przychody zrealizowane w ciągu 2015 r. będą wyższe niż prognozowane w pierwotnym planie finansowym. W przypadku zmiany dokonywanej we wrześniu 2015 r. nie było przepisów wykonawczych do ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, które określałyby terminy uiszczania, wysokość i sposób obliczania należności na pokrycie zwiększonych kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura. W związku z tym nie było przesłanek do uznania, że przychody zrealizowane w ciągu 2015 r. będą wyższe niż prognozowane w pierwotnym planie finansowym i pokryją zwiększone koszty działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że w rozliczeniu zaliczek na koszty działalności Rzecznika i jego Biura za 2014 r. Rzecznik obciążył zakłady ubezpieczeń i powszechne towarzystwa emerytalne kosztami straty za 2013 r. w kwocie 409,1 tys. zł. Na kwestię braku podstaw prawnych do pokrycia straty za 2013 r. wpłatami lat następnych Najwyższa Izba Kontroli wskazywała po kontroli wykonania planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych w 2014 r. Mimo tych uwag nie zostały podjęte działania w celu prawnego rozwiązania tego problemu.

W wyniku kontroli stwierdzono także, że Rzecznik Finansowy nie zabezpieczył właściwie w umowie darowizny z Fundacją Edukacji Ubezpieczeniowej sposobu rozliczenia przekazanych środków w wysokości 120,0 tys. zł.

Urząd Dozoru Technicznego

Urząd Dozoru Technicznego (UDT) jest państwową osobą prawną działającą w obszarze bezpieczeństwa urządzeń technicznych, przede wszystkim w oparciu o ustawę z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym[352].

W 2015 r. przychody UDT wyniosły 416,4 mln zł i były wyższe od planowanych o 21,1 mln zł (o 5,3%) i wyższe od zrealizowanych w 2014 r. o 30,2 mln zł (o 7,8%). Przychody pochodziły głównie z tytułu usług dozorowych, działalności UDT-CERT oraz Akademii UDT[353]. Przychody z tytułu usług dozorowanych stanowiły 87,2% (363,0 mln zł) przychodów Urzędu.

352 Dz. U. z 2015 r. poz. 1125.

353 UDT, oprócz zadań ustawowych w zakresie czynności dozoru technicznego, prowadzi na zasadach wolnorynkowych wspieranie przedsiębiorców w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa technicznego, zgodnie z zakresem działalności UDT wynikającym z przepisów ustawy o dozorze technicznym i statutem UDT nadanym rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Dozoru Technicznego (Dz. U. poz. 682).

Koszty działalności UDT wyniosły 318,6 mln zł, co stanowiło 93,6% planu. W porównaniu z 2014 r. koszty były wyższe o 1,9 mln zł (o 0,6%) i stanowiły głównie wynagrodzenia (191,4 mln zł) i składki (34,0 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie przez Urząd Dozoru Technicznego planu finansowego w 2015 r. Wypracowanie zysku brutto w wysokości 97,8 mln zł, wyższego o 42,8 mln zł (77,8%) niż zaplanowano na 2015 r. wpłynęło bezpośrednio na wysokość wpłaty do budżetu państwa. Wpłata ta wyniosła 29,3 mln zł i była wyższa o 12,8 mln zł od zaplanowanej. W realizacji przychodów nie stwierdzono nieprawidłowości, zrealizowano w pełni plan finansowy w układzie zadaniowym. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieuzasadnionych wydatków w kwocie 10,3 tys. zł na rzecz członków Kolegium UDT. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, sprawozdania finansowe przekazują prawdziwy obraz należności i zobowiązań, zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

W 2015 r. przychody Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) wyniosły 4.126,4 mln zł i były niższe o 7,4 mln zł (o 0,2%) od osiągniętych w 2014 r. Najwyższą pozycją przychodów (83,1%) był odpis z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na działalność Zakładu, który był zgodny z ustawą budżetową i wynosił 3.430,0 mln zł (jak w 2014 r.). Przychody związane z obsługą zadań zleconych wynosiły 467,1 mln zł (109,9% planu) i stanowiły 11,3% przychodów ogółem. W 2014 r. były wyższe o 1,7 mln zł i również stanowiły 11,3% przychodów ogółem. Na spadek przychodów z tego źródła o 0,4% (o 1,7 mln zł), wpłynęły niższe przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek innych niż na FUS, w szczególności na otwarte fundusze emerytalne.

Koszty działalności bieżącej ZUS wyniosły 4.003,5 mln zł, co stanowiło 93,6% planu oraz 100,3% kosztów roku 2014.

Największy udział w kosztach miały wynagrodzenia (52,9%), usługi obce (21,3%), ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia (11,3%), amortyzacja (9,5%) oraz materiały i energia (2,7%).

W 2015 r. ZUS przekazał do Otwartych Funduszy Emerytalnych składki w kwocie 2.558,2 mln zł, tj. o 5.605,5 mln zł mniej niż w 2014 r. (o 68,7%). Od kwoty tej Zakład potrącił prowizję z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia składek w wysokości 12,3 mln zł, co stanowiło 0,4% przekazanych składek[354].

Działania windykacyjne podjęte zostały wobec należności z tytułu składek w kwocie 14.885,8 mln zł. Kwota ta była wyższa o 927,7 mln zł (o 6,6%) niż w 2014 r.

W 2015 r. wielkość przedawnionych należności wyniosła 2.003,4 mln zł. Złożyły się na nią przedawnione składki i dodatkowe opłaty w wysokości 743,5 mln zł i odsetki za zwłokę w kwocie 1.259,9 mln zł. W porównaniu z 2014 r. kwota przedawnionych należności zwiększyła się o 210,7 mln zł, tj. o 11,8%, w tym składek i dodatkowych opłat o 105,9 mln zł (o 16,6%) i odsetek za zwłokę o 104,8 mln zł (o 9,1%). Na skalę zaewidencjonowanych w 2015 r. odpisów z tytułu przedawnienia wpływ miały między innymi zakończone postępowania upadłościowe bez uprzedniego wpływu środków na pokrycie zaległości[355], uwarunkowania prawne uniemożliwiające wdro-

[354] W 2014 r. Zakład pobrał prowizje w kwocie 37,3 mln zł, która stanowiła 0,5% przekazanych składek.

[355] Przypadki takie stanowiły ponad 65% udziału w ogólnej kwocie odpisów należności z tytułu składek.

żenie postępowania egzekucyjnego[356], brak możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie lub na spadkobierców w przypadku zgonu dłużnika oraz korekta dokumentów rozliczeniowych sporządzona po upływie terminu przedawnienia ujawnionych w nich należności.

W ZUS odnotowano 47,2 tys. nowo ujawnionych nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych na ogólną kwotę 124,6 mln zł. W porównaniu z rokiem poprzednim ich liczba zmniejszyła się o 7,5 tys. (o 13,7%), a kwota zmalała o 25,9 mln zł (o 17,2%).

W 2015 r. wypłacono 11,9 tys. wyrównań do wysokości należnego świadczenia na kwotę 84,8 mln zł. W porównaniu do 2014 r. dokonano mniejszej liczby wypłat o 52,9 tys. (o 81,6%) oraz wypłacono o 128,1 mln zł (o 60,2%) mniej środków. W ogólnej liczbie wypłaconych wyrównań 1.600 na kwotę 16,2 mln zł spowodowane było błędem popełnionym przez pracowników ZUS.

W okresie objętym kontrolą ZUS dokonał 53,3 tys. wypłat odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie na kwotę 18,1 mln zł, co w porównaniu do 2014 r. stanowi wzrost liczby wypłat o 12,1 tys. (o 29,4%) oraz spadek kwoty wypłaconych odsetek o 154,2 mln zł (o 89,5 tys. zł).

Największy udział, zarówno pod względem liczby, jak i kwoty wypłat, miały odsetki z tytułu opóźnień w ustalaniu prawa do świadczeń i wypłacie emerytur i rent. W 2015 r. z tego tytułu dokonano ponad 52,9 tys. wypłat na kwotę 17,3 mln zł, co stanowiło 99,2% ogólnej liczby wypłat i 98,9% ogólnej kwoty wypłat (w roku poprzednim odpowiednio: 99,5% i 99,9%). Pozostałe wypłaty odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie dotyczyły świadczeń pozaubezpieczeniowych, jednorazowych odszkodowań wypadkowych i zasiłków pogrzebowych.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2015 r. planu finansowego ZUS – państwowej osoby prawnej. Na podstawie wyników kontroli 23,3% zrealizowanych kosztów[357] stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Pozytywna ocena wynika także z faktu, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków.

Zarząd ZUS rzetelnie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem *Planu*, z zastrzeżeniem dotyczącym wzrostu: liczby dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS i kwot przez nich pobranych, kwoty przedawnionych należności z tytułu składek, liczby wypłaconych przez ZUS odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń, a tym samym niezrealizowania w tej części wniosku Najwyższej Izby Kontroli, przedstawionego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.

Pozytywnie zaopiniowano roczne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez Zakład oraz sprawozdania kwartalne Rb-40, Rb-N, Rb-Z (za IV kwartał) i Rb-UN. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań oddziałów.

3.3. Agencje wykonawcze

Agencje wykonawcze, zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, są państwowymi osobami prawnymi tworzonymi na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań państwowych.

[356] Na przykład zakończenie przez urząd skarbowy postępowania egzekucyjnego z protokołem nieściągalności.

[357] Bez kosztów wynagrodzeń i ubezpieczeń – 1.431,4 mln zł, kontrola dotyczyła kosztów w kwocie 333,5 mln zł.

W załączniku nr 11 do ustawy budżetowej na rok 2015 ujęto plany finansowe 10 agencji wykonawczych. W ustawie budżetowej nie ujęto planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej, która została utworzona ustawą z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej[358], w celu realizacji zadań w zakresie badań i rozwoju techniki kosmicznej.

Zestawienie wykonania planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2012–2015 przedstawiono w aneksie nr 8.

Tabela 50. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			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	11.880,5	11.633,2	11.997,0	11.777,8	12.914,7	12.095,5	101,8	104,0	100,8
w tym dotacja z budżetu	6.439,2	5.736,0	5.890,4	6.279,5	7.340,2	6.953,8	108,0	121,2	118,1
Koszty	10.329,3	10.016,8	10.531,4	9.837,3	10.579,3	11.057,6	107,1	110,4	105,0
Wynik finansowy netto[2]	1.310,3	1.481,3	1.299,2	1.838,5	2.232,7	879,4	67,1	59,4	67,7
Agencje wykonawcze - dotowane									
Przychody	7.792,5	6.938,8	7.261,0	7.997,9	9.103,8	8.415,2	108,0	121,3	115,9
w tym dotacja z budżetu	6.439,2	5.736,0	5.890,4	6.279,5	7.340,2	6.953,8	108,0	121,2	118,1
Koszty	7.408,7	6.743,1	6.922,0	7.403,7	8.114,7	7.728,3	104,3	114,6	111,6
Wynik finansowy netto	263,7	86,8	195,4	493,6	887,8	551,8	209,3	635,7	282,4
Agencja wykonawcza - niedotowana									
Przychody	4.088,0	4.694,4	4.736,0	3.779,9	3.810,9	3.680,3	90,0	78,4	77,7
Koszty	2.920,6	3.273,1	3.609,4	2.433,6	2.464,6	3.329,3	114,0	101,7	92,2
Wynik finansowy netto	1.046,6	1.394,5	1.103,8	1.344,9	1.344,9	327,6	31,3	23,5	29,7

[1] Dane według ustawy budżetowej na rok 2015 lub po jej nowelizacji z dnia 16 grudnia 2015 r.

[2] Wynik finansowy netto, tj. po uwzględnieniu obowiązkowych obciążeń.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2015 r. przychody agencji wykonawczych w kwocie 12.095,5 mln zł były niższe o 819,2 mln zł (o 6,3%) w porównaniu do planu po zmianach oraz wyższe o 98,5 mln zł (o 0,8%) od wykonania w 2014 r. W latach 2012-2014 udział dotacji z budżetu państwa w przychodach agencji wykazywał tendencję malejącą i kształtował się na poziomie od 54,2% w 2012 r. do 49,1% w 2014 r. W 2015 r. relacja ta uległa zwiększeniu w porównaniu do roku poprzedniego o 8,4 punktu procentowego i wynosiła 57,5%. W największym stopniu wzrosły dotacje dla Agencji Rezerw Materiałowych (ARM), które w 2015 r. stanowiły 94,5% uzyskanych przychodów (w 2014 r. – 36,2%). Było to związane z utworzeniem pod koniec 2015 r. rezerw strategicznych węgla kamiennego na cele energetyczne, na zakup którego przeznaczono środki w kwocie 380,0 mln zł.

[358] Dz. U. z 2014 r. poz.1533, ze zm. Ustawa weszła w życie 5 lutego 2015 r.

Spośród 11 agencji wykonawczych funkcjonujących w 2015 r. tylko Agencja Nieruchomości Rolnych nie była dotowana. Pozostałe agencje otrzymały dotacje z budżetu państwa w łącznej kwocie 6.953,8 mln zł, tj. o 1.063,4 mln zł (o 18,1%) większej niż w 2014 r. Podobnie jak w latach poprzednich, największe środki zostały przekazane agencjom realizującym zadania badawczo-rozwojowe (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki) oraz ustawowe zadania w rolnictwie (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencja Rynku Rolnego). W agencjach tych dotacje z budżetu państwa stanowiły 93,7% przychodów. W porównaniu do roku poprzedniego znacznie wzrósł udział dotacji w przychodach Agencji Rezerw Materiałowych (o 58,3 punktów procentowych). Poza Centralnym Ośrodkiem Badań Odmian Roślin Uprawnych, który otrzymał niższą niż w 2014 r. dotację z budżetu państwa (o 12,9%), dotowanie pozostałych agencji wykazywało umiarkowaną tendencję wzrostową.

Koszty agencji wynosiły 11.057,6 mln zł i były wyższe o 478,3 mln zł (o 4,5%) od planu po zmianach oraz o 526,2 mln zł (o 5,0%) w porównaniu do 2014 r.

Wynik finansowy netto wyniósł 879,4 mln zł i był niższy o 1.353,3 mln zł (o 60,6%) od planu po zmianach i o 419,8 mln zł (o 32,3%) od wykonania w 2014 r. Spowodowane to było obniżeniem przychodów realizowanych przez Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa o 21,8% (o 949,8 mln zł) w porównaniu do roku poprzedniego, w związku ze wstrzymaniem sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Miało to także bezpośredni wpływ na wynik finansowy Zasobu, który był niższy o 70,7 % (o 777,9 tys. zł) od osiągniętego w 2014 r.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARMiR) realizowała zadania na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich finansowane ze środków krajowych, a także jako agencja płatnicza gospodarowała środkami z funduszy Unii Europejskiej, przeznaczonymi na wdrożenie programów i projektów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, rozwoju obszarów wiejskich[359]. Roczny plan ARiMR, stanowiący załącznik do ustawy budżetowej na rok 2015, obejmował wyłącznie koszty funkcjonowania Agencji oraz koszty związane z instrumentami pomocy krajowej. Środki refundowane z budżetu Unii Europejskiej oraz środki przeznaczone na współfinansowanie krajowe programów unijnych podlegały ewidencji księgowej w ARiMR, ale nie były ujmowane w planie finansowym – zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Stosownie do § 10 tego rozporządzenia, środki te były gromadzone, wydatkowane i ewidencjonowane w sposób określony w odrębnych przepisach. Wydatki budżetowe przeznaczone na pomoc finansową z udziałem środków z Unii Europejskiej ponoszone były z budżetu państwa i budżetu środków europejskich w ramach części *Rozwój wsi* i *Rybołówstwo*, których dysponentem w 2015 r. był Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

Przychody w kwocie 1.926,0 mln zł były niższe o 95,0 mln zł w porównaniu do planu po zmianach oraz wyższe o 225,9 mln zł (tj. o 13,3%) od wykonania w 2014 r. Koszty wyniosły 1.963,1 mln zł i były niższe o 94,2 mln zł od planu po zmianach oraz wyższe o 247,1 mln zł (tj. o 14,4%) od kosztów poniesionych w 2014 r. W kosztach ogółem 52,5% stanowiły koszty funkcjonowania Agencji i jej oddziałów, a 46,9% koszty realizacji zadań ustawowych związanych z mechanizmami pomocy

[359] W trybie określonym ustawą z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 1065) oraz ustawą z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej (Dz. U. poz. 1130).

krajowej. Koszty funkcjonowania ARiMR wyniosły 1.030,4 mln zł i były niższe o 32,5 mln zł (o 3,1%) od planu po zmianach (ustalonego w wysokości 1.063,0 mln zł). Były one także niższe o 48,4 mln zł, tj. o 4,5% od poniesionych w 2014 r. W strukturze tych kosztów 60,5% stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

Koszty realizacji zadań ustawowych wyniosły 920,5 mln zł, tj. 95,4% planu po zmianach i zostały poniesione między innymi na:

– dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na sfinansowanie części kosztów inwestycji i częściową spłatę kapitału kredytów udzielonych na realizację inwestycji w gospodarstwach rolnych w wysokości 273,3 mln zł, w porównaniu do 2014 r. koszty te były niższe o 60,5 mln zł;
– pomoc finansową z pozostałych tytułów[360] w wysokości 481,7 mln zł, w porównaniu do 2014 r. koszty te były wyższe o 349,3 mln zł;
– finansowanie lub dofinansowanie ponoszonych przez producentów rolnych kosztów zbioru, transportu i unieszkodliwienia padłych zwierząt gospodarskich w wysokości 108,8 mln zł, tj. o 11,6 mln zł więcej niż w 2014 r.

Podobnie jak w latach poprzednich (2012–2014) Agencja odnotowała ujemny wynik finansowy 37,0 mln zł. Strata ta była wyższa od planowanej o 0,8 mln zł, a także od straty poniesionej w 2014 r. (21,2 mln zł).

W ramach planu finansowego na 2015 r. Agencja realizowała osiem zadań finansowanych z budżetu państwa.

Poza zadaniami wynikającymi z planu finansowego w 2015 r. ARiMR realizowała programy finansowane ze środków Unii Europejskiej i współfinansowane z budżetu krajowego. Na realizację tych programów, które nie były ujęte w planie finansowym Agencji (64 mechanizmy pomocowe), wydatkowano łącznie 27.439,6 mln zł (netto[361]), z tego z budżetu środków europejskich – 24.758,2 mln zł oraz z budżetu państwa – 2.681,4 mln zł. W poszczególnych programach wydatki te wynosiły:

– WPR – 15.470,8 mln zł, w tym środki Unii Europejskiej 15.057,5 mln zł (głównie dopłaty bezpośrednie),
– PROW 2007–2013 – 11.134,1 mln zł, w tym środki Unii Europejskiej 9.130,3 mln zł,
– PROW 2014–2020 – 462,5 mln zł, w tym środki Unii Europejskiej 294,3 mln zł,
– PO „Ryby" 2007–2013 – 372,3 mln zł, w tym środki Unii Europejskiej 276,1 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2015 r. planu finansowego przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym sporządzono kwartalne i roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finan-

[360] Pomoc finansowa dla producentów, którzy w 2014 r. ponieśli szkody w uprawach rolnych wyrządzone przez dziki (w zakresie obszarów ochronnych lub obszarów objętych ograniczeniami w związku z wystąpieniem u dzików afrykańskiego pomoru świń – ASF); program pomocy w ramach rekompensaty za nieprzerwane nieutrzymywanie w gospodarstwie zwierząt z gatunku świnia (sus scrofa) objętych programem bioasekuracji; pomoc dla rolnika, który w 2015 r. był producentem owoców porzeczki czarnej; program pomocy dla rolników i producentów rolnych, którzy ponieśli szkody w gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej spowodowane wystąpieniem w 2015 r. suszy; pomoc na utrzymanie trzody chlewnej w gospodarstwie; pomoc dla podatników podatku rolnego, którzy w 2015 r. prowadzili chów i hodowlę ryb słodkowodnych na terenach gmin, w których wystąpiła susza.

[361] Wydatki netto w 2015 r. stanowiły środki pieniężne wypłacone beneficjentom w formie przelewu przez ARMIR ze środków dotacji celowych i zwrotów środków dokonanych przez beneficjentów. W kwocie wydatków netto nie uwzględniono płatności w formie kompensat i sankcji wieloletnich oraz budżetu jednostek samorządu terytorialnego i innych środków płatniczych.

sowych, a także roczne i półroczne sprawozdania w układzie zadaniowym. Agencja prawidłowo realizowała określone przepisami prawa zadania.

Agencja Rynku Rolnego

Agencja Rynku Rolnego (ARR) realizowała zadania wynikające z planu finansowego, w tym w zakresie pomocy krajowej oraz zadania akredytowanej agencji płatniczej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanej ze środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji[362], prowadziła działania informacyjne i promocyjne w ramach PROW 2007–2013 oraz działania wspierające systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w ramach PROW 2014–2020. Agencja uczestniczyła także w realizacji Programu Operacyjnego *Pomoc Żywnościowa (POPŻ) 2014–2020*[363].

Zrealizowane w 2015 r. przychody w kwocie 385,3 mln zł były niższe o 6,3 mln zł od planu po zmianach oraz wyższe o 5,7 mln zł (o 1,5%) od wykonania w 2014 r. Koszty wyniosły 387,5 mln zł i były niższe o 4,1 mln od planu po zmianach i o 8,8 mln zł (o 2,3%) wyższe niż w 2014 r. Największy udział w kosztach ogółem stanowiły koszty realizacji zadań ustawowych (59,0%) oraz funkcjonowania Agencji (36,2%). Koszty funkcjonowania Agencji wyniosły 140,2 mln zł i były wyższe o 2,3% od poniesionych w 2014 r. Największy udział w kosztach funkcjonowania miały koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi (57,9% kosztów ogółem) oraz koszty pozostałych usług obcych (31%).

Agencja otrzymała dotacje z budżetu państwa w wysokości 372,4 mln zł, tj. o 6,2 mln zł (o 1,6%) mniej w porównaniu do planu po zmianach. W strukturze zrealizowanych przychodów dotacje z budżetu państwa stanowiły 96,7% ogółu przychodów. Ze środków dotacji 125,7 mln zł przeznaczono na finansowanie kosztów funkcjonowania Agencji, a 234,0 mln zł na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych[364], pomoc techniczną w ramach PROW 2007–2013, PROW 2014–2020 oraz PO Pomoc Żywnościowa. Agencja otrzymała w 2015 r. dotację w kwocie 12,7 mln zł na inwestycje i zakupy inwestycyjne.

Na koniec 2015 r. Agencja odnotowała ujemny wynik finansowy w wysokości 3,2 mln zł. W 2014 r. wynik finansowy był dodatni i wynosił 0,9 mln zł.

Poza zadaniami wynikającymi z planu finansowego w 2015 r. ARR realizowała programy finansowane ze środków Unii Europejskiej i współfinansowane z budżetu krajowego. Na realizację programów i mechanizmów WPR wydatkowano łącznie 505,9 mln zł, z tego ze środków Unii Europejskiej – 464,9 mln zł i ze środków budżetu państwa – 41,0 mln zł, przeznaczając środki głównie na:

– tymczasowe nadzwyczajne wsparcie producentów owoców i warzyw – 286,2 mln zł (100% ze środków Unii Europejskiej),
– program „Owoce i warzywa w szkole" – 91,3 mln zł, w tym 79,9 mln zł ze środków Unii Europejskiej,

[362] Zakres akredytacji ARR do wypłat w ramach tego funduszu UE obejmował prowadzenie interwencji mającej na celu stabilizację rynków rolnych, administrowanie obrotem towarowym z zagranicą w szczególności w zakresie przyznawania refundacji przy wywozie do państw trzecich, administrowanie kwotowaniem produkcji, obsługę działań w ramach restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego i w zakresie wsparcia rynku w sektorze jaj i drobiu oraz w ramach wspólnej organizacji rynku wina oraz obsługę programu *Owoce w szkole*.

[363] Zadania ARR w zakresie POPŻ zostały określone w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.).

[364] Dz. U. z 2016 r. poz. 401.

– dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych – 37,8 mln zł (100% ze środków Unii Europejskiej),
– wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych – 45,1 mln zł, w tym 26,7 mln zł ze środków Unii Europejskiej.

Stosownie do przepisów §10 załącznika do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rynku Rolnego[365], środki te są przekazywane, gromadzone, wydatkowane i ewidencjonowane zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych i o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej.

Finansowanie programów i mechanizmów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej zwiększyło się w porównaniu do 2014 r. o 59,0%, tj. o 274,8 mln zł. Było to związane głównie z ustanowieniem nadzwyczajnych środków wsparcia producentów niektórych owoców i warzyw w wyniku wprowadzonego przez Federację Rosyjską zakazu ich przywozu z Unii Europejskiej[366]. W 2015 r. Agencja przeznaczyła na ten cel o 261,0 mln zł więcej niż w roku ubiegłym.

Zgodnie ze znowelizowaną w 2015 r. ustawą z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu[367], w 2015 r. ARR realizowała również zadania związane z funkcjonowaniem, uznawaniem i nadzorowaniem grup i organizacji producentów oraz ich zrzeszeń oraz przejęła zadania marszałków województw dotyczące uznawania organizacji w sektorze owoców i warzyw. Ponadto Agencji powierzono zadania w zakresie płatności na dofinansowanie funduszy operacyjnych, zatwierdzania i kontroli programów operacyjnych oraz monitorowania wdrażania strategii krajowej dla zrównoważonych programów operacyjnych uznanych organizacji producentów owoców i warzyw, należące do kompetencji ARiMR. Wymieniona ustawa nałożyła na ARR także obowiązek prowadzenia od października 2015 r. działań związanych z funkcjonowaniem producentów rolnych i ich związków w Polsce[368].

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2015 r. planu finansowego przez Agencję Rynku Rolnego oraz realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Pozytywną ocenę uzasadnia również osiągnięcie efektów rzeczowych prowadzonej działalności wynikającej z planu finansowego Agencji i budżetu w układzie zadaniowym oraz prawidłowe sporządzenie, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, kwartalnych i rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Agencja Nieruchomości Rolnych

Zgodnie z art. 20 ust. 1 i ust 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[369] Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) prowadziła odrębnie własną gospodarkę finansową oraz gospodarkę finansową Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

365 Dz. U. Nr 30, poz. 181, ze zm.

366 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2014 r. w sprawie realizacji przez Agencję Rynku Rolnego zadań związanych z ustanowieniem tymczasowych nadzwyczajnych środków wsparcia producentów niektórych warzyw i owoców w związku z zakazem ich przywozu z Unii Europejskiej do Federacji Rosyjskiej (Dz. U. poz. 1468, ze zm.).

367 Dz. U. z 2016 r. poz. 58.

368 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 88, poz. 983, ze zm.).

369 Dz. U. z 2015 r. poz. 1014, ze zm.

(Zasób WRSP), na podstawie dwóch odrębnie sporządzonych planów finansowych ujętych w ustawie budżetowej.

Agencja wykonywała zadania dotyczące w szczególności restrukturyzacji, prywatyzacji i zagospodarowania mienia Skarbu Państwa. Nabyty i powierzony Agencji majątek Skarbu Państwa odnoszący się do nieruchomości rolnych przeznaczonych na cele gospodarki rolnej tworzył Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Przychody ANR wyniosły 269,6 mln zł i były o 2,4 mln zł (o 0,9%) wyższe od planu po zmianach i o105,9 mln zł (o 28,2%) niższe w porównaniu do 2014 r. Głównym źródłem przychodów były środki finansowe pobrane z Zasobu WRSP na pokrycie kosztów funkcjonowania Agencji. Stanowiły one 98,6% przychodów ogółem (265,8 mln zł).

Koszty ANR wyniosły 241,7 mln zł i były niższe o 23,1 mln zł (o 8,7%) od planu po zmianach i 108,3 mln zł (o 30,9%) od poniesionych w 2014 r. (350,0 mln zł). Największy udział 77,6% w kosztach ogółem agencji miały wynagrodzenia i składki od wynagrodzeń.

Agencja osiągnęła dodatni wynik finansowy 4,5 mln zł, przy zakładanym w planie 1,0 mln zł.

W 2015 r. przychody Zasobu WRSP wynosiły 3.410,7 mln zł i były niższe o 133,0 mln zł (o 3,8%) od planu po zmianach i o 949,8 mln zł (o 21,8%) od zrealizowanych w 2014 r. (4.360,5 mln zł). Głównym źródłem przychodów były środki finansowe ze sprzedaży mienia (2.633,3 mln zł) oraz odpłatnego korzystania z mienia Zasobu WRSP (400,7 mln zł). Niższe wykonanie przychodów ze sprzedaży mienia było związane z wstrzymaniem sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (w dniu 17 listopada 2015 r.).

Koszty wyniosły 3.087,6 mln zł i były wyższe o 887,8 mln zł (o 40,4%) od planu po zmianach i niższe o 171,8 mln zł (o 5,3%) od poniesionych w 2014 r. (3.259,5 mln zł). Przekroczenie planu kosztów wynikało ze wzrostu kosztów przekazów zewnętrznych do budżetu państwa (o 1.019,4 mln zł), które stanowiły 77,2% kosztów ogółem Zasobu WRSP.

Na koniec 2015 r. Zasób WRSP osiągnął dodatni wynik finansowy netto (323,1 mln zł), niższy niż w 2014 r. o 777,9 mln zł (o 70,7%). Wynikało to z dokonania wyższych wpłat do budżetu państwa z tytułu nadwyżki finansowej oraz zasilenia Funduszu Rekompensacyjnego. Ze środków ANR i Zasobu WRSP dokonano wpłaty nadwyżek środków finansowych do budżetu państwa w kwocie 1.084,7 mln zł oraz zasilono Fundusz Rekompensacyjny kwotą 744,7 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2015 r. przez Agencję Nieruchomości Rolnych planu finansowego Agencji oraz planu finansowego Zasobu WRSP. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła jednak uwagę, że kolejny rok z rzędu występują nieprawidłowości, polegające na niewłaściwym ujmowaniu operacji gospodarczych w księgach rachunkowych, jak również nieodpowiednim wykazywaniu danych w sprawozdaniach budżetowych i w zakresie operacji finansowych. Nieprawidłowości te były ponownie korygowane w trakcie kontroli. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli wniosła o skuteczny nadzór nad oddziałami terenowymi Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie prawidłowości księgowania zdarzeń gospodarczych oraz rzetelności sporządzanych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

3.4. Instytucje gospodarki budżetowej

Instytucja gospodarki budżetowej (IGB) – jednostka sektora finansów publicznych tworzona w celu realizacji zadań publicznych, która swoje zadania wykonuje odpłatnie, a koszty swojej działalności

oraz zobowiązania pokrywa z uzyskiwanych przychodów. Prawo jej tworzenia posiadają wyłącznie ministrowie, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz organy lub kierownicy jednostek, wobec których Minister Finansów ma obowiązek włączenia dochodów i wydatków na rok następny do projektu ustawy budżetowej. Nowotworzona instytucja gospodarki budżetowej może otrzymać dotację na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe. Jednostki te mogą uzyskiwać również inne dotacje z budżetu państwa, jeśli stanowią tak odrębne ustawy. Jednostka samodzielnie gospodaruje swoim mieniem. Instytucja gospodarki budżetowej posiada osobowość prawną, którą uzyskuje z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego.

W załączniku nr 12 do ustawy budżetowej na 2015 r. ujęto plany finansowe 15 instytucji gospodarki budżetowej i ustalono łączne przychody na kwotę 901,9 mln zł, w tym dotacje z budżetu państwa 130,6 mln zł oraz koszty ogółem w wysokości 927,5 mln zł.

Tabela 51. Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			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
IGB ogółem										
Przychody	888,9	810,5	894,3	901,9	908,2	864,2	97,2	106,6	96,6	95,2
w tym dotacja z budżetu	147,5	144,7	137,0	130,6	129,8	129,7	87,9	89,6	94,7	99,9
Koszty	791,7	819,7	907,0	927,5	933,6	870,3	109,9	106,2	95,9	93,2
Wynik finansowy netto	73,5	-15,9	-16,8	-27,0	-26,9	-9,8	x	61,6	58,3	36,4
Instytucje realizujące zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych ogółem										
Przychody	227,5	266,5	342,0	284,8	321,6	306,9	134,8	115,1	89,7	95,4
w tym dotacja z budżetu	0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Koszty	231,3	266,8	334,3	283,2	320,0	300,1	129,8	112,5	89,8	93,8
Wynik finansowy netto	-3,7	-0,6	6,2	1,1	1,1	5,1	x	x	80,6	454,6
Pozostałe instytucje gospodarki budżetowej ogółem										
Przychody	660,4	544,0	552,3	617,1	586,7	557,3	84,3	102,4	100,9	95,0
w tym dotacja z budżetu	147,5	144,6	137,0	130,5	129,8	129,7	87,9	89,7	94,7	99,9
Koszty	559,5	551,7	572,6	644,3	613,6	570,2	101,9	103,3	99,6	92,9
Wynik finansowy netto	77,1	-14,8	-22,8	-28,1	-28,1	-14,9	x	100,7	65,4	53,0

[1] Dane według ustawy budżetowej na rok 2015 lub po jej nowelizacji z dnia 16 grudnia 2015 r.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zestawienie wykonania planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2012–2015 przedstawiono w aneksie nr 9.

W 2015 r. przychody instytucji gospodarki budżetowej wyniosły 864,2 mln zł, z czego 129,7 mln zł stanowiły dotacje z budżetu państwa przekazane do Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Centralnego Ośrodka Sportu. W porównaniu do 2014 r. nastąpiło zmniejszenie kwoty zrealizowanych przychodów (o 3,4%), na co decydujący wpływ miały przychody pięciu instytucji gospodarki budżetowej realizujących zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności. W 2015 r. instytucje te osiągnęły przychody w wysokości 306,9 mln zł, co stanowiło 35,5% przychodów IGB (w 2014 r. – 38,2%). Pozostałe instytucje gospodarki budżetowej zrealizowały przychody w wysokości 557,3 mln zł, tj. o 5,0 mln zł (0,9%) wyższe niż rok wcześniej.

W 2015 r. koszty wszystkich IGB wyniosły 870,3 mln zł i były o 4,1% niższe niż w 2014 r. Mimo niższych kosztów łączny wynik finansowy (netto) instytucji gospodarki budżetowej osiągnął wartość ujemną 9,8 mln zł. Spośród 15 funkcjonujących instytucji w 2015 r. trzy poniosło straty (w 2014 r. – dwie instytucje). Podobnie jak w latach ubiegłych straty odnotowały, wprawdzie niższe niż w roku poprzednim (o 10,9 mln zł), dwie instytucje gospodarki budżetowej – Centralny Ośrodek Sportu i Centrum Usług Wspólnych. Do grupy tych instytucji w 2015 r. dołączyła Podkarpacka IGB *CARPATIA*, która na koniec roku wykazała ujemny wynik finansowy w kwocie 2,2 mln zł. Największe zyski w 2015 r. osiągnęły: Pomorska IGB *POMERANIA* (4,5 mln zł), Centralny Ośrodek Informatyki (2,7 mln zł), Centrum Usług Logistycznych (1,9 mln zł) oraz Bałtycka IGB *BALTICA* (1,7 mln zł).

VII. ROZLICZENIA POLSKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

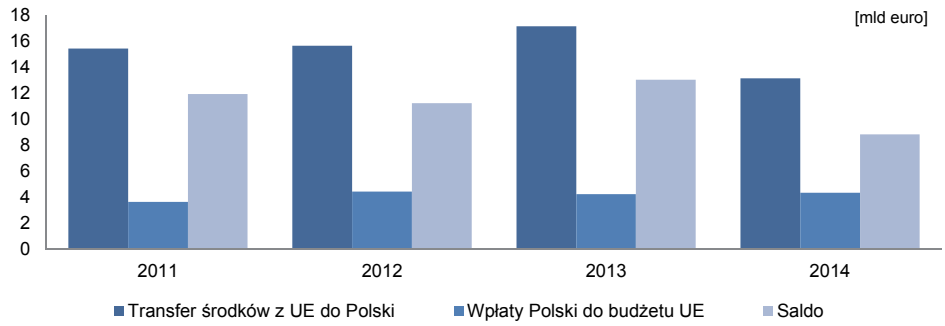
- **W 2015 r. Polska otrzymała z Unii Europejskiej środki w kwocie 54,6 mld zł.**
- **Wpłaty Polski do budżetu Unii Europejskiej wyniosły 18,2 mld zł.**
- **Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską wyniosło 36,4 mld zł.**

Celem unijnej polityki spójności jest przede wszystkim przyczynianie się do wzrostu gospodarczego, zwiększanie konkurencyjności i zatrudnienia. Otrzymane z Unii Europejskiej fundusze umożliwiły modernizację i wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki, jak również pozytywnie wpłynęły na poprawę jakości życia obywateli.

Polska była największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności i PROW oraz głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich w ramach WPR wśród nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Polska od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej, tj. od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2015 r. otrzymała z budżetu Unii Europejskiej środki finansowe w wysokości 122.579,7 mln euro. W tym okresie do budżetu Unii Europejskiej przekazano z tytułu składek członkowskich kwotę 39.312,7 mln euro oraz dokonano zwrotów na kwotę 151,0 mln euro. Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską na koniec 2015 r. było dodatnie i wyniosło 83.116,0 mln euro[370], tj. wzrosło o 8.784,2 mln euro w porównaniu do stanu na koniec 2014 r.

Wykres 30. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską w latach 2012–2015



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W ostatnich dziesięciu latach systematycznie zmniejszał się dystans jaki dzielił Polskę od rozwiniętych krajów Unii Europejskiej. W latach 2004–2014 średnioroczne tempo wzrostu PKB w Polsce wyno-

[370] Na podstawie wyników kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską. Wykorzystanie środków budżetu Unii Europejskiej.*

siło 3,9%, przy średniej w Unii Europejskiej 0,9%[371]. PKB na jednego mieszkańca wzrósł w Polsce z 50% średniej dla Unii Europejskiej (UE 25) w 2006 r. do prawie 68% średniej (UE 28) w 2014 r.[372]. Największe wsparcie ze środków, które wpłynęły do Polski z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach perspektyw finansowych 2004–2006 oraz 2007–2013 zostało przeznaczone na poprawę infrastruktury transportowej, inwestycje w kapitał ludzki, badania i rozwój, innowacje i przedsiębiorczość.

Znaczące efekty osiągnięto w zakresie rozbudowy infrastruktury transportowej. Szczególnym wyzwaniem w związku z wykorzystaniem środków z Unii Europejskiej jest poprawa innowacyjności gospodarki. Pomimo napływu znacznych kwot środków z Unii Europejskiej nie dokonał się zadowalający postęp w tym zakresie.

1. Środki z budżetu Unii Europejskiej na rachunkach programowych[373]

Transfery z budżetu Unii Europejskiej do Polski wyniosły w 2015 roku 13.054,0 mln euro, co po przeliczeniu średniorocznym kursem NBP 4,1839 EUR/PLN stanowiło równowartość kwoty 54.616,6 mln zł. Polska wpłaciła (łącznie z dokonanymi zwrotami) do budżetu Unii Europejskiej 4.269,8 mln euro, tj. 18.227,9 mln zł. Saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską było dodatnie i wyniosło 36.388,7 mln zł (w 2014 r. – 54.405,0 mln zł).

Tabela 52. Przepływy finansowe pomiędzy Polską a budżetem Unii Europejskiej w 2015 r.

Wyszczególnienie	Prognoza[1]	Przepływy środków		4:2
	mln zł	mln euro	mln zł	%
1	2	3	4	5
I. Transfery z UE do Polski[2]	72.102,4	13.054,0	54.616,6	75,7
Środki przedakcesyjne – ISPA	.	67,9	284,1	x
Operacje strukturalne i Fundusz Spójności, z tego:	47.265,5	7.933,0	33.190,9	70,2
Perspektywa Finansowa 2004–2006	840,5	73,2	306,3	36,4
Perspektywa Finansowa 2007–2013, w tym:	39.323,8	6.617,4	27.686,5	70,4
Operacje strukturalne	.	3.157,2	13.209,4	x
Fundusz Spójności	.	3.309,4	13.846,2	x
PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	705,3	150,8	630,9	89,5
Perspektywa Finansowa 2014–2020, w tym:	7.101,2	1.335,3	5.586,8	78,7
Operacje strukturalne	.	896,0	3.748,8	x
Fundusz Spójności	.	429,3	1.796,1	x
PO „Rybactwo i Morze”	.	10,0	41,8	x
Wspólna Polityka Rolna, w tym:	24.766,9	4.897,2	20.489,4	82,7

371 Eurostat: Rachunki narodowe i PKB. Tablica: Real GDP growth, 2004–14 (% change compared with the previous year; average 2004–14).

372 Eurostat, Tablica: Main GDP aggregates per capita.

373 Są to wyodrębnione w Narodowym Banku Polskim rachunki bankowe, na których gromadzone są środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu.

Wyszczególnienie	Prognoza[1]	Przepływy środków		4:2
	mln zł	mln euro	mln zł	%
Dopłaty bezpośrednie i interwencje rynkowe (ARiMR)	.	3.375,5	14.122,8	x
Interwencje rynkowe (ARR)	.	80,6	337,2	x
PROW 2007–2013	.	1.168,0	4.886,8	x
PROW 2014–2020	.	260,3	1.089,1	x
Instrument „Łącząc Europę"	.	36,3	151,9	x
Fundusze Migracyjne	.	16,6	69,5	x
Pozostałe transfery[3]	.	10,1	42,3	x
II. Wpłaty do budżetu UE[4]	18.195,7	4.262,1	18.195,7	100,0
DNB[5]	12.652,3	2.962,9	12.652,3	100,0
VAT	2.057,4	481,1	2.057,4	100,0
TOR	2.170,5	507,9	2.170,5	100,0
RABATY	1.315,6	310,2	1.315,6	100,0
III. Zwroty środków do budżetu UE[2]	x	7,7	32,2	x
IV. Saldo rozliczeń Polska-UE (I-II-III)	53 906,7	8.784,2	36 388,7	67,5

[1] Prognoza napływu środków przyjęta przez Ministerstwo Finansów przy projektowaniu ustawy budżetowej na rok 2015, a dla wpłat do budżetu Unii Europejskiej – plan po zmianach.
[2] Średnioroczny kurs EUR/PLN w NBP za 2015 r. 4,1839.
[3] Pozostałe transfery: zgodnie z danymi NBP w większości przepływy te związane są głównie z programami wspólnotowymi, takimi jak: Sokrates, Erasmus, Młodzież, Leonardo da Vinci, V i VI Program Ramowy, Media Plus.
[4] Zgodnie z art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady Nr 1150/2000/WE, Euratom z 22 maja 2000 r. wykonującym decyzję 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich, składka członkowska jest przeliczana na waluty krajowe po kursie z ostatniego dnia notowania w roku kalendarzowym poprzedzającym rok budżetowy.
[5] Bez rabatów.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Środki z tytułu refundacji wydatków na programy operacyjne PF 2007–2013 (łącznie z PO Pomoc Techniczna) wyniosły 6.617,4 mln euro i stanowiły 50,7% wszystkich transferów. W porównaniu do 2014 r. kwota ta była niższa o 5.194,4 mln euro. Wynikało to zarówno z niższych wydatków, jak również szybszej refundacji przez Komisję Europejską poniesionych już wydatków. W grudniu 2014 r. wpłynęły z Komisji Europejskiej refundacje na łączną kwotę 1,8 mld euro, które miały nastąpić w 2015 r. Na rachunki krajowych programów operacyjnych[374] PF 2007–2013 w Narodowym Banku Polskim wpłynęło 5.879,0 mln euro, tj. o 37,2% mniej niż w 2014 r. (9.366,3 mln euro). Najwyższą kwotę przekazano na PO Infrastruktura i Środowisko – 3.619,7 mln euro oraz na PO Innowacyjna Gospodarka – 1.174,0 mln euro[375].

Saldo na 31 grudnia 2014 r. na rachunkach PF 2014–2020 wynosiło 245,7 mln euro i wynikało z zaliczek. W 2015 r. na rachunki programów operacyjnych w Narodowym Banku Polskim w ramach

[374] Są to PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka, PO Kapitał Ludzki, PO Rozwój Polski Wschodniej i PO Pomoc Techniczna.

[375] Na podstawie wyników kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską. Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej.*

PF 2014–2020 wpłynęło 1.335,3 mln euro. Najwyższą kwotę przekazano w ramach RPO – 528,7 mln euro oraz PO Infrastruktura i Środowisko – 468,4 mln euro.

Na poziomie zbliżonym do 2014 r. kształtował się napływ środków w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. W 2015 r. z budżetu Unii Europejskiej napłynęły do Polski środki w wysokości 4.897,2 mln euro. Kwota ta stanowiła 37,5% łącznej kwoty transferów z Unii Europejskiej w 2015 r.

W 2015 r. Minister Finansów na rachunkach programowych dysponował kwotą 13.403,2 mln euro, z tego: 13.054,0 mln euro z transferów w 2015 r. z budżetu Unii Europejskiej, 245,7 mln euro na rachunkach programowych w Narodowym Banku Polskim (zaliczki na PF 2014–2020), 103,5 mln euro z tytułu środków na rachunkach Narodowego Planu Rozwoju (NPR) 2004-2006 (łącznie z ISPA), a także na rachunkach środków migracyjnych oraz innych bezzwrotnych środków z budżetu Unii Europejskiej. W 2015 r. do zarządu konsolidacyjnego przekazano 13.084,4 mln euro[376]. Z pozostałej kwoty, tj. 318,8 mln euro[377], po uwzględnieniu wydatków dokonanych z tytułu finansowania programów przedakcesyjnych oraz programów perspektywy 2004–2006, a także środków PF 2014–2020 przekazanych bezpośrednio na dochody części *Dochody budżetu środków europejskich* oraz *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, na rachunkach programowych pozostała kwota 144,7 mln euro[378].

2. Wydatki na realizację programów operacyjnych i WPR

Na realizację programów finansowanych ze środków europejskich, ujętych w załączniku nr 15 do ustawy budżetowej na rok 2015, wykorzystano łącznie 76.191,2 mln zł, tj. 97,4% planu po zmianach, w tym ze środków Unii Europejskiej 69.219,1 mln zł[379] (97,7% planu po zmianach) i budżetu państwa (na współfinansowanie) 6.972,1 mln zł (94,8%).

Tabela 53. Wydatki na realizację programów operacyjnych i WPR w 2015 r.

Nazwa Programu Operacyjnego	2014	2015						6:2	7:4
	Wykonanie	Plan po zmianach			Wykonanie				
	Wydatki ogółem	Wydatki ogółem	w tym:		Wydatki ogółem	w tym:			
			wydatki z budżetu UE	współfinansowanie krajowe		wydatki z budżetu UE	współfinansowanie krajowe		
	w mln zł							%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
OGÓŁEM	77.013,1	78.223,0	70.868,5	7.354,4	76.191,2	69.219,1	6.972,1	98,9	97,7
PO Infrastruktura i Środowisko	21.147,2	20.965,8	19.545,4	1.420,4	20.481,7	19.192,8	1.288,9	96,9	98,2
PO Innowacyjna Gospodarka	8.512,7	8.429,9	7.080,8	1.349,1	7.926,4	6.663,0	1.263,4	93,1	94,1

376 Z tego 6.617,4 mln euro w ramach PF 2007-2013, 1.569,5 mln euro w ramach PF 2014–2020 oraz 4.897,2 mln euro w ramach WPR.

377 Na kwotę tę składały się: wymienione wyżej salda na rachunkach programów perspektywy 2004–2006 i przedakcesyjnych w wysokości 103,5 mln euro, 167,5 mln euro środków, które wpłynęły w 2015 r. (dotyczące również tej perspektywy), 11,5 mln euro środków *Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD)* przekazanych bezpośrednio na dochody części *Dochody budżetu środków europejskich* oraz *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* oraz saldo na rachunku *Instrumentu Łącząc Europę* w wysokości 36,3 mln euro.

378 W tym 36,3 mln euro na rachunku *Instrumentu Łącząc Europę* PF 2014–2020, a 108,4 mln euro na rachunkach programów PF 2004–2006 i przedakcesyjnych.

379 Wydatki z budżetu środków europejskich i finansowanie głównie pomocy technicznej z budżetu państwa.

Nazwa Programu Operacyjnego	2014	2015						6:2	7:4
	Wykonanie	Plan po zmianach			Wykonanie				
	Wydatki ogółem	Wydatki ogółem	w tym:		Wydatki ogółem	w tym:			
			wydatki z budżetu UE	współfinansowanie krajowe		wydatki z budżetu UE	współfinansowanie krajowe		
	w mln zł							%	
PO Kapitał Ludzki	7.777,2	3.735,4	3.270,8	464,6	3.502,0	3.073,9	428,1	45,0	94,0
PO Pomoc Techniczna 2007–2013	459,9	326,3	277,1	49,2	312,4	265,0	47,4	67,9	95,6
PO Rozwój Polski Wschodniej	2.076,1	2.242,0	2.021,9	220,1	2.238,5	2.019,3	219,2	107,8	99,9
PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej	19,5	24,4	13,9	10,5	19,1	10,0	9,1	97,9	71,9
Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa	17,5	21,5	20,2	1,3	19,9	18,7	1,2	113,7	92,6
Regionalne Programy Operacyjne	9.843,3	9.971,4	9.242,5	728,9	9.835,2	9.135,8	699,4	99,9	98,9
Granty EFS	0,6	0,3	0,3	0,0	0,3	0,3	0,0	50,0	100,0
Ogółem Programy NSRO 2007–2013	49.854,0	45.717,0	41.473,0	4.244,0	44.335,6	40.378,7	3.956,9	88,9	97,4
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	302,7	296,0	285,0	11,0	289,5	280,0	9,5	95,6	98,3
Norweski Mechanizm Finansowy i MF EOG 2009–2014	344,1	866,1	776,4	89,7	748,7	683,5	65,2	217,6	88,0
PO „Ryby”	736,8	391,8	290,6	101,2	364,6	270,5	94,1	49,5	93,1
Perspektywa Finansowa 2014–2020	22,9	2.851,8	2.731,1	120,7	2.519,0	2.418,0	101,0	11.000,0	88,5
Wspólna Polityka Rolna	25.752,6	28.100,2	25.312,3	2.787,9	27.933,9	25.188,4	2.745,5	108,5	99,5

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Kwota środków wydatkowanych przez Polskę na realizację programów finansowanych ze środków europejskich w 2015 r. była o 1,1% mniejsza niż w 2014 r. W ujęciu kwotowym największemu obniżeniu uległy wydatki na realizację Programów NSRO 2007–2013 (o 5.518,4 mln zł, tj. o 11,1%), w tym w ramach PO KL o 4.275,2 mln zł, tj. o 55%. Wydatki na realizację zadań w ramach PF 2014–2020 wyniosły 2.519,0 mln zł, tj. 16,2% kwoty zapisanej w ustawie budżetowej na rok 2015. Niższe wykonanie wydatków związane było przede wszystkim z późniejszym rozpoczęciem realizacji projektów w ramach tej perspektywy ze względu na fakt, że Komisja Europejska dopiero na przełomie lat 2014/2015 zatwierdziła programy operacyjne. Zwiększyły się wydatki na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej o 2.181,3 mln zł, tj. o 8,5%. Wynikało to z wcześniejszego niż w latach poprzednich rozpoczęcia przekazywania zaliczek na dopłaty bezpośrednie oraz wzrostu wydatków na PROW 2007–2013.

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. w ramach programów PF 2007–2013 zawarto 106,5 tys. umów na kwotę dofinansowania z Unii Europejskiej 286.769,3 mln zł. Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007–2013 dla NSRO wynikający z kontraktacji wynosił 101,5%. Dla krajowych programów operacyjnych kształtował się od 99,3% (PO Pomoc Techniczna) do 106,1% (PO Europejska Współpraca Terytorialna), a dla 16 RPO wyniósł średnio 98,7%.

Tabela 54. Zawarte umowy w ramach NSRO 2007–2013 na koniec 2015 r.

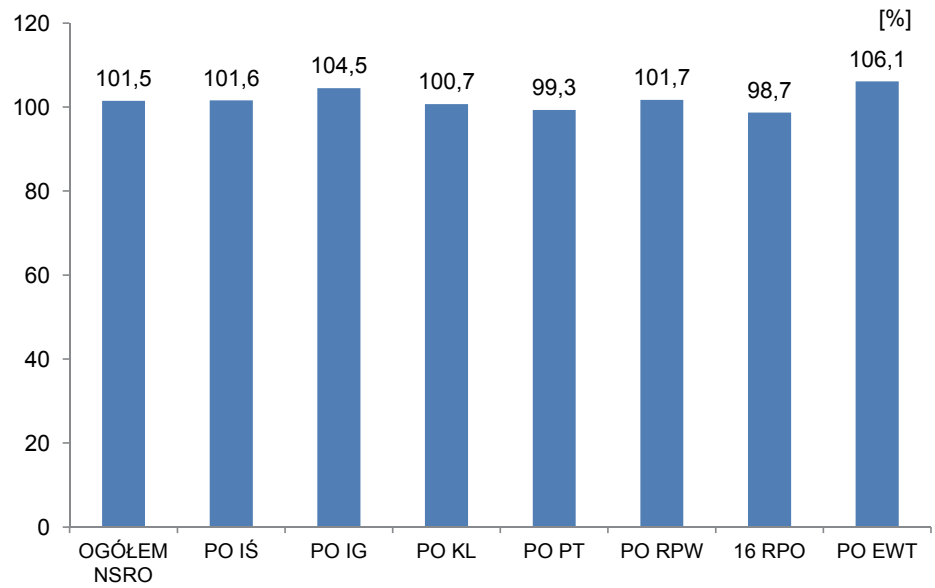
Program Operacyjny	Zawarte umowy/wydane decyzje o dofinansowaniu projektu			Poziom realizacji alokacji na lata 2007–2013[1]
	liczba	ogółem wartość wydatków kwalifikowalnych	w tym: środki UE	
		mln zł		%
OGÓŁEM	106.544	403.431,5	286.769,3	101,5
PO Infrastruktura i Środowisko	3.329	156.638,6	120.891,3	101,6
PO Innowacyjna Gospodarka	17.787	67.585,3	37.994,7	104,5
PO Kapitał Ludzki	47.798	50.720,2	42.316,9	100,7
PO Pomoc Techniczna	466	2.534,5	2.154,3	99,3
PO Rozwój Polski Wschodniej	304	13.425,4	10.195,0	101,7
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	36.526	110.642,0	71.657,8	98,7
PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej	334	1.885,5	1.559,2	106,1

[1] Zgodnie z załącznikiem nr 16 do ustawy budżetowej na rok 2015 (tabela 1: limity zobowiązań w kolejnych latach obowiązywania NSRO 2007–2013 z uwzględnieniem zasady n+2. Zasada ta jest jedną z podstawowych reguł zarządzania finansowego funduszami pomocowymi Unii Europejskiej, a jej celem jest motywowanie Państw Członkowskich do sprawnego wydatkowania alokowanych środków pomocowych. W praktyce oznacza to, że wydatki z alokacji 2007–2013 winny być zadeklarowane do końca 2015 r., aby nie utracić refundacji z Komisji Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Rozwoju.

Najwięcej umów zostało podpisanych w ramach PO Kapitał Ludzki (47,8 tys.), natomiast umowy na najwyższą łączną kwotę środków z Unii Europejskiej – w ramach PO Infrastruktura i Środowisko (120.891,3 mln zł).

Wykres 31. Zawarte umowy w ramach NSRO 2007–2013 według stanu na 31 grudnia 2015 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Rozwoju.

Wartość dofinansowania Unii Europejskiej w złożonych do końca 2015 r. przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej *Poświadczeniach i deklaracjach wydatków* oraz wnioskach o płatność wyniosła 263.407,9 mln zł i w porównaniu do 2014 r. wzrosła o 36.659,6 mln zł. Wydatki te stanowiły 92,9% alokacji na lata 2007–2013[380]. W porównaniu do 2014 r. wskaźnik wykorzystania dostępnej alokacji wzrósł o 12,5 punktu procentowego.

Tabela 55. Realizacja programów operacyjnych w ramach NSRO 2007–2013 według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.

Program	Wartość alokacji na lata 2007–2013		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	67.530,3	283.639,8	63.383,6	263.407,9	92,9
PO Infrastruktura i Środowisko	28.388,0	119.019,5	26.302,6	110.514,6	92,9
PO Innowacyjna Gospodarka	8.658,1	36.364,1	8.051,1	33.563,4	92,3
PO Kapitał Ludzki	10.007,4	42.031,1	9.648,1	40.219,0	95,7
PO Rozwój Polski Wschodniej	2.387,7	10.028,4	2.169,1	9.078,3	90,5
PO Pomoc Techniczna	516,7	2.170,1	478,1	1.989,1	91,7
16 Regionalnych PO	17.277,6	72.566,1	16.410,1	68.043,5	93,8
PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej	344,8	1.460,5	324,4	1.374,3	93,5

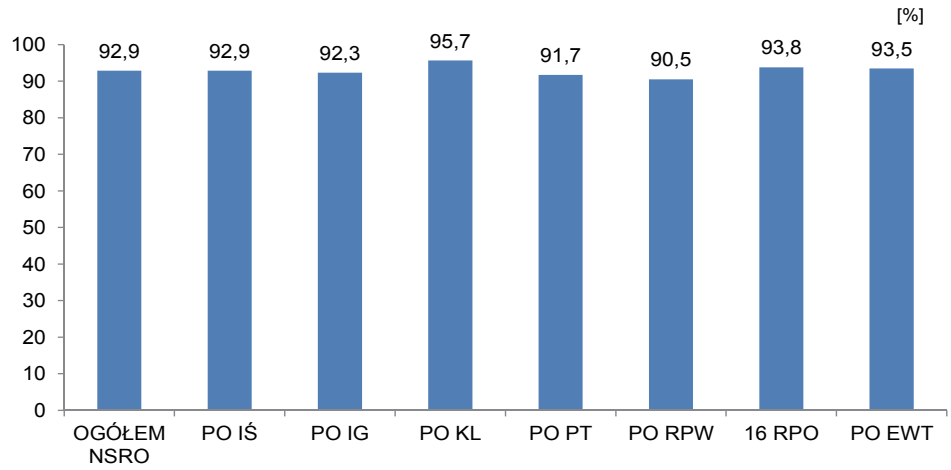
[1] Według załącznika nr 16 do ustawy budżetowej na rok 2015 (tabela 1: limity zobowiązań w kolejnych latach obowiązywania NSRO 2007–2013 z uwzględnieniem zasady n+2.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Rozwoju.

Najwyższe kwoty certyfikowanych wniosków (środki Unii Europejskiej) złożono do Komisji Europejskiej w ramach PO Infrastruktura i Środowisko (110.514,6 mln zł), a najwyższe wykorzystanie dostępnej alokacji uzyskano dla PO Kapitał Ludzki – 95,7%.

[380] Na podstawie wyników kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 34 Rozwój regionalny.*

Wykres 32. Wartość wniosków przekazanych Komisji Europejskiej jako realizacja alokacji na lata 2007–2013 według stanu na 31 grudnia 2015 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Rozwoju.

Komisja Europejska do końca 2015 r. zrefundowała 57.828,0 mln euro, tj. 85,6% alokacji na lata 2007–2013 (po uwzględnieniu Krajowej Rezerwy Wykonania i dostosowania technicznego). Kwota refundacji wraz z kwotą 6.233,5 mln euro z tytułu przekazanych zaliczek stanowi 94,9% alokacji (67.530,3 mln euro). Do zrefundowania przez Komisję Europejską do wysokości progowej 95,0% alokacji na lata 2007–2013 pozostała kwota 92,3 mln euro. W celu wykorzystania 100,0% alokacji Polska powinna do 31 grudnia 2016 r. certyfikować do Komisji Europejskiej kwotę 4.146,7 mln euro[381] wydatków uznanych za kwalifikowalne.

Relację wpływów z budżetu Unii Europejskiej do przyznanej alokacji środków dla NSRO 2007–2013, PO „Ryby" oraz PROW 2007–2013 przedstawia poniższe zestawienie.

Tabela 56. Wpływy z Unii Europejskiej w relacji do przyznanej Polsce na lata 2007-2013 alokacji

Wyszczególnienie	Alokacja	Wpływy	3:2
	mln euro		%
1	2	3	4
NSRO 2007–2013 oraz PO Europejska Współpraca Terytorialna	67.530,3	64.061,5	94,9
PO „Ryby"	734,1	673,5	91,7
PROW 2007–2013	13.398,9	12.537,8	93,6
I Filar WPR	-	19.953,1	x
Razem	x	97.225,9	x

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Rozwoju.

W dniu 20 lutego 2015 r. Rada Ministrów przyjęła *Plan wydatkowania środków w 2015 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013* (dalej Plan). Plan zakładał osiągnięcie kumulatywnego celu na poziomie

[381] Na podstawie wyników kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 34 Rozwój regionalny.*

329.867,1 mln zł wydatków certyfikowanych do Komisji Europejskiej do końca 2015 r. w ramach NSRO i 363,0 mln euro w ramach PO EWT.

Na koniec 2015 r. osiągnięto cel kumulatywny w wysokości 332.375,3 mln zł (tj. 100,8% planu) w ramach NSRO oraz 385,4 mln euro (tj. 106,2% planu) w ramach PO EWT. Pomimo zrealizowania celu na ogólnym poziomie, nie zostały osiągnięte założone na 2015 r. poziomy wydatkowania środków w przypadku dwóch krajowych programów operacyjnych (PO IG – 95,8%, PO KL – 85,4%) oraz pięciu regionalnych programów operacyjnych. Powodem były między innymi: przedłużające się procesy kontrolne na zakończenie realizacji projektów, oszczędności wynikające z końcowego rozliczenia projektów (aneksowanie umów o dofinansowanie) oraz wydłużenie terminów realizacji projektów, naliczenie kar umownych, które pomniejszały kwoty płatności oraz przeniesienie części wydatków pierwotnie przeznaczonych do certyfikacji pod koniec 2015 r. na rok następny.

W celu zagwarantowania optymalnego wykorzystania środków europejskich NSRO 2007–2013, w odpowiedzi na zidentyfikowane zagrożenia i wyzwania związane z zamykaniem programów operacyjnych, Rada Ministrów 7 grudnia 2015 r. przyjęła *Program naprawczy dla funduszy Polityki Spójności 2007–2013* (zwany Planem naprawczym). W dokumencie tym przedstawiono aktualną sytuację oraz zidentyfikowane obszary ryzyka wraz ze wskazaniem działań naprawczych. W Planie naprawczym określono trzy główne cele, tj.:

– pełną realizację założonego na 2015 r. planu certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej w ramach programów NSRO 2007–2013;
– poświadczenie do Komisji Europejskiej pozostałych 6,0% kwoty alokacji do 30 czerwca 2016 r.; pozostała wartość środków, o jaką należy wystąpić do Komisji, aby wykorzystać 100,0% alokacji na lata 2007–2013 wynosi 4.146,7 mln euro; zgodnie z rekomendacjami Komisji, ostatni wniosek o płatność pośrednią od państwa członkowskiego powinien zostać przekazany do 30 czerwca 2016 r.;
– zapewnienie dodatkowej, ponad dostępną alokację, puli wydatków o wartości dofinansowania Unii Europejskiej do 5,0% alokacji w ramach danego programu operacyjnego (tzw. „poduszka bezpieczeństwa").

W celu optymalnego wykorzystania w 2015 r. środków europejskich NSRO 2007–2013 realizowane były działania określone w Planie naprawczym w odniesieniu do poszczególnych programów operacyjnych. Polegały one między innymi na:

– zwiększeniu nadkontraktacji do poziomu 105,0% dostępnej puli funduszy w czterech krajowych oraz siedmiu regionalnych programach operacyjnych;
– bieżącym stosowaniu mechanizmu elastyczności do 10,0% wartości, tj. realokacji środków unijnych pomiędzy częściami programów, przewidującego możliwość zawnioskowania do Komisji Europejskiej o kwoty wkładu unijnego większe niż zapisane w dokumentach programowych; mechanizm elastyczności zastosowany został we wszystkich krajowych programach operacyjnych i w większości RPO;
– zwiększeniu wartości dofinansowania Unii Europejskiej w projektach realizowanych w ramach poszczególnych programów operacyjnych; poziom dofinansowania w projektach zwiększono między innymi w PO IŚ, PO IG, PO RPW, PO EWT i 16 RPO;
– zidentyfikowaniu puli projektów rezerwowych, które mogłyby otrzymać dofinansowanie w przypadku powstania oszczędności lub nałożenia korekt; listy rezerwowe powstały między innymi w PO IŚ, PO RPW, PO KL, PO EWT oraz dziewięciu RPO;

– umożliwieniu podpisywania umów o dofinansowanie w 2016 r. na już zakończone projekty, do 11 marca 2016 r. umowy o dofinansowaniu projektów zostały podpisane między innymi w ramach PO IŚ oraz sześciu RPO; planowane było również podpisanie jednej umowy w ramach PO PT;
– przesunięciu środków na działania dedykowane Instrumentom Inżynierii Finansowej; uruchomienia nowego instrumentu lub/i zwiększenia wsparcia na dotychczasowe działanie w zakresie instrumentów inżynierii finansowej dokonano między innymi w ramach PO IG, PO RPW, PO KL oraz RPO.

Do 31 grudnia 2015 r. Polska przekazała do Komisji Europejskiej listę 11 dużych projektów w ramach PO IŚ i PO IG, które miały zostać poddane procedurze polegającej na sfinansowaniu pewnego etapu inwestycji z nowego budżetu (w tym przypadku PO IŚ 2014–2020) w przypadku przekroczeń kosztów lub wystąpienia oszczędności wynikających między innymi z wypełniania warunków środowiskowych lub modyfikacji projektu[382]. Do 31 grudnia 2015 r. Komisja wydała pozytywne decyzje w odniesieniu do ośmiu projektów. Jeden projekt nadal oczekiwał na decyzję. Równolegle dla tych projektów zostały zawarte stosowne aneksy do umów o dofinansowanie uwalniające niewykorzystane środki PO IŚ 2007–2013, a także w celu zapewnienia pełnego montażu finansowego tych projektów, umowy o dofinansowanie na okres 2014–2020. Uwolnione środki w wysokości około 2,6 mld zł zostały wykorzystane na zwiększenie dofinansowania Unii Europejskiej dla inwestycji miejskich w ramach działania 7.*3 Transport miejski w obszarach metropolitalnych*.

Efekty ekonomiczne i społeczne wydatkowania środków w ramach PF 2007–2013

Głównym celem realizacji NSRO na lata 2007–2013 było tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski w ramach Unii Europejskiej i wewnątrz kraju. Realizacja tego celu prowadzona była w oparciu o sześć celów szczegółowych, tj. poprawę jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowę mechanizmów partnerstwa, poprawę jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej, budowę i modernizację infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski, podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług, wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Wśród efektów rzeczowych, wpisujących się w cele *Polityki Spójności* realizowanej w PF 2007–2013, najbardziej spektakularne są dokonania w zakresie rozbudowy infrastruktury transportowej, na którą przeznaczono największe środki. W latach 2007–2014[383] wybudowano 897,3 km autostrad i 1.150,3 km dróg ekspresowych. Długość linii kolejowych dostosowanych do prędkości 160 km/h i wyższych wzrosła w tym okresie o 1.266 km – do 2.569 km [384]. Pomimo, że efekty rozbudowy infrastruktury drogowej są znaczące, nie osiągnięto wartości docelowych długości autostrad i dróg ekspresowych przewidzianych w NSRO na koniec 2013 r. W przypadku autostrad realizacja na koniec 2014 r. wyniosła 88,7%, a w przypadku dróg ekspresowych 56,7%. Natomiast lepiej

[382] Tak zwana procedura *fazowania*.

[383] Brak danych za 2015 r.

[384] GUS: Wskaźniki monitorujące NSRO.

od założonego celu wypadła realizacja modernizacji linii kolejowych (dostosowanie do prędkości 160 km /h i wyższych). Na koniec 2014 r. funkcjonowało 2.569 km takich linii, co stanowiło 143,8% wartości wskaźnika docelowego na 2013 r.[385].

Na uwagę zasługują osiągnięcia poprawiające jakość życia ludności. W latach 2006–2014 na obszarach wiejskich wskaźnik ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków wzrósł z 22,1% do 37,4%, a dostępność do internetu z 25% do 72%.

Największe problemy z osiągnięciem docelowych efektów dotyczą celu strategicznego – *Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwoju sektora usług*. W okresie od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2015 r. drugim co do wielkości obszarem wsparcia był rozwój przedsiębiorczości, innowacje i badanie oraz rozwój (B+R). Podobnie jak w latach ubiegłych analiza wskaźników monitorujących NSRO wskazuje, że osiągane efekty polityki spójności w ramach podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwoju sektora usług, były niezadowalające.

Polska zajmuje pod względem innowacyjności 33 miejsce w Europie – tuż za Litwą, Bułgarią, Chorwacją, Czarnogórą, Mołdawią oraz Grecją[386]. Podobnie w rankingu innowacyjności *Innovation Union Scoreboard* 2015[387] Polska zajmuje 23–24 miejsce w Unii Europejskiej, pod koniec stawki państw *umiarkowanych innowatorów*.

Na niezadowalającym poziomie pozostają w Polsce nakłady na działalność badawczo-rozwojową. W 2014 r. stanowiły one 0,94% PKB[388]. Wartość tego wskaźnika prezentowała się bardzo niekorzystnie na tle odpowiednich wielkości dla krajów Unii Europejskiej 28 oraz dla krajów strefy euro (2,01% i 2,11%)[389]. Nie został nawet w przybliżeniu zrealizowany poziom powyższego wskaźnika, zaplanowany w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia, tj. 1,5%. Jeszcze gorzej przedstawia się odsetek przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną[390]. W 2014 r. wyniósł on 29,5% i był o prawie 10 punktów procentowych niższy niż w 2003 r., tj. przed napływem pierwszych poważnych środków unijnych z perspektywy 2004–2006, przy czym docelowy poziom tego wskaźnika przewidziany na 2013 r. wynosił 60,0%.

Bez dynamicznie rosnących nakładów własnych środków na prace badawczo-rozwojowe i znacznego wzrostu liczby przedsiębiorstw prowadzących tego rodzaju prace, Polska będzie nadal *umiarkowanym innowatorem*, a domknięcie luki technologicznej, dzielącej Polskę od liderów innowacji będzie trudne.

Rozwój ekonomiczny Polski mierzony wzrostem PKB nie przekładał się w sposób proporcjonalny na wzrost zamożności Polaków. W latach 2000–2014 wzrostowi PKB o 63% towarzyszył wzrost płac o 41%[391]. Realizując wzrost PKB Polska konkurowała niskimi kosztami pracy. W okresie tym obniżeniu o 11% uległa także relacja oszczędności Polaków do PKB. Połowa pracowników zatrudnionych

385 GUS: Wskaźniki monitorujące NSRO.

386 The Global Innovation Index 2015. Effective Innovation Policies for Development.

387 http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/files/ius-2015_en.pdf

388 GUS. *Wskaźniki monitorujące Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*.

389 Dane dla krajów Unii Europejskiej z 2013 r. Eurostat. Gross domestic expenditure on R&D 2003–2013 (% of GDP).

390 Przedsiębiorstwa o liczbie pracujących 50 osób i więcej. GUS. *Wskaźniki monitorujące Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*.

391 Ministerstwo Rozwoju. *Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*. Dane uwzględniają wzrost PKB oraz płac w kwotach realnych według metodologii ESA 2010 (Źródło: GUS).

w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej dziewięciu osób zarabiała w październiku 2014 r. poniżej 3.291,56 zł brutto (mediana). W porównaniu do października 2008 r. było to o 24,7% więcej (2.639,51 zł), jednakże po uwzględnieniu średniorocznych wskaźników inflacji w tym okresie realny wzrost powyższej miary[392] wyniósł jedynie około 9,7%. Udział płac w PKB w 2015 r. wyniósł 47,8% przy średniej dla UE wynoszącej 56%. Jednocześnie w porównaniu z rokiem 2003 (ostatni rok przedakcesyjny) wskaźnik ten dla Polski spadł o ponad 6 punktów procentowych[393]. Z poziomem wynagrodzeń wiązała się niska siła nabywcza ludności Polski. Polska znajdowała się, podobnie jak w latach poprzednich, na 28 miejscu w Europie pod względem wskaźnika siły nabywczej na głowę. Wartość ta wynosiła w Polsce 6.437 euro i stanowiła 47,2% średniej dla Europy (13.636 euro). Jednocześnie występowało znaczne zróżnicowanie w zamożności społeczeństwa mierzonej siłą nabywczą ludności pomiędzy różnymi regionami Polski. Wartość wskaźnika siły nabywczej w Warszawie (11.751 euro) jest o 82,6% wyższa niż średnia krajowa. Pomimo napływu środków europejskich powyższe rozwarstwienie regionalne nie ulegało obniżeniu. W przypadku Republiki Czeskiej, a więc kraju o nieco wyższej, jednakże zbliżonej wartości wskaźnika siły nabywczej na głowę (7.313 euro i 26 miejsce wśród krajów europejskich), zróżnicowanie regionalne jest znacznie niższe. W Pradze siła nabywcza ludności jest o 31% wyższa niż średnia krajowa[394].

Perspektywa Finansowa 2014–2020

Podstawowymi celami wynikającym z PF 2014–2020 są: wzrost zatrudnienia, inwestycje w obszarze badań i rozwoju, przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom klimatu, zrównoważone wykorzystanie energii, edukacja oraz walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym zainwestowanie środków europejskich w sposób dający podstawę do długotrwałego i wymiernego wzrostu gospodarczego. Ich realizację umożliwiać będzie zwiększenie efektywności i przyspieszenie realizacji programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Są to PO IŚ 2014–2020, PO Inteligentny Rozwój (PO IR), PO Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER), PO Polska Wschodnia (PO PW), PO Polska Cyfrowa (PO PC), PO PT 2014–2020.

Od początku realizacji programów operacyjnych do końca 2015 r. beneficjenci w sześciu krajowych i 16 regionalnych programach operacyjnych złożyli ponad 3,9 tys. wniosków o dofinansowanie projektów, poprawnych pod względem formalnym, na całkowitą kwotę dofinansowania (ze środków unijnych) 20.641,1 mln zł, z tego[395]:

– 2.886 wniosków w kwocie dofinansowania Unii Europejskiej 18.560,2 mln zł w sześciu krajowych PO;
– 1.045 wniosków w kwocie dofinansowania Unii Europejskiej 2.080,9 mln zł w ramach 16 RPO.

Do końca 2015 r. z beneficjentami zawarto 935 umów o dofinansowanie projektu, w których wartość wydatków ogółem wyniosła 25.752,0 mln zł, w tym kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej 14.845,7 mln zł, co stanowiło 5,3% alokacji na lata 2014–2020[396], z tego:

– 541 umów na kwotę dofinansowania w części Unii Europejskiej 13.726,7 mln zł w sześciu krajowych PO;

392 GUS: Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku: Wskaźnik cen przy podstawie rok poprzedni = 100: 2009:103,5%, 2010:102,6%, 2011:104,3%, 2012:103,7%, 2013: 0,9%, 2014: 0,0%.

393 Komisja Europejska: Economic and Financial Affairs. AMECO (dane według stanu na 3 maja 2016 r.).

394 Na podstawie: European's purchasing power on the rise. GFK Purchasing Power Europe. October 2015.

395 Na podstawie wyników kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 34 Rozwój regionalny.*

396 Na podstawie wyników kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 34 Rozwój regionalny.*

– 394 umów na kwotę dofinansowania ze środków Unii Europejskiej 1.119,0 mln zł w ramach 16 RPO.

Całkowita kwota wydatków wykazana w złożonych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej do końca 2015 r. *Poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w ramach programu operacyjnego (poświadczenia)* wyniosła 1.879,8 mln zł[397], w tym dofinansowanie ogółem w kwocie 1.597,8 mln zł, co stanowiło 0,6% alokacji na lata 2014–2020 (w PO IŚ – 1.596,8 mln zł, tj. 1,5% alokacji oraz w PO PC – 1 mln zł, tj. 0,01% alokacji). W dwóch krajowych (PO WER, PO PW) i sześciu RPO złożono do Instytucji Zarządzających wnioski o płatność, ale nie złożono jeszcze do Instytucji Certyfikującej Poświadczeń, natomiast w pozostałych dwóch krajowych (PO IR i PO PT) i 10 RPO nie złożono do Instytucji Zarządzających wniosków o płatność.

Ministerstwo Rozwoju zidentyfikowało opóźnienia we wdrażaniu PF 2014–2020 poprzez porównanie stanu wdrażania programów w okresie 1 stycznia 2007 r. do 30 listopada 2008 r. (PF 2007–2013) oraz w okresie 1 stycznia 2014 r. do 30 listopada 2015 r. (PF 2014–2020). Porównanie to wskazało na wolniejsze tempo uruchamiania programów w obecnej perspektywie finansowej, a opóźnienia te, w zależności od programu, wyniosły od sześciu do dziewięciu miesięcy i wynikały przede wszystkim:

– z późnego rozpoczęcia ogłaszania naborów konkursowych, co było spowodowane przedłużającymi się pracami nad dokumentami niezbędnymi do wdrażania programów;
– z braku rozstrzygnięcia naborów w planowanym terminie oraz opóźnień w podpisywaniu umów o dofinansowanie projektów związanym z niską jakością projektów złożonych w odpowiedzi na nabór;
– ze sfinansowania wydatków zaplanowanych w ramach pomocy technicznej PO IR ze środków PO IG z uwagi na opóźnienia w przyjęciu PO IR przez Komisję Europejską;
– z przedłużających się uzgodnień z Komisją Europejską na temat *fazowania* projektów sektora transportu kolejowego, co warunkowało możliwość zawarcia umów o dofinansowanie na fazy projektów przewidziane do realizacji w okresie 2014–2020;
– z niepełnej realizacji zaplanowanych działań w ramach dotacji na Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, a także przesunięcie części działań i płatności na 2016 r.

W związku z powstałymi opóźnieniami przygotowano *Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020*[398], w którym założono wdrożenie kompleksowego systemu zarządzania celami finansowo-rzeczowymi, wspieranymi 21 działaniami o charakterze: horyzontalnym, z zakresu programowania i instytucjonalnym.

Do końca lutego 2016 r. wdrożono system zarządzania celami polegający na opracowaniu planów (ścieżek) realizacji celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi wspólnymi dla wszystkich Instytucji Zarządzających oraz wprowadzeniu obowiązku kwartalnej oceny realizacji tych celów.

W 2015 r. kontynuowano i koordynowano prace dotyczące przygotowania samooceny spełnienia warunków wstępnych (tzw. warunków ex-ante), tj. warunków umożliwiających efektywną realizację programów operacyjnych, określonych w załączniku do projektu umowy partnerstwa[399], które powinny być spełnione do 31 grudnia 2016 r. Niespełnienie warunków w wyznaczonym terminie może być powodem zawieszenia przez Komisję Europejską płatności na rzecz danego państwa członkowskiego. Według stanu na 31 grudnia 2015 r. spełnionych zostało 24 z 29 warunków tema-

397 Kwoty przekazane do Komisji Europejskiej wykazane bez Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP).

398 Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 24 lutego 2016 r.

399 Umowa przyjęta decyzją Komisji Europejskiej z dnia 23 maja 2014 r.

tycznych[400] oraz sześć z siedmiu warunków ogólnych (warunek ogólny 7 dotyczący systemów statystycznych spełniany jest na poziomie poszczególnych programów operacyjnych). Trwają prace nad spełnieniem pozostałych pięciu warunków tematycznych[401].

Do końca 2015 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, a następnie Ministerstwo Rozwoju, wydało 14 rozporządzeń pomocowych w ramach RPO oraz 20 w ramach krajowych PO. Do wydania pozostawały cztery rozporządzenia[402] dla RPO oraz pięć rozporządzeń[403] w ramach krajowych programów operacyjnych.

Do spełnienia pozostaje wciąż pięć warunków na poziomie krajowym[404]. W dwóch kolejnych obszarach warunki uznane przez Komisje Europejską za spełnione wymagają podjęcia dodatkowych działań (jest to obszar prawa zamówień publicznych i obszar kształcenia się przez całe życie). Dodatkowo konieczne jest wypełnienie warunków wstępnych przez regiony w zakresie trzech obszarów[405].

W 2015 r. kontynuowany był proces koordynacji wydawania wytycznych horyzontalnych, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w PF 2014–2020[406]. Do końca 2015 r. Minister Rozwoju[407] wydał 28 wytycznych horyzontalnych.

W dniu 6 lipca 2015 r. uruchomiono produkcyjnie aplikację główną centralnego systemu teleinformatycznego, umożliwiającą między innymi pełen zakres obsługi wniosków o płatność zarówno po stronie instytucji, jak i beneficjenta.

Szwajcarsko-Polski Program Współpracy

W 2015 r. na SPPW wydatkowano łącznie 289,5 mln zł[408], tj. 97,8% planowanej kwoty.

Do końca 2015 r. kwota środków zgłoszonych do refundacji stronie szwajcarskiej wyniosła 287,2 mln franków szwajcarskich, z czego kwota zrefundowana stronie polskiej przez stronę szwaj-

400 Jeden warunek (1.1. Badania naukowe i innowacje) oczekuje na akceptację ze strony Komisji Europejskiej.

401 3.1. Przedsiębiorczość, 6.1. Gospodarka wodna, 6.2. Gospodarka odpadami, 7.1.–7.2. Transport oraz 9.3. Zdrowie.

402 Rozporządzenia w sprawie: udzielania pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę badawczą w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020; udzielania pomocy na dostęp mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców do finansowania w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020; udzielania pomocy regionalnej na rzecz rozwoju obszarów miejskich w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020; udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej przedsiębiorcom z sektora stoczniowego.

403 Rozporządzenia w sprawie: udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne w zakresie propagowania energii z odnawialnych źródeł energii w ramach PO IŚ na lata 2014–2020; udzielenia pomocy publicznej na projekty inwestycyjne służące poprawie efektywności energetycznej w ramach PO IŚ na lata 2014–2020; wsparcia transportu intermodalnego w ramach PO IŚ 2014–2020; dla działania 3.2 PO PC (pomoc szkoleniowa i pomoc *de minimis*); dla działania 2.4 PO PC.

404 Dwa w obszarze badań i rozwoju oraz przedsiębiorczości, dwa warunki w zakresie prawa ochrony środowiska – jest to prawo wodne oraz plany gospodarki odpadami, a także jeden w obszarze zdrowia, dotyczący sporządzenia map potrzeb zdrowotnych.

405 Są to obszary: *Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji, Gospodarka odpadami i Transport*).

406 Dz. U. z 2016 r. poz. 217.

407 Do 15 listopada 2015 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju.

408 Dane na podstawie sporządzonej przez Ministerstwo Finansów informacji dotyczącej wykonania wydatków na programy w układzie załącznika nr 15 do ustawy budżetowej.

carską wyniosła 277,8 mln franków szwajcarskich, co stanowiło blisko 61,4% przyznanej alokacji[409]. W ramach prefinansowania strona polska przekazała środki w kwocie ponad 301,1 mln franków szwajcarskich równe co do wartości 66,5% przyznanej alokacji.

Znaczna część środków SPPW została wydatkowana na działalność edukacyjną. Przeszkolono między innymi ponad 4 tys. rewidentów i przedstawicieli administracji publicznej w tematyce sprawozdawczości finansowej i audytu w sektorze prywatnym, przeprowadzono szkolenia dla ponad 16 tys. osób w zakresie między innymi zakładania działalności gospodarczej, doskonalenia zawodowego i umiejętności interpersonalnych. Ponad 380 tys. dzieci zostało zaangażowanych w program edukacyjny dotyczący prawidłowego żywienia i aktywności fizycznej, 1,4 tys. pacjentów zostało objętych programem redukcji masy ciała, a 17,5 tys. pacjentów objętych poradnictwem dietetycznym w systemie ochrony zdrowia. Przeszkolono ponad 2 tys. pracowników domów opieki społecznej. W ramach wydatków infrastrukturalnych i przeznaczonych na poprawę stanu środowiska sfinansowano budowę prawie 16 tys. systemów solarnych na budynkach mieszkalnych oraz 99 systemów solarnych na budynkach użyteczności publicznej. W wyniku zakupu nowego taboru kolejowego uzyskano ponad 4 tys. miejsc dla pasażerów.

Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy EOG 2009–2014

W 2015 r. na NMF i MF EOG wydatkowano łącznie 748,7 mln zł[410], tj. 86,4% planowanej kwoty. Na koniec 2015 r. poziom kontraktacji środków w ramach MF EOG oraz NMF wyniósł 534,7 mln euro[411], tj. 100,0% alokacji na programy. Do końca 2015 r. strona polska przekazała zaliczki w kwocie 324,3 mln euro, co stanowi 68,0% alokacji przyznanej Polsce. Do końca 2015 r. wydatkowano 249,2 mln euro, co stanowi 84,6% kwoty przekazanej zaliczkowo na realizację programów.

W 2015 r., w porozumieniu z darczyńcami, dokonano realokacji środków pomiędzy programami, co miało wpływ na podniesienie poziomu wydatkowania. Kwota alokacji udostępnionej na dofinansowanie projektów konkursowych wzrosła dzięki temu o blisko 80,0 mln euro. Realokacja miała na celu wykorzystanie niewydatkowanych środków alokowanych pierwotnie w ramach rezerwy na straty wynikające z różnic kursowych. Wydłużono także kwalifikowalność wydatków do 30 kwietnia 2017 r. w przypadku projektów zakontraktowanych.

Do końca 2015 r. kwota środków przekazanych stronie polskiej przez darczyńców wyniosła blisko 324,3 mln euro, co stanowi 100,0% kwoty prefinansowanej z budżetu państwa na realizację programów.

W ramach wydatkowania środków NMF i MF EOG między innymi przeszkolono ponad 2 tys. pracowników personelu medycznego, zakupiono ponad 2 tys. sztuk sprzętu diagnostycznego, rozbudowano, przebudowano lub zmodernizowano 19 instytucji funkcjonujących w obszarze ochrony zdrowia. Udzielono ponad 79 tys. porad zdrowotnych. Przeszkolono ponad 11,5 tys. funkcjonariuszy

[409] Tj. kwoty 452,6 mln franków szwajcarskich. Kwota alokacji nie uwzględnia 12,0 mln franków szwajcarskich Funduszu Stypendialnego wdrażanego bezpośrednio przez stronę szwajcarską i 97,0% kwoty prefinansowanej z budżetu państwa na realizację SPPW. Dane na podstawie *Raportu rocznego z wdrażania Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy za okres 1 stycznia–31 grudnia 2015 r.*, przyjętego przez Komitet Monitorujący dla SPPW w dniu 15 marca 2016 r. Dane nie uwzględniają *Funduszu Stypendialnego* z uwagi na fakt składania przez Konferencję Rektorów Uniwersytetów Szwajcarskich stronie polskiej *Raportu rocznego z wdrażania Funduszu Stypendialnego za 2015 r.* w terminie do końca kwietnia 2016 r.

[410] Dane na podstawie sporządzonej przez Ministerstwo Rozwoju informacji dotyczącej wykonania wydatków na programy w układzie załącznika nr 15 do ustawy budżetowej.

[411] Na podstawie *Raportu Strategicznego z wdrażania MF EOG i NMF 2009–2014 w Polsce w 2015 r.*

w zakresie prawodawstwa obowiązującego w strefie Schengen. Dofinansowanie otrzymały 22 projekty dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć. Finansowano działalność edukacyjną w więziennictwie, zarówno wśród więźniów jak i służby więziennej – wydano ponad 15 tys. certyfikatów potwierdzających ukończenie kursów dla więźniów i ponad 7 tys. dla pracowników służby więziennej. Realizowane były projekty dotyczące dziedzictwa kulturowego (rewitalizacja zabytków) wpływające na rozwój ekonomiczno-społeczny uboższych regionów Polski (rozwój turystyki).

Fundusz Spójności 2000–2006

Komisja Europejska do końca 2015 r. w ramach finansowania z Funduszu Spójności (FS) wypłaciła łącznie 5.205,8 mln euro, co stanowiło 95,0% alokacji. W 2015 r. zostały przekazane środki w wysokości 134,5 mln euro (tj. 534,9 mln zł), co stanowiło 63,6% planowanego wykonania w 2015 r.[412]. W sektorze transport Komisja przekazała 65,0 mln euro, a w sektorze środowisko 69,5 mln euro. Niewykonanie założeń napływu środków z Unii Europejskiej za 2015 r. wynikało z przewlekłego procedowania Komisji Europejskiej z przedstawionymi przez stronę polską dokumentami zamknięcia projektów (nadal brak czterech listów zamknięcia, mimo przekazania do Komisji Europejskiej dokumentów oraz niezbędnych wyjaśnień).

Zostały zakończone wszystkie (130) projekty Funduszu Spójności. Do Komisji Europejskiej do końca 2014 r. przekazano wszystkie raporty końcowe. Łącznie na 130 projektów ISPA[413]/FS dotychczas finalnie rozliczonych zostało 118. W przypadku pozostałych 12 nierozliczonych projektów Instytucja Zarządzająca prowadziła bieżącą współpracę z Komisją Europejską mającą na celu przyspieszenie procesu zamykania projektów (między innymi przekazała do Komisji stanowisko w odniesieniu do ośmiu otrzymanych od niej listów zamknięcia).

Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych obszarów Rybackich (PO „Ryby")

W ramach tego programu wspierane były przedsięwzięcia na rzecz uzyskania trwałej równowagi między zasobami morskimi a zdolnością połowową polskiej floty rybackiej, a także na rzecz stworzenia w Polsce nowoczesnego i konkurencyjnego sektora rybackiego. Służyło temu wsparcie między innymi adaptacji i modernizacji statków, hodowli i rybołówstwa śródlądowego, podniesienia standardów portów i zakładów przetwórstwa rybnego, a także aktywizacja lokalnych społeczności.

Od początku uruchomienia programu do końca 2015 r. wpłynęło 22 tys. wniosków o dofinansowanie na kwotę 8.597,3 mln zł, tj. 209,5% limitu określonego w tabeli finansowej programu, zawarto lub wydano 15,5 tys. umów lub decyzji na kwotę 4.116,7 mln zł, tj. 100,3% limitu oraz zrealizowano 49,5 tys. płatności na kwotę 4.191,1 mln zł, tj. 102,1% limitu. Ze środków budżetu Unii Europejskiej wypłacono 3.143,5 mln zł [414]. Komisja Europejska przekazała środki w wysokości 673,5 mln euro[415].

[412] Zgodnie z załącznikiem nr 18 do ustawy budżetowej.

[413] Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej. Ang. Instrument for Structural Policies for Pre-Accession.

[414] Na podstawie wyników kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 62 Rybołówstwo* w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

[415] Na podstawie wyników kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 87 Dochody budżetu środków europejskich* w Ministerstwie Finansów.

W 2015 r. złożono 413 wniosków o dofinansowanie na kwotę 135,7 mln zł, zawarto lub wydano 1,3 tys. umów lub decyzji na kwotę 204,0 mln zł oraz dokonano 18,1 tys. płatności na kwotę 373,4 mln zł, z tego 276,9 mln zł[416] ze środków budżetu Unii Europejskiej.

Wspólna Polityka Rolna

Polska jest jednym z największych beneficjentów WPR. W latach 2004–2015 na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej wpłynęły z budżetu Unii Europejskiej do Polski środki w kwocie 38.840,1 mln euro, w tym w ramach perspektywy finansowej:

– 2004–2006 – 5.685,4 mln euro (w tym 458,6 mln euro stanowiła zaliczka na PROW),
– 2007–2013 – 29.312,9 mln euro (w tym 926,1 mln euro zaliczki na PROW),
– 2014–2020 – 3.841,8 mln euro (w tym 172,0 mln euro zaliczki na PROW).

W latach 2004–2015 do Komisji Europejskiej złożono wnioski zawierające certyfikowane wydatki na łączną kwotę 37.978,0 mln euro i 7.739,0 mln zł[417].

Zgodnie z art. 82 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez *Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich* (EFRROW)[418], Instytucja Zarządzająca wysyła Komisji ostatnie sprawozdanie z postępu prac dotyczące wdrażania PROW za lata 2007–2013 w dniu 30 czerwca 2016 r. Polska wniosła o przedłużenie terminu kwalifikowalności wydatków w ramach PROW 2007–2013 do 30 czerwca 2016 r. Komisja Europejska nie wyraziła zgody i ostatecznym terminem kwalifikowalności wydatków dla PROW 2007–2013 pozostał 31 grudnia 2015 r.

W 2015 r. Instytucja Zarządzająca PROW 2007–2013 skierowała do Komisji Europejskiej trzy wnioski o zmianę tabel finansowych Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Komisja Europejska wyraziła zgodę na wprowadzenie proponowanych zmian[419].

Kwota zadeklarowanych do Komisji przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydatków z budżetu Unii Europejskiej[420] w ramach PROW 2007–2013, poniesionych do dnia 31 grudnia 2015 r., wyniosła 13.446,3 mln euro, co stanowiło 100,4% limitu środków Unii Europejskiej określonego w tabeli finansowej Programu (13.398,9 mln euro). Wydatki zadeklarowane do Komisji przez ARiMR obejmujące płatności na rzecz beneficjentów dokonane do 31 grudnia 2015 r. wyniosły 13.384,6 mln euro[421], co stanowiło 99,9% wykorzystania alokacji programu. Kwota zrefundowana na koniec 2015 r. wyniosła 11.599,8 mln euro, co stanowiło 86,6% przyznanego limitu środków Unii Europejskiej. Wykorzystanie środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich rozkładało się równomiernie w przypadku poszczególnych osi PROW 2007–2013.

416 Na podstawie wyników kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 62 Rybołówstwo* w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Tabela *Realizacja limitu środków finansowych PO Ryby 2007–2013* – z dnia 31 marca 2016 r.

417 Na podstawie ustaleń kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

418 Dz. Urz. UE L 277 z 21 grudnia 2005, str.1, ze zm.

419 W dniach 17 marca, 12 sierpnia oraz 14 grudnia 2015 r.

420 Według deklaracji kwartalnych.

421 Kwota ta jest sumą kwot wykazanych przez ARiMR w rocznych sprawozdaniach finansowych przekazywanych Komisji Europejskiej dotyczących lat: 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 (co odpowiada okresowi wydatkowania środków przez agencję płatniczą: 16.10.2007 r.–15.10.2015 r.) oraz deklaracji wydatków za okres 16 października 2015 r.–31 grudnia 2015 r.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. kwota pomocy, o którą wnioskowali beneficjenci PROW 2007–2013 wyniosła 86.505,3 mln zł, kwota wynikająca z zawartych umów i wydanych decyzji o przyznaniu pomocy – 74.568,6 mln zł, a kwota zrealizowanych płatności – 74.288,9 mln zł, tj. odpowiednio 119,9%, 103,3% i 102,9% limitu środków PROW 2007–2013, po realokacji (72.165,9 mln zł).

W 2015 r. na finansowanie I filara WPR (płatności dotyczące systemu wsparcia bezpośredniego oraz pozostałe dopłaty i interwencje rynkowe) w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich wydatkowano ogółem 15.966,3 mln zł[422]. Na płatności bezpośrednie ze środków europejskich wydatkowano 15.049,3 mln zł. Instrumentem wsparcia WPR o największym wymiarze finansowym były płatności bezpośrednie, głównie jednolita płatność obszarowa zrealizowana ze środków budżetu europejskiego w kwocie 12.660,3 mln zł. Płatności te przekazane zostały do około 1,4 mln rolników posiadających gospodarstwa o minimalnej powierzchni 1 ha użytków rolnych. Powierzchnia objęta tym wsparciem wyniosła ponad 13 mln ha.

Pozostałe wydatki były wykorzystane w szczególności na następujące mechanizmy: oddzielną płatność z tytułu cukru (645,0 mln zł), pomoc dla grup producentów na wstępne pozwolenia (473,1 mln zł), płatność redystrybucyjną (423,9 mln zł) oraz wsparcie specjalne (369,8 mln zł)[423].

Efekty ekonomiczne i społeczne wydatkowania środków w ramach PROW 2007–2013

Drugim filarem WPR była polityka rozwoju obszarów wiejskich. Na realizację PROW 2007–2013 w Polsce przeznaczono 17,4 mld euro środków publicznych. Do końca 2015 r. zrealizowane płatności wyniosły 74,3 mld zł, tj. 103,3% alokacji finansowej. Celem wdrażanego Programu było w szczególności przyspieszenie modernizacji gospodarstw rolnych, rozbudowa infrastruktury wiejskiej, poprawa jakości życia na wsi, ochrona środowiska naturalnego i unowocześnianie przetwórstwa spożywczego w Polsce. Prawie 65,0% płatności zrealizowano w ramach pięciu z 23 działań określonych w PROW 2007–2013. Były to:

– *Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania* (10.891,2 mln zł, tj. 14,7% płatności ogółem) – wsparciem objęto 925,2 tys. gospodarstw rolnych; pomoc finansowa została skierowana głównie (w 91,1%) do gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania typu nizinnego (strefy nizinnej I i II); główną grupę beneficjentów działania (98,1% ogólnej liczby beneficjentów) stanowiły gospodarstwa o powierzchni poniżej 50 ha; ich powierzchnia stanowiła 78,3% ogólnego areału użytków rolnych wspieranych w ramach działania; wsparciem objęto 8.631,1 tys. ha użytków rolnych, co oznacza realizację zakładanej wartości w 94,6%;
– *Modernizacja gospodarstw rolnych* (10.219,1 mln zł, tj. 13,8%) – zrealizowano ponad 73 tys. operacji (73,3% wielkości docelowej), w ramach których zakupiono między innymi: 239,4 tys. sztuk maszyn rolniczych, narzędzi, urządzeń i środków transportu (innych niż ciągniki) do produkcji roślinnej, w tym oprogramowanie; 144,8 tys. sztuk elementów wyposażenia, elementów maszyn, narzędzi i wyposażenia dodatkowego, w tym oprogramowanie; 44,8 tys. sztuk maszyn, narzędzi, urządzeń i wyposażenia do produkcji zwierzęcej, w tym oprogramowanie oraz 47,8 tys. ciągników; operacje zostały zrealizowane w 57,4 tys. gospodarstwach (75,9% wartości docelowej);
– *Renty strukturalne* (10.207,3 mln zł, tj. 13,7%) – w ramach wniosków o przyznanie renty strukturalnej wydano łącznie 19,9 tys. decyzji; spośród przekazanych gospodarstw 54,5% (10,9 tys.)

[422] Łącznie w częściach: *Rozwój wsi* i *Rynki Rolne*.

[423] Na podstawie wyników kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w częściach: 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne i 62 – Rybołówstwo.*

zostało przekazanych na rzecz następcy, a pozostałe 45,5% (9,1 tys.) – na powiększenie innego gospodarstwa; wsparcie w ramach działania zostało udzielone 19,9 tys. producentom rolnym, co stanowi 97,8% wartości docelowej wskazanej w PROW 2007–2013; łącznie rolnicy przekazali gospodarstwa o powierzchni 239,1 tys. ha, co stanowi 89,9% zakładanej wartości;

– *Program rolnośrodowiskowy (Płatności rolnośrodowiskowe)* (9.573,0 mln zł, tj. 12,9%) – wsparciem objęto 138,4 tys. gospodarstw (69,2% wartości docelowej); w ramach działania zrealizowano płatności rolnośrodowiskowe na kwotę 6.936,9 mln zł obejmując obszar 2.872,8 tys. ha użytków rolnych, co stanowi 191,5% zakładanej wartości oraz 66.911 sztuk zwierząt w gospodarstwach;
– *Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej* (7.735,0 mln zł, tj. 10,4%) – 2,3 tys. beneficjentów zrealizowało 5,3 tys. operacji (24,7% zakładanej wartości); zdecydowana większość dotyczyła gospodarki wodno-ściekowej (4,5 tys. operacji).

3. Wyniki innych kontroli

Wykorzystanie środków europejskich w 2015 r. było także przedmiotem odrębnych kontroli Najwyższej Izby Kontroli:

- *Budowa tras rowerowych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej*[424]. Celem kontroli była ocena rzeczowej i finansowej realizacji przez samorządy województw Polski Wschodniej projektów budowy tras rowerowych, a także nadzoru sprawowanego nad nimi przez Instytucję Zarządzającą i Instytucję Pośredniczącą. Kontrolą objęto lata 2012–2015[425]. Badania kontrolne przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (Instytucji Zarządzającej PO RPW), Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Instytucji Pośredniczącej) oraz u wszystkich beneficjentów realizujących projekty regionalne[426]. Według stanu na koniec marca 2015 r. żaden ze skontrolowanych samorządów województw nie zrealizował ani jednego odcinka inwestycyjnego, na które podzielono tę trasę. Roboty budowlane prowadzono zaledwie na 104,8 km jej długości, zaś na odcinkach o długości aż 1.898 km nie podjęto jeszcze żadnych prac. Stan zaawansowania prowadzonych prac oraz zrealizowane do końca marca 2015 r. płatności ze środków Unii Europejskiej (zaledwie 9,8% kwoty zaplanowanej) wskazywały na ryzyko niewykorzystania części środków i konieczność sfinansowania z budżetu samorządów województw dotychczasowych wydatków, które w związku z niepełną rzeczową realizacją projektu uznane zostaną za wydatki niekwalifikowalne. Biorąc pod uwagę fakt, że 2015 r. był ostatnim rokiem realizacji projektów z perspektywy finansowej 2007-2013, Najwyższa Izba Kontroli wskazała na ryzyko, że infrastruktura tras rowerowych nie zostanie w pełni wybudowana, a w konsekwencji nie zostaną wykorzystane wszystkie środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przeznaczone na ten cel. Główną przyczyną niskiego rzeczowego i finansowego zaawansowania projektu był fakt, iż Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju z blisko dwuletnim opóźnieniem w stosunku do założeń programowych[427] opracowało Studium wykonalności, będące podstawą do określenia lokalizacji trasy rowerowej w poszczególnych województwach oraz kosztów jej budowy. Najniższe zaawansowanie odnotowano w przypadku projektów regionalnych w woje-

[424] Informacja o wynikach kontroli *Budowa tras rowerowych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej*. Nr ewid. 183/2015/P/15/090/LOL, Warszawa 2015.

[425] Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 29 maja 2015 r.

[426] W przypadku województw podlaskiego i warmińsko-mazurskiego były to urzędy marszałkowskie, zaś w pozostałych trzech województwach – lubelskim, świętokrzyskim i podkarpackim – zarówno urzędy marszałkowskie jak i podległe im zarządy dróg wojewódzkich bezpośrednio realizujących projekty.

[427] *Zarys modelu przygotowania i realizacji projektów w ramach Działania V.2.Po RPW* z grudnia 2008 r.

województwach podkarpackim i świętokrzyskim. Prace budowlane rozpoczęto dopiero w kwietniu 2015 r., obejmując nimi odcinki o długości 80,4 km w województwie podkarpackim i 7,3 km – w województwie świętokrzyskim, które stanowiły odpowiednio 18,8% i 3,5% planowanej długości trasy rowerowej w tych województwach. Na realizację projektów regionalnych negatywnie wpływały również opieszałe działania beneficjentów. Po zakończeniu kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz do Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości między innymi o kontynuowanie działań zmierzających do pełnej realizacji projektu, o przeprowadzenie kontroli u beneficjentów, a w odniesieniu do marszałków województw podlaskiego i warmińsko–mazurskiego o zintensyfikowanie działań na rzecz realizacji projektu.

- *System zarządzania nieprawidłowościami w zakresie Europejskich Funduszy Rolnych*[428]. Celem kontroli była ocena zgodności realizacji zadań w ramach systemu zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych[429], w szczególności w zakresie informowania Komisji Europejskiej przez Polskę o nieprawidłowościach w wydatkowaniu środków z tych funduszy oraz prowadzenia postępowań wyjaśniających przed Komisją Europejską w ramach WPR zgodnie z przepisami Unii Europejskiej oraz zasadą należytego zarządzania finansami. Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a także w centralach: Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencji Rynku Rolnego. Organy i podmioty zaangażowane w proces informowania Komisję Europejską o nieprawidłowościach w wydatkowaniu środków z europejskich funduszy rolnych prawidłowo realizowały zadania wynikające z przepisów Unii Europejskiej. Kontrolą objęto lata 2010–2015 (I półrocze). Nadzór i kontrola nad systemem informowania o nieprawidłowościach w wydatkowaniu środków z europejskich funduszy rolnych funkcjonowały prawidłowo. System obsługi postępowań wyjaśniających przed Komisją Europejską w ramach WPR został zorganizowany w sposób umożliwiający skuteczną realizację zadań w tym zakresie. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadził postępowania wykorzystując wszystkie możliwości zastosowania przepisów Unii Europejskiej oraz monitorował stan wdrażania przez agencje płatnicze zaleceń wynikających z misji audytowych przeprowadzanych przez Komisję Europejską w Polsce. Agencje płatnicze rzetelnie i terminowo realizowały zadania w ramach systemu. Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – we współpracy z agencjami płatniczymi – w zakresie prowadzenia postępowań umożliwiły ograniczenie wysokości sankcji finansowych nałożonych na Polskę w ramach WPR w stosunku do proponowanych wstępnie przez Komisję Europejską o 198,8 mln zł (35,4%) oraz 45,0 mln euro (9,2%).

  Wyniki kontroli wykazały, że agencje płatnicze nie wykorzystywały lub wykorzystywały w nieznacznym stopniu informacje zawarte w systemie uruchomionym przez Komisję Europejską w celu umożliwienia państwom członkowskim wywiązywanie się z obowiązku informowania o nieprawidłowościach dla potrzeb zarządzania nieprawidłowościami w zakresie wykorzystania środków Unii Europejskiej. Spowodowane to było między innymi ograniczonym dostępem agencji do bazy danych tego systemu, tj. tylko do zakresu ich właściwości, co eliminowało możliwość uzyskania informacji wprowadzonych do systemu przez inne jednostki. System nie zawie-

[428] Informacja o wynikach kontroli *System zarzadzania nieprawidłowościami w zakresie Europejskich Funduszy Rolnych*. Nr ewid. 201/2015/P/15/KRR, Warszawa 2016.

[429] Tj. Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

rał niektórych funkcjonalności, które byłyby przydatne dla krajowych użytkowników. Ponadto od 2011 r. komórka organizacyjna Ministerstwa Finansów właściwa w zakresie informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach w obszarze WPR – w związku z udzieleniem agencjom płatniczym dostępu do systemu – zrezygnowała z przygotowywania okresowych zbiorczych informacji dotyczących nieprawidłowości zgłoszonych do Komisji Europejskiej. Opracowania te stanowiły między innymi dla Agencji Rynku Rolnego źródło informacji o występujących zjawiskach i trendach dotyczących ujawnionych nieprawidłowości w wydatkowaniu środków z europejskich funduszy rolnych, w których administrowaniu nie brała udziału. Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej o wdrożenie instrumentów zapewniających agencjom płatniczym pełny zakres informacji o nieprawidłowościach w wydatkowaniu europejskich funduszy rolnych zgłaszanych do Komisji Europejskiej.

- *Wspieranie rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw środkami Unii Europejskiej w ramach działania 4.3. i 4.5 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*[430]. Celem kontroli była ocena skuteczności wspierania rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 15 września 2014 r. do 31 stycznia 2015 r. w Ministerstwie Gospodarki, Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju oraz u 25 beneficjentów Działań 4.3 i 4.5 PO IG. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zastosowane w skontrolowanych projektach PO IG wskaźniki rezultatu w postaci liczby nowych produktów lub usług (Działanie 4.3), czy też liczby utworzonych miejsc pracy, w tym w działach B+R (Działanie 4.5), mają ograniczony walor poznawczy – z punktu widzenia możliwości oceny wpływu tych projektów na wzrost innowacyjności polskiej gospodarki. Brak ustalenia w tych Działaniach wskaźników mierzących efektywność ekonomiczną realizowanych przedsięwzięć nie stanowił odpowiedniej motywacji dla beneficjentów do maksymalizacji efektów. Dlatego też, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w nowej perspektywie finansowej, zwłaszcza w PO Inteligentny Rozwój, wskazane byłoby zastosowanie do oceny projektów wskaźników umożliwiających realną ocenę uzyskanych efektów ekonomicznych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, dokonywane realokacje środków pomocowych pomiędzy poszczególnymi Działaniami PO IG były celowe i przyczyniły się do ich pełniejszego wykorzystania. W wyniku przeprowadzonych pięciu naborów, w ramach Działania 4.3, na 1.528 wniosków podpisanych zostało 717 umów o łącznej wartości dofinansowania 1.871,7 mln zł. W wyniku dziewięciu naborów w ramach Działania 4.5, przeprowadzonych w latach 2008–2012 ze złożonych 417 wniosków, zawartych zostało 161 umów o łącznej wartości dofinansowania 4.053,0 mln zł. Wprowadzone przez Ministra Gospodarki uproszczenia w procedurze rozliczania wniosków o płatność dla Działania 4.5, skróciły proces ich weryfikacji.

[430] Informacja o wynikach kontroli *Wspieranie rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw środkami Unii Europejskiej w ramach działania 4.3 i 4.5 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*. Nr ewid. 28/2015/P/14/KGP, Warszawa 2015.

VIII. WYKONANIE ZADAŃ I PLANU FINANSOWEGO WYDATKÓW W UKŁADZIE ZADANIOWYM

- **Układ zadaniowy wydatków budżetu państwa w 2015 r, podobnie jak w ubiegłych latach, był na etapie wdrażania oraz doskonalenia i nie stanowił skutecznego narzędzia efektywnego wydatkowania środków publicznych.**
- **Dysponenci części budżetowych sprawowali nadzór oraz kontrolę efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, lecz ich działania nie były w pełni skuteczne.**
- **Nie osiągnięto planowanego poziomu 32,6% mierników realizacji zadań priorytetowych.**

Podstawową zasadą gospodarowania środkami publicznymi jest zasada efektywności, według której wydatki publiczne powinny być dokonywane celowo i oszczędnie przy doborze optymalnych metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Jednym z narzędzi służących poprawie zarządzania środkami publicznymi powinien być budżet zadaniowy. Charakteryzuje się on ścisłym powiązaniem środków przeznaczonych do wydatkowania z precyzyjnie określonymi zadaniami, dla których wyznacza się cele i mierniki pozwalające na zmierzenie stopnia ich osiągnięcia. Metoda zadaniowa powinna także umożliwić lepszą alokację dostępnych środków poprzez ich kierowanie na realizację najważniejszych, z punktu widzenia celów społecznych, zadań.

W art. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych układ zadaniowy zdefiniowany został jako zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa oraz:

– zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
– podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione – wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

Minister Finansów, w odniesieniu do procesu planowania w układzie zadaniowym na rok 2015, położył nacisk[431] na dalsze podniesienie jakości systemu pomiaru sprawności, skuteczności i efektywności realizacji zadań publicznych oraz wydatkowania środków publicznych. Zmiany metodologiczne w obszarze planowania w układzie zadaniowym na 2015 r. dotyczyły definiowania i oceny mierników. Standardy definiowania mierników poszerzone i doprecyzowane zostały między innymi o kryterium ich faktycznej użyteczności z punktu widzenia wykonywania kontroli i nadzoru, o których mowa w art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. W celu poprawy jakości systemu pomiaru przedłożone przez dysponentów części budżetowych propozycje mierników na rok 2015 – zgodnie z § 6 rozporządzenia[432] podlegały ocenie Ministra Finansów w zakresie ich kompletności oraz zgodności ze standardami i wytycznymi metodologicznymi. W ocenie Ministra Finansów procedura ta, co do zasady, pozwoliła na eliminację mierników niespełniających wszystkich standardów metodologicznych lub też posiadających ograniczoną przydatność zarządczą i analityczną.

[431] Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2015. Omówienie. Aneksy tabelaryczne. Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2014 r.

[432] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2015 r. (Dz. U. poz. 825).

Na jednostki realizujące plan finansowy w układzie zadaniowym nałożony został obowiązek sporządzenia sprawozdań z wykonania tych planów[433]. Sporządzane są one w okresach półrocznych i rocznych, przy czym w sprawozdaniach półrocznych na poziomie działań wykazywane są tylko dane finansowe bez informacji dotyczących celów i mierników, co w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie zapewnia dysponentowi części budżetowej danych do bieżącego monitoringu i oceny realizacji zadań.

Ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym sprawuje Minister Finansów (art. 174 pkt 2 ustawy o finansach publicznych). Dysponenci części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów (art. 175 pkt 4 ustawy o finansach publicznych).

Rada Ministrów przedstawia corocznie Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej oraz informację o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym (art. 182 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych). Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym zawiera między innymi omówienie i zestawienie planowanych i poniesionych wydatków oraz planowanych i osiągniętych wartości mierników stopnia realizacji celów sporządzane w układzie zadań budżetowych (art. 182 ust. 6 pkt 2 ustawy o finansach publicznych).

Układ zadaniowy na 2015 r. obejmował 22 funkcje, 112 zadań, 394 podzadania i 1.416 działań. W każdej funkcji zawarte zostały wydatki kilku lub więcej dysponentów części budżetowych. W treści *Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2015 r.* zamieszczono dane dotyczące planowanych i wykonanych wydatków oraz planowanych i osiągniętych przez poszczególnych dysponentów części budżetowych efektów (celów).

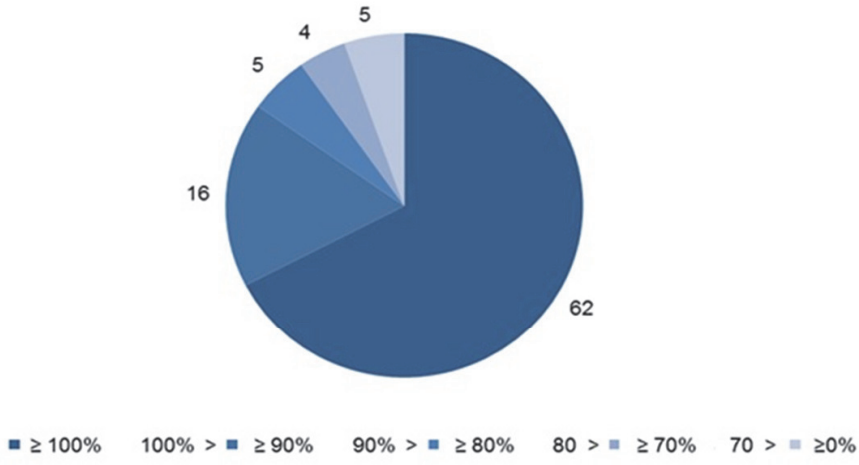
Zadania priorytetowe[434] (25) realizowane były przez dysponentów 42 części budżetu państwa. Na ich realizację zaplanowano wydatki w wysokości 266.258,9 mln zł, co stanowiło 63,7% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Analiza danych zawartych w *Informacji* o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym wskazuje, że w 2015 r. na realizację zadań priorytetowych wydano 239.338,6mln zł, co stanowiło 90 % wielkości planowanej i 59,9% kwoty wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Do realizacji 25 priorytetowych zadań określono 92 mierniki, z których 62 (67,4%) zrealizowano na planowanym lub wyższym niż zakładano poziomie, natomiast 30 mierników (32,6%) nie osiągnęło planowanych poziomów.

[433] Obowiązek sporządzenia sprawozdań wynika z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

[434] Zgodnie z zasadami określonymi w pkt 77 ppkt 7 załącznika nr 71 do rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do ustawy budżetowej na 2015 r. minister kierujący działem/działami administracji rządowej wskazuje jedno zadanie priorytetowe, a w przypadku, gdy jest dysponentem więcej niż jednej części budżetowej nie więcej, niż dwa zadania priorytetowe. Przepis stanowi również, że zadaniami priorytetowymi powinny być w pierwszej kolejności zadania, które posiadają cele realizujące w sposób istotny cele określone w strategiach rozwoju i programach rozwoju, o których mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Wykres 33. Poziom wykonania w 2015 roku mierników zadań priorytetowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów

Przykładowo, osiągnięto planowany poziom następujących mierników:

– *Relacja państwowego długu publicznego do PKB na koniec roku (w %)*, realizowany w ramach zadania 4.3.W Realizacja polityki finansowej państwa. Wartość miernika wyniosła 49% wobec planowanego ≤ 60%.
– *Odsetek uczniów, którzy ukończyli szkołę ponadgimnazjalną w relacji do wszystkich uczniów, którzy ją rozpoczęli* wyniósł 84,5% wobec planowanego 84,1%. Miernik został zastosowany w ramach zadania *3.1.W Oświata i wychowanie*, którego celem było podnoszenie jakości oraz efektywności kształcenia i wychowania.
– *Liczba wykonywanych świadczeń wysokospecjalistycznych finansowanych z budżetu państwa na 1 mln mieszkańców* wyniosła 392,02 świadczeń wobec planowanych 345,3 świadczeń na milion mieszkańców, realizowany w ramach zadania 20.1. W *Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej*, którego celem było zapewnienie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z budżetu państwa.

Spośród niezrealizowanych mierników zadań priorytetowych najwyższe odchylenia od planowanego poziomu wystąpiły między innymi w zadaniu:

– 3.1.W – *Oświata i wychowanie* – miernik *Odsetek uczniów, którzy zdali egzaminy zawodowe potwierdzające kwalifikacje zawodowe w szkołach rolniczych prowadzonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w stosunku do liczby uczniów przystępujących do egzaminu w tych szkołach w danym roku szkolnym* został wykonany na poziomie 73,7% planu.
– 5.1.W – *Gospodarowanie mieniem skarbu państwa*, którego celem było zwiększanie konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez zmianę struktury własnościowej, nie został osiągnięty przez Ministerstwo Skarbu Państwa poziom miernika *Liczba spółek objętych przekształceniami własnościowymi, w których nastąpi zmiana udziału Skarbu Państwa w kapitale zakładowym podmiotów (w szt.)*. Miernik zrealizowano na poziomie 65,8% planu.
– 14.1.W – *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu,* miernik *Liczba osób młodych objętych wsparciem w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014–2020*, którego wartość zaplanowano na 1.836 osób nie został wykonany, tj. nie objęto wsparciem w ramach tego programu ani jednej osoby.

W toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli zbadała sposób sprawowania przez Ministra Finansów ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym (art. 174 pkt 4 ustawy o finansach publicznych) oraz sprawowanie przez dysponentów części budżetowych nadzoru i kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów (art. 175 ust.1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych).

Wykonanie ustawy budżetowej na 2015 r. podlegało monitorowaniu przez właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów, a jego podstawą była sprawozdawczość. Mając na względzie możliwość zwiększenia skuteczności ogólnej kontroli Ministra Finansów nad efektywnością i skutecznością realizacji budżetu w układzie zadaniowym, w drugiej połowie 2014 r. Ministerstwo Finansów podjęło, we współpracy z dysponentami budżetu państwa, prace nad odpowiednim dostosowaniem do zakładanych celów struktury układu zadaniowego (obszarów działań państwa – funkcji, zadań, podzadań i działań na rok 2016). Prace te zostały zakończone wraz z przyjęciem rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016. Zdaniem Ministra, ze względu na harmonogram procesu planowania budżetowego, rok 2016 był najwcześniejszym możliwym okresem, dla którego w drugiej połowie 2014 r. możliwe były modyfikacje katalogu budżetu w układzie zadaniowym.

Realizacja procesu doskonalenia budżetu w układzie zadaniowym przeprowadzona była w ramach realizacji dwóch projektów, tj.: *Wsparcia przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008–2012* oraz *Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008–2012*. W ramach tych projektów prowadzono działania edukacyjne, informacyjne, promocyjne i inne. Specyfikacja, charakterystyka oraz wymiar ilościowy szczegółowych rezultatów realizacji reformy budżetu, mającej wpływ na finanse publiczne, została przedstawiona w dwóch raportach końcowych sporządzonych we wrześniu 2015 r.

Harmonogram prac nad budżetem zadaniowym na lata 2008–2015 przewidywał sporządzenie w 2015 r. raportu dotyczącego oceny wpływu funkcjonowania budżetu zadaniowego na finanse publiczne. Raportu tego jednak nie sporządzono. Minister Finansów uzasadnił brak raportu wskazując, że jego opracowanie na obecnym etapie wdrażania budżetu zadaniowego nie było uzasadnione, z uwagi na dużą dynamikę zmian przygotowywanych, a następnie wdrożonych w końcowej fazie realizacji wyżej wymienionych projektów, w ramach których doskonalono budżet zadaniowy. Zmiany te polegały na reformie metodologicznej i funkcjonalnej budżetu w układzie zadaniowym, wobec czego – zdaniem Ministra Finansów – ogólna ocena efektów oddziaływania tych zmian na finanse publiczne może być w sposób kompletny dokonana dopiero po realizacji pełnego cyklu planowania budżetu zadaniowego, a więc już po zamknięciu perspektywy okresu 2016–2018 (rok bieżący i dwa lata kolejne – zgodnie ze wskazaniem art. 142 ust. 11 ustawy o finansach publicznych).

W zakresie sprawowania przez dysponentów części nadzoru i kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że dysponenci części budżetowych na ogół właściwie sprawowali nadzór i kontrolę. Monitoring realizacji zadań odbywał się z różną częstotliwością: na bieżąco, miesięcznie, kwartalnie, półrocznie i rocznie. Najczęściej monitorowano realizację planów w układzie zadaniowym w okresach kwartalnych (39,7% jednostek objętych kontrolą), półrocznych (37,0%) oraz miesięcznych (13,7%).

Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli wskazują, że nadzór i kontrolę osiągnięcia planowanych mierników sprawowano między innymi poprzez:

- analizę sprawozdań z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym,
- prowadzenie i analizę rejestru pomiaru mierników,
- sporządzanie okresowych analiz i raportów z realizacji budżetu zadaniowego, w tym osiągniętych wartości mierników; analizy uwzględniały między innymi: wykonanie wydatków na realizację zadań, przyczyny odchyleń wartości osiągniętego miernika oraz podejmowane działania naprawcze, czynności zrealizowane w ramach danego zadania/podzadania/działania i efekty końcowe, oceny efektywności i skuteczności realizacji planów,
- sporządzanie i analizę kart ewaluacji,
- pozyskiwanie danych statystycznych, które służyły do wyliczeń lub weryfikacji wartości mierników,
- analizę danych gromadzonych w systemach informatycznych służących monitorowaniu wartości mierników,
- pobieranie od jednostek podległych i nadzorowanych wyjaśnień o przyczynach znaczących odchyleń od planu wykonanej wartości miernika,
- sporządzanie kwartalnych informacji dla członków kierownictwa o realizacji planu w układzie zadaniowym,
- identyfikowanie ryzyk niewykonania wartości miernika i podejmowanie czynności zaradczych dostosowanych do poziomu istotności tego ryzyka.

Pomimo sprawowania przez dysponentów części budżetowych nadzoru oraz ustanowienia mechanizmów kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym nie osiągnięto planowanego poziomu wszystkich mierników. Należy dodać, że podobnie jak w ubiegłych latach, niewłaściwa konstrukcja mierników wykonania zadań, podzadań i działań, uniemożliwiała sprawowanie nadzoru i kontroli realizacji planów w układzie zadaniowym. W szczególności dotyczyło to przypadków, w których ustanowione mierniki nie odzwierciedlały stopnia realizacji celu lub osiągnięcie określonego poziomu miernika nie było bezpośrednio zależne od działań jednostki realizującej zadanie. Przykładowo dla działania 13.2.3.4. *Prewencja i rehabilitacja*, realizowanego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego ustalono miernik wykorzystania skierowań na rehabilitację w przeliczeniu na 1000 ubezpieczonych. Wskaźnik ten nie pozwalał jednak na ocenę osiągnięcia celu, jakim jest utrzymanie lub przywrócenie zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym osób uprawnionych do świadczeń KRUS oraz zapobieganie wypadkom przy pracy rolniczej i rolniczym chorobom zawodowym, gdyż wskazywał jedynie liczbę skierowań na rehabilitację leczniczą pomijając skalę korzyści (efektów) z nich płynących. Innym przykładem jest miernik działania 13.1.1.1. W *Wsparcie finansowe jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań pomocy społecznej,* dla którego ustalono miernik liczony jako stosunek liczby osób objętych pomocą społeczną w danym roku do liczby osób objętych tą pomocą w roku poprzednim. Miernik ten, również nie pozwalał ocenić stopnia realizacji celu działania, tj. zapewnienia pomocy finansowej osobom i rodzinom będącym w trudnej sytuacji życiowej, gdyż mierzył dynamikę udzielonej pomocy społecznej, bez względu na występujące w tym zakresie potrzeby. Podobnie miernik działania 12.5.3.8. *Program Wieloletni „Program budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2015"* stosowany w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej również nie daje możliwości faktycznej oceny postępu lub stopnia realizacji celu działania w przyjętej perspektywie czasowej. Dla działania tego jako miernik przyjęto liczbę ludności objętej środkami ochrony przeciwpowodziowej (w tys. osób). Poziom tego miernika będzie jednak znany dopiero po zakończeniu budowy zbiornika, tym samym Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jako finansujący inwestycję, nie wykazuje żadnych efektów uzyskanych ze środków przeznaczonych na budowę zbiornika Świnna Poręba.

IX. SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH

- **Z danych przedstawionych przez Radę Ministrów wynika, że dochody sektora finansów publicznych w 2015 r. wyniosły 687,8 mld zł, wydatki - 731,8 mld zł, a deficyt – 44,1 mld zł. Po raz ostatni tak niską relację wydatków publicznych do PKB – 40,9% – obserwowano w 2007 r.**
- **Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dochody i deficyt sektora finansów publicznych zostały obliczone nieprawidłowo. Prawidłowa wielkość dochodów sektora finansów publicznych w 2015 r. wyniosła 684,7 mld zł, co odpowiadało wartości 38,3% PKB. Relacja dochodów publicznych do PKB była w 2015 r. zbliżona do średniej relacji tych wartości w ostatnich dziesięciu latach. Natomiast prawidłowo obliczony deficyt sektora finansów publicznych równy był 47,2 mld zł, co oznacza, że w stosunku do 2014 r. deficyt ten zmniejszył się o 0,8 mld zł, czyli o 0,2 punktu PKB.**
- **Niepokojące jest dalsze zmniejszanie się dochodów podatkowych w relacji do PKB. W latach 2006-2008 dochody te stanowiły średnio 21,3% PKB, w następnych trzech latach wciąż jeszcze przekraczały 19% PKB, w 2014 r. wyniosły już tylko 18,6%, a w 2015 r. – zaledwie 18,3% PKB. Dalsza erozja wpływów podatkowych może zagrażać prawidłowej działalności państwa, zwłaszcza że stopniowe obniżanie się dochodów podatkowych w relacji do PKB nie wynikało z realizacji określonej polityki fiskalnej państwa, a poziom opodatkowania w ostatnich latach się nie zmniejszył.**
- **Mimo stopniowej poprawy sytuacji gospodarczej w Polsce i zmniejszania się rozmiarów deficytu, finanse publiczne wciąż znajdują się w istotnej nierównowadze, o czym świadczy wzrost wartości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do PKB.**
- **Ponownie znacząco – do 18,2 mld zł – wzrosła wielkość łącznej nadwyżki operacyjnej w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Pomiędzy 2010 r. i 2015 r. łączna wielkość tej nadwyżki podwoiła się.**
- **Jednostki publicznej służby zdrowia – Narodowy Fundusz Zdrowia i SPZOZ z podsektora rządowego i podsektora samorządowego – zakończyły 2015 r. z deficytem wynoszącym około 300 mln zł. Jednocześnie wzrosło zadłużenie SPZOZ – z 10,3 mld zł na koniec 2014 r. do rekordowego poziomu 10,9 mld zł na koniec III kwartału 2015 r. Przyczyną takiego stanu może być chroniczne niedofinansowanie publicznej służby zdrowia. Z danych Komisji Europejskiej wynika, że w Polsce na publiczną służbę zdrowia przeznacza się zaledwie 4,6% PKB, podczas gdy w Unii Europejskiej – średnio 7,2%. Ponadto z obliczeń wykonanych w Najwyższej Izbie Kontroli wynika, że do NFZ i SPZOZ wpływa z zewnątrz coraz mniej środków w relacji do PKB. W 2010 r. dochody netto tych jednostek stanowiły 5,9% PKB, a w 2015 r. – już tylko 5,0% PKB.**
- **Dane dotyczące podziału nadwyżki operacyjnej pomiędzy poszczególne gminy i powiaty wskazują, że obecny system dochodów samorządowych nie zapewnia jednostkom o niskim potencjale inwestycyjnym skutecznego wyrównywania ich szans rozwojowych.**

Chociaż sytuacja gospodarcza Polski uległa w 2015 r. dalszej poprawie, to sytuacji finansowej państwa nie można ocenić jednoznacznie. Do zdarzeń pozytywnych należałoby zaliczyć istotne zmniejszenie się rozmiarów deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce, dzięki czemu Polska, jako kraj członkowski Unii Europejskiej, po raz pierwszy od 2007 r. spełniła kryterium konwergencji odnoszące się do poziomu deficytu. Natomiast po stronie zdarzeń negatywnych należałoby zapisać wzrost zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz zmniejszenie się dochodów publicznych, w tym przede wszystkim dochodów podatkowych, w relacji do PKB.

1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa

Według danych zawartych w przedstawionym przez Radę Ministrów *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.* dochody sektora finansów publicznych wyniosły w 2015 roku 687,8 mld zł, wydatki – 731,8 mld zł, a deficyt – 44,1 mld zł.

Od trzech lat Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że dane dotyczące wielkości dochodów i deficytu sektora finansów publicznych, przedstawiane w kolejnych sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa, są błędne. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dochody publiczne w 2015 r. były o 3,1 mld zł niższe od wielkości przedstawionej przez Radę Ministrów, co oznacza, że o taką samą kwotę był wyższy deficyt sektora finansów publicznych. W rezultacie w przyjętym przez Radę Ministrów i przekazanym Sejmowi sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa przedstawiony został trochę korzystniejszy obraz sytuacji finansowej państwa niż wynikałoby z rzetelnego zestawienia danych.

Tabela 57. Podstawowe dane o dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych w latach 2009–2015

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	mld zł						
Dochody wg Ministra Finansów	539,7	551,1	604,2	651,1	650,3	677,2	687,8
Dochody wg NIK	518,6	528,8	588,8	642,9	639,6	668,9	684,7
Wydatki ogółem	590,8	635,8	660,1	689,3	699,2	716,9	731,8
Wynik wg Ministra Finansów	-51,1	-84,7	-55,9	-38,2	-48,9	-39,7	-44,1
Wynik wg NIK	-72,2	-107,0	-71,3	-46,3	-59,6	-48,0	-47,2
	rok poprzedni = 100						
Dochody wg Ministra Finansów	105,0	102,1	109,6	107,8	99,9	104,1	101,6
Dochody wg NIK	105,0	101,9	111,4	109,2	99,5	104,6	102,4
Wydatki ogółem	110,6	107,6	103,8	104,4	101,4	102,5	102,1
Wynik wg Ministra Finansów	255,4	165,7	66,0	68,3	128,0	81,2	111,0
Wynik wg NIK	180,8	148,2	66,6	65,0	128,6	80,5	98,3
	PKB = 100						
Dochody wg Ministra Finansów	39,6	38,1	38,6	40,0	39,3	39,4	38,4
Dochody wg NIK	38,1	36,6	37,6	39,5	38,6	38,9	38,3
Wydatki ogółem	43,4	44,0	42,1	42,3	42,2	41,7	40,9
Wynik wg Ministra Finansów	-3,8	-5,9	-3,6	-2,3	-3,0	-2,3	-2,5
Wynik wg NIK	-5,3	-7,4	-4,6	-2,8	-3,6	-2,8	-2,6

Źródło: dane otrzymane podczas kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2008-2015, dane GUS, obliczenia własne NIK.

Powodem wykazania przez Radę Ministrów nieprawidłowych danych było zaliczenie przez Ministra Finansów środków, przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu rekompensaty składek utraconych na rzecz Otwartych Funduszy Emerytalnych, do docho-

dów publicznych. 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 deficytu sektora finansów publicznych.

Problem zaniżania deficytu sektora finansów publicznych nie jest nowy. Minister Finansów nieprawidłowo oblicza wielkość tego deficytu i wielkość dochodów publicznych od 2004 r. Łącznie w latach 2004-2015 zaniżono deficyt sektora finansów publicznych o 155,4 mld zł, czyli średnio o 13,0 mld zł rocznie w stosunku do rzeczywistych danych, przy czym w 2015 r. różnica ta była najniższa.

Po wyeliminowaniu środków, przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z dochodów publicznych rzeczywiste dochody sektora finansów publicznych w 2015 r. wyniosły 684,7 mld zł, czyli 38,3% PKB. Relację dochodów publicznych do PKB w 2015 r. należałoby, z perspektywy ostatnich dziesięciu lat, określić jako umiarkowaną, gdyż była zbliżona do długookresowej średniej. Jeżeli jednak przyjrzymy się dokładniej trendom, jakim podlegały poszczególne wielkości tych dochodów, to możemy mieć powody do niepokoju o stabilność finansowania zadań publicznych.

Niepokój ten wynika z faktu, że w 2015 r. ponownie obniżyły się dochody podatkowe w relacji do PKB. Jeszcze w 2008 r. dochody te, obliczone zgodnie z krajową metodologią, stanowiły średnio 21,3% PKB. W następnych trzech latach wciąż przekraczały 19% wartości produktu krajowego brutto, w 2014 r. wyniosły już tylko 18,6%, a w 2015 r. – zaledwie 18,3% PKB. Istnieje zagrożenie, że obserwowana od początku kryzysu finansowego erozja wpływów podatkowych w Polsce zagrozić może prawidłowemu funkcjonowaniu państwa, prowadząc do niedofinansowania usług publicznych lub szybkiego przyrastania wartości długu publicznego. Mimo że sytuacja gospodarcza w Polsce stopniowo się poprawia, to nie ma ona przełożenia na wzrost wpływów podatkowych w relacji do wielkości gospodarki. Wartość tej relacji jest obecnie niższa niż w pierwszych latach światowego kryzysu, gdy tempo wzrostu gospodarczego gwałtownie osłabło.

Tabela 58. Dochody sektora finansów publicznych w latach 2009-2015

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	mld zł						
Dochody ogółem wg NIK	518,6	528,8	588,8	642,9	639,6	668,9	684,7
Dochody podatkowe	268,0	276,0	301,3	307,4	302,4	319,0	328,0
w tym: Podatki pośrednie	154,8	165,0	180,1	181,8	175,0	186,6	186,7
PIT	62,7	62,5	67,5	70,6	73,8	78,1	83,1
CIT	30,7	27,8	31,6	31,8	29,2	29,6	32,8
Podatki gminne	18,2	19,0	20,1	21,7	22,5	23,3	23,8
Krajowe dochody niepodatkowe wg NIK	214,6	211,8	235,3	266,9	264,4	279,0	289,3
Środki z UE i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	36,0	41,0	50,7	68,7	72,8	70,8	67,4
	Rok poprzedni = 100						
Dochody ogółem wg NIK	105,0	101,9	111,4	109,2	99,5	104,6	102,4
Dochody podatkowe	97,5	103,0	109,2	102,0	98,4	105,5	102,8
w tym: Podatki pośrednie	100,9	106,6	109,2	100,9	96,2	106,6	100,1
PIT	93,3	99,7	108,0	104,6	104,4	105,9	106,4
CIT	89,0	90,6	113,7	100,7	91,9	101,1	110,8
Podatki gminne	100,6	104,6	105,7	108,1	103,7	103,7	102,0

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	mld zł						
Krajowe dochody niepodatkowe wg NIK	108,3	98,7	111,1	113,4	99,1	105,5	103,7
Środki z UE i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	171,4	113,6	123,7	135,5	106,1	97,3	95,2
	PKB = 100						
Dochody ogółem wg NIK	38,1	36,6	37,6	39,5	38,6	38,9	38,3
Dochody podatkowe	19,7	19,1	19,2	18,9	18,3	18,6	18,3
w tym: Podatki pośrednie	11,4	11,4	11,5	11,2	10,6	10,9	10,4
PIT	4,6	4,3	4,3	4,3	4,5	4,5	4,6
CIT	2,3	1,9	2,0	2,0	1,8	1,7	1,8
Podatki gminne	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3
Krajowe dochody niepodatkowe wg NIK	15,8	14,7	15,0	16,4	16,0	16,2	16,2
Środki z UE i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	2,6	2,8	3,2	4,2	4,4	4,1	3,8

Źródło: dane otrzymane podczas kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2008–2015, dane GUS, obliczenia własne NIK.

Powyższe zjawisko erozji dochodów podatkowych jest w skali europejskiej dosyć nietypowe. Zestawiając dane z ostatniego dziesięciolecia, dotyczące dochodów podatkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych, można zaobserwować, że łączne dochody podatkowe w Unii Europejskiej w relacji do PKB wzrosły pomiędzy 2006 r. i 2015 r. Wpływy z podatków od produkcji i importu – najważniejszej pod względem kwotowym grupy dochodów podatkowych – zwiększyły się średnio o 0,4 punktu procentowego, wpływy z podatków dochodowych i majątkowych zmniejszyły się o 0,1 punktu procentowego, jednak o tyle samo wzrosły wpływy z podatków kapitałowych. W tym czasie w Polsce wpływy z podatków od produkcji i importu zmniejszyły się aż o 1,3 punktu procentowego, wpływy z podatków dochodowych i majątkowych – o 0,5 punktu procentowego, zaś wpływy z podatków od kapitału utrzymały się na statystycznie nieistotnym poziomie. Podczas gdy pomiędzy 2006 r. i 2015 r. wielkość łącznych dochodów podatkowych w Unii Europejskiej wzrosła z 26,3% PKB do 26,7% PKB, to w Polsce dochody te zmalały z 21,6% PKB do zaledwie 19,8% PKB, według metodologii obliczeń przyjętej przez Komisję Europejską[435]. Niski poziom dochodów podatkowych jest charakterystyczny dla większości państw Europy Środkowej. Oprócz Polski również w Czechach, na Litwie, w Rumunii i Słowacji wpływy podatkowe w 2015 r. nie przekraczały 20% PKB. O ile jednak w tych państwach obserwowaliśmy w ostatnich latach wzrost relacji dochodów podatkowych do PKB, to w Polsce następowało jej dalsze zmniejszenie.

Największy wpływ na zmniejszenie się dochodów podatkowych w relacji do PKB wywarło ograniczenie dochodów z podatków pośrednich – ze średnio 12,1% PKB w latach 2006–2008 do 10,4% w 2015 r. Taki sam problem dotyczył także wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych oraz, choć w dużo mniejszym stopniu, także podatków gminnych.

Wobec zmniejszających się dochodów podatkowych w relacji do PKB, sytuację finansową państwa w ostatnich latach poprawiały dochody z Unii Europejskiej. W latach 2006-2010 średnia wielkość dochodów publicznych pochodzących ze źródeł zagranicznych odpowiadała wielkości 1,7% PKB, podczas gdy w latach 2011-2015 średnia ta zwiększyła się do 3,9% PKB. A zatem to napływowi większych środków europejskich Polska zawdzięcza utrzymanie dochodów publicznych na poziomie sprzed kryzysu. Trzecie źródło dochodów publicznych – krajowe dochody niepodatkowe – zasilało w latach 2013–2015 instytucje publiczne niższymi wpływami w relacji do PKB niż w latach poprze-

[435] Według metodologii krajowej dochody podatkowe w 2015 r. były jeszcze mniejsze, gdyż wyniosły 18,3% PKB.

dzających kryzys, choć przyznać należy, że od 2010 r. następował stopniowy, ale bardzo powolny, wzrost tej relacji.

W 2015 r. wydatki sektora finansów publicznych wyniosły 731,8 mld zł, czyli 40,9% PKB. Po raz ostatni raz tak niską relację wydatków publicznych do PKB obserwowano w 2007 r. Średnia relacja wydatków publicznych do PKB wyniosła w ostatnim dziesięcioleciu 42,1% PKB. O ile wydatki majątkowe odniesione do wartości PKB nie odbiegały w 2015 r. znacząco od średniej dla ostatnich dziesięciu lat, to poziom wydatków bieżących był, w relacji do PKB, najniższy od co najmniej kilkunastu lat. Było to możliwe nie tylko ze względu obniżenie się wydatków na obsługę długu publicznego, ale również ze względu na zmniejszenie się wydatków ujmowanych w bardzo pojemnej grupie *Inne wydatki*, do której Minister Finansów zalicza między innymi wydatki na działalność bieżącą jednostek sektora finansów publicznych.

Tabela 59. Wydatki sektora finansów publicznych w latach 2009-2015

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	mld zł						
Wydatki ogółem	590,8	635,8	660,1	689,3	699,2	716,9	731,8
Wydatki bieżące	521,3	553,8	573,3	601,3	627,7	634,1	647,0
w tym: Świadczenia[1]	223,8	237,4	242,7	255,2	276,2	285,2	297,0
Obsługa długu	34,1	36,5	39,1	46,2	45,1	36,5	30,7
Środki własne UE	13,4	14,3	14,7	15,9	18,1	17,3	18,2
Inne wydatki	250,0	265,6	276,8	284,0	288,3	295,1	301,0
Wydatki majątkowe[2]	69,6	81,9	86,8	88,0	71,5	82,7	84,9
	Rok poprzedni = 100						
Wydatki ogółem	110,6	107,6	103,8	104,4	101,4	102,5	102,1
Wydatki bieżące	109,7	106,3	103,5	104,9	104,4	101,0	102,0
w tym: Świadczenia[1]	110,1	106,1	102,2	105,1	108,2	103,3	104,1
Obsługa długu	126,7	107,0	107,2	118,1	97,7	80,9	84,1
Środki własne UE	109,8	106,9	102,7	108,2	113,7	95,3	105,6
Inne wydatki	107,3	106,2	104,2	102,6	101,5	102,4	102,0
Wydatki majątkowe[2]	118,6	117,7	105,9	101,4	81,2	115,8	102,6
	PKB = 100						
Wydatki ogółem	43,4	44,0	42,1	42,3	42,2	41,7	40,9
Wydatki bieżące	38,3	38,3	36,6	36,9	37,9	36,9	36,2
w tym: Świadczenia[1]	16,4	16,4	15,5	15,7	16,7	16,6	16,6
Obsługa długu	2,5	2,5	2,5	2,8	2,7	2,1	1,7
Środki własne UE	1,0	1,0	0,9	1,0	1,1	1,0	1,0
Inne wydatki	18,4	18,4	17,7	17,4	17,4	17,2	16,8
Wydatki majątkowe[2]	5,1	5,7	5,5	5,4	4,3	4,8	4,7

[1] Do 2011 r. wydatki socjalne.

[2] Do 2011 r. wydatki kapitałowe.

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów, sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2008–2015, obliczenia własne.

Od wielu lat Polska ma znacznie mniejsze, w stosunku do PKB, wydatki publiczne niż średnio inne państwa Unii Europejskiej. Pod względem wydatków publicznych odniesionych do wielkości gospodarki Polska zajmuje 21 miejsce w Unii Europejskiej, wyprzedzając jedynie Bułgarię, Rumunię, kraje bałtyckie, Irlandię oraz Cypr. W 2015 r. średnie wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Unii Europejskiej wyniosły 47,4% PKB. W tym czasie średnie wydatki tego sektora w Polsce

równe były 41,5% PKB. W porównaniu z rokiem 2014 wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce zmniejszyły się w stosunku do wartości PKB o kolejne 0,7 punktu procentowego.

Niski, w stosunku do innych państw Unii Europejskiej, poziom wydatków publicznych dotyczył finansowania zadań bieżących, natomiast pod względem wydatków inwestycyjnych Polska od wielu lat wyprzedza większość państw Unii Europejskiej. W 2015 r. utrzymała się przewaga Polski nad większością innych państw Unii Europejskiej pod względem akumulacji brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych liczonej w relacji do PKB[436]. W Polsce przyrost majątku narodowego, finansowany ze środków publicznych, odpowiadał wartości 4,4% PKB, podczas gdy średnio w całej Unii Europejskiej wynosił on 2,9% PKB. Wskaźnik ten był jednak niższy niż w większości krajów Europy Środkowej. W 2015 r. wielkość akumulacji brutto w Bułgarii stanowiła 6,3% PKB, w Czechach i Estonii – 5,3% PKB, na Węgrzech – aż 6,7% PKB, w Rumunii i Słowenii – 5,1%, na Słowacji – 6,2%, a na Łotwie 4,4%, czyli tyle samo, co w Polsce. Biorąc pod uwagę państwa Unii Europejskiej z Europy Środkowej, Polska pod względem akumulacji brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w 2015 r. wyprzedzała jedynie Litwę i Chorwację. Wyższy poziom wydatków inwestycyjnych w krajach Europy Środkowej w stosunku do Europy Zachodniej wynika z nadrabiania przez te kraje opóźnień cywilizacyjnych, związanych z brakiem infrastruktury technicznej lub z jej złym stanem.

Tabela 60. Wydatki jednostek sektora finansów publicznych w latach 2010–2015 według grup ekonomicznych

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	mld zł					
Wydatki ogółem	640,4	660,1	689,6	699,2	716,9	731,8
Wydatki bieżące	561,9	576,6	604,9	626,1	633,4	647,7
Dotacje na zadania bieżące i subwencje	40,0	44,5	49,7	57,6	61,3	59,5
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	235,3	246,7	254,7	276,2	285,2	297,0
Wydatki bieżące na działalność jednostek sektora	234,5	230,0	237,8	228,4	233,0	242,3
Wydatki na obsługę długu	36,5	39,1	45,8	45,8	36,5	30,7
Transfery do Unii Europejskiej	15,7	16,3	16,9	18,1	17,5	18,3
Wydatki majątkowe	78,5	83,5	84,7	73,1	83,5	84,1
Inwestycje własne jednostek sektora	62,2	62,6	55,4	45,7	55,2	51,9
Dotacje inwestycyjne	16,3	20,9	29,3	27,3	28,2	32,3

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów przekazanych w trakcie kontroli.

Pomiędzy 2010 r. a 2015 r. zmieniła się nieco struktura wydatków jednostek sektora finansów publicznych. Na skutek trochę szybszego wzrostu wydatków bieżących ich udział w wydatkach ogółem sektora finansów publicznych zwiększył się z 87,7% do 88,5%, co oznacza, że udział wydatków majątkowych zmniejszył się w tym czasie z 12,3% do 11,5% wydatków ogółem. Zarówno w strukturze wydatków bieżących, jak i w strukturze wydatków majątkowych istotnie zmniejszył się udział wydatków służących finansowaniu działalności własnej jednostek sektora finansów publicznych, natomiast zwiększył się udział dotacji (na zadania bieżące i inwestycyjne) i subwencji oraz udział świadczeń na rzecz osób

[436] Zgodnie z definicją przyjętą przez Główny Urząd Statystyczny akumulacja brutto jest to „przyrost majątku narodowego w określonym czasie obejmujący, w ujęciu wartościowym, nakłady brutto na środki trwałe, przyrost rzeczowych środków obrotowych, nabycie aktywów o wyjątkowej wartości pomniejszone o ich rozdysponowanie". http://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/definicje-pojec/6,pojecie.html

fizycznych. W strukturze wydatków publicznych zmniejszył się również udział wydatków na obsługę długu publicznego, a udział wpłat do budżetu Unii Europejskiej się nie zmienił. Zarówno w 2010 r., jak i w roku 2015 Polska przeznaczała 2,5% wydatków publicznych ogółem na wpłaty do budżetu unijnego. W 2015 r. wpłata Polski do budżetu Unii Europejskiej wyniosła 18,2 mld zł, a dochody, jakie Polska otrzymała z tytułu bezzwrotnej pomocy zagranicznej, wyniosły co najmniej 67,4 mld zł[437], co oznacza, że ich wartość była około 3,7-razy większa od wyżej wymienionej wpłaty.

Stopniowa poprawa sytuacji gospodarczej w kraju stanowiła dobrą okazję, aby ograniczyć nierównowagę finansową państwa. Okazję tę wykorzystano, gdyż *deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych* zmniejszył się z 4,0% PKB w 2013 r. i 3,3% PKB w 2014 r. do 2,6% PKB w 2015 r. Dzięki temu Polska – po raz pierwszy od 2007 r. – wypełniła kryterium określone w art. 126 Traktatu o Unii Europejskiej i w Protokole nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, obligujące kraje członkowskie do utrzymania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w granicach 3% PKB. Oprócz tego umorzenie obligacji skarbowych przejętych z otwartych funduszy emerytalnych doprowadziło do obniżenia się w 2014 r. poziomu długu publicznego. Poprawa sytuacji finansowej państwa spowodowała zniesienie przez Radę Unii Europejskiej wobec Polski procedury nadmiernego deficytu. Oprócz tego w listopadzie 2015 r. Komisja Europejska uznała, że Polska znajduje się w grupie ośmiu państw Unii Europejskiej, które mają na tyle stabilną sytuację finansową, że nie jest potrzebna szczegółowa ocena skali zakłóceń makroekonomicznych.

Wraz ze zmniejszeniem się deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych[438], obliczonego zgodnie z metodologią międzynarodową, zmniejszył się też deficyt sektora finansów publicznych, obliczony zgodnie z metodologią krajową, po uwzględnieniu korekty zwiększającej jego wielkość o środki przekazane z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu refundacji składki utraconej na rzecz Otwartych Funduszy Emerytalnych. Skorygowany w ten sposób deficyt sektora finansów publicznych w 2013 r. wynosił 3,6% PKB, w 2014 r. zmniejszył się do 2,8% PKB, a w następnym roku – do 2,6% PKB. Skala redukcji tego deficytu była zatem w 2015 r. dosyć niewielka, na co wpływ miało między innymi ograniczenie dochodów unijnych oraz przede wszystkim niska dynamika dochodów podatkowych.

W poszczególnych podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych sytuacja finansowa zmieniała się niejednolicie. W podsektorze funduszy ubezpieczeń społecznych i w podsektorze instytucji samorządowych nastąpiła poprawa wyniku finansowego. Podsektor instytucji samorządowych znalazł się nawet – po raz pierwszy od 2007 r. – w stanie równowagi finansowej. W niewielkim stopniu wzrósł za to deficyt podsektora instytucji rządowych, niemniej jednak jego poziom należy uznać, na tle ostatniego dziesięciolecia, za wciąż bardzo niski.

437 Część dochodów otrzymywanych bezpośrednio z Unii Europejskiej z pomięciem budżetu państwa lub budżetu środków europejskich nie jest identyfikowana w polskim systemie sprawozdawczości.

438 Główny Urząd Statystyczny, *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2015 r.*, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/komunikat-dotyczacy-deficytu-i-dlugu-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych-w-2015-roku,1,22.html

Tabela 61. Podstawowe dane o wyniku oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2009–2015

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	mld zł						
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-99,5	-108,8	-76,0	-60,2	-66,7	-57,0	-46,7
Podsektor rządowy	-72,5	-87,7	-62,9	-59,1	-59,1	-36,8	-38,9
Podsektor samorządowy	-14,9	-18,0	-11,7	-4,5	-2,9	-3,2	-0,2
Podsektor funduszy ubezpieczeń społecznych	-12,1	-3,1	-1,3	3,5	-4,6	-16,9	-7,6
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	678,3	770,6	851,7	879,3	927,0	867,9	917,8
	PKB = 100						
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-7,3	-7,5	-4,9	-3,7	-4,0	-3,3	-2,6
Podsektor rządowy	-5,3	-6,1	-4,0	-3,6	-3,6	-2,1	-2,2
Podsektor samorządowy	-1,1	-1,2	-0,7	-0,3	-0,2	-0,2	0,0
Podsektor funduszy ubezpieczeń społecznych	-0,9	-0,2	-0,1	0,2	-0,3	-1,0	-0,4
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	49,8	53,3	54,4	54,0	56,0	50,5	51,3

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Komunikaty dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w: 2009 r., 2010 r., 2011 r., 2012 r., 2013 r., 2014 r. i 2015 r., http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych, Ministerstwo Finansów, Zadłużenie sektora finansów publicznych, http://www.finanse.mf.gov.pl/pl/szeregi-czasowe; obliczenia własne NIK.

Poprawa sytuacji finansowej, skutkująca zmniejszeniem się deficytu, nie była jednak na tyle znacząca, żeby spowodować zmniejszenie się skali zadłużenia państwa w odniesieniu do PKB. Wręcz przeciwnie, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych – po znaczącym zmniejszeniu się jego wartości w 2014 r. na skutek umorzenia obligacji skarbowych przejętych z Otwartych Funduszy Emerytalnych – ponownie zaczął rosnąć. Gdyby dług ten przyrastał w kolejnych latach w takim samym tempie, co w 2015 r., to po niespełna pięciu latach Polska powróciłaby do poziomu zadłużenia, jaki obserwowano przed przejęciem aktywów z Otwartych Funduszy Emerytalnych, czyli do poziomu 56%. Dane te wskazują, że mimo postępu w przywracaniu równowagi finansowej państwa w następnych latach konieczne będzie podjęcie działań służących dalszemu ograniczaniu deficytu, które pozwoliłyby zahamować przyrost długu publicznego, a następnie ograniczyć jego rozmiary.

2. Sytuacja finansowa w poszczególnych segmentach sektora finansów publicznych

W porównaniu z 2014 r. poziom centralizacji dochodów publicznych w 2015 r. istotnie się nie zmienił. W dalszym ciągu największe dochody publiczne były pobierane w podsektorze rządowym i stamtąd transferowane do podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych. W 2015 r. z sektora prywatnego do podsektora rządowego wpłynęły dochody równe 370,8 mld zł, a jednocześnie jednostki tego podsektora wykonały wydatki poza sektor finansów publicznych w wysokości 258,7 mld zł. Nadwyżka wypracowana w podsektorze rządowym wyniosła zatem 112,1 mld zł.

Tabela 62. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych w 2015 r. według podsektorów

Wyszczególnienie	Sektor finansów publicznych					
	Ogółem		Podsektor rządowy		Podsektor samorządowy	Podsektor ubezpieczeń społecznych
		w tym: ujęte w ustawie budżetowej	Ogółem	w tym: budżet państwa		
	mld zł					
Dochody wg NIK						
Przed konsolidacją	968,5	608,8	420,1	289,1	245,7	302,7
Po konsolidacji	684,7	499,4	370,8	284,4	111,1	202,8
Wydatki						
Przed konsolidacją	1.012,5	658,2	463,9	331,7	242,2	306,5
Po konsolidacji	731,9	446,7	258,7	154,2	210,8	262,4
Wynik wg NIK						
Przed konsolidacją	-44,0	-49,4	-43,8	-42,6	3,5	-3,8
Po konsolidacji	-47,1	52,7	112,1	130,3	-99,6	-59,6
	%					
Dochody wg NIK						
Przed konsolidacją	100,0	62,9	43,4	29,9	25,4	31,3
Po konsolidacji	100,0	72,9	54,2	41,5	16,2	29,6
Wydatki						
Przed konsolidacją	100,0	65,0	45,8	32,8	23,9	30,3
Po konsolidacji	100,0	61,0	35,3	21,1	28,8	35,9

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

Wielkość tej nadwyżki nie była jednak wystarczająca, aby w pełni pokryć zobowiązania finansowe podsektora rządowego wobec jednostek z podsektora samorządowego i z podsektora ubezpieczeń społecznych. W związku z tym, w celu sfinansowania brakującej kwoty, do budżetu państwa pozyskano dodatkowe środki w drodze emisji papierów wartościowych, zwiększając w ten sposób zadłużenie Skarbu Państwa. W rezultacie z podsektora rządowego do dwóch pozostałych podsektorów przekazano wydatki netto[439] w kwocie 155,8 mld zł, czyli o 43,7 mld zł większej od nadwyżki uzyskanej w podsektorze rządowym.

Aby w pełni uchwycić skalę zjawiska, jakim są transfery z podsektora rządowego do pozostałych dwóch podsektorów, należy w jego opisie posłużyć się kategorią wydatków całkowitych (brutto), a nie wydatków netto. W 2015 r. wydatki jednostek podsektora rządowego wykonane na rzecz jednostek podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych wyniosły 168,0 mld zł. Z kwoty tej 95,7 mld zł przekazano do podsektora samorządowego, a 72,3 mld zł – do podsektora ubezpieczeń społecznych. Rachunek ten nie będzie jednak pełny, jeśli nie uwzględnimy w nim dodatkowo transferów, które zostały przekazane z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a których nie zalicza się do wydatków, przez co Rada Ministrów wykazuje niższy deficyt budżetu państwa. Po pierwsze z budżetu państwa przekazano, zamiast wyższej dotacji, pożyczkę dla FUS w kwocie 5,5 mld zł, która prawdopodobnie tak jak pozostałe pożyczki udzielane w ostatnich latach nie zostanie spłacona. Po drugie dokonano także transferu środków w wysokości 3,1 mld zł w celu zrefundowania Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych ubytku składki przekazywanej otwartym funduszom emerytalnym. Oznacza to, że łącznie z podsektora rządowego do pozostałych podsektorów wytransferowano środki publiczne

[439] Wydatki netto to wydatki danego podsektora przekazane do innych podsektorów minus dochody tego podsektora otrzymane z innych podsektorów.

w wysokości 176,6 mld zł, co odpowiadało ponad 46% dochodów ogółem tego podsektora[440]. Środki przekazane z podsektora rządowego stanowiły ponad 41% dochodów podsektora samorządowego oraz blisko 28% dochodów podsektora ubezpieczeń społecznych[441].

Ze względu na znaczącą skalę transferów do podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych nie można mówić o niezależności finansowej tych podsektorów od podsektora rządowego. Dotyczy to zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego oraz funduszy, z których wypłacane są świadczenia emerytalno-rentowe (FUS i Fundusz Emerytalno-Rentowy w KRUS). W przypadku jednostek samorządu terytorialnego należałoby rozważyć pomysł wprowadzenia nowego systemu dochodów, w którym transfery z podsektora rządowego zostałyby ograniczone przede wszystkim do wypełniania przez budżet państwa funkcji wyrównawczej, służącej wspieraniu finansowo słabszych jednostek samorządu terytorialnego, oraz do przekazywania środków pochodzących z pomocy zagranicznej. Natomiast w przypadku instytucji finansujących świadczenia emerytalno-rentowe warto byłoby się zastanowić, czy celowe jest dalsze utrzymywanie ich poza budżetem państwa w sytuacji trwałego niedoboru środków pochodzących ze składek. W 2015 r. wpływy ze składek pokrywały 71,7% wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz zaledwie 7,4% wydatków Funduszu Emerytalno-Rentowego, działającego w ramach KRUS.

Z zestawienia planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej wynika, że Sejm za pomocą tej ustawy sprawował kontrolę nad 65,0% dochodów publicznych oraz 59,9% wydatków publicznych. Jeśli jednak w obliczeniach pominie się podsektor samorządowy, który ma swoje własne organy władzy, i pozostawi tylko jednostki podsektora rządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych, to dochody jednostek ujętych w ustawie budżetowej stanowić będą 86,6% dochodów i 85,7% wydatków ogółem tych dwóch podsektorów. Dane te z jednej strony świadczą o szerokim zakresie ustawy budżetowej, za pomocą której jest kontrolowana przeważająca część środków publicznych, a z drugiej strony potwierdzają znaczącą centralizację w gromadzeniu i dystrybuowaniu tych środków.

Tabela 63. Wykonanie wydatków po konsolidacji, ujętych w planach finansowych stanowiących treść ustaw budżetowych na lata 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	3:2	4:3	5:4	5:2
	mld zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Wydatki zawarte w ustawie budżetowej	427,9	433,5	438,0	446,7	101,3	101,0	102,0	104,4
Budżet państwa	157,7	158,8	152,7	154,2	100,7	96,1	101,0	97,8
Budżet środków europejskich	52,6	47,9	49,5	50,1	91,0	103,3	101,3	95,3
Państwowe fundusze celowe	202,0	213,9	223,0	229,6	105,9	104,3	102,9	113,6
Agencje wykonawcze	7,1	5,8	6,1	6,0	82,6	104,4	99,0	85,3
Instytucje gospodarki budżetowej	0,8	0,8	0,8	1,0	99,0	110,6	115,9	126,8
Pozostałe państwowe osoby prawne	7,7	6,3	5,9	5,8	81,3	93,3	99,7	75,6
	Wydatki publiczne ogółem = 100							
Wydatki zawarte w ustawie budżetowej	62,1	62,0	61,1	61,0				
Budżet państwa	22,9	22,7	21,3	21,1				
Budżet środków europejskich	7,6	6,8	6,9	6,8				
Państwowe fundusze celowe	29,3	30,6	31,1	31,4				
Agencje wykonawcze	1,0	0,8	0,9	0,8				
Instytucje gospodarki budżetowej	0,1	0,1	0,1	0,1				
Pozostałe państwowe osoby prawne	1,1	0,9	0,8	0,8				

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

[440] Po konsolidacji dochodów wewnątrz podsektora rządowego.

[441] Po konsolidacji dochodów wewnątrz tych podsektorów.

Spośród instytucji, których plany finansowe są ujmowane w ustawie budżetowej, największe wydatki poza sektor finansów publicznych są dokonywane ze środków państwowych funduszy celowych, a nie ze środków budżetu państwa. W 2015 r. wydatki państwowych funduszy celowych wykonane poza sektor finansów publicznych wyniosły 229,6 mld zł. Co więcej, udział tych wydatków w łącznych wydatkach publicznych dynamicznie rośnie, podczas gdy w przypadku wydatków budżetu państwa udział ten się zmniejsza. W 2015 r. do sektora prywatnego przekazano o 13,6% więcej środków z funduszy celowych niż w roku 2012 r., natomiast z budżetu państwa – o 2,2% mniej. Wskazuje to na wzrost znaczenia państwowych funduszy celowych w finansowaniu działalności państwa, przy jednoczesnym ograniczeniu roli budżetu państwa jako źródła finansowania zadań publicznych.

Finansowanie publicznej służby zdrowia jest wyłączone z wydatkowania środków publicznych limitowanego za pomocą ustawy budżetowej. Ani plan wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia, ani plany wydatków samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ) nie są ujmowane w ustawie budżetowej. Dla uzyskania pełnego obrazu sytuacji finansowej państwa należy zatem omówić sytuację finansową tych jednostek w niniejszym rozdziale.

Jednostki publicznej służby zdrowia – Narodowy Fundusz Zdrowia i SPZOZ z podsektora rządowego i podsektora samorządowego – zakończyły 2015 r. z deficytem wynoszącym około 300 mln zł. Jednocześnie wzrosło zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej – z 10,3 mld zł na koniec 2014 r. do 10,9 mld zł na koniec III kwartału 2015 r. Z danych tych wynika, że problem zadłużenia tych podmiotów jest wciąż nierozwiązany, a zadłużenie, zamiast się zmniejszać, w 2015 r. wzrosło do rekordowego poziomu.

Przyczyną takiego stanu może być chroniczne niedofinansowanie publicznej służby zdrowia. Z danych Komisji Europejskiej wynika, że w Polce na publiczną służbę zdrowia przeznacza się zaledwie 4,6% PKB, podczas gdy w Unii Europejskiej – średnio 7,2%[442]. Ponadto z obliczeń wykonanych w Najwyższej Izbie Kontroli na podstawie danych otrzymanych z Ministerstwa Finansów wynika, że do NFZ i SPZOZ (po wyeliminowaniu przepływów między tymi jednostkami) wpływa z zewnątrz coraz mniej środków w relacji do PKB. W 2010 r. dochody netto tych jednostek stanowiły 5,9% PKB, a w 2015 r. – już tylko 5,0% PKB. W takich warunkach jednostkom publicznej służby zdrowia jest niezwykle trudno utrzymać jakość usług na dotychczasowym poziomie, a jeśli to się dzieje, to często kosztem zwiększenia lub utrzymania wysokich zobowiązań.

Tabela 64. Dochody, wydatki, wynik i zadłużenie jednostek publicznej ochrony zdrowia w latach 2010–2015

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	mld zł					
Dochody brutto	94,9	100,6	108,4	106,3	108,3	112,3
Wydatki brutto	97,9	102,9	107,9	106,0	107,5	112,6
Wynik brutto	-3,1	-2,3	0,5	0,3	0,8	-0,3
Dochody netto	63,3	66,9	70,7	73,4	74,7	77,8
Wydatki netto	66,3	69,2	70,2	73,1	73,9	78,0
Wynik netto	-3,1	-2,3	0,5	0,3	0,8	-0,3
Zadłużenie SPZOZ	10,0	10,4	10,7	9,9	10,3	10,9
Zobowiązania wymagalne SPZOZ	2,1	2,3	2,5	2,0	1,9	2,0
	% PKB					
Dochody brutto	8,9	8,5	8,5	7,8	7,5	7,2
Wydatki brutto	9,2	8,7	8,4	7,8	7,4	7,2

[442] *Źródło: Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en*

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	mld zł					
Wynik brutto	-0,3	-0,2	0,0	0,0	0,1	0,0
Dochody netto	5,9	5,6	5,5	5,4	5,2	5,0
Wydatki netto	6,2	5,8	5,5	5,4	5,1	5,0
Wynik netto	-0,3	-0,2	0,0	0,0	0,1	0,0
Zadłużenie SPZOZ1	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7
Zobowiązania wymagalne SPZOZ1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1

[1] Dane o zobowiązaniach SPZOZ w 2015 r. dotyczą stanu na koniec III kwartału.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów przekazanych w trakcie kontroli oraz danych opublikowanych na stronie Ministerstwa Zdrowia.

Instytucje samorządowe należą do tej grupy jednostek, których plany finansowe nie są ujmowane w ustawach budżetowych. W 2015 r. dochody instytucji samorządowych, obliczone zgodnie z metodologią przyjętą przez Unię Europejską, wyniosły 227,7 mld zł, co odpowiadało wartości 12,7% PKB. Porównując Polskę do innych państw Unii Europejskiej, należy stwierdzić, że relacja dochodów instytucji samorządowych do PKB jest w Polsce trochę wyższa niż średnio w Unii Europejskiej. Wśród 21 państw unitarnych Unii Europejskiej o znaczącym zakresie działalności samorządu terytorialnego[443] Polska zajmuje szóste miejsce pod względem dochodów instytucji samorządowych w relacji do PKB. Nie oznacza to jednak, że finanse publiczne w Polsce zostały zdecentralizowane. Jak wskazano w poprzednich akapitach, mimo stosunkowo wysokich dochodów podsektora samorządowego są one wciąż w znacznym stopniu oparte na transferze środków pochodzących z podsektora rządowego, głównie z budżetu państwa.

Najważniejszą grupę instytucji samorządowych stanowią jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.), czyli gminy, powiaty oraz województwa samorządowe. W 2015 r. jednostki te łącznie otrzymały dochody w wysokości 199,0 mld zł, co odpowiadało 11,1% wartości PKB. Relacja dochodów j.s.t. do wartości produktu krajowego brutto jest bardzo stabilna: w przeciągu ostatnich dziesięciu lat oscylowała ona wokół 11%. Ponad połowę dochodów j.s.t. stanowiły w 2015 r. ich dochody własne, a pozostałą część – subwencje i dotacje otrzymane z innych jednostek sektora finansów publicznych, głównie w formie transferów z budżetu państwa.

Pomimo wielu lat nieprzerwanego wzrostu gospodarczego w Polsce, j.s.t. wciąż uzyskują niższe dochody własne w relacji do PKB niż w latach 2007-2008. W tamtym okresie dochody własne j.s.t. przekraczały 6% PKB. W następnych latach ich wartość spadała do zaledwie 5,3% PKB w 2011–2012. Od 2013 r. znowu rośnie. W 2015 r. dochody własne j.s.t. stanowiły 5,8% PKB. To dzięki zwiększeniu wpływów z tytułu dochodów własnych możliwe było uzyskanie przez jednostki samorządu terytorialnego wyższych dochodów ogółem niż w roku 2014. W tym czasie wpływy z dotacji celowych zmniejszyły się o 0,7%, a wielkość subwencji ogólnej prawie się nie zmieniła.

Blisko pięcioprocentowy wzrost dochodów własnych j.s.t. był spowodowany przede wszystkim poprawą sytuacji gospodarczej w Polsce oraz związanym z nią wzrostem zatrudnienia. Wpływy j.s.t. z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych zwiększyły się o 8,5% w stosunku do wpływów z 2014 r., zaś wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych, bardzo silnie związane z koniunkturą gospodarczą, wzrosły w tym okresie o niemal 10%. Znacznie bardziej umiarkowanie wzrosły wpływy z podatku od nieruchomości, biorąc jednak pod uwagę fakt, że górne stawki tego podatku

[443] Z pominięciem Cypru, Malty i Luksemburga, w których zakres działalności samorządu terytorialnego jest dosyć ograniczony.

są zależne od inflacji, która w ostatnich latach prawie nie występowała, należy uznać wzrost tych wpływów o 3,3% za bardzo korzystny z punktu widzenia finansów gmin. Wzrost dochodów własnych j.s.t. byłby w 2015 r. jeszcze wyższy, gdyby nie zmniejszyły się wpływy z ich majątku. Wpływy te były niższe aż o 6,6% w stosunku do wpływów otrzymanych w 2014 r.

W dłuższej perspektywie, obejmującej ostatnie dziesięć lat, dochody własne j.s.t. nie rosły jednak tak szybko jak ich dochody transferowe, otrzymywane od innych jednostek sektora finansów publicznych w formie subwencji ogólnych i dotacji celowych. Spowodowało to wzrost zależności finansowej samorządów od środków przekazywanych z podsektora rządowego.

W latach 2006-2015 najszybciej rosły wpływy z tytułu dotacji celowych, czyli najmniej pożądanego źródła dochodów z punktu widzenia niezależności finansowej j.s.t. Co prawda w 2015 r. subwencje ogólne wciąż stanowiły źródło większych dochodów j.s.t. niż dotacje celowe, ale w całym omawianym okresie przewaga ta znacznie się zmniejszyła. Jeszcze w 2007 r. wpływy j.s.t. z tytułu subwencji ogólnej przewyższały wpływy z tytułu dotacji celowych aż o 70%, w 2013 r. przewaga ta wynosiła 27%, a w 2015 r. – już tylko 16%.

Co prawda wzrost wielkości dotacji dla j.s.t. wynikał częściowo z przekazywania tym jednostkom większych środków z Unii Europejskiej, co akurat należy uznać za korzystne zjawisko, ale oprócz tego w ostatnich latach rozszerzono zakres zadań publicznych przypisanych samorządom i finansowanych za pomocą dotacji celowych. Na przykład w 2013 r. zobowiązano gminy do obniżenia opłat za przedszkola, w zamian za co otrzymały one w ramach rekompensaty dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego. Nie można zaprzeczyć, że dużą zaletą finansowania zadań w formie dotacji celowych jest możliwość dostosowania wielkości przekazywanych środków do rzeczywistych kosztów ponoszonych przez poszczególne jednostki, jednak stosowanie tego rozwiązania w długim okresie prowadzi do stopniowej erozji niezależności finansowej j.s.t., gdyż samorządy otrzymują dotacje wyłącznie na z góry określone cele. Trend ten jest tym bardziej niepokojący, że zwiększeniu udziału dotacji celowych w finansowaniu samorządów towarzyszy ograniczenie roli 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 2015 r., po raz pierwszy od kilkunastu lat, wpływy j.s.t. z tytułu subwencji ogólnej zmniejszyły się poniżej poziomu 3,0% PKB. Stało się tak z kilku powodów. Po pierwsze dynamika PKB przewyższała dynamikę części oświatowej subwencji, potocznie zwanej subwencją oświatową. Wydawać by się mogło, że wzrost kwoty subwencji oświatowej o 2,2% w stosunku do kwoty z 2014 r. powinien wystarczyć na sfinansowanie wzrostu wydatków na zadania z zakresu oświaty i wychowania. Prawdopodobnie tak by się stało, gdyby w 2015 r. nie nastąpiły istotne zmiany w systemie szkolnym. W związku z obniżeniem wieku obowiązku szkolnego wzrosła jednak zarówno liczba uczniów, jak i liczba etatów nauczycielskich. W szkołach podstawowych, z wyłączeniem szkół podlegających organom administracji rządowej, liczba uczniów zwiększyła się w stosunku do 2014 r. aż o 7,6%[444]. Mimo że łączne dochody samorządów z tytułu subwencji oświatowej oraz dotacji celowych na zadania z zakresu oświaty i wychowania zwiększyły się w 2015 r. o 1,6% w stosunku do roku poprzedniego, to jednocześnie wydatki samorządów na realizację tych zadań zwiększyły się o 2,7%. W rezultacie

[444] Centrum Informatyczne Edukacji, System Informacji Oświatowej, *Szkoły i uczniowie wg organów prowadzących i województw – wg stanu na 30 września 2014* oraz *Szkoły i uczniowie wg organów prowadzących i publiczności na podstawie danych systemu informacji oświatowej, spis na 30 września 2015 r.*

obniżył się – z 68,5% w 2014 r. do 67,8% w 2015 r – udział dochodów j.s.t. z tytułu subwencji oświatowej i dotacji celowych w finansowaniu przez samorządy wyżej wymienionych zadań. Utrzymanie udziału finansowania subwencyjno-dotacyjnego w wydatkach j.s.t. na oświatę i wychowanie na poziomie z roku 2014 wymagałoby od rządu przekazania samorządom w 2015 r. dodatkowych środków w wysokości około 500 mln zł. Utrzymanie natomiast tego udziału na poziomie sprzed dziesięciu lat wymagałoby zwiększenia w 2015 r. transferów do j.s.t. o ponad 900 mln zł. Dane te wskazują, że coraz mocniej rozwierają się nożyce pomiędzy wydatkami j.s.t. na oświatę, a środkami, jakie otrzymują te jednostki w postaci subwencji oświatowej oraz dotacji celowych na zadania oświatowe.

Po drugie w 2015 r. znacznie zmniejszyła się kwota części regionalnej subwencji ogólnej, stanowiąca podstawę systemu redystrybucji środków publicznych pomiędzy samorządami województw. W 2014 r. dochody województw z tytułu części regionalnej wyniosły 915 mln zł, a w 2015 r. prawie o 600 mln zł mniej. Tak znaczące zmniejszenie tych dochodów wynikało z niższych wpłat województwa mazowieckiego i województwa dolnośląskiego do budżetu państwa z tytułu tak zwanego „janosikowego". Wielkość części regionalnej subwencji ogólnej, przekazywanej z budżetu państwa województwom samorządowym, równa jest wielkości obowiązkowych wpłat do tego budżetu, dokonywanych przez województwa, których dochody podatkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca przewyższały 125% średniej obliczonej dla wszystkich województw. W praktyce wpłaty te w ostatnich latach obciążały przede wszystkim budżety dwóch wyżej wymienionych województw, a zwłaszcza budżet województwa mazowieckiego. Zmiana ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ograniczyła jednak wielkość wpłat województw do budżetu państwa do 35% ich dochodów podatkowych z roku poprzedzającego rok bazowy. Dodatkowo, przy znaczącym obniżeniu się dochodów podatkowych w pierwszym półroczu roku budżetowego, wpłaty województw do budżetu państwa zostaną obniżone o 10%[445].

Zmiana zasad obliczania wpłat do budżetu państwa oraz dobra koniunktura gospodarcza wpłynęły znacząco na poprawę sytuacji dochodowej województwa mazowieckiego i województwa dolnośląskiego. Dla województwa mazowieckiego rok 2015 był pod względem dochodów równie udany, co lata 2006-2008. Dochody podatkowe netto województwa mazowieckiego, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, były aż o 47% wyższe od średnich dochodów, obliczonych dla wszystkich szesnastu województw, z tytułu dochodów podatkowych netto[446], części wyrównawczej oraz części regionalnej subwencji ogólnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca Polski. W tym czasie dochody województwa lubuskiego z wyżej wymienionych tytułów zmniejszyły się o 22%, dochody województwa warmińsko-mazurskiego – o 21%, dochody województw lubelskiego, opolskiego i podlaskiego – o 16%, a dochody województwa zachodniopomorskiego – o 15%. Zmiany te nie spowodowały jednak znaczącego wzrostu zróżnicowania dochodowego między województwami, gdyż wyżej wymienione województwa znajdowały się w 2014 r. w stosunkowo dobrej sytuacji dochodowej. W dalszym ciągu najniższe dochody, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, z tytułu dochodów podatkowych netto, części wyrównawczej oraz części regionalnej subwencji ogólnej otrzymywały województwa małopolskie i śląskie.

Po trzecie zmniejszyły się dochody j.s.t. z tytułu części wyrównawczej i części rekompensującej subwencji ogólnej oraz kwota uzupełniająca subwencji. Niewielkie zmniejszenie się dochodów z tytułu części wyrównawczej może wskazywać na wyrównywanie się wpływów j.s.t. z tytułu dochodów podatkowych.

[445] Art. 70a, ust. 3 i 4 ustawy z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2014 r. poz. 1574).

[446] Dochody podatkowe netto to dochody podatkowe minus obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa.

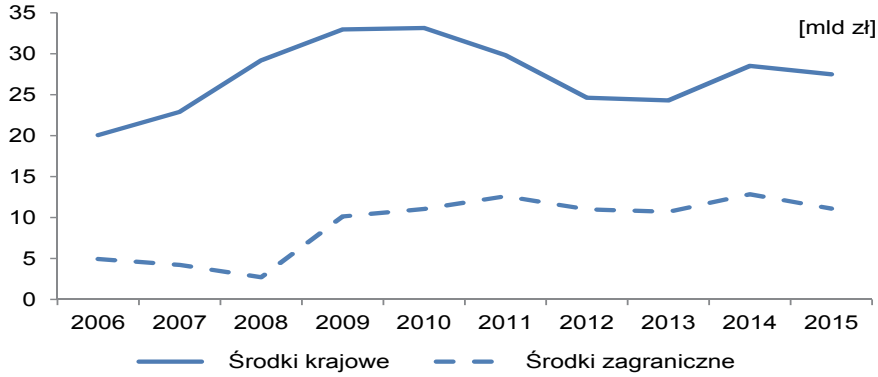
Tabela 65. Dochody, wydatki i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009–2015

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	mld zł						
DOCHODY OGÓŁEM	**154,8**	**162,8**	**171,3**	**177,4**	**183,5**	**194,3**	**199,0**
Dochody własne	75,3	78,6	83,6	87,1	91,8	98,6	103,4
w tym: podatek dochodowy od osób prawnych	6,6	6,1	6,9	6,8	6,3	6,4	7,1
podatek dochodowy od osób fizycznych	27,0	26,9	29,4	30,8	32,5	35,1	38,1
podatek od nieruchomości	14,2	15,1	16,3	17,6	18,7	19,5	20,2
dochody z majątku	5,7	6,4	6,5	6,9	7,6	8,0	7,5
Dotacje celowe	34,2	37,0	39,3	39,7	40,4	44,5	44,2
Subwencja ogólna	45,3	47,2	48,3	50,7	51,3	51,2	51,3
WYDATKI OGÓŁEM	**167,9**	**177,8**	**181,6**	**180,5**	**183,8**	**196,8**	**196,4**
Wydatki majątkowe	43,1	44,2	42,4	35,6	35,0	41,4	38,6
Wydatki bieżące	124,8	133,6	139,2	144,8	148,8	155,4	157,8
w tym: wydatki na wynagrodzenia	46,1	49,7	54,1	56,1	57,0	58,5	60,3
wydatki na obsługę długu	1,4	1,9	2,7	3,5	2,8	2,4	2,0
WYNIK	**-13,1**	**-15,0**	**-10,3**	**-3,0**	**-0,4**	**-2,4**	**2,6**
ZOBOWIĄZANIA	**40,3**	**55,1**	**65,8**	**67,8**	**69,2**	**72,1**	**71,6**
	Rok poprzedni = 100						
DOCHODY OGÓŁEM	**108,6**	**105,2**	**105,2**	**103,6**	**103,4**	**105,9**	**102,4**
Dochody własne	96,1	104,4	106,5	104,1	105,4	107,4	104,9
w tym: podatek dochodowy od osób prawnych	88,0	92,4	113,1	98,6	92,6	102,2	109,9
podatek dochodowy od osób fizycznych	94,7	99,6	109,3	104,8	105,3	108,1	108,5
podatek od nieruchomości	106,0	106,3	107,9	108,0	106,4	104,3	103,3
dochody z majątku	92,4	111,8	101,6	107,6	108,9	105,7	93,4
Dotacje celowe	143,9	108,1	106,2	100,9	101,9	110,2	99,3
Subwencja ogólna	111,9	104,2	102,4	104,8	101,2	99,9	100,3
WYDATKI OGÓŁEM	**115,6**	**105,9**	**102,1**	**99,4**	**101,9**	**107,0**	**99,8**
Wydatki majątkowe	135,1	102,6	95,9	84,0	98,3	118,1	93,3
Wydatki bieżące	110,2	107,1	104,2	104,1	102,8	104,4	101,6
w tym: wydatki na wynagrodzenia	109,8	107,9	108,8	103,7	101,5	102,7	103,0
wydatki na obsługę długu	107,7	135,7	142,1	129,2	81,2	86,1	83,5
ZOBOWIĄZANIA	**140,0**	**136,7**	**119,4**	**103,2**	**102,0**	**104,3**	**99,3**

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów: http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe; obliczenia własne.

Mimo poprawienia się sytuacji dochodowej w 2015 r. samorządy zrealizowały niższe wydatki niż w roku wcześniejszym, co było spowodowane ograniczeniem ich aktywności inwestycyjnej. W 2014 r. wydatki majątkowe samorządów wyniosły 41,4 mld zł, a w roku następnym – 38,6 mld zł. Ograniczenie skali inwestycji samorządowych w 2015 r. wynikało z tego, że był to okres przejściowy pomiędzy poprzednią perspektywą finansową Unii Europejskiej, której zakończenie wymagało również zakończenia i rozliczenia przez j.s.t. projektów inwestycyjnych, a nową perspektywą finansową. O ile wydatki majątkowe na zadania finansowane wyłącznie za pomocą środków krajowych były trochę wyższe niż przed rokiem, to na projekty współfinansowane ze środków zagranicznych przeznaczono o 3,0 mld zł mniej środków krajowych i zagranicznych. Warto jednak podkreślić, że w 2015 r., mimo okresu przejściowego, środki unijne wciąż stanowiły bardzo istotne źródło finansowania inwestycji samorządowych. Udział finansowania zagranicznego, głównie unijnego, w wydatkach majątkowych j.s.t. sięgał bowiem 29%.

Wykres 34. Źródła finansowania wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2015



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie obliczeń własnych dokonanych w oparciu o bazę danych Rb-28s, opublikowaną na stronie Ministerstwa Finansów, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe

Chociaż w 2015 r. samorządy ograniczyły swoją aktywność inwestycyjną, to jednak skala tych inwestycji nie była wcale niska. Na realizację wydatków majątkowych samorządy przeznaczyły środki o ponad 9% wyższe niż średnio w latach 2012–2013, a w dodatku dokonały tego w warunkach zmniejszającego się zadłużenia. Warto podkreślić, że zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego zmniejszyło się po raz pierwszy od lat dziewięćdziesiątych. Fakt ten miał raczej symboliczne znaczenie, gdyż realnie niewiele się zmieniło w kwestii zadłużenia tych jednostek. Podobnie jak w 2014 r., wartość długu j.s.t. w relacji do PKB wynosiła 4,0%. Dla porównania, w latach 2006–2008 relacja długu samorządowego do PKB wynosiła zaledwie około 2,3%, a relacja tego długu do dochodów ogółem j.s.t. – około 20%. Do 2015 r. wartość samorządowego długu wzrosła do poziomu 36,0% tych dochodów. Mimo znaczącego, prawie dwukrotnego wzrostu długu w relacji do dochodów j.s.t., sektor samorządowy jest jednak wciąż znacznie mniej obciążony spłatą zobowiązań od Skarbu Państwa, którego zadłużenie na koniec w 2015 r. było prawie trzykrotnie wyższe od łącznej kwoty dochodów budżetu państwa.

Wzrost wydatków bieżących nie był na tyle znaczący, aby przeszkodzić jednostkom samorządu terytorialnego w zakończeniu 2015 r. z łączną nadwyżką w budżetach. Na wzrost tych wydatków – o 1,6% w stosunku do 2014 r. – wpłynęło przede wszystkim zwiększenie o 3,0% wydatków na wynagrodzenia, co odpowiadało wskaźnikowi wzrostu przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Wydatki j.s.t. na wynagrodzenia w dziale *Administracja publiczna* wzrosły o 3,6%, w dziale *Pomoc społeczna* – o 5,8%, w dziale *Edukacyjna opieka wychowawcza*, w którym wykazuje się między innymi wydatki na prowadzenie świetlic szkolnych – o 4,5%, a w dziale *Oświata i wychowanie* – o 2,5%, co wiązało się między innymi ze zwiększeniem liczby oddziałów w pierwszej klasie szkoły podstawowej i koniecznością zwiększenia liczby etatów, podczas gdy średnie wynagrodzenia nauczycieli w poszczególnych grupach awansu zawodowego pozostały niezmienione.

Niskie stopy procentowe oraz ograniczenie skali zadłużenia spowodowało zmniejszenie wydatków j.s.t. na obsługę długu samorządowego. W 2015 r. samorządy przeznaczyły o 16,5% mniej środków na obsługę długu niż w roku 2014. Wydatki te absorbowały zaledwie 1,0% dochodów ogółem j.s.t., a w relacji do wartości zadłużenia wynosiły 2,8%. Dane te wskazują, że budżety samorządowe na ogół nie są bardzo obciążone kosztami obsługi zadłużenia. Analiza danych jednostkowych wska-

zuje, że w 2015 r. problem wysokiego obciążenia dochodów kosztami obsługi zadłużenia dotyczył niewielkiej liczby jednostek. W gminie Ostrowice wydatki na obsługę długu pochłaniały aż 12,2% dochodów, w Rewalu – prawie 8% dochodów, w gminach Płaska i Przemków – ponad 5% dochodów, a w gminach Skarżysko-Kamienna i Myślenice – ponad 4% dochodów. W sumie w piętnastu jednostkach samorządu terytorialnego wydatki na obsługę zadłużenia w 2015 r. przekraczały 3% dochodów, w skali całego podsektora nie był to zatem istotny problem.

W 2015 r., po raz pierwszy od 2007 r., jednostki samorządu terytorialnego wykazały w swoich budżetach łączną nadwyżkę. Lata 2007 i 2015 były do siebie o tyle podobne, że stanowiły okresy przejściowe pomiędzy jedną perspektywą finansową Unii Europejskiej a drugą. W takich właśnie okresach zmniejsza się aktywność inwestycyjna samorządów, które zaczynają gromadzić środki potrzebne na finansowanie przyszłych projektów lub też starają się ograniczyć wielkość swojego zadłużenia.

Co ważne, w 2015 r. po raz kolejny z rzędu wzrosła wielkość nadwyżki operacyjnej, stanowiąca różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi jednostek samorządu terytorialnego. W 2014 r. samorządy wygospodarowały nadwyżkę operacyjną w łącznej kwocie 16,3 mld zł, a w 2015 r. jej wielkość wzrosła do 18,2 mld zł. Pomiędzy 2010 r. i 2015 r. nadwyżka operacyjna w budżetach j.s.t. podwoiła się. Wskazuje to na stopniową poprawę sytuacji finansowej samorządu terytorialnego.

Sytuacja poszczególnych jednostek wciąż jednak pozostaje bardzo zróżnicowana. Jak wskazuje poniższy wykres, 10% ludności Polski, zamieszkującej gminy i powiaty o najwyższej nadwyżce operacyjnej (X grupa decylowa), dysponuje w budżetach swoich lokalnych jednostek około ośmiokrotnie większą nadwyżką operacyjną niż 10% ludności Polski zamieszkującej gminy i powiaty z najniższą nadwyżką (I grupa decylowa). Jednocześnie 10% ludności Polski, zaliczanej do X grupy decylowej, dysponuje w budżetach swoich lokalnych jednostek większą nadwyżką operacyjną niż 40% ludności zamieszkującej gminy i powiaty z najmniejszą nadwyżką (grupy decylowe I-IV).

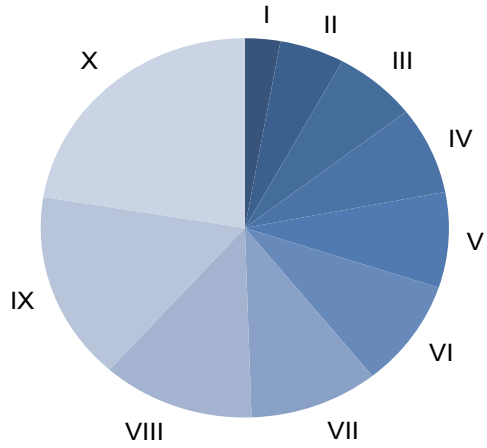
Tabela 66. Ludność oraz nadwyżka operacyjna gmin i powiatów według grup decylowych ludności w 2015 r.

Grupa decylowa	Liczba mieszkańców	Nadwyżka operacyjna		
		ogółem	na 1 mieszkańca	
		mln zł	zł	Polska = 100
Polska	38.454.576	16.193,6	421,1	100,0
I	3.845.458	453,7	118,0	28,0
II	3.845.458	830,2	215,9	51,3
III	3.845.458	1.064,3	276,8	65,7
IV	3.845.458	1.206,1	313,7	74,5
V	3.845.458	1.318,7	342,9	81,4
VI	3.845.458	1.484,0	385,9	91,6
VII	3.845.458	1.654,3	430,2	102,2
VIII	3.845.458	1.955,2	508,4	120,7
IX	3.845.458	2.601,4	676,5	160,6
X	3.845.458	3.625,8	942,9	223,9

Źródło: obliczenia własne dokonane w oparciu o bazę danych Rb-27s i Rb-28s, opublikowaną na stronie Ministerstwa Finansów, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe

Łączna nadwyżka operacyjna jednostek samorządu lokalnego – gmin i powiatów – wyniosła 421,1 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca Polski. O jej nierównomiernym rozkładzie pomiędzy poszczególne jednostki świadczy fakt, że na mieszkańców 1.620 gmin przypadała mniejsza nadwyżka w budżetach lokalnych jednostek od wyżej wymienionej kwoty 421,1 zł, a większą nadwyżkę od tej kwoty mogło wykazać w budżetach swoich lokalnych jednostek zaledwie 858 jednostek.

Wykres. 35. Rozkład nadwyżki operacyjnej gmin i powiatów pomiędzy grupy decylowe ludności w 2015 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie obliczeń własnych dokonanych w oparciu o bazę danych Rb-27s i Rb-28s, opublikowaną na stronie Ministerstwa Finansów, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe

Ponieważ nadwyżka operacyjna jest miarą długookresowego potencjału inwestycyjnego, to można stwierdzić, że obecny, bardzo nierównomierny rozkład nadwyżki nie zapewnia możliwości równomiernego rozwoju kraju. System dochodów j.s.t. wymaga zatem dokonania zmian, które służyłyby wzmocnieniu potencjału inwestycyjnego na obszarach, które obecnie mają małe możliwości wygospodarowania środków na inwestycje ze względu na niską nadwyżkę operacyjną.

3. Wydatki publiczne w układzie działowym

W 2015 r. wydatki publiczne były wykonywane w trzydziestu trzech działach klasyfikacji budżetowej, przy czym ponad 95% tych wydatków zrealizowano w siedemnastu następujących działach: *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, *Ochrona zdrowia*, *Oświata i wychowanie*, *Transport i łączność*, *Rolnictwo i łowiectwo*, *Obsługa długu publicznego*, *Administracja publiczna*, *Obrona narodowa*, *Szkolnictwo wyższe*, *Różne rozliczenia*, *Pomoc społeczna*, *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, *Wymiar sprawiedliwości*, *Gospodarka mieszkaniowa* oraz *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*. W żadnym z pozostałych szesnastu działów wydatki nie przekraczały 8 mld zł.

Połowa wydatków publicznych jest realizowana w trzech działach: *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, Ochrona zdrowia* oraz *Oświata i wychowanie*, przy czym pierwszy z nich absorbuje prawie jedną trzecią środków publicznych. Wydatki na ubezpieczenia społeczne są 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 mają znikomy udział w bezpośrednim finansowaniu wyżej wymienionych działów: w przypadku ubezpieczeń społecznych wynosi on niespełna 9%, zaś w przypadku ochrony zdrowia oraz oświaty i wychowania – poniżej 3%.

Porównując dane z 2014 r. i 2015 r., widać przede wszystkim dynamicznie rosnące wydatki w dziale *Obrona narodowa*. Wydatki te wzrosły w 2015 r. w porównaniu z rokiem 2014 r. prawie o 23%, a w porównaniu z 2010 r. – o ponad połowę. Jednocześnie pomiędzy 2014 r. i 2015 r. znacząco zmniejszyły się wydatki na *Obsługę długu publicznego*, *Transport i łączność* oraz na *Kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego*. Niższe też były wydatki na *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* (na co składają się między innymi wydatki na aktywizacją rynku pracy i pomoc bezrobotnym), a także na *Gospodarkę komunalną i ochronę środowiska*. Niższe wydatki w działach *Transport i łączność* oraz *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* wynikały z okresu przejściowego w realizacji programów wspieranych środkami unijnymi – w 2015 r. należało rozliczyć się z projektów realizowanych w poprzedniej perspektywie finansowej, a jednocześnie nie zostały jeszcze w pełni uruchomione nowe projekty inwestycyjne, wspierane środkami z perspektywy finansowej 2014–2020.

Porównując wydatki publiczne w roku 2015 z wydatkami publicznymi w roku 2010 można dostrzec, że poza wcześniej wspomnianym wysokim wzrostem wydatków na *Obronę narodową* nastąpiło również znaczące zwiększenie finansowania zadań ujętych w dziale *Przetwórstwo przemysłowe* (wzrost wydatków o 67%), a także w działach *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* oraz *Rolnictwo i łowiectwo*. Dane te pokazują między innymi, że wypłata świadczeń emerytalno-rentowych stanowi coraz większy udział w wydatkach publicznych, ograniczając wielkość środków, jakie można przeznaczyć na wydatki inwestycyjne państwa. Warto też zwrócić uwagę, że pomiędzy 2010 r. a 2015 r. w niektórych działach nastąpiło zmniejszenie wydatków publicznych i to pomimo wystąpienia w tym okresie inflacji. Przede wszystkim zmniejszyły się wydatki na *Obsługę długu publicznego* oraz na *Kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego*.

Tabela 67. Wydatki sektora finansów publicznych według działów w latach 2010, 2012, 2014 i 2015

Wyszczególnienie	2010	2012	2014	2015	5:4	5:3	5:2
	mld zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	640,4	689,6	716,9	731,8	102,1	106,1	114,3
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	193,7	209,8	228,6	237,0	103,7	113,0	122,4
Ochrona zdrowia	68,3	71,5	75,0	78,9	105,3	110,4	115,6
Oświata i wychowanie	48,1	52,1	54,0	54,2	100,4	104,1	112,7
Transport i łączność	43,9	57,1	51,3	48,5	94,6	85,0	110,4
Rolnictwo i łowiectwo	28,1	30,6	33,6	35,0	103,9	114,3	124,5
Obsługa długu publicznego	36,1	45,7	36,1	30,4	84,0	66,5	84,1
Administracja publiczna	24,9	26,5	28,3	28,7	101,4	108,2	115,2
Obrona narodowa	18,3	19,1	22,7	27,9	122,9	146,1	152,3
Szkolnictwo wyższe	20,3	21,3	22,7	24,1	106,0	112,7	118,4
Różne rozliczenia	26,8	23,0	20,3	23,9	117,8	103,9	89,1
Pomoc społeczna	21,3	21,5	21,9	22,2	101,3	103,3	104,5
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	19,7	18,3	21,3	20,7	96,9	113,0	104,9
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	15,0	14,9	18,5	17,9	96,7	120,0	119,4
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	14,8	14,6	15,3	15,8	103,2	108,6	106,9
Wymiar sprawiedliwości	9,7	9,7	10,5	10,5	100,4	109,0	109,1
Gospodarka mieszkaniowa	9,7	11,1	10,3	10,5	101,7	94,6	108,3
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	10,5	10,6	11,0	10,2	92,9	96,3	97,1
Pozostałe działy	31,2	32,3	35,3	35,4	100,3	109,5	113,3

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

Budżet państwa, rozpatrywany wraz z budżetem środków europejskich, ma dominujący udział w bezpośrednim finansowaniu zadań w zaledwie sześciu spośród siedemnastu największych działów. Te sześć działów to: *Obsługa długu publicznego*, *Rolnictwo i łowiectwo*, *Różne rozliczenia*, *Obrona narodowa*, *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, a także *Wymiar sprawiedliwości*. W grupie tej wyróżnić można dział *Rolnictwo i łowiectwo*, w którym wydatki służą wsparciu wyodrębnione grupy ludności, podczas gdy wydatki realizowane w pozostałych działach służą celom ogólnospołecznym.

Dominująca pozycja budżetu państwa w działach *Obsługa długu publicznego* i *Różne rozliczenia* wynika ze specyfiki sektora finansów publicznych w Polsce. Najpierw duża część środków publicznych jest pozyskiwana, między innymi w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych, do budżetu państwa, a następnie środki te są dystrybuowane, na przykład w formie różnych rozliczeń, do innych jednostek sektora finansów publicznych. W rezultacie budżet państwa jest tą częścią sektora finansów publicznych, która jest najbardziej niezbilansowana, podczas gdy inne segmenty albo działają w warunkach równowagi finansowej, albo wykazują dużo mniejszy deficyt w stosunku do tego, jaki wynika z zestawienia ich własnych dochodów oraz wydatków. W ramach budżetu państwa odbywa się zatem pozyskiwane środków na finansowanie działalności innych jednostek sektora finansów publicznych oraz obsługa większości zobowiązań wynikających z niedoboru środków w całym sektorze. O ile kumulowanie zobowiązań sektora w jednej instytucji, podlegającej regularnej i kompleksowej kontroli, należy ocenić pozytywnie, to wątpliwości budzi stosunkowo duża skala transferów dokonywanych z budżetu państwa do innych jednostek sektora finansów publicznych. Część z tych jednostek powinna otrzymywać większe dochody własne (na przykład jednostki samorządu terytorialnego) – w celu dalszej decentralizacji finansów publicznych, a inne, charakteryzujące się trwałym deficytem, powinny zostać włączone do budżetu państwa w celu zapewnienia bardziej przejrzystego systemu tych finansów.

Tabela 68. Wydatki sektora finansów publicznych, budżetu państwa i budżetu środków europejskich według działów klasyfikacji budżetowej w 2015 r.

Wyszczególnienie	Sektor finansów publicznych				BP i BŚE	
	Ogółem		Bieżące	Majątkowe	Ogółem	SFP=100
	mld zł	%	mld zł			%
OGÓŁEM	731,8	100,0	647,7	84,1	204,3	27,9
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	237,0	32,4	236,7	0,3	20,2	8,5
Ochrona zdrowia	78,9	10,8	74,6	4,3	2,0	2,6
Oświata i wychowanie	54,2	7,4	51,9	2,3	1,8	3,3
Transport i łączność	48,5	6,6	22,0	26,5	16,7	34,4
Rolnictwo i łowiectwo	35,0	4,8	32,4	2,5	28,4	81,3
Obsługa długu publicznego	30,4	4,2	30,4	0,0	28,3	93,1
Administracja publiczna	28,7	3,9	26,4	2,3	11,7	40,8
Obrona narodowa	27,9	3,8	15,8	12,2	27,8	99,6
Szkolnictwo wyższe	24,1	3,3	19,6	4,4	0,8	3,4
Różne rozliczenia	23,9	3,3	19,9	4,0	22,7	94,8
Pomoc społeczna	22,2	3,0	22,0	0,2	0,1	0,5
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	20,7	2,8	19,8	0,8	2,8	13,7
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	17,9	2,5	10,4	7,5	2,9	16,2

Wyszczególnienie	Sektor finansów publicznych				BP i BŚE	
	Ogółem		Bieżące	Majątkowe	Ogółem	SFP=100
	mld zł	%	mld zł			%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	15,8	2,2	14,0	1,8	11,9	75,2
Wymiar sprawiedliwości	10,5	1,4	9,9	0,6	10,4	98,7
Gospodarka mieszkaniowa	10,5	1,4	8,2	2,3	1,4	13,6
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	10,2	1,4	7,8	2,4	0,5	5,1
Pozostałe działy	35,4	4,8	25,8	9,6	13,8	39,0

BP – budżet państwa, BŚE – budżet środków europejskich, SFP – sektor finansów publicznych

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

Dla uzyskania pełniejszego obrazu wydatków publicznych w układzie zadaniowym warto sięgnąć po dane Eurostatu o wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych według klasyfikacji funkcji władz rządowych i samorządowych (COFOG). Co prawda ostatnie dostępne dane Eurostatu dotyczą 2014 r., ale wydatki te w relacji do PKB nie podlegają aż tak dużym zmianom w ciągu jednego roku, można je więc wykorzystać również w analizie wydatków za 2015 r.

Tabela 69. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce i w Unii Europejskiej w relacji do PKB w latach 2006, 2008, 2010, 2012, 2013 i 2014 według klasyfikacji COFOG

Wyszczególnienie	2006		2008		2010		2012		2013		2014	
	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL
	% PKB											
Wydatki ogółem	45,6	44,7	46,5	44,4	50,0	45,6	49,0	42,6	48,6	42,4	48,2	42,1
Ogólne usługi publiczne	6,4	5,7	6,6	5,4	6,7	5,6	6,9	5,7	6,9	5,7	6,7	5,0
Obronność	1,5	1,6	1,5	1,9	1,5	1,6	1,4	1,5	1,4	1,7	1,3	1,5
Porządek publiczny i bezpieczeństwo	1,8	2,2	1,8	2,4	1,9	2,4	1,8	2,3	1,8	2,2	1,8	2,2
Sprawy gospodarcze	4,2	4,4	4,6	5,2	5,1	5,9	4,7	4,8	4,3	4,1	4,2	4,6
Ochrona środowiska	0,8	0,7	0,8	0,7	0,9	0,7	0,8	0,6	0,8	0,7	0,8	0,9
Mieszkalnictwo i infrastruktura komunalna	0,9	1,2	0,9	1,1	0,8	0,8	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Zdrowie	6,6	4,6	6,7	5,0	7,3	5,0	7,1	4,6	7,2	4,6	7,2	4,6
Wypoczynek, kultura i religia	1,1	1,2	1,1	1,3	1,1	1,4	1,1	1,2	1,0	1,1	1,0	1,2
Szkolnictwo	5,0	6,0	5,0	5,7	5,3	5,5	5,0	5,4	5,0	5,3	4,9	5,3
Ochrona socjalna	17,5	17,0	17,6	15,8	19,4	16,6	19,4	15,8	19,5	16,2	19,5	16,1

Źródło: Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en

Porównując wydatki ponoszone w poszczególnych obszarach działalności państwa, warto zwrócić uwagę, że łączne wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB są średnio w Unii Europejskiej znacznie większe niż w Polsce. O ile jeszcze w 2006 r. wydatki te były bardzo zbliżone (44,7% PKB – Polska, 45,6% PKB – Unia Europejska), to w 2014 r. różnica wynosiła aż 6,1 punktu procentowego, przy czym w Polsce wydatki publiczne w relacji do PKB się zmniejszały, a średnio w Unii Europejskiej – rosły. Należy jednak pamiętać i o tym, że znacząco wyższe są również średnie dochody publiczne Unii Europejskiej w porównaniu z Polską. W 2014 r. dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB wyniosły 45,2% w Unii Europejskiej i tylko 38,9% w Polsce.

Na zadania w trzech z dziesięciu podstawowych obszarów wydatków publicznych, wyszczególnionych w klasyfikacji COFOG, Polska przeznacza istotnie mniejszą część PKB, niż średnio kraje Unii Europejskiej. Największe różnice dotyczą zdrowia i ochrony socjalnej. W 2014 r. wydatki publiczne na zadania z zakresu zdrowia poniesione w 28 krajach Unii Europejskiej stanowiły średnio 7,2% ich PKB, podczas gdy w Polsce – zaledwie 4,6% PKB. Podobnie wydatki publiczne na pomoc społeczną stanowiły średnio 19,5% PKB w Unii Europejskiej oraz 16,1% PKB w Polsce. Ponadto relatywnie mniej środków niż średnio w UE przeznaczono na ogólne usługi publiczne. Polska przeznacza za to większą część swojego PKB niż średnio inne kraje Unii Europejskiej na szkolnictwo, porządek publiczny i bezpieczeństwo, obronność, a także – dzięki wykorzystaniu środków pomocowych z Unii Europejskiej – na sprawy gospodarcze.

X. PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY

- **W 2015 r. państwowy dług publiczny i dług Skarbu Państwa wzrosły do poziomów porównywalnych z 2013 r. Oznacza to, że w ciągu dwóch lat utracone zostały efekty umorzenia obligacji przeprowadzonego w związku z reformą systemu emerytalnego w 2014 r.**
- **Minister Finansów zarządzał długiem Skarbu Państwa zgodnie z założeniami strategii zarządzania długiem publicznym.**
- **Polska spełnia trzy z czterech kryteriów konwergencji nominalnej. W 2015 r. wobec Polski zakończono procedurę nadmiernego deficytu trwającą od maja 2009 r. Polska podlega obecnie wymogom części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*.**

1. Państwowy dług publiczny oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych[447]

W 2015 r. dług publiczny liczony zarówno według metodologii krajowej (państwowy dług publiczny – PDP), jak i metodologii unijnej ESA2010[448] (dług sektora instytucji rządowych i samorządowych) wzrósł w tempie wyższym w stosunku do notowanego w latach 2012–2013. Jedynie w 2014 r. dług publiczny został zmniejszony jednak nie było to spowodowane spłatą zadłużenia bez zastępowania go nowym długiem, lecz wynikiem przejęcia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych obligacji skarbowych od otwartych funduszy emerytalnych, a następnie ich umorzenia.

Państwowy dług publiczny obliczony zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, równy jest wartości nominalnej zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora. PDP, zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, obejmuje zobowiązania z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów oraz zobowiązań wymagalnych. PDP jest nominalnym ujęciem wartości długu, wynikającym ze sprawozdań o zobowiązaniach i należnościach jednostek sektora finansów publicznych.

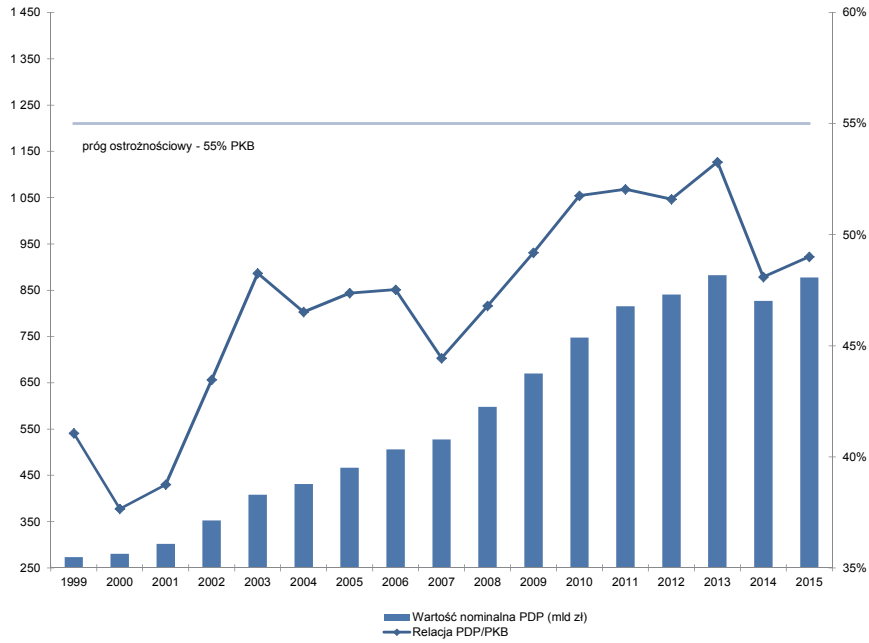
Na koniec 2015 r. PDP wyniósł 877.289,8 mln zł i był wyższy od stanu na koniec 2014 r. o 50.517,6 mln zł, tj. o 6,1%. Z ustaleń kontroli Najwyższej Izby Kontroli wynika, że wartości te zostały prawidłowo obliczone przez Ministra Finansów, na podstawie danych o zobowiązaniach poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych przekazanych przez Główny Urząd Statystyczny, po przeprowadzeniu konsolidacji tych zobowiązań, tj. wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami sektora finansów publicznych. Dług publiczny na koniec 2015 r. osiągnął wartość nieznacznie niższą niż na koniec 2013 r., co oznacza, że w ciągu niecałych dwóch lat dług

[447] Według danych na 19 maja 2016 r.

[448] ESA2010 (skrót od ang. *European System of National and Regional Accounts*) – wprowadzony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. system rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, mający na celu zapewnienie porównywalności, aktualności i wiarygodności danych statystycznych krajowych i regionalnych w Unii Europejskiej, oparty na Systemie Rachunków Narodowych (2008 SNA) Dz. Urz.UE. L z 26.06.2013 r. Nr 174, str. 1, ze zm., przyjętym w 2009 r. przez Komisję Statystyczną Organizacji Narodów Zjednoczonych. Różnice metodologiczne między PDP a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych zostały przedstawione w tabeli 71.

publiczny wzrósł o niemal pełną wartość umorzenia obligacji[449], którego dokonano w związku ze zmianami w systemie emerytalnym w lutym 2014 r.

Wykres 36. Wartość nominalna PDP oraz jego relacja do PKB w latach 1999–2015



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Relacja PDP do PKB na koniec 2015 r. wzrosła w ciągu roku o 0,9 punktu procentowego do 49,0%. W art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych określone zostały konsekwencje przekroczenia przez relację PDP do PKB wartości 55%.

Wartość PDP ma znaczenie przy stosowaniu zasad wynikających z mechanizmu stabilizacyjnej reguły wydatkowej, określonego w art. 112aa ustawy o finansach publicznych. Mechanizm korygujący stabilizującą regułę wydatkową wprowadził nowe progi w wysokości 43,0% i 48,0% dla relacji do PKB kwoty ustalonej w wyniku przeliczenia PDP z zastosowaniem średnich kursów Narodowego Banku Polskiego w roku i pomniejszeniu o wolne środki służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym. W przypadku przekroczenia tych progów ustawa o finansach publicznych zobowiązuje do ograniczenia wzrostu wydatków poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych wskazanych w ustawie o finansach publicznych mających wywołać działania zabezpieczające przed przekroczeniem przez PDP poziomu 55,0% PKB. Relacja odpowiednio przeliczonego PDP do PKB wyznacza poziom korekty, zmieniającej średniookresową dynamikę wartości PKB w cenach stałych, wpływającej na wartość wydatków określonych w ustawie budżetowej. W 2013 r. relacja przeliczonego PDP do PKB wyniosła 52,9% i spowodowała korektę wydatków w ustawie budżetowej na 2015 r. o -2 punkty procentowe. Na koniec 2014 r. i 2015 r. powyższa relacja wyniosła 45,0% oraz 47,3%. Korekta wydatków określonych w ustawie budżetowej na 2016 r. wyniosła

[449] Wartość umorzonych w 2014 r. obligacji Skarbu Państwa wyniosła 130,2 mld zł.

-1,5 punktu procentowego. Korekta wydatków o tej samej wartości powinna zostać wprowadzona do ustawy budżetowej na 2017 r.

Podobnie jak w latach poprzednich w 2015 r. zmiana PDP wynikała głównie ze zmian zadłużenia Skarbu Państwa. W 2015 r. dług Skarbu Państwa, skonsolidowany w ramach sektora finansów publicznych, wzrósł o 50.039,7 mln zł, tj. o 6,6%.

Zwiększająco na wartość PDP wpłynęło zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wobec podmiotów spoza sektora finansów publicznych. Na koniec 2015 r. wyniosło ono 4.845,5 mln zł i było o 342,1 mln zł, tj. o 7,6% wyższe niż przed rokiem. Dług zwiększyły zarówno samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, których organami założycielskimi są podmioty sektora rządowego (o 31,4 mln zł, tj. o 2,7%), jak i placówki samorządowe (o 310,7 mln zł, tj. o 9,3%).

W 2015 r. zahamowany został wzrost długu jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, gdyż dług ten wzrósł jedynie o 87,5 mln zł, tj. o 0,1%. Dla porównania w latach 2002–2014 wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i ich związków wynosił od kilku do kilkunastu mld zł rocznie. Na koniec 2015 r. dług jednostek samorządu terytorialnego i ich związków wyniósł 68.352,0 mln zł.

W 2015 r. obniżyło się skonsolidowane zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych, wynikające w całości z zadłużenia FUS. Zmniejszyło się ono z 118,9 mln zł do 100,9 mln zł, tj. o 15,2% i było efektem zmniejszenia stanu zobowiązań wymagalnych FUS wobec Otwartych Funduszy Emerytalnych z tytułu nieprzekazanych składek. Wartość długu sektora ubezpieczeń społecznych nie obejmuje całego zadłużenia tego sektora, gdyż jest obliczana z uwzględnieniem konsolidacji zobowiązań. Eliminuje ona z PDP stan zadłużenia FUS wobec Skarbu Państwa z tytułu niespłaconych pożyczek, których łączna wartość na koniec 2015 r. wyniosła 45.326,0 mln zł i w ciągu roku wzrosła o 5.524,1 mln zł.

Tabela 70. Zadłużenie sektora finansów publicznych (po konsolidacji) w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	Wartość PDP na koniec lat				Zmiana 2015-2014	
	2012	2013	2014	2015		
	mln zł					%
ZADŁUŻENIE SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH	840.476,8	880.293,0	826.772,2	877.289,8	50.517,6	6,1
ZADŁUŻENIE SEKTORA RZĄDOWEGO	770.819,5	813.515,3	754.992,7	805.099,7	50.106,9	6,6
Skarb Państwa	769.128,8	811.827,1	753.332,2	803.371,9	50.039,7	6,6
Państwowe fundusze celowe z osobowością prawną	-	-	-	-	-	x
Państwowe szkoły wyższe	486,4	531,9	477,8	478,5	0,8	0,2
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	1.188,6	1.133,5	1172,5	1.203,9	31,4	2,7
Państwowe instytucje kultury	3,1	8,3	2,4	7,3	4,9	200,6
PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne	4,7	2,1	5,7	35,8	30,1	528,0

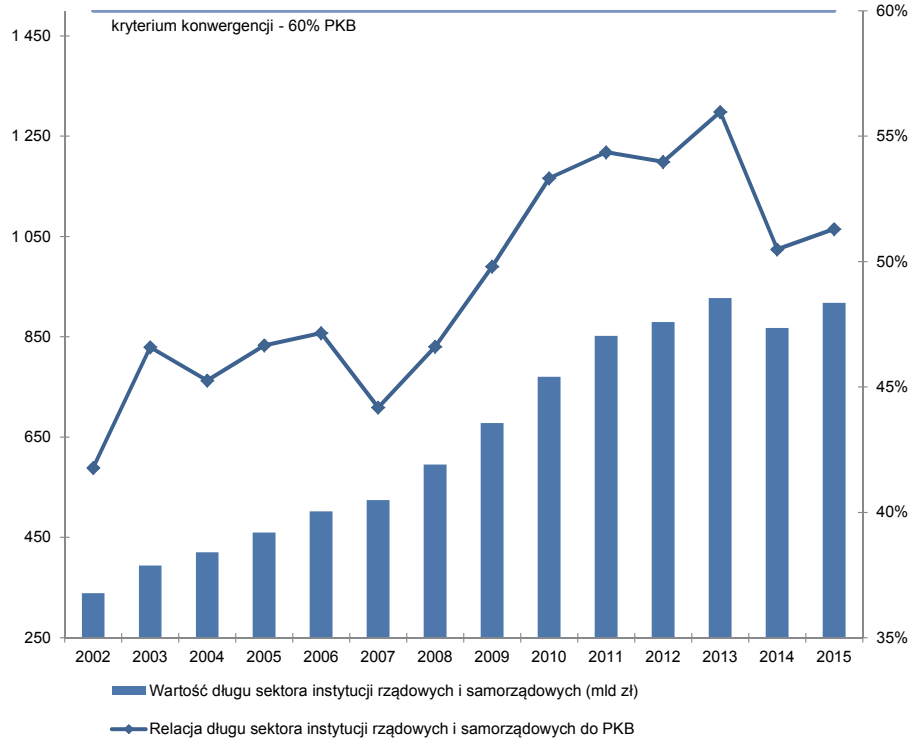
Wyszczególnienie	Wartość PDP na koniec lat				Zmiana 2015-2014	
	2012	2013	2014	2015		
	mln zł					%
Pozostałe państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	7,9	12,4	2,2	2,3	0,1	4,0
ZADŁUŻENIE SEKTORA SAMORZĄDOWEGO	67.398,2	68.397,6	71.660,6	72.089,3	428,7	0,6
Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	64.020,2	65.210,1	68.264,5	68.352,0	87,5	0,1
Samorządowe fundusze celowe z osobowością prawną	-	-	-	-	-	x
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	3.314,1	3 129,1	3.331,0	3.641,6	310,7	9,3
Samorządowe instytucje kultury	58,1	54,5	61,7	63,1	1,4	2,3
Pozostałe samorządowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	5,9	3,8	3,4	32,6	29,2	866,7
ZADŁUŻENIE SEKTORA UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH	2.259,1	380,1	118,9	100,9	-18,0	-15,2
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	-	0,0	0,0	-	-0,0	-100,0
Fundusze zarządzane przez ZUS	2.259,1	380,1	118,9	100,9	-18,0	-15,1
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	-	-	-	-	-	x
Narodowy Fundusz Zdrowia	-	-	-	-	-	x

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wartość długu publicznego w sposób pełniejszy niż PDP obrazuje zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przy jego obliczeniu uwzględnia się rozszerzony w stosunku do PDP zakres podmiotowy i przedmiotowy długu.

Na koniec 2015 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 917.759,1 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego wzrósł o 49.838,3 mln zł, tj. o 5,7%.

Wykres 37. Wartość nominalna długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz jego relacja do PKB w latach 2002–2015

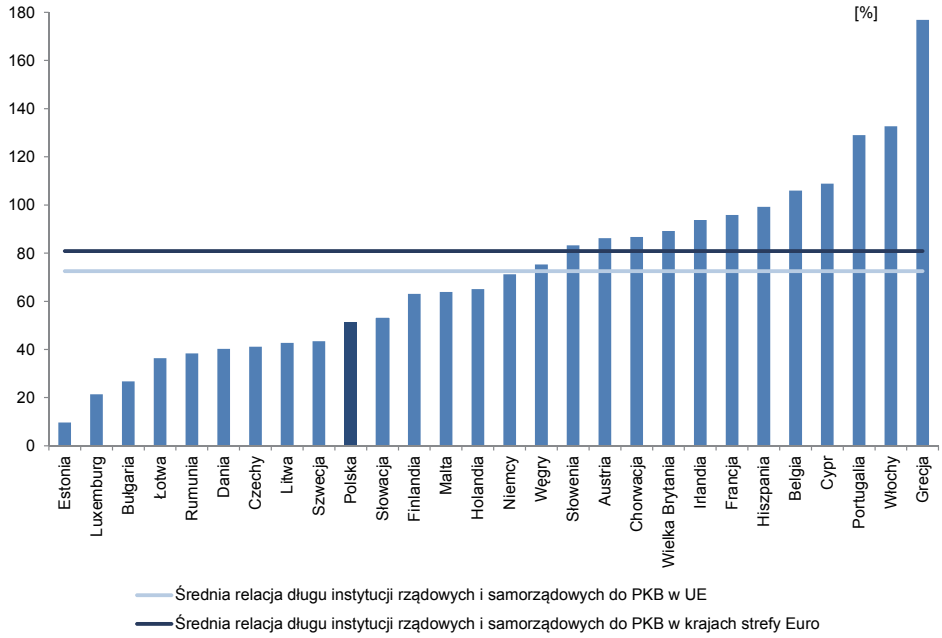


Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na koniec 2015 r. wyniosła 51,3% i w ciągu roku, głównie ze względu na zwiększenie wartości PDP, wzrosła się o 0,8 punktu procentowego. Była ona o 8,7 punktu procentowego niższa od kryterium określonego w warunkach konwergencji na poziomie 60%.

W 2015 r. Polska pozostała na dziesiątym miejscu wśród krajów Unii Europejskiej o najniższej relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB. Średnia wartość tej relacji w Unii Europejskiej na koniec 2015 r. wyniosła 72,5% i spadła w stosunku do 2014 r. o 1,1 punktu procentowego, a w krajach strefy euro 80,9% i była niższa o 1,2 punktu procentowego niż na koniec 2014 r. Wyższe relacje zadłużenia do PKB ma większość krajów Europy Zachodniej, w tym Niemcy, Wielka Brytania, Francja. Najwyższe wskaźniki zadłużenia na koniec 2015 r. miały, podobnie jak w 2014 r., Grecja (176,9% PKB), Włochy (132,7% PKB) i Portugalia (129,0% PKB), najniższe Estonia (9,7% PKB), Luksemburg (21,4% PKB) i Bułgaria (26,7% PKB).

Wykres 38. Wartość relacji długu instytucji rządowych i samorządowych do PKB w krajach Unii Europejskiej (w procentach) na koniec 2015 r.



Źródło: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tipsgo10&language=en –dane Eurostat z 22 kwietnia 2016 r.

Na koniec 2015 r. różnica pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz PDP wyniosła 40.469,2 mln zł.

Głównym powodem różnic między wartością długu publicznego, wyliczonego według metodologii krajowej i unijnej, jest zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego, które ujmowane jest w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (33.312,4 mln zł na koniec 2015 r.). Ustawa o finansach publicznych nie zalicza Krajowego Funduszu Drogowego do jednostek sektora finansów publicznych. W konsekwencji jego zobowiązania nie są wykazane w długu publicznym liczonym według metodologii krajowej. Wartość tych zobowiązań ze względu na realizację przez Krajowy Fundusz Drogowy zadań o charakterze publicznym jest uwzględniana w zadłużeniu sektora instytucji rządowych i samorządowych liczonym według metodologii unijnej. Różnica pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz PDP zaczęła znacząco narastać od 2009 r., kiedy podjęto decyzję o finansowaniu budowy dróg krajowych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad przy wykorzystaniu środków Krajowego Funduszu Drogowego. Wcześniej zadania te finansowano bezpośrednio z budżetu państwa.

W długu sektora instytucji rządowych i samorządowych uwzględnia się także zadłużenie przedsiębiorstw zaliczonych przez Główny Urząd Statystyczny do jednostek tego sektora. Na koniec 2015 r. zadłużenie tych przedsiębiorstw wyniosło 13.087,0 mln zł.

W związku ze zmianą metodyki obliczania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (ESA2010 w miejsce ESA95) w 2014 r. do tego sektora zaliczono także Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG). W kwietniu 2016 r. Eurostat zlecił, by do sektora instytucji rządowych i samorządowych zaliczyć także fundusze ochrony środków gwarantowanych banków komercyjnych, z uwagi na ich powiązanie z BFG. Wartość skarbowych papierów wartościowych nabytych przez BFG oraz powyż-

sze fundusze banków komercyjnych, pomniejszona o wartość zobowiązań BFG wobec deponentów, obniża wartość długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Na koniec 2015 r. wartość ta wyniosła 14.105,7 mln zł.

Szczegółowe rozliczenie różnic metodologicznych w obliczaniu długu publicznego według zasad krajowych i europejskich przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 71. Różnice pomiędzy PDP a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2015 r.

PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY – 877.289,8 mln zł	
Zwiększenia – razem 58.275,2 mln zł:	
– zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego	33.312,4 mln zł
– zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad	11.685,8 mln zł
– zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych	13.087,0 mln zł
– zrestrukturyzowane/zrefinansowane kredyty handlowe	190,0 mln zł
– wartość zobowiązań wymagalnych z tytułu poręczeń i gwarancji jednostek samorządu terytorialnego i ich związków	0,0 mln zł
Zmniejszenia – razem 17.806,0 mln zł:	
– skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz funduszu ochrony środków gwarantowanych	14.105,7 mln zł
– zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych	1.806,2 mln zł
– skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu funduszy zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego	1.410,9 mln zł
– zmiana wartości zadłużenia z tytułu transakcji CIRS[1]	483,2 mln zł
Per saldo – zwiększenie o 40.469,2 mln zł	
DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH – 917.759,1 mln zł	

[1] W 2014 r. operacja polegała na zamianie płatności odsetkowych liczonych od zadłużenia w dolarach amerykańskich (1 mld dolarów amerykańskich) na płatności odsetkowe liczone we frankach szwajcarskich (od zadłużenia w wysokości 904,4 mln franków szwajcarskich). Ze względu na ukształtowanie kursów tych walut na koniec 2015 r. zadłużenie Skarbu Państwa obniżyło się o 338,2 mln zł. W 2015 operacja polegała na zamianie płatności odsetkowych liczonych od zadłużenia w euro (900 mln euro) na płatności odsetkowe liczone we frankach szwajcarskich (od zadłużenia w wysokości 936,8 mln franków szwajcarskich). Ze względu na ukształtowanie kursów tych walut na koniec 2015 r. zadłużenie Skarbu Państwa obniżyło się o 145,1 mln zł.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko prezentowane w latach poprzednich, że utrzymywanie różnic w metodologii liczenia długu publicznego nie ma racjonalnego uzasadnienia. Stosowanie metodologii krajowej pozwala na wykazywanie długu na niższym poziomie i unikanie wdrażania drastycznych działań sanacyjnych. Niesie natomiast ryzyko przekroczenia progu 60,0%, liczonego według metodologii unijnej, gdyby w sposób niekontrolowany przyrastało zadłużenie nieujmowane w PDP.

2. Dług Skarbu Państwa

Dług Skarbu Państwa, zgodnie z art. 73 ust. 4 w związku z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, obejmuje zadłużenie z tytułu wyemitowanych przez Ministra Finansów skarbowych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, a także przyjętych depozytów oraz zobowiązań wymagalnych wszystkich części budżetowych, po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między poszczególnymi jednostkami Skarbu Państwa.

Dług Skarbu Państwa[450] na koniec 2015 r. wyniósł 834.550,6 mln zł i wzrósł w ciągu roku o 54.612,2 mln zł, tj. o 7,0%. Dług Skarbu Państwa, podobnie jak PDP na koniec 2015 r. osiągnął wartość nieznacznie niższą niż według stanu na koniec 2013 r. W porównaniu do lat poprzednich, bez uwzględnienia danych o zmniejszeniu długu Skarbu Państwa w 2014 r. (o 58.087,0 mln zł), wzrost długu Skarbu Państwa w 2015 r. był wyższy o 8.438,3 mln zł od średniego wzrostu długu Skarbu Państwa w latach 2002–2013 (46.173,9 mln zł).

Dług Skarbu Państwa z uwzględnieniem wzajemnych zobowiązań jednostek Skarbu Państwa wyniósł 851.686,5 mln zł. Wśród zobowiązań wzajemnych 99,99% stanowiły zobowiązania wobec państwowych funduszy celowych z tytułu wolnych środków, przyjętych przez Ministra Finansów w zarządzanie[451].

Zwiększająco na dług Skarbu Państwa wpłynęło głównie finansowanie deficytu budżetu państwa i deficytu budżetu środków europejskich w kwocie 45.838,4 mln zł i pożyczek z budżetu państwa udzielonych ZUS na finansowanie bieżącej działalności FUS w wysokości 5,5 mld zł, a także ubytku składek przekazywanych z FUS do otwartych funduszy emerytalnych w wysokości 3,1 mld zł. Ponadto na skutek różnic kursowych dług Skarbu Państwa wzrósł o 8,8 mld zł.

Udział zadłużenia krajowego w długu ogółem wyniósł 65,1%, a długu zagranicznego 34,9%. W stosunku do stanu na koniec 2014 r. udziały te zmieniły się o 0,6 punktu procentowego na korzyść zadłużenia krajowego.

Największą składową długu Skarbu Państwa stanowiły zobowiązania z tytułu skarbowych papierów wartościowych w kwocie 739.324,9 mln zł (88,6% w strukturze długu), z czego wyemitowane w kraju – 523.695,5 mln zł (62,8% długu) i za granicą – 215.629,4 mln zł (25,8% długu). Kredyty zagraniczne stanowiły 9,1% długu Skarbu Państwa, a pozostałe zadłużenie krajowe, na które składały się skonsolidowane w ramach Skarbu Państwa zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu środków przyjętych w depozyt lub zarządzanie – 2,3%.

Na koniec 2015 r. struktura długu Skarbu Państwa w układzie podmiotowym, czyli wobec poszczególnych grup wierzycieli, uległa nieznacznym zmianom. Udział zadłużenia Skarbu Państwa wobec rezydentów w długu ogółem zwiększył się o 0,5 punktu procentowego do 41,9%, z tego 22,1% (wzrost o 0,8 punktu procentowego) wyniosło zadłużenie wobec krajowych banków komercyjnych i 19,9% (zmniejszenie o 0,3 punktu procentowego) zadłużenie wobec krajowego sektora pozabankowego. Na koniec 2015 r. udział zadłużenia wobec nierezydentów w długu Skarbu Państwa ogółem w ciągu roku zmniejszył się o 0,5 punktu procentowego do 58,1%.

[450] Według danych na dzień 20 maja 2016 r.

[451] Pięć funduszy celowych (Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy, Fundusz Rekompensacyjny, Fundusz Reprywatyzacji, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców) miały zdeponowane na rachunkach w BGK środki o łącznej wartości 15.347,4 mln zł.

Dług krajowy Skarbu Państwa

Dług krajowy Skarbu Państwa, według kryterium miejsca emisji, na koniec 2015 r. wyniósł 543.262,2 mln zł i w stosunku do stanu na koniec 2014 r. wzrósł o 40.183,2 mln zł, tj. o 8,0%.

Według stanu na koniec 2015 r. wierzycielami 38,1% krajowego długu Skarbu Państwa byli nierezydenci (spadek o 0,9 punktu procentowego). W okresie od 2008 r. do 2014 r. nastąpił prawie czterokrotny wzrost zadłużenia krajowego wobec tej grupy wierzycieli z 55.875,1 mln zł do 206.772,1 mln zł. Od 2008 r. systematycznie wzrasta zainteresowanie inwestorów zagranicznych krajowymi skarbowymi papierami wartościowymi. Według stanu na koniec 2015 r. zadłużenie wobec inwestorów zagranicznych z tytułu krajowych skarbowych papierów wartościowych stanowiło 39,5% zadłużenia ogółem z tytułu tych instrumentów. W stosunku do stanu na koniec 2014 r. relacja ta zmniejszyła się o 0,4 punktu procentowego Utrzymywanie się wysokiego poziomu zadłużenia wobec inwestorów zagranicznych z tytułu krajowych skarbowych papierów wartościowych powoduje zwiększenie ryzyka stabilności refinansowania. W sytuacji wystąpienia kryzysu na światowych rynkach finansowych i w niektórych państwach strefy euro może wystąpić ryzyko wycofania się inwestorów zagranicznych z krajowego rynku skarbowych papierów wartościowych. Mogłoby to w krótkim okresie utrudnić dokonywanie nowych emisji skarbowych papierów wartościowych i spowodowałoby to konieczność emitowania długu o zwiększonej rentowności.

Udział zobowiązań wobec krajowego sektora pozabankowego w długu krajowym ogółem zmniejszył się o 0,7 punktu procentowego do 30,4%. Zadłużenie wobec tej grupy wierzycieli na koniec 2015 r. z tytułu zadłużenia krajowego wynosiło 164.990,4 mln zł. Znaczącymi wierzycielami w tej grupie były zakłady ubezpieczeń i fundusze inwestycyjne, wobec których Skarb Państwa na koniec 2015 r. posiadał zobowiązania z tytułu krajowych obligacji skarbowych odpowiednio w wysokości 52.133,4 mln zł i 47.077,3 mln zł.

Zobowiązania wobec banków komercyjnych z tytułu krajowego długu Skarbu Państwa wzrosły o 1,6 punktu procentowego i wyniosły 31,6% krajowego długu Skarbu Państwa na koniec 2015 r. Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa wobec krajowych banków komercyjnych wyniosło 171.499,8 mln zł i w ciągu roku zwiększyło się o 20.699,7 mln zł.

Tabela 72. Dług krajowy Skarbu Państwa w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	Dług krajowy Skarbu Państwa na koniec lat				Zmiana 2015-2014	
	2012	2013	2014	2015		
	mln zł					%
DŁUG SKARBU PAŃSTWA	793.853,7	838.025,4	779.938,4	834.550,6	54.612,2	7,0
Dług krajowy Skarbu Państwa	542.969,9	584.273,0	503.079,0	543.262,2	40.183,2	8,0
Skarbowe papiery wartościowe	533.477,5	574.338,0	491.841,3	523.695,5	31.854,2	6,5
obligacje rynkowe	519.999,2	565.703,8	482.942,8	513.385,1	30.442,3	6,3
bony skarbowe	6.110,4	-	-	-	-	x
obligacje oszczędnościowe	7.367,9	8.634,2	8.898,5	10.310,4	1.411,9	15,9
Pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	9.492,4	9.935,1	11.237,8	19.566,7	8.328,9	74,1
depozyty jsfp	9.438,1	9.918,5	11.218,6	15.444,9	4.226,3	37,7
depozyty sądowe	-	-	-	4.096,4	4.096,4	100,0

Wyszczególnienie	Dług krajowy Skarbu Państwa na koniec lat				Zmiana 2015-2014	
	2012	2013	2014	2015		
	mln zł					%
przedpłaty na samochody	3,6	3,6	3,5	3,5	-0,1[1]	-1,6
zobowiązania wymagalne	50,8	13,1	15,7	22,0	6,3	40,2

[1] Różnica wynika z zaokrągleń.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W 2015 r. dług krajowy z tytułu skarbowych papierów wartościowych wzrósł o 31.854,2 mln zł i wynikał głównie ze wzrostu zadłużenia z tytułu krajowych obligacji rynkowych[452], którego wartość stanowi 98,0% zadłużenia z tytułu krajowych skarbowych papierów wartościowych. Na koniec 2015 r. zwiększyło się o 8.328,9 mln zł pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa, czego głównym powodem był wzrost o 8.322,7 mln zł zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu depozytów przekazywanych Ministrowi Finansów w ramach konsolidacji finansów publicznych do kwoty 19.541,3 mln zł[453]. Zobowiązania te wzrosły w związku z rozszerzeniem katalogu jednostek sektora finansów publicznych objętych konsolidacją.

Dług zagraniczny Skarbu Państwa

Dług zagraniczny Skarbu Państwa, według kryterium miejsca emisji, wyniósł na koniec 2015 r. w ujęciu złotowym 291.288,4 mln zł i wzrósł w ciągu roku o 14.429,1 mln zł, tj. o 5,2%.

Tabela 73. Stan zadłużenia zagranicznego w złotych w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	Dług zagraniczny Skarbu Państwa na koniec lat				Zmiana 2015-2014	
	2012	2013	2014	2015		
	mln zł					%
DŁUG SKRABU PAŃSTWA	793.853,7	838.025,4	779.938,4	834.550,6	54.612,2	7,0
Dług zagraniczny	250.883,8	253.752,3	276.859,4	291.288,4	14.429,1	5,2
Dług z tytułu SPW	199.955,1	193.781,9	208.420,1	215.629,4	7.209,3	3,5
Kredyty	50.928,6	59.970,4	68.439,2	75.652,5	7.213,3	10,5
- Klub Paryski	136,4	36,9	-	-	-	x
- Międzynarodowe Instytucje Finansowe	50.688,1	59.883,8	68.422,3	75.652,5	7.213,3	10,5
Bank Światowy	20.855,6	25.112,8	27.276,2	30.763,1	3.486,9	12,8
Europejski Bank Inwestycyjny	29.130,2	34.024,6	40.344,2	43.996,0	3.651,9	9,1
Bank Rozwoju Rady Europy	702,4	746,4	802,0	893,4	91,4	11,4

[452] Obligacje rynkowe to obligacje hurtowe emitowane w drodze przetargów organizowanych przez Narodowy Bank Polski, które są adresowane do inwestorów instytucjonalnych oraz obligacje trzyletnie zmiennoprocentowe detaliczne nabywane głównie przez osoby prywatne.

[453] Na koniec 2015 r. wartość zobowiązań z tytułu konsolidacji środków złotowych wyniosła 36.676,3 mln zł, w tym zobowiązań z tytułu depozytów sądowych 4.143,2 mln zł. Depozyty państwowych funduszy celowych i innych jednostek wchodzących w skład Skarbu Państwa, które w ramach konsolidacji pomniejszają wartość długu Skarbu Państwa, wyniosły 17.135,1 mln zł.

Wyszczególnienie	Dług zagraniczny Skarbu Państwa na koniec lat				Zmiana 2015-2014	
	2012	2013	2014	2015		
	mln zł					%
- Pozostałe	104,1	49,8	17,0	-	-17,0	-100,0
Pozostałe zadłużenie zagraniczne	0,1	0,0	-	6,5	6,5	100,0
Kurs przyjęty do obliczeń (USD/PLN)	3,0996	3,0120	3,5072	3,9011	0,3939	11,2
Kurs przyjęty do obliczeń (EUR/PLN)	4,0882	4,1472	4,2623	4,2615	-0,0008	-0,0

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Przyrost zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa wynikał głównie z zwiększenia zadłużenia z tytułu obligacji zagranicznych i kredytów zagranicznych oraz ze zmian kursowych.

W 2015 r. Minister Finansów dokonał sprzedaży obligacji o wartości nominalnej 3.750,0 mln euro i wykupu obligacji o nominale 730,0 mln euro. W 2015 r. nie dokonywano emisji nominowanych w dolarach amerykańskich, a wartość ich wykupu w 2015 r. wyniosła 2.227,4 mln dolarów amerykańskich. Wartość nominalna wykupionych obligacji we frankach szwajcarskich (1.875,0 mln franków szwajcarskich) była o 1.295 mln franków szwajcarskich wyższa od wartości obligacji wyemitowanych (580,0 mln franków szwajcarskich), a w przypadku obligacji nominowanych w jenach japońskich wykupiono papiery o wartości nominalnej 25.000 mln jenów przy braku emisji tych obligacji w 2015 r.

W 2015 r. środki uzyskane z kredytów Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Banku Rozwoju Rady Europy przewyższały spłaty kredytów i pożyczek dokonywane w trakcie roku odpowiednio o 810,7 mln euro, 858,7 mln euro i 21,5 mln euro.

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa na koniec 2015 r. przeliczone na euro było wyższe niż w 2015 r. o 5,2%, a w przeliczeniu na dolara amerykańskiego było niższe o 5,4%.

3. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa

W 2015 r. zarządzanie długiem Skarbu Państwa odbywało się na podstawie *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2015–2018*, zaakceptowanej przez Radę Ministrów we wrześniu 2014 r., *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016–2019* przyjętej przez Radę Ministrów w wrześniu 2015 r. oraz *Erraty* do tej *Strategii* z grudnia 2015 r. Dokumenty te definiowały ten sam cel zarządzania długiem i prezentowały elastyczne podejście do kształtowania struktury finansowania potrzeb pożyczkowych pod względem wyboru rynku, waluty i instrumentów. Celem określonym w tych dokumentach była minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu.

Realizacja tego celu miała polegać na stosowaniu w pierwszej kolejności instrumentów o długich terminach wykupu i utrzymywaniu istotnego udziału tych instrumentów w długu ogółem, a także na optymalnym doborze rynków i instrumentów zarządzania długiem do warunków panujących na krajowym i międzynarodowym rynku finansowym. Z powodu wyższego oprocentowania obligacji w dolarach amerykańskich i jenach japońskich od obligacji w euro Minister Finansów nie przeprowadził w 2015 r. zaplanowanych emisji obligacji na rynkach amerykańskim i japońskim. Do pozyskania walut w większym niż planowano stopniu wykorzystał kredyty zaciągane w międzynarodowych instytucjach finansowych, które były instrumentem najtańszym.

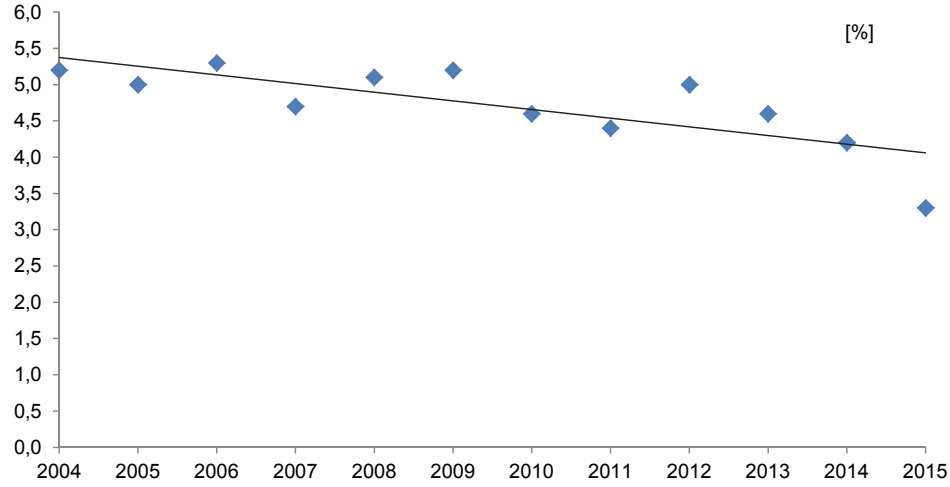
Obniżaniu kosztów obsługi długu służyło także podnoszenie efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych, przyczyniającego się do obniżenia rentowności SPW. W tym celu Minister Finansów emitował płynne serie obligacji benchmarkowych[454] oraz utrzymywał obecność Polski na międzynarodowych rynkach finansowych. W 2015 r. Minister Finansów kontynuował wykorzystanie mechanizmu wspierania rozrachunku w sytuacji czasowej i istotnie ograniczonej dostępności obligacji konkretnej serii na rynku wtórnym poprzez możliwość zawierania przez dealerów Skarbowych Papierów Wartościowych (DSPW) i kandydatów na DSPW transakcji typu sell-buy-back z BGK na szczególnych zasadach[455]. Ponadto w 2015 r. wdrożono drugi etap konsolidacji zarządzania płynnością – rozszerzono zakres jednostek objętych konsolidacją, w tym wprowadzono obowiązek przekazywania depozytów sądowych.

Miernikiem obrazującym poziom kosztów obsługi długu jest relacja kosztów obsługi długu Skarbu Państwa (odsetek i dyskonta wypłaconego od bonów i obligacji skarbowych, odsetek wypłaconych od kredytów zagranicznych oraz od środków przyjętych w depozyt/zarządzanie) pomniejszonych o dochody z tytułu premii i odsetek od skarbowych papierów wartościowych, wykupionych przez nabywców obligacji po pierwszym dniu ich emisji, do średniego poziomu zobowiązań Skarbu Państwa. W latach 2004–2015 można zauważyć tendencję obniżania się wskaźnika kosztów. Na odchylenia miał natomiast wpływ rozkład płatności między poszczególnymi latami. Przykładowo wzrost tego wskaźnika w 2012 r. wynikał głównie z koncentracji płatności z tytułu dyskonta od obligacji zerokuponowych wyemitowanych w 2010 r. Odnotowane w 2013 r. obniżenie rentowności sprzedawanych skarbowych papierów wartościowych nie miało natychmiastowego wpływu na poziom kasowych kosztów obsługi długu w 2013 r. Był on zauważalny w 2014 r. przy płatnościach kuponowych, a w przypadku dyskonta będzie uwzględniony przy wykupie obligacji sprzedawanych w 2013 r. Dalsze obniżenie tego wskaźnika w 2015 r. wynikało z obniżających się stóp procentowych na rynku pieniężnym i w efekcie niższych rentowności skarbowych papierów wartościowych oraz niższych kosztów pozyskania środków w ramach konsolidacji złotowej.

454 Emisja benchmarkowa – wartościowo duża emisja SPW stanowiąca równowartość około 5 mld euro, posiadająca płynny rynek wtórny. Rynkowa wycena emisji benchmarkowej stanowi punkt odniesienia dla poziomu stóp procentowych w danym segmencie zapadalności.

455 W ramach transakcji sell-buy-back Minister Finansów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego „pożycza" partnerom transakcji swoje wcześniej wyemitowane obligacje skarbowe, które nie zostały sprzedane na przetargach i są zarejestrowane w KDPW. W zamian partnerzy transakcji przekazują Ministrowi Finansów inne obligacje skarbowe znajdujące się w ich posiadaniu. Transakcje zawierane były na okres kilku dni, a Minister Finansów pobierał opłaty za przeprowadzenie tych transakcji.

Wykres 39. Poziom wskaźnika kosztów obsługi długu Skarbu Państwa i jego trend w latach 2004–2015



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W ramach procesu zarządzania długiem Skarbu Państwa Minister Finansów przestrzegał określonych w *Strategii* wskaźników określających poszczególne ryzyka zarządzania długiem.

4. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa

Limit poręczeń i gwarancji w ustawie budżetowej na 2015 r. ustalony został na kwotę 200.000 mln zł i był o 100.000 mln zł niższy niż w 2014 r. Jego wielkość, podobnie jak w latach poprzednich, ustalona została prewencyjnie, aby stworzyć możliwość udzielenia wsparcia instytucjom finansowym w celu utrzymania płynności płatniczej, dokonywaną na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym[456] oraz ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych[457]. Zakładana na ten cel kwota 160.000 mln zł została ustalona w oderwaniu od aktualnej sytuacji instytucji finansowych, na wypadek zdarzeń nagłych. Ponadto limit ustalono uwzględniając udzielenie gwarancji na zobowiązania w związku z zadłużeniem Krajowego Funduszu Drogowego (25.000 mln zł), spółek Grupy PKP oraz ewentualne gwarancje na wsparcie realizacji rządowego programu finansowego wspierania eksportu i gwarancje za zniszczone, uszkodzone lub skradzione eksponaty wystawowe.

W 2015 r. przedmiotem analiz Ministerstwa Finansów było 18 wniosków o udzielenie gwarancji Skarbu Państwa. Spośród rozpatrywanych wniosków, na podstawie ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne[458], udzielonych zostało 11 gwarancji na kwotę 8.629,1 mln zł[459]. Gwarancjami Skarbu Państwa objęto finansowanie modernizacji linii kolejowych prowadzonych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. i projektów ujętych w *Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015* (4.990,8 mln zł),

[456] Dz. U. z 2014 r. poz. 158, ze zm.

[457] Dz. U. Nr 40, poz. 226, ze zm.

[458] Dz. U. z 2015 r. poz. 1052, ze zm.

[459] Wartość ustalona na dzień 31 grudnia 2015 r. według kursu średniego NBP EUR/PLN – 4,2615.

modernizację i zakup taboru przez PKP Intercity S.A. (237,6 mln zł) oraz inwestycje finansowane z Krajowego Funduszu Drogowego (3.400,7 mln zł).

W oparciu o ustawę o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, w 2015 r. została udzielona jedna gwarancja na kwotę 250,0 mln zł, tj. gwarancja na rzecz Narodowego Banku Polskiego za zobowiązania Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie, działającego pod nazwą handlową SK Bank. Uzasadnieniem złożonego przez Bank wniosku o udzielenie wsparcia była utrata płynności wynikająca ze wzmożonych wypłat klientów, po wprowadzeniu przez Komisję Nadzoru Finansowego zarządu komisarycznego.

Łącznie w 2015 r. ustawowy limit poręczeń i gwarancji wykorzystany został w wysokości 8.879,1 mln zł, tj. w 4,4%.

Potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniosły 113.227,2 mln zł[460] (w tym 81.783,9 mln zł z tytułu gwarancji zagranicznych i 31.443,3 mln zł z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych) i zwiększyły się w stosunku do stanu na koniec 2014 r. o 2.395,7 mln zł.

Skuteczność poręczenia lub gwarancji jest uzależniona od wniesienia opłaty prowizyjnej. W 2015 r. na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych wpłynęły środki w wysokości 42,4 mln zł, w tym z tytułu opłat prowizyjnych od udzielonych w latach poprzednich i w 2015 r. poręczeń i gwarancji – 24,5 mln zł i środków przekazywanych przez Ministra Skarbu Państwa z przychodów z prywatyzacji – 17,9 mln zł.

Wielkość corocznie przekazywanych środków z przychodów z prywatyzacji, zgodnie z postanowieniami art. 25a ust. 1 i art. 30 ust. 1a ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa powinna stanowić 0,5% łącznej kwoty poręczeń i gwarancji udzielonych w roku poprzednim i zostać przekazana do 30 czerwca roku następnego. Wartość poręczeń i gwarancji udzielonych w 2014 r. wyniosła 16.878,3 mln zł, zatem w 2015 r. wpływy na rachunek z tego tytułu powinny wynieść 84,4 mln zł. Przekazana przez Ministra Skarbu Państwa kwota w wysokości 17,9 mln zł była niższa od planowanej w ustawie budżetowej kwoty, która powinna wpłynąć na rachunek o 66,5 mln zł. Ministerstwo Finansów w korespondencji kierowanej do Ministerstwa Skarbu Państwa informowało o obowiązku realizacji zapisów ustawowych, podając aktualne saldo zaległości. Minister Skarbu Państwa poinformował Ministra Finansów o braku możliwości uregulowania w pełnej wysokości kwoty zobowiązań z uwagi na przebieg procesów prywatyzacyjnych prowadzonych przez Ministerstwo oraz że środki przekazywane będą sukcesywnie w miarę pozyskiwania przychodów z prywatyzacji. Jednocześnie Minister Skarbu Państwa wystąpił do Ministra Finansów o współdziałanie w pracach legislacyjnych mających na celu dostosowanie do stanu faktycznego postanowień ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa i przekazał treść proponowanych zmian ustawy. Minister Finansów odniósł się do wstępnych propozycji i przekazał uwagi do projektu zmiany ustawy.

Zwolnienie z obowiązku wniesienia opłaty prowizyjnej dotyczyło gwarancji za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego wynikających z zaciągniętych kredytów na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego i nastąpiło na podstawie postanowień art. 2c ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwaran-

[460] W *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.* w części *Omówienie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.* na str. 306 Minister Finansów wskazał kwotę 113.202,2 mln zł. Według informacji uzyskanych z Ministerstwa Finansów różnica w kwocie 25 mln zł wynika z nieuwzględnienia wartości wymagalnych zobowiązań z tytułu gwarancji udzielonej Narodowemu Bankowi Polskiemu.

cjach udzielanych przez Skarb Państwa i art. 39d ust. 3 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym[461] oraz gwarancji na rzecz PKP PKL S.A. zwolnionych z opłaty na podstawie art. 38 ust. 11 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym[462].

Minister Finansów nie dokonywał w 2015 r. spłat zobowiązań powstałych z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń ze środków zdeponowanych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych[463]. Środki zgromadzone na rachunku zostały wykorzystane na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa[464].

W 2015 r. Minister Finansów dokonał wydatku z budżetu państwa w wysokości 184,9 mln zł z tytułu udzielonej gwarancji Narodowemu Bankowi Polskiemu za zobowiązania Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie wynikające z kredytu na przywrócenie płynności. W celu zaspokojenia roszczeń wynikających ze zrealizowanej umowy gwarancji, Minister Finansów w I półroczu 2016 r. przejął od SK Banku obligacje o wartości 20,8 mln zł, a także środki pieniężne na łączną kwotę 9,3 mln zł. Ponadto Minister Finansów zgłosił wierzytelność Skarbu Państwa wobec SK Banku do Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy.

5. Wykonanie działań objętych programem konwergencji

Zgodnie z Traktatem o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny dokonują oceny stopnia przygotowania państw Unii Europejskiej z derogacją do pełnego uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej w oparciu o cztery kryteria: fiskalne, stabilności cen, stóp procentowych i kursowe.

Od czerwca 2015 r. Polska spełnia trzy z czterech kryteriów konwergencji nominalnej: kryterium fiskalne, kryterium stabilności cen oraz kryterium stóp procentowych. W związku z decyzją Rady Unii Europejskiej podjętą 19 czerwca 2015 r., zakończono procedurę nadmiernego deficytu wobec Polski trwającą od maja 2009 r.

Kryterium fiskalne zobowiązuje państwa członkowskie Unii Europejskiej, aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekraczał 3% PKB, a poziom długu publicznego 60% PKB. Polska spełniła te warunki, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2015 r. wyniósł 2,6%, zadłużenie tego sektora zgodnie z notyfikacją fiskalną przesłaną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do Komisji Europejskiej w dniu 31 marca 2016 r., wynosiło 51,3% PKB. Tym samym Polska zredukowała nadmierny deficyt o rok wcześniej niż było to rekomendowane przez Radę.

461 Dz. U z 2015 r. poz. 641, ze zm.

462 Dz. U. z 2015 r. poz. 1297, ze zm.

463 Zgodnie z art. 29 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa, Minister Finansów wykonuje, ze środków budżetu państwa, zobowiązania z tytułu udzielonych przez SP poręczeń lub gwarancji. W uzasadnionych przypadkach Minister Finansów wykonuje zobowiązania z tego tytułu, także ze środków zgromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa w Banku Gospodarstwa Krajowego.

464 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.

W ramach kryterium stabilności cen wymagane jest, aby średnia stopa inflacji w danym państwie odnotowana w ciągu jednego roku poprzedzającego badanie, mierzona za pomocą wskaźnika cen konsumpcyjnych, nie przekraczała o więcej niż 1,5 punktu procentowego wartości referencyjnej obliczonej jako średnia z trzech państw członkowskich o najniższym tempie wzrostu cen. Mierzone indeksem HICP[465] średnie 12-miesięczne tempo wzrostu inflacji w Polsce wyniosło -0,7%. Było ono niższe o 1,2 punktu procentowego od wartości referencyjnej wynoszącej 0,5% obliczonej na podstawie danych z trzech państw o najbardziej stabilnych cenach. Przez cały 2015 r. Polska wypełniała kryterium stabilności cen, a w okresie od lutego do listopada 2015 r. znajdowała się w grupie referencyjnej.

Kryterium stóp procentowych stanowi, że w okresie jednego roku przed badaniem średnia nominalna długoterminowa stopa procentowa[466] nie może przekraczać o więcej niż o 2 punkty procentowe średniej z analogicznych stóp procentowych w trzech państwach członkowskich o najbardziej stabilnych cenach. Kryterium stóp procentowych było wypełnione przez cały 2015 r. W grudniu 2015 r. średnia długoterminowa stopa procentowa za ostatnie 12 miesięcy wyniosła 2,7% i tym samym ukształtowała się o 1,4 punktu procentowego poniżej wartości referencyjnej, która wyniosła 4,1%.

Spełnienie kryterium kursu walutowego wymaga udziału waluty danego kraju w mechanizmie stabilizowania kursów walutowych w stosunku do euro (ERM II[467]) i utrzymania jej kursu w przedziale wahań ±15% wobec ustalonego parytetu centralnego przez okres co najmniej dwóch lat. Kryterium kursu walutowego nie jest wypełnione ze względu na fakt, że złoty nie został włączony do mechanizmu ERM II.

Po zakończeniu procedury nadmiernego deficytu Polska podlega obecnie wymogom części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*. Celem przestrzegania części prewencyjnej *Paktu* jest zapewnienie zdrowych i stabilnych finansów publicznych. Spełnianie zasad części prewencyjnej powinno prowadzić do uniknięcia nadmiernego deficytu i wysokiego długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (przekraczających odpowiednio 3% PKB i 60% PKB). Podstawowym wskaźnikiem w części prewencyjnej jest średniookresowy cel budżetowy (*Medium-term budgetary objective* – MTO). W Programach konwergencji należy przedstawić między innymi ścieżkę osiągnięcia MTO, rozumianego jako wartość salda strukturalnego[468].

Dla Polski MTO został ustalony jako deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie -1% PKB. W *Programie konwergencji Aktualizacja 2015* oczekiwano, że Polska osiągnie średniookresowy cel budżetowy po 2018 r., natomiast w *Programie konwergencji Aktualizacja 2016* osiągnięcie tego celu przesunięto na okres po 2019 r. Dopóki MTO nie zostanie osiągnięte, poprawa wyniku strukturalnego powinna wynosić 0,5 punktu procentowego PKB rocznie. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1175/2011[469], ocena wypełniania przez dane państwo części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu* opiera się na dwóch filarach: zmianie wyniku

[465] HICP (ang. *Harmonised Index of Consumer Prices*) zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych wprowadzony przez Komisję Europejską.

[466] Stopy procentowe oblicza się na podstawie rentowności długoterminowych obligacji skarbowych lub porównywalnych papierów wartościowych o zbliżonym do dziesięcioletniego terminie wykupu, dla których rynek jest wystarczająco płynny.

[467] ERM (ang. *Exchange Rate Mechanism*) mechanizm kursów walutowych.

[468] Saldo strukturalne (deficyt strukturalny) – deficyt budżetowy skorygowany o wahania cykliczne. Hipotetyczna wartość salda budżetowego przy potencjalnym wzroście gospodarczym.

[469] Z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L z 23.11.2011 r. Nr 306, str. 12).

strukturalnego i rocznym tempie wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Prognozowany w *Programie konwergencji Aktualizacja 2016* deficyt strukturalny ma zostać ograniczony z poziomu 2,8% PKB w 2014 r. do poziomu 1,3% PKB w 2019 r. Wynik strukturalny w 2015 r. wyniósł 2,3% PKB i zmniejszył się o 0,5 punktu procentowego PKB, spełniając wymagania wynikające ze ścieżki dostosowawczej prowadzącej do MTO.

Tempo wzrostu wydatków, służące ocenie postępów Polski w osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego, obliczane według metodyki stosowanej przez Komisję Europejską nie powinno przekraczać 2,5%. W 2015 r. Polska z dużym marginesem bezpieczeństwa wypełniła wymóg dotyczący odpowiednio obliczonego tempa wzrostu wydatków, gdyż wyniosło ono 0,1%.

XI. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ

- **We wszystkich miesiącach 2015 r. roczne wskaźniki inflacji, przedstawiające tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego, były ujemne. Występowanie deflacji oznacza, że przez cały rok inflacja kształtowała się wyraźnie poniżej celu polityki pieniężnej.**
- **W lutym 2015 r. roczna deflacja była rekordowa (-1,6%). Rekordowe było także ujemne odchylenie od celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego (-4,1 punktu procentowego).**
- **W 2015 r. Rada Polityki Pieniężnej jeden raz obniżyła stopy procentowe uznając, że głębsza reakcja nie jest potrzebna. Źródłem deflacji były bowiem czynniki pozostające poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej i nie powodowała ona negatywnych skutków dla gospodarki. W ten sposób realny poziom stóp procentowych w Polsce pozostał jednym z najwyższych na świecie.**
- **Zdaniem Rady Polityki Pieniężnej, deflacja miała mieć charakter krótkotrwały, tymczasem grudzień 2015 r. był 18 miesiącem z rzędu, w którym występowała. Narodowy Bank Polski w każdej kolejnej prognozie inflacji wydłużał perspektywę zakończenia deflacji i powrotu inflacji do przedziału odchyleń od celu.**
- **Wraz z wydłużeniem się okresu deflacji rośnie ryzyko, że przekształci się ona w zjawisko o negatywnych konsekwencjach dla gospodarki. Będzie też rósł jej skumulowany niekorzystny wpływ na dochody podatkowe.**

Zgodnie z art. 227 ust 1 Konstytucji RP, Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim[470] Rada Polityki Pieniężnej (RPP) ustaliła w dniu 16 września 2014 r. *Założenia polityki pieniężnej na rok 2015*[471], zwane dalej *Założeniami*.

Prezes Narodowego Banku Polskiego dopełnił obowiązku przekazania projektu i uchwalonych *Założeń* najważniejszym organom państwa[472].

Cel inflacyjny

W okresie przygotowywania projektu *Założeń*, NBP prognozował średnioroczną inflację w 2015 r. na poziomie 0,2%. Rada Polityki Pieniężnej postanowiła jednak o kontynuacji polityki pieniężnej, nakierowanej na osiąganie średniookresowego celu inflacyjnego na poziomie 2,5% z symetrycznym dopuszczalnym przedziałem odchyleń o szerokości ±1 punkt procentowy. Średniookresowy charakter celu oznacza, że choć odnosi się on do inflacji mierzonej procentową zmianą cen towarów i usług

[470] Dz. U. z 2013 r. poz. 908, ze zm.

[471] Uchwała Nr 5/2014 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 16 września 2014 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2015 (M.P. poz. 845).

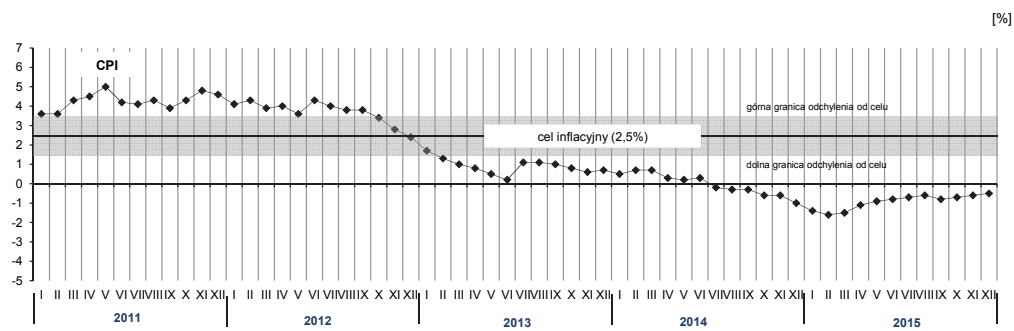
[472] Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim, *Założenia* zostały w dniu 17 września 2014 r. przekazane Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów. Zgodnie z art. 227 ust. 6 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.) i art. 12 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, RPP przedłożyła w dniu 25 września 2014 r. *Założenia* do wiadomości Sejmowi RP, równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej.

konsumpcyjnych w danym miesiącu w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego, to – ze względu na występowanie wstrząsów w gospodarce – możliwe jest okresowe odchylenie od celu.

Rada Polityki Pieniężnej nie doprowadziła w 2015 r. do ukształtowania rocznych wskaźników inflacji w ustalonym przedziale odchyleń od celu inflacyjnego. W całym 2015 r. występowała deflacja. Wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) wahał się w ciągu roku w przedziale od -1,6% w lutym do -0,5% w grudnia 2015 r. Średnioroczny wskaźnik inflacji w 2015 r. wyniósł -0,9%, podczas gdy w roku poprzednim 0%. Średnioroczne odchylenie wskaźnika inflacji od celu NBP w 2015 r. osiągnęło rekordową wartość -3,4 punktu procentowego. Największe odchylenie od celu wystąpiło w lutym 2015 r., gdy sięgnęło -4,1 punktu procentowego. Polska należała do krajów o największym ujemnym odchyleniu od celu spośród państw świata realizujących strategię bezpośredniego celu inflacyjnego[473].

Rada, wskazując na średniookresowy charakter celu, nie zdefiniowała pojęcia średniego okresu. Pozwala to na dowolną interpretację tego pojęcia w zależności od potrzeby uzasadnienia działań lub ich braku. Rada wskazała w *Założeniach* na możliwość elastycznego określenia horyzontu powrotu inflacji do celu inflacyjnego, w zależności od oddziaływania niekorzystnych czynników wpływających na stabilność makroekonomiczną i stabilność systemu finansowego. Pozwala to Radzie na ocenę, że cel jest realizowany, gdyż od 2004 r. do 2015 r. średnia inflacja wynosiła 2,3%, natomiast w latach 2010–2015 wyniosła 1,7%, co potwierdza długookresową stabilność cen w Polsce. Jednak należy pokreślić, że w ostatnich pięciu latach inflacja pozostawała w dopuszczalnym przedziale odchyleń tylko przez 5% czasu. Projekcja inflacji NBP z marca 2016 r. przewiduje powrót inflacji do granicy dolnego przedziału odchyleń od celu inflacyjnego w III kwartale 2017 r.

Wykres 40. Inflacja w poszczególnych miesiącach w latach 2011–2015 mierzona zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego



Źródło: dane GUS oraz wyniki kontroli NIK w Narodowym Banku Polskim.

Pogłębiona deflacja w 2015 r. była przede wszystkim wynikiem silnego spadku w ujęciu średniorocznym cen paliw o 13,5%, energii o 4,2% oraz żywności nieprzetworzonej (średniorocznie o 1,7%), tj. czynników pozostających poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej. Zmiany tych cen były następstwem silnego obniżenia cen surowców energetycznych oraz w mniejszym stopniu surowców rolnych na rynkach światowych[474]. Obniżka cen żywności szczególnie w I połowie 2015 r. była

473 Na Węgrzech i w Rumunii ujemne średniomiesięczne odchylenie wynosiło -3,1%.

474 Prognoza Departamentu Energii USA zakładała spadek średniorocznej ceny za baryłkę ropy naftowej Brent z 68,1 USD/b w grudniu 2014 r. do 52,9 USD/b w grudniu 2015 r., tj. o 22,3%. W rzeczywistości cena ropy w tym okresie obniżyła się odpowiednio z 63,3 USD/b do 38,3 USD/b. tj. o 39,5%. Spadek krajowej ceny paliw do prywatnych środków transportu w tym okresie był niższy z uwagi na deprecjację złotego w stosunku do dolara i wyniósł 29%.

także konsekwencją wysokiej podaży surowców rolnych w kraju na skutek dobrych warunków agrometeorologicznych oraz utrzymania embarga rosyjskiego na żywność z Polski i z Unii Europejskiej. Tendencje deflacyjne w Unii Europejskiej przyczyniły się do średniorocznej deflacji cen produktów importowanych do Polski, która wyniosła -0,9%. Jednakże wpływ cen importowanych na deflację w stosunku do ubiegłego roku zmniejszył się, gdyż deflacja cen importu w 2014 r. była silniejsza – wynosiła -2,2%.

Niska dynamika cen była zjawiskiem powszechnym w Europie, o szczególnym nasileniu w krajach Unii Europejskich pozostających poza strefą euro. Kształtowała się ona w tych krajach w przedziale od -1,6% do 1,2%. W krajach strefy euro inflacja średnioroczna wyniosła 0,0% przy stopach procentowych bliskich zeru.

O braku presji inflacyjnej świadczyła także utrzymująca się kolejny rok ujemna luka popytowa informująca, że poziom rzeczywistego PKB kształtował się poniżej potencjalnego PKB[475]. Brak było również presji kosztowej w przemyśle, gdyż ujemny wskaźnik cen producentów wynosił średnioroczne -2,2%.

Kształtowanie się wskaźników inflacji bazowej wskazuje jednak, że spadek inflacji wyraźnie poniżej celu inflacyjnego jest nie tylko wynikiem czynników niezależnych od NBP, ale także polityki pieniężnej banku centralnego. W 2015 r. inflacja bazowa[476], odpowiadająca wskaźnikowi inflacji ogółem po wyłączeniu cen żywności i energii utrzymywała się także wyraźnie poniżej dolnej granicy odchyleń od celu inflacyjnego NBP. Jej średnioroczny wskaźnik obniżył z 0,6% w 2014 r. do 0,3% w 2015 r. Również spadek pozostałych wskaźników inflacji bazowej poniżej zera, tj. do najniższych historycznie poziomów, wskazuje na brak presji popytowej w gospodarce. Potwierdza to, że do ukształtowania się CPI znacznie poniżej przedziału odchyleń od celu przyczynił się umiarkowany popyt, na który oddziałują decyzje władz monetarnych.

Tabela 74. Inflacja w poszczególnych miesiącach i jej składowe w 2015 r.

Wyszczególnienie	Wzrost cen 2014	Waga	Wzrost cen (w %) w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego											
			2015											
	Średnio w roku	%	Średnio w roku	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Inflacja ogółem (CPI)	0,0	100,0	-0,9	-1,4	-1,6	-1,5	-1,1	-0,9	-0,8	-0,7	-0,6	-0,8	-0,7	-0,6	-0,5
Inflacja bazowa (CPI po wyłączeniu cen żywności i energii)	0,6	58,1	0,3	0,6	0,4	0,2	0,4	0,4	0,2	0,4	0,4	0,2	0,3	0,2	0,2
Żywność nieprzetworzona	-1,8	11,0	-1,7	-6,2	-5,8	-5,3	-3,7	-2,5	-1,7	-1,7	0,4	1,5	2,6	1,7	1,1
Energia, w tym:	-1,0	17,5	-4,2	-4,6	-5,3	-4,4	-3,8	-3,4	-2,9	-3,1	-3,7	-5,2	-5,5	-4,3	-3,6
gaz	-3,4	2,5	-2,6	-0,3	-1,0	-1,2	-1,2	-1,2	-1,4	-1,7	-2,4	-5,4	-5,4	-5,3	-5,3
Transport, w tym:	-2,3	9,0	-8,9	-10,2	-11,6	-9,9	-9,1	-8,0	-7,3	-7,0	-8,3	-10,0	-10,4	-8,2	-6,8
paliwa	-3,4	5,5	-13,5	-15,5	-17,6	-14,8	-13,0	- 12,0	-10,2	-10,5	-12,2	-15,4	-16,4	-12,8	-10,8

Źródło: dane GUS oraz wyniki kontroli NIK w Narodowym Banku Polskim.

NBP w podstawowych scenariuszach prognoz nie przewidział skali i trwałości deflacji w 2015 r. Skala deflacji była większa niż zakładana przez bank centralny. Kolejne prognozy Instytutu Ekonomicz-

[475] Produkt potencjalny obrazuje potencjalne możliwości wytwarzania dóbr i usług w danym okresie przy optymalnym wykorzystaniu czynników produkcji.

[476] Inflacja bazowa jest miarą prezentującą kształtowanie się inflacji po wyłączeniu zmian cen uznawanych za pozostające poza oddziaływaniem polityki pieniężnej.

nego NBP z 2015 r. w rzeczywistości okazały się przeszacowane. Prognozowane wskaźniki inflacji na IV kwartał 2015 r. w rundach prognostycznych z listopada 2014 r., z marca, lipca i listopada 2015 r., okazały się być wyższe niż rzeczywista inflacja odpowiednio o: 2,1 punktu procentowego 1,0 punkt procentowy, 0,7 punktu procentowego i 0,4 punktu procentowego. Przeszacowanie prognoz inflacji dotyczyło głównie cen energii oraz żywności i wynikało z nieoczekiwanych i silnych spadków cen surowców energetycznych na rynkach światowych oraz wysokiej podaży żywności. To, że Rada podejmowała decyzje monetarne pod wpływem prognoz inflacji, które w rzeczywistości okazały się przeszacowane, stanowiło utrudnienie przy podejmowaniu trafnych decyzji.

Rada wskazała w *Założeniach,* że współczesne banki centralne przez stabilność cen rozumieją na tyle niską, ale jednocześnie dodatnią dynamikę cen, aby nie wywierała ona negatywnego wpływu na decyzje podejmowane przez uczestników życia gospodarczego, w tym dotyczące inwestycji i oszczędzania. Mimo że deflacja utrzymywała się nieprzerwanie od lipca 2014 r. nie przełożyło się to negatywnie na oczekiwania i decyzje ekonomiczne producentów i konsumentów. Ich oczekiwania inflacyjne były niskie, jednak nadal dodatnie (ok. 0,2%). W efekcie nie odnotowano istotnych zaburzeń w gospodarce. Niemniej im dłużej będzie utrzymywała się ujemna dynamika cen, tym większe będzie ryzyko wystąpienia jej niekorzystnych skutków. Przedłużenie deflacji może spowodować, że przejdzie ona w fazę „złej deflacji", gdy podmioty zmniejszają wydatki w oczekiwaniu na dalszy spadek cen prowadzący do recesji. Wtedy w warunkach spadku cen zmniejsza się lub całkowicie zanika skuteczność tradycyjnej polityki pieniężnej ze względu na zerowe dolne ograniczenie nominalnej stopy procentowej. Dotychczas ryzyko pojawienia się negatywnych konsekwencji spadku cen było niskie. W 2015 r. utrzymywały się niezakłócone warunki wzrostu gospodarczego. Średnioroczne tempo wzrostu PKB wyniosło 3,6%, kurs złotego był względnie stabilny, tempo akcji kredytowej banków było stabilne na poziomie około 7%, płace nominalne rosły w zbliżonym tempie do wzrostu PKB, sytuacja na rynku pracy uległa poprawie, gdyż zatrudnienie rosło, a stopa bezrobocia rejestrowanego w grudniu 2015 r. wyniosła 9,7%, tj. o 1,6 punktu procentowego mniej niż w grudniu 2014 r.

Analitycy finansowi oczekiwali średniorocznej inflacji w kolejnych miesiącach 2015 r. w przedziale od -0,2 do -0,8%, jednak ich prognozy nie przenosiły się na decyzje o ograniczeniu produkcji, z uwagi na przewidywany spadek jej opłacalności, na skutek przewidywanego spadku cen.

Długookresowe oczekiwania inflacyjne wszystkich podmiotów pozostawały zbieżne z prognozami NBP i mieściły się w paśmie celu inflacyjnego.

Deflacja oddziaływała niekorzystnie na dochody budżetowe z tytułu podatku od towarów i usług. Spowodowany deflacją niedobór tych dochodów względem pierwotnie prognozowanych w ustawie budżetowej na rok 2015 został przez Ministerstwo Finansów oszacowany na 2,3 mld zł, a Narodowy Bank Polski – w zależności od przyjętych założeń – na 0,8-2,6 mld zł.

Polityka stóp procentowych

Rada Polityki Pieniężnej, podejmując w 2015 r. decyzje w warunkach niepewności co do rozwoju sytuacji makroekonomicznej, działała ostrożnie oraz kierując się zachowaniem stabilności systemu finansowego. W dniu 4 marca 2015 r. Rada Polityki Pieniężnej podjęła decyzję o obniżeniu stóp procentowych NBP, tj. stopy referencyjnej z 2% do 1,5%, stopy lombardowej z 3,0% do 2,5%, stopy redyskonta weksli z 2,25% do 1,75% oraz stopy depozytowej z 1% do 0,5%. Rada brała pod uwagę wydłużenie się okresu deflacji i wyraźny wzrost ryzyka pozostania inflacji poniżej celu w średnim okresie – na co wskazywała projekcja NBP z marca 2015 r. Na decyzję Rady wpłynęły również niższy od oczekiwanego nominalny wzrost PKB w IV kwartale 2014 r., utrzymujący się ujemny poziom

większości wskaźników inflacji bazowej, ujemna luka popytowa, obniżający się poziom oczekiwań inflacyjnych do historycznych minimów, znaczny wzrost poziomu realnych stóp procentowych NBP oraz wzrost ryzyka aprecjacji złotego, spowodowany rosnącym dysparytetem stóp procentowych pomiędzy strefą euro a Polską.

Jednocześnie Rada zadeklarowała zakończenie cyklu łagodzenia polityki pieniężnej. Deklaracja ta miała ograniczyć niepewność dotyczącą przyszłej polityki pieniężnej i wpłynąć na utrzymanie stabilności rynku finansowego oraz kursu złotego. Zakończenie cyklu obniżek stóp procentowych na marcowym posiedzeniu RPP zmniejszyło rynkowe oczekiwania na dalsze łagodzenie polityki pieniężnej NBP, co sprzyjało utrzymaniu stabilności finansowej.

Jednorazowe obniżenie stóp procentowych w marcu 2015 r. nie mogło doprowadzić do ograniczenia deflacji w 2015 r. z uwagi na opóźnienia w mechanizmie transmisji impulsów polityki pieniężnej wynoszące od czterech do sześciu kwartałów.

W drugiej połowie roku Rada, zgodnie z wcześniejszą deklaracją, nie doprowadziła do głębszego złagodzenia polityki monetarnej, gdyż wskazywała na niepewność dotyczącą krajowych i zewnętrznych uwarunkowań polityki pieniężnej oraz na stabilne tempo wzrostu kredytu w gospodarce. W ocenie RPP, nie wystąpiły nieoczekiwane wstrząsy w polskiej gospodarce ani w jej otoczeniu, które uzasadniałyby zmianę podejścia. Nastąpiło przyśpieszenie wzrostu gospodarczego i poprawa sytuacji na krajowym rynku pracy, ograniczająca ryzyko utrzymania się inflacji poniżej celu w średnim okresie. Podejmując decyzje o stopach procentowych Rada uwzględniała również zagrożenia dla stabilności finansowej. W ocenie Rady, w świetle dostępnych danych i prognoz tempa wzrostu gospodarczego, istniejący poziom stóp procentowych sprzyjał utrzymaniu zrównoważonego wzrostu gospodarki oraz ograniczeniu ryzyka powstania nierównowag makroekonomicznych w gospodarce. Wskazywało na to korzystne kształtowanie się większości wskaźników tzw. ostrożnościowych, na podstawie których Komisja Europejska dokonuje oceny występowania nierównowag w gospodarkach Unii Europejskiej[477].

W opinii większości Rady, dalsze obniżenie stóp mogłoby wywrzeć negatywny wpływ na stabilność systemu finansowego, z uwagi na dalszy odpływ depozytów z uwagi na coraz niższe stopy procentowe.

Decyzje RPP skutkowały utrzymaniem najwyższych dodatnich realnych stóp procentowych w Europie i jednych najwyższych na świecie. Średnioroczna realna stopa procentowa *ex post* (uwzględniająca inflację bieżącą) wyniosła 2,5%[478] w 2015 r. i była zbliżona do poziomu z poprzedniego roku 2,6%. Zdaniem Rady, do oceny restrykcyjności polityki pieniężnej należy brać pod uwagę wysokość realnych stóp procentowych *ex ante* (uwzględniających oczekiwaną inflację), a także poziom realnego kursu walutowego uwzgledniającego poziom cen w kraju i za granicą. Średnioroczna realna stopa procentowa *ex ante* wyniosła 0,0% w 2015 r. wobec 0,4% w 2014 r., przy czym dotychczas jej wskazania były obarczone błędem z uwagi na zbyt wysokie prognozy oczekiwanej inflacji, w stosunku do tej, jaka później w rzeczywistości występowała. Średnioroczny realny efektywny kurs złotego[479] był słabszy niż w 2014 r. o 3,2%, co sprzyjało utrzymaniu cenowej konkurencyjności polskich

[477] Procedurę identyfikowania zakłóceń równowagi w gospodarkach (Macroeconomic Imbalance Procedure) wprowadzono do prawa Unii Europejskiej w 2011 r., jako część tzw. sześciopaku. Na podstawie tej procedury Komisja Europejska wyznacza 11 głównych wskaźników ostrożnościowych identyfikujących zakłócenia równowagi w gospodarkach krajów członkowskich Unii Europejskiej. Komisja Europejska publikuje coroczny raport (*Alert Mechanism Report*), w którym przedstawiana jest ocena ryzyka występowania nierównowag.

[478] Przy średniorocznej stopie procentowej 1,6% i średniorocznej rzeczywistej inflacji -0,9%.

[479] Realny efektywny kurs złotego jest to względna cena koszyka konsumpcyjnego partnerów handlowych ważona udziałem w handlu w relacji do ceny krajowego koszyka konsumpcyjnego.

towarów za granicą. Biorąc pod uwagę niewielki spadek realnych stóp procentowych *ex ante* oraz osłabienie realnego kursu walutowego, nastąpił niewielki spadek restrykcyjności polityki pieniężnej w stosunku do roku ubiegłego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, utrzymywanie relatywnie wysokich realnych stóp procentowych oddziaływało ograniczająco na popyt krajowy i presję inflacyjną, co sprzyjało przedłużaniu się deflacji. Jednocześnie dalszy spadek cen oznaczał wzrost realnej stopy procentowej, czyli zaostrzanie polityki pieniężnej z negatywnym oddziaływaniem na popyt, z prawdopodobnym wzmacnianiem procesów deflacyjnych.

Prowadzenie polityki pieniężnej NBP zapewniło kształtowanie się w 2015 r. rynkowej stopy procentowej WIBOR 3M[480] powyżej stopy referencyjnej NBP średniorocznie o 16 punktów bazowych (pb). Jej odchylenie powyżej stopy referencyjnej w I kwartale nie przekroczyło 13 pb, natomiast w drugiej połowie roku wzrosło do 21 pb. Czynnikiem stabilizującym kształtowanie stawki WIBOR 3M było wygaszanie przez RPP w okresie od kwietnia 2015 r. do końca kadencji ówczesnej RPP oczekiwań na zmiany poziomu stóp procentowych. Natomiast w drugiej połowie roku istotny wzrost tego parametru, wskazujący na wzrost ryzyka rynkowego, związany był z cyklem wyborczym w Polsce[481] oraz wzrostem niepewności na rynkach finansowych w zakresie kontynuacji programu pomocowego dla Grecji. Średnioroczna stopa rynku międzybankowego 3M w 2015 r. podążała za zmianami stopy referencyjnej NBP i wyniosła średniorocznie 1,75% (w 2014 r. – 2,52%).

Obniżenie w marcu 2015 r. stopy referencyjnej NBP o 0,5 punktu procentowego oraz obniżka w październiku 2014 r. o analogiczną wielkość oddziaływały na zmniejszenie oprocentowania kredytów. Spadek średniego oprocentowania kredytów dla gospodarstw domowych w 2015 r. wyniósł 1,2 punktu procentowego, przy obniżeniu marży kredytowej[482] o 1,1 punktu procentowego dla tej grupy. Większy spadek oprocentowania niż wynikający z obniżki stopy referencyjnej NBP można wytłumaczyć intensywnym rozwijaniem przez banki tego portfela kredytów w warunkach konkurencji. Kredyty te pozostawały nadal najbardziej zyskownymi dla banków. W tych warunkach nastąpił wzrost akcji kredytowej dla gospodarstw domowych o 6,6%.

Obniżenie stóp procentowych NBP nie przełożyło się natomiast na obniżenie oprocentowania kredytów dla przedsiębiorstw w 2015 r. Ich średnie oprocentowanie, jak i marża, nieznacznie wzrosły w stosunku do roku poprzedniego[483]. Banki łagodziły natomiast politykę kredytową poprzez wprowadzenie udogodnień w procedurach dotyczących przedsiębiorców między innymi w zakresie wymaganej dokumentacji. Wartość kredytów udzielonych przedsiębiorstwom wzrosła w 2015 r. o 8,3%, w tym na inwestycje o 10,1%. W całym 2015 r. czynnikiem wspierającym popyt na kredyty dla przedsiębiorstw było zwiększone zapotrzebowanie na finansowanie ich inwestycji. Wsparciem dla akcji kredytowej przedsiębiorstw była dobra sytuacja finansowa i płynnościowa w tym sektorze, jak również program Portfelowej Linii Gwarancyjnej *de minimis,* udzielanej przez Bank Gospodarstwa Krajowego, oraz nowe gwarancje dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, dostępne od listo-

480 WIBOR 3M (ang. *Warsaw Interbank Offered Rate*) jest średnią rynkową stawką oprocentowania, po jakiej banki skłonne są udzielić trzymiesięcznych (3M) pożyczek innym bankom.

481 Istotny wpływ miały zapowiadane inicjatywy polityczne wskazujące na rosnące prawdopodobieństwo wprowadzenia w kolejnych miesiącach rozwiązań zwiększających zakres obciążeń sektora bankowego w tym obciążenia banków częścią kosztów ewentualnego przewalutowania kredytów mieszkaniowych nominowanych w walutach obcych, wprowadzenia podatku od transakcji finansowych oraz podatku bankowego.

482 Marża została wyliczona, jako różnica pomiędzy oprocentowaniem kredytów a WIBOR 3M.

483 Nastąpił wzrost ich oprocentowania o 0,1 punktu procentowego, co było związane z podwyżką marży dla tej grupy także o 0,1 punktu procentowego.

pada 2014 r. w ramach unijnego programu ramowego na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw na lata 2014–2020 (COSME).

Operacje otwartego rynku

W *Założeniach polityki pieniężnej na 2015 r.* RPP przyjęła, że bank centralny będzie przeprowadzał operacje otwartego rynku w skali umożliwiającej kształtowanie rynkowej krótkoterminowej stawki POLONIA[484] na poziomie zbliżonym do stopy referencyjnej NBP. Cel ten został zrealizowany.

Średnia wartość bezwzględna odchylenia stawki POLONIA od stopy referencyjnej wyniosła 0,12 punktu procentowego i zwiększyła się nieznacznie w stosunku do 2014 r. (o 0,01 punktu procentowego)[485]. Krótkotrwałe odchylenia stawki poniżej stopy referencyjnej, jakie notowano szczególnie pod koniec miesięcy wynikały z wystąpienia nadwyżki płynności w sektorze bankowym, co związane było ze zwiększonym poziomem przepływu środków w obrębie sektora bankowego, jak i pomiędzy sektorem bankowym a sektorem publicznym. Transfery te związane były między innymi z operacjami sprzedaży i wykupu zapadających emisji obligacji skarbowych oraz z przepływami związanymi z płatnościami podatkowymi do budżetu państwa. W niektórych miesiącach podwyższona ilość środków w sektorze bankowym związana była z ryzykiem na rynkach finansowych, w tym ryzykiem opuszczenia przez Grecję strefy euro oraz rezygnacją Szwajcarskiego Banku Narodowego z obrony minimalnego poziomu kursu franka szwajcarskiego w stosunku do euro.

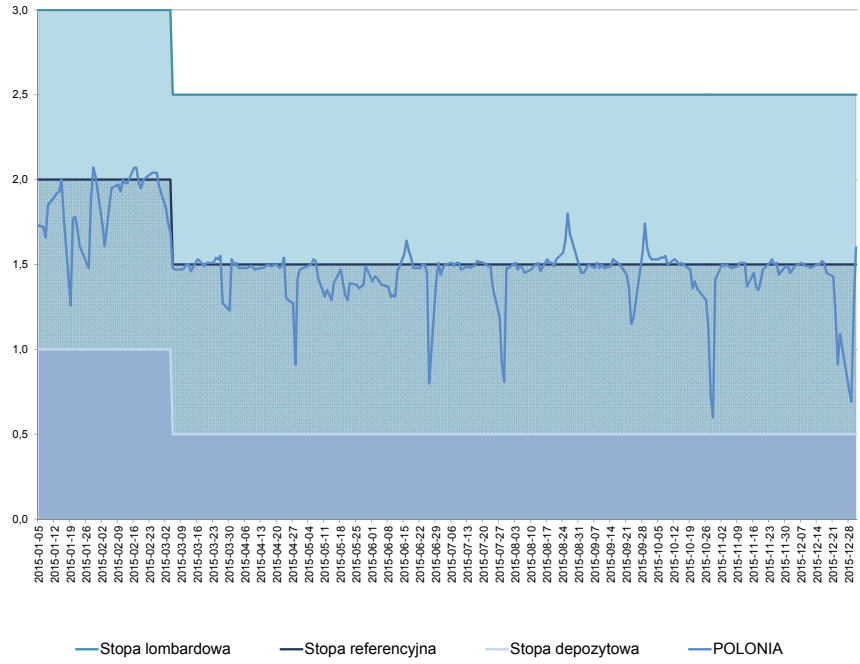
Osiągnięcie celu operacyjnego polityki pieniężnej w postaci stabilizacji stawki POLONIA na poziomie zbliżonym do stopy referencyjnej NBP było efektem absorbowania przez NBP nadwyżek płynności sektora bankowego za pomocą operacji otwartego rynku (podstawowych i dostrajających[486]), ograniczających wysokość pozostających w dyspozycji banków środków ponad rezerwę obowiązkową banków, utrzymywaną w NBP oraz poprzez operacje depozytowo-kredytowe.

[484] Stawka POLONIA (ang. *Polish Overnight Average*) stanowi rzeczywiste średnie oprocentowanie krótkoterminowych niezabezpieczonych lokat międzybankowych na termin jednodniowy (*overnight*).

[485] Zmienność stawki POLONIA w 2015 r. mierzona odchyleniem standardowym dziennej różnicy pomiędzy stawką POLONIA a stopą referencyjną NBP pozostała na tym samym poziomie, co w 2014 r. i wyniosła 0,17 punktu procentowego.

[486] W operacjach podstawowych NBP sprzedaje bankom w każdy ostatni roboczy dzień tygodnia 7-dniowe bony pieniężne NBP, natomiast w operacjach dostrajających NBP sprzedaje te bony tylko, gdy nie osiągnął pełnego zaabsorbowania płynności w operacjach podstawowych.

Wykres 41. Kształtowanie się stawki POLONIA na tle stóp procentowych NBP (referencyjnej, lombardowej, depozytowej) w 2015 r.



Źródło: dane NBP oraz wyniki kontroli NIK w Narodowym Banku Polskim.

Na 67 przetargach przeprowadzanych w ramach operacji otwartego rynku, NBP 53-krotnie emitował 7-dniowe bony pieniężne o rentowności równej stopie referencyjnej NBP oraz 14-krotnie bony pieniężne o zapadalności od 1 do 3 dni. Krótsze emisje bonów w formie operacji dostrajających przeprowadzane były w przypadku pojawienia się w sektorze bankowym znacznego niedopasowania płynnościowego, mogącego istotnie wpłynąć na kształtowanie stawki POLONIA względem stopy referencyjnej NBP. Operacje te przeprowadzano głównie pod koniec okresu utrzymania rezerwy obowiązkowej.

Średnioroczny poziom emisji bonów pieniężnych NBP w 2015 r., w ramach powyższych operacji, liczony w okresach utrzymywania rezerwy obowiązkowej, wynosił 89.092 mln zł i był niższy w stosunku do poziomu z 2014 r., wynoszącego 108.518 mln zł, o 19.426 mln zł, tj. o 17,9%. W ramach tych emisji poziom operacji podstawowych wyniósł średnio 87.984 mln zł, zaś operacji dostrajających 1.108 mln zł.

Zasadniczymi czynnikami wpływającymi na zmniejszenie nadpłynności, w ujęciu grudzień 2015 r. do grudnia 2014 r., były wysoki przyrost pieniądza gotówkowego w obiegu o 21.985 mln zł, tj. 15,6% (w 2014 r. 11,2%) oraz średniego poziomu rezerwy obowiązkowej o 2.853 mln zł (o 8,3%). Czynnikiem sprzyjającym przyrostowi gotówki w obiegu było obniżenie stóp procentowych NBP i w efekcie obniżenie oprocentowania depozytów w bankach komercyjnych, co wiązało się z mniejszą ich zyskownością dla depozytariuszy. Na zwiększenie nadpłynności wpłynęła również nadwyżka skupu nad sprzedażą walut obcych przez NBP, która w dominującej części powstała z zakupu walut od Ministra Finansów.

Koszty z tytułu prowadzenia operacji otwartego rynku, poniesione przez NBP w 2015 r., wyniosły 1.444,5 mln zł i były niższe o 1.188,7 mln zł w porównaniu z 2014 r. Spadek kosztów absorbcji

nadpłynności sektora bankowego w 2015 r. wynikał z niższego poziomu płynności sektora bankowego oraz obniżonego średniego poziomu stopy referencyjnej NBP do 1,59% w 2015 r. w stosunku do 2,39% w 2014 r.

Rezerwa obowiązkowa

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 NBP sprawiało, iż każdego dnia operacyjnego fundusze te mogły zostać przez te podmioty wykorzystane do ułatwienia wzajemnych rozliczeń. Jednocześnie uśredniony charakter systemu rezerwy stwarzał tym podmiotom swobodę decydowania o wysokości środków gromadzonych na rachunku bieżącym w banku centralnym w trakcie okresu utrzymywania rezerwy obowiązkowej.

Stopa rezerwy obowiązkowej w całym 2015 r. wynosiła 3,5% depozytów zgromadzonych przez banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową[487] i nie zmieniła się w stosunku do roku ubiegłego.

Średni miesięczny poziom wymaganej rezerwy obowiązkowej w 2015 r. wyniósł 35.594,9 mln zł i w stosunku do 2014 r. wzrósł o 2.610,9 mln zł, tj. o 7,9%. Wzrost rezerwy wynikał ze wzrostu depozytów, od których naliczana była rezerwa obowiązkowa. Średnie miesięczne przekroczenie wymaganego poziomu rezerwy obowiązkowej na rachunkach bieżących banków w NBP wyniosło 90,7 mln zł i stanowiło 0,25% stanu tych rachunków. NBP dążył do pozostawienia tej niewielkiej nadwyżki na rachunkach bieżących banków ponad poziom rezerwy wymaganej, ułatwiającej rozliczenia.

Przeciętne oprocentowanie środków rezerwy obowiązkowej w 2015 r. wyniosło 1,43% wobec 2,32% w 2014 r. Spadek oprocentowania wynikał z obniżek stóp procentowych przez RPP. Miało to wpływ na koszty NBP z tytułu odsetek od rezerwy obowiązkowej w 2015 r., które wyniosły 507,7 mln zł i były niższe o 256,2 mln zł, tj. o 33,5% niż w roku poprzednim.

W 2015 r. odnotowano osiem przypadków nieutrzymania wymaganej rezerwy obowiązkowej na łączną kwotę 96.941,4 tys. zł przez dwa banki komercyjne, trzy spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz trzy banki spółdzielcze. Naliczone przez NBP odsetki karne w kwocie 420,9 tys. zł nie zostały zapłacone przez jedną spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową, której upadłość została ogłoszona w 2015 r. W dniu 16 kwietnia 2015 r. NBP zgłosił w sądzie rejonowym, prowadzącym postępowania upadłościowe, ww. wierzytelność. Do końca 2015 r. nie wpłynęły na rachunek NBP żadne środki z tego tytułu.

Operacje depozytowo-kredytowe

Operacje depozytowo-kredytowe przeprowadzane z inicjatywy banków ograniczały skalę wahań stawki rynkowej *overnight*. Głównym ich celem było krótkoterminowe uzupełnienie płynności sektora bankowego bądź zapewnienie bankom możliwości ulokowania w NBP nadwyżek wolnych środków na okresy jednodniowe.

[487] Uchwała nr 15/2013 RPP z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie stóp rezerwy obowiązkowej banków, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej oraz wysokości oprocentowania rezerwy obowiązkowej (Dz. Urz. NBP poz. 20. ze zm.).

W 2015 r. udzielił bankom kredytów lombardowych o wartości 10,9 mln zł, tj. o 37,8 mln zł mniej niż w roku ubiegłym (48,7 mln zł). Były one udzielane pod zastaw bonów pieniężnych oraz obligacji skarbowych i zostały spłacone terminowo. W przypadku niedoboru płynności w ciągu dnia operacyjnego NBP, zgodnie z *Założeniami*, udzielał nieoprocentowanego kredytu technicznego, którego zabezpieczeniem były skarbowe papiery wartościowe i bony pieniężne NBP oraz kredytu w euro pod zastaw obligacji skarbowych. Średnie dzienne wykorzystanie kredytu technicznego ogółem w 2015 r. wyniosło 48.257,9 mln zł i zwiększyło się o 10.554 mln zł, tj. 21,8% w stosunku do 2014 r.

Nadwyżki środków banki lokowały w NBP w formie depozytów na koniec dnia. W 2015 r. nastąpiło zwiększenie wykorzystania tych depozytów. Banki złożyły depozyty w łącznej kwocie 104.229,5 mln zł[488], tj. o 39.655,5 mln zł (o 38%) wyższej niż w 2014 r.

W sierpniu 2015 r. NBP, na podstawie art. 42 ustawy o Narodowym Banku Polskim, udzielił kredytu refinansowego jednemu z banków na przywrócenie płynności płatniczej. Nadrzędnym celem decyzji Narodowego Banku Polskiego było ograniczenie ryzyka systemowego oraz ochrona stabilności systemu bankowego, a w szczególności sektora bankowości spółdzielczej. Bezpośrednim celem było umożliwienie bankowi realizacji rozliczeń. W dłuższej perspektywie wsparcie płynnościowe z Narodowego Banku Polskiego miało dać czas zarządowi komisarycznemu na przygotowanie, a następnie realizację programu postępowania naprawczego dla banku lub jego restrukturyzację. Zabezpieczeniem połowy wartości kredytu pozostającej do spłaty była gwarancja Skarbu Państwa dla NBP, a w pozostałej części cesja wierzytelności tego banku. Udzielając kredytu NBP kierował się opinią Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego o wypłacalności banku. Przeprowadzone później badanie sprawozdania finansowego banku wykazało nieprawidłowości, które w sposób istotny zmieniły ocenę sytuacji banku. Narodowy Bank Polski wypowiedział umowę kredytową, a wobec braku spłaty kredytu uzyskał od Ministra Finansów środki z gwarancji. W końcu 2015 r. sąd ogłosił upadłość banku. Do dnia zakończenia kontroli NBP nie odzyskał należności z tytułu udzielonego kredytu w kwocie około 156,2 mln zł. Zagrożeniem dla szybkiego odzyskania należności może być spór między syndykiem banku a Narodowym Bankiem Polskim o możliwość bezpośredniego zaspokajania się przez NBP z wierzytelności banku, objętych cesją na rzecz NBP. Zdaniem syndyka, wierzytelności te powinny zostać włączone do masy upadłości banku. Wydanie pełnej opinii o prawidłowości i zasadności udzielenia kredytu będzie możliwe dopiero po przeprowadzeniu przez NIK odrębnej kontroli działań podejmowanych wobec banku przez Komisję Nadzoru Finansowego, której członkiem był przedstawiciel Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Dokumentacja przedstawiona w trakcie kontroli Najwyższej Izby Kontroli przez Narodowy Bank Polski i Ministra Finansów nie dała bowiem pełnego obrazu działań organów państwa wobec tego banku.

Kurs walutowy

Zgodnie z *Założeniami,* NBP kontynuował politykę płynnego kursu walutowego, zapewniającego elastyczne dostosowanie kursu do zmiennych tendencji na rynkach międzynarodowych.

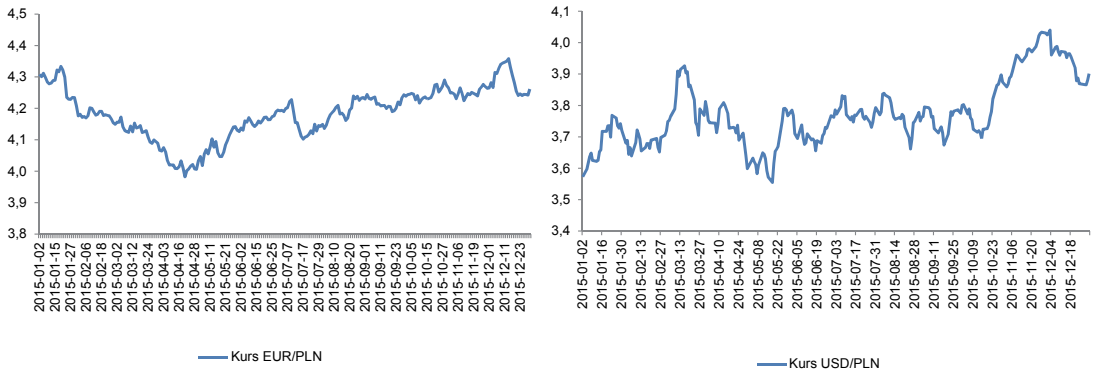
Zmiany kursu złotego nie stanowiły zagrożenia dla stabilności makroekonomicznej i finansowej Polski. Na początku 2015 r. wystąpiła podwyższona krótkookresowa zmienność kursu złotego do euro spowodowana silnym dostosowaniem na globalnym rynku walutowym po rezygnacji przez Szwajcarski Bank Narodowy z obrony minimalnego kursu franka szwajcarskiego do euro. Biorąc pod uwagę przyczyny tej sytuacji Narodowy Bank Polski nie dokonywał interwencji walutowych.

[488] Biorąc pod uwagę tylko dni robocze.

Nie przeprowadzał także swapów walutowych, jednakże przedłużył między innymi linię swapową dla pary walut CHF i PLN w Szwajcarskim Banku Narodowym, pozwalającą na reagowanie w celu zwiększenia odporności polskiego systemu finansowego na szoki zewnętrzne oraz stabilizacji polskiego rynku walutowego.

Średni kurs złotego wobec euro w grudniu 2015 r. wyniósł 4,2905 zł i był wyższy o 1,6% niż w grudniu 2014 r. (4,2233 zł). Średni miesięczny kurs złotego do dolara amerykańskiego w grudniu 2015 r. wyniósł 3,9417 zł i był wyższy o 14,9% niż przed rokiem (3,4287 zł). Od stycznia do kwietnia złoty umacniał się, natomiast od maja stopniowo deprecjonował.

Wykres 42. Kształtowanie się kursu EUR/PLN i USD/PLN w 2015 r.



Źródło: dane Narodowego Banku Polskiego.

W I połowie 2015 r. nastąpiło umocnienie kursu złotego, do czego przyczynił się rekordowo wysoki poziom salda na rachunku obrotów bieżących i kapitałowych oraz napływ inwestycji portfelowych do Polski, powiązany z zapowiedzią i rozpoczęciem od marca 2015 r. rozszerzonego programu skupu aktywów przez Europejski Bank Centralny w ramach programu luzowania ilościowego. Na krajowy rynek skarbowych papierów wartościowych napłynął kapitał zagraniczny o wartości 13,2 mld zł[489]. Ważnym czynnikiem wspierającym aprecjację złotego było zakończenie na marcowym posiedzeniu Rady Polityki Pieniężnej obniżek stóp procentowych. Wobec spadku stóp procentowych w strefie euro zwiększał się dysparytet oprocentowania między instrumentami złotowymi a nominowanymi w euro. Aprecjacja złotego względem dolara amerykańskiego wpływała na obniżenie cen surowców importowanych, co przekładało się na obniżkę cen paliw i kosztów transportu.

W II połowie 2015 r. nastąpiła deprecjacja złotego do euro i dolara amerykańskiego. Wynikała ona głównie z czynników zewnętrznych, w szczególności z umocnienia dolara w wyniku oczekiwań na podwyżki stóp procentowych w Stanach Zjednoczonych. Wśród czynników lokalnych oddziaływał wzrost oceny ryzyka politycznego związany z okresem wyborczym w kraju oraz niepewnością rynku, dotyczącą programu gospodarczego przyszłego rządu. Występowały obawy o stabilność sektora finansowego po wprowadzeniu planowanego dla instytucji finansowych podatku od aktywów i po zapowiedzi restrukturyzacji portfela kredytów walutowych banków.

[489] Zwiększyło się zaangażowanie nierezydentów do 209,2 mld zł porównywalne z jego maksymalną wartością w 2014 r.

Osłabienie złotego w II połowie 2015 r. zapewniło utrzymanie wysokiej opłacalności polskiej sprzedaży zagranicznej rozliczanej w euro i dolarze amerykańskim[490], a tym samym kursy złotego względem tych walut nie stanowiły bariery dla wzrostu eksportu za granicę. Wzrost polskiego eksportu był wyższy 5,3% r/r w stosunku do importu 4,8% pomimo ograniczonego popytu zewnętrznego ze strony krajów Europy Środkowo-Wschodniej w tym szczególnie z Rosji na towary rolno-spożywcze. W efekcie wkład eksportu netto do wzrostu PKB w 2015 r. był dodatni (0,3 punktu procentowego), czemu sprzyjał popyt zewnętrzny i ożywienie w strefie euro w szczególności w Niemczech.

[490] Deklarowany przez przedsiębiorstwa w grudniu 2015 r. średni kurs progowy opłacalności polskiej sprzedaży zagranicznej (eksportu) w euro wyniósł 3,91, natomiast w przypadku dolara amerykańskiego 3,20.

Aneks nr 1

Zestawienie informacji z kontroli u dysponentów części budżetu państwa

1. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu.
3. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 03 – Kancelaria Senatu.
4. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 04 – Sąd Najwyższy.
5. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny.
6. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 06 – Trybunał Konstytucyjny.
7. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich.
8. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.
9. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.
10. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze.
11. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy.
12. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
13. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka.
14. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 15/00 – Sądy powszechne.
15. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
16. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 17 – Administracja publiczna oraz wykonania planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.
17. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

18. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.
19. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 20 – Gospodarka oraz wykonania planów finansowych Urzędu Dozoru Technicznego i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.
20. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 21 – Gospodarka morska.
21. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w częściach: 22 – Gospodarka wodna, 41 – Środowisko.
22. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonania planu finansowego Funduszu Promocji Kultury i Funduszu Promocji Twórczości.
23. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w częściach 25 – Kultura fizyczna, 40 – Turystyka oraz wykonania planów finansowych Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów i Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.
24. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 26 – Łączność.
25. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 27 – Informatyzacja.
26. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w częściach: 28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo wyższe, 67 – Polska Akademia Nauk oraz wykonania planu finansowego Funduszu Nauki i Technologii Polskiej.
27. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonania planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego.
28. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna).
29. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna).
30. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 30 – Oświata i wychowanie.
31. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w częściach: 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 63 – Rodzina oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.
32. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne, 62 – Rybołówstwo.
33. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 34 – Rozwój regionalny.
34. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 36 – Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2015 r. oraz wykonania planów finansowych funduszy celowych.
35. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy.

36. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 39 – Transport.
37. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planów finansowych Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej, Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej oraz Funduszu Centralna – Ewidencja Pojazdów i Kierowców.
38. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.
39. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.
40. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych.
41. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych.
42. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki.
43. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 52 – Krajowa Rada Sądownictwa.
44. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
45. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.
46. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna).
47. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (niejawna).
48. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 58 – Główny Urząd Statystyczny.
49. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 59 – Agencja Wywiadu (niejawna).
50. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy.
51. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej.
52. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 64 – Główny Urząd Miar.
53. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 65 – Polski Komitet Normalizacyjny.
54. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta.
55. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki.
56. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego.

57. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 71 – Urząd Transportu Kolejowego.
58. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji.
59. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej i planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – jako państwowej osoby prawnej.
60. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 74 – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.
61. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji.
62. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej.
63. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego, 79 – Obsługa długu krajowego.
64. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe.
65. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.
66. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.
67. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie.
68. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie.
69. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/06 – województwo lubelskie.
70. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2015 r. budżetu państwa w części 85/08 – województwo lubuskie.
71. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/10 – województwo łódzkie.
72. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/12 – województwo małopolskie.
73. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/14 – województwo mazowieckie.
74. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/16 – województwo opolskie.
75. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/18 – Województwo podkarpackie.
76. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/20 – województwo podlaskie.

77. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/22 – województwo pomorskie.
78. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/24 – województwo śląskie.
79. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie.
80. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie.
81. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie.
82. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie.
83. Informacja o wynikach kontroli wykonanie budżetów Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w 2015 r.
84. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.
85. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2015 r. planów finansowych Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.
86. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2015 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz realizacji programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.
87. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2015 r. planu finansowego Agencji Rynku Rolnego oraz realizacji programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.
88. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2015 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.
89. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2015 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
90. Informacja o wynikach kontroli wykonanie planu finansowego Rzecznika Finansowego w 2015 r.

Aneks nr 2

Zestawienie kontrolowanych części budżetu państwa, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych wraz z ocenami

Numer i nazwa części	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	w tys. zł		2014	2015		
01 - Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	1.220	163.518	P	P	1	Departament Budżetu i Finansów
02 - Kancelaria Sejmu	2.519	419.911	P	P	2	Departament Budżetu i Finansów
03 - Kancelaria Senatu	621	85.261	P	P	3	Departament Budżetu i Finansów
04 - Sąd Najwyższy	597	91.800	P	P	4	Delegatura NIK w Łodzi
05 - Naczelny Sąd Administracyjny	42.599	395.194	P	P	5	Departament Administracji Publicznej
06 - Trybunał Konstytucyjny	160	30.407	O	P	6	Departament Administracji Publicznej
08 - Rzecznik Praw Obywatelskich	118	36.044	P	P	7	Departament Budżetu i Finansów
09 - Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	20.536	23.836	P	P	8	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
10 - Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	30	15.974	P	P	9	Delegatura NIK w Warszawie
11 - Krajowe Biuro Wyborcze	141	375.025	N	P	10	Departament Budżetu i Finansów
12 - Państwowa Inspekcja Pracy	2.872	288.006	P	P	11	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
13 - Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	2.640	248.186	P	P	12	Delegatura NIK w Warszawie
14 - Rzecznik Praw Dziecka	4	10.513	P	P	13	Delegatura NIK w Warszawie
15 - Sądy powszechne	2.257.613	6.556.218	P	P	14	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
16 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	248	146.828	P	P	15	Departament Administracji Publicznej
17 - Administracja publiczna	1.557	79.682	P	P	16	Departament Administracji Publicznej

Numer i nazwa części	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	w tys. zł		2014	2015		
18 - Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	107.778	1.410.062	P	P	17	Departament Infrastruktury
19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	3.490.261	6.296.540	O	O	18	Departament Budżetu i Finansów
20 – Gospodarka	100.836	2.587.107	O	P	19	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
21 - Gospodarka morska	18.838	463.246	P	P	20	Departament Infrastruktury
22 - Gospodarka wodna	38.968	939.100	O	O	21	Departament Środowiska
24 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	8.487	3.245.118	O	P	22	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
25 - Kultura fizyczna	7.053	284.878	P	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
26 - Łączność	35	18.408	P	P	24	Departament Infrastruktury
27 - Informatyzacja	15.468	247.900	P	P	25	Departament Administracji Publicznej
28 - Nauka	56.357	5.547.529	P	P	26	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
29 - Obrona narodowa	227.396	37.110.300	O	O	27	Departament Obrony Narodowej
30 - Oświata i wychowanie	6.933	482.451	P	P	30	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
31 - Praca	46.999	409.197	P	P	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
32 - Rolnictwo	42.099	857.507	P	P	32	Departament Rolnictwa Rozwoju Wsi
33 - Rozwój wsi	1.155.967	4.696.129	P	P	32	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
34 - Rozwój regionalny	68.314	2.082.756	P	O	33	Departament Administracji Publicznej
35 - Rynki rolne	339.642	438.049	P	P	32	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
36 - Skarb Państwa	4.572.708	60.538	O	P	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
37 - Sprawiedliwość	60.287	4.530.129	P	O	35	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Numer i nazwa części	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	w tys. zł		2014	2015		
38 - Szkolnictwo wyższe	17.994	12.593.588	P	P	26	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
39 - Transport	214.996	7.642.258	P	O	36	Departament Infrastruktury
40 - Turystyka	53	49.027	P	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
41 - Środowisko	2.026.673	585.898	O	O	21	Departament Środowiska
42 - Sprawy wewnętrzne	111.902	19.718.668	P	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
43 - Wyznanie religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	181	153.992	P	P	38	Departament Administracji Publicznej
44 - Zabezpieczenie społeczne	934	960.209	P	P	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
45 - Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej	237.756	1.820.646	O	O	39	Departament Administracji Publicznej
46 - Zdrowie	233.767	4.664.934	O	O	40	Departament Zdrowia
49 - Urząd Zamówień Publicznych	23.940	28.098	P	P	41	Departament Administracji Publicznej
50 - Urząd Regulacji Energetyki	119.316	45.522	P	P	42	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
52 - Krajowa Rada Sądownictwa	12	12.544	P	P	43	Delegatura NIK w Warszawie
53 - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	279.790	60.851	P	O	44	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
54 - Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	23	29.779	O	P	45	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
56 - Centralne Biuro Antykorupcyjne	544	114.409	P	P	46	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
57 - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	10.903	517.621	O	P	47	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
58 - Główny Urząd Statystyczny	3.307	398.102	P	P	48	Departament Administracji Publicznej
59 - Agencja Wywiadu	399	153.287	P	P	49	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
60 - Wyższy Urząd Górniczy	1.160	57.706	P	P	50	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Numer i nazwa części	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	w tys. zł		2014	2015		
61 - Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	66.305	52.086	P	P	51	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
62 - Rybołówstwo	12.874	128.170	P	O	32	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
63 - Rodzina	208	16.765	P	P	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
64 - Główny Urząd Miar	75.138	131.487	P	P	52	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
65 - Polski Komitet Normalizacyjny	9.557	32.006	P	P	53	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
66 - Rzecznik Praw Pacjenta	4	12.850	P	P	54	Departament Zdrowia
67 - Polska Akademia Nauk	192	77.877	P	P	26	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
68 - Państwowa Agencja Atomistyki	276	30.902	P	P	55	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
70 - Komisja Nadzoru Finansowego	228.716	206.210	P	P	56	Departament Budżetu i Finansów
71 - Urząd Transportu Kolejowego	6.969	30.254	P	P	57	Departament Infrastruktury
72 - Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	13.163	17.544.638	P	O	58	Delegatura NIK w Gdańsku
73 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych	632.180	50.340.403	P	P	59	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
74 - Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa	43	29.002	P	P	60	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
75 - Rządowe Centrum Legislacji	749	25.592	P	O	61	Departament Administracji Publicznej
76 - Urząd Komunikacji Elektronicznej	789.278	94.407	O	P	62	Departament Infrastruktury
77 - Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa	264.453.277	-	P	O	-	Departament Budżetu i Finansów
78 - Obsługa zadłużenia zagranicznego	95.152	9.735.469	O	P	63	Departament Budżetu i Finansów
79 - Obsługa długu krajowego	1.779.252	19.433.496	O	P	63	Departament Budżetu i Finansów
80 - Regionalne izby obrachunkowe	3.568	120.631	P	P	64	Departament Administracji Publicznej
81 - Rezerwa ogólna	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów

Numer i nazwa części	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	w tys. zł		2014	2015		
82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	1.975.544	51.343.301	P	P	65	Departament Administracji Publicznej
83 - Rezerwy celowe	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
84 - Środki własne Unii Europejskiej	-	18.195.733	O	P	66	Departament Administracji Publicznej
85/02 - województwo dolnośląskie	229.677	2.264.230	P	P	67	Delegatura NIK we Wrocławiu
85/04 - województwo kujawsko-pomorskie	140.522	1.946.251	P	P	68	Delegatura NIK w Bydgoszczy
85/06 - województwo lubelskie	118.125	2.041.800	P	P	69	Delegatura NIK w Lublinie
85/08 - województwo lubuskie	59.818	1.050.991	P	P	70	Delegatura NIK w Zielonej Górze
85/10 - województwo łódzkie	196.608	1.928.056	P	P	71	Delegatura NIK w Łodzi
85/12 - województwo małopolskie	233.947	2.454.001	P	P	72	Delegatura NIK w Krakowie
85/14 - województwo mazowieckie	628.717	3.752.527	P	P	73	Delegatura NIK w Warszawie
85/16 - województwo opolskie	59.574	835.378	P	P	74	Delegatura NIK w Opolu
85/18 - województwo podkarpackie	102.692	2.008.334	P	P	75	Delegatura NIK w Rzeszowie
85/20 - województwo podlaskie	83.863	1.177.588	P	P	76	Delegatura NIK w Białymstoku
85/22 - województwo pomorskie	182.421	1.975.579	P	P	77	Delegatura NIK w Gdańsku
85/24 - województwo śląskie	320.207	2.884.680	P	P	78	Delegatura NIK w Katowicach
85/26 - województwo świętokrzyskie	86.277	1.297.194	P	P	79	Delegatura NIK w Kielcach
85/28 - województwo warmińsko-mazurskie	99.446	1.685.555	P	P	80	Delegatura NIK w Olsztynie
85/30 - województwo wielkopolskie	307.818	2.673.433	O	O	81	Delegatura NIK w Poznaniu
85/32 - województwo zachodniopomorskie	145.271	1.567.640	P	P	82	Delegatura NIK w Szczecinie
87 - Dochody budżetu środków europejskich	64.463.747	67.695.447	O	O	-	Departament Budżetu i Finansów
86 - Samorządowe Kolegia Odwoławcze	201	122.513	P	P	83	Departament Administracji Publicznej
88 - Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury	16.723	1.953.115	P	P	84	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Numer i nazwa części	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	w tys. zł		2014	2015		
97 - Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
98 - Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów

Nazwa	Przychody	Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	w tys. zł	2014	2015		
Agencja Mienia Wojskowego	1.352.635	P	O	27	Departament Obrony Narodowej
Agencja Nieruchomości Rolnych i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	3.680.288	P	P	85	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1.926.025	P	P	86	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Urząd Dozoru Technicznego	416.352	x	P	19	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Agencja Rynku Rolnego	385.328	P	P	87	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2.289.455	O	O	89	Departament Środowiska
Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	131.981	P	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Administracyjny	585.252	O	O	58	Delegatura NIK w Gdańsku
Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy	43.473	P	P	35	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Emerytalno-Rentowy	20.385.174	P	O	58	Delegatura NIK w Gdańsku
Fundusz Emerytur Pomostowych	236.216	P	P	59	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	6.950	P	P	16	Departament Administracji Publicznej

Nazwa	Przychody	Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	w tys. zł	2014	2015		
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	524.492	P	P	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego	4.545	P	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	121.915	O	P	27	Departament Obrony Narodowej
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	15.246	P	P	26	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej	83.309	O	P	35	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Pracy	10.888.219	P	P	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	33.831	P	O	58	Delegatura NIK w Gdańsku
Fundusz Promocji Kultury	196.634	P	P	22	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Promocji Twórczości	704	P	P	22	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Rekompensacyjny	834.824	P	P	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Reprywatyzacji	118.356	P	P	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	58.663	O	P	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Rezerwy Demograficznej	2.166.604	P	P	59	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych	30.792	P	O	40	Departament Zdrowia
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	757.108	P	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Skarbu Państwa	356.929	O	P	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	196.114.778	P	P	59	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej	47.805	P	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Wsparcia Policji	84.598	P	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Wsparcia Straży Granicznej	x	P	-	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów	18.397	P	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Nazwa	Przychody	Ocena[1]		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	w tys. zł	2014	2015		
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	4.676.592	P	P	88	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	1.087.378	x	P	19	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Rzecznik Finansowy	8.107	P	O	90	Departament Budżetu i Finansów

[1] W kontroli wykonania budzetu państwa 2014 r. i 2015 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).

Aneks nr 3

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2015 r.

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2. Agencja Mienia Wojskowego
3. Agencja Nieruchomości Rolnych Biuro Prezesa
4. Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Olsztynie
5. Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Poznaniu
6. Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie
7. Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Warszawie
8. Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy we Wrocławiu
9. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
10. Agencja Rynku Rolnego
11. Agencja Wywiadu
12. Bank Gospodarstwa Krajowego Centrala
13. Biuro Ochrony Rządu
14. Biuro Rzecznika Finansowego
15. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
16. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
17. Biuro Rzecznika Praw Pacjenta
18. Centralne Biuro Antykorupcyjne
19. Centralny Zarząd Służby Więziennej
20. Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia w Warszawie
21. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
22. General Motors Manufacturing Poland Sp. z o.o. w Gliwicach
23. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
24. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
25. Główny Urząd Geodezji i Kartografii
26. Główny Urząd Miar
27. Główny Urząd Statystyczny
28. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bliżynie
29. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Studzienicach
30. Hispano Suiza Polska Sp. z o.o. w Sędziszowie Małopolskim
31. Inspektorat Uzbrojenia Ministerstwa Obrony Narodowej
32. Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy
33. Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie
34. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu

35. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
36. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
37. Kancelaria Sejmu
38. Kancelaria Senatu
39. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Centrala
40. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
41. Komenda Główna Policji
42. Komenda Główna Straży Granicznej
43. Komenda Portu Wojennego w Świnoujściu
44. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku
45. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku
46. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Gorzowie Wielkopolskim
47. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach
48. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach
49. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie
50. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie
51. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi
52. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie
53. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Opolu
54. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu
55. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Rzeszowie
56. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie
57. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu
58. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie
59. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu
60. Komisja Nadzoru Finansowego
61. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
62. Krajowa Rada Sądownictwa
63. Krajowe Biuro do spraw Przeciwdziałania Narkomanii
64. Krajowe Biuro Wyborcze
65. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
66. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
67. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
68. Lux Med Tabita Sp. z o.o. w Konstancinie-Jeziornie
69. Luxoft Poland Sp. z o.o. w Zabierzowie
70. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
71. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
72. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
73. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Augustowie
74. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Czarnkowie

75. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łapach
76. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Słupcy
77. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Warce
78. Ministerstwo Cyfryzacji
79. Ministerstwo Edukacji Narodowej
80. Ministerstwo Finansów
81. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
82. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa
83. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
84. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
85. Ministerstwo Obrony Narodowej
86. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
87. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
88. Ministerstwo Rozwoju
89. Ministerstwo Skarbu Państwa
90. Ministerstwo Sportu i Turystyki
91. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
92. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
93. Ministerstwo Sprawiedliwości
94. Ministerstwo Środowiska
95. Ministerstwo Zdrowia
96. Muzeum Narodowe w Krakowie
97. Muzeum Narodowe w Poznaniu
98. Naczelny Sąd Administracyjny
99. Nadwiślański Oddział Straży Granicznej w Warszawie
100. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
101. Narodowe Muzeum Morskie w Gdańsku
102. Narodowy Bank Polski Centrala
103. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
104. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
105. Ośrodek Pomocy Społecznej w Dziemianach
106. Ośrodek Pomocy Społecznej w Tarłowie
107. Państwowa Agencja Atomistyki
108. Państwowa Inspekcja Pracy Główny Inspektorat Pracy
109. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
110. PKP Intercity S.A. Warszawa
111. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
112. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
113. Politechnika Białostocka w Białymstoku
114. Politechnika Gdańska w Gdańsku

115. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości S.A. w Warszawie
116. Polski Komitet Normalizacyjny
117. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
118. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa
119. Prokuratura Apelacyjna w Białymstoku
120. Prokuratura Apelacyjna w Lublinie
121. Prokuratura Apelacyjna w Szczecinie
122. Prokuratura Generalna
123. Prokuratura Okręgowa w Koszalinie
124. Prokuratura Okręgowa w Łomży
125. Prokuratura Okręgowa w Zamościu
126. Przewozy Regionalne Sp. z o.o. w Warszawie
127. Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
128. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie
129. Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie
130. Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu
131. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie
132. Rządowe Centrum Legislacji
133. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy
134. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu
135. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku
136. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach
137. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu
138. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu
139. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu
140. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zielonej Górze
141. Sąd Apelacyjny w Gdańsku
142. Sąd Apelacyjny w Katowicach
143. Sąd Apelacyjny w Krakowie
144. Sąd Apelacyjny w Poznaniu
145. Sąd Najwyższy
146. Sąd Okręgowy w Katowicach
147. Sąd Okręgowy w Poznaniu
148. Sąd Okręgowy w Słupsku
149. Sąd Okręgowy w Tarnowie
150. Sąd Rejonowy Katowice-Wschód w Katowicach
151. Sąd Rejonowy Poznań - Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu
152. Sąd Rejonowy w Brzesku
153. Sąd Rejonowy w Słupsku
154. Służba Kontrwywiadu Wojskowego

155. Służba Wywiadu Wojskowego
156. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
157. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
158. Trybunał Konstytucyjny
159. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
160. Uniwersytet Łódzki w Łodzi
161. Uniwersytet Szczeciński w Szczecinie
162. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
163. Urząd Dozoru Technicznego
164. Urząd Gminy w Andrespolu
165. Urząd Gminy w Białogardzie
166. Urząd Gminy w Bliżynie
167. Urząd Gminy w Dziemianach
168. Urząd Gminy w Dzierzkowicach
169. Urząd Gminy w Fajsławicach
170. Urząd Gminy w Łapanowie
171. Urząd Gminy w Pakosławicach
172. Urząd Gminy w Pszczewie
173. Urząd Gminy w Rokicinach
174. Urząd Gminy w Studzienicach
175. Urząd Gminy w Tarłowie
176. Urząd Gminy w Wojaszówce
177. Urząd Komunikacji Elektronicznej
178. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
179. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie
180. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze
181. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego w Opolu
182. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie
183. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku
184. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku
185. Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach
186. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
187. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu
188. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie
189. Urząd Miasta i Gminy Piotrków Kujawski
190. Urząd Miasta i Gminy w Ścinawie
191. Urząd Miasta w Augustowie
192. Urząd Miasta w Czarnkowie
193. Urząd Miasta w Słupcy
194. Urząd Miasta w Stalowej Woli

195. Urząd Miejski w Boguszowie-Gorcach
196. Urząd Miejski w Darłowie
197. Urząd Miejski w Dąbrowie Tarnowskiej
198. Urząd Miejski w Iłży
199. Urząd Miejski w Kostrzynie
200. Urząd Miejski w Łapach
201. Urząd Miejski w Namysłowie
202. Urząd Miejski w Nidzicy
203. Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim
204. Urząd Miejski w Rudzie Śląskiej
205. Urząd Miejski w Sosnowcu
206. Urząd Miejski w Warce
207. Urząd Miejski w Żninie
208. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
209. Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
210. Urząd Regulacji Energetyki
211. Urząd Transportu Kolejowego
212. Urząd Zamówień Publicznych
213. Volkswagen Poznań Sp. z o.o. w Poznaniu
214. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
215. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
216. Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach
217. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
218. Zakład Opiekuńczo-Leczniczy i Rehabilitacji Medycznej Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Poznaniu
219. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala
220. Zakład Ubezpieczeń Społecznych III Oddział w Warszawie
221. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Chorzowie
222. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Gdańsku
223. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Olsztynie
224. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rzeszowie
225. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział we Wrocławiu
226. Zamek Królewski na Wawelu - Państwowe Zbiory Sztuki w Krakowie
227. Zamek Królewski w Warszawie
228. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku
229. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie
230. 8. Baza Lotnictwa Transportowego w Krakowie-Balicach

Aneks nr 4

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2015 roku

1. Agrochemiczna obsługa rolnictwa.
2. Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych.
3. Budowa tras rowerowych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej.
4. Dostępność profilaktyki i leczenia chorób układu oddechowego.
5. Dotacje jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych.
6. Działania organów administracji publicznej w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom.
7. Funkcjonowanie regionalnego pasażerskiego transportu drogowego.
8. Inwestycje w szkolnictwie wyższym w latach 2009–2015.
9. Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa.
10. Kształcenie i przygotowanie zawodowe kadr medycznych.
11. Nadzór Ministra Zdrowia nad obrotem refundowanymi produktami leczniczymi.
12. Ochrona wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami.
13. Praktyki i staże w urzędach administracji publicznej.
14. Prawidłowość wykorzystania przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy środków publicznych na finansowanie prac wykonywanych na podstawie umów cywilnoprawnych.
15. Promocja gospodarcza Polski.
16. Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne.
17. Przedawnianie się zobowiązań podatkowych.
18. Przygotowanie Sił Zbrojnych RP do obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej.
19. Realizacja celów Strategii „Sprawne Państwo 2020".
20. Realizacja i wdrażanie Projektu Emp@tia – platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego.
21. Realizacja Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły i działania podjęte w następstwie jego uchylenia.
22. Realizacja przez gminy wybranych zadań z zakresu pomocy społecznej.
23. Realizacja wybranych programów operacyjnych prowadzonych w ramach modernizacji Sił Zbrojnych RP.
24. Realizacja zadań wsparcia przez państwo-gospodarza w ramach zabezpieczeń ćwiczeń sił NATO na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
25. Sprawowanie kontroli nad instytucjami obowiązanymi w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

26. System Informacji Oświatowej.
27. System szczepień ochronnych dzieci.
28. System zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych.
29. Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego.
30. Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019.
31. Wdrożenie Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON).
32. Wspieranie rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw środkami Unii Europejskiej w ramach działania 4.3 i 4.5 Programu Innowacyjna Gospodarka.
33. Wydatki spółek Grupy PKP na usługi doradcze (konsultingowe) i eksperckie.
34. Wykonanie planu finansowego przez Izbę Celną w Warszawie.
35. Wykonanie przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną zadań określonych w ustawie Prawo farmaceutyczne.
36. Wykorzystanie środków publicznych na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej.
37. Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej.
38. Zlecanie podstawowych zadań organom władzy publicznej.

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 cząstkowych oddzielnie dla dochodów i wydatków z uwzględnieniem opinii o sprawozdaniach

Przyjmuje się następujące kryteria:

A. Ocena pozytywna stosowana jest w sytuacjach, gdy:

- nie stwierdzono uchybień oraz nieprawidłowości lub miały one charakter formalny i występowały sporadycznie,
- ustalone nieprawidłowości nie miały wpływu na rozstrzygnięcia postępowań; stwierdzone nieprawidłowości lub uchybienia, przy zastosowaniu tej oceny, nie nosiły również znamion czynów wskazujących na umyślne przekroczenie zasad wykonywania budżetu w zakresie dochodów, wydatków jak i środków z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, w tym budżetu środków europejskich,
- nieprawidłowości w zakresie dochodów i wydatków, wyrażone w ujęciu wartościowym, **były mniejsze niż 0,25%** odpowiednio dochodów ogółem w danej części oraz kwoty wydatków zrealizowanych ogółem w danej części lub, gdy kwota wydatków dokonanych z naruszeniem prawa, w tym w przypadku zamówień publicznych była **mniejsza niż 0,75%** wydatków ogółem w danej części **lub mniejsza niż 0,25%** wydatków z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, w tym budżetu środków europejskich,
- sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo, tj. gdy suma wszystkich błędów stwierdzonych w sprawozdaniach nie przekroczyła 0,5% kwoty dochodów i należności lub wydatków i zobowiązań.

B. Ocena negatywna stosowana jest, gdy:

- kwota stwierdzonych uszczupleń dochodów, wynikających z działań niezgodnych z prawem lub zaniechania działań określonych prawem, przekroczyła **0,75%** dochodów w danej części,
- kwota wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne z punktu widzenia ekonomicznego przekroczyła **0,75%** poniesionych wydatków ogółem w danej części **lub** gdy kwota stwierdzonych wydatków z naruszeniem prawa przekraczała **3%** wydatków ogółem w danej części lub przekroczyła **0,75%** wydatków z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, w tym budżetu środków europejskich,
- sprawozdania zostały sporządzone nierzetelnie i/lub nieprawidłowo, tj. gdy suma wszystkich błędów stwierdzonych w sprawozdaniach przekroczyła 2% kwoty dochodów i należności lub wydatków i zobowiązań.

C. W sytuacji, gdy:

- nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej,

– kwota wydatków dokonanych z naruszeniem prawa, w tym w przypadku zamówień publicznych mieściła się w przedziale **od 0,25% do 0,75%** wydatków ogółem w danej części **lub** wydatków z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, w tym budżetu środków europejskich,

– stwierdzone nieprawidłowości nie przekroczyły progów wskazujących na to, że sprawozdania zostały sporządzone nierzetelnie i/lub nieprawidłowo, tj. gdy suma wszystkich błędów stwierdzonych w sprawozdaniach mieściła się w przedziale od 0,5% do 2% kwoty dochodów i należności lub wydatków i zobowiązań

przedstawia się ustalenia kontroli 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 części ….. stwierdzono następujące nieprawidłowości: ……. (lista nieprawidłowości). Jednocześnie NIK odnotowuje, że … (lista elementów pozytywnych).

II. Dla części, w których dokonywany jest tylko rozdział wydatków (81 – *Rezerwa ogólna*, 82 – *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, 83 – *Rezerwy celowe*), części związanych z obsługą długu publicznego (78 – *Obsługa zadłużenia zagranicznego* i 79 – *Obsługa długu krajowego*), części obejmującej tylko dochody (77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* i 87 – *Dochody budżetu środków europejskich*) oraz część 84 – Środki własne Unii Europejskiej przyjmuje się następujące kryteria:

A. Ocena pozytywna stosowana jest, gdy:

– nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości,

– stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym lub porządkowym, które nie spowodowały rozdysponowania wydatków ujętych w części budżetu państwa z naruszeniem przepisów prawa, niecelowo lub niegospodarnie, a w przypadku części 77, 78, 79 i 87, gdy stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie miały wpływu na pozyskiwanie dochodów i wydatkowanie środków budżetowych,

– sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo, tj. gdy suma wszystkich błędów stwierdzonych w sprawozdaniach nie przekroczyła 0,5% kwoty dochodów i należności lub wydatków i zobowiązań.

B. Ocena negatywna stosowana jest, gdy:

– stwierdzone nieprawidłowości miały zasadniczy wpływ na wykonanie budżetu w danej części,

– sprawozdania zostały sporządzone nierzetelnie i/lub nieprawidłowo, tj. gdy suma wszystkich błędów stwierdzonych w sprawozdaniach przekroczyła 2% kwoty dochodów i należności lub wydatków i zobowiązań.

C. W sytuacji, gdy:

– nie zostały spełnione kryteria oceny negatywnej,

– stwierdzono nieprawidłowości w zakresie pozyskiwania dochodów i wydatkowania środków budżetowych z naruszeniem prawa, niecelowo lub niegospodarnie, które nie miały zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu w danej części,

– stwierdzone nieprawidłowości nie przekroczyły progów wskazujących na to, że sprawozdania zostały sporządzone nierzetelnie i/lub nieprawidłowo, tj. gdy suma wszystkich błędów stwierdzonych w sprawozdaniach mieściła się w przedziale od 0,5% do 2% kwoty dochodów i należności lub wydatków i zobowiązań

przedstawia się ustalenia kontroli w dwóch wariantach, o których mowa w grupie I pkt C.

III. Do oceny wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych oraz jednostek będących dysponentami III stopnia stosuje się odpowiednio zasady przewidziane dla części budżetowych zaliczonych do grupy I.

* * *

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w danej części[1] klasyfikacji budżetowej przeprowadza się z zastosowaniem poniższych zasad:

1. Dokonać ocen cząstkowych dla dochodów i wydatków.
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

$$Ww = \frac{W}{G} x100\%$$

   waga dochodów w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Wd = \frac{W}{D} x100\%$$

   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

[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.

środkami budżetowymi ocenianej części w roku budżetowym lub niską efektywność wykorzystania środków budżetowych, w szczególności stopnia zrealizowania zaplanowanego zadania lub wystąpiły błędy w sprawozdaniach bieżących i zostały usunięte w trakcie kontroli lub błędy w księgach rachunkowych bez wpływu na sprawozdanie roczne.

Podwyższenia o jeden punkt można dokonać w przypadkach, gdy nieprawidłowości dotyczyły pojedynczych transakcji.

Obniżenia oceny o dwa punkty można dokonać, gdy nieprawidłowości wynikały z braku nadzoru nad gospodarką finansową, w tym w zakresie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, wydatkowania środków na wynagrodzenia, niskiej realizacji zadań rzeczowych, braku nadzoru i kontroli wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, niepodania do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym przyznano dotacje podmiotowe i celowe, nieskutecznego i niezgodnego z ustawą o rachunkowości systemu rachunkowości i kontroli finansowej lub z uwagi na nieprawidłowości stwierdzone w innych kontrolach zewnętrznych.

Podwyższenia oceny o dwa punkty można dokonać, 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.

3. Liczby punktów określające cząstkowe oceny dotyczące dochodów **(tylko w przypadku, gdy były one kontrolowane)** i wydatków mnoży się przez procentowy wskaźnik wagi odrębnie dla dochodów i wydatków, a następnie uzyskane wielkości dodaje, określając tym samym wynik końcowy.

Analogicznie postępujemy w przypadku wyliczenia ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w części *Budżety wojewodów* z zastrzeżeniem, iż nieprawidłowości stwierdzone w podmiotach finansowanych ze środków budżetu państwa za pośrednictwem budżetu wojewody, włącza się do oceny tylko w przypadku, gdy dotyczyły one nieprawidłowości z tytułu nadzoru wojewody nad wydatkowaniem środków dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego.

Przy ocenie wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach klasyfikacji budżetowej, których dysponentami są ministrowie, uwzględnia się działalność tych ministrów związaną z dysponowaniem środkami publicznymi, które z pominięciem tej części są przekazywane do innych jednostek, np. środki z rezerw celowych na restrukturyzację.

Relacja stwierdzonych nieprawidłowości do dochodów i wydatków określa się z dokładnością do setnych części po przecinku.

Zasady ustalania ocen ogólnych są następujące, gdy:

– wynik końcowy jest równy lub większy od 4 – **pozytywna,**
– wynik końcowy jest mniejszy od 2 – **negatywna,**
– wynik końcowy jest większy lub równy 2, a mniejszy od 4 – **przedstawia się ustalenia kontroli**.

W wyjątkowych przypadkach, w których nieprawidłowości są szczególnie istotne ze względu na ich charakter, dopuszcza się możliwość obniżenia także oceny ogólnej o jeden stopień. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w której wydatkowane zostały środki zaplanowane w ustawie budżetowej, a nie osiągnięto zakładanych celów lub uległy istotnemu pogorszeniu wskaźniki opisujące realizację zadań.

Przykłady nieprawidłowości mogących skutkować obniżeniem ocen cząstkowych przedstawia poniższa tabela:

Obniżenie ocen cząstkowych	Rodzaj nieprawidłowości/zdarzenia
o 1 punkt	Niewystarczająca kontrola finansowa skutkująca licznymi błędami w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych, dekretacji i ich ewidencji.
	Niezrealizowanie planowanych przychodów funduszu.
	Niski poziom realizacji wydatków majątkowych, programów/projektów współfinansowanych ze środków UE.
	Niepełne wykonanie zadań na które przyznano środki z rezerwy celowej.
	Nieterminowe regulowanie świadczeń pozapłacowych.
	Przyznawanie nagród bez uprzedniego ustalenia procedur i zasad ch przyznawania.
	Nieterminowe rozliczenie dotacji.
	Niepodanie do publicznej wiadomości, wymagane art. 122 ust. 4 ufp wykazu jednostek wraz z kwotami dotacji przyznanych poszczególnym jednostkom.
	Nierzetelne sporządzenie planu wydatków w układzie zadaniowym i nierzetelne ich rozliczenie.
	Niezrealizowanie planu zadań kontroli wewnętrznej.
	Niezrealizowanie wniosków pokontrolnych.
	Stwierdzenie innych nieprawidłowości stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
	Brak monitorowania efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.
o 2 punkty	Stosowanie systemu rachunkowości i kontroli finansowej, który nie spełniał wymogów określonych w uor i oceniony został negatywnie.
	Nieskuteczne funkcjonowanie kluczowych mechanizmów kontrolnych.
	Podpisywanie umów i przekazywanie na ich podstawie dotacji bez wnikliwej analizy potrzeb oraz możliwości ich terminowego wydatkowania.
	Nieterminowe przekazywanie dotacji.
	Dopuszczenie do powstania wysokiego poziomu zobowiązań wymagalnych.
	Niewłaściwy nadzór nad przebiegiem wykonania budżetu państwa.
	Zastosowanie niewłaściwego trybu przy udzieleniu zamówienia publicznego.
	Sfinansowanie partnerom społecznym wydatków niekwalifikowalnych.
	Niedostateczny nadzór, kontrola dysponenta części nad realizacją budżetu.
	Brak nadzoru nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji.

Aneks nr 6

Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w latach 2012–2015[1]

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa[2]	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ogółem fundusze									
Przychody	212.743,7	228.331,8	225.830,2	236.893,9	236.926,7	237.492,4	111,6	104,0	105,2
tym dotacje[3]	56.634,0	55.197,9	48.860,5	60.994,0	60.994,0	60.694,9	107,2	110,0	124,2
Koszty	212.459,5	242.095,2	235.867,0	246.209,2	246.814,7	242.031,5	113,9	99,9	102,6
Fundusze dotowane, w tym:									
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych									
Przychody	174.123,1	191.480,9	186.577,2	195.256,3	195.256,3	196.114,8	112,6	102,4	105,1
w tym dotacje	39.520,8	37.113,9	30.362,8	42.065,7	42.065,7	42.065,7	106,4	113,3	138,5
Koszty	176.439,9	204.381,2	195.014,2	202.399,2	202.399,2	201.717,4	114,3	98,7	103,4
Fundusz Emerytalno-Rentowy									
Przychody	17.102,7	17.446,2	19.527,7	20.460,5	20.460,5	20.385,2	119,2	116,8	104,4
w tym dotacje	15.555,7	15.853,1	16.095,8	17.041,1	17.041,1	17.037,4	109,5	107,5	105,8
Koszty	17.025,6	17.557,9	19.461,4	20.497,4	20.497,4	19.865,9	116,7	113,1	102,1
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji									
Przychody	34,4	33,6	33,5	33,8	33,8	33,8	98,3	100,6	100,9
w tym dotacje	1,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	30,0	100,0	100,0
Koszty	35,3	33,7	34,2	34,8	34,8	34,6	98,0	102,7	101,2

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa[2]	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
Fundusz Pracy									
Przychody	11.233,6	10.139,8	10.924,0	11.213,0	11.213,0	10.888,2	96,9	107,4	99,7
w tym dotacje	645,6	833,5	1.050,3	747,0	747,0	640,8	99,3	76,9	61,0
Koszty	9.633,5	11.056,8	11.080,2	12.088,1	12.088,1	10.934,1	113,5	98,9	98,7
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych									
Przychody	4.889,4	4.617,8	4.668,8	4.584,7	4.584,7	4.676,6	95,6	101,3	100,2
w tym dotacje	771,6	781,0	804,8	792,3	792,3	789,4	102,3	101,1	98,1
Koszty	4.836,3	4.871,7	4.760,4	4.808,9	4.808,9	4.600,2	95,1	94,4	96,6
Fundusz Kredytu Technologicznego									
Przychody	159,7	624,0	547,7	349,6	349,6	164,4	102,9	26,3	30,0
w tym dotacje	139,3	616,1	546,4	347,7	347,7	161,4	115,9	26,2	29,5
Koszty	206,1	736,8	537,3	353,8	353,8	174,1	84,5	23,6	32,4
Fundusze niedotowane, w tym:									
Fundusz Emerytur Pomostowych									
Przychody	235,1	236,3	236,1	236,5	236,5	236,2	100,5	99,9	100,1
w tym dotacje	-	-	-	0,0	0,0	x	x	x	x
Koszty	163,1	237,9	305,8	450,9	450,9	402,0	246,5	169,0	131,5
Fundusz Administracyjny									
Przychody	603,4	590,7	588,5	587,0	587,0	585,3	97,0	99,1	99,5
Koszty	572,7	573,7	590,5	610,2	610,2	567,1	99,0	98,8	96,0
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych									
Przychody	600,1	558,5	565,8	554,1	554,1	524,5	87,4	93,9	92,7
Koszty	1.126,3	192,1	210,2	186,4	570,6	305,3	27,1	158,9	145,2

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa[2]	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej									
Przychody	640,5	558,9	601,7	645,8	645,8	757,1	118,2	135,5	125,8
Koszty	465,2	546,5	576,3	645,8	655,5	653,1	140,4	119,5	113,3
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej									
Przychody	206,7	106,9	32,2	26,5	26,5	15,2	7,4	14,2	47,2
Koszty	161,2	200,7	129,9	130,0	130,0	109,6	68,0	54,6	84,4
Fundusz Reprywatyzacji									
Przychody	375,0	282,2	133,0	171,7	171,7	118,4	31,6	42,0	89,0
Koszty	184,2	197,2	414,0	920,7	920,7	379,3	205,9	192,3	91,6
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców									
Przychody	1.502.3	767,0	234,6	228,6	228,6	58,7	3,9	7,7	25,0
Koszty	526,5	254,0	1.381,8	755,4	903,4	485,5	92,2	191,1	35,1
Fundusz Skarbu Państwa									
Przychody	279,2	149,2	156,9	41,3	41,3	356,9	127,8	239,2	227,5
Koszty	208,7	319,9	268,5	78,5	110,2	368,6	176,6	115,2	137,3
Fundusz Rekompensacyjny									
Przychody	179,0	182,5	405,3	835,0	835,0	834,8	466,4	457,4	206,0
Koszty	411,1	464,6	554,4	623,0	623,0	426,0	103,6	91,7	76,8

[1] Według sprawozdania Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na rok 2015 planu finansowego państwowego funduszu celowego.

[2] Dane według ustawy budżetowej na rok 2015 lub po jej nowelizacji z dnia 16 grudnia 2015 r.

[3] Dotacje z budżetu państwa i środki otrzymane z Unii Europejskiej.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Aneks nr 7

Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			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	8.442,9	7.208,4	7.826,4	7.499,3	7.631,7	8.273,4	98,0	114,8	105,7
w tym dotacje z budżetu	215,9	245,2	277,9	261,7	266,3	297,8	137,9	121,4	107,2
Koszty	7.537,3	7.583,3	7.555,9	8.183,0	8.306,3	7.409,5	98,3	97,7	98,1
Wynik finansowy brutto	905,7	-374,9	270,5	-683,6	-674,5	863,9	95,4	-	319,4
Państwowe osoby prawne – dotowane									
Przychody	3.564,5	2.595,3	3.207,8	3.011,3	3.140,8	3.635,0	102,0	140,0	113,3
w tym dotacje z budżetu	215,9	245,2	277,9	261,7	266,3	297,8	137,9	121,4	107,2
Koszty	2.998,5	3.117,1	3.174,9	3.482,5	3.603,8	3.008,6	100,3	96,5	94,8
Wynik finansowy brutto	566,1	-521,8	32,9	-471,3	-463,0	626,5	110,7	-	1.904,2
w tym: 23 Parki Narodowe									
Przychody	187,2	222,4	238,4	235,6	267,7	255,4	136,4	114,8	107,1
w tym dotacje z budżetu	85,3	89,5	88,7	97,0	97,4	92,5	108,4	103,3	104,3
Koszty	191,0	229,1	232,4	249,8	273,1	243,1	127,3	106,1	104,6
Wynik finansowy brutto	-3,9	-6,7	6,0	-14,2	-5,4	12,2	-	-	203,3
Polska Organizacja Turystyczna									
Przychody	96,5	96,3	85,1	54,2	64,4	64,1	66,4	66,6	75,3
w tym dotacje z budżetu	49,8	49,8	46,9	43,1	44,2	44,0	88,3	88,3	93,8
Koszty	96,4	96,4	85,0	54,2	64,4	63,5	65,9	65,9	74,7
Wynik finansowy brutto	0,1	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,6	600,0	-	600,0
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej									
Przychody	2.251,1	1.228,7	1.869,1	1.682,1	1.682,1	2.289,5	101,7	186,3	122,5
w tym dotacje z budżetu	19,8	42,7	80,2	61,7	61,7	96,9	489,4	226,9	120,8
Koszty	1.733,9	1.842,9	1.817,4	2.220,3	2.220,3	1.708,8	98,5	92,7	94,0
Wynik finansowy brutto	517,2	-614,2	51,7	-538,3	-538,3	580,6	122,2	-	1.123,0

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			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
Polski Instytut Sztuki Filmowej									
Przychody	217,4	202,0	182,3	144,9	183,9	194,2	89,3	96,1	106,5
w tym dotacje z budżetu	15,2	14,6	10,8	10,8	13,8	13,8	90,8	94,5	127,8
Koszty	216,5	200,8	181,5	144,9	183,9	193,7	89,5	44,6	106,7
Wynik finansowy brutto	0,9	1,2	0,8	0,0	0,0	0,5	55,5	41,7	62,5
Polska Agencja Żeglugi Powietrznej									
Przychody	753,0	782,0	765,3	831,4	831,5	742,6	98,6	95,0	97,0
dotacja	5,5	7,5	10,3	7,7	7,7	10,3	187,3	137,3	100,0
Koszty	705,7	689,2	798,6	752,7	753,7	715,6	101,4	103,8	89,6
Wynik finansowy brutto	47,3	92,8	-33,3	78,7	77,8	27,0	57,1	29,1	-
Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji[2]									
Przychody	11,1	13,8	18,0	14,7	61,5	39,9	359,4	289,1	221,7
dotacja	5,3	6,4	6,1	6,7	6,7	5,5	103,8	85,9	90,2
Koszty	8,7	9,6	10,3	12,9	59,3	34,2	393,1	356,2	332,0
Wynik finansowy brutto	2,4	4,2	7,7	1,8	2,2	5,7	237,5	135,7	74,0
Polski Instytut Spraw Międzynarodowych									
Przychody	10,8	11,4	11,4	10,3	9,9	9,8	89,8	85,1	86,0
dotacja	9,1	8,2	8,3	8,2	8,2	8,1	89,0	98,8	97,6
Koszty	10,8	11,4	11,4	10,3	9,9	9,9	91,7	86,8	86,8
Wynik finansowy brutto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-	-	-
Polski Klub Wyścigów Konnych									
Przychody	5,8	5,7	5,7	6,0	6,0	5,9	101,7	103,5	103,5
dotacja	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	100,0	100,0	100,0
Koszty	4,8	5,6	5,9	5,4	5,4	6,1	127,1	108,9	103,4
Wynik finansowy brutto	1,1	0,1	-0,2	0,6	0,6	-0,1	-	-	-
Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie									
Przychody	17,8	18,1	17,4	17,3	18,3	18,3	102,8	101,1	105,2
dotacja	11,8	11,7	11,4	11,5	11,5	11,5	97,4	98,3	100,9
Koszty	16,9	17,3	17,2	17,2	18,3	18,1	107,1	104,6	105,2
Wynik finansowy brutto	1,0	0,8	0,1	0,0	0,0	0,2	20,0	25,0	200,0

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			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	5,0	5,7	5,8	5,6	6,1	6,1	122,0	107,0	105,2
dotacja	5,0	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	110,0	100,0	100,0
Koszty	5,0	5,7	5,8	5,6	6,1	6,1	122,0	107,0	105,2
Wynik finansowy brutto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-
Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia									
Przychody	8,8	9,2	9,3	9,2	9,4	9,3	105,7	101,1	100,0
dotacja	8,6	8,8	9,1	9,1	9,1	9,1	105,8	103,4	100,0
Koszty	8,8	9,1	9,4	9,2	9,4	9,4	106,8	103,3	100,0
Wynik finansowy brutto	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-	-	-
Państwowe osoby prawne – niedotowane									
Przychody	4.878,4	4.613,1	4.618,6	4.487,9	4.490,8	4.638,3	95,1	100,5	100,4
Koszty	4.538,8	4.466,2	4.380,9	4.700,4	4.702,5	4.400,9	97,0	98,5	100,4
Wynik finansowy brutto	339,6	146,9	237,7	-212,4	-211,7	237,4	69,9	161,6	99,9
w tym: Urząd Dozoru Technicznego									
Przychody	366,1	379,5	386,2	395,3	395,3	416,4	113,7	109,7	107,8
Koszty	316,1	313,4	316,7	340,3	340,3	318,6	100,8	101,6	100,6
Wynik brutto	50,0	66,1	69,5	55,0	55,0	97,8	195,6	147,9	140,7
Zakład Ubezpieczeń Społecznych									
Przychody	4.418,5	4.139,9	4.133,8	4.008,6	4.010,2	4.126,4	93,4	99,7	99,8
Koszty	4.148,5	4.079,7	3.992,2	4.278,5	4.279,3	4.003,5	96,5	98,1	100,3
Wynik finansowy brutto	270,0	60,2	141,6	-269,8	-269,1	122,9	45,5	204,1	86,8
Transportowy Dozór Techniczny									
Przychody	65,0	63,9	69,8	55,5	55,5	64,5	99,2	100,9	92,4
Koszty	48,4	46,4	46,9	53,1	53,1	50,7	104,7	109,3	108,1
Wynik finansowy brutto	16,6	17,5	22,9	2,4	2,4	13,7	82,5	78,3	59,8

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			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
Rzecznik Finansowy[3]									
Przychody	6,3	7,0	6,8	7,5	8,8	8,1	128,6	115,7	119,1
Koszty	6,3	7,0	6,8	7,5	8,8	8,1	128,6	115,7	119,1
Wynik finansowy brutto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-
Polskie Centrum Akredytacji									
Przychody	22,5	22,8	22,0	21,0	21,0	22,9	101,8	100,4	104,1
Koszty	19,5	19,7	18,3	21,0	21,0	20,0	102,5	101,5	109,3
Wynik finansowy brutto	3,0	3,1	3,6	0,0	0,0	2,9	96,7	93,5	80,6

1 Dane według ustawy budżetowej na rok 2015 lub po jej nowelizacji z dnia 16 grudnia 2015 r.

2 Z dniem 1 stycznia 2015 r. Agencja Oceny Technologii Medycznych zmieniła nazwę na Agencję Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji.

3 Rzecznik Ubezpieczonych z dniem 11 października 2015 r. stał się Rzecznikiem Finansowym.

Aneks nr 8

Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			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	11.880,5	11.633,2	11.997,0	11.777,8	12.914,7	12.095,5	101,8	104,0	100,8
w tym dotacja z budżetu	6.439,2	5.736,0	5.890,4	6.279,5	7.340,2	6.953,8	108,0	121,2	118,1
Koszty	10.329,3	10.016,8	10.531,4	9.837,3	10.579,3	11.057,6	107,1	110,4	105,0
Wynik finansowy netto[2]	1.310,3	1.481,3	1.299,2	1.838,5	2.232,7	879,4	67,1	59,4	67,7
Agencje wykonawcze - dotowane									
Przychody	7.792,5	6.938,8	7.261,0	7.997,9	9.103,8	8.415,2	108,0	121,3	115,9
w tym dotacja z budżetu	6.439,2	5.736,0	5.890,4	6.279,5	7.340,2	6.953,8	108,0	121,2	118,1
Koszty	7.408,7	6.743,1	6.922,0	7.403,7	8.114,7	7.728,3	104,3	114,6	111,6
Wynik finansowy netto	263,7	86,8	195,4	493,6	887,8	551,8	209,3	635,7	282,4
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa									
Przychody	2.264,8	1.713,3	1.700,0	2.042,8	2.021,0	1.926,0	85,0	112,4	113,3
w tym dotacja z budżetu	2.237,1	1.691,5	1.677,4	2.029,7	2.005,5	1.909,2	85,3	112,9	113,8
Koszty	2.301,8	1.778,3	1.716,0	2.079,0	2.057,3	1.963,1	85,3	110,4	114,4
Wynik finansowy netto	-37,0	-65,0	-15,9	-36,3	-36,3	-37,0	100,0	56,9	233,4
Agencja Rynku Rolnego									
Przychody	351,6	345,7	379,6	393,0	391,6	385,3	109,6	111,5	101,5
w tym dotacja z budżetu	340,7	326,9	363,7	379,0	378,6	372,4	109,3	113,9	102,4
Koszty	358,3	343,9	378,7	393,0	391,6	387,5	108,1	112,7	102,3
Wynik finansowy netto	-6,7	1,8	0,9	0,0	0,0	-3,2	47,8	x	x

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa[1]	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
Narodowe Centrum Nauki									
Przychody	832,5	869,9	864,3	914,5	914,6	890,2	106,9	102,3	103,0
w tym dotacja z budżetu	832,5	869,3	863,6	911,5	911,5	889,4	106,8	102,3	103,0
Koszty	832,5	869,9	864,3	914,5	913,9	890,1	106,9	102,3	103,0
Wynik finansowy netto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0[3]	0,0[3]	x	x	x
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju									
Przychody	1.480,0	1.658,2	1.947,0	2.009,9	2.299,4	2.180,2	147,3	131,5	112,0
w tym dotacja z budżetu	1.478,3	1.604,0	1.726,5	1.718,6	1.974,4	1.873,0	126,7	116,8	108,5
Koszty	1.480,0	1.658,2	1.946,9	2.009,9	2.299,4	2.180,2	147,3	131,5	112,0
Wynik finansowy netto	0,0	0,0	0,0[3]	0,0	0,0	0,0[3]	x	x	x
Agencja Rezerw Materiałowych									
Przychody	434,0	233,3	287,5	132,6	519,1	517,7	119,3	221,9	180,1
w tym dotacja z budżetu	110,7	102,7	104,2	106,2	489,0	489,1	441,8	476,2	469,4
Koszty	386,2	282,0	264,0	136,0	128,7	127,6	33,0	45,2	48,3
Wynik finansowy netto	47,8	-48,8	23,6	-3,4	390,3	390,1	816,1	x	1.659,6
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości									
Przychody	710,5	699,5	705,7	771,5	1.213,3	1.087,4	153,0	155,5	154,1
w tym dotacja z budżetu	584,0	495,8	547,7	516,7	956,4	800,3	137,0	161,4	146,1
Koszty	709,5	698,7	705,3	771,5	1.213,3	1.087,3	153,2	155,6	154,2
Wynik finansowy netto	1,0	0,6	0,0[3]	0,0	0,0	0,0[3]	10,0	16,7	100,0
Agencja Mienia Wojskowego[4]									
Przychody	170,4	199,5	182,4	181,8	138,2	213,9	125,5	107,2	117,3
w tym dotacja z budżetu	0,1	0,1	0,2	0,0[3]	0,0[3]	0,0[3]	x	x	x
Koszty	92,2	110,6	92,9	109,1	71,0	111,5	120,9	100,8	120,0
Wynik finansowy netto	4,3	5,1	-15,6	4,0	3,8	8,9	207,0	174,5	x
Wojskowa Agencja Mieszkaniowa[4]									
Przychody	1.476,3	1.150,1	1.112,0	1.480,8	1.524,5	1.138,7	77,1	99,0	102,4
w tym dotacja z budżetu	825,8	616,6	570,8	586,1	586,2	586,1	71,0	95,1	102,7
Koszty	1.180,1	934,1	877,2	919,9	957,9	908,0	76,9	97,2	103,5
Wynik finansowy netto	250,1	191,5	197,9	529,3	529,5	190,3	76,1	99,4	96,2

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa[1]	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
Centralny Ośrodek Badań Odmian Roślin Uprawnych									
Przychody	72,4	69,3	82,5	71,0	74,6	73,0	100,8	105,3	88,5
w tym dotacja z budżetu	30,0	29,1	36,3	31,7	31,7	31,6	105,3	108,6	87,0
Koszty	68,1	67,4	76,7	70,9	74,0	70,3	103,2	104,3	91,7
Wynik finansowy netto	4,2	1,6	4,4	0,0[3]	0,5	2,6	61,9	162,5	58,9
Polska Agencja Kosmiczna[5]									
Przychody	x	x	x	x	7,5	2,8	x	x	x
w tym dotacja z budżetu	x	x	x	x	6,9	2,7	x	x	x
Koszty	x	x	x	x	7,5	2,8	x	x	x
Wynik finansowy netto	x	x	x	x	0,0	0,0	x	x	x
Agencja wykonawcza - niedotowana									
Przychody	4.088,0	4.694,4	4.736,0	3.779,9	3.810,9	3.680,3	90,0	78,4	77,7
Koszty	2.920,6	3.273,7	3.609,4	2.433,6	2.464,6	3.329,3	114,0	101,7	92,2
Wynik finansowy netto	1.046,6	1.394,5	1.103,8	1.344,9	1.344,9	327,6	31,3	23,5	29,7
Agencja Nieruchomości Rolnych									
Przychody	144,0	289,5	375,5	267,2	267,2	269,6	187,2	93,1	71,8
Koszty	150,7	265,3	350,0	264,8	264,8	241,7	160,4	91,1	69,0
Wynik finansowy netto	-127,6	-2,1	2,8	1,0	1,0	4,5	x	x	161,0
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa									
Przychody	3.944,0	4.404,9	4.360,5	3.512,7	3.543,7	3.410,7	86,5	77,4	78,2
Koszty	2.769,9	3.008,4	3.259,4	2.168,8	2.199,8	3.087,6	111,5	102,6	94,7
Wynik finansowy netto	1.174,2	1.396,6	1.101,0	1.343,9	1.343,9	323,1	27,5	23,1	29,3

[1] Dane według ustawy budżetowej na rok 2015 lub po jej nowelizacji z dnia 16 grudnia 2015 r.

[2] Wynik finansowy netto, tj. po uwzględnieniu obowiązkowych obciążeń.

[3] Kwota poniżej 100 tys. zł.

[4] Zgodnie z ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. poz. 1322).

[5] Agencja utworzona w trakcie 2015 r. na podstawie ustawy z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Aneks nr 9

Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			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	888,9	810,5	894,3	901,9	908,2	864,2	97,2	106,6	96,6
w tym dotacja z budżetu	147,5	144,7	137,0	130,6	129,8	129,7	87,9	89,6	94,7
Koszty	791,7	819,7	907,0	927,5	933,6	870,3	109,9	106,2	95,9
Wynik finansowy netto	73,5	-15,9	-16,8	-27,0	-26,9	-9,8	-	61,6	58,3
Instytucje realizujące zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych ogółem									
Przychody	227,5	266,5	342,0	284,8	321,6	306,9	134,8	115,1	89,7
w tym dotacja z budżetu	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0
Koszty	231,3	266,8	334,4	283,2	320,0	300,1	129,8	112,5	89,8
Wynik finansowy netto	-3,7	-0,6	6,2	1,1	1,1	5,1	-	-	80,6
Zachodnia Instytucja Gospodarki Budżetowej PIAST									
Przychody	30,0	32,7	37,7	39,3	39,3	35,7	119,0	109,2	94,7
Koszty	31,7	33,7	36,7	39,2	39,2	35,7	112,6	105,9	97,3
Wynik finansowy netto	-1,7	-1,0	0,9	0,0[2]	0,0[2]	0,0[2]	-	-	-
Bałtycka IGB BALTICA									
Przychody	67,4	83,9	93,8	81,0	81,0	82,3	122,1	98,1	87,7
Koszty	68,8	83,8	92,1	80,5	80,5	79,8	116,0	95,2	86,6
Wynik finansowy netto	-1,4	0,1	1,1	0,4	0,4	1,7	-	1.700,0	154,5

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa[1]	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
Pomorska IGB POMERANIA									
Przychody	54,5	64,7	98,3	69,5	96,0	87,6	160,7	135,4	89,1
Koszty	54,6	64,7	94,6	68,5	95,0	82,7	151,5	127,8	87,4
Wynik finansowy netto	0,0[2]	-0,1	3,2	0,7	0,7	4,5	-	-	140,6
Mazowiecka IGB MAZOVIA									
Przychody	32,2	38,1	53,1	55,2	55,2	53,3	165,5	139,9	100,4
w tym dotacja z budżetu	-	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Koszty	32,5	37,5	52,0	55,2	55,2	52,0	160,0	138,7	100,0
Wynik finansowy netto	-0,4	0,4	0,9	0,0	0,0	1,0	-	250,0	111,1
Podkarpacka IGB CARPATIA									
Przychody	43,4	47,1	59,1	39,8	50,1	47,9	110,4	101,7	81,1
Koszty	43,7	47,1	59,0	39,8	50,1	50,1	114,6	106,4	84,9
Wynik finansowy netto	-0,2	0,0[2]	0,1	0,0[2]	0,0[2]	-2,2	1.100,0	-	-
Pozostałe instytucje gospodarki budżetowej ogółem									
Przychody	660,4	544,0	552,3	617,1	586,7	557,3	84,3	102,4	100,9
w tym dotacja z budżetu	147,5	144,6	137,0	130,5	129,8	129,7	87,9	89,7	94,7
Koszty	559,5	551,7	572,6	644,3	613,6	570,2	101,9	103,3	99,6
Wynik finansowy netto	77,1	-14,8	-22,8	-28,1	-28,1	-14,9	-	100,7	65,4
Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta RP									
Przychody	45,3	47,1	51,3	49,0	50,8	47,1	103,9	100,0	91,8
Koszty	43,4	45,4	49,2	48,2	50,0	45,0	103,7	99,1	91,5
Wynik finansowy netto	1,5	1,3	1,7	0,7	0,7	1,6	106,7	123,1	94,1
Centralny Ośrodek Sportu									
Przychody	79,5	101,1	117,6	125,1	129,7	123,1	154,8	121,8	104,7
w tym dotacja z budżetu	23,9	23,0	23,9	23,3	23,3	23,3	97,5	101,3	97,5
Koszty	91,3	116,6	130,3	133,6	138,1	131,0	143,5	112,3	100,5
Wynik finansowy netto	-11,9	-15,5	-12,7	-8,5	-8,5	-8,0	67,2	51,6	63,0

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa[1]	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
Centrum Usług Wspólnych									
Przychody	208,5	38,5	40,3	42,5	42,5	44,7	21,4	116,1	110,9
Koszty	98,7	64,2	62,0	66,7	66,7	60,2	61,0	93,8	97,1
Wynik finansowy netto	88,4	-25,7	-21,7	-24,3	-24,3	-15,5	-	60,3	71,4
Centrum Usług Logistycznych									
Przychody	49,4	42,9	40,4	44,2	44,2	37,4	75,7	87,2	92,6
Koszty	59,9	44,6	38,0	42,4	42,4	35,4	59,1	79,4	93,2
Wynik finansowy netto	-10,6	-1,8	2,3	1,5	1,5	1,9	-	-	82,6
Profilaktyczny Dom Zdrowia w Juracie									
Przychody	1,6	1,3	1,6	1,7	1,7	1,6	100,0	81,3	100,0
Koszty	1,6	1,4	1,5	1,6	1,6	1,4	87,5	100,0	93,3
Wynik finansowy netto	0,02	-0,1	0,1	0,0[2]	0,0[2]	0,1	-	-	100,0
Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego									
Przychody	216,0	161,5	187,7	222,6	178,1	182,8	84,6	113,2	97,4
w tym dotacja z budżetu	123,6	121,6	113,1	107,2	106,5	106,4	86,1	87,5	94,1
Koszty	214,7	162,1	186,8	222,0	177,5	182,3	84,9	112,5	97,6
Wynik finansowy netto	1,4	-0,6	0,9	0,6	0,6	0,6	42,9	-	66,7
Centralny Ośrodek Informatyki									
Przychody	44,7	132,3	91,6	99,1	104,7	90,8	203,1	68,6	99,1
Koszty	35,9	100,3	85,7	98,7	104,3	87,3	243,2	87,0	101,9
Wynik finansowy netto	7,3	25,9	4,5	0,3	0,3	2,7	37,0	10,4	60,0
Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej									
Przychody	10,2	10,3	8,0	8,6	8,6	8,4	82,4	81,6	105,0
Koszty	9,9	10,1	7,9	8,5	8,5	8,3	83,8	82,2	105,1
Wynik finansowy netto	0,2	0,1	0,1	0,0[2]	0,0[2]	0,1	50,0	100,0	100,0

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015			7:2	7:3	7:4
	Wykonanie			Ustawa[1]	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS									
Przychody	1,6	1,9	5,4	16,9	16,9	11,8	737,5	621,1	218,5
Koszty	1,6	1,9	5,4	16,9	16,9	11,8	737,5	621,1	218,5
Wynik finansowy netto	0,0[2]	0,0[2]	0,0[2]	0,0[2]	0,0[2]	0,0[2]	-	-	-
Centrum Zakupów dla Sądownictwa									
Przychody	3,6	7,1	8,4	7,5	9,5	9,5	263,9	133,8	113,1
Koszty	2,5	5,1	5,9	5,7	7,6	7,6	304,0	149,0	128,8
Wynik finansowy netto	0,8	1,6	2,0	1,5	1,5	1,5	187,5	93,8	75,0

1 Dane według ustawy budżetowej na rok 2015 lub po jej nowelizacji z dnia 16 grudnia 2015 r.

2 Kwota poniżej 100 tys. zł.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.