



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Najwyższa Izba Kontroli
KFB.461.1.2022

Druk nr 2347

Warszawa, 14 czerwca 2022 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

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

- Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r.

oraz opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 poz. 623), przedkłada:

- Informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. w poszczególnych częściach budżetu państwa,
- Informacje o wynikach kontroli realizacji w 2021 r. planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że odpowiednia liczba egzemplarzy Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r. i informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa zostanie dostarczona do Kancelarii Sejmu.

Z poważaniem

(-) Marian Banaś

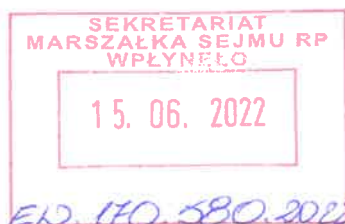


PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ



KBF.461.1.2022

Warszawa, dnia 14 czerwca 2022 r.



Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Oranowo Pani Marszałek

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., przedkłada „**Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r.**” oraz opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 poz. 623), przedkłada:

- informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. w poszczególnych częściach budżetu państwa,
- informacje o wynikach kontroli realizacji w 2021 r. planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że odpowiednia liczba egzemplarzy *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r.* i informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa zostanie dostarczona do Kancelarii Sejmu.

2 powierzone

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP. 170.83.2022

Data wpływu 15.06.2022

UCHWAŁA

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 8 czerwca 2022 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2021

Na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po zapoznaniu się z „Analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku”,

wyraża pozytywną opinię w przedmiocie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za 2021 rok.

Wyrażając powyższą opinię, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wskazuje następujące najważniejsze ustalenia kontroli budżetowej:

1. Budżet państwa i budżet środków europejskich oraz plany finansowe pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.). Ustawa ta nie obejmowała jednak wielu istotnych operacji finansowych związanych z realizacją zadań państwa, mających wpływ na wzrost długu Skarbu Państwa. W 2021 roku kolejny rok z rządu w istotnym zakresie zastosowano różnorodne rozwiązania, które chociaż były dopuszczalne szczególnymi przepisami prawa, to nie sprzyjały przejrzystości i roczności realizacji budżetu państwa.
2. Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 roku zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Tym samym sprawozdanie to przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań, a także deficytu budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że kolejny rok z rządu, ze względów wyżej wskazanych, sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa.
3. Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2021 r. wyniosły 568,4 mld zł. Wzrosły w stosunku do uzyskanych w 2020 r. o 69,6 mld zł (o 13,9%). Dochody budżetu państwa w 2021 r. wyniosły 494,8 mld zł i były o 2,5% wyższe niż prognozowano. Dochody podatkowe zrealizowano w wysokości 432,2 mld zł, czyli o 61,9 mld zł (o 16,7%) wyższej od dochodów podatkowych wykonanych w 2020 r. Było to wynikiem przede wszystkim wzrostu dochodów z podatku od towarów i usług o 31,2 mld zł, podatku dochodowego od osób prawnych o 11,1 mld zł oraz podatku dochodowego od osób fizycznych o 9,8 mld zł.
Łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2021 r. sięgnęły 594,1 mld zł. Były wyższe od poniesionych w roku poprzednim o 8,5 mld zł (o 1,5%). Wydatki budżetu państwa, łącznie z wydatkami niewygasającymi z upływem roku budżetowego, wykazane w wysokości 521,2 mld zł, były o 0,4% niższe od limitu ustawowego.
Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 25,7 mld zł. Był ponad trzykrotnie niższy (o 61 mld zł) od łącznego deficytu z roku poprzedniego, gdy osiągnął niemal 87 mld zł. Deficyt budżetu państwa w kwocie 26,4 mld zł był o 34,9% niższy od kwoty zaplanowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej (40,5 mld zł).
4. Pozytywnie oceniono realizację większości ujętych w ustawie budżetowej planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych. Zaznaczyć należy jednak, że relacja ocen pozytywnych do ogólnej liczby ocen sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli po kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. obniżyła się o 8,2 punktu procentowego w stosunku do analogicznej relacji w 2020 r.
5. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na działania prowadzące do naruszenia zasady roczności budżetu i pomniejszania znaczenia budżetu państwa, jako najważniejszego planu finansowego państwa. Działania te ograniczały przejrzystość prezentowania danych o finansach publicznych, a tym samym utrudniały kontrolę nad tymi finansami. Po pierwsze, część wydatków (52,4 mld zł) ujętych w budżecie państwa na 2021 r., zarówno wpłat do funduszy jak i wydatków, które nie wygasły z końcem roku, służyła finansowaniu zadań

realizowanych w 2022 r. Po drugie, różnym podmiotom nieodpłatnie przekazano obligacje skarbowe o wartości 22,3 mld zł, bez zwiększenia wydatków budżetu państwa, co przyczyniło się do zaplanowania i wykazania niższego deficytu budżetu państwa. Po trzecie, niektóre operacje finansowe skutkujące przyrostem zobowiązań państwa, na przykład wyemitowane w 2021 r. obligacje przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Funduszu Rozwoju S.A. w celu sfinansowania lub dofinansowania zadań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, o łącznej wartości 48,2 mld zł, nie zwiększyły wartości państwowego długu publicznego obliczanego zgodnie z metodologią krajową. Spłata zadłużenia z tytułu wskazanych obligacji jest gwarantowana przez Skarb Państwa, chociaż udzielenie tych gwarancji nie zostało objęte limitami określonymi w ustawie budżetowej. Po czwarte, część państwowych funduszy celowych w dalszym ciągu realizowała zadania niezwiązane z celami, dla których zostały utworzone. Fundusz Solidarnościowy ponad 70% swoich kosztów przeznaczył w 2021 r. na sfinansowanie dodatkowych rocznych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów, mimo że pierwotnym celem jego utworzenia było udzielanie wsparcia społecznego, zawodowego lub zdrowotnego osobom niepełnosprawnym.

6. Relacje długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, do produktu krajowego brutto wyniosły na koniec 2021 roku odpowiednio 43,4%, 43,8% i 53,8%. Ukształtowały się one poniżej prognoz i obniżyły się w stosunku do odpowiednich wartości na koniec 2020 r. Na koniec 2021 r. odnotowano różnicę między długiem licznym według metodologii unijnej i krajowej. Różnica ta odpowiadała 10% produktu krajowego brutto i stanowiła 22,8% państwowego długu publicznego. Jej przyczyną było między innymi ujemne saldo od 2020 r. w długi publicznym obliczanym według metodologii unijnej zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (138,8 mld zł) i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z tytułu finansowania tak zwanych tarcz finansowych (73,9 mld zł).
7. W 2021 r., po raz kolejny, dokonano również reorganizacji w strukturze Rady Ministrów oraz urzędów obsługujących poszczególnych ministrów. Zmiany dysponenta dokonano w ośmiu częściach budżetowych, z których siedem nastąpiło z mocą wsteczną. Ponadto utworzono sześć ministerstw, a oprócz tego sześć ministerstw, w tym dwukrotnie Ministerstwo Sportu, przestało istnieć w wyniku zniesienia bądź przekształcenia. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że część dokonanych zmian miała charakter krótkotrwały i w niektórych przypadkach sprowadzała się do powrotu do stanu pierwotnego. W związku ze zmianami urzędów obsługujących sprawy w poszczególnych działach administracji rządowej wciąż poważnym problemem był brak przejęcia lub inwentaryzacji majątku przypisanego do określonego działu administracji rządowej/części budżetowej.
8. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, biorąc pod uwagę wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 roku, przeprowadzonej w 172 jednostkach, wskazuje, tak jak przed rokiem, na konieczność podjęcia działań w celu zwiększenia przejrzystości finansów publicznych. Ponadto podkreśla potrzebę nadania budżetowi państwa rangi centralnego planu finansowego, co zapewni że będzie on podstawowym narzędziem prezentującym stan nierównowagi finansów publicznych i sprawowania kontroli nad procesami zachodzącymi w obszarze tych finansów. W kontekście zmian w strukturze Rady Ministrów oraz urzędów obsługujących poszczególnych ministrów w latach 2015-2021 – niezbędne jest zaprzestanie wydawania i publikowania rozporządzeń, nakładających z mocą wsteczną na organy administracji rządowej i obsługujące je urzędy nowe zadania i obowiązki oraz wprowadzających zmiany w budżecie państwa, bez odpowiedniego wyprzedzenia.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Tomasz Sobecki



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Marian Banaś



Nr ewid. 54/2022/P/22/001/KBF

Nr ewid. 55/2022/P/22/002/KBF

ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2021 ROKU

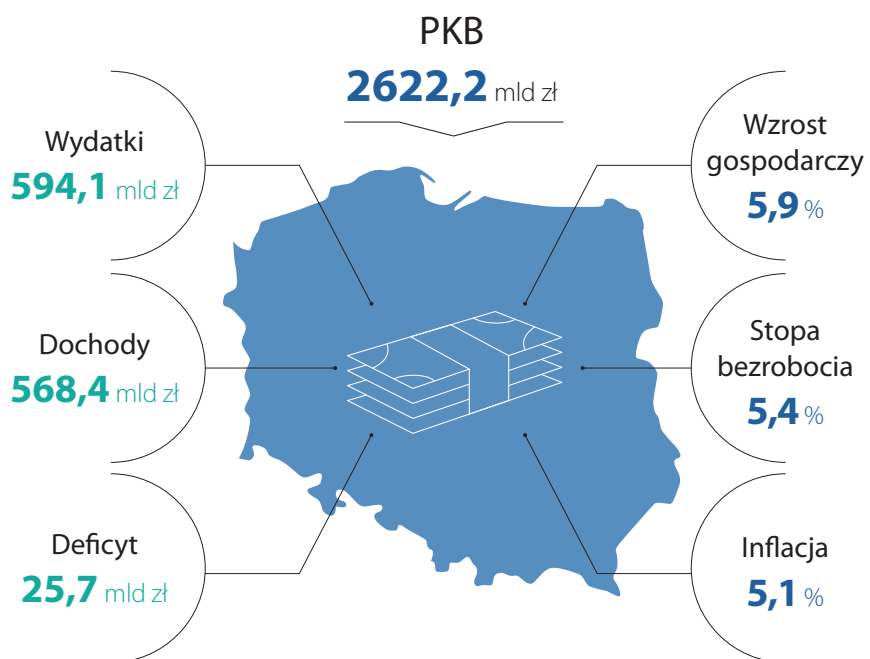


Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Zatwierdzona przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 8 czerwca 2022 roku



SPIS TREŚCI

I. WSTĘP.....	1
1. Podstawa prawna	1
2. Układ tekstu i źródła informacji.....	1
3. Podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli wykonania budżetu państwa	4
4. Podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej.....	7
II. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI	9
III. OPRACOWANIE USTAWY BUDŻETOWEJ.....	37
1. Przygotowanie i uchwalenie ustawy budżetowej	37
2. Nowelizacja ustawy budżetowej.....	49
IV. WARUNKI WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ.....	57
1. Sytuacja gospodarcza na świecie	57
2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce.....	61
3. Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2021	73
V. REALIZACJA USTAWY BUDŻETOWEJ	79
1. Działania Rady Ministrów i Ministra Finansów.....	80
2. Wykonanie zadań przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego ...	104
VI. ZMIANY W STRUKTURZE RADY MINISTRÓW ORAZ URZĘDÓW OBSŁUGUJĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH MINISTRÓW W LATACH 2015–2021	107
VII. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH	123
1. Zbiorcze dane o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich...	123
2. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich	134
3. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	164
4. Zatrudnienie i wynagrodzenia.....	215
5. Wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz finansowanie potrzeb pożyczkowych.....	227
VIII. WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ	245
1. Wykonanie planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej	245
2. Wykonanie planu Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.....	281
IX. OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH.....	287
1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej	287
2. Księgi rachunkowe	289
3. Sprawozdawczość budżetowa.....	295

X. DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY	303
1. Dług Skarbu Państwa	303
2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa.....	313
3. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa	316
4. Państwowy dług publiczny.....	318
5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	323
XI. DOCHODY I WYDATKI PUBLICZNE.....	327
1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa	327
2. Sytuacja finansowa podsektorów instytucji rządowych i samorządowych	336
XII. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ	345

ANEKSY

1. Podstawa prawna

Głównym zadaniem Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli państwowej jest dostarczenie obiektywnych informacji o stanie państwa i jego funkcjonowaniu, w tym o prawidłowości procesów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli, wypełniając podstawowy obowiązek – wynikający z art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli² – przedkłada Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku (dalej: *Analiza*) przedstawia ocenę wykonania budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych ujętych w ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.³ W dokumencie tym zaprezentowano także dochody i wydatki publiczne, jak również ocenę skuteczności działań Narodowego Banku Polskiego w zakresie realizacji założeń polityki pieniężnej⁴.

Niniejsza *Analiza* wraz z uchwaloną przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli opinią w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów – obok *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.* – stanowią podstawę dla Sejmu do dokonania oceny wydatkowania środków publicznych oraz podjęcia decyzji w sprawie udzielenia absolutorium dla Rady Ministrów.

2. Układ tekstu i źródła informacji

W dwunastu rozdziałach przedmiotowej *Analizy* zaprezentowano uwarunkowania, przebieg, wyniki oraz efekty realizacji budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w roku 2021.

W rozdziale pierwszym przedstawiono przyjęte w kontroli wykonania budżetu państwa założenia mające na celu zapewnienie odpowiedniej jakości i wiarygodności jej wyników. Zamieszczono w nim także zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli budżetowej, jak i kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej.

W rozdziale drugim w sposób syntetyczny omówiono najważniejsze ustalenia i oceny wynikające z weryfikacji sposobu planowania i wykonania ustawy budżetowej oraz założeń polityki pieniężnej, jak również opinię o sprawozdaniach budżetowych. Podsumowanie najczęściej występujących nieprawidłowości oraz informacje co do zgłoszonych uwag i sformułowanych wniosków, w tym o charakterze systemowym, również zostało nakreślone w rozdziale drugim.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

³ Dz. U. poz. 190, ze zm.

⁴ Uchwała nr 12/2020 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 15 września 2020 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2021 (M.P. poz. 859); dalej: *Założenia*.

Proces planowania i uchwalania ustawy budżetowej na rok 2021, w tym nowelizacji ustawy, zaprezentowano w rozdziale trzecim, natomiast w rozdziale czwartym przedstawiono uwarunkowania społeczno-gospodarcze wykonania budżetu państwa oraz realizację założeń makroekonomicznych przyjętych do ustawy budżetowej.

W rozdziale piątym zobrazowano działania podejmowane przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Finansów w ramach zarządzania realizacją, jak również płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Ujęto w nim także najistotniejsze zadania realizowane przez Narodowy Bank Polski oraz Bank Gospodarstwa Krajowego w zakresie bankowej obsługi budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich.

Rozdział szósty zdedykowany został omówieniu zmian, jakie zaszły na przestrzeni ostatnich siedmiu lat w strukturze i kompetencjach Rady Ministrów oraz urzędów obsługujących poszczególnych ministrów.

Rozdział siódmy rozpoczęto od zaprezentowania zagadnień ogólnych dotyczących wykonania ustawy budżetowej, w dalszej części rozdziału skoncentrowano się natomiast na omówieniu szczegółowych wyników analizy wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w obszarze zrealizowanych dochodów i wydatków, zatrudnienia i wynagrodzeń oraz działań podejmowanych w celu zmniejszenia deficytu, jak i sposobów oraz efektów zarządzania płynnością.

W kolejnym rozdziale uwzględniono wykonanie planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych⁵ ujętych w ustawie budżetowej, jak i najistotniejsze ustalenia w tym obszarze oraz syntetyczne informacje o przychodach i kosztach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Rozdział dziewiąty zawiera ocenę ksiąg rachunkowych oraz opinię o wiarygodności i rzetelności danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych, jak i w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.* W rozdziale tym zaprezentowano również syntetyczną informację dotyczącą przeprowadzonego pilotażu wykorzystania plików JPK_KR w kontroli ksiąg rachunkowych.

Rozdział dziesiąty poświęcony został analizie kształtowania się długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego oraz stanu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa.

Dochody, wydatki oraz wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych omówiono w rozdziale jedenastym. W dalszej części tego rozdziału przeanalizowana została także sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego i jednostek funkcjonujących w systemie publicznej opieki zdrowotnej. W ostatnim rozdziale natomiast przedstawiono ocenę działań Narodowego Banku Polskiego podejmowanych w celu wykonania założeń polityki pieniężnej w roku 2021.

Do niniejszego dokumentu załączono sześć aneksów, tj.:

- zestawienie informacji o wynikach kontroli u dysponentów części budżetowych (aneks 1);
- zestawienie kontrolowanych części budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych wraz z ocenami (aneks 2);
- wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2021 roku (aneks 3);
- wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach o wynikach kontroli i w analizie wykonania budżetu państwa w 2021 roku (aneks 4);
- kryteria ocen wykonania budżetu państwa (aneks 5);
- metodykę kontroli wykonania budżetu państwa (aneks 6).

⁵ Państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz innych państwowych osób prawnych.

Podstawą sporządzenia *Analizy* były wyniki kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 172 jednostkach oraz kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w Narodowym Banku Polskim. Uwzględniono również wyniki innych kontroli planowych i doraźnych przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, mających wpływ na realizację budżetu państwa w 2021 r. Przy opracowaniu *Analizy* wykorzystano także publicznie dostępne materiały sprawozdawcze, statystyczne i analityczne, w tym:

- sprawozdania operatywne Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu państwa, sporządzane za poszczególne miesiące 2021 r.;
- *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.*;
- opracowania Głównego Urzędu Statystycznego, w tym informacje dotyczące wybranych wielkości makroekonomicznych, sytuacji finansowej przedsiębiorstw, rynku pracy, mieszkalnictwa, zdrowia i demografii;
- raporty i publikacje Narodowego Banku Polskiego, w tym w zakresie bilansu płatniczego i inflacji bazowej oraz komunikaty Centrum Badania Opinii Społecznej dotyczące postrzegania przez respondentów jakości życia, bezpieczeństwa i przyszłej inflacji;
- publikacje Policji przedstawiające statystyki przestępczości;
- informacje prezentowane przez Ministerstwo Finansów w zakresie finansów jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Zdrowia dotyczące zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz przez Narodowy Fundusz Zdrowia w zakresie sytuacji finansowej tego funduszu;
- raporty, prognozy i bazy danych organizacji międzynarodowych, w tym dane z bazy Eurostat w zakresie wybranych wielkości makroekonomicznych i finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, dotyczące Europejskiego Rankingu Innowacyjności oraz dane Międzynarodowego Funduszu Walutowego odnoszące się do wybranych wielkości makroekonomicznych na świecie.

Do wyliczeń przyjęto wartość produktu krajowego brutto w 2021 r. równą 2622,2 mld zł⁶. Ze względu na fakt, że część wskaźników Głównego Urzędu Statystycznego publikowana jest w drugiej połowie roku, w niektórych przypadkach podstawą ustaleń były prognozy lub dane wstępne.

Ileokroć w niniejszym dokumencie jest mowa o Ministrze Finansów należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych. Kompetencje ministra właściwego dla wskazanych powyżej trzech działów administracji rządowej przysługiwały Ministrowi Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w okresie od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.

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

- (–) – gdy nie występują w danym okresie dane kwotowe;
- (0,0) – zjawisko istniało w wielkości mniejszej od 0,05;
- (.) – oznacza zupełny brak informacji albo brak informacji wiarygodnych;
- (x) – oznacza, że wypełnienie pozycji jest niemożliwe lub niecelowe.

⁶ Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2021 r. (M.P. poz. 472).

3. Podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli wykonania budżetu państwa

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2021, przeprowadzonej w okresie od stycznia do maja 2022 r., dokonano weryfikacji procesów gromadzenia oraz wydatkowania środków publicznych objętych budżetem państwa i budżetem środków europejskich, jak również wybranych planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej, z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Badania kontrolne umożliwiły dokonanie oceny wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez dysponentów części budżetu państwa oraz wykonania planów finansowych przez kierowników państwowych jednostek budżetowych (dysponentów II i III stopnia), jak i wykorzystania dotacji/środków przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego. Pozwoliły one również dokonać oceny kompletności i wiarygodności ksiąg rachunkowych w wybranych częściach budżetu państwa, mających najistotniejszy wpływ na realizację budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz w wybranych państwowych jednostkach budżetowych, których kierownicy byli dysponentami III stopnia. W wyniku kontroli oceniono również prawidłowość i rzetelność sporządzenia sprawozdań⁷, jak również wykonanie planów finansowych pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych oraz zadań związanych z bankową obsługą budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W ramach optymalizacji procesu kontroli wykonania budżetu państwa kontynuowano, wprowadzone w ubiegłorocznej kontroli, modyfikacje dotyczące zakresu podmiotowego i przedmiotowego, które pozwoliły na bardziej efektywne wykorzystanie potencjału kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli w obszarach, gdzie większe jest zarówno ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, jak również ocena tych obszarów w istotniejszym zakresie determinuje ocenę realizacji całego budżetu. Dodatkowo należy podkreślić, że prowadzone w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. badania koncentrowały się na operacjach zaburzających przyjęte zasady budżetowe, w tym zasadę przejrzystości finansów publicznych, zasadę jedności i roczności budżetu. Przede wszystkim dotyczyło to operacji przeprowadzanych poza rachunkami deficytu i rozchodów budżetu państwa, a wpływających na wzrost długu Skarbu Państwa, jak również wykorzystywania mechanizmu wydatków niewygasających z końcem roku budżetowego.

Przedmiotowy zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów, wydatków i wynik budżetu państwa;
- wykonanie dochodów, wydatków i wynik budżetu środków europejskich;
- poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych;
- wykonanie planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych;
- realizację zadań nałożonych na wojewodów ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁸;
- przychody i rozchody budżetu państwa;
- należności i zobowiązania, w tym zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów skarbowych;
- rozliczenie budżetu państwa.

⁷ Rzetelność sporządzenia sprawozdań oceniana była wyłącznie w częściach budżetowych/ jednostkach podległych, w których kontroli podlegały księgi rachunkowe.

⁸ Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 717, ze zm.).

Pełne badanie realizacji dochodów przeprowadzone zostało w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, w której dochody planowane na 2021 r. stanowiły blisko 94% wszystkich planowanych na ten rok dochodów budżetu państwa. W częściach budżetu państwa, w których na koniec 2020 r. wystąpiły zaległości powyżej 100 mln zł⁹, oraz we wszystkich kontrolowanych w ramach tych części jednostkach podległych przeprowadzone zostało badanie rzetelności oraz skuteczności podejmowanych działań windykacyjnych. W jednostkach tych przeprowadzono również weryfikację prawidłowości ewidencjonowania i dochodzenia należności przejętych w związku ze zmianą kompetencji. Ponadto w częściach, którymi dysponują wojewodowie, poddano badaniu nadzór na realizacją zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu gospodarki nieruchomościami.

Czynności kontrolne w obszarze wydatków koncentrowały się na zagadnieniach istotnych z punktu widzenia celów kontroli i ukierunkowane zostały na wydatki, co do których wystąpienie nieprawidłowości określono jako wysokie. W kontrolowanych jednostkach sprawdzeniu podlegała odpowiednio legalność, gospodarność oraz celowość dokonywanych wydatków, jak również rzetelność ich planowania, dokumentowania i rozliczania. U dysponentów części budżetowych szczegółowym badaniem objęte zostały wydatki na dotacje¹⁰, natomiast u dysponentów niższego stopnia wydatki w grupie ekonomicznej *wydatki bieżące jednostek budżetowych* (pozapłacowe) i *wydatki majątkowe*.

W ramach prowadzonych badań weryfikowano w szczególności zgodność realizacji dochodów i wydatków z ustawą budżetową na rok 2021, przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹ oraz z wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi. Sprawdzano również prawidłowość stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. oraz 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹², ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³ oraz innych aktów regulujących gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych. W trakcie czynności kontrolnych zwracano również uwagę na nieprawidłowości wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁴, występowanie zjawisk i mechanizmów korupcyjnych¹⁵ oraz na inne nieprawidłowości istotne z punktu widzenia kryteriów kontroli określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, a mianowicie legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

W ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r.* przeprowadzono 198 kontroli w 172 jednostkach, w tym skontrolowano wybrane:

- państwowe jednostki budżetowe, w tym większość dysponentów części budżetu państwa, z wyjątkiem jednostek kontrolowanych cyklicznie (samorządowych kolegiów odwoławczych

⁹ Dotyczyło to części: *Sądy powszechne, Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Gospodarka, Obrona narodowa, Sprawiedliwość, Sprawy wewnętrzne, Zdrowie oraz Województwa*.

¹⁰ Badanie dotacji przeprowadzono również w jednostkach będących dysponentami niższego stopnia, tj.: w delegaturach Krajowego Biura Wyborczego, urzędach statystycznych oraz w Centrum Projektów Polska Cyfrowa.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

¹² Odpowiednio Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. – dotycząca postępowań wszczętych przed dniem 1 stycznia 2021 r. oraz Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289).

¹⁵ Analiza Najwyższej Izby Kontroli z listopada 2020 r. *Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016-2020*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23307,vp,26017.pdf> (dostęp: 30 maja 2022 r.)

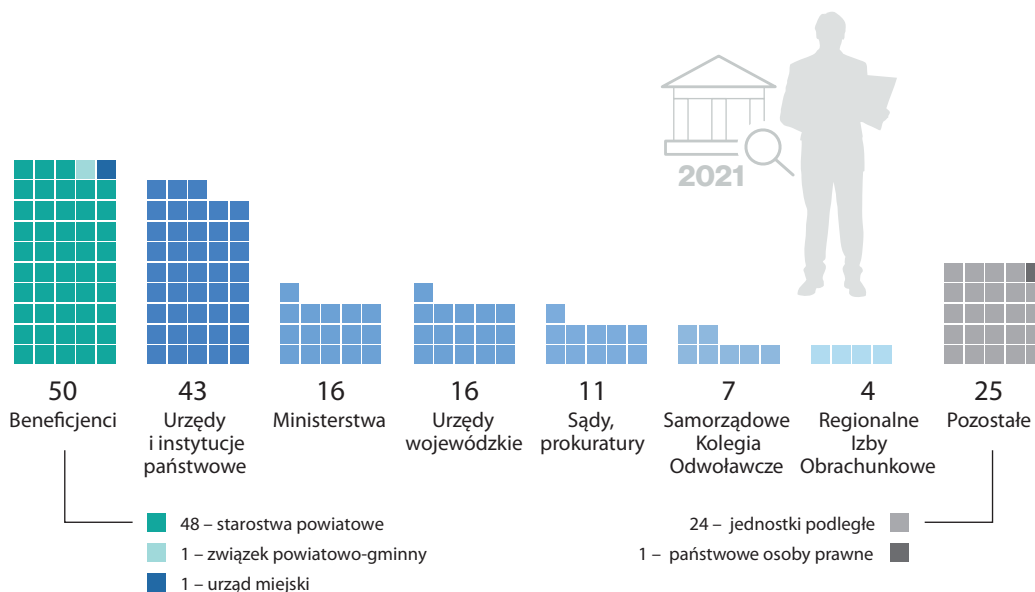
i sądów apelacyjnych)¹⁶ oraz 12 dysponentów części budżetowych¹⁷, których wydatki zrealizowane w 2020 r. były niższe niż 150 mln zł, a ocena wykonania budżetu państwa w ostatnich trzech latach była pozytywna;

- plany finansowe państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych;
- jednostki samorządu terytorialnego;

oraz Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego.

Badanie wykorzystania środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej u ostatecznych beneficjentów wykonano w 46 starostwach powiatowych, jednym związku powiatowo-gminnym oraz urzędzie miejskim. Kontrolę wykorzystania dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (na gospodarowanie nieruchomościami) przeprowadzono natomiast w wybranych 48 starostwach powiatowych, w których weryfikacji poddano także działania windykacyjne podejmowane wobec zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Infografika 1. Liczba jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2021 r.



Źródło: Opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁶ W ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r.* skontrolowano siedem z 49 samorządowych kolegiów odwoławczych oraz dwa z 11 sądów apelacyjnych.

¹⁷ Dotyczyło to części: *Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Urząd Ochrony Danych Osobowych, Administracja publiczna, Członkostwo Rzeczypospolitej Polski w Unii Europejskiej, Łączność, Urząd Zamówień Publicznych, Rodzina, Polski Komitet Normalizacyjny, Rzecznik Praw Pacjenta, Państwowa Agencja Atomistyki, Rządowe Centrum Legislacji.*

4. Podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej

Głównym celem kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2021 r., przeprowadzonej od stycznia do kwietnia 2022 r. w Narodowym Banku Polskim, było dokonanie oceny, czy bank centralny podjął właściwe działania, aby zrealizować cele polityki pieniężnej określone w *Założeniach*.

Zakres przedmiotowy kontroli obejmował zebranie dowodów umożliwiających udzielenie odpowiedzi na pytania definiujące cele szczegółowe kontroli, tj.:

- czy *Założenia* zostały rzetelnie przygotowane i uchwalone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim¹⁸,
- czy zastosowane instrumenty polityki pieniężnej były adekwatne do sytuacji gospodarczej oraz celów i zasad polityki pieniężnej określonych w *Założeniach*,
- czy instrumenty polityki pieniężnej zostały skutecznie wykorzystane do osiągnięcia celów ustalonych w *Założeniach*.

Przy analizie procesów inflacyjnych i ich źródeł oraz adekwatności decyzji Rady Polityki Pieniężnej do przebiegu i perspektyw sytuacji gospodarczej, w warunkach znoszenia obostrzeń epidemicznych związanych z COVID-19, Najwyższa Izba Kontroli zapoznała się w szczególności z materiałami analitycznymi i informacyjnymi, projekcjami inflacji i produktu krajowego brutto Narodowego Banku Polskiego i ośrodków zewnętrznych, a także innymi dokumentami przygotowanymi w banku centralnym dla Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu Banku.

W związku z występującym ryzykiem przyspieszonego wzrostu inflacji w warunkach sukcesywnej odbudowy wzrostu gospodarczego analizowano zasadność i adekwatność utrzymywania w pierwszych trzech kwartałach 2021 r. przez Narodowy Bank Polski łagodnej polityki pieniężnej, która polegała między innymi na utrzymywaniu stóp procentowych na niskim poziomie oraz prowadzeniu przez bank centralny skupu papierów wartościowych na rynku wtórnym. Stosowanie przez Narodowy Bank Polski poszczególnych instrumentów polityki pieniężnej było analizowane w kontekście ich wpływu na płynność rynków finansowych zapewniającą niezakłócone dokonywanie rozliczeń pieniężnych oraz utrzymanie ceny pieniądza na poziomie skorelowanym ze stopami procentowymi ustalonymi przez Radę Polityki Pieniężnej.

Szczegółowo analizowane były założenia i wyniki przetargów bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego w ramach podstawowych i dostrajających operacji otwartego rynku. Zbadane zostało także kontynuowanie do listopada 2021 r. wykorzystywanie przez Narodowy Bank Polski niestandardowych narzędzi polityki pieniężnej na rynku krajowym. Program skupu aktywów dłużnych z rynku wtórnego miał ograniczyć zaburzenia na rynkach finansowych poprzez zapewnienie płynności na tym rynku. Miał również łagodzić negatywne skutki ograniczenia aktywności gospodarczej w związku z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się epidemii COVID-19.

Kontrolą objęto również kształtowanie się wielkości środków utrzymywanych przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe na rachunkach w Narodowym Banku Polskim w postaci rezerwy obowiązkowej oraz kwestię kontynuowania wcześniejszych zwolnień z obowiązku utrzymywania tej rezerwy.

Na podstawie szczegółowych danych dotyczących depozytów banków w Narodowym Banku Polskim prześledzono zmiany ich wolumenu oraz wpływ na kształtowanie się stóp procentowych

¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 492, ze zm.

na rynku międzybankowym. Na podstawie danych bilansowych, materiałów księgowych i analitycznych Narodowego Banku Polskiego, dotyczących kredytów refinansowych (lombardowych i technicznych), zbadano także działalność kredytową banku centralnego oraz jej wpływ na zachowanie przez banki bieżącej płynności i poziom rynkowych stóp procentowych.

W trakcie kontroli przeanalizowano również kształtowanie się kursu złotego, czynniki wpływające na jego zmienność oraz oddziaływanie na konkurencyjność polskiego eksportu i opłacalność polskiej wymiany handlowej z zagranicą. Zbadano także zasadność prowadzenia werbalnych interwencji walutowych przez Narodowy Bank Polski¹⁹ wpływających na utrzymanie słabego złotego w warunkach przyspieszonej inflacji.

Badania te pozwoliły na sformułowanie oceny wykonania celu głównego i celu operacyjnego Narodowego Banku Polskiego w 2021 r.

¹⁹ Polegających na przykład na ogłoszeniu przez bank centralny gotowości lub woli do przeprowadzenia interwencji walutowych.

II. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI

W 2021 r. światowa gospodarka powróciła na ścieżkę wzrostu po krótkotrwałej, lecz głębokiej recesji z 2020 r., wywołanej szybkim rozprzestrzenianiem się pandemii COVID-19. Dzięki temu, że tempo wzrostu gospodarczego na świecie wyniosło około 6%, łączna wartość produktu krajowego brutto w 2021 r. była wyższa niż w okresie przed wybuchem pandemii. Jeden z wyjątków stanowiła znacząca grupa krajów Unii Europejskiej, w których recesja w 2020 r. była na tyle głęboka, że kraje te w 2021 r. nie zdołały w pełni powrócić do aktywności gospodarczej obserwowanej przed pandemią. Polska zaliczała się natomiast do grupy krajów, w których kryzys gospodarczy miał relatywnie łagodny przebieg, a od II kwartału 2021 r. gospodarka dynamicznie się rozwijała.

Szybka odbudowa światowego popytu na towary i usługi, wspierana przez działania rządów i banków centralnych, powszechną akcję szczepień oraz unikanie przez większość państw twardego *lockdownu*, napotkała barierę ograniczonej podaży, wynikającą z opóźnienia w produkcji niektórych towarów i komponentów, a także z niewystarczających możliwości przewozowych w transporcie morskim, ograniczonego wydobycia surowców oraz zmniejszenia przez Rosję eksportu gazu. Spowodowało to, także w Polsce, stopniowy wzrost inflacji, która w wielu krajach osiągnęła w I połowie 2022 r. poziomy nienotowane od kilkudziesięciu lat. W efekcie skłoniło to niektóre banki centralne do podjęcia bardziej restrykcyjnej, antyinflacyjnej polityki. Było to o tyle trudne, że w tym samym czasie rządy realizowały programy wsparcia gospodarki na drodze do odbudowy, a ponadto wartość produktu krajowego brutto w niektórych krajach nie wróciła jeszcze do stanu sprzed pandemii, borykając się, między innymi, z problemem podwyższonego bezrobocia. Istniało ryzyko, że szybka zmiana polityki pieniężnej z łagodnej na restrykcyjną może doprowadzić wielu kredytobiorców do niewypłacalności, a gospodarkę do powrotu recesji i znaczącego wzrostu liczby bezrobotnych. Aby temu zapobiec, część banków centralnych podjęła działania o charakterze antyinflacyjnym z opóźnieniem, stopniowo ograniczając skup papierów wartościowych i podwyższając stopy procentowe.

W Polsce scenariusz przejścia od łagodnej do restrykcyjnej polityki pieniężnej był realizowany w następujący sposób. Jeszcze we wrześniu 2021 r. Prezes Narodowego Banku Polskiego wskazywał na przejściowy wzrost cen, niezależny od narzędzi polityki pieniężnej, uznając, że podwyższenie stóp procentowych w tej sytuacji byłoby błędem prowadzącym przede wszystkim do zahamowania wzrostu gospodarczego. Miesiąc później Narodowy Bank Polski dokonał pierwszej od 2012 r. podwyżki stóp procentowych, kontynuując serię tych podwyżek we wszystkich miesiącach do maja 2022 r. włącznie. Wpływ wprowadzonych dotychczas podwyżek stóp procentowych na inflację, ze względu na opóźnienia mechanizmu transmisji monetarnej wynoszące od czterech do sześciu kwartałów, do czasu pisania niniejszej Analizy w maju 2022 r. jeszcze się nie ujawnił. Z problemem wysokiej inflacji borykają się także inne kraje, łącznie z krajami Europy Środkowej i krajami strefy euro.

Znacząca poprawa sytuacji gospodarczej w Polsce w trakcie 2021 r., wynikająca, między innymi, z aktywnego wsparcia gospodarki przez Rząd i Narodowy Bank Polski, spowodowała, że nieaktualne stały się prognozy sporządzone w pierwszych miesiącach epidemii COVID-19, stanowiące podstawę opracowania ustawy budżetowej na rok 2021. W związku z tym wczesną jesienią 2021 r. dokonano nowelizacji tej ustawy, zwiększając prognozowane dochody budżetu państwa. Jednocześnie podwyższono, choć mniej niż prognozę dochodów, limit wydatków tego budżetu, przy czym dużą część

zwiększonych, na skutek nowelizacji, wydatków stanowił transfer środków poza budżet, do innych jednostek państwowych i samorządowych, na sfinansowanie zadań przeznaczonych do realizacji w latach przyszłych, a nie w 2021 r. Taka praktyka nie służy zachowaniu przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi, gdyż ogranicza porównywalność budżetu państwa w kolejnych latach i analizę efektywności wydatkowania środków publicznych. Co do zasady, zadania planowane do realizacji w 2022 r. powinny zostać sfinansowane z budżetu państwa na rok 2022, a nie z budżetu państwa na rok 2021. Ponadto zwiększenie wydatków publicznych dokonywanych w 2022 r. poprzez ich częściowe ujęcie w budżecie państwa na 2021 r. spowoduje, że stopień nierównowagi finansowej państwa oraz skala ekspansji fiskalnej będą w 2022 r. wyższe niż wynika z analizy danych odnoszących się do budżetu państwa na ten rok.

Stabilizująca reguła wydatkowa, na skutek zastosowania w 2021 r. rozwiązań osłabiających jej działanie, nie spełniała swojej funkcji ograniczającej przyrost wydatków publicznych. Do rozwiązań takich można zaliczyć:

- dokonywanie znaczących wydatków publicznych ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w ramach tzw. tarcz finansowych oraz ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19; wydatki te nie zostały uwzględnione w regule wydatkowej;
- finansowanie jednostek sektora finansów publicznych oraz podmiotów nienależących do tego sektora nie w formie wydatków budżetu państwa, lecz poprzez nieodpłatne przekazanie skarbowych papierów wartościowych podmiotom wskazanym w ustawach;
- wyłączenie z reguły wydatkowej wydatków majątkowych budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- zwiększenie limitu wydatków o dodatkowe środki służące zarówno odbudowie gospodarki po recesji spowodowanej epidemią COVID-19, jak i przeciwdziałaniu negatywnym skutkom tej epidemii.

W następstwie wprowadzenia tych rozwiązań dopuszczalny deficyt budżetu państwa mógł być wyższy od deficytu uchwalonego w ustawie budżetowej na rok 2021 o ponad 45 mld zł, co wskazuje, że ograniczanie wielkości deficytu wynikało z dyskrecjonalnych decyzji Rady Ministrów podjętych na etapie opracowania ustawy budżetowej, a nie z działania samej reguły.

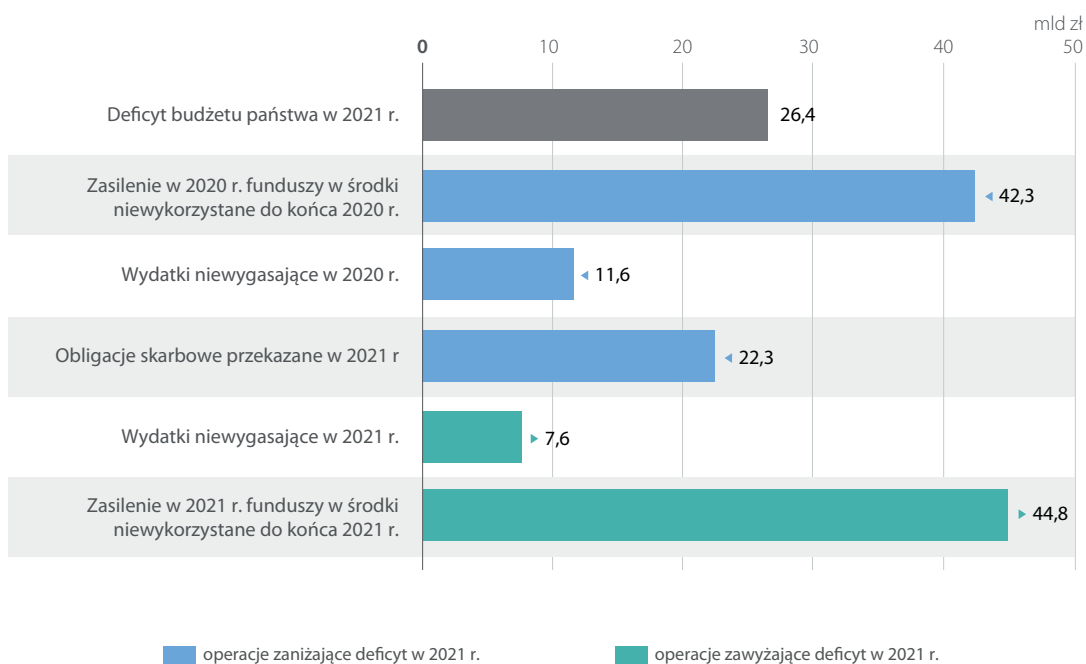
Na skutek znaczącego ograniczenia wsparcia udzielanego przez państwo sektorowi prywatnemu w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom epidemii, a także dzięki pozytywnemu oddziaływaniu czynników gospodarczych na finanse publiczne, były one w 2021 r. znacznie bardziej zrównoważone niż w roku poprzednim. W efekcie dług sektora instytucji rządowych i samorządowych rósł znacznie wolniej niż wartość produktu krajowego brutto, co spowodowało zmniejszenie się relacji wartości tego długu w odniesieniu do produktu krajowego brutto z 57,1% w 2020 r. do 53,8% w 2021 r. Należy jednak podkreślić, że mimo wyraźnego ożywienia gospodarczego i poprawy sytuacji finansowej państwa, wciąż była ona daleka od równowagi. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 1,9% wartości produktu krajowego brutto, co oznacza, że był niemal dwukrotnie większy od średniookresowego celu budżetowego równego 1% tej wartości. Mimo to finanse publiczne w Polsce znajdowały się i tak w znacznie lepszej sytuacji w porównaniu z większością państw Unii Europejskiej, które miały zarówno istotnie wyższy niż Polska deficyt finansów publicznych, jak i znacznie wyższy dług publiczny w stosunku do wielkości gospodarki. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji rosnącego ryzyka recesji w światowej gospodarce, która może nastąpić w wyniku podjęcia działań antyinflacyjnych przez poszczególne rządy i banki centralne, z powodu wydłużającego się okresu dojścia do stanu równowagi w krajach, w których w 2020 r. wystąpiła najgłębsza recesja, opóźnień w odtworzeniu przerwanych łańcuchów dostaw, a także na skutek agresji Rosji na Ukrainę.

Istotna nierównowaga finansowa państwa, widoczna w 2021 r. w danych sporządzonych według metodologii unijnej, nie była w takim samym stopniu widoczna w statystykach w ujęciu krajowym. Różnica pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych a wielkością państwowego długu publicznego drugi rok z rzędu przekroczyła poziom 200 mld zł, osiągając w 2021 r. wartość 261,9 mld zł, co stanowiło 10% produktu krajowego brutto.

W 2021 r., podobnie jak w 2020 r., obniżona była przejrzystość w prezentowaniu danych na temat nierównowagi finansowej państwa. Przyczyniło się do tego, po pierwsze, zaplanowanie i osiągnięcie znacznie niższego deficytu budżetu państwa, niż wskazywał na to stopień nierównowagi finansów publicznych. Znaczące operacje finansowe prowadzące do wzrostu długu publicznego w dalszym ciągu były planowane i dokonywane z pominięciem budżetu państwa. Należały do nich w szczególności operacje polegające na nieodpłatnym przekazaniu w 2021 r. różnym podmiotom obligacji skarbowych o wartości 22,3 mld zł. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, transfer tych środków powinien zwiększyć wydatki i deficyt budżetu państwa.

Po drugie, część wydatków ujętych w budżecie państwa na 2021 r. służyła finansowaniu zadań realizowanych w 2022 r. Problem ten dotyczył głównie wpłat do funduszy, a w mniejszym stopniu także wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z końcem roku. Analogiczne rozwiązania zastosowano w 2020 r.

Infografika 2. Wykonanie deficytu budżetu państwa oraz operacji finansowych zwiększających lub zmniejszających wartość tego deficytu w 2021 roku



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

Po trzecie, niektóre operacje finansowe skutkujące przyrostem zobowiązań państwa nie zwiększały wartości państwowego długu publicznego obliczanego zgodnie z metodologią krajową. Były one natomiast wykazywane w statystyce długu publicznego obliczonego zgodnie z metodologią stosowaną w Unii Europejskiej. Jako przykład można podać emisję obligacji Banku Gospodarstwa

Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. o łącznej wartości 48,2 mld zł.

Chociaż wykup i bieżąca obsługa wyżej wymienionych obligacji są gwarantowane przez Skarb Państwa, to udzielenie tych gwarancji nie zostało objęte limitami określonymi w ustawie budżetowej. Oznacza to wyłączenie tych pozycji potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa spod kontroli Parlamentu realizowanej w trybie przewidzianym dla ustawy budżetowej. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że istnieje ryzyko, iż w przyszłości zaistnieje sytuacja, w której konieczne będzie dofinansowanie Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. celem spłaty części ich zobowiązań z tytułu wyemitowanych obligacji, co z kolei może być istotnym obciążeniem dla sektora finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wyrażoną przed rokiem opinię o zasadności przywrócenia budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych. W tym celu należy dążyć do tego, aby operacje dokonywane w sektorze rządowym, mające wpływ na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa były, co do zasady, ujmowane w dochodach i wydatkach budżetu państwa. Dzięki temu wynik tego budżetu przekładałby się na zmianę wartości długu publicznego, z uwzględnieniem autonomicznej pozycji samorządu terytorialnego i państwowych osób prawnych, których udział w długu publicznym jest jednak niewspółmiernie niższy od udziału Skarbu Państwa.

Na pozytywną ocenę zasługuje ujednoczenie w 2021 r. sposobu wykazywania deficytu finansów publicznych. W latach poprzednich był on prezentowany w dwóch różnych ujęciach – według metodologii krajowej i unijnej. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, ujednoczeniu sposobu ustalania tego deficytu powinno towarzyszyć ujednoczenie sposobu ustalania długu publicznego, który w dalszym ciągu jest prezentowany w dwóch ujęciach – według metodologii krajowej i unijnej. Prezentowanie danych o długu publicznym w różnych ujęciach powoduje, że omówienie deficytu tylko w ujęciu unijnym nie w pełni objaśnia przyczyny zmian w państwowym długu publicznym, co utrudnia zrozumienie tych przyczyn, a tym samym obniża wartość informacyjną sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Należy przy tym podkreślić, że postulowane przez Najwyższą Izbę Kontroli ujednoczenie sposobu ustalania długu publicznego może wymagać wprowadzenia rozwiązań umożliwiających elastyczne reagowanie w sytuacjach nadzwyczajnych oraz skuteczną ochronę społeczeństwa i gospodarki przed skutkami różnego rodzaju kryzysów gospodarczych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nadużywanie w 2021 r., podobnie jak rok wcześniej, możliwości ujmowania w budżecie państwa wydatków niewygasających. Wydatki te wyniosły w 2021 roku 7,6 mld zł. Co do zasady, wydatki niewygasające powinny służyć finansowaniu zadań, których proces realizacji zainicjowano w danym roku budżetowym i których zakończenie ma nastąpić w I kwartale roku następnego. Ponieważ rozwiązanie to stanowi odstępstwo od zasady roczności budżetu, powinno mieć incydentalny charakter. Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, że drugi rok z rzędu wydłużono termin realizacji wydatków niewygasających do końca listopada roku następnego. W rezultacie przez większą część 2022 roku wykonywane są dwa budżety – na rok 2021 i na rok 2022, co nie sprzyja zachowaniu przejrzystości finansów publicznych, a jednocześnie uniemożliwia wydanie opinii o prawidłowości poniesienia części wydatków ujętych w budżecie państwa na 2021 rok. Innym niż wydatki niewygasające sposobem finansowania zadań przewidzianych do realizacji w latach następnych z budżetu państwa na rok 2021 było przekazanie środków w wysokości 44,8 mld zł na rachunki funduszy celowych, funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Powyższe rozwiązania doprowadziły

do zaburzenia obrazu sytuacji finansowej państwa w latach 2021-2022, jaką przedstawiają dane o wykonaniu budżetu państwa.

W 2021 r. po raz kolejny dokonano reorganizacji w strukturze Rady Ministrów oraz urzędów obsługujących poszczególnych ministrów. Miały bowiem miejsce zmiany dysponenta w zakresie ośmiu części budżetowych, z których siedem nastąpiło 27 października z mocą wsteczną od 26 października. Ponadto utworzono sześć ministerstw, a sześć innych ministerstw, w tym dwukrotnie Ministerstwo Sportu²⁰, przestało istnieć w wyniku zniesienia bądź przekształcenia. Część dokonanych zmian miała charakter krótkotrwały i w niektórych przypadkach sprowadzała się do powrotu do stanu pierwotnego.

W związku ze zmianami urzędów obsługujących sprawy w poszczególnych działach administracji rządowej wciąż poważnym problemem jest brak przejęcia lub inwentaryzacji majątku przypisanego do określonego działu administracji rządowej/części budżetowej. Majątek ten powinien zostać przejęty przez nowy urząd obsługujący organ odpowiedzialny za realizację spraw w danym dziale, jednak w praktyce proces przejęcia i inwentaryzacji majątku jest często długotrwały. Brak przygotowania zmian w strukturze Rady Ministrów z odpowiednim wyprzedzeniem powoduje negatywne skutki dla procesu reorganizacji i funkcjonowania ministerstw.

Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

1. Budżet państwa został wykonany zgodnie z ustawą budżetową na rok 2021. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że ustawa ta nie obejmowała istotnych operacji finansowych związanych z realizacją zadań państwa i mających wpływ na wzrost długu Skarbu Państwa. Utrudnia to kontrolę Parlamentu nad istotną częścią wydatków i zobowiązań publicznych. O skali zjawiska może świadczyć dalszy wzrost – o 37,2 mld zł – różnicy pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych a wielkością państwowego długu publicznego, wynoszącej na koniec 2021 r. 261,9 mld zł, tj. 10% wartości produktu krajowego brutto. W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli dokonała 278 ocen jednostkowych. W 195 przypadkach (70,1%) oceniła funkcjonowanie kontrolowanych jednostek pozytywnie, a w sześciu (2,2%) – negatywnie. Oceny negatywne dotyczyły funkcjonowania: Agencji Uzbrojenia w Warszawie, Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Funduszu Medycznego, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Instytutu De Republica oraz Urzędu Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15. W pozostałych 77 przypadkach (27,7%) sformułowano ocenę w formie opisowej.

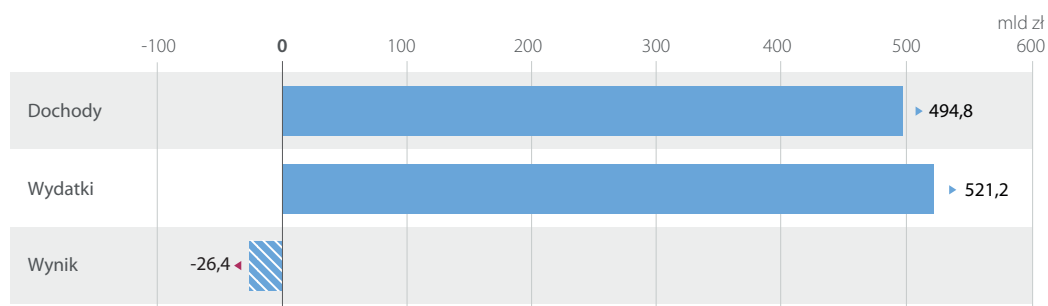
Dochody budżetu państwa wyniosły 494,8 mld zł i były o 17,9% wyższe niż w 2020 r. oraz o 2,5% wyższe od prognozy zawartej w ustawie budżetowej na rok 2021.

Wydatki budżetu państwa wyniosły 521,2 mld zł. W kwocie tej 7,6 mld zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2021 r. Zrealizowane wydatki były o 3,3% wyższe od wykonanych w 2020 r. oraz o 0,4% niższe od limitu ustalonego w ustawie budżetowej na rok 2021.

Deficyt budżetu państwa wyniósł 26,4 mld zł i był o 34,9% niższy od deficytu zapisanego w ustawie budżetowej na rok 2021. Był on też ponad trzykrotnie niższy od deficytu z roku 2020, a jednocześnie prawie dwukrotnie wyższy niż w 2019 r.

²⁰ Pierwszy raz 1 marca w wyniku zniesienia; drugi raz 26 października w wyniku przekształcenia prowadzącego do utworzenia Ministerstwa Sportu i Turystyki.

Infografika 3. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w 2021 r.



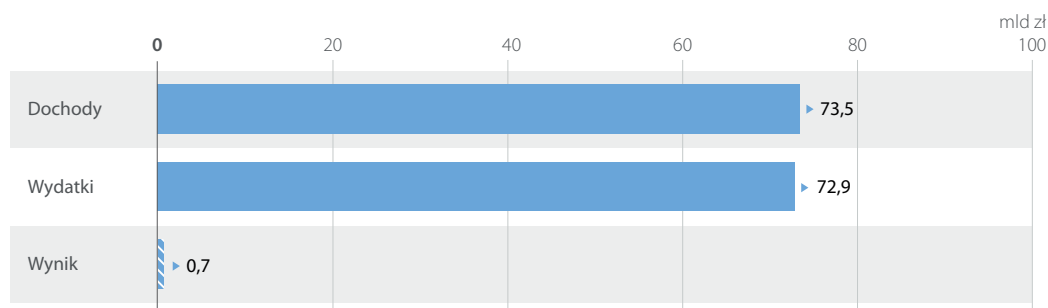
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

2. Dochody budżetu środków europejskich w 2021 r. wyniosły 73,5 mld zł i stanowiły 91,4% planu określonego w ustawie budżetowej. Były o 6,9% niższe od dochodów tego budżetu w 2020 r. Podobnie jak w latach wcześniejszych, w 2021 r. wielkość dochodów budżetu środków europejskich kształtowana była zarówno przez kwotę transferów z Unii Europejskiej, jak i przez kwotę wydatków wynikającą z realizacji płatności.

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 72,9 mld zł. Były one o 9,8% niższe niż przed rokiem. Plan wydatków budżetu środków europejskich został zrealizowany w 83,5%.

W rezultacie, zamiast planowanego deficytu w wysokości 6,9 mld zł, w budżecie środków europejskich odnotowano nadwyżkę wynoszącą 660,5 mln zł.

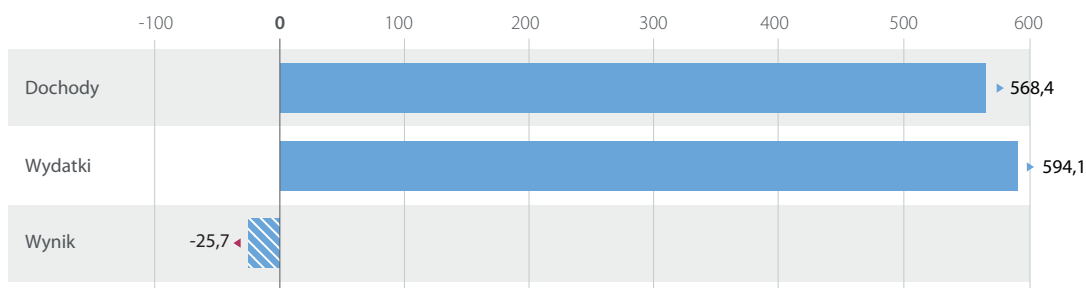
Infografika 4. Dochody, wydatki i wynik budżetu środków europejskich w 2021 r.



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

3. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły łącznie 568,4 mld zł i były o 13,9% wyższe od dochodów zrealizowanych w 2020 r. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły łącznie 594,1 mld zł. Były one o 1,5% wyższe od wydatków wykonanych w 2020 r. oraz o 2,7% niższe od wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2021. Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł w 2021 r. 25,7 mld zł.

Infografika 5. Dochody, wydatki i wynik łącznie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2021 r.



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

- Średni poziom wolnych środków złotych i walutowych wzrósł w 2021 r. o 58,1%, czyli o 44,7 mld zł w porównaniu do roku poprzedniego. Środki te zagwarantowały sfinansowanie 48,7% potrzeb pożyczkowych netto zaplanowanych na 2022 r. Utrzymywanie wysokiego stanu środków wiązało się z ponoszeniem kosztów utrzymania płynności, które w 2021 r. były o 208 mln zł wyższe od dochodów uzyskanych z lokowania tych środków. Biorąc jednak pod uwagę, że płynne środki pozyskane zostały na rynkach finansowych jeszcze w warunkach niskich stóp procentowych, Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie zarządzanie płynnością budżetu państwa.
- Przy ocenie wzięto również pod uwagę to, że podstawowym celem zarządzania płynnością jest zagwarantowanie pełnego i bezpiecznego sfinansowania potrzeb pożyczkowych w sposób umożliwiający niezakłóconą realizację zadań państwa. Odpowiednia wysokość wolnych środków jest jednym z podstawowych zabezpieczeń przekładających się na stabilność makroekonomiczną kraju. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji podwyższonego ryzyka na rynkach międzynarodowych, które zmaterializowało się w latach 2020-2021 na skutek pandemii COVID-19 oraz na początku 2022 r. w związku z sytuacją geopolityczną wywołaną agresją Rosji na Ukrainę. Wysoki poziom zgromadzonych środków oznaczał w tej sytuacji większą odporność budżetu na zmienną sytuację rynkową, a tym samym większe bezpieczeństwo finansowe kraju.

Opinia o sprawozdaniach budżetowych

- Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.* zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Tym samym sprawozdanie to przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań, a także deficytu budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że kolejny rok z rządu, w wyniku zastosowania na znaczną skalę mechanizmów obniżających przejrzystość realizacji budżetu, sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa.
- Dane wykazane w tym sprawozdaniu są wiarygodne i wynikają ze sprawozdań poszczególnych dysponentów budżetu państwa.

8. Najwyższa Izba Kontroli wyraża również pozytywną opinię o prawidłowości sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych przez dysponentów części budżetowych. Opinię wyrażono na podstawie obiektywnych dowodów uzyskanych w trakcie badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli, opartą na międzynarodowych standardach badania.
9. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 88 dysponentów części budżetowych (94,6% objętych kontrolą) oraz 86 dysponentów trzeciego stopnia (86,9% objętych kontrolą).
10. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że dane wykazane w sprawozdaniach łącznych wynikają ze sprawozdań jednostkowych, a dane w sprawozdaniach jednostkowych są zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały kontrolę prawidłowości sporządzanych sprawozdań. Stwierdzone nieprawidłowości zostały skorygowane w trakcie kontroli lub nie miały istotnego wpływu na prawidłowość danych wykazanych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.*
11. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła prawidłowość ksiąg rachunkowych u 18 z 21 kontrolowanych w tym zakresie dysponentów środków budżetowych. U dysponentów tych nie stwierdzono nieprawidłowości albo skala i charakter nieprawidłowości, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych. Odmienna sytuacja wystąpiła w kontroli Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, gdzie rzetelność ksiąg rachunkowych została oceniona negatywnie z uwagi na skalę i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości. Po kontrolach w pozostałych dwóch jednostkach: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie obsługi części *Informatyzacja* oraz w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Chełmie sformułowano oceny w formie opisowej.
12. Po zmianach dokonanych w strukturze Rady Ministrów w 2021 r., księgi rachunkowe dla części budżetowych, w których dokonano zmiany dysponenta, prowadzone były w niektórych przypadkach przez dotychczasowych dysponentów w ich systemach finansowo-księgowych. Oznacza to, że w księgach tych nie dokonano operacji odzwierciedlających tak istotne zmiany, jak zniesienie urzędu obsługującego danego dysponenta czy znaczna zmiana zakresu działalności jednostki. Niejednokrotnie również zmiany w zakresie obsługi finansowo-księgowej następowały ze znaczną zwłoką. Poważnym problemem była również kwestia majątku, który był przypisany do omawianych części, lecz na dzień zakończenia kontroli, co do zasady, nie został zinwentaryzowany ani przejęty. Wewnętrzne regulacje dotyczące gospodarki finansowej były niejednokrotnie aktualizowane z mocą wsteczną i z kilkumiesięcznym opóźnieniem. Mimo że dysponenci części budżetowych podejmowali działania mające na celu kontynuację działalności, to proces ten praktycznie nie znalazł odzwierciedlenia w szeroko pojętym obszarze rachunkowości jednostek.

Zmiany w strukturze Rady Ministrów oraz urzędów obsługujących poszczególnych ministrów na przestrzeni ostatnich siedmiu lat

13. W ostatnich siedmiu latach wprowadzano liczne zmiany w strukturze Rady Ministrów, kompetencjach jej członków oraz obsługujących ich urzędów. Konsekwencją powyższego była konieczność wprowadzenia szeregu zmian w zakresie działalności finansowo-organizacyjnej jednostek oraz odpowiedniego zadysponowania ich majątku.

14. Na przestrzeni analizowanego okresu w 28 z 38 działów administracji rządowej dokonano aż 83 zmian ministra kierującego danym działem administracji rządowej, w tym najwięcej – siedem zmian – dotyczyło dwóch działów: *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* oraz *Rozwój regionalny*. Dokonano także 61 zmian urzędów obsługujących sprawy danego działu, w tym najwięcej – pięć zmian – w zakresie dwóch działów: *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* oraz *Gospodarka*. Zmian tych dokonywano, co do zasady, bez odpowiedniego *vacatio legis*, w tym często z mocą wsteczną. Nie kwestionując legalności nadawania mocy wstecznej aktom normatywnym, należy, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wydawać i publikować tego typu akty wykonawcze z odpowiednim wyprzedzeniem oraz unikać wydawania rozporządzeń nakładających z mocą wsteczną nowe zadania i obowiązki na organy administracji rządowej i obsługujące je urzędy oraz wprowadzających zmiany w budżecie państwa w trakcie jego wykonywania.
15. W latach 2014-2021 jedynie w przypadku 10 działów, w tym dwóch, które funkcjonowały jedynie przez część tego okresu, nie dokonano ani razu zmiany nazwy ani zmiany zakresu działania ministra kierującego danym działem, nie zmieniono też urzędu zapewniającego obsługę spraw tego działu.
16. Dokonywane w analizowanym okresie zmiany ministerstwa obsługującego sprawy danego działu administracji rządowej sprowadzały się niejednokrotnie do powrotu do stanu pierwotnego. Przykładowo 26 października 2021 r. obsługa spraw działu *Turystyka* wróciła po niespełna dwóch latach do ponownie utworzonego Ministerstwa Sportu i Turystyki. Podobnie obsługa spraw działu *Rybołówstwo* wróciła 2 listopada 2020 r., po niespełna 5 latach, do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
17. W 2021 r., po ponad 10 miesiącach od przeniesienia do nowo utworzonego Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii, komórki organizacyjne obsługujące sprawy działu *Praca* zostały ponownie włączone do ministerstwa, z którego je uprzednio wyłączono (tj. ministerstwa obsługującego sprawy działów *Rodzina* i *Zabezpieczenie społeczne*). Podobnie wyglądała sytuacja komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu *Kultura fizyczna*, które na niecałe osiem miesięcy przeniesiono z Ministerstwa Sportu do Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, po czym weszły one w skład ponownie utworzonego Ministerstwa Sportu, następnie przekształconego, po *de facto* niecałym dniu istnienia, w Ministerstwo Sportu i Turystyki²¹.

Warunki realizacji ustawy budżetowej

18. W 2021 r. światowa gospodarka odnotowała wysoki, przekraczający 6% wzrost wartości, któremu towarzyszyło znaczące zwiększenie się inflacji i spadek poziomu bezrobocia. W Unii Europejskiej wzrost gospodarczy wyniósł 5,3%, średnioroczna inflacja – 2,9%, a stopa bezrobocia nieznacznie się zmniejszyła względem 2020 r., osiągając poziom 7%.
19. W Polsce realna wartość produktu krajowego brutto była w 2021 r. wyższa o 5,9% w stosunku do 2020 r. Po raz ostatni tak wysokie tempo wzrostu gospodarczego odnotowano w Polsce w latach 2006–2007. Czynnikiem pozytywnie oddziałującym na wzrost gospodarczy były, przede wszystkim, rosnące spożycie, w tym w sektorze gospodarstw domowych, przyrost

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. przekształcające Ministerstwo Sportu w Ministerstwo Sportu i Turystyki weszło w życie z dniem ogłoszenia z mocą wsteczną od dnia 26 października 2021 r. Na podstawie tego rozporządzenia utraciło moc rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu. Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 26 października 2021 r.

- zapasów oraz inwestycje. Negatywny wpływ na wzrost gospodarczy wywierało saldo obrotów z zagranicą, którego realna wartość obniżyła się ze względu na istotnie wyższą dynamikę importu od dynamiki eksportu w II połowie roku.
20. Polska utrzymała w 2021 r. wyższe tempo wzrostu gospodarczego od średniej dla Unii Europejskiej. Warto zwrócić uwagę, że o ile poziom życia w Polsce jest coraz bardziej zbliżony do średniego poziomu życia w Unii Europejskiej, w znacznym stopniu ze względu na wyraźnie niższe ceny, to przeliczenie dochodów krajowych na euro wskazuje na wciąż bardzo dużą różnicę pomiędzy średnią dla Unii Europejskiej a Polską.
 21. W 2021 r. obniżyła się stopa inwestycji²². W latach 2018-2019 wynosiła ona w Polsce ponad 18%, w 2020 r. zmniejszyła się do 17,2%, a w 2021 r. do 16,6%. Głównym powodem niskiego tempa wzrostu inwestycji w 2021 r. było zahamowanie dynamiki inwestycji publicznych. Pod względem stopy inwestycji Polska znacząco odstaje od średniej dla Unii Europejskiej, wynoszącej 22%. W 2021 r. spośród krajów Unii Europejskiej i krajów kandydujących jedynie Grecja miała niższą, a Bułgaria – taką samą stopę inwestycji co Polska. Dla porównania stopa inwestycji Czech wynosiła 25,5%, Słowacji – 19,1%, Rumunii – 24,1%, Węgier – 27,1%, a Turcji – 28%. Porównanie kształtowania się stopy inwestycji w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej dowodzi, że spadek tej stopy był wywołany czynnikami wewnętrznymi, mimo że czynniki koniunkturalne w Polsce kształtowały się korzystniej niż w większości krajów Europy.
 22. W 2021 r., po dwóch latach nadwyżki na rachunku bieżącym bilansu płatniczego Polski, wystąpił deficyt w wysokości 0,6% wartości produktu krajowego brutto. Mimo że w skali całego roku deficyt ten nie był wysoki, to porównanie danych miesięcznych wskazuje, że pogarszanie się bilansu obrotów bieżących przebiegało dość dynamicznie. W styczniu 2021 r. zanotowano nadwyżkę na rachunku bieżącym w wysokości 12,9 mld zł, a w grudniu 2021 r. deficyt wyniósł 11,5 mld zł. Był to najwyższy miesięczny deficyt na rachunku bieżącym od czerwca 2011 r.
 23. Od stycznia do grudnia 2021 r. liczba zarejestrowanych bezrobotnych zmniejszyła się o 195,2 tys. osób. W grudniu 2021 r. bez pracy pozostawało 895,2 tys. osób. Stopa bezrobocia liczona według metodologii BAEL²³ zmniejszyła się w 2021 r. z 3,8% w pierwszym kwartale do 3,1% w czwartym kwartale, osiągając tym samym poziom bliski naturalnej stopie bezrobocia. Polska miała drugą po Czechach, najniższą stopę bezrobocia spośród 27 krajów Unii Europejskiej.
 24. W 2021 r. gospodarka rozwijała się w warunkach dynamicznie rosnącej inflacji. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 5,1% (rok wcześniej 3,4%), przy czym w kolejnych miesiącach wartość tego wskaźnika sukcesywnie się zwiększała. W lutym 2021 r. inflacja wynosiła 2,4%, w lipcu wzrosła do 5%, a w grudniu do 8,6%. Najbardziej wzrosły ceny paliw do prywatnych środków transportu, które w 2021 r. były średnio o 22,1% wyższe niż w 2020 r.
 25. Polskę na koniec 2021 r. zamieszkiwało 38 080 tys. osób, czyli o 185 tys. mniej niż rok wcześniej i o 303 tys. mniej niż w 2019 r. Tym samym Polska, pod względem liczby ludności, powróciła do stanu z 1990 r. Jednak wówczas w Polsce urodziło się 547,7 tys. dzieci, podczas gdy w 2021 r. już tylko 331,5 tys., tj. o 23,8 tys. mniej niż rok wcześniej i o 43,5 tys. mniej niż w 2019 r.

²² Relacja nakładów brutto na środki trwałe do produktu krajowego brutto.

²³ Stopa bezrobocia liczona według metodologii BAEL (badanie aktywności ekonomicznej ludności) różni się od stopy bezrobocia rejestrowanego tym, że do bezrobotnych zalicza się tylko osoby, które aktywnie poszukują pracy i są gotowe ją podjąć nie później niż w następnym tygodniu. Nie wystarczy zatem sam fakt zarejestrowania się jako bezrobotny.

26. Sytuacja zdrowotna mieszkańców Polski w czasie epidemii uległa znacznemu pogorszeniu. Oczekiwana długość życia od momentu narodzin wyniosła w 2021 r. 75,6 roku, czyli najmniej od 12 lat. W 2021 r. zmarło w Polsce 519,5 tys. osób, czyli o 42,1 tys. więcej niż w 2020 r. i o 109,8 tys. więcej niż w 2019 r. Od zakończenia drugiej wojny światowej przyrost naturalny nigdy nie był tak niski jak w 2021 r.
27. Sytuacja na rynku mieszkaniowym uległa w 2021 r. wyraźnej poprawie. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania wzrosła o 6,4% w porównaniu z 2020 r., a liczba mieszkań, na których budowę wydano pozwolenia lub dokonano zgłoszenia z projektem budowlanym, wzrosła aż o 23,5%. Wzrosła także – o 23,9% – liczba mieszkań, których budowę rozpoczęto. Jednocześnie liczba mieszkań w budowie była o 5,1% większa niż w 2020 r.

Założenia makroekonomiczne

28. Produkt krajowy brutto był w 2021 r. wyższy o jeden punkt procentowy od prognozy przyjętej do opracowania znowelizowanej ustawy budżetowej. W dużym stopniu wpłynął na to wyższy od prognozowanego wzrost spożycia prywatnego i publicznego. Natomiast istotnie niższy okazał się wzrost nakładów na środki trwałe. Było to spowodowane zarówno niską aktywnością inwestycyjną sektora instytucji rządowych i samorządowych, jak i niższą od dynamiki produktu krajowego brutto dynamiką inwestycji przedsiębiorstw.
29. Saldo obrotów bieżących ukształtowało się poniżej prognozy budżetowej. W założeniach makroekonomicznych zakładano dodatnią wartość tego salda (1,6%), tymczasem było ono ujemne i wyniosło minus 0,6% wartości produktu krajowego brutto. Było to związane z wysoką dynamiką importu wynikającą z gromadzenia zapasów przez przedsiębiorstwa, obawiające się ograniczenia dostępności komponentów do produkcji (przerwania łańcucha dostaw), dalszego wzrostu ich cen oraz rosnącego popytu konsumpcyjnego.
30. Stopa bezrobocia rejestrowanego, wynosząca 5,4%, ukształtowała się poniżej prognozowanej wielkości. Mimo to przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw było niższe od prognozy o 16 tys. etatów i wyniosło 6346 tys. etatów.
31. Inflacja w ujęciu średniorocznym (5,1%) okazała się o 0,8 punktu procentowego wyższa od prognozy oszacowanej do noweli ustawy budżetowej. Przyczyną tego były przede wszystkim wysokie ceny surowców energetycznych na rynkach światowych: ropy naftowej, węgla, a zwłaszcza gazu, ograniczenia podaży niektórych produktów i komponentów, a także wysoki popyt konsumpcyjny, w tym popyt odłożony, który nie ma trwałego charakteru. Średnioroczny poziom stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego wyniósł 0,3% i był wyższy od zakładanego o 0,2 punktu procentowego. Również średni w roku kurs złotego wobec euro i dolara amerykańskiego był nieznacznie wyższy od prognozy.

Opracowanie ustawy budżetowej i jej nowelizacji

32. W ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. ustalono dochody budżetu państwa w wysokości 404,5 mld zł, wydatki w wysokości 486,8 mld zł i deficyt w wysokości 82,3 mld zł. Dochody te miały być wyższe o 1,5%, a wydatki niższe o 4,2% od zaplanowanych w budżecie państwa na 2020 r. Należy jednak zauważyć, że w budżecie na 2020 r. również zaplanowano wydatki na zadania przewidziane do realizacji w roku 2021, w wysokości co naj-

- mniej 49,4 mld zł. Rzeczywiste wydatki budżetu państwa zaplanowane na zadania przewidziane do realizacji w 2021 r. wyniosły więc co najmniej 536,2 mld zł, a rzeczywisty deficyt – co najmniej 131,7 mld zł.
33. Od wielu lat w strukturze dochodów budżetu państwa można zaobserwować trend polegający na stopniowym zastępowaniu dochodów z podatku akcyzowego dochodami z podatku dochodowego od osób fizycznych²⁴. Jeszcze 10 lat wcześniej, w 2011 r., dochody z tych dwóch źródeł stanowiły odpowiednio 20,9% i 13,7% dochodów ogółem budżetu państwa. W ustawie budżetowej na rok 2021 dochody z obydwu tych źródeł zaplanowano już na bardzo zbliżonym poziomie, miały bowiem stanowić 17,6% i 17,1% dochodów ogółem. Oznacza to, że zmiany oddziałujące na poziom dochodów drugiego z wyżej wymienionych podatków w coraz większym stopniu wpływają na sytuację finansową państwa.
 34. Limit wydatków budżetu państwa na rok 2021 został ustalony z uwzględnieniem stabilizującej reguły wydatkowej. Jednak, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, dokonano tego nieprawidłowo. Obliczenie maksymalnych wydatków wynikających z zastosowania tej reguły przeprowadzono niezgodnie ze wzorem określonym w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto wysokość tych wydatków została zawyżona o ponad 4,4 mld zł, przede wszystkim na skutek ich zwiększenia o wysokość planowanych dochodów z opłaty mocowej²⁵, mimo że dochody te wpływają do jednostek, których wydatki nie są uwzględniane przy stosowaniu reguły wydatkowej. Doliczenie tych dochodów pozwoliło w nieprawidłowy sposób zwiększyć limit wydatków jednostek uwzględnianych w regule wydatkowej.
 35. W obliczeniach limitu wydatków, wynikających z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej, nie uwzględniono wydatków dwóch funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego: Funduszu Strefowego i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w obliczeniach powinny zostać uwzględnione wydatki wszystkich podmiotów objętych tą regułą. Sytuacja, w której w obliczeniach limitu wydatków nie ujmuje się wydatków określonego podmiotu z uwagi na niesporządzenie jego planu finansowego w odpowiednim terminie, nie powinna mieć miejsca.
 36. W 2021 r. mechanizm działania stabilizującej reguły wydatkowej został osłabiony w tak dużym stopniu, że przestała ona efektywnie spełniać swoje zadanie. Zaplanowanie wydatków budżetu państwa w wysokości, na jaką pozwalało zastosowanie tej reguły, oznaczałoby, że wydatki te oraz deficyt tego budżetu byłyby aż o 45,3 mld zł większe od zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2021. Można zatem wskazać, że ograniczenie zarówno skali deficytu budżetu państwa, jak i wzrostu długu publicznego było przede wszystkim wynikiem decyzji o charakterze dyskrecyjnym, a nie wynikiem stosowania reguły wydatkowej.
 37. Wydatki na obronność²⁶ i ochronę zdrowia zostały zaplanowane zgodnie z ustawowymi wskaźnikami. Na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej należało w 2021 r. przeznaczyć wydatki budżetu państwa w wysokości nie mniejszej niż 2,2% wartości produktu krajowego brutto. W 2021 r. w kwocie tej uwzględniono, zgodnie z przepisami ustawy około-

²⁴ Odpowiednio drugie i trzecie, pod względem kwot, źródło dochodów budżetu państwa. Źródłem największych dochodów jest podatek od towarów i usług.

²⁵ Opłata za gotowość do zabezpieczenia dostaw prądu.

²⁶ Po nowelizacji ustawy budżetowej. W ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. planowane wydatki na finansowanie potrzeb obronnych RP były o 0,5 mln zł niższe od ustawowego minimum. Biorąc pod uwagę, że w ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. wydatki te zaplanowano na ponad 51,8 mld zł, można uznać różnicę rzędu 0,5 mln zł za wielkość mało istotną.

budżetowej, także wydatki na kształcenie w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów będących osobami cywilnymi. Warto przypomnieć, że wcześniej, w uzasadnieniu projektu ustawy o finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej napisano, że wydatki przeznaczone na kształcenie osób cywilnych nie będą się wliczać do minimalnej kwoty wydatków, uznając tym samym, że nie są to wydatki na finansowanie potrzeb obronnych Polski. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021, na cele obronne zaplanowano 58,6 mld zł, czyli 2,5% wartości produktu krajowego brutto, określonej w założeniach projektu budżetu państwa na 2021 r.

Na finansowanie ochrony zdrowia zaplanowano 121,7 mld zł, co stanowiło ponad 5,3% wartości produktu krajowego brutto z 2019 r. Wydatki te kształtowały się więc powyżej ustawowego minimum i były o 11% wyższe w porównaniu z wydatkami zaplanowanymi na 2020 r.

38. Na lata 2021-2022 zaplanowano między innymi możliwość:
- przekazania różnym podmiotom skarbowych papierów wartościowych w łącznej wysokości 59,5 mld zł,
 - przekazania pożyczki Bankowi Gospodarstwa Krajowego i pożyczki dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do kwoty 14 mld zł,
 - udzielenia przez Skarb Państwa gwarancji spłaty obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, w 2021 r. do wysokości 42,5 mld zł, w celu sfinansowania wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wyłączenie z rachunku budżetu państwa operacji, których charakter wskazywał na zasadność ujęcia ich w tym budżecie, istotnie zmniejsza przejrzystość finansów publicznych i obniża rangę budżetu państwa.

39. W 2021 r., podobnie jak w roku poprzednim, zaplanowano znaczące wydatki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i wydatki Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. celem wsparcia, między innymi, przedsiębiorstw dotkniętych skutkami epidemii. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje zasadności udzielania takiej pomocy, ale zwraca uwagę, że zaplanowanie tych środków odbyło się z pominięciem ustawy budżetowej, mimo że miało istotny wpływ na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz na przyrost długu tego sektora.

Wykazywanie zasadniczej części nierównowagi finansowej państwa poza jego centralnym planem finansowym, jakim jest budżet państwa, obniża rangę tego planu, a także ogranicza kontrolę nad finansami publicznymi. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że planem finansowym, w którym powinna być, co do zasady, odzwierciedlona nierównowaga finansów publicznych, jest właśnie budżet państwa, a nie plany jednostek podlegające znacznie mniejszym rygorom kontroli i cechujące się dużo niższą dostępnością i szczegółowością danych, a w szczególności plan finansowy Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, przyjmowany bez udziału Parlamentu.

40. Warto także zwrócić uwagę na utrzymanie w 2021 r. mechanizmu finansowania części zadań publicznych przez jednostki pozabudżetowe, którym nie zapewniono dochodów własnych adekwatnych do ponoszonych kosztów. Jako przykład podać można Fundusz Solidarnościowy, którego przychody ze składek i daniny solidarnościowej zaplanowano na 10,1 mld zł, a koszty realizacji zadań na 33,4 mld zł.
41. Ustawą z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 podwyższono prognozę dochodów budżetu państwa o 78,5 mld zł (czyli o 19,4%), do kwoty 483 mld zł. Jednocześnie zwiększono plan wydatków o 36,7 mld zł (czyli o 7,5%) do kwoty 523,5 mld zł. Planowany deficyt budżetu państwa zmniejszono o ponad połowę, do 40,5 mld zł.

42. Największe zmiany w stosunku do ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. polegały na zwiększeniu prognozy dochodów podatkowych o 55,7 mld zł, w tym głównie dochodów z podatku od towarów i usług o 33,5 mld zł i podatku dochodowego od osób prawnych o 12,4 mld zł. Podwyższono także o 13,6 mld zł prognozę wpływów z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych i o 7,5 mld zł prognozę planowanych wpłat z zysku Narodowego Banku Polskiego.
43. Zwiększenie planu wydatków służyło przede wszystkim zaplanowaniu w budżecie państwa środków na zadania przewidziane do realizacji dopiero w latach następnych, a nie w 2021 r. Na finansowanie wskazanych wyżej zadań zaplanowano co najmniej 25,2 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że praktyka finansowania zadań publicznych w określonych latach ze środków zaplanowanych w budżecie państwa na inne lata ogranicza porównywalność budżetów, zakłóca analizę związków pomiędzy wydatkowanymi środkami a uzyskanymi efektami, a także pomija zasadę realności budżetu postulującą maksymalną precyzję w ustaleniu wielkości wydatków budżetowych na podstawie rzeczywistych potrzeb.
44. W wyniku uchwalenia ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego utworzony został dodatkowy fundusz motywacyjny, którego termin wydatkowania upływa 30 listopada 2022 r. Takie rozwiązanie umożliwiałoby wykonywanie części wydatków zaplanowanych w budżecie państwa na 2021 r. przez niemal całą 2022 r., co w praktyce oznacza jednoczesne wykonywanie w tym okresie dwóch budżetów państwa, z pominięciem zapisanej w Konstytucji RP zasady roczności budżetu.

Należy zwrócić uwagę, że stosowanie tego rozwiązania uniemożliwia Najwyższej Izbie Kontroli wypowiedzenie się o prawidłowości realizacji części wydatków ujętych w budżecie państwa na dany rok, które będą realizowane już po zakończeniu kontroli wykonania tego budżetu i które stanowią około 29% jego deficytu. Zgodnie z art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 226 ust. 2 Konstytucji RP Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przełożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium, Najwyższa Izba Kontroli powinna przedłożyć tę opinię w terminie umożliwiającym Sejmowi realizację konstytucyjnego obowiązku. Zgodnie z art. 226 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej. A zatem w przypadku realizacji wydatków budżetu państwa do końca listopada roku następnego, wydatki te nie będą mogły zostać uwzględnione w przedmiotowym sprawozdaniu Rady Ministrów ani w opinii Najwyższej Izby Kontroli. Nie będą również mogły zostać wzięte pod uwagę przez Sejm w czasie rozpatrywania sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej i udzielania absolutorium. Powyższe rozwiązanie ogranicza więc wymienionym wyżej organom realizację konstytucyjnych obowiązków.

45. Największy wzrost wydatków planowanych na 2021 r., wynikający z nowelizacji ustawy budżetowej, dotyczył:
- przekazania jednostkom samorządu terytorialnego 12 mld zł tytułem wsparcia realizacji ich zadań w związku z wyzwaniem, przed jakimi jednostki te staną w konsekwencji wdrożenia rozwiązań Programu *Polski Ład*,

- wpłaty na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych w wysokości 6,3 mld zł,
 - wpłaty na Fundusz Kolejowy w wysokości 5,2 mld zł.
46. W ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. zaplanowano dochody budżetu środków europejskich w wysokości 80,5 mld zł, czyli o 10,3% wyższej niż w ustawie budżetowej na rok 2020. Wydatki tego budżetu zaplanowano w wysokości 87,3 mld zł, tj. o 2,8% niższej niż przed rokiem. Deficyt budżetu środków europejskich ustalono w kwocie 6,9 mld zł, tj. o 59,5% niższej niż w ustawie budżetowej z roku poprzedniego.

Realizacja ustawy budżetowej

47. W 2021 r. w budżecie państwa rozdysponowano 96,9% środków rezerwy ogólnej i 99,5% środków ujętych w rezerwach celowych tego budżetu. Równocześnie w budżecie środków europejskich rozdysponowano 69,6% środków ujętych w rezerwach celowych.
48. Minister Finansów realizował działania dotyczące rozdysponowania rezerw oraz blokowania planowanych wydatków zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 oraz poleceniami Prezesa Rady Ministrów.
49. W 2021 r. w budżecie państwa zablokowano wydatki w kwocie 27,8 mld zł, tj. dwukrotnie większej niż przed rokiem. Z zablokowanych kwot wydatków ponad 14 mld zł przeznaczono na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, a ponad 12 mld zł na wpłatę do Funduszu Solidarnościowego.
50. W 2021 r. wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeznaczone na przeciwdziałanie negatywnym skutkom wywołanym COVID-19 wyniosły 18,5 mld zł, z czego wydatki budżetu państwa stanowiły 82% tej kwoty (15,2 mld zł), a wydatki budżetu środków europejskich – 18% (3,3 mld zł). Podobnie jak w 2020 r., największą część środków przeznaczonych na walkę z epidemią stanowiły środki pozabudżetowe, tj. z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (48,7 mld zł²⁷) oraz z Tarcz Finansowych Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (9,4 mld zł).
51. W 2022 r. przewidziano realizację 2073 zadań finansowanych ze środków zaplanowanych w budżecie państwa na 2021 r. Łączna wartość wydatków tego budżetu, które nie wygasły z upływem roku 2021, wyniosła 7,6 mld zł. Przy czym ponad połowę tych wydatków stanowiły środki, które zaplanowano w budżecie państwa na skutek nowelizacji ustawy budżetowej lub które zwiększyły planowane wydatki dysponentów w wyniku rozdysponowania rezerw celowych.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

52. Dochody budżetu państwa wyniosły w 2021 r. 494,8 mld zł. Plan dochodów tego budżetu określony w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2021 został wykonany w 102,5%. Wcześniej, w trakcie roku budżetowego, plan dochodów został zwiększony o 19,4% w wyniku analizy danych o wykonaniu dochodów w pierwszych miesiącach 2021 r. oraz na skutek przyjęcia korzystnej prognozy dochodów na dalszą część roku.

²⁷ Kwota wydatków Funduszu *per saldo* w ujęciu kasowym, uwzględnia dokonane w trakcie roku przez odpowiednich dysponentów zwroty środków (w tym za lata ubiegłe).

53. O wysokim wykonaniu planu dochodów zdecydowały przede wszystkim dochody podatkowe, które były o 7,3 mld zł wyższe od prognozy. Z tego tytułu pozyskano 432,2 mld zł, tj. o 16,7% więcej niż w roku poprzednim. Warunki makroekonomiczne wpływające na wzrost dochodów podatkowych okazały się korzystniejsze niż przewidywano na etapie przygotowania nowelizacji ustawy budżetowej. Były one również wyraźnie lepsze niż w roku 2020, w którym wystąpiła recesja wywołana epidemią COVID-19. Na realizację wyższych dochodów wpłynął nie tylko wysoki wzrost gospodarczy i dynamicznie rosnąca konsumpcja, ale także najwyższa od 2001 r. inflacja. Istotne znaczenie miały również prowadzone w latach wcześniejszych oraz w 2021 r. działania uszczelniające system podatkowy.
54. Dochody niepodatkowe wyniosły 60,5 mld zł i były o 8,9% wyższe od planu określonego w znowelizowanej ustawie budżetowej. W stosunku do 2020 r. były one wyższe o 13,1 mld zł, tj. o 27,7%. Wysoki wzrost dochodów niepodatkowych wystąpił drugi rok z rzędu. W 2020 r. dochody te wzrosły o 51,1% w stosunku do 2019 r. Głównym źródłem przyrostu dochodów niepodatkowych były wpływy ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Dochody z tego tytułu wyniosły w 2021 r. 24,3 mld zł wobec 12,1 mld zł w 2020 r. oraz 5,1 mld zł w latach 2018-2019.
55. Należności budżetu państwa wyniosły na koniec 2021 roku 150,5 mld zł. Wielkość ta była o 0,4% mniejsza w stosunku do stanu należności na koniec 2020 r. W kwocie należności pozostałych do zapłaty, 92% stanowiły zaległości netto. W większości (76,8%) były to zaległości podatkowe, które wyniosły 106,4 mld zł.
56. Po odnotowanej w latach 2018–2020, stopniowej obniżce tempa wzrostu zaległości podatkowych z 9,5% do 3,6%, w 2021 r. zaobserwowano zmniejszenie ich wartości. Zaległości podatkowe na koniec 2021 r. były o 2,5% niższe w porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego. Wynikało to ze wzrostu z 8,8 mld zł w 2020 r. do 11,1 mld zł w 2021 r. kwot zobowiązań odpisanych z tytułu przedawnienia. Dochodzone kwoty wynikały w dużej części z decyzji wydanych podmiotom wystawiającym fikcyjne faktury po kontrolach rozliczeń podatku od towarów i usług. Główną przyczyną niskiej ściągальności zaległości podatkowych z lat ubiegłych oraz przedawniania się zobowiązań podatkowych była nieskuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Podmioty, którym wymierzono zobowiązania, nie miały majątku, z którego możliwa byłaby egzekucja. Zaległości podatkowe mające ponad pięć lat, których prawdopodobieństwo odzyskania w najbliższych latach jest niskie, wyniosły na koniec 2021 roku 83,4 mld zł.
57. W porównaniu do 2020 r., w którym istotnie pogorszyły się efekty pracy organów egzekucyjnych, w 2021 r. nastąpiła poprawa skuteczności egzekucji. Organy egzekucyjne, w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wyegzekwowały zaległości podatkowe w kwocie 4,4 mld zł, tj. o 32,4% większej niż w roku poprzednim.
58. Dochody budżetu środków europejskich w 2021 r. wyniosły 73,5 mld zł. Plan tych dochodów został wykonany w 91,4%. Dochody budżetu środków europejskich były o 0,9% wyższe od wydatków tego budżetu. Natomiast w porównaniu do wykonania w 2020 r. dochody te były niższe o 6,9%.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

59. Wydatki budżetu państwa w 2021 r. wyniosły 521,2 mld zł. Wydatki te były o 16,4 mld zł, tj. o 3,3% wyższe w porównaniu do roku poprzedniego. W największym stopniu wpłynął na to wzrost wydatków w trzech grupach ekonomicznych: *Wydatki majątkowe* (o 8,6 mld zł), *Środki własne Unii Europejskiej* (o 7,4 mld zł) i *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* (o 6,8 mld zł).

60. *Dotacje i subwencje* niezmiennie stanowią zdecydowaną większość, bo ponad 55% wydatków budżetu państwa. Wydatki te przeznaczane są na finansowanie zadań Rządu, realizowanych przez podmioty, które nie są objęte reżimem przewidzianym dla jednostek budżetowych w ustawie budżetowej. Drugą co do wielkości grupę wydatków budżetowych – prawie 18% – stanowiły *Wydatki bieżące jednostek budżetowych*, z których 3/5 to wynagrodzenia osobowe pracowników sfery budżetowej. Wydatki realizowane w każdej z pozostałych grup (*Wydatki majątkowe, Świadczenia na rzecz osób fizycznych, Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa i Środki własne Unii Europejskiej*) nie przekraczają poziomu 10% wydatków ogółem budżetu państwa. Znaczną część *Wydatków majątkowych* (45%) stanowiły dotacje i inne transfery z budżetu państwa przeznaczone na realizację zadań innych jednostek niż państwowe jednostki budżetowe.
61. *Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* w 2021 r. wyniosły 26 mld zł i były najniższe od 14 lat. Trend obniżania się tej grupy wydatków zostanie jednak odwrócony już w 2022 r. w wyniku podwyżek stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego.
62. Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły w 2021 r. 49,5 mld zł i były o 7% wyższe niż w roku poprzednim. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tych jednostkach osiągnęło wartość 7054,1 zł. W porównaniu do roku 2020 przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło o 5,7%, przy czym wzrost ten w poszczególnych częściach budżetowych był bardzo zróżnicowany.
- W nowelizacji ustawy budżetowej przewidziano środki na dodatkowy fundusz motywacyjny w wysokości 6% planowanych na rok 2021 wynagrodzeń osobowych i uposażeń dla pracowników. Ponadto w 2021 r. pierwszy raz od czterech lat nastąpiły zmiany wynagrodzeń dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, wynagrodzenia dla tych osób wzrosły o prawie 20%.
- W całym analizowanym okresie, tj. od 2018 r., przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 33,6%. W 2021 r. wyniosło ono 6172,5 zł. W tym samym okresie przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 25%, osiągając w 2021 r. wartość 7393 zł.
63. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły w 2021 r. 72,9 mld zł. Największy udział w tych wydatkach, równy 66,2%, miały wydatki przeznaczone na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020. Wydatki te wyniosły 48,2 mld zł. W porównaniu do wykonania w 2020 r. wydatki na krajowe programy operacyjne były niższe o 10,2%, a na regionalne – o 12,4%. Drugą istotną pozycją w budżecie środków europejskich były wydatki na Wspólną Politykę Rolną, stanowiące 28,6% wydatków ogółem tego budżetu. Wyniosły one 20,8 mld zł i były o 7,3% niższe niż w 2020 r.
64. Do końca 2021 r. w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 zawarto z beneficjentami ponad 97 tysięcy umów o dofinansowanie projektów. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 336,3 mld zł, co stanowiło 93,5% alokacji na lata 2014-2020. Suma wydatków kwalifikowalnych wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej do końca 2021 r. poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach na lata 2014-2020 wyniosła 252,1 mld zł, co stanowiło 70,1% alokacji. W porównaniu do wykonania na dzień 31 grudnia 2020 r., poziom certyfikacji był o 13,5 punktu procentowego wyższy.

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

65. Deficyt budżetu państwa w 2021 r. wyniósł 26,4 mld zł, przy czym był on w istotnej części wynikiem niestandardowych działań, powodujących zaniżenie rzeczywistego wyniku tego budżetu. W 2021 r. za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (Funduszu Przeciwdziałania COVID-19) oraz Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. – podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych – Rząd kontynuował realizację zadań państwa związanych z ograniczaniem skutków epidemii. Ich finansowanie poza rachunkiem deficytu w 2021 r. zapewniły emisje obligacji tych jednostek o wartości 42 mld zł, 1 mld euro i 0,4 mld dolarów amerykańskich. Ponadto Minister Finansów dofinansował obligacjami Skarbu Państwa, przekazanymi nieodpłatnie, szeroki krąg podmiotów. Kwota takiego dofinansowania wzrasta z roku na rok, i w 2021 r. wyniosła 22,3 mld zł. Operacje takie zniekształcają rzeczywisty wynik budżetu państwa.
66. Na wysokość deficytu budżetu państwa wpływ miało także uwzględnienie w wydatkach budżetowych 2021 r. środków przekazanych z budżetu na rachunki pięciu państwowych funduszy celowych oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Kolejowego w łącznej wysokości 44,8 mld zł. Środki te pozostały na koniec 2021 r. niewykorzystane. Ponadto wydatki w wysokości 7,6 mld zł zaplanowane w budżecie państwa na 2021 rok zostały ujęte w wykazie wydatków, które w 2021 roku nie wygasły z upływem roku. Środki te, chociaż kasowo zaliczone do wydatków 2021 r., w konsekwencji będą służyć finansowaniu zadań realizowanych w 2022 r. Stosowanie takich rozwiązań stanowi odstępstwo od zasady roczności budżetu państwa i ogranicza możliwość oceny stopnia równowagi finansowej państwa w poszczególnych latach.
67. W budżecie środków europejskich osiągnięto nadwyżkę, która wyniosła 660,5 mln zł, wobec planowanego deficytu w kwocie 6,9 mld zł. Oznacza to, że kolejny rok z rzędu wynik w tym budżecie był znacznie wyższy niż planowano. W 2021 r. różnica między wykonanym a planowanym wynikiem budżetu środków europejskich wyniosła 7,5 mld zł, w 2020 r. – 15,2 mld zł, a w 2019 r. – 18,2 mld zł. Tak duże różnice utrudniają prawidłowe planowanie potrzeb pożyczkowych i efektywne pozyskiwanie środków na ich finansowanie.
68. W 2021 r. nadwyżka budżetu środków europejskich była o 1,7 mld zł wyższa niż wykazano w *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.* W budżecie środków europejskich na 2021 r. nie uwzględniono bowiem zwrotu płatności dokonanych z tego budżetu w latach poprzednich. Zwrot tych płatności w kwocie 1,7 mld zł ujęto w przychodach budżetu państwa. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadne jest ujmowanie zwrotu płatności dokonywanych z budżetu środków europejskich w tym właśnie budżecie.
69. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa, wyznaczające zapotrzebowanie na środki niezbędne do sfinansowania deficytu i rozchodów tego budżetu, po wyłączeniu spłaty długu z terminem zapadalności w danym roku budżetowym, w 2021 r. wyniosły minus 8 mld zł. Zostały one istotnie zmniejszone przez wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunkach w Banku Gospodarstwa Krajowego, podlegających konsolidacji w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych. Mechanizm ten umożliwił Ministrowi Finansów wykorzystanie 23,3 mld zł do finansowania potrzeb pożyczkowych netto.

70. Minister Finansów zapewnił pełne sfinansowanie potrzeb pożyczkowych w 2021 r. Środki na ten cel zostały uzyskane głównie w drodze emisji obligacji skarbowych na rynku krajowym. Saldo finansowania obligacjami i kredytami zagranicznymi było ujemne, powodując zmniejszenie zadłużenia Skarbu Państwa nominowanego w walutach obcych.

Wykonanie planów finansowych włączonych do ustawy budżetowej

71. W załącznikach do ustawy budżetowej na 2021 r. ujęto plany finansowe czterech grup podmiotów: 35 państwowych funduszy celowych, 67 państwowych osób prawnych, 10 agencji wykonawczych i 10 instytucji gospodarki budżetowej. Liczba jednostek uwzględnionych w odpowiednich załącznikach do ustawy budżetowej nie zmieniła się w porównaniu do 2020 r. Powyższe załączniki nie uwzględniały trzech jednostek funkcjonujących w 2021 r.: jednego państwowego funduszu celowego²⁸ i dwóch instytucji gospodarki budżetowej²⁹.
72. W planach finansowych wyżej wymienionych grup podmiotów, w tym w planach finansowych trzech jednostek nieuwzględnionych w ustawie budżetowej, łącznie zaplanowano przychody w kwocie 424,1 mld zł oraz koszty w kwocie 428,4 mld zł. Przychody zrealizowano w wysokości 415,6 mld zł, w tym 67,7 mld zł, stanowiły dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej, a 29,5 mld zł – wpłaty z budżetu państwa. Przychody te były niższe od zaplanowanych o 2%. Natomiast łączne koszty wyniosły 404,6 mld zł i były niższe od zaplanowanych o 5,6%. Wśród omawianych grup podmiotów głównymi beneficjentami dotacji z budżetu państwa i środków z Unii Europejskiej były państwowe fundusze celowe. Otrzymały one 86,7% wyżej wymienionych dotacji i środków.
73. W 2021 r. w państwowych funduszach celowych zgromadzono środki stanowiące równowartość 14,7% produktu krajowego brutto (w 2020 r. 18,1%), w tym środki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych odpowiadały wartości 10,5% produktu krajowego brutto. Zrealizowane w 2021 r. przychody tych funduszy wyniosły 384,9 mld zł i były niższe od przychodów z 2020 r. o 34,9 mld zł, tj. o 8,3%. Łączny stan środków państwowych funduszy celowych zwiększył się w 2021 r. o 13,5 mld zł i wyniósł na koniec roku 88,6 mld zł.
74. Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zwraca uwagę na zjawisko finansowania zadań publicznych ze środków instytucji pozabudżetowych, które zostały utworzone w innym celu niż finansowanie tych zadań. Jako przykład można podać Fundusz Solidarnościowy, który 72,4% swoich kosztów przeznaczył na sfinansowanie dodatkowych rocznych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów.
75. W 2021 r. przychody państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, wyniosły 16 mld zł i w 89,7% pochodziły z prowadzonej przez te jednostki działalności. Koszty państwowych osób prawnych osiągnęły wartość 16,1 mld zł i były o 17,9% wyższe niż w 2020 r. Dominujący udział w przychodach i kosztach państwowych osób prawnych miały trzy jednostki, tj. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, które zrealizowały 80% przychodów i 82,1% kosztów tej grupy podmiotów.

Drugi rok z rzędu państwowe osoby prawne osiągnęły łącznie ujemny wynik finansowy brutto w kwocie 154,3 mln zł. Było to głównie spowodowane ujemnymi wynikami Zakładu Ubezpie-

²⁸ Fundusz Medyczny.

²⁹ Krajowy Instytut Mediów i Centrum Cyberbezpieczeństwa Zamość.

czeń Społecznych i Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w łącznej wysokości 1,1 mld zł. Ujemny wynik odnotowano w 15 jednostkach (w 2020 r. w 19 jednostkach), w tym w ośmiu parkach narodowych.

76. W 2021 r. agencje wykonawcze osiągnęły przychody w kwocie 13,3 mld zł, tj. o 1,4% niższe niż w 2020 r. Znaczący udział w tych przychodach wynoszący 52,5% stanowiły dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej. W 2021 r. wszystkie agencje wykonawcze otrzymały dotacje z budżetu państwa, natomiast środki z Unii Europejskiej otrzymało pięć z nich. Najwyższe dotacje i środki otrzymały – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Narodowe Centrum Nauki, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Agencja Mienia Wojskowego. Wartość otrzymanych przez te jednostki dotacji z budżetu państwa i środków z Unii Europejskiej wyniosła 6 mld zł, co stanowiło 84,1% wartości transferów przekazanych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich wszystkim agencjom wykonawczym.

Koszty agencji wykonawczych wyniosły w 2021 r. 12,6 mld zł i były o 6,1% wyższe niż w 2020 r. Agencje te osiągnęły w 2021 r. stratę netto w łącznej wysokości 5 mln zł. Był to trzeci rok w objętych analizą czteroletnim okresie, kiedy jednostki te odnotowały straty, jedynie w 2020 r. agencje wykonawcze osiągnęły łącznie dodatni wynik finansowy. Decydujący wpływ na tę sytuację miał ujemny wynik netto Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Strata tej jednostki wyniosła w 2021 roku 480,1 mln zł.

77. Łączne przychody instytucji gospodarki budżetowej w 2021 r. wyniosły 1437,9 mln zł i były aż o 34,1% wyższe w porównaniu z przychodami w 2020 r. Wzrosły również znacząco, o 31,4%, koszty tych instytucji, które w 2021 r. zrealizowano na poziomie 1421,4 mln zł. Wynik finansowy netto w 2021 r. wyniósł 9,3 mln zł, wobec wykazanej w 2020 roku straty w wysokości 10 mln zł.

Dług publiczny

78. W 2021 r. odnotowano wzrost wartości długu Skarbu Państwa oraz długu publicznego obliczanego według metodologii krajowej (państwowy dług publiczny) i unijnej (dług sektora instytucji rządowych i samorządowych). Wzrost ten nie był jednak tak wysoki, jak w 2020 r. Relacje wyżej wymienionych wielkości, czyli długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, do produktu krajowego brutto wyniosły na koniec 2021 roku odpowiednio 43,4%, 43,8% i 53,8%. Ukształtowały się one poniżej prognoz (51,7%, 52,7%, 64,1%) i obniżyły się w stosunku do odpowiednich wartości na koniec 2020 r. Przyczynił się do tego wyższy niż planowano wzrost produktu krajowego brutto oraz inflacji w 2021 r.
79. Przyczyną wzrostu wartości długu Skarbu Państwa nie była konieczność finansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, gdyż w 2021 r. były one ujemne. Wzrost ten wynikał głównie z emisji skarbowych papierów wartościowych z przeznaczeniem na finansowanie wydatków i rozchodów w 2022 r., co w konsekwencji wpłynęło na zwiększenie o 21 mld zł stanu na rachunkach budżetu państwa na koniec 2021 r., a także z nieodpłatnego przekazania w 2021 r. uprawnionym podmiotom obligacji skarbowych o wartości 16,3 mld zł³⁰.
80. Na dług Skarbu Państwa i państwowy dług publiczny na koniec 2021 r. nie wpływały zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego (Funduszu Przeciwdziałania COVID-19) oraz Polskiego Funduszu

³⁰ Dodatkowe 6 mld zł przekazane w formie skarbowych papierów wartościowych do Funduszu Reprywatyzacji uległo konsolidacji w ramach państwowego długu publicznego, nie zwiększając w 2021 roku wartości tego długu.

Rozwoju S.A. finansujących od 2020 r. zadania publiczne w zakresie zwalczania epidemii COVID-19 oraz przeciwdziałaniu jej negatywnym skutkom. Podmioty te w latach 2020–2021 wyemitowały własne obligacje o łącznej wartości 214,4 mld zł, w tym w 2021 r. o wartości 48,2 mld zł. Ponieważ podmioty te nie zaliczają się do sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, to ich zobowiązania nie są wliczane do wymienionych kategorii długu według regulacji krajowych. Tego typu operacje są jednak ujmowane w statystyce długu obliczanej według zasad unijnych. Na koniec 2021 r. różnica między wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym drugi rok z rzędu przekroczyła 200 mld zł, wzrastając w 2021 r. do 261,9 mld zł, co stanowiło 10% produktu krajowego brutto. Jednocześnie utrzymany został korzystny trend zmiany struktury długu Skarbu Państwa polegający na zmniejszeniu się udziału długu emitowanego za granicą w zadłużeniu Skarbu Państwa.

81. Wykup obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego wyemitowanych w celu finansowania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. objęty jest, wraz z bieżącymi kosztami obsługi tych obligacji, gwarancjami Skarbu Państwa. Udzielenie tych gwarancji nie zostało objęte limitami określonymi w ustawie budżetowej, co oznacza brak kontroli Parlamentu nad potencjalnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa w trybie przewidzianym dla ustawy budżetowej. Ustalony limit gwarancji nie został wykorzystany.
82. Wyemitowane w latach 2020-2021 obligacje Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz obligacje Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. będą wykupywane przez te podmioty w latach 2024-2040. Nie można wykluczyć, że częściowo będzie to obciążeniem dla Skarbu Państwa lub jednostek sektora finansów publicznych, które będą dofinansowywać w jakimś stopniu wykup tych obligacji. Konieczność spłaty tych zobowiązań przypadnie na lata, w których koszty obsługi długu Skarbu Państwa będą prawdopodobnie znacząco wyższe niż w 2021 r. Pozyskanie dodatkowych środków w takiej sytuacji może być istotnym obciążeniem dla Skarbu Państwa, powodując wzrost przyszłych wydatków, deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a w rezultacie wzrost długu publicznego.
83. Finansowanie zadań publicznych za pośrednictwem funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego, od 2022 r. także zadań związanych z modernizacją sił zbrojnych, pozwala na dowolne kształtowanie deficytu budżetu państwa. Ponadto taki sposób pozyskania środków jest droższy niż finansowanie z budżetu państwa i zniekształca wielkość długu Skarbu Państwa.

Dochody i wydatki publiczne

84. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 r. wyniosły 1110 mld zł, a wydatki 1159 mld zł. Deficyt w wysokości 49 mld zł był znacząco niższy od deficytu w 2020 roku. Ograniczenie wielkości deficytu wynikało w dużym stopniu z wysokiej dynamiki dochodów publicznych, a zwłaszcza dochodów podatkowych, które wzrosły o 20,9% w stosunku do 2020 r. W 2021 dochody podatkowe w Polsce zrealizowano na poziomie odpowiadającym 23,6% produktu krajowego brutto, czyli najwyższym od co najmniej 2000 roku, zbliżając się tym samym do średniej unijnej. W tym czasie dochody podatkowe w Unii Europejskiej wyniosły średnio 27,2% produktu krajowego brutto.
85. Łączne dochody państwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do produktu krajowego brutto, stanowiące wskaźnik obciążenia fiskalnego gospodarki, sukcesywnie zwiększały się z 32,2% w 2010 r. do 37,6% w 2021 r. Na tle Unii Europejskiej wielkość ta była umiarkowana. Średnia wartość wskaźnika obciążenia fiskalnego w Unii Europejskiej w 2021 r. wyniosła 41,5% produktu krajowego brutto. Pod względem wysokości tego wskaźnika Polska zajmowała 15 miejsce w Unii Europejskiej.

86. Wydatki publiczne były w 2021 r. o 2,8% wyższe niż rok wcześniej. Na zahamowanie tempa wzrostu tych wydatków wpłynął spadek o blisko 2/3 dotacji dla przedsiębiorstw ze względu na ograniczenie wsparcia udzielanego podmiotom poszkodowanym w wyniku epidemii COVID-19. Jednocześnie nakłady brutto na środki trwałe jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych zwiększyły się zaledwie o 3,2%. Wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w relacji do produktu krajowego brutto zmniejszyły się trzeci rok z rzędu. W 2018 r. wynosiły one 2,5% produktu krajowego brutto, a w 2021 r. 2% produktu krajowego brutto. W dziesięcioleciu poprzedzającym 2021 r. równie niski poziom inwestycji samorządowych odnotowano jedynie w latach 2016-2017, gdy zahamowaniu uległ transfer środków z Unii Europejskiej.
87. Polska z deficytem na poziomie 1,9% produktu krajowego brutto spełniała, jako jeden z 12 na 27 krajów Unii Europejskiej, kryterium konwergencji, zgodnie z którym wysokość deficytu nie powinna przekraczać 3% produktu krajowego brutto. Deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych, czyli deficyt skorygowany o czynniki koniunkturalne i zdarzenia jednorazowe, wyniósł około 2% produktu krajowego brutto, był więc dwukrotnie wyższy od średniookresowego celu budżetowego, przyjętego przez Polskę w postaci deficytu strukturalnego na poziomie 1% produktu krajowego brutto. Warto podkreślić, że w latach 2021-2022 Polska, podobnie jak inne kraje Unii Europejskiej, znajduje się w okresie przejściowym, stosując klauzulę stopniowego powrotu do stabilizującej reguły wydatkowej, zezwalającą na ponoszenie w tych latach wyższych wydatków niż wynika ze stosowania tej reguły. Rozwiązanie to zastosowano w celu szybszej odbudowy gospodarki po recesji spowodowanej epidemią COVID-19. Sytuacja ta ma odzwierciedlenie w wyższym deficycie sektora instytucji rządowych i samorządowych.
88. Narodowy Fundusz Zdrowia zakończył 2021 r. z wynikiem finansowym wynoszącym 10,4 mld zł. Największy wpływ na tak wysoki wynik miały niższe o 7,6 mld zł od planowanych koszty świadczeń opieki zdrowotnej, a w szczególności koszty leczenia szpitalnego, oraz wyższe o 2,5 mld zł od planowanych przychody z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wielkość wyniku finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia w 2021 r. istotnie odbiega od wielkości tego wyniku odnotowywanych we wcześniejszych latach działalności Funduszu. W tej sytuacji można podać w wątpliwość potrzebę przekazania w omawianym roku tak dużych środków z budżetu państwa, a zwłaszcza z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, do Narodowego Funduszu Zdrowia.

Nieprawidłowości

89. Stwierdzone w 2021 r. nieprawidłowości dotyczyły, co do zasady, zagadnień powtarzających się co roku w kontroli wykonania budżetu państwa. W porównaniu z wcześniejszymi latami wzrosła jednak ich skala, o czym świadczy ponowne zmniejszenie się udziału ocen pozytywnych w ogólnej liczbie ocen sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Dwa lata temu udział ocen pozytywnych w ogólnej liczbie ocen sformułowanych w kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. wyniósł 81,8%, w następnym roku udział tych ocen zmniejszył się do 78,3%, a w kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. wyniósł już tylko 70,1%. W 2021 r., podobnie jak rok wcześniej, w znacznie większym zakresie niż w poprzednich latach stosowano różnorodne rozwiązania zaburzające przejrzystość i roczność realizacji budżetu państwa.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim błędów w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych, niedochodzenia należności budżetowych, nieskutecznej kon-

troli zarządczej, błędów w odpisach należności nieściągalnych lub przedawnionych, przekroczenia upoważnień do dokonywania wydatków, a także zwłoki w podejmowaniu decyzji odnośnie blokowania wydatków budżetowych.

W dalszym ciągu istotna pozostaje skala nieprawidłowości wynikających z nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym dotyczących rzetelnego prowadzenia postępowań i dokumentowania prowadzonych czynności. Stwierdzono przypadki wyboru wykonawców w sposób uznaniowy, pominięcia obowiązkowo stosowanego rozeznania rynku lub wyboru ofert mniej korzystnych. Utrzymują się również problemy z prawidłowym funkcjonowaniem mechanizmów kontroli zarządczej, polegające między innymi na nieskutecznym nadzorze nad terminowym dochodzeniem należności Skarbu Państwa.

Do istotnych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli planowania i wykonania budżetu państwa w 2021 r. zaliczyć należy:

- ujęcie przez Ministra Finansów w projekcie nowelizacji ustawy budżetowej wydatków przewidzianych do realizacji w 2022 r. (w kwocie co najmniej 25,2 mld zł), niezgodnie z zasadą roczności budżetu,
- zawyżenie przez Ministra Finansów limitu wydatków, wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej, o 4,4 mld zł,
- nieprzejrzysty proces planowania środków w rezerwach poz. 44³¹, 49³² i 56³³ oraz brak jasnego sprecyzowania celu przeznaczenia tych rezerw,
- brak wiedzy w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na temat stanu należności w części budżetowej *Informatyzacja*,
- brak skutecznych działań w zakresie zakończenia budowy systemu CEPiK 2.0,
- wydanie przez Ministra Rozwoju i Technologii nowych przepisów w sprawie kas rejestrujących z niemal pięciomiesięcznym opóźnieniem,
- ujęcie w planach finansowych Ministerstwa Infrastruktury oraz Ministerstwa Klimatu i Środowiska na 2021 r. wydatków planowanych do realizacji w 2022 r.,
- pozyskanie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na zadania, których realizacja nie była możliwa w 2021 r.,
- niewprowadzenie jednolitych zasad (polityki) rachunkowości dla nowo utworzonego Ministerstwa Edukacji i Nauki, pomimo upływu 15 miesięcy od dnia jego utworzenia,
- uznaniowy wybór wniosków finansowanych z Funduszu Pracy w celu realizacji projektów pilotażowych pod nazwą „Nowe spojrzenie – nowe możliwości”,
- niepodejmowanie w Ministerstwie Zdrowia przez ponad osiem miesięcy czynności w celu wyegzekwowania należności od Centrum Medycznego Medyk,
- zablokowanie przez Ministra Zdrowia wydatków w wysokości 150,6 mln zł dopiero sześć miesięcy po otrzymaniu informacji o posiadaniu wolnych środków,
- brak efektów – w postaci poprawy dostępu do świadczeń – w następstwie zmiany zasad finansowania ratunkowego dostępu do technologii lekowych, ponadlimitowych świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych osobom do ukończenia 18 roku życia i świadczeń poza granicami kraju.

³¹ Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych.

³² Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z Unii Europejskiej, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych.

³³ Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania.

W wystąpieniach pokontrolnych do Ministra Finansów Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na kontynuowanie na dużą skalę operacji ograniczających przejrzystość finansów publicznych. Należały do nich w szczególności transfery środków publicznych i finansowanie zadań publicznych poza rachunkiem wydatków i deficytu budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła ponadto uwagę na kwestię nieprawidłowego finansowania Policji. Środki w kwocie 10,2 mld zł zaplanowane w ustawie budżetowej na 2021 r. w części *Sprawy wewnętrzne* na realizację zadań Policji okazały się niewystarczające. Niedobory w planie spowodowały, że w jednostkach realizowane były jedynie najpilniejsze potrzeby. Wiązało się to z koniecznością przenoszenia pomiędzy jednostkami środków zaangażowanych już uprzednio w realizację konkretnych inwestycji. Zjawisko to znacząco utrudniało funkcjonowanie jednostek Policji, a co ważniejsze tworzyło ograniczenie dla realizacji ustawowych zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego. Wystąpiła także konieczność zapłaty przez wojewódzkie komendy Policji odsetek od nieterminowo regulowanych zobowiązań. W trakcie roku plan wydatków jednostek Policji zwiększono łącznie o 18,7%, w wyniku zarówno nowelizacji ustawy budżetowej, jak i rozdysponowania rezerwy ogólnej oraz rezerw celowych. Łącznie z budżetu państwa w 2021 r. przeznaczono na finansowanie Policji 12,1 mld zł, a ponadto z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 uruchomiono środki w kwocie 138,4 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli nie znajduje uzasadnienia dla ujmowania w rezerwach celowych środków na finansowanie podstawowej działalności Policji ani środków na zapłatę zobowiązań wymagalnych wynikających z bieżącej działalności tej formacji. Środki te powinny być ujęte we właściwej części budżetu państwa już na etapie projektowania ustawy budżetowej.

Wnioski

90. Mając na uwadze ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r., Najwyższa Izba Kontroli przekazała kierownikom kontrolowanych jednostek blisko 400 wniosków. Odnosiły się one do nieprawidłowości w księgach i sprawozdawczości (około 15% wniosków), błędów w zamówieniach publicznych (około 10% wniosków), niedochodzenia należności (około 9% wniosków) oraz nieskutecznej kontroli zarządczej (około 8% wniosków).
91. W 2021 r. około 8% wniosków dotyczyło nieprawidłowości związanych z brakiem dokonywania odpisów aktualizujących w przypadkach wystąpienia należności nieściągalnych lub przedawnionych. W Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r. ta kategoria wniosków nie została wyodrębniona.
92. Udział liczby wniosków dotyczących nieprawidłowości przy dokonywaniu wydatków w łącznej liczbie wniosków w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. kształtował się na podobnym poziomie jak w roku poprzednim i wyniósł około 4%. Najwyższa Izba Kontroli występowała do jednostek kontrolowanych z wnioskami o dokonywanie blokad wydatków budżetowych niezwłocznie po stwierdzeniu nadmiaru środków lub opóźnień w realizacji zadań. Udział liczby wniosków dotyczących nieprawidłowości przy dokonywaniu blokad wydatków budżetowych w łącznej liczbie wniosków wyniósł w analizowanym okresie około 2% i zmniejszył się w porównaniu z 2020 r. o dwa punkty procentowe.
93. Około 2% wniosków sformułowanych w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. dotyczyło nierzetelnego opracowania planów finansowych. Podobnie jak w roku poprzednim,

Najwyższa Izba Kontroli w 2021 r. kierowała również wnioski w związku z nieprawidłowościami w przekazywaniu i wykorzystaniu dotacji, lecz ich udział w łącznej liczbie wniosków (około 1%) był niższy niż w 2020 r. o 3 punkty procentowe.

94. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wnioski sformułowane w 2021 r., wskazując na potrzebę:
- nieujmowania w budżecie państwa wydatków przewidzianych do poniesienia w latach następnych,
 - podejmowania decyzji o blokowaniu planowanych wydatków niezwłocznie po wystąpieniu okoliczności uzasadniających takie działanie,
 - podawania w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacji dotyczących wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na wysokość wydatków budżetu państwa,
 - ograniczenia zmian w strukturze Rady Ministrów i w ministerstwach oraz wprowadzanie ich z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym przygotowanie przez jednostki procesu reorganizacji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa,
 - ujednoczenia metodyki ustalania wielkości państwowego długu publicznego z metodyką ustalania wielkości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.
95. Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje również o:
- objęcie stabilizującą regułą wydatkową całego sektora instytucji rządowych i samorządowych,
 - wykazywanie nierównowagi finansowej państwa, co do zasady, w budżecie państwa, a nie w planach finansowych jednostek pozabudżetowych, takich jak Fundusz Przeciwdziałania COVID-19,
 - niestosowanie operacji polegających na przekazywaniu jednostkom pozabudżetowych skarbowych papierów wartościowych zamiast dotacji i subwencji z budżetu państwa celem wykazania niższego deficytu tego budżetu i ominięcia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej.
96. Najwyższa Izba Kontroli zwraca się do Prezesa Rady Ministrów o przekazywanie Bankowi Gospodarstwa Krajowego wiarygodnych danych w terminie pozwalającym Ministrowi Finansów na ich uwzględnienie w obliczeniach związanych z realizacją stabilizującej reguły wydatkowej. Przy opracowaniu ustaw budżetowych na lata 2021-2022 Minister Finansów nie uwzględnił w obliczeniach planowanych wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 ze względu na brak odpowiednich danych.
97. Aktualny pozostaje również, zawarty w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.*, wniosek o dokonanie zmiany ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³⁴ poprzez wyznaczenie terminu, w którym Prezes Rady Ministrów wydaje zarządzenie, o którym mowa w art. 39 ust. 1a tej ustawy, określające między innymi przeznaczenie składników majątkowych, będących w posiadaniu zniesionego lub przekształconego ministerstwa.
98. W związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w czasie kontroli przeprowadzonej w Narodowym Banku Polskim, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o przeprowadzenie analizy polityki informacyjnej Narodowego Banku Polskiego pod kątem podniesienia jej efektywności w realizacji podstawowego celu oraz pod kątem przejrzystości i wiarygodności w relacjach z otoczeniem.

³⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 178, ze zm.

Infografika 6. Nieprawidłowości skutkujące sformułowaniem wniosków pokontrolnych w 2021 roku według grup o największej liczbie nieprawidłowości



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Realizacja założeń polityki pieniężnej

99. Głównym celem polityki pieniężnej ustalonym w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2021*³⁵, było utrzymanie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w średnim okresie na poziomie 2,5%, z dopuszczalnym przedziałem odchyłeń ± 1 punkt procentowy. Przez dziewięć z 12 miesięcy 2021 r., tj. od kwietnia do grudnia, obliczane co miesiąc wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych sukcesywnie rosły w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego, kształtując się powyżej dopuszczalnego przedziału odchyłeń od celu polityki pieniężnej (3,5%). Średnioroczny wskaźnik inflacji wyniósł 5,1%.

³⁵ Uchwała nr 12/2020 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 15 września 2020 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2021 (M.P. poz. 859).

100. Pomimo istotnego wzrostu inflacji w pierwszych trzech kwartałach 2021 r., Rada Polityki Pieniężnej utrzymała stopy procentowe w pobliżu zera. W ocenie Rady Polityki Pieniężnej, w okresie tym nie nastąpiło utrwalenie wzrostu gospodarczego po okresie luzowania ograniczeń społeczno-gospodarczych związanych z epidemią COVID-19, a zaostrzenie polityki pieniężnej mogłoby doprowadzić do stłumienia tego wzrostu. Jednocześnie Rada Polityki Pieniężnej do września 2021 r. stała na stanowisku, że negatywne zewnętrzne szoki podaźowe w postaci wzrostu cen surowców energetycznych, powodujące wzrost inflacji, będą nietrwałe i przejściowe. Podejmując decyzje o utrzymaniu stóp procentowych na niezmiennym poziomie Rada Polityki Pieniężnej nie uznała zwiększonego popytu konsumpcyjnego za trwały czynnik wpływający na inflację. Na wpływ krajowych czynników popytowych na inflację, pozostających w sferze oddziaływania polityki pieniężnej, wskazywała istotnie podwyższona inflacja bazowa w całym 2021 r. Z wyjątkiem czerwca, kształtowała się ona powyżej górnej granicy odchyień od celu inflacyjnego. Rada Polityki Pieniężnej w październiku, listopadzie i grudniu 2021 r. podjęła decyzje o podwyższeniu stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego.

101. Efekty utrzymywania łagodnej polityki pieniężnej były wzmocniane poprzez nieadekwatną do sytuacji i wprowadzającą w błąd komunikację Rady Polityki Pieniężnej z rynkiem prowadzoną do września 2021 roku. Rada Polityki Pieniężnej w swoich komunikatach bagatelizowała wpływ zagrożeń inflacyjnych, co prowadziło do kształtowania nieprawidłowych oczekiwań co do kształtowania się inflacji i przyszłych działań Narodowego Banku Polskiego.

Rada Polityki Pieniężnej zweryfikowała swoją niedoszacowaną ocenę trwałości tempa wzrostu cen dopiero w październiku 2021 r., rozpoczynając cykl podwyżek stóp procentowych. Przyznała wówczas, że podwyższona inflacja może być bardziej długotrwałym zjawiskiem niż dotychczas oczekiwała.

W sytuacji, gdy w IV kwartale 2021 r. złoty wykazywał tendencję do osłabienia, Narodowy Bank Polski nie podjął innych działań w kierunku umocnienia złotego, w tym interwencji walutowych, a tym samym nie oddziaływał na nadpłynność sektora bankowego, co sprzyjałoby obniżeniu inflacji. Wysoka nadpłynność sektora bankowego, do której doprowadził, między innymi, skup aktywów dłużnych przez Narodowy Bank Polski, prowadziła do braku zainteresowania banków podnoszeniem oprocentowania depozytów. Powodowało to spadek realnej wartości oszczędności gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, zwiększając koszty społeczne i gospodarcze inflacji.

102. Zarząd Narodowego Banku Polskiego zrealizował w 2021 r. operacyjny cel polityki pieniężnej, polegający na utrzymaniu krótkoterminowych stóp procentowych na rynku międzybankowym w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Skutecznie wykorzystał do tego operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej. Jednak w sytuacji, gdy stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego jest ustalona na poziomie, który nie zapewnia stabilności cen, realizacja celu operacyjnego nie przekładała się na osiągnięcie celu inflacyjnego.

III. OPRACOWANIE USTAWY BUDŻETOWEJ

- W ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. ustalono dochody budżetu państwa w kwocie 404,5 mld zł, wydatki w kwocie 486,8 mld zł i deficyt w kwocie 82,3 mld zł. Dochody miały być wyższe o 1,5%, a wydatki niższe o 4,2% od zaplanowanych w budżecie państwa na 2020 r. Przy czym z budżetu państwa na 2020 r. przeznaczono co najmniej 49,4 mld zł na zadania realizowane w roku 2021.
- Łącznie na lata 2021-2022, poza budżetem państwa, zaplanowano przekazanie różnym podmiotom skarbowych papierów wartościowych w wysokości 59,5 mld zł. Na 2021 r. zaplanowano także możliwość udzielenia przez Skarb Państwa gwarancji spłaty obligacji emitowanych w celu sfinansowania wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 do kwoty 42,5 mld zł.
- W ustawie z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 podwyższono prognozę dochodów budżetu państwa o 78,5 mld zł (tj. o 19,4%) do wysokości 483 mld zł, limit wydatków zwiększono o 36,7 mld zł (tj. o 7,5%) do kwoty 523,5 mld zł, a deficyt zmniejszono o ponad połowę, do 40,5 mld zł.
- Zwiększenie w 2021 r. planowanych wydatków budżetu państwa służyło przede wszystkim sfinansowaniu zadań zaplanowanych do realizacji na rok 2022 i na lata następne, a nie realizacji potrzeb w 2021 r.

1. Przygotowanie i uchwalenie ustawy budżetowej

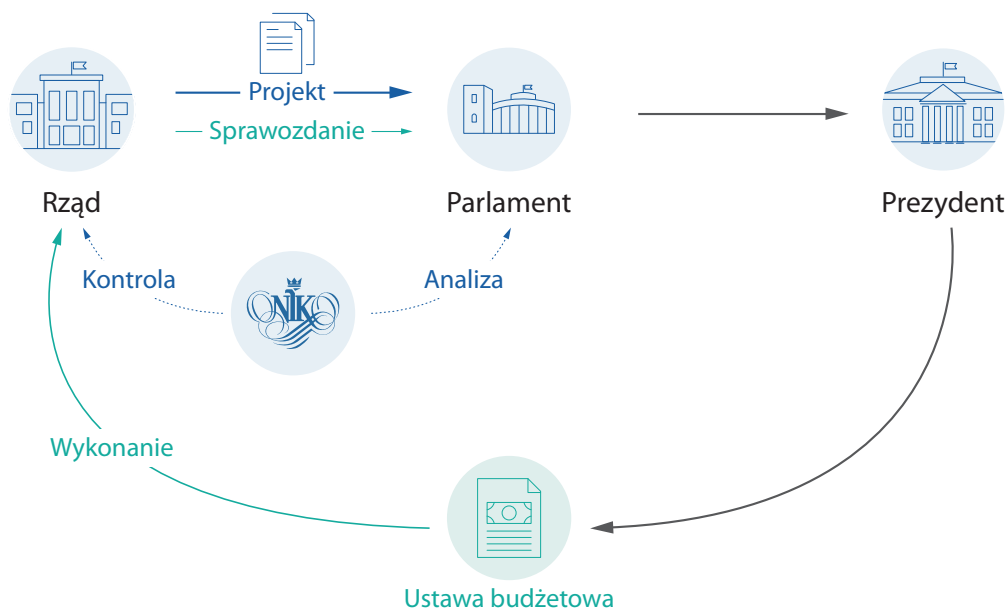
W ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.³⁶ zaplanowano:

- dochody budżetu państwa w wysokości 404 484 mln zł,
- wydatki budżetu państwa w wysokości 486 784 mln zł,
- deficyt budżetu państwa w wysokości 82 300 mln zł,
- dochody budżetu środków europejskich w wysokości 80 475,9 mln zł,
- wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 87 340,7 mln zł,
- deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 6864,8 mln zł.

Proces opracowania i uchwalenia ustawy budżetowej na 2021 r. przebiegał zgodnie z procedurami określonymi w przepisach prawa. Projekt ustawy został uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 28 września 2020 r., a dwa dni później przekazano go do Sejmu, z zachowaniem terminu wskazanego w art. 222 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa budżetowa na 2021 r. została uchwalona przez Sejm 20 stycznia 2021 r., a w dniu 28 stycznia 2021 r. ustawę podpisał Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁶ Tj. w ustawie w brzmieniu przed nowelizacją (Dz. U. poz. 190).

Infografika 7. Procedura stanowienia i kontroli wykonania budżetu państwa



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Budżet państwa został zaplanowany w oparciu o analizy Ministerstwa Finansów i materiały przekazane przez dysponentów części budżetowych. Z uwagi na niepewną sytuację związaną z przebiegiem epidemii COVID-19 i jej wpływem na gospodarkę opracowanie prognozy dochodów na lata 2020-2021 było znacznie utrudnione. W tej sytuacji zastosowanie przez Ministerstwo Finansów zasady ostrożnego planowania dochodów należy uznać za zasadne i celowe.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2021 przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 26 sierpnia 2020 r. ustalono dochody budżetu państwa w wysokości 403 728 mln zł. Kwotę tę zwiększono w projekcie przekazanym do Sejmu o 713 mln zł w związku ze wzrostem planowanych dochodów podatkowych. Następnie na etapie prac sejmowych zwiększono kwotę dochodów niepodatkowych o 43 mln zł. W wyniku tych zmian w uchwalonej przez Sejm ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. dochody ogółem budżetu państwa ustalono na 404 484 mln zł. Dochody podatkowe zaplanowano na 369 140 mln zł, dochody niepodatkowe na 32 752,9 mln zł, a środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi na 2591,2 mln zł.

Dochody zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2021 były o 5812,4 mln zł, czyli o 1,5%, wyższe od dochodów zaplanowanych w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020. Prognozowano, że dochody podatkowe będą w 2021 r. wyższe o 19 400 mln zł, czyli o 5,5% w stosunku do dochodów w 2020 r., dochody niepodatkowe zmniejszą się o 13 837,1 mln zł, tj. o 29,7%, a wartość środków przekazanych do budżetu państwa z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi wzrośnie o 10,7%, czyli o 249,4 mln zł. Wśród dochodów podatkowych wzrosnąć miały dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (o 8,1%), podatku od towarów i usług (o 6,5%) i podatku akcyzowego (o 3,9%), zaś dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych i podatku od wydobycia niektórych kopalin miały być odpowiednio o 3,6% i 11,8% niższe. Spadek dochodów niepodatkowych miał wynikać przede wszystkim ze zmniejszenia się o 82,1% wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego oraz o 24,4% dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych.

Głównymi czynnikami determinującymi planowany wzrost dochodów były czynniki makroekonomiczne. Ministerstwo Finansów prognozowało na 2021 r. powrót gospodarki na ścieżkę wzrostu gospodarczego w warunkach umiarkowanej inflacji, prowadzący do wzrostu spożycia prywatnego. Skutkowało to zaplanowaniem istotnie wyższych dochodów podatkowych niż w 2020 r. Ponadto do wzrostu dochodów podatkowych miały się przyczynić działania dyskrecjonalne realizowane w 2021 r., w tym przede wszystkim wprowadzenie podatku od sprzedaży detalicznej, podjęcie działań w zakresie struktur hybrydowych i automatycznej wymiany informacji o schematach podatkowych transgranicznych, dodatkowe wpływy z podatku od towarów i usług w związku z wprowadzeniem opłaty mocowej i opłaty cukrowej, a także modernizacja zasad poboru podatków dochodowych u źródła. Natomiast czynnikami ograniczającymi wzrost dochodów budżetu państwa miało być wprowadzenie tzw. „estońskiego podatku od osób prawnych”, obniżka stawek podatku akcyzowego od paliw, a także odliczenie strat poniesionych przez przedsiębiorców w 2020 r.

Największą pozycję wśród dochodów budżetu państwa stanowiły dochody z tytułu podatku od towarów i usług. Wysokość tych dochodów zaplanowano na 181 000 mln zł, co stanowiło 44,7% dochodów ogółem budżetu państwa. Dwie następne, pod względem planowanej kwoty, pozycje w dochodach budżetu państwa stanowiły dochody z podatku akcyzowego w wysokości 71 052 mln zł i dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 69 300 mln zł. Warto zauważyć, że dochody z obydwu tych źródeł zaplanowano na bardzo zbliżonym poziomie, miały one bowiem stanowić odpowiednio 17,6% i 17,1% dochodów ogółem budżetu państwa. Jeszcze trzy lata wcześniej, w 2018 r., dochody z podatku akcyzowego stanowiły 19% dochodów ogółem budżetu państwa, a dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych 15,7%, zaś dziesięć lat wcześniej, w 2011 r., odpowiednio 20,9% i 13,7% dochodów ogółem budżetu państwa. Dane te wskazują na stopniowe zastępowanie w budżecie państwa dochodów z podatku akcyzowego dochodami z podatku dochodowego od osób fizycznych. Oznacza to, że zmiany oddziałujące na poziom dochodów drugiego z wymienionych podatków w coraz większym stopniu wpływają na sytuację finansową państwa.

Do istotnych, czyli przekraczających 1% dochodów ogółem budżetu państwa, źródeł planowanych dochodów zaliczały się również dwa inne rodzaje dochodów podatkowych (wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych w wysokości 37 100 mln zł i dochody z podatku od niektórych instytucji finansowych w wysokości 4870 mln zł), a także dwa rodzaje dochodów niepodatkowych (dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe w wysokości 23 463,5 mln zł oraz cło w wysokości 4428 mln zł). Należy dodać, że w ustawie budżetowej na rok 2021 zaplanowano dochody z nowego źródła, jakim jest podatek od sprzedaży detalicznej³⁷. Dochody planowane z tego tytułu miały jednak marginalne znaczenie dla finansów państwa, stanowiąc 0,4% dochodów ogółem budżetu państwa, czyli tyle samo co dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2021 przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 26 sierpnia 2020 r. ustalono wydatki budżetu państwa w wysokości 486 028 mln zł. Kwotę tę zwiększono w projekcie przekazanym do Sejmu o 713 mln zł, przede wszystkim w związku ze wzrostem limitu wydatków bieżących jednostek budżetowych o 720,1 mln zł i wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – o 200 mln zł, przy jednoczesnym zmniejszeniu limitu wydatków majątkowych o 193 mln zł oraz limitu na dotacje i subwencje o 14,3 mln zł. Następnie

³⁷ Dochody z tytułu podatku od sprzedaży detalicznej zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r., lecz zostały z niej wykreślone w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020.

na etapie prac sejmowych zwiększono o 43,1 mln zł kwotę wydatków ogółem, dokonując zwiększenia limitu wydatków majątkowych oraz dotacji i subwencji, przy jednoczesnym zmniejszeniu wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz wydatków bieżących jednostek budżetowych. W wyniku tych zmian w uchwalonej przez Sejm ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. wydatki ogółem budżetu państwa ustalono na 486 784 mln zł. Wydatki te były o 4,2% niższe od zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2020.

Zaplanowanie niższych wydatków budżetu państwa na 2021 r. w porównaniu z wydatkami zaplanowanymi w budżecie państwa na 2020 r. nie oznacza, że faktyczne wydatki miały się zmniejszyć. Należy przypomnieć, że w budżecie państwa na 2020 r. zostały zaplanowane znaczące wydatki, które były przewidziane na realizację zadań w 2021 r. Jak wskazała Najwyższa Izba Kontroli w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*: „w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020, w planie wydatków budżetu państwa uwzględniono środki na zadania przewidziane do realizacji w 2021 r., w kwocie co najmniej 49,4 mld zł. Uwzględniając zasadę roczności budżetu oraz mając na celu zapewnienie przejrzystości finansów publicznych i porównywalności danych, należy wskazać, że środki te, z uwagi na planowany termin ich wydatkowania, powinny zostać ujęte w budżecie państwa na rok 2021”³⁸. Ujęcie w budżecie państwa na 2020 r. środków przeznaczonych na częściowe sfinansowanie wydatków w 2021 r. znacząco ograniczyło możliwość porównania budżetów na te lata, prowadząc tym samym do pogorszenia przejrzystości finansów publicznych.

Niższe wydatki ogółem ujęte w ustawie budżetowej na rok 2021 w stosunku do wydatków ujętych w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2020 wynikały z zaplanowania o 6,6% niższych wydatków w grupie *Dotacje i subwencje* oraz o 29% niższych wydatków w grupie *Wydatki majątkowe*. Zwiększeniu miały natomiast ulec wydatki w grupach:

- *Środki własne Unii Europejskiej* (o 9,7%),
- *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* (o 7,1%),
- *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* (o 5,4%).

Największe wydatki budżetu państwa zaplanowano w grupie *Dotacje i subwencje* (55,9% wydatków ogółem) i w grupie *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* (19,2%). Łączne wydatki w tych dwóch grupach stanowiły ponad 75% planowanych wydatków budżetu państwa.

Zaplanowanie niższych wydatków w grupie *Dotacje i subwencje* wynikało przede wszystkim z nieujęcia w budżecie państwa na 2021 r.:

- wpłaty do Funduszu Solidarnościowego, którą zaplanowano na 2020 r. w wysokości 26 500 mln zł;
- wpłaty do Funduszu Rezerwy Demograficznej, którą na 2020 r. zaplanowano w wysokości 3 850 mln zł;
- wpłaty do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, która w 2020 r. wyniosła 12 000 mln zł, przy czym na 2021 r. zaplanowano o 25 968,1 mln zł wyższą dotację z budżetu państwa do tego funduszu; wysoki wzrost tej dotacji wynikał z tego, że w 2020 r. w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ujęto środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 38 032,7 mln zł, które częściowo zastępowały dotację z budżetu państwa.

Zmniejszenie się wydatków planowanych w grupie *Dotacje i subwencje*, a także w grupie *Wydatki majątkowe* wynikało również z zaplanowania w budżecie państwa na 2021 r. znacznie mniejszych środków na zadania w zakresie transportu. W trakcie 2020 r., w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej, wydatki zaplanowane w części *Transport* zwiększono niemal dwukrotnie, o kwotę 12 142,7 mln

³⁸ Str. 19.

zł, w tym zaplanowano zasilenie Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg³⁹, środki na finansowanie kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, a także środki na finansowanie Programu Budowy Dróg Krajowych i Krajowego Programu Kolejowego. Zwiększenie w ostatnich miesiącach 2020 r. planowych wydatków budżetu państwa na transport o tak znaczącą kwotę spowodowało, że jej duża część została wykorzystana dopiero w 2021 r., z czego 5842,7 mln zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z końcem 2020 r., a 3800 mln zł przeznaczono na sfinansowanie kosztów Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, planowanych do poniesienia w 2021 r. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, finansowanie zadań realizowanych w 2021 r. ze środków ujętych w budżecie państwa na 2020 r. oraz na 2021 r. w znacznym stopniu utrudnia możliwość oceny wydatków budżetu państwa w części *Transport*. W ustawie budżetowej na rok 2021 zaplanowano o 69,1% niższe wydatki na ten obszar niż w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2020. Niemniej jednak wnioskowanie na podstawie tych danych o dynamice i kierunkach wydatkowania środków planowanych w części *Transport* prowadziłyby do błędnych konkluzji. Opisane powyżej rozwiązanie, polegające na zaplanowaniu wydatków na zadania z zakresu transportu, przewidywane do realizacji dopiero w następnym roku, zastosowano również w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2021. Zaplanowano wówczas, między innymi, wpłaty do Funduszu Kolejowego i do Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, co zostało szczegółowo opisane w dalszej części rozdziału.

Warto przypomnieć, że w 2021 r. obowiązywał wydłużony termin realizacji wydatków, które nie wygasły z końcem poprzedniego roku. W latach wcześniejszych termin realizacji tego typu wydatków upływał z końcem marca, natomiast w 2021 r. został wydłużony do końca listopada. W rezultacie przez niemal cały 2021 r. realizowano dwa budżety: ustalony w ustawie budżetowej na rok 2020 i w ustawie budżetowej na rok 2021.

Na zmniejszenie kwoty ogółem planowanych wydatków majątkowych wpływ również miało zmniejszenie o 1840,4 mln zł wydatków w dziale *Obrona narodowa* i rozdziale *Centralne wsparcie* oraz o 899,5 mln zł wydatków w rozdziale *Górnictwo węgla kamiennego*. Podobnie jak w przypadku wydatków majątkowych w zakresie transportu, opisane powyżej zmniejszenie wydatków planowanych na 2021 r. wynikało z tego, że w budżecie państwa na 2020 r., w wyniku nowelizacji, zaplanowano dodatkowe środki na wpłatę na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych i na restrukturyzację sektora górnictwa węgla kamiennego, których nie uwzględniono w budżecie państwa na rok następny.

W grupie *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* zaplanowano wzrost wydatków o 5,4%. Budżet państwa na 2021 r. przygotowano przy założeniu zamrożenia poziomu wynagrodzeń w sferze budżetowej, z nielicznymi wyjątkami (państwowa inspekcja sanitarna). Wzrost wydatków na wynagrodzenia (bez rezerw celowych) w wysokości 0,7% wynikał ze skutków przechodzących z roku poprzedniego oraz ze wzrostu liczby żołnierzy zawodowych. Czynnikiem ograniczającym wzrost wynagrodzeń było niezaplanowanie środków na fundusz nagród.

Najistotniejsze zmiany w strukturze wydatków według części budżetowych wynikały ze:

- zmniejszenia o 26 474,8 mln zł wydatków w części 44 *Zabezpieczenie społeczne*; w 2020 r. zaplanowano wpłatę z budżetu państwa do Funduszu Solidarnościowego w wysokości 26 500 mln zł, wpłaty tej nie zaplanowano w budżecie państwa na 2021 r.;
- zmniejszenia o 16 988,2 mln zł wydatków w części 39 *Transport*;
- zwiększenia o 10 281,5 mln zł wydatków w części 73 *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*⁴⁰;

³⁹ Dawniej Fundusz Dróg Samorządowych.

⁴⁰ Przyczyny zmiany planowanych wydatków na zadania w zakresie transportu i na zadania wykonywane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych opisano wcześniej.

- zwiększenia o 6683,9 mln zł wydatków w części 46 Zdrowie; zmiana ta wynikała przede wszystkim z ujęcia w budżecie państwa na 2021 r.: wydatków w wysokości 2328 mln zł na staże i specjalizacje medyczne (w 2020 r. wydatki te były finansowane z Funduszu Pracy); a oprócz tego dotacji podmiotowej dla Narodowego Funduszu Zdrowia w wysokości 2456,6 mln zł, wydatków na realizację programu leków dla osób powyżej 75 roku życia oraz wydatków na zakup szczepionek.

Największe wydatki w budżecie państwa na 2021 r. zaplanowano w częściach, których dysponentami są wojewodowie, a oprócz tego w części 82 *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, 73 *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, 29 *Obrona narodowa* i 83 *Rezerwy celowe*. Łącznie w tych częściach zaplanowano ponad 60% wydatków budżetu państwa.

W budżecie środków europejskich zaplanowano dochody na rok 2021 w kwocie 80 475,9 mln zł (o 10,3% wyższej niż w 2020 r.), a wydatki w kwocie 87 340,7 mln zł (o 2,8% niższej niż w 2020 r.). W rezultacie deficyt tego budżetu miał być w 2021 r. niższy o 59,5% od deficytu z roku poprzedniego i wynieść 6864,8 mln zł. Rezerwy celowe w budżecie środków europejskich zaplanowano w kwocie 37 386,2 mln zł, tj. o 5,4% wyższej niż w ustawie budżetowej na rok 2020. Rezerwy te stanowiły 42,8% ogółu planowanych wydatków budżetu środków europejskich. Rok wcześniej udział ten wyniósł 39,5%.

W 2021 r. wydatki na obronność i ochronę zdrowia obliczone zostały zgodnie z ustawowymi wskaźnikami.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: ustawa o finansowaniu Sił Zbrojnych)⁴¹ na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej należało w 2021 r. przeznaczyć wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 2,2% wartości produktu krajowego brutto określonej w założeniach projektu budżetu państwa na 2021 r. Udział wydatków majątkowych w wydatkach przeznaczonych na potrzeby obronne powinien wynieść co najmniej 20%, a udział wydatków przeznaczonych na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w wydatkach na finansowanie potrzeb obronnych państwa – nie mniej niż 2,5%.

Po uwzględnieniu wydatków Agencji Mienia Wojskowego finansowanych ze środków własnych na inwestycje internatowe i mieszkaniowe, łączne wydatki na cele obronne, ujęte w projekcie ustawy budżetowej z dnia 24 sierpnia 2020 r., wyniosły 2,2% prognozowanej wartości produktu krajowego brutto⁴². Należy jednak zauważyć, że w kwocie tej zaplanowano między innymi:

- wydatki na przedsięwzięcia związane z zapobieganiem negatywnym skutkom deficytu pilotów w Śmigłowcowej Służbie Ratownictwa Medycznego (HEMS), modernizacją samolotowego zespołu transportowego w Lotniczym Pogotowiu Ratunkowym w Warszawie oraz budową nowej bazy Śmigłowcowej Służby Ratownictwa Medycznego w kwocie 15,3 mln zł; wydatki te służyły przede wszystkim realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia;
- wydatki w kwocie 248,8 mln zł związane z kształceniem w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi.

Wliczenie tych wydatków do wydatków na cele obronne nastąpiło w oparciu o przepisy ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021. Warto jednak przypomnieć, że wcześniej, w uzasadnieniu projektu ustawy o finansowaniu Sił Zbrojnych,

⁴¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1221, ze zm.

⁴² Zgodnie z projektem ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 do wydatków wskazanych w art. 7 ustawy o finansowaniu Sił Zbrojnych należało w 2021 r. wliczyć również wskazane wydatki Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego.

napisano, że w przypadku uczelni wojskowych „wydatki przeznaczone na kształcenie studentów i doktorantów będących osobami cywilnymi nie będą się wliczać do limitu wydatków”, tym samym uznając, że nie są to wydatki na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2021, przekazanym do Sejmu we wrześniu 2020 r., kwota planowanych wydatków obronnych wyniosła 51 833,7 mln zł i była o prawie 0,5 mln zł niższa od ustawowego minimum, obliczonego w oparciu o art. 7 ust. 1 ustawy o finansowaniu Sił Zbrojnych. Zmniejszenie kwoty planowanych wydatków obronnych w stosunku do kwoty ujętej w projekcie ustawy budżetowej z sierpnia 2020 r., poniżej ustawowego minimum, wynikało z przeniesienia wydatków w wysokości 478 tys. zł z części *Obrona narodowa* do części *Aktywa państwowe*. Na etapie prac parlamentarnych kwota wydatków na obronę narodową nie uległa zmianie.

W ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. wydatki majątkowe przeznaczone na cele obronne wyniosły 15 780,3 mln zł i stanowiły 30,4% wydatków ogółem na obronę narodową, a wydatki przeznaczone na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa – 1295,9 mln zł, tj. 2,5% tych wydatków. Oznacza to, że spełnione zostały wymogi określone w art. 7 ust. 3 i 3b ustawy o finansowaniu Sił Zbrojnych.

Zgodnie z art. 131c ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴³, w 2021 r. na finansowanie ochrony zdrowia należało zaplanować środki w wysokości 5,3% produktu krajowego brutto z 2019 r. Na etapie przekazania projektu ustawy budżetowej na rok 2021 do Sejmu, na finansowanie ochrony zdrowia w 2021 r. zaplanowano 120 525,6 mln zł, tj. o 24,8 mln zł więcej od ustawowego minimum. Na etapie prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej na rok 2021 kwota wydatków budżetu państwa na ochronę zdrowia została zwiększona o 43,1 mln zł.

Począwszy od 2020 r., zasadniczej zmianie uległa metodyka obliczania wstępnych kwot wydatków, ustalanych dla każdego dysponenta części budżetu państwa na rok następny. Punktem wyjścia do opracowania wstępnych kwot wydatków budżetu państwa na rok 2021 była tzw. baza początkowa sporządzona w oparciu o wyjściowe kwoty wydatków na 2021 r. ustalone w procesie projektowania ustawy budżetowej na rok poprzedni (2020). Po raz pierwszy baza początkowa na 2021 r. została sporządzona w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej przez dysponentów poszczególnych części budżetowych na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na 2020 r. W następnym roku baza ta stanowiła podstawę obliczenia wstępnych kwot wydatków na 2021 r.

Wstępne i wyjściowe kwoty wydatków określone były z częściowym uwzględnieniem skutków finansowych nowo wprowadzonych lub planowanych do wprowadzenia przepisów, a także skutków zmiany wartości wskaźników makroekonomicznych. Uwzględnienie tych skutków wymagało wprowadzenia przez Ministerstwo Finansów zmian w bazie początkowej wydatków.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, określenie wstępnych i wyjściowych kwot wydatków z góry na trzy kolejne lata powinno usprawnić proces planowania budżetu państwa. Należy zwrócić jednak uwagę, że istotne i liczne korekty wprowadzane w planie wydatków na 2021 r. po otrzymaniu od dysponentów wypełnionych formularzy planistycznych wskazują na potrzebę doskonalenia metod planistycznych na etapie wcześniejszym, przed ustaleniem wstępnych kwot wydatków, tak aby jak najwięcej wydatków ujmowano w tych kwotach. Co do zasady, początkowa baza wydatków, sporządzona w latach poprzednich na podstawie wyjściowych kwot wydatków, powinna być

⁴³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1285, ze zm.

na bieżąco uzupełniana o skutki wszystkich zmian systemowych i w miarę potrzeb aktualizowana o skutki istotnych zmian makroekonomicznych, tak aby można je było uwzględnić we wstępnych kwotach wydatków, na podstawie których dysponenti części budżetowych planują wydatki budżetu państwa. Czyniłoby to proces planowania bardziej przejrzystym i ułatwiałoby dysponentom części budżetowych planowanie wydatków.

Organizacja procesu planistycznego pozwoliła na terminowe opracowanie oraz przedłożenie projektu ustawy budżetowej na rok 2021 do Sejmu. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na nieprzejrzysty proces opracowania planu wydatków budżetu państwa. Punktem wyjścia dla ustalenia wstępnych kwot wydatków powinien być, zgodnie z zasadą planowania *top down*, maksymalny poziom wydatków budżetu państwa określony w oparciu o zastosowanie stabilizującej reguły wydatkowej. Wyznaczanie limitu wydatków w oparciu o tę regułę dopiero w końcowej fazie procesu planistycznego, czyli na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej, jest niespójne z logiką tego procesu i z sensem stosowania reguły wydatkowej. Przyjęcie takiej sekwencji działań powoduje, że istnieje ryzyko dopasowywania limitu wydatków, wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej, do potrzeb wydatkowych, podczas gdy to planowane wydatki powinny być ustalone z uwzględnieniem limitu określonego na początku procesu planistycznego. Na wyżej wymieniony problem Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już w latach poprzednich w wystąpieniach po kontroli wykonania budżetu państwa.

Po zawieszeniu obowiązywania reguły wydatkowej w 2020 r., od 2021 r. wykorzystywana jest klauzula powrotu do jej stosowania. W okresie przejściowym, który w czasie opracowania ustawy budżetowej na rok 2021 miał trwać jeden rok, a w czasie prac nad projektem nowelizacji tej ustawy został wydłużony do dwóch lat (2021-2022), kwota wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, składała się z dwóch składników: standardowej kwoty wydatków, obliczonej jak dla lat wcześniejszych, oraz dodatkowego składnika, związanego z potrzebą ponoszenia dodatkowych wydatków na zwalczanie i przeciwdziałanie negatywnym skutkom epidemii COVID-19 oraz na wsparcie gospodarki na drodze jej powrotu do stanu równowagi. Podstawę do obliczenia wartości składnika dodatkowego stanowiły wydatki zaplanowane na 2020 r. na realizację wyżej wymienionych celów. Na etapie opracowania ustawy budżetowej na rok 2021 ustalono wartość składnika dodatkowego na 2021 r. w wysokości połowy wyżej wymienionych wydatków planowanych na 2020 r., a na etapie opracowania projektu nowelizacji tej ustawy wartość tego składnika na 2021 r. ustalono w wysokości 2/3 odpowiednich wydatków wykonanych w 2020 r.

Wydatki ogółem na zwalczanie i przeciwdziałanie negatywnym skutkom epidemii oraz w celu wsparcia gospodarki na drodze jej powrotu do stanu równowagi, uwzględnione w obliczeniach kwoty wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2021, zaplanowano na 2020 r. w wysokości 81 441,7 mln zł, z czego 74 614,4 mln zł, tj. 91,6%, miały stanowić wydatki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, 5068,8 mln zł wydatki budżetu państwa, a 1758,5 mln zł wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa w 2020 r. wydatki ogółem przeznaczone na wyżej wymienione zadania oszacowano na 67 073 mln zł i tę wartość

wykorzystano przy obliczaniu wyżej wymienionej kwoty wydatków ujętej w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021⁴⁴.

Standardowa kwota wydatków na 2021 r. została zwiększona o dodatkowy składnik, wynoszący 40 720,8 mln zł na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2021 oraz 44 715,4 mln zł na etapie opracowania projektu nowelizacji tej ustawy. Zwiększenie standardowej kwoty wydatków o dodatkowy składnik wynikało z zastosowania wzoru wskazanego w ustawie o finansach publicznych i nie było skorelowane z wcześniejszym rozpoznaniem dodatkowych potrzeb w takiej wysokości.

W przekazanym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na rok 2021 limit wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych (dalej: limit wydatków SRW⁴⁵), ustalono na 754 687,4 mln zł. W związku ze zmniejszeniem, w trakcie prac parlamentarnych nad ustawą budżetową, planowanych wydatków jednostek i organów, o których mowa w art. 139 ust. 2 tej ustawy, limit ten ustalono w ustawie budżetowej na rok 2021 w kwocie 755 123,5 mln zł, czyli o 436,2 mln zł wyższej niż w projekcie przekazanym do Sejmu⁴⁶. W związku z ponownym obliczeniem kwoty i limitu wydatków SRW w celu opracowania projektu nowelizacji ustawy budżetowej, limit wydatków SRW na 2021 r. ustalono na 771 446,9 mln zł, tj. zwiększono go o 2,2% w stosunku do limitu ujętego w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r.

W limicie wydatków SRW ustalonym w ustawie budżetowej na rok 2021, oprócz wydatków budżetu państwa, funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Funduszu Pracy i wyodrębnionych rachunków przy jednostkach budżetowych, ujęte powinny być wydatki wszystkich funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw⁴⁷. Powinno to nastąpić już na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej, aby było wiadomo, jaki jest limit wydatków budżetu państwa wynikający z zastosowania reguły wydatkowej. W limicie wydatków SRW na 2021 r. uwzględniono wydatki wyżej wymienionych jednostek z wyjątkiem dwóch funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, tj.: Funduszu Strefowego i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Nieuwzględnienie wydatków tych funduszy w obliczeniach zmniejszało skuteczność stosowania reguły wydatkowej w procesie stabilizowania sytuacji finansowej państwa. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w obliczeniach limitu wydatków SRW i limitu wydatków budżetu państwa wynikającego z zastosowania reguły wydatkowej powinny być uwzględnione wydatki wszystkich podmiotów objętych tą regułą. Sytuacja, w której w obliczeniach limitu wydatków SRW nie ujmuje się wydatków określonego podmiotu z uwagi na niesporządzenie jego planu finansowego w terminie pozwalającym na ich uwzględnienie, nie powinna mieć miejsca.

Limit wydatków budżetu państwa na rok 2021 został ustalony z uwzględnieniem stabilizującej reguły wydatkowej. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednak, że dokonano tego nieprawidłowo, bowiem przy obliczaniu kwoty wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicz-

⁴⁴ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Omówienie, str. 17. Suma ta obejmowała w szczególności wydatki finansowane z budżetu państwa, z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Ponadto w wyżej wymienionej sumie skutków uwzględniono ubytki po stronie dochodowej z tytułu między innymi umorzenia należności podatkowych i składek oraz ulg w spłacie zobowiązań i zwolnień.

⁴⁵ Limit wydatków SRW to inaczej limit wydatków wynikający z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

⁴⁶ Art. 1 ust. 4.

⁴⁷ Art. 112aa ust. 3 uofp.

nych, na 2021 r. przyjęto inną wartość tej kwoty na 2020 r., niż wynikało z opisu wzoru określonego w tym przepisie. Ponadto w obliczeniach zawyżono o 4425,2 mln zł limit wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 wyżej wymienionej ustawy, a w konsekwencji także limit wydatków budżetu państwa wyznaczony w oparciu o stabilizującą regułę wydatkową. Wynikało to z:

- niewłączenia do stabilizującej reguły wydatkowej – poprzez zmianę przepisów – wydatków podmiotów otrzymujących opłatę mocową⁴⁸, mimo ujęcia w wartości działań dyskrejonalnych dochodów z tej opłaty w wysokości 4837,4 mln zł;
- ujęcia w obliczeniach korekty wartości działań dyskrejonalnych dotyczących wyeliminowania przypadków stosowania tzw. agresywnej optymalizacji podatkowej, mimo że wartość tej korekty była niższa od 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej na rok 2020, dlatego – zgodnie z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych – nie powinna zostać uwzględniona w obliczeniach.

Na problem zwiększania kwoty wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, o dochody jednostek, których wydatki nie są objęte tą regułą, Najwyższa Izba Kontroli zwracała już uwagę po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r.⁴⁹ W celu kompleksowego uporządkowania tego problemu, a jednocześnie w celu zapewnienia bardziej przejrzystego sposobu prezentowania danych oraz uniemożliwienia powstawania nierównowag w finansach publicznych poza jednostkami objętymi regułą wydatkową, należy, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, objąć tą regułą cały sektor instytucji rządowych i samorządowych. Obecnie dane dotyczące finansów publicznych są prezentowane aż w trzech układach: sektora finansów publicznych (dane o państwowym długu publicznym), sektora jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową (ustawy budżetowe) oraz sektora instytucji rządowych i samorządowych, co nie sprzyja zachowaniu przejrzystości finansów publicznych.

Odnosząc się do kwestii zapewnienia stabilności finansów publicznych przy pomocy stabilizującej reguły wydatkowej, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w 2021 r. limit wydatków budżetu państwa wynikający z zastosowania tej reguły był istotnie wyższy od wydatków ogółem budżetu państwa ujętych w projekcie ustawy budżetowej. Zaplanowanie wydatków budżetu państwa na 2021 r. w wysokości wynikającej z limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, określonego w projekcie ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021, spowodowałoby wzrost wydatków i deficytu budżetu państwa, a w konsekwencji także wzrost państwowego długu publicznego o 45,3 mld zł. Z danych tych wynika, że w 2021 r. mechanizm działania stabilizującej reguły wydatkowej został osłabiony w tak dużym stopniu, że przestała ona efektywnie spełniać swoje zadanie. W związku z tym ograniczenie skali deficytu finansów publicznych oraz tempa wzrostu długu publicznego było przede wszystkim wynikiem decyzji mających charakter dyskrejonalny, a nie wynikiem stosowania samej reguły wydatkowej.

Do przyczyn ograniczających poprawne działanie stabilizującej reguły wydatkowej zaliczyć należy:

- ustawowe wyłączenie spod tej reguły wydatków inwestycyjnych budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz nieuwzględnienie w obliczeniach wydatków ogółem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, mimo że standardowa kwota wydatków do rozdysponowania w ramach reguły została powiększona o dodatkowy składnik, którego wprowadzenie można

⁴⁸ Opłata mocowa, czyli opłata za gotowość do zabezpieczenia dostarczania prądu, ma zapewnić bezpieczeństwo energetyczne (stałe dostawy prądu).

⁴⁹ P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. Planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa w 2020 r., wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe, str. 4 i 18-21.

uzasadnić potrzebą realizacji wydatków na walkę ze skutkami epidemii COVID-19 i wsparciem gospodarki podczas jej powrotu do stanu równowagi (czyli realizacji przede wszystkim wydatków wyżej wymienionego funduszu oraz wydatków inwestycyjnych budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego);

- przekazywanie do jednostek nieobjętych regułą wydatkową środków w formie skarbowych papierów wartościowych, co pozwala ominąć ograniczenia wydatkowe nałożone tą regułą; w latach 2021-2022 upoważniono Ministra Finansów do przekazania tym jednostkom skarbowych papierów wartościowych o wartości co najmniej 27,4 mld zł;
- powiększenie kwoty wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, o dochody tych jednostek, których wydatki nie są objęte regułą (oprócz opłaty mocowej można także wymienić skutki przechodzące rozwiązań uwzględnionych w obliczeniach na 2020 r.).

Rezerwa ogólna i rezerwy celowe zostały zaplanowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2021 rezerwę ogólną zaplanowano w kwocie 100 mln zł, tj. znacznie niższej od kwot ujętych w ustawach budżetowych na lata 2015-2020⁵⁰. Wymieniona kwota stanowiła 0,02% wydatków budżetu państwa, czyli była około dziesięciokrotnie mniejsza od dopuszczalnego limitu, określonego w art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Na etapie prac parlamentarnych rezerwa została zwiększona do 500 mln zł.

Rezerwy celowe budżetu państwa w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. zaplanowano w kwocie 31 881 mln zł, tj. o 5,3% wyższej niż w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2020. Rezerwy te stanowiły 6,5% wydatków budżetu państwa. Rezerwy celowe, o których mowa w art. 140 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy o finansach publicznych⁵¹, zaplanowano w wysokości 25 288,6 mln zł, stanowiącej 5,2% wydatków budżetu państwa. Kwota tych rezerw przekraczała więc pięcioprocentowy limit wynikający z art. 140 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy⁵², w związku z czym w ustawie z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 wprowadzono przepis wyłączający stosowanie tego ograniczenia w 2021 r.⁵³ Zawieszenie limitu uzasadniono potrzebą elastyczniejszego zaplanowania środków budżetowych z uwagi na sytuację epidemiczną i gospodarczą⁵⁴.

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów, sformułowała uwagę, że wydatki, które można przyporządkować do określonych podziałek klasyfikacyjnych i które nie spełniają żadnego z warunków określonych w art. 140 ust. 2 pkt 2-4 ustawy o finansach publicznych, powinny być planowane w odpowiednich częściach budżetowych. W odpowiedzi na powyższe Minister Finansów w pismach przekazujących wstępne kwoty wydatków na 2022 r. zwrócił się do dysponentów części o przeprowadzenie analizy i dokonanie podziału całości lub części

⁵⁰ W ustawach budżetowych na lata 2015-2020 wysokość rezerwy ogólnej wynosiła: 198 mln zł w 2015 r., 169,9 mln zł w 2016 r., 228,5 mln zł w 2017 r., 261,7 mln zł w 2018 r., 237,5 mln zł w 2019 r., 257,9 mln zł (przed nowelizacją) i 557,9 mln zł (po nowelizacji) w 2020 r.

⁵¹ Tj. rezerwy utworzone na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej oraz rezerwy utworzone na podstawie odrębnych ustaw.

⁵² Limitem nie są objęte rezerwy na wydatki, których realizacja jest uwarunkowana zaciągnięciem kredytu w międzynarodowej instytucji finansowej lub pozyskaniem środków z innych źródeł, oraz na wydatki związane z realizacją programów współfinansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (tj. środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu).

⁵³ Art. 49 ustawy o budżecie na rok 2021 stanowił, że w roku tym przepisu art. 140 ust. 3 ustawy o finansach publicznych nie stosuje się.

⁵⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o budżecie na rok 2021.

tych kwot w celu wyeliminowania takich przypadków, o ile umożliwił to aktualny stan prawny. W wyniku realizacji tego zalecenia całość lub część środków na niektóre zadania, planowanych dotychczas w rezerwach celowych, została włączona do poszczególnych części budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że proces planowania środków w rezerwach wymienionych w pozycji 44 (*Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych*), 49 (*Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych*) i 56 (*Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania*) był nieprzejrzysty, a przeznaczenie tych środków nie zostało jasno sprecyzowane w projekcie ustawy budżetowej na rok 2021. W trakcie kontroli Ministerstwo Finansów nie przedstawiło wyliczeń ani dokumentów świadczących o rzetelnym zaplanowaniu wyżej wymienionych rezerw. Ogólny sposób ich opisu, bez wskazania konkretnego celu przeznaczenia zaplanowanych środków, jak również brak rzetelnej kalkulacji kwot uniemożliwił *de facto* nie tylko ocenę prawidłowości zaplanowania środków w tych pozycjach rezerw, ale także dokonanie oceny ich wydatkowania.

Rezerwy celowe – jak sama nazwa wskazuje – powinny być przeznaczone na określone, jasno sprecyzowane cele. Najwyższa Izba Kontroli podnosiła już tę kwestię w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 grudnia 2020 r., skierowanym do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej po przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów kontroli P/20/012 *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*. Pewną elastyczność w dysponowaniu środkami z rezerw celowych zapewnia możliwość zmiany ich przeznaczenia w trybie art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych. Jednakże, co do zasady, źródłem finansowania nieprzewidzianych wydatków, wynikających z nagłych zdarzeń występujących w trakcie roku budżetowego, powinna być rezerwa ogólna.

W związku z tym, że na kolejnych etapach prac nad ustawą budżetową na rok 2021 zmianom wydatków budżetu państwa towarzyszyły zmiany prognozy dochodów, prognozowany deficyt budżetu państwa się nie zmieniał. Został on ustalony na 82 300 mln zł, co odpowiadało 3,5% prognozowanej wartości produktu krajowego brutto. Warto przypomnieć, że rok wcześniej, w ustawie budżetowej na rok 2020, zaplanowano zrównoważony budżet, a w wyniku nowelizacji tej ustawy deficyt ustalono w wysokości 109 347,6 mln zł, odpowiadającej 4,9% prognozowanej wartości produktu krajowego brutto.

Według powyższych danych deficyt ustalony w ustawie budżetowej na rok 2021 był o 27 047,6 mln zł niższy od deficytu zaplanowanego z znowelizowanej ustawie na rok 2020. Biorąc jednak pod uwagę operacje finansowe opisane we wcześniejszych akapitach niniejszego rozdziału, należy wskazać, że deficyt planowany na 2021 r. został zaniżony o wysokość środków, które zostały wydatkowane z budżetu państwa na 2020 r. z przeznaczeniem na finansowanie zadań w 2021 r. W rzeczywistości deficyt był co najmniej o prawie 50 mld zł wyższy od ustalonego w ustawie budżetowej na rok 2021.

Na lata 2021-2022 zaplanowano między innymi możliwość:

- przekazania różnym podmiotom skarbowych papierów wartościowych w łącznej wysokości 59,5 mld zł,
- przekazania pożyczek dla Banku Gospodarstwa Krajowego i dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do kwoty 14 mld zł,
- udzielenia przez Skarb Państwa gwarancji spłaty obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, w 2021 r. do wysokości 42,5 mld zł, w celu sfinansowania wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wyłączenie z rachunku budżetu państwa operacji, których charakter ekonomiczny wskazywał na zasadność ujęcia ich w budżecie państwa, w istotny sposób zmniejsza przejrzystość finansów publicznych.

W 2021 r., podobnie jak w 2020 r., znaczące środki na realizację zadań publicznych były zaplanowane w Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i w Polskim Funduszu Rozwoju S.A. celem wsparcia między innymi przedsiębiorstw dotkniętych skutkami przeciwdziałania epidemii. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje zasadności pomocy udzielanej podmiotom dotkniętym skutkami epidemii, ale zwraca uwagę, że zaplanowanie tych środków odbyło się z pominięciem ustawy budżetowej, mimo że miało istotny wpływ na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz na przyrost długu tego sektora.

Wykazywanie zasadniczej części nierównowagi finansowej, prognozowanej na 2021 r., poza centralnym planem finansowym państwa, jakim jest jego budżet, obniża rangę tego planu, a także ogranicza kontrolę nad finansami publicznymi, jednocześnie czyniąc je mniej przejrzystymi. Stanowi także istotne odejście od stosowania zasady powszechności (zupełności) budżetu oraz zasady jedności dochodów i wydatków państwa. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że planem finansowym, w którym powinna być, co do zasady, odzwierciedlona nierównowaga finansowa państwa, jest właśnie budżet państwa⁵⁵, a nie plany jednostek podlegające znacznie mniejszym rygorom kontroli i cechujące się dużo niższą dostępnością i szczegółowością danych, w szczególności plan finansowy Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, ustalany poza kontrolą Parlamentu.

Warto także zwrócić uwagę na utrzymanie w 2021 r. mechanizmu finansowania części zadań publicznych przez jednostki pozabudżetowe, którym nie zapewniono dochodów własnych adekwatnych do ponoszonych kosztów. Jako przykład można podać Fundusz Solidarnościowy, którego przychody ze składek i daniny solidarnościowej zaplanowano na 10 057 mln zł, a koszty realizacji zadań na 33 393,8 mln zł. Zadania te miały zostać sfinansowane głównie ze środków przekazanych do Funduszu w 2020 r., gdy na jeden rok zawieszono stosowanie reguły wydatkowej, więc nie ograniczała ona wydatków budżetu państwa. Wtedy to z budżetu państwa przekazano do Funduszu Solidarnościowego środki w wysokości 26 500 mln zł.

2. Nowelizacja ustawy budżetowej

Ze względu na wysoką nadwyżkę dochodów nad wydatkami budżetu państwa odnotowaną przez Ministerstwo Finansów w pierwszych siedmiu miesiącach 2021 r. oraz korzystne dla budżetu państwa prognozy dochodów na kolejne miesiące podjęto prace nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2021. Dysponenti części budżetowych w pierwszej połowie września 2021 r. skierowali do Ministra Finansów pisma, w których wskazywali obszary wymagające zwiększenia wydatków. W związku z powyższym Rząd podjął decyzję o zaplanowaniu dodatkowych środków na dofinansowanie zgłaszanych przez dysponentów zadań, w tym w szczególności działań o charakterze proinwestycyjnym. W dniu 20 września 2021 r. Minister Finansów przedstawił Radzie Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021. Dzień później Rada Ministrów przyjęła ten projekt, a 22 września 2021 r. został on przekazany do Sejmu. Uchwalenie ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 nastąpiło 1 października 2021 r.

Ustawą z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 wprowadzono następujące zmiany:

⁵⁵ A w podsektorze samorządowym budżety jednostek samorządu terytorialnego.

- 1) prognozę dochodów budżetu państwa podwyższono o 78 501,1 mln zł (tj. o 19,4%), do kwoty 482 985,2 mln zł;
- 2) kwotę planowanych wydatków budżetu państwa zwiększono o 36 708,8 mln zł (tj. o 7,5%), do kwoty 523 492,9 mln zł;
- 3) planowany deficyt budżetu państwa zmniejszono o ponad połowę, do 40 507,7 mln zł.

Prognoza dochodów i wydatków budżetu środków europejskich nie zmieniła się.

Tabela 1. Planowane dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w ustawach budżetowych w latach 2019-2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021		5-4	5-2	5-3
			ustawa	nowelizacja			
	mln zł						
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody	387 734,5	398 671,6	404 484,0	482 985,2	78 501,2	95 250,7	84 313,6
Dochody podatkowe	359 731,3	349 740,0	369 140,0	424 840,0	55 700,0	65 108,7	75 100,0
Podatek od towarów i usług	179 600,0	170 000,0	181 000,0	214 500,0	33 500,0	34 900,0	44 500,0
Podatek akcyzowy	73 000,0	68 400,0	71 052,0	75 470,0	4 418,0	2 470,0	7 070,0
Podatek od gier	2 080,0	2 300,0	2 860,0	3 000,0	140,0	920,0	700,0
Podatek dochodowy od osób prawnych	34 800,0	38 500,0	37 100,0	49 500,0	12 400,0	14 700,0	11 000,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych	64 300,0	64 100,0	69 300,0	71 275,0	1 975,0	6 975,0	7 175,0
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	1 400,0	1 700,0	1 500,0	3 400,0	1 900,0	2 000,0	1 700,0
Podatek od niektórych instytucji finansowych	4 551,3	4 740,0	4 870,0	5 170,0	300,0	618,7	430,0
Podatek od sprzedaży detalicznej	-	-	1 458,0	2 525,0	1 067,0	x	x
Dochody niepodatkowe	25 806,0	46 589,9	32 752,9	55 554,0	22 801,1	29 748,0	8 964,1
Dywidendy i wpłaty z zysku	2 781,6	499,9	386,7	1 797,5	1 410,8	-984,1	1 297,6
Wpłaty z zysku NBP	-	7 437,1	1 329,1	8 876,9	7 547,8	x	1 439,8
Cło	4 184,0	4 680,0	4 428,0	5 624,0	1 196,0	1 440,0	944,0
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	16 247,1	31 034,6	23 463,5	36 110,2	12 646,7	19 863,1	5 075,6
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2 593,3	2 938,4	3 145,5	3 145,5	0,0	552,2	207,1
Środki z UE i innych źródeł	2 197,2	2 341,7	2 591,2	2 591,2	0,0	394,0	249,5
Wydatki	416 234,5	508 019,3	486 784,0	523 492,9	36 708,9	107 258,4	15 473,6
Dotacje i subwencje	222 579,6	291 411,5	272 213,3	287 955,1	15 741,8	65 375,5	-3 456,4
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	28 476,1	26 744,7	28 644,8	28 621,9	-22,9	145,8	1 877,2

Wyszczególnienie	2019	2020	2021		5-4	5-2	5-3
			ustawa	nowelizacja			
	mln zł						
1	2	3	4	5	6	7	8
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	81 440,1	88 863,5	93 634,7	96 584,0	2 949,3	15 143,9	7 720,5
Wydatki majątkowe	21 783,9	33 668,0	23 888,6	40 385,0	16 496,4	18 601,1	6 717,0
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	29 199,9	29 399,9	27 999,9	26 000,0	-1 999,9	-3 199,9	-3 399,9
Środki własne UE	22 207,2	25 992,4	28 520,0	32 064,3	3 544,3	9 857,1	6 071,9
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE	10 547,7	11 939,3	11 882,7	11 882,7	0,0	1 335,0	-56,6
Wynik	-28 500,0	-109 347,6	-82 300,0	-40 507,7	41 792,3	-12 007,7	68 839,9

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie ustaw budżetowych na lata 2019–2021 oraz wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Największe zmiany, w stosunku do prognozy dochodów zawartej w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r., polegały na zwiększeniu prognozy dochodów podatkowych o 55 700 mln zł, w tym z tytułu podatku od towarów i usług o 33 500 mln zł, podatku dochodowego od osób prawnych o 12 400 mln zł oraz podatku akcyzowego o 4418 mln zł. Podwyższenie prognozy dochodów podatkowych było spowodowane przede wszystkim znacznie bardziej korzystną sytuacją makroekonomiczną w 2020 r. (rok bazowy) i w 2021 r. w stosunku do prognozy z połowy 2020 r., gdy panowała bardzo duża niepewność odnośnie dalszego przebiegu epidemii COVID-19 i skutków działań podejmowanych w celu ograniczenia jej negatywnych konsekwencji.

Znacząco zwiększono także prognozę dochodów niepodatkowych. O ile w ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. założono spadek tych dochodów z 46 589,9 mln zł w 2020 r. do 32 752,9 mln zł w roku następnym, to w nowelizacji założono ich wzrost w 2021 r. do 55 554 mln zł. Na zwiększenie prognozy dochodów niepodatkowych wpłynęło przede wszystkim podwyższenie prognozy w grupie *Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe* o 12 646,7 mln zł, na co decydujący wpływ miało zwiększenie o około 13,6 mld zł prognozy wpływów z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, oraz zwiększenie planowanych wpłat z zysku Narodowego Banku Polskiego o 7547,8 mln zł.

Zwiększenie prognozy dochodów pozwoliło na zaplanowanie w budżecie państwa wyższych wydatków. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej kwota planowanych na 2021 r. wydatków budżetu państwa została zwiększona o 36 708,9 mln zł. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, plan wydatków w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2021 został sporządzony częściowo z pominięciem zasady realności budżetu, która postuluje maksymalną precyzję w ustaleniu wielkości wydatków budżetowych na podstawie rzeczywistych potrzeb. Istotną część zwiększonych wydatków, wynoszącą co najmniej 25,2 mld zł, stanowiły wpłaty do państwowych funduszy celowych lub wydatki na rzecz innych podmiotów, służące sfinansowaniu zadań planowanych do realizacji w 2022 r. lub nawet w latach następnych.

Podobnie jak rok wcześniej, ustawa budżetowa na 2021 rok nie obejmowała wielu istotnych operacji finansowych związanych z realizacją zadań państwa, mających wpływ na wzrost długu Skarbu Państwa. Rok 2021 był kolejnym, w którym zastosowano różnorodne rozwiązania, które, choć nie naruszały przepisów prawa, to zaburzały przejrzystość i roczność realizacji budżetu państwa. Należało do nich finansowanie ważnych zadań z pominięciem budżetu państwa lub korzystanie z operacji, które pozwalają na wykazanie wydatków budżetu państwa w innych okresach, niż są faktycznie ponoszone. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, pozwala to na wykazanie w budżecie państwa dowolnego wyniku, przez co plan ten przestaje mieć istotne znaczenie dla oceny sytuacji finansowej państwa.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że praktyka finansowania zadań publicznych w określonych latach ze środków zaplanowanych w budżecie państwa na inne lata znacząco pogarsza przejrzystość finansów publicznych, bowiem na podstawie danych zawartych w budżecie państwa nie można ustalić, jakie wydatki zaplanowano na realizację zadań w określonym roku budżetowym, a jakie – w latach następnych. Praktyka taka ogranicza możliwość porównywania budżetów w poszczególnych latach, zakłóca analizę związków pomiędzy wydatkowanymi środkami a uzyskanymi efektami, narusza także zasadę roczności budżetu, gdyż przekazanie środków do funduszy lub do innych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych nie jest równoznaczne z ich faktycznym wykorzystaniem. Oznacza to, że planowanie w budżecie państwa na 2021 r. wydatków, które miały być realizowane dopiero w następnych latach, nie miało ekonomicznego uzasadnienia. Uwzględniając zasadę roczności budżetu oraz mając na celu zapewnienie przejrzystości finansów publicznych i porównywalności danych, należy wskazać, że środki te, z uwagi na planowany termin ich wydatkowania, powinny zostać ujęte w budżecie państwa na rok 2022 lub na lata następne, zgodnie z planowanym terminem ich realizacji.

Największy wzrost wydatków planowanych na 2021 r., wynikający z nowelizacji ustawy budżetowej, dotyczył:

- przekazania jednostkom samorządu terytorialnego 12 000 mln zł tytułem rekompensaty ubytku dochodów związanego ze zmianami podatkowymi w 2022 r. i wsparcia projektów rozwojowych;
- wpłaty na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych w wysokości 6300 mln zł;
- wpłaty 5177,7 mln zł do Funduszu Kolejowego;
- wpłaty 3100 mln zł do Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg;
- zwiększenia o 2872 mln zł wydatków w części 84 *Środki własne Unii Europejskiej* między innymi w związku z wprowadzeniem nowej wpłaty do budżetu UE, szybszego tempa rozwoju gospodarczego Polski, wyższych wpływów z podatku od towarów i usług oraz z cła;
- utworzenia dodatkowego funduszu motywacyjnego oraz zaplanowania środków w związku z ustawą o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw w łącznej kwocie 2714,1 mln zł;
- wpłaty 2270 mln zł do Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej i Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej;
- przeznaczenia 1249,5 mln zł na objęcie akcji PKP PLK S.A.;
- przekazania uczelniom publicznym i uczelniom uprawnionym do finansowania na zasadach uczelni publicznych subwencji w wysokości 900 mln zł, a uczelniom medycznym subwencji w wysokości 200 mln zł;
- przekazania 1000 mln zł na restrukturyzację w sektorze górnictwa węgla kamiennego;
- przekazania Narodowemu Funduszowi Zdrowia środków w kwocie 800 mln zł na zwiększenie funduszu zapasowego.

Największy nominalny wzrost planowanych wydatków nastąpił w grupie ekonomicznej *Wydatki majątkowe* oraz w grupie *Dotacje i subwencje*. Wydatki majątkowe wzrosły o 16 496,4 mln zł (tj. o 69,1%), z czego 12 664 mln zł dotyczyło transferów środków do innych jednostek na realizację zadań inwestycyjnych. Około 95% tej kwoty stanowiły wpłaty środków na rachunki wybranych państwowych funduszy celowych lub ich przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań inwestycyjnych. Cechą charakterystyczną tych wydatków był ich pozadotacyjny charakter, oznaczający możliwość finansowania zadań realizowanych już po zakończeniu 2021 r. Taki sam charakter miały, co do zasady, transfery środków zaplanowane w wyniku nowelizacji w grupie *Dotacje i subwencje*. Transfery o charakterze dotacyjnym stanowiły w niej zaledwie około 3% łącznej kwoty zwiększeń.

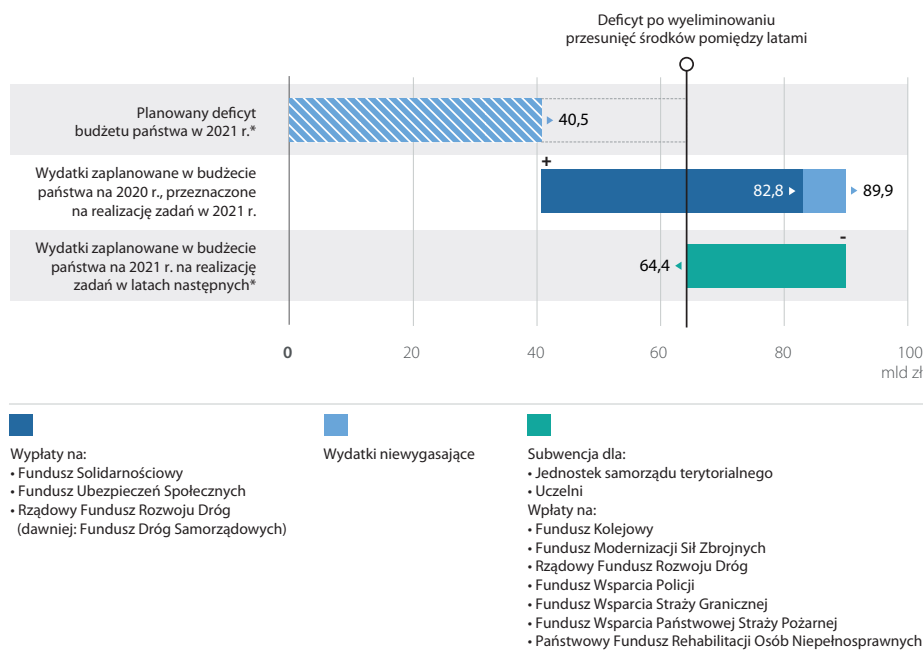
Na przykład zaplanowana, w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej, wpłata na Fundusz Kolejowy w wysokości 5177,7 mln zł nie skutkowałą zwiększeniem jego kosztów, lecz jedynie zwiększała stan funduszu na koniec 2021 r. Świadczył o tym planowany stan środków pieniężnych tego funduszu na koniec roku w wysokości 6819,1 mln zł. Podobnie z analizy planów finansowych Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg na 2021 r. i na 2022 r. wynikało, że środki w wysokości 3100 mln zł, zaplanowane do przekazania temu funduszowi w 2021 r., miały zostać niewykorzystane zarówno w roku 2021, jak i w roku 2022. W przypadku wpłaty do Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej i Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej w łącznej wysokości 2270 mln zł, środki te miały zostać wydatkowane w 2022 r., w znaczącej części na bieżące funkcjonowanie wyżej wymienionych jednostek. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że co do zasady wydatki tych jednostek powinny być, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, finansowane bezpośrednio z budżetu, a nie ze środków budżetowych przekazanych do państwowego funduszu celowego. Przekazywanie środków z budżetu państwa do wydzielonych funduszy w celu finansowania działalności państwowych jednostek budżetowych ogranicza przejrzystość wydatkowania środków publicznych, zwłaszcza że jednostki te korzystają jednocześnie z finansowania budżetowego. Wydatki budżetu państwa powinny mieć odzwierciedlenie w rzeczywistej realizacji zadań publicznych w danym roku budżetowym, a nie polegać jedynie na przesuwaniu środków z budżetu państwa do państwowych funduszy celowych lub innych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych.

W wyniku uchwalenia ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵⁶ utworzony został dodatkowy fundusz motywacyjny. Jego wysokość, łącznie ze środkami ujętymi w budżecie państwa w związku z ustawą o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, wyniosła 2714,1 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w art. 20a ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁵⁷ wskazano, że środki niewykorzystane w 2021 r. stanowią wydatki budżetu państwa, do których nie stosuje się przepisu art. 181 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i które mogą być wydatkowane na specjalne dodatki motywacyjne do dnia 30 listopada 2022 r. Umożliwi to wykonywanie części wydatków zaplanowanych w budżecie państwa na 2021 r. przez niemal cały 2022 r., co w praktyce oznacza po raz kolejny jednoczesne wykonywanie w tym okresie dwóch budżetów państwa, z pominięciem zapisanej w art. 219 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady roczności budżetu.

⁵⁶ Dz. U. poz. 1901.

⁵⁷ Dz. U. 1535.

Infografika 8. Deficyt budżetu państwa na 2021 r. oraz wielkość środków planowanych w budżecie państwa w innych latach niż lata faktycznej realizacji zadań



* Zgodnie z ustawą z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021

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

Należy zwrócić uwagę, że stosowanie takich mechanizmów uniemożliwia Najwyższej Izbie Kontroli wypowiedzenie się o prawidłowości realizacji części wydatków ujętych w budżecie państwa na dany rok, które w rzeczywistości będą realizowane w roku następnym, już po zakończeniu kontroli wykonania budżetu państwa. Zgodnie z art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 226 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium, Najwyższa Izba Kontroli powinna przedłożyć tę opinię w terminie pozwalającym Sejmowi na realizację konstytucyjnego obowiązku. Jednocześnie, zgodnie z art. 226 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Jest jasne, że w przypadku realizacji wydatków budżetu państwa do końca listopada roku następnego, wydatki te nie będą mogły zostać uwzględnione w wyżej wymienionym sprawozdaniu Rady Ministrów ani w opinii Najwyższej Izby Kontroli o tym sprawozdaniu, jak również nie będą mogły zostać wzięte pod uwagę przez Sejm w czasie rozpatrywania sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej i udzielania absolutorium.

W odróżnieniu od 153 części budżetowych, w których na skutek nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 zwiększono plan wydatków, w dwóch częściach budżetowych zmniejszono planowane wydatki. W części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* planowaną na 2021 r. dotację z budżetu państwa zmniejszono o 5000 mln zł w związku z lepszą niż wcześniej zakładano sytuacją finansową Funduszu

Ubezpieczeń Społecznych, spowodowaną szybką poprawą sytuacji gospodarczej Polski. W części *Obsługa długu Skarbu Państwa* planowane wydatki zmniejszono o 2000 mln zł głównie w wyniku niższych od zakładanych potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa.

Tabela 2. Struktura planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	Struktura dochodów i wydatków budżetu państwa (%)			
	2019	2020	2021	
			ustawa	nowelizacja
1	2	3	4	5
Dochody	100,0	100,0	100,0	100,0
Dochody podatkowe	92,8	87,7	91,3	88,0
Podatek od towarów i usług	46,3	42,6	44,7	44,4
Podatek akcyzowy	18,8	17,2	17,6	15,6
Podatek od gier	0,5	0,6	0,7	0,6
Podatek dochodowy od osób prawnych	9,0	9,7	9,2	10,2
Podatek dochodowy od osób fizycznych	16,6	16,1	17,1	14,8
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,4	0,4	0,4	0,7
Podatek od niektórych instytucji finansowych	1,2	1,2	1,2	1,1
Podatek od sprzedaży detalicznej	-	-	0,4	0,5
Dochody niepodatkowe	6,7	11,7	8,1	11,5
Dywidendy i wpłaty z zysku	0,7	0,1	0,1	0,4
Wpłaty z zysku NBP	-	1,9	0,3	1,8
Cło	1,1	1,2	1,1	1,2
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	4,2	7,8	5,8	7,5
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	0,7	0,7	0,8	0,7
Środki z UE i innych źródeł	0,6	0,6	0,6	0,5
Wydatki	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje i subwencje	53,5	57,4	55,9	55,0
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	6,8	5,3	5,9	5,5
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	19,6	17,5	19,2	18,4
Wydatki majątkowe	5,2	6,6	4,9	7,7
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	7,0	5,8	5,8	5,0
Środki własne UE	5,3	5,1	5,9	6,1
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE	2,5	2,4	2,4	2,3

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie ustaw budżetowych na lata 2019-2021 i danych Ministerstwa Finansów.

W wyniku zmiany ustawy budżetowej rezerwę ogólną zwiększono o 100 mln zł (o 20%), do kwoty 600 mln zł, co stanowiło 0,11% limitu wydatków budżetu państwa. Rezerwy celowe budżetu państwa podwyższono o 672,2 mln zł (tj. o 2,1%). Rezerwy te po zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 stanowiły 6,2% planowanych wydatków budżetu państwa. Łączny udział rezerw budżetowych w planowanych wydatkach budżetu państwa wyniósł zatem w 2021 r. 6,3% i był zbliżony do średniego udziału rezerw budżetowych w wydatkach budżetu państwa w latach 2011–2020, wynoszącego 6,2%.

Na skutek nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 wydatki budżetu państwa planowane na cele obronne wzrosły do kwoty 58 592,6 mln zł, tj. o 6964,1 mln zł, z czego wydatki majątkowe, przeznaczone na wpłatę na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych, zwiększyły się o 6300 mln zł. Wydatki na cele obronne stanowiły 2,5% wartości produktu krajowego brutto określonej w założeniach projektu budżetu państwa na rok 2021 i 2,3% wartości produktu krajowego brutto określonej w uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy budżetowej, kształtowały się więc powyżej ustawowego minimum ustalonego na 2,2%. W porównaniu ze znowelizowaną ustawą budżetową na 2020 r. wydatki te wzrosły o 10,6%.

W porównaniu do ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. wydatki na finansowanie ochrony zdrowia zwiększono o 1132,7 mln zł, do 121 701,4 mln zł. Wydatki te stanowiły ponad 5,3% wartości produktu krajowego brutto z 2019 r. określonej w uzasadnieniu do nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021, kształtowały się więc powyżej ustawowego minimum. Wydatki te były o 11% wyższe w porównaniu z wydatkami zaplanowanymi na 2020 r.

IV. WARUNKI WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ

- **W 2021 r. światowa gospodarka odnotowała wysoki wzrost, szacowany na 6,1%. Tym samym jej realna wartość zwiększyła się powyżej poziomu notowanego przed epidemią COVID-19.**
- **Polska, podobnie jak większość innych krajów Unii Europejskiej, odnotowała wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Wysoka dynamika konsumpcji oraz przyrost zapasów w decydującym stopniu przyczyniły się do wzrostu wartości produktu krajowego brutto w Polsce o 5,9% względem wartości z 2020 r. Poprawa koniunktury gospodarczej spowodowała istotną poprawę sytuacji finansowej przedsiębiorstw.**
- **Wzrost gospodarczy w Polsce przebiegał w 2021 r. w warunkach nierównowagi. Na uwagę zasługuje przede wszystkim dynamicznie rosnąca inflacja, która w grudniu 2021 r. wyniosła 8,6%, a także szybkie obniżanie się wartości salda rachunku obrotów bieżących.**
- **W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2021 przyjęto ostrożny scenariusz makroekonomiczny. W II połowie 2020 r. i I połowie 2021 r. sytuacja gospodarcza w Polsce okazała się na tyle korzystniejsza od prognozowanej, że parametry makroekonomiczne wymagały aktualizacji, co znalazło odzwierciedlenie w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021.**
- **Wiele wskaźników makroekonomicznych osiągnęło w 2021 r. wartość korzystniejszą niż prognozowana, w szczególności produkt krajowy brutto i niektóre jego składowe oraz stopa bezrobocia rejestrowanego. Inflacja i średnioroczna stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego okazały się jednak wyższe niż zakładano, a inwestycje wyraźnie niższe.**

1. Sytuacja gospodarcza na świecie

W 2021 r. światowa gospodarka odnotowała silny wzrost, wspierany przez ekspansywną politykę monetarną i fiskalną większości państw, powszechną akcję szczepień przeciwko COVID-19, znoszenie administracyjnych ograniczeń w funkcjonowaniu wielu branż oraz realizację odłożonych wydatków przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego⁵⁸, łączna wartość światowej gospodarki wzrosła o 6,1%, czyli znacznie powyżej poziomu notowanego przed epidemią COVID-19. Natomiast łączna wartość gospodarki w krajach Unii Europejskiej wciąż była nieco niższa niż w 2019 r., podobnie jak wartość gospodarki Wielkiej Brytanii. Wartość produktu krajowego brutto w Unii Europejskiej była w 2021 r. o 5,3% wyższa niż w roku poprzednim, w którym zmniejszyła się o 5,9% w stosunku do 2019 r.⁵⁹. Najniższy wzrost gospodarczy spośród 27 państw Unii Europejskiej zanotowano w 2021 r. w Niemczech, gdzie wyniósł 2,9%. Niewiele wyższy wzrost gospodarczy zaobserwowano na Słowacji (3%) i w Czechach (3,3%). Pozostali, pochodzący z Unii Europejskiej, główni importerzy towarów z Polski osiągnęli jednak znacznie wyższe tempo wzrostu produktu krajowego brutto. We Francji wyniosło ono 7%, we Wło-

⁵⁸ Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2022), *World Economic Outlook, War Sets Back the Global Recovery*.

⁵⁹ Eurostat, GDP and main components (output, expenditure and income). Baza danych na stronie internetowej. (dostęp: 25 kwietnia 2022 r.)

szech – 6,6%, w Holandii – 5%, a w Szwecji – 4,8%. Wysokie tempo wzrostu osiągnęły także Stany Zjednoczone (5,7%).

W połowie 2020 r., w czasie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2021, prognozy dla światowej gospodarki na lata 2020-2021 były bardziej pesymistyczne. W czerwcu 2020 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy prognozował zmniejszenie się w 2020 r. wartości światowej gospodarki o 4,9% w stosunku do wartości z 2019 r. (według danych z kwietnia 2022 r. recesja w 2020 r. nie była aż tak głęboka, wyniosła bowiem -3,1%), podczas gdy na 2021 r. prognozowano już wzrost wartości światowej gospodarki o 5,4%. Według prognozy Banku Światowego z czerwca 2020 r., spadek wartości światowej gospodarki w 2020 r. miał być głębszy od ożywienia w 2021 r. (odpowiednio -5,2% oraz 4,2%), co oznaczało, że powrót gospodarki do poziomu z 2019 r. nastąpić miał dopiero w 2022 r.⁶⁰ Bardziej trafną prognozę przedstawiła Komisja Europejska w maju 2020 r., przewidując zmniejszenie się wartości światowej gospodarki w 2020 r. o 3,5%, a następnie jej wzrost o 5,2% w stosunku do wartości z roku poprzedniego⁶¹. Analiza powyższych prognoz wskazuje, że wiosną i latem 2020 r. powszechnie oczekiwano głębszej recesji oraz wolniejszej odbudowy wartości światowej gospodarki i nie spodziewano się, że w 2021 r. wartość tej gospodarki będzie rosła w dwa razy szybszym tempie od tempa jej spadku w 2020 r.

Szczególnie pesymistyczne prognozy sformułowano dla krajów wysoko rozwiniętych, do których należą najwięksi odbiorcy polskiego eksportu. Międzynarodowy Fundusz Walutowy spodziewał się w czerwcu 2020 r. spadku wartości gospodarki krajów strefy euro w 2020 r. aż o 10,2%, w tym Niemiec o 7,8%, Francji o 12,5%, a Włoch i Hiszpanii o 12,8%. W tym czasie wartość gospodarki Stanów Zjednoczonych miała się zmniejszyć o 8%, a Wielkiej Brytanii o 10,2%. Po tak głębokiej recesji odbudowanie gospodarki do poziomów z 2019 r. miało wydłużyć się poza horyzont 2021 r.

Okazało się, że spośród wyżej wymienionych państw najszybciej z recesją poradziły sobie Stany Zjednoczone. W 2020 r. była ona tam znacznie mniejsza od prognozowanej, wyniosła bowiem 3,4%. Dzięki temu już w kolejnym roku realna wartość produktu krajowego brutto przekroczyła poziom z 2019 r. Słabiej radziły sobie największe gospodarki Unii Europejskiej, w których recesja była dużo głębsza niż w Stanach Zjednoczonych, chociaż nie tak głęboka, jak przedstawiano w prognozach. Na tle tych państw stosunkowo szybko odbudowały wartość swojej gospodarki państwa Unii Europejskiej spoza strefy euro. Zarówno Szwecja, jak i Węgry oraz Rumunia osiągnęły w 2021 r. wyższą, realną wartość gospodarki niż w 2019 r. Nie udało się to natomiast Czechom, gdzie w 2020 r. wystąpiła znacznie głębsza recesja niż w wyżej wymienionych trzech krajach.

⁶⁰ Bank Światowy (2020), *Global Economic Prospects, June 2020*.

⁶¹ Komisja Europejska (2020), *European Economic Forecast. Spring 2020*.

Tabela 3. Tempo wzrostu produktu krajowego brutto, wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, bilans obrotów bieżących i stopa bezrobocia w wybranych państwach w latach 2019-2021

Wyszczególnienie	Tempo wzrostu PKB ¹			Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych			Rachunek bieżący bilansu płatniczego ²			Stopa bezrobocia		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
	%											
Świat	2,9	-3,1	6,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Unia Europejska ³	1,8	-5,9	5,3	1,4	0,7	2,9	2,9	2,9	3,3	6,8	7,2	7,0
Strefa euro	1,6	-6,4	5,4	1,2	0,3	2,6	2,3	1,9	2,4	7,6	8,0	7,7
Niemcy	1,1	-4,6	2,9	1,4	0,4	3,2	7,6	7,1	7,4	3,0	3,7	3,6
Francja	1,8	-7,9	7,0	1,3	0,5	2,1	-0,3	-1,9	-0,6	8,4	8,0	7,9
Włochy	0,5	-9,0	6,6	0,6	-0,1	1,9	3,2	3,7	2,5	9,9	9,3	9,5
Holandia	2,0	-3,8	5,0	2,7	1,1	2,8	9,4	7,0	9,5	4,4	4,9	4,2
Hiszpania	2,1	-10,8	5,1	0,8	-0,3	3,0	2,1	0,8	0,9	14,1	15,5	14,8
Słowacja	2,6	-4,4	3,0	2,8	2,0	2,8	-3,4	0,4	-2,0	5,7	6,7	6,8
Belgia	2,1	-5,7	6,2	1,2	0,4	3,2	0,2	0,8	-0,4	5,5	5,8	6,3
Austria	1,5	-6,7	4,5	1,5	1,4	2,8	2,1	1,9	-0,5	4,8	6,0	6,2
Polska	4,7	-2,2	5,9	2,3	3,4	5,1	0,5	2,9	-0,6	3,3	3,2	3,4
Czechy	3,0	-5,8	3,3	2,6	3,3	3,3	0,3	2,0	-0,8	2,0	2,6	2,8
Szwecja	2,0	-2,9	4,8	1,7	0,7	2,7	5,5	6,1	5,5	7,0	8,5	8,8
Węgry	4,6	-4,5	7,1	3,4	3,4	5,2	-0,7	-1,0	-3,0	3,3	4,1	4,1
Rumunia	4,2	-3,7	5,9	3,9	2,3	4,1	-4,9	-5,0	-7,0	4,9	6,1	5,6
Wielka Brytania	1,7	-9,3	7,4	1,8	0,9	2,6	-2,7	-2,5	-2,6	3,8	4,5	4,5
Stany Zjednoczone	2,3	-3,4	5,7	1,8	1,2	4,7	-2,2	-2,9	-3,5	3,7	8,1	5,4
Ukraina	3,2	-3,8	3,4	7,9	2,7	9,4	-2,7	3,3	-1,1	8,5	9,2	9,8

¹ Produkt krajowy brutto w cenach stałych.

² Jako procent produktu krajowego brutto.

³ Bez Wielkiej Brytanii.

Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2020), *A Long and Difficult Ascent*; Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2021) *World Economic Outlook, Recovery During a Pandemic. Health Concerns, Supply Disruptions, and Price Pressures*; Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2022), *World Economic Outlook, War Sets Back the Global Recovery*; Dane na stronie internetowej Eurostat

Silne ożywienie gospodarcze na świecie na ogół nie spowodowało znaczącego zmniejszenia się stopy bezrobocia. Jeden z wyjątków stanowiła gospodarka Stanów Zjednoczonych, gdzie ożywieniu towarzyszyło znaczące zmniejszenie się stopy bezrobocia z 8,1% w 2020 r. do 5,4% w 2021 r. W Unii Europejskiej stopa bezrobocia zmniejszyła się w tym czasie zaledwie o 0,2 punktu procentowego (z 7,2% do 7%), przy czym w części krajów (na przykład w Czechach, Słowacji, Włoszech, Belgii, Austrii i Szwecji) bezrobocie w 2021 r. wzrosło względem 2020 r. Średnia stopa bezrobocia zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Stanach Zjednoczonych oraz w Wielkiej Brytanii była w 2021 r. wyższa niż w okresie przed pandemią, w 2019 r.

Skutki pandemii dla rynku pracy w poszczególnych krajach nie były jednak tak znaczące, jak przewidywano w II kwartale 2020 r. Warto przypomnieć, że w maju 2020 r. Komisja Europejska prognozowała wzrost w 2020 r. stopy bezrobocia w krajach Unii Europejskiej do 9%, w tym w strefie

euro do blisko 10%, a następnie zmniejszenie w 2021 r. tej stopy odpowiednio do 7,9% i 8,6%⁶². Jednocześnie Międzynarodowy Fundusz Walutowy prognozował, że w 2020 r. stopa bezrobocia w Stanach Zjednoczonych przekroczy 10%, a w 2021 r. utrzyma się powyżej 9%⁶³.

Ożywieniu gospodarczemu na świecie towarzyszył znaczący wzrost inflacji. Przyczyniły się do tego kontynuacja polityki fiskalnej i monetarnej w wielu krajach wpływająca na wzrost popytu, realizacja odłożonego popytu przez konsumentów, opóźnienia w realizacji dostaw wybranych, wytwarzanych w Azji produktów i półproduktów, prowadzące do ograniczenia produkcji i sprzedaży w niektórych branżach gospodarki, zwłaszcza w branży motoryzacyjnej. Wzrosły również ceny transportu. We wrześniu 2021 r. ceny frachtu były około trzykrotnie wyższe niż rok wcześniej. Odnotowano także niewystarczającą podaż surowców energetycznych, między innymi w wyniku ograniczenia eksportu przez Rosję, oraz ograniczoną podaż żywności, co powodowało wzrost cen na światowych rynkach. Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego średni wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w gospodarkach wysoko rozwiniętych wzrósł z 0,7% w 2020 r. do 3,1% w 2021 r., czyli znacznie powyżej długookresowej średniej z lat 2004-2020. Ceny ropy naftowej były w 2021 r. aż o 67,3% wyższe niż rok wcześniej, a ceny surowców nieenergetycznych zwiększyły się średnio o 26,8%.

W Stanach Zjednoczonych inflacja wzrosła z 1,2% w 2020 r. do 4,7% w 2021 r., a w Unii Europejskiej odpowiednio z 0,7% do 2,9%. W lepszej sytuacji pod tym względem znalazły się kraje strefy euro, w której zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych w 2021 r. wyniósł 2,6%. W tym czasie inflacja w Czechach wyniosła 3,3%, w Rumunii 4,1%, a na Węgrzech 5,2%. Na Ukrainie inflacja przekroczyła 9%.

Okres pandemii nie zmienił znacząco układu występującego w handlu międzynarodowym. Podczas gdy Niemcy, Holandia i Szwecja utrzymały wysokie nadwyżki na rachunkach obrotów bieżących, to w Stanach Zjednoczonych deficyt na rachunku obrotów bieżących uległ pogłębieniu do 3,5% wartości produktu krajowego brutto, a w Wielkiej Brytanii utrzymał się blisko poziomu 2,5% tej wartości. Na utrzymanie się wysokich różnicowań pomiędzy krajami pod względem salda na rachunkach obrotów bieżących wpłynęły wysokie ceny surowców oraz duże zapotrzebowanie na wyroby przemysłu elektronicznego i aparaturę medyczną.

Powszechnie oczekuje się, że w 2022 r. nastąpi spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego na świecie. Według prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego z kwietnia 2022 r. wartość światowej gospodarki zwiększy się w 2022 r. o 3,6% względem wartości z 2021 r., co oznacza, że gospodarka ta rozwijać się będzie w zbliżonym tempie do średniej z lat 2004-2020. Tempo wzrostu wartości gospodarek rozwijających się będzie wciąż wyższe od tempa wzrostu gospodarek wysoko rozwiniętych, lecz różnica ta nie będzie tak znacząca jak w latach poprzednich. Prognoza dla Unii Europejskiej przewiduje w 2022 r. wzrost gospodarczy w wysokości 2,9%, a dla Stanów Zjednoczonych w wysokości 3,7%. Istotnym zagrożeniem dla realizacji tej prognozy jest ryzyko eskalacji działań wojennych związanych z agresją Rosji na Ukrainę oraz wpływ wojny na poziom wymiany międzynarodowej.

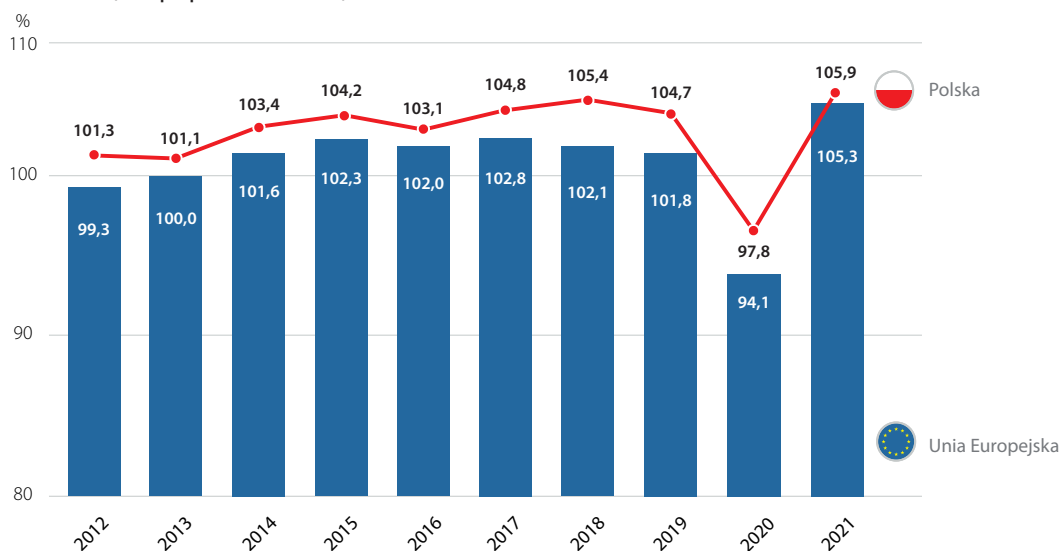
⁶² Komisja Europejska (2020), *European Economic Forecast. Spring 2020*.

⁶³ Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2020), *World Economic Outlook, Chapter 1. The great lockdown*.

2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce

W 2021 r. Polska, podobnie jak większość innych krajów Unii Europejskiej, odnotowała wysokie tempo wzrostu gospodarczego spowodowane silnym ożywieniem gospodarczym, jakie nastąpiło po ograniczeniu aktywności gospodarczej i społecznej w czasie pierwszej i drugiej fali epidemii COVID-19 w 2020 r. Mimo że w 2021 r. wciąż obowiązywały czasowe obostrzenia związane z koniecznością przeciwdziałania negatywnym skutkom tej epidemii, to miały one znacznie łagodniejszy charakter niż rok wcześniej. W związku z tym realna wartość polskiej gospodarki była w 2021 r. o 5,9% wyższa niż w 2020 r. Po raz ostatni tak wysokie tempo wzrostu gospodarczego odnotowano w Polsce w latach 2006-2007, czyli w okresie poprzedzającym kryzys finansowy. Tym samym Polska utrzymała tempo wzrostu gospodarczego przewyższające średnie tempo wzrostu w Unii Europejskiej.

Infografika 9. Realna dynamika produktu krajowego brutto w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2012-2021 (rok poprzedni = 100)

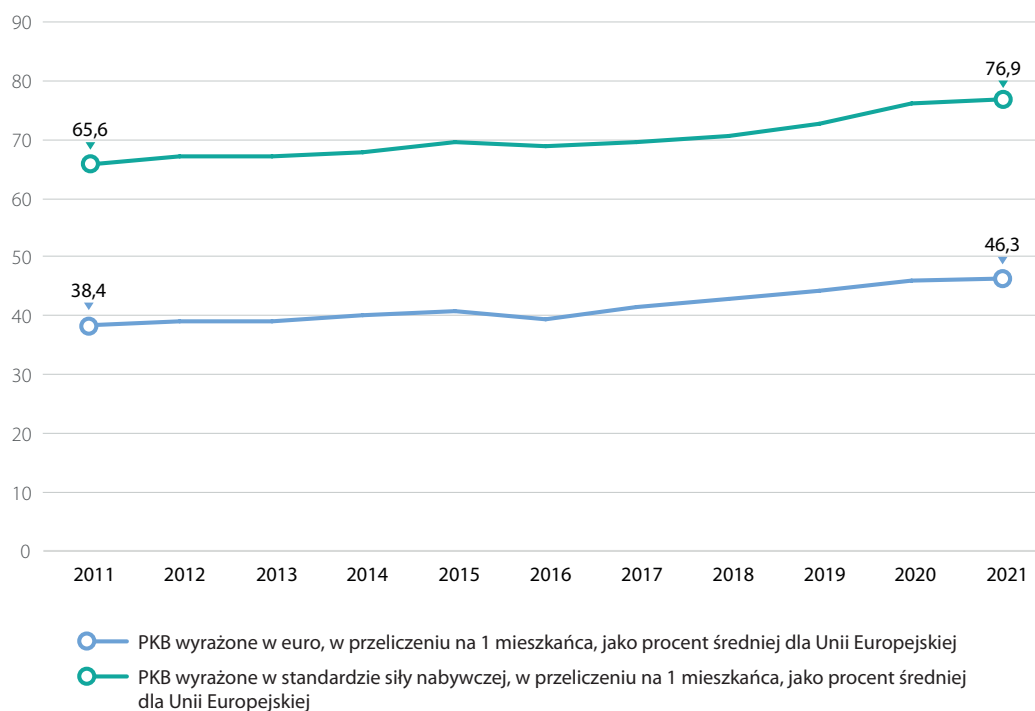


Źródło: baza danych Eurostat, tabela GDP and main components (output, expenditure and income), dane z 26 kwietnia 2022 r.; Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2020-2021 z 22 kwietnia 2022 r.

Pomiędzy 2011 r. a 2021 r. wyrażona w euro wartość produktu krajowego brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca Polski zwiększyła się z 38,4% średniej liczonej dla Unii Europejskiej do 46,3%. Biorąc jednak pod uwagę różnice w poziomie cen pomiędzy poszczególnymi krajami, wartość produktu krajowego brutto Polski, wyrażonego według parytetu siły nabywczej⁶⁴, wyniosła w 2021 r. w przeliczeniu na 1 mieszkańca 76,9% średniej dla Unii Europejskiej. Dziesięć lat wcześniej wartość ta wynosiła 65,6%. Widoczny jest zatem efekt doganiania, przy czym warto zwrócić uwagę, że o ile poziom życia w Polsce jest coraz bardziej zbliżony do średniego poziomu życia w Unii Europejskiej, w znacznym stopniu ze względu na wyraźnie niższy poziom cen, to przeliczenie dochodów krajowych na euro wskazuje na wciąż bardzo dużą różnicę pomiędzy średnią dla Unii Europejskiej a Polską.

⁶⁴ Parytet siły nabywczej to wskaźniki poziomu różnic w cenach pomiędzy krajami.

Infografika 10. Produkt krajowy brutto w Polsce w przeliczeniu na 1 mieszkańca jako procent średniej dla Unii Europejskiej, w latach 2011-2021



Źródło: baza danych Eurostat, tabela GDP and main components (output, expenditure and income), dane z 26 kwietnia 2022 r.

W 2021 r. w jedenastu krajach Unii Europejskiej odnotowano wyższy niż w Polsce wzrost gospodarczy, przekraczający 6% produktu krajowego brutto. Warto jednak zwrócić uwagę, że były to głównie te kraje, w których w 2020 r. miała miejsce głębsza recesja niż w Polsce. W związku z tym w 2021 r. wystąpił tam statystyczny efekt silniejszego odbicia spowodowany znoszeniem ograniczeń wprowadzonych w pierwszych miesiącach epidemii COVID-19⁶⁵.

Czynnikami pozytywnie oddziałującymi na wzrost gospodarczy w czasie ożywienia były przede wszystkim rosnące spożycie w sektorze gospodarstw domowych, określane jako konsumpcja, oraz przyrost rzeczowych środków obrotowych, określane jako przyrost zapasów. Czynniki mającymi dodatni wpływ na wzrost gospodarczy były także nakłady brutto na środki trwałe, nazywane często inwestycjami, a także spożycie publiczne. Łączna wartość popytu krajowego, obejmującego wyżej wymienione kategorie, była w 2021 r. o 7,6% wyższa niż w roku poprzednim. Negatywny wpływ na wzrost gospodarczy wywierało saldo obrotów z zagranicą, którego realna wartość obniżyła się ze względu na istotnie wyższą dynamikę importu od dynamiki eksportu.

Wartość konsumpcji była w 2021 r. o 6,1% wyższa w porównaniu z 2020 r. Po raz ostatni tak wysoki wzrost spożycia w sektorze gospodarstw domowych odnotowano w 2008 r. Wysoka dynamika konsumpcji wynikała przede wszystkim z uniknięcia w 2021 r. sytuacji znanej z 2020 r., gdy okresowo została wstrzymana lub istotnie ograniczona działalność dużej części gospodarki, w tym zwłaszcza działalność sektora usług i handlu. Część obostrzeń związanych z koniecznością przeciwdziałania skutkom epidemii COVID-19 obowiązywała również w 2021 r., jednak w skali całej gospodarki

⁶⁵ Wyjątek stanowiła Irlandia, w której na wartość produktu krajowego brutto silnie oddziałuje fakt umiejscowienia w tym kraju centrali wielu międzynarodowych korporacji, oraz Luksemburg.

były one o wiele mniej dotkliwe niż w roku poprzednim. O ile jeszcze w I kwartale 2021 r. sprzedaż detaliczna wzrosła w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego zaledwie o 1,2%, to w II kwartale była już wyższa o ponad 14%, w III – o ponad 6%, a w IV – o 10%. W okresie od marca do grudnia 2021 r. obroty w handlu detalicznym były w każdym miesiącu wyższe niż w analogicznym miesiącu roku poprzedniego o co najmniej 8%, z tego od marca do maja i w dwóch ostatnich miesiącach roku były wyższe o około 12-15%. Najbardziej wzrosła sprzedaż wyrobów z grupy *tekstylii, odzież, obuwie*. W 2021 r. realna wartość sprzedaży tych wyrobów była aż o 32% wyższa niż w roku poprzednim. Wartość sprzedaży pojazdów samochodowych, motocykli i części wzrosła realnie o 10,7%, a farmaceutyków, kosmetyków i sprzętu ortopedycznego o 8,6%.

Warto odnotować, że wysoki wzrost konsumpcji odbywał się w warunkach utrzymywania się niskich wartości wskaźników koniunktury konsumenckiej (zarówno bieżącego, jak i wyprzedzającego)⁶⁶. O ile w okresie od maja do września 2021 r. nastąpiła wyraźna poprawa nastrojów konsumentów (mimo że w dalszym ciągu liczba osób mających negatywną opinię o obecnej i przyszłej sytuacji finansowej własnego gospodarstwa domowego i kraju była istotnie wyższa od liczby osób wyrażających opinie pozytywne), to w ostatnim kwartale 2021 r. nastąpiło ponowne, wyraźne pogorszenie nastrojów konsumenckich. Wpływ na to mogła mieć rosnąca szybko inflacja, a także obostrzenia wprowadzane w Polsce i za granicą w wyniku wzrostu zachorowalności na COVID-19, związanego między innymi z szybkim rozprzestrzenianiem się kolejnych odmian wirusa SARS-CoV-2: delta i omikron.

Wysoki wzrost popytu krajowego i dynamicznie rosnący eksport spowodowały znaczącą poprawę sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw. Realna wartość produkcji sprzedanej przemysłu była w 2021 r. wyższa o 14,8% w stosunku do wartości z 2020 r. Najbardziej wzrosła wartość produkcji sprzedanej w branży produkcji: urządzeń elektrycznych (o 26,3%), komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych (o 25,6%), metali (o 22,6%), wyrobów z metali (o 19,3%), wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych (o 17,8%), chemikaliów i wyrobów chemicznych (o 17,3%), wyrobów z drewna i podobnych (o 17%), maszyn i urządzeń (o 16,3%), mebli (o 15,9%), wydobywania węgla kamiennego i brunatnego (o 14,7%), papieru i wyrobów z papieru (o 14,6%), wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych (o 14,1%), pojazdów samochodowych, przyczep i naczep (o 14%), wyrobów tekstylnych (o 13,9%), poligrafii i reprodukcji zapisanych nośników informacji (o 12,2%). Jednocześnie wartość produkcji sprzedanej w zakresie wytwarzania i zaopatrywania w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę wzrosła o 29,3%, a wartość gospodarki odpadami i odzysku surowców – o 15,3%. Ponadto producenci artykułów spożywczych, napojów i odzieży również odnotowali wzrost produkcji sprzedanej przekraczający 5%. Dane te wskazują, że wysoki wzrost produkcji sprzedanej dotyczył w 2021 r. większości branż przemysłowych.

W innym ujęciu najsilniej wzrosła produkcja sprzedana trwałych dóbr konsumpcyjnych (o 20,7% w porównaniu z 2020 r.). Wysoki był również wzrost produkcji sprzedanej dóbr związanych z energią oraz dóbr zaopatrzeniowych (o około 18%), a także produkcji sprzedanej dóbr inwestycyjnych (o 13,8%). Wyraźnie niższą dynamikę sprzedaży odnotowano jedynie w kategorii nietrwałych dóbr konsumpcyjnych (wzrost o 4,4%).

Wraz ze wzrostem produkcji sprzedanej znacząco poprawiły się wskaźniki rentowności przedsiębiorstw. Wskaźnik rentowności sprzedaży brutto⁶⁷ przedsiębiorstw niefinansowych zwiększył się

⁶⁶ Obydwa wskaźniki ufności konsumenckiej mogą przyjmować wartości od -100 do +100. Wartość ujemna oznacza przewagę liczebną konsumentów nastawionych pesymistycznie nad konsumentami nastawionymi optymistycznie.

⁶⁷ Wskaźnik rentowności sprzedaży brutto to relacja wyniku finansowego ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów do przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów.

z 4,8% w 2020 r. do 5,8% w 2021 r., a wskaźnik rentowności obrotu netto⁶⁸ – odpowiednio z 3,6% do 5,6%, osiągając tym samym najwyższą wartość od co najmniej 2000 r. Wyjaśnieniem tego zjawiska może być szybszy wzrost inflacji, przyczyniający się do wolniejszego wzrostu realnych wynagrodzeń, dzięki czemu przychody przedsiębiorstw rosły szybciej od kosztów.

Wzrost spożycia w sektorze gospodarstw domowych wynikał również z poprawy sytuacji na rynku pracy oraz ze wzrostu przeciętnych wynagrodzeń. Stopa bezrobocia rejestrowanego zmniejszyła się w trakcie 2021 r. z 6,5% w styczniu do 5,4% w grudniu. Ponadto przeciętne, miesięczne wynagrodzenia brutto były w 2021 r., po wyeliminowaniu efektu inflacji, średnio o 3% wyższe niż w 2020 r.

Na wzrost konsumpcji oddziaływało także utrzymywanie przez Narodowy Bank Polski niskich stóp procentowych oraz ujemna, z miesiąca na miesiąc coraz niższa realna stopa procentowa⁶⁹ depozytów, zniechęcająca do oszczędzania.

Drugim istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego w 2021 r. był przyrost zapasów. Odbudowa stanu zapasów nastąpiła po okresie jego istotnego spadku. Wpływ na przyrost zapasów miał także wysoki wzrost cen surowców. Tendencja do gromadzenia zapasów może być również wyjaśniona obawami o powrót ograniczeń w dostępie do niektórych materiałów importowanych i chęcią zapewnienia ciągłości produkcji, a także niedoborami komponentów niezbędnych do zakończenia już rozpoczętej produkcji, co mogło przekładać się na wyższą dynamikę importu od dynamiki eksportu. Wpływ przyrostu rzeczowych środków obrotowych na tempo wzrostu produktu krajowego brutto wyniósł 2,4 punktu procentowego.

Spożycie publiczne, po wysokim wzroście odnotowanym w latach 2019-2020, w 2021 r. wzrosło realnie o 3,4%. Była to najniższa wartość tego wskaźnika od 2017 r. Do spowolnienia wzrostu spożycia publicznego przyczyniło się zamrożenie wynagrodzeń znaczącej części pracowników sfery budżetowej. Wpływ spożycia publicznego na tempo wzrostu produktu krajowego brutto wyniósł 0,6 punktu procentowego.

Niewiele wyższy wpływ na wzrost gospodarczy wywierało zwiększenie nakładów brutto na środki trwałe. Wysokie dynamiki konsumpcji oraz eksportu nie przełożyły się na znaczące zwiększenie inwestycji, których wartość była w 2021 r. realnie o 3,8% wyższa niż w 2020 r. W efekcie wpływ inwestycji na tempo wzrostu gospodarczego wyniósł 0,7 punktu procentowego. Należy zauważyć, że w 2021 r. ponownie obniżyła się stopa inwestycji⁷⁰. W latach 2018-2019 wynosiła ona ponad 18%, w 2020 r. zmniejszyła się do 17,2%, a w 2021 r. wyniosła już tylko 16,6%. Polska pod tym względem znacząco odstaje od średniej dla Unii Europejskiej, wynoszącej 22%. W 2021 r. spośród krajów Unii Europejskiej i krajów kandydujących jedynie Grecja miała niższą, a Bułgaria – taką samą stopę inwestycji co Polska. Dla porównania stopa inwestycji Czech wynosiła 25,5%, Słowacji – 19,1%, Rumunii – 24,1%, Węgier – 27,1%, a Turcji – 28%.

Warto przypomnieć, że w *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* wskazywano, iż „w celu uniknięcia «dryfu rozwojowego» i pozostania w grupie krajów o średnim dochodzie, konieczne jest zwiększenie skali inwestycji, głównie w sektorach zwiększających potencjał rozwojowy gospodarki”. Zakładano, że stopa inwestycji w Polsce będzie rosła, osiągając w 2020 r. wartość co najmniej 22%, a w 2030 r. – 25%⁷¹. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, obniżanie się stopy inwestycji stanowić może

⁶⁸ Wskaźnik rentowności obrotu netto to relacja wyniku finansowego netto do przychodów ogółem.

⁶⁹ Realna stopa procentowa to różnica między nominalną stopą procentową a inflacją.

⁷⁰ Relacja nakładów brutto na środki trwałe do produktu krajowego brutto.

⁷¹ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), str. 89-93 (M.P. poz. 260).

poważną barierę dla utrzymania średniego tempa wzrostu gospodarczego na dotychczasowym poziomie oraz wpływać na pogorszenie się konkurencyjności polskiej gospodarki.

Wpływ na niskie tempo wzrostu inwestycji miało zarówno zahamowanie dynamiki inwestycji publicznych, jak i niższa od dynamiki produktu krajowego brutto dynamika inwestycji prywatnych. Wartość inwestycji publicznych była w 2021 r. nominalnie o 3,2% wyższa niż w 2020 r., a realnie – o 0,6% niższa. Udział inwestycji publicznych w wartości produktu krajowego brutto zmniejszył się w tym czasie z 4,5% do 4,1%. Mimo, że w sektorze przedsiębiorstw dynamika inwestycji kształtowała się na znacznie wyższym poziomie niż w sektorze publicznym, to udział inwestycji prywatnych w wartości produktu krajowego brutto także był niższy niż przed rokiem.

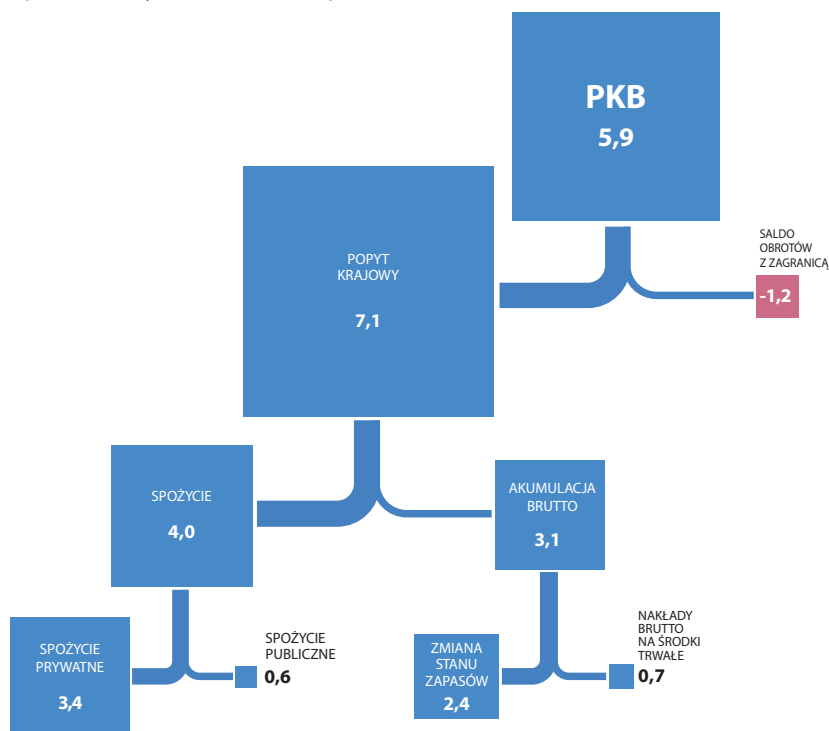
W związku z tym, że dynamika importu była wyższa od dynamiki eksportu, wkład salda obrotów z zagranicą we wzrost produktu krajowego brutto był ujemny i wyniósł -1,2 punktu procentowego. Paradoksalnie zdarzyło się to w czasie, gdy tempo wzrostu eksportu było najwyższe od 11 lat i wyniosło 11,8%, czyli było znacznie wyższe od tempa wzrostu popytu krajowego. W tym czasie jednak tempo wzrostu importu wzrosło o 15,9%, czyli najwyższej od 2006 r. Tak wysoki wzrost importu można wyjaśnić zarówno istotną podwyżką cen importowanych surowców i wzrostem kursu euro, jak i realnie rosnącym popytem na dobra importowane.

Warto zauważyć, że w 2021 r., po dwóch latach nadwyżki na rachunku bieżącym bilansu płatniczego Polski, ponownie wystąpił deficyt, który wcześniej utrzymywał się nieprzerwanie od 1996 r. do 2018 r. Mimo że w skali całego roku nie był on wysoki, wyniósł bowiem 0,6% wartości produktu krajowego brutto, to porównanie danych miesięcznych wskazuje, że pogarszanie się bilansu obrotów bieżących przebiegało dość dynamicznie. O ile jeszcze w styczniu 2021 r. zanotowano nadwyżkę na rachunku bieżącym w wysokości 12,9 mld zł, to w grudniu 2021 r. deficyt wyniósł 11,5 mld zł. Był to najwyższy miesięczny deficyt na rachunku bieżącym od czerwca 2011 r.

W porównaniu z 2020 r. najbardziej – nominalnie aż o 81,1% – wzrosła wartość importu towarów w kategorii *paliwa i smary*, wysoki był też wzrost wartości importu pozostałych towarów zaopatrzeniowych dla przemysłu (37,8%). Znacznie niższym tempem wzrostu charakteryzował się import dóbr inwestycyjnych oraz części i akcesoriów⁷² (20%). Wskazuje to na mniej korzystną strukturę importu niż przed rokiem, skutkującą koniecznością przeznaczania stosunkowo większych środków na zakup za granicą surowców zamiast dóbr inwestycyjnych wspierających rozwój polskiej gospodarki.

⁷² Bez środków transportu.

Infografika 11. Wpływ poszczególnych kategorii na wzrost realny produktu krajowego brutto (w punktach procentowych) w 2021 r. w porównaniu do roku 2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego, Informacja z 22 kwietnia 2022 r. w sprawie zaktualizowanego szacunku produktu krajowego brutto według kwartałów za lata 2020-2021.

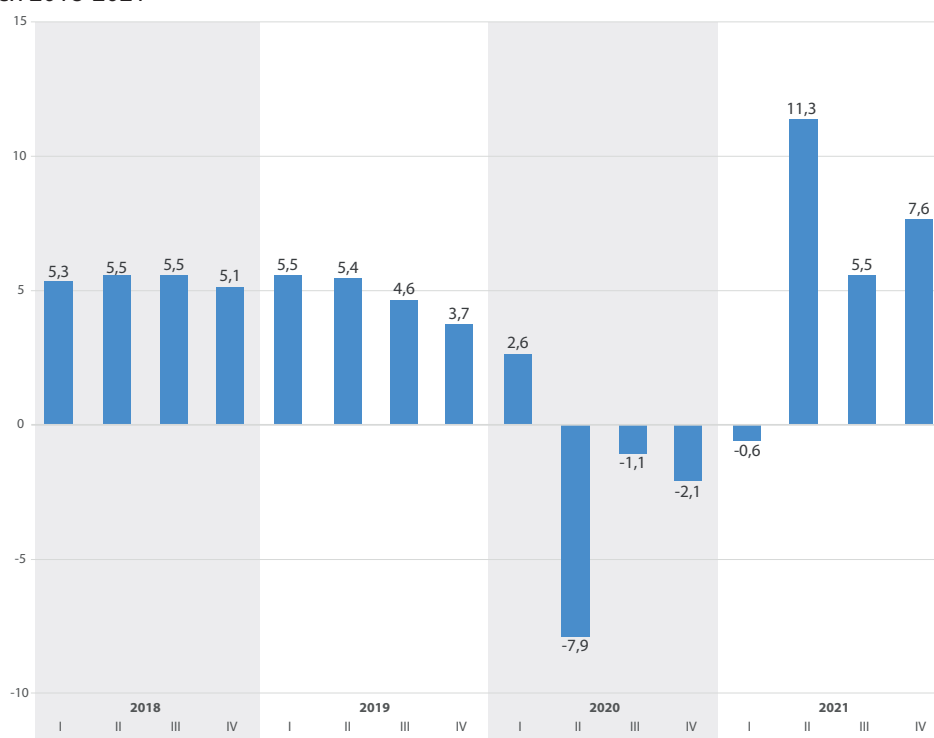
Analiza danych kwartalnych dotyczących realnej dynamiki produktu krajowego brutto wskazuje, że po czterech kwartałach recesji, w czasie której obserwowano zmniejszającą się wartość produktu krajowego brutto, w II kwartale 2021 r., gospodarka wróciła na ścieżkę wysokiego wzrostu. W wyżej wymienionym kwartale nastąpiło silne odreagowanie po głębokim, wynoszącym minus 7,9% spadku wartości produktu krajowego brutto, który miał miejsce w analogicznym okresie 2020 r.

Tempo wzrostu gospodarczego w II kwartale 2021 r. wyniosło 11,3%. Była to najwyższa wartość od co najmniej 2003 r. Szczególnie wysoką dynamiką charakteryzowało się spożycie w sektorze gospodarstw domowych. Wpływ tego składnika na dynamikę wzrostu gospodarczego wyniósł aż 7,2 punktu procentowego. W tym czasie przyrost zapasów pozwolił na zwiększenie dynamiki produktu krajowego brutto o 2,4 punktu procentowego, a przyrost nakładów brutto na środki trwałe – zaledwie o 0,5 punktu procentowego. Mimo że tempo wzrostu spożycia w gospodarstwach domowych zwiększyło się realnie o 13%, to tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe pozostawało niskie, wynosząc zaledwie 3%.

W kolejnych dwóch kwartałach obie te wartości były bardziej wyrównane. W III kwartale 2021 r. tempo wzrostu konsumpcji obniżyło się do 5,5%, a tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe wzrosło do 6,6%. Dane te świadczą o tym, że decyzje odnośnie do zwiększania nakładów na inwestycje były podejmowane z kilkumiesięcznym opóźnieniem względem wzrostu konsumpcji. Warto odnotować, że w III kwartale saldo obrotów z zagranicą miało istotnie ujemny wkład w dynamikę produktu krajowego brutto, obniżając ją o 2,1 punktu procentowego. W efekcie tempo wzrostu gospodarczego spadło do 5,5%.

W IV kwartale ponownie zaobserwowano silniejsze ożywienie gospodarcze, skutkujące wzrostem produktu krajowego brutto o 7,6% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Wartość ta byłaby jeszcze wyższa, gdyby nie silnie ujemny wpływ salda obrotów z zagranicą, który obniżył tempo wzrostu produktu krajowego brutto aż o 2,5 punktu procentowego. Był to największy ujemny wpływ tej kategorii na wzrost gospodarczy co najmniej od 2010 r. Podczas gdy tempo wzrostu importu utrzymywało się trzeci miesiąc z rzędu powyżej 12%, dynamika eksportu wyraźnie słabła. W III kwartale 2021 r. eksport był o 7,3% wyższy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego, a kwartał później – już tylko o 6,1% wyższy. W IV kwartale zaobserwowano ponadto wyjątkowo wysoką dynamikę zapasów, której wpływ na wzrost wartości produktu krajowego brutto wyniósł 4,3 punktu procentowego. W tym czasie zwiększona konsumpcja przyczyniła się do wzrostu wartości produktu krajowego brutto o 3,9 punktu procentowego, a inwestycje – o 1,1 punktu procentowego.

Infografika 12. Realne tempo wzrostu produktu krajowego brutto w poszczególnych kwartałach w latach 2018-2021



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Informacja z 22 kwietnia 2022 r. w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2020-2021.

Czynnikiem silnie oddziałującym w 2021 r. na wzrost wynagrodzeń, a w efekcie także na wzrost konsumpcji i wzrost gospodarczy była znacząca poprawa wydajności pracy. Według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego, wydajność pracy w przemyśle, mierzona produkcją sprzedaną na 1 zatrudnionego, była w 2021 r. o 14,3% wyższa niż w 2020 r. Wydajność wzrosła we wszystkich sekcjach przemysłu: w przetwórstwie przemysłowym o 13,4%, w działalności związanej z wytwarzaniem i dostawą mediów – aż o 32,9%, w działalności związanej z wytwarzaniem i prowadzeniem gospodarki komunalnej – o 8,7%, a w górnictwie i przemyśle wydobywczym – o 5,2%. Warto odnotować, że wydajność pracy w Polsce mierzona produktem krajowym brutto według parytetu siły nabywczej na 1 pracującego, wynosząca w 2010 r. 66,6% średniej unijnej, w ciągu następujących dziesięciu lat wzrosła do poziomu 82,1% tej średniej.

Wzrost wydajności nie był powiązany z pozycją Polski w europejskim rankingu innowacyjności. W rankingu za 2021 r. Polska w dalszym ciągu zajmowała odległą pozycję wśród krajów Unii Europejskiej, wyprzedzając jedynie Rumunię, Bułgarię i Łotwę⁷³. We wszystkich głównych kategoriach branych pod uwagę w tym rankingu Polska znajdowała się poniżej średniej obliczonej dla Unii Europejskiej. Szczególnie nisko oceniono atrakcyjność systemów badawczych, w tym liczbę zagranicznych doktorantów, udział innowatorów w grupie małych i średnich przedsiębiorstw, a także odsetek osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach działających w innowacyjnym środowisku lub w podmiotach prowadzących działalność opartą na wiedzy.

W 2021 r., dzięki ożywieniu gospodarczemu i powróceniu gospodarki polskiej na ścieżkę wzrostu, bezrobocie zaczęło się zmniejszać. Od stycznia do grudnia 2021 r. stopa bezrobocia rejestrowanego zmniejszyła się z 6,5% do 5,4%⁷⁴, a liczba zarejestrowanych bezrobotnych – o 195,2 tys., do 895,2 tys. osób⁷⁵. Tak samo niską, jak w grudniu 2021 r., stopę bezrobocia odnotowano poprzednio w marcu 2020 r. Wtedy liczba zarejestrowanych bezrobotnych wynosiła 909,4 tys. osób i była wyższa niż w grudniu 2021 r. o 14,2 tys. osób.

Stopa bezrobocia liczona według metodologii BAEL zmniejszała się w 2021 r. z 3,8% w I kwartale do 3,1% w IV kwartale. Przeciętnie wyniosła 3,4% i była wyższa o 0,2 punktu procentowego niż w roku poprzednim. Wśród państw Unii Europejskiej, tak jak w poprzednim roku, niższą stopę bezrobocia odnotowano tylko w Czechach (2,8%).

Stopa bezrobocia długotrwałego, czyli udział liczby osób poszukujących pracy przez ponad rok w liczbie osób aktywnych zawodowo⁷⁶, wyniosła w 2021 r. średnio 0,9%, co wskazuje, że problem bezrobocia długotrwałego w Polsce był marginalny. Niższą stopę bezrobocia długotrwałego w Unii Europejskiej zarejestrowano tylko w Czechach i Holandii, gdzie wyniosła po 0,8%.

Z danych Eurostat wynika, że stopa bezrobocia wśród osób do 24 roku życia w 2021 r. wyniosła w Polsce przeciętnie 11,9% i była wyższa niż w roku poprzednim o 1 punkt procentowy. Mimo wzrostu, na tle średniej dla Unii Europejskiej, Polska pod tym względem wypadła korzystnie. Średnio w Unii Europejskiej w 2021 r. pracy szukało bowiem 16,6% (o 1 punkt procentowy mniej niż w poprzednim roku) aktywnych zawodowo osób poniżej 25 roku życia. Niższą niż w Polsce stopę bezrobocia w tej grupie odnotowano w: Niemczech (6,9%), Czechach (8,2%), Holandii (9,3%), Malcie (9,6%), Danii (10,8%) i Austrii (11%). Z drugiej strony w Grecji stopa bezrobocia wśród osób młodych przekroczyła 35%, w Hiszpanii była bliska tej wartości, natomiast we Włoszech wyniosła niemal 30%.

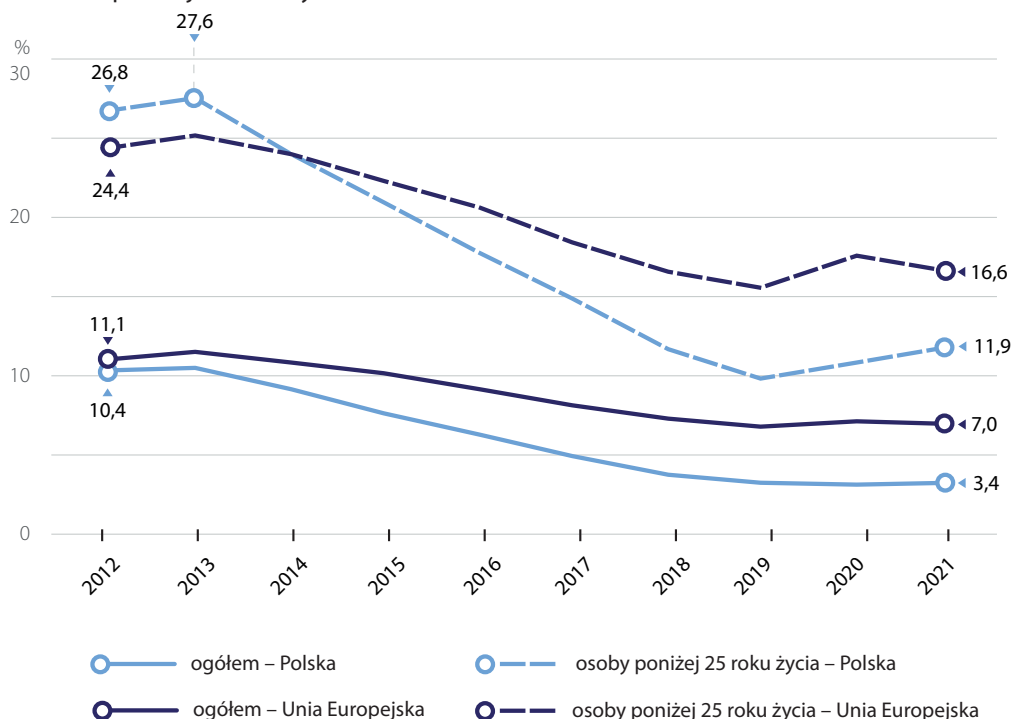
⁷³ Komisja Europejska (2021), *European Innovation Scoreboard 2021*, str. 6.

⁷⁴ Najwyższą stopę bezrobocia w 2021 r. odnotowano w lutym, gdy wyniosła 6,6%.

⁷⁵ Najwyższa liczba zarejestrowanych bezrobotnych była w lutym 2021 r. i wynosiła 1099,5 tys. osób.

⁷⁶ Przez osoby aktywne zawodowo rozumie się osoby pracujące oraz osoby aktywnie poszukujące pracy, gotowe ją podjąć w okresie do dwóch tygodni od dnia przeprowadzenia badania.

Infografika 13. Stopa bezrobocia w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2012-2021, ogółem i wśród osób poniżej 25 roku życia



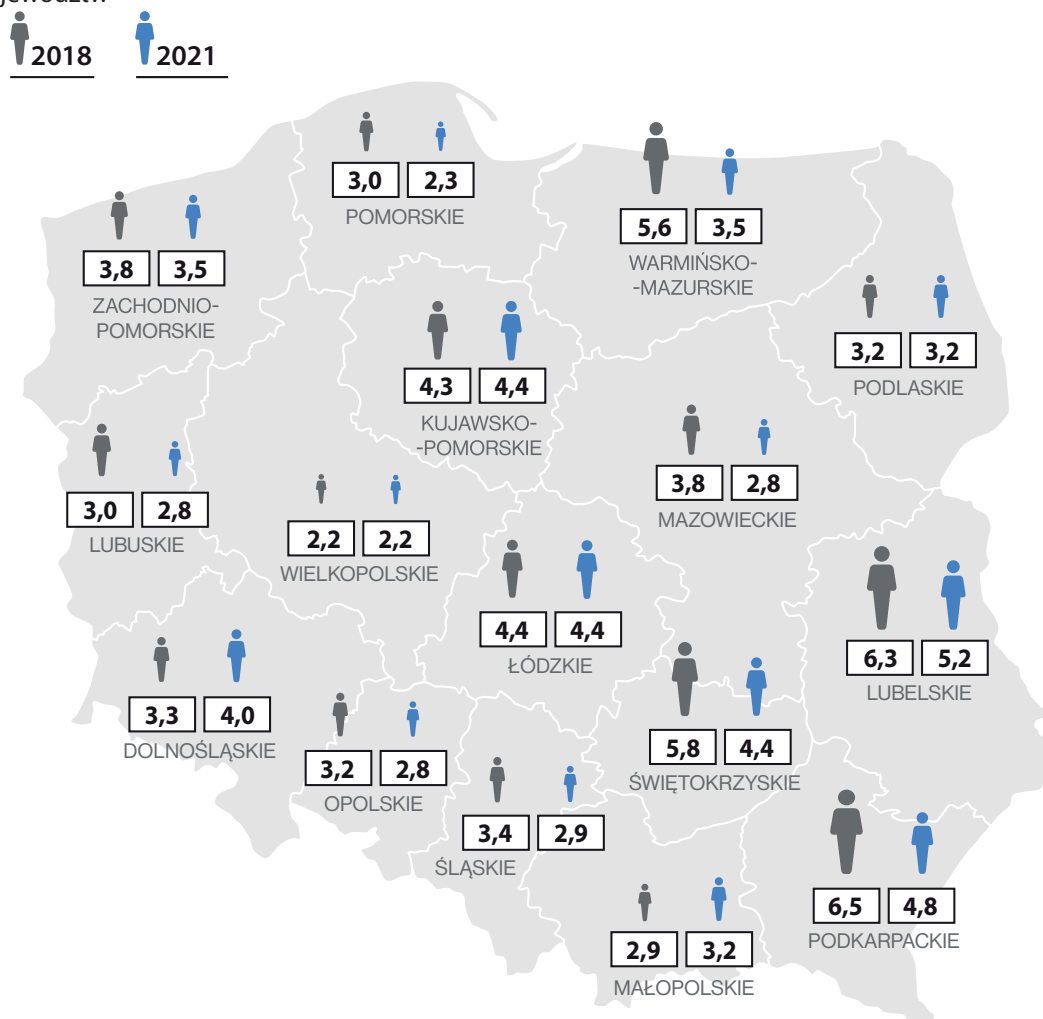
Źródło: Eurostat, *Unemployment by sex and age – annual data*. Dane z 12 kwietnia 2022 r.

Terytorialny rozkład danych wskazuje, że z problemem bezrobocia radzono sobie z dobrym skutkiem w większości województw⁷⁷. W 2021 r. najniższe bezrobocie było w województwie wielkopolskim (2,2%). Średnioroczną stopę bezrobocia poniżej 3% odnotowano także w województwach: pomorskim (2,3%), opolskim i mazowieckim (po 2,8%) oraz śląskim (2,9%). Na obszarze warszawskim stołecznym stopa bezrobocia wyniosła 2,1% i była najniższa wśród 229 regionów Unii Europejskiej, dla których były dostępne dane⁷⁸. Najwyższa stopa bezrobocia wystąpiła natomiast, analogicznie jak przed rokiem, w województwie lubelskim (5,2%). Wysoką stopę bezrobocia odnotowano także w województwach: podkarpackim (4,8%), kujawsko-pomorskim, łódzkim oraz świętokrzyskim (po 4,4%). W porównaniu do 2018 r. województwa podkarpackie i lubelskie zamieniły się miejscami w zakresie najwyższego bezrobocia. W porównaniu z 2020 r. średnioroczna stopa bezrobocia zmniejszyła się w województwach: pomorskim (o 0,8 punktu procentowego), mazowieckim (o 0,6 punktu procentowego), lubelskim (o 0,5 punktu procentowego) i opolskim (o 0,1 punktu procentowego). W pozostałych województwach odnotowano jej wzrost, przy czym w najwyższym stopniu w województwach: dolnośląskim (o 0,9 punktu procentowego) i łódzkim (o 1,3 punktu procentowego).

⁷⁷ Eurostat, *Unemployment rates by sex, age, educational attainment level and NUTS 2 regions (%)* [LFST_R_LFU3R], (dostęp: 28 kwietnia 2022 r.)

⁷⁸ Współ z jednym z węgierskich regionów.

Infografika 14. Średnia stopa bezrobocia według metodologii BAEL w 2018 r. i 2021 r. według województw



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych Eurostat, Unemployment rates by sex, age and NUTS 2 regions. Dane z 28 kwietnia 2022 r. W przypadku województwa lubuskiego Eurostat nie podał danych. Główny Urząd Statystyczny w zakresie aktywności ekonomicznej ludności województwa lubuskiego wskazał stopę bezrobocia tylko za I i II kwartał 2021 r. (odpowiednio 2,6% i 3%). W infografice podano średnią z tych dwóch kwartałów, to jest 2,8%.

Według badania BAEL przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny, przeciętna liczba pracujących w 2021 r. wynosiła 16 656 tys. osób i była wyższa niż w roku poprzednim o 427,5 tys. osób. Porównując dane za IV kwartał 2021 r. z analogicznym okresem roku poprzedniego, można było zaobserwować wzrost liczby pracujących o 464 tys. osób.

Wzrost wydajności, stosunkowo niskie bezrobocie oraz wysoki wzrost gospodarczy sprzyjały utrzymaniu dodatniego tempa wzrostu wynagrodzeń. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej było w 2021 r. realnie o 3% wyższe niż w 2020 r. i wyniosło 5663 zł. Dynamika realnych wynagrodzeń mogła być jeszcze wyższa, ale czynnikiem ograniczającym ich wzrost była inflacja.

W 2021 r. gospodarka rozwijała się w warunkach dynamicznie rosnącej inflacji. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 5,1% (rok wcześniej 3,4%), przy czym w kolejnych mie-

siągach wartość tego wskaźnika sukcesywnie się zwiększała. Jeszcze w lutym 2021 r. inflacja wynosiła zaledwie 2,4%, w lipcu wzrosła do 5%, a w grudniu do 8,6%. Najbardziej wzrosły ceny nośników energii, które w 2021 r. były średnio o 7,1% wyższe niż w 2020 r., ceny paliw do prywatnych środków transportu, które wzrosły o 22,1%, a także ceny wybranych usług⁷⁹, których wzrost przekraczał 5%.

Tabela 4. Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych w poszczególnych kwartałach w latach 2018–2021

Lata	Kwartały			
	I	II	III	IV
Analogiczny okres roku poprzedniego = 100				
2018	101,5	101,7	102,0	101,4
2019	101,2	102,4	102,8	102,8
2020	104,5	103,2	103,0	102,8
2021	102,7	104,5	105,4	107,7

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, kwartalne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1995 roku.

Przyczyn rosnącej inflacji należy upatrywać zarówno w czynnikach zewnętrznych, związanych z silnym wzrostem światowych cen surowców, zwłaszcza energetycznych, i z ograniczoną dostępnością niektórych towarów importowanych, jak i w czynnikach krajowych, na co wskazywała wysoka inflacja bazowa, czyli inflacja po wyłączeniu cen żywności i energii. Wskaźnik ten znajdował się powyżej dopuszczalnego pasma odchyień od celu inflacyjnego nieprzerwanie od lutego 2020 r., zbliżając się w grudniu 2021 r. do 7%. Na wzrost cen oddziaływały wysoki popyt konsumpcyjny, wzmacniany przez niskie stopy procentowe (w tym ujemne realne stopy procentowe) i stymulowanie konsumpcji za pomocą polityki fiskalnej Rządu, deprecjacja kursu złotego w stosunku do euro, powodująca wzrost cen towarów importowanych, niejasna komunikacja ze strony Narodowego Banku Polskiego co do planów podejmowania działań obniżających inflację oraz większa akceptacja ze strony konsumentów odnośnie do wzrostu cen związana ze wzrostem oczekiwań inflacyjnych. Jak wynika z przeprowadzonego przez Centrum Badania Opinii Społecznej badania, którego wyniki opublikowano w styczniu 2022 r., czyli w okresie, w którym inflacja wynosiła około 9%, aż 60% respondentów oczekiwało dalszego, zdecydowanego wzrostu cen. W październiku 2021 r. odsetek ten był jeszcze większy, gdyż wynosił 66%⁸⁰.

Przechodząc do omówienia sytuacji społecznej i warunków życia w Polsce w 2021 r., warto rozpocząć analizę od zaprezentowania sytuacji demograficznej. Według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego, Polskę na koniec 2021 r. zamieszkiwało 38 080 tys. osób, czyli o 185 tys. mniej niż rok wcześniej i o 303 tys. mniej niż dwa lata wcześniej. Polska, pod względem liczby ludności, powróciła do stanu z 1990 r. Jednak wówczas w Polsce urodziło się 547,7 tys. dzieci, podczas gdy w 2021 r. już tylko 331,5 tys., to jest o 23,8 tys. mniej niż rok wcześniej i o 43,5 tys. mniej niż w 2019 r. Można wskazać, że o ile w pierwszych dwóch latach realizacji programu *Rodzina 500 plus* nastąpił wzrost liczby urodzeń żywych, to w następnych latach liczba takich urodzeń sukcesywnie się zmniejszała.

⁷⁹ Dotyczyło to usług: zdrowotnych, telekomunikacyjnych, rekreacyjnych, kulturalnych, edukacyjnych, gastronomicznych oraz hotelarskich.

⁸⁰ Centrum Badania Opinii Społecznej (2022), *Postrzeganie inflacji i polityki antyinflacyjnej rządu*, komunikat z badań nr 14/2022.

Ważnym wskaźnikiem poziomu życia w Polsce jest wielkość dochodu rozporządzalnego mieszkańców. W okresie od października 2020 r. do września 2021 r. przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwie domowym wynosił 2013 zł i był realnie wyższy o 1,4% od analogicznego dochodu z czterech wcześniejszych kwartałów. W tym czasie przeciętne miesięczne wydatki na 1 osobę wyniosły 1274 zł, co oznacza, że blisko 37% dochodu rozporządzalnego stanowiła nadwyżka nad wydatkami. Dla porównania cztery lata wcześniej, w okresie od października 2016 r. do września 2017 r., nadwyżka ta była o prawie 11 punktów procentowych mniejsza. Wzrost nadwyżki dochodu rozporządzalnego nad wydatkami gospodarstw domowych oznacza, że mieszkańcy Polski byli w stanie przeznaczyć coraz większe środki na oszczędności.

W 2021 r. wyższe dochody otrzymały, między innymi, osoby najniżej zarabiające. Z dniem 1 stycznia 2021 r. płacę minimalną podwyższono o 7,7%, do kwoty 2800 zł. Jednocześnie minimalna stawka godzinowa wzrosła z 17 zł do 18,3 zł⁸¹. Z porównania wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę z wynagrodzeniem przeciętnym wynika jednak, że wartość tej relacji w 2021 r. nieznacznie się obniżyła w stosunku do 2020 r. Minimalne wynagrodzenie brutto w 2021 r. stanowiło 49,5% przeciętnego wynagrodzenia, podczas gdy rok wcześniej wielkość ta wyniosła 49,8%.

Udział wydatków ponoszonych na trzy grupy towarów i usług podstawowych – czyli na żywność i napoje bezalkoholowe, na użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii oraz na transport – w wydatkach ogółem gospodarstw domowych zwiększył się w okresie od października 2020 r. do września 2021 r., w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, o 0,3 punktu procentowego, to jest do poziomu 54,8%. Było to przede wszystkim wynikiem wzrostu o 5,4% wydatków na użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii.

Wejście w II kwartale 2021 r. w fazę silnego ożywienia gospodarczego spowodowało poprawę ocen swojej sytuacji życiowej przez mieszkańców Polski. Od czerwca do sierpnia 2021 r. udział osób dobrze oceniających tę sytuację przekraczał 60%, podczas gdy udział osób deklarujących, że im i ich rodzinie żyje się źle, utrzymywał się na niskim poziomie 5%. W kolejnych miesiącach, wraz ze wzrostem inflacji, zmniejszał się procent osób dobrze oceniających swoją sytuację życiową (do 54% w listopadzie i grudniu), a z drugiej strony udział osób deklarujących złą sytuację życiową istotnie się nie zmieniał. Patrząc na te oceny z perspektywy wieloletniej, można wskazać, że wciąż były one stosunkowo wysokie. Warto przypomnieć, że w pierwszej połowie lat 90-tych mniej niż 20% dorosłych mieszkańców Polski twierdziło, że im i 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. W marcu 2020 r. aż 70% respondentów wskazywało, że im oraz ich rodzinom żyje się dobrze, a tylko 4% – że źle. W następnych miesiącach odsetek osób dobrze oceniających swoją sytuację stopniowo się zmniejszał, jednak do grudnia 2021 r. cały czas przekraczał 53%⁸².

Sytuacja zdrowotna mieszkańców Polski w czasie epidemii uległa znacznemu pogorszeniu. Oczekiwana długość życia od momentu narodzin wyniosła w 2021 r. 75,6 roku, czyli najmniej od 12 lat. Jeszcze w 2019 r. długość tę szacowano na 78 lat. Skrócenie się oczekiwanej długości życia dotyczyło w roku 2021, w stosunku do roku 2020, zarówno kobiet (z 80,7 do 79,7 lat), jak i mężczyzn (z 72,5 do 71,7 lat). W 2021 r. zmarło w Polsce 519,5 tys. osób, czyli o 42,1 tys. więcej niż w 2020 r.

⁸¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 września 2020 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2021 r. (Dz. U. poz. 1596).

⁸² Centrum Badania Opinii Społecznej (2021), Nastroje społeczne w marcu, komunikat z badań nr 34/2021.

i o 109,8 tys. więcej niż w 2019 r. Od zakończenia drugiej wojny światowej do 2019 r. przyrost naturalny nigdy nie był niższy od minus 0,9 na 1000 mieszkańców, natomiast w 2020 r. wyniósł on zaledwie minus 3,2, a w 2021 r. obniżył się do minus 4,9⁸³.

Mieszkańcy Polski wysoko oceniają poziom bezpieczeństwa w kraju. W 2021 r. aż 95% osób uważało, że okolica, w której mieszkają, jest miejscem bezpiecznym i spokojnym. Procent osób wskazujących, że w ciągu pięciu lat coś im ukradziono, wyniósł 10% w 2021 r., podczas gdy jeszcze kilkanaście lat temu przekraczał on 20%. Jednocześnie 2% osób wskazywało, że zostały pobite lub umyślnie zranione albo napadnięte lub obrabowane, a 4% stało się ofiarami innego przestępstwa⁸⁴. Ten pozytywny obraz zakłócają jednak dane ze statystyk Policji, z których wynika, że w 2021 r. liczba stwierdzonych przestępstw wyniosła 820,8 tys. i była najwyższa od 2014 r. W porównaniu do 2020 r. liczba ta wzrosła o 7,2%. Jednocześnie obniżył się wskaźnik wykrywalności przestępstw z 73,3% w 2020 r. do 71,2% w 2021 r. Należy jednak wskazać, że w perspektywie wieloletniej wskaźnik ten wciąż utrzymywał się na wysokim poziomie. Dla porównania w latach 90-tych dwudziestego wieku wynosił on poniżej 50%, a przed 2017 r. nie przekraczał 70%.

Sytuacja na rynku mieszkaniowym uległa w 2021 r. wyraźnej poprawie. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania wzrosła o 6,4% w porównaniu z 2020 r., a liczba mieszkań, na których budowę wydano pozwolenia lub dokonano zgłoszenia z projektem budowlanym, wzrosła aż o 23,5%. Wzrosła także – o 23,9% – liczba mieszkań, których budowę rozpoczęto, a mieszkań w budowie było o 5,1% więcej niż w 2020 r.

3. Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2021

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2021, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 28 września 2020 r. w warunkach trwającej w Polsce recesji gospodarczej, spowodowanej epidemią COVID-19, prognozowano, że gospodarka polska podźwignie się w 2021 r. Założenia makroekonomiczne, ze względu na niepewność związaną z dalszym przebiegiem epidemii, określono ostrożnie.

W II połowie 2020 r. i w I połowie 2021 r. wyniki polskiej gospodarki okazały się wyraźnie lepsze od oczekiwań, mimo kolejnych fal epidemii COVID-19, które doprowadziły do utrzymania restrykcji administracyjnych. Jeszcze w I kwartale 2021 r. produkt krajowy brutto był niższy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego, jednak w następnym przekroczył poziom sprzed wybuchu epidemii, to jest z IV kwartału 2019 r. W II połowie 2021 r. spodziewano się, że parametry makroekonomiczne okażą się korzystniejsze niż zakładano, wobec czego niezbędne stało się ich zaktualizowanie.

W uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 21 września 2021 r., oszacowano, że produkt krajowy brutto w 2021 r. w cenach bieżących wyniesie 2528,7 mld zł i wzrośnie o 4,9% wobec 2020 r. Prognozowano, że dynamika spożycia prywatnego osiągnie 5,3%, między innymi na skutek wysokiej realizacji odłożonego popytu przez gospodarstwa domowe oraz poprawy nastrojów konsumentów w wyniku coraz lepszej sytuacji na rynku pracy. W mniejszym stopniu miało wzrosnąć spożycie publiczne (o 2,4%), co skutkowało oszacowaniem wzrostu spożycia ogółem w wysokości 4,6%. Nakłady na środki

⁸³ Przyrost naturalny to różnica między liczbą urodzeń żywych i liczbą zgonów w danym okresie.

⁸⁴ Centrum Badania Opinii Społecznej (2021), *Poczucie bezpieczeństwa i zagrożenie przestępczością*, komunikat z badań nr 67/2021.

trwałe, wobec gwałtownego spadku w 2020 r. (o 4,9%), ze względu na znaczne zakupy środków transportu, maszyn i urządzeń w I połowie 2021 r., miały zwiększyć się w całym roku o 7,6%. Wobec bardziej intensywnego od zakładanego wzrostu popytu zagranicznego oczekiwano, że eksport będzie wyższy o 10,4%. Równocześnie prognozowano, że wzrost importu, ze względu na wzmożony popyt krajowy, osiągnie 12,3%. Przewaga dynamiki importu miała spowodować, że wkład eksportu netto w produkt krajowy brutto okaże się ujemny i wyniesie minus 0,2%.

Spodziewano się, że wyraźne ożywienie gospodarcze przyczyni się do spadku liczby zarejestrowanych bezrobotnych na koniec 2021 r. (o 45 tys., do 1001 tys.) i stopy bezrobocia rejestrowanego (do 6%). Przyjęto, że przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce zwiększy się nominalnie o 7,4%, czyli w wyższym tempie niż w poprzednim roku (5%).

Założono, że średnioroczna inflacja wyniesie 4,3%, to jest więcej niż wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2021 (o 2,5 punktu procentowego) i niż w 2020 r. (o 0,9 punktu procentowego). Wyższy szacunek tego parametru był determinowany między innymi przez silny wzrost cen na rynkach surowców energetycznych i przerwanie, na skutek epidemii COVID-19, łańcuchów dostaw powodujące brak niektórych materiałów lub półproduktów niezbędnych do produkcji.

Prognozowano, że nadwyżka na rachunku obrotów bieżących zmniejszy się o 1,3 punktu procentowego wobec 2020 r. i wyniesie 1,6% produktu krajowego brutto. Miało to być efektem silniejszej dynamiki importu niż eksportu wynikłej w ujęciu nominalnym z wyższych cen ropy naftowej.

Podobnie jak w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2021, określono, że średnioroczna stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego wyniesie 0,1%. Średnioroczny kurs złotego oszacowano na 4,54 wobec euro i 3,80 wobec dolara amerykańskiego⁸⁵.

Tabela 5. Dynamika produktu krajowego brutto i jego składowe w latach 2020–2021

Wyszczególnienie	2020	2021	
	Wykonanie	% (r/r)	
		Prognoza ¹	Wykonanie
PKB	97,8	104,9	105,9
Eksport	100,0	110,4	111,8
Import	98,9	112,3	115,9
Popyt krajowy	97,1	105,5	107,6
Spożycie	99,0	104,6	105,3
Prywatne	97,2	105,3	106,0
Publiczne	104,9	102,4	103,4
Akumulacja	89,8	109,4	117,7
nakłady brutto na środki trwałe	95,1	107,6	103,8
PKB w cenach bieżących (mld zł)	2339,0	2528,7	2622,2

¹ Ustawa budżetowa po nowelizacji.

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

⁸⁵ Przyjęto techniczne założenia o stałych kursach walutowych od połowy lipca 2021 r. do końca roku na poziomie średniej z kursów z okresu 10 dni roboczych do 14 lipca 2021 r. włącznie.

Produkt krajowy brutto w 2021 r. zwiększył się realnie o 5,9% względem 2020 r., to jest w wyższym stopniu niż prognozowano (o 1 punkt procentowy). Wpłynął na to zwłaszcza wynik spożycia prywatnego, który okazał się lepszy o 0,7 punktu procentowego od spodziewanego. Był on efektem korzystniejszej od prognozowanej sytuacji na rynku pracy oraz związanej z tym poprawy nastrojów konsumentów i wzmożonej realizacji odłożonego popytu. Spożycie publiczne wzrosło o 3,4% i również było wyższe niż przewidywano (o 1 punkt procentowy). Z drugiej strony wzrost nakładów na środki trwałe okazał się dwukrotnie niższy od zakładanego. W tym przypadku wciąż nie udało się odrobić strat poniesionych w 2020 r. Wynikało to między innymi z niskiej dynamiki aktywności inwestycyjnej w sektorze instytucji rządowych i samorządowych.

Wzrost akumulacji okazał się wyraźnie lepszy od zakładanego (o 8,3 punktu procentowego). Zaburzenia w globalnych łańcuchach dostaw, problemy z transportem międzynarodowym, wzrost cen surowców i materiałów oraz wysoka niepewność co do rozwoju sytuacji w przyszłości znalazły odzwierciedlenie w rekordowo wysokim przyroście zapasów i znaczącej dodatniej kontrybucji tej kategorii we wzroście produktu krajowego brutto. Stopa inwestycji w gospodarce narodowej wyniosła 16,6% i była niższa niż w 2020 r. o 0,6 punktu procentowego.

Tabela 6. Bilans płatniczy w latach 2020–2021

Wyszczególnienie	2020	2021	
	Wykonanie	Prognoza ¹	Wykonanie
	mln euro		
Rachunek bieżący, w tym:	15 287	8 962	-3 537
obroty towarowe: saldo	12 472	8 947	-599
Eksport	235 938	267 600	280 176
Import	223 466	258 652	280 775
Rachunek kapitałowy	12 065	9 033	9 271
Rachunek finansowy, w tym:	20 186	9 327	1 208
inwestycje bezpośrednie (netto)	11 137	8 000	20 850
Saldo obrotów bieżących do produktu krajowego brutto (%)	2,9	1,6	-0,6

¹ Ustawa budżetowa po nowelizacji.

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

Saldo obrotów bieżących do produktu krajowego brutto, wbrew prognozowanej wartości dodatniej, odnotowało deficyt (wyniosło minus 0,6%). Import stymulował rosnący popyt krajowy, a jego wartość wyraźnie podnosiły wyższe ceny sprowadzanych surowców energetycznych. Nałożyło się na to wzmożone gromadzenie zapasów przez przedsiębiorstwa wynikające z obaw o przyszłą dostępność środków produkcji lub dalszy wzrost ich cen. Eksport z kolei pozostawał pod presją problemów podażowych przetwórstwa przemysłowego, w tym braku surowców i komponentów do produkcji. Z uwagi na wysokie dochody zagranicznych inwestorów z tytułu ich kapitałowego zaangażowania w polskich podmiotach pogłębił się deficyt dochodów pierwotnych.

Wyższa od przewidywanej dynamika aktywności gospodarczej i wzmożony popyt na pracę przełożyły się na lepszą sytuację na rynku pracy. Już w IV kwartale 2020 r. liczba pracujących osiągnęła poziom sprzed epidemii. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych na koniec 2021 r. wyniosła 895 tys. i była o 106 tys. niższa od prognozowanej. W efekcie stopa bezrobocia rejestrowanego obniżyła

się do 5,4%, to jest o 0,6 punktu procentowego bardziej niż zakładano. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 6346 tys. etatów i było niższe od spodziewanego o 16 tys., ale jednocześnie wyższe o 20 tys. w odniesieniu do 2020 r.

Tabela 7. Zatrudnienie, bezrobocie, wynagrodzenia i świadczenia emerytalne w latach 2020–2021

Wyszczególnienie	2020	2021	
	Wykonanie	Prognoza ¹	Wykonanie
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (tys. etatów), w tym:	10 678	10 667	10 714 ²
w sektorze przedsiębiorstw	6 326	6 362	6 346
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (tys. osób, stan na koniec okresu)	1 046	1 001	895
Stopa bezrobocia na koniec roku (%)	6,3	6,0	5,4
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (zł), w tym w:	5 226	5 548	5 663
sektorze przedsiębiorstw	5 411	5 807	5 890
sferze budżetowej	5 579	(.)	5 954
Przeciętna emerytura i renta (brutto) (zł):			
z pozarolniczego systemu ubezpieczeń	2 455	2 622	2 623
rolników indywidualnych	1 376	1 409	1 429

¹ Ustawa budżetowa po nowelizacji.

² Szacunek Ministerstwa Finansów.

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

W 2021 r. realny wzrost wynagrodzeń, w porównaniu do roku poprzedniego, w sektorze przedsiębiorstw gospodarki narodowej wyniósł 3,4% (w 2020 r. – 1,5%), a w sferze budżetowej – 1,5% (w 2020 r. – 5,7%). Przeciętna emerytura i renta z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych realnie była wyższa niż przed rokiem o 1,9% (w 2020 r. – o 1,5%), z kolei w przypadku rolników indywidualnych – niższa o 1% (w 2020 r. – była wyższa o 2,5%).

Tabela 8. Średnie w roku wskaźniki cen i kursy walut w latach 2020–2021

Wyszczególnienie	Jednostka	2020	2021	
		Wykonanie	Prognoza ¹	Wykonanie
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	103,4	104,3	105,1
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu	%	99,4	106,1	107,9
Stopa referencyjna NBP (średnio w roku)	%	0,5	0,1	0,3
Kurs walutowy USD/PLN	PLN	3,90	3,80	3,86
Kurs walutowy EUR/PLN	PLN	4,44	4,54	4,57

¹ Ustawa budżetowa po nowelizacji.

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

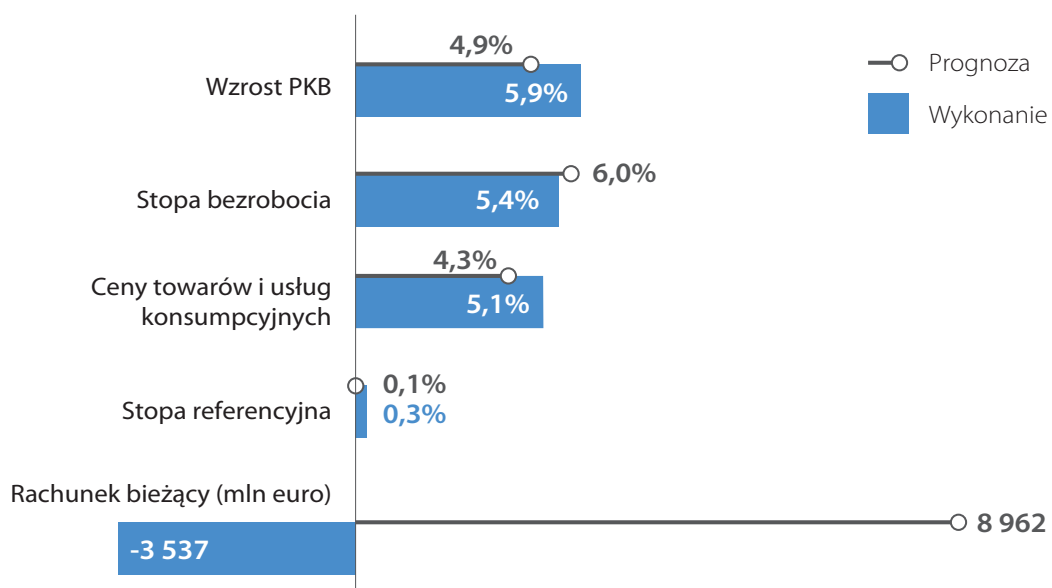
W warunkach szybkiej odbudowy aktywności gospodarczej inflacja w ujęciu średniorocznym okazała się o 0,8 punktu procentowego mniej korzystna od przewidywanej, przy czym wyraźne zwiększenie tempa jej wzrostu nastąpiło w IV kwartale. Za tę różnicę odpowiadały przede wszystkim zwiększające się ceny surowców energetycznych na rynkach światowych: ropy naftowej, węgla, a zwłaszcza gazu, co z kolei wynikało ze zwiększonego zapotrzebowania na nie w trakcie odbudowy gospodarki. Dodatkowo wzrost kosztów transportu i pojawienie się zakłóceń w dostawach związane z epidemią spowodowały narastanie presji kosztowej u producentów i wyraźne zwiększenie tempa wzrostu cen produkcji sprzedanej przemysłu, a w konsekwencji cen konsumpcyjnych. Silniejszy od oczekiwanego okazał się też wzrost cen usług wynikający najpierw z wyższych kosztów działalności wywołanych koniecznością wdrożenia rozwiązań sanitarnych, a następnie z efektu cenowego otwarcia gospodarki w sektorach, które najbardziej ucierpiały z powodu wprowadzenia restrykcji administracyjnych.

Średnioroczny poziom stopy referencyjnej wyniósł 0,3% i był wyższy od zakładanego (o 0,2 punktu procentowego). Rada Polityki Pieniężnej przez większą część 2021 r. kontynuowała dotychczasową politykę pieniężną i utrzymywała stopę referencyjną na niskim poziomie, to jest 0,1%, jednakże w IV kwartale, wobec ryzyka utrwalenia się inflacji, zaczęła ją podwyższać, wskutek czego z końcem roku stopa osiągnęła 1,75%⁸⁶.

W 2021 r. nastąpiło osłabienie średniorocznego kursu złotego wobec euro i jego wzmocnienie wobec dolara amerykańskiego w porównaniu z rokiem poprzednim. W relacji do prognozy średnioroczny kurs złotego wobec euro i dolara amerykańskiego był nieznacznie słabszy. Na kurs złotego w głównej mierze wpływały epidemia COVID-19 oraz oczekiwania co do polityki pieniężnej za granicą i w kraju. Pierwszy z wskazanych wyżej czynników szczególnie zaznaczył się w marcu i w listopadzie, kiedy kolejne fale epidemii doprowadziły do osłabienia złotego. Negatywnie na polską walutę oddziaływały także nasilające się od połowy roku oczekiwania rynkowe dotyczące zacieśnienia polityki pieniężnej w Stanach Zjednoczonych. Z kolei wzrost oczekiwań na kontynuację cyklu podwyżek stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego wsparł złotego w końcu roku.

⁸⁶ Od 1 stycznia do 6 października 2021 r. stopa referencyjna wynosiła 0,1%, od 7 października do 3 listopada 2021 r. – 0,5%, od 4 listopada do 8 grudnia 2021 r. – 1,25%, a od 9 do 31 grudnia 2021 r. – 1,75%.

Infografika 15. Prognoza i realizacja wybranych wielkości makroekonomicznych w 2021 r.



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

V. REALIZACJA USTAWY BUDŻETOWEJ

- W 2021 r., podobnie jak rok wcześniej, realizacja budżetu państwa odbywała się w warunkach panującego stanu epidemicznego związanego z występowaniem COVID-19. W dalszym ciągu obowiązywał szereg przepisów szczególnych wprowadzonych w celu przeciwdziałania i łagodzenia skutków epidemii COVID-19.
- W budżecie państwa rozdysponowano 96,9% środków rezerwy ogólnej, 99,5% środków ujętych w rezerwach celowych budżetu państwa oraz 69,6% z rezerw budżetu środków europejskich. Jednocześnie w trakcie 2021 r. dokonano blokady zaplanowanych w rezerwach celowych wydatków na kwotę 5 mld zł oraz zmieniono przeznaczenie środków w kwocie 2,7 mld zł, co stanowiło łącznie 9,5% środków ujętych w rezerwach celowych.
- Rezerwy celowe stanowiły 13,1% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, rok wcześniej współczynnik ten wyniósł 11,9%.
- Podejmowane przez Ministra Finansów działania związane z zarządzaniem budżetem państwa, polegające na tworzeniu nowych rezerw celowych, blokowaniu wydatków w części *Rezerwy celowe* i dokonywaniu zmian przeznaczenia rezerw, były zgodne z obowiązującymi przepisami.
- Decyzje zwiększające plany wydatków poszczególnych części budżetowych środkami z rezerwy ogólnej wydawane były bez zbędnej zwłoki, zgodnie z uchwałami Rady Ministrów i zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów.
- Kwota zablokowanych w 2021 r. wydatków wyniosła 27,8 mld zł i była blisko dwukrotnie większa niż rok wcześniej.
- W 2021 r. po raz kolejny na szeroką skalę zastosowano mechanizm ustalania wydatków niewygasających z terminem realizacji określonym na 30 listopada 2022 r., stanowiący odstępstwo od zasady roczności budżetu. Zastosowanie takiego mechanizmu nie sprzyja również zachowaniu przejrzystości finansów publicznych i powoduje zaburzenie wielkości deficytu w 2022 roku. Prowadzi także do braku powiązania dokonanych w danym roku wydatków z uzyskanymi efektami oraz uniemożliwia wypowiedzenie się w tym dokumencie przez Najwyższą Izbę Kontroli o prawidłowości poniesienia wydatków stanowiących około 29% deficytu budżetu państwa.
- Wydatki, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego wyniosły 7,6 mld zł. W porównaniu do poprzedniego roku ich udział w wydatkach budżetu państwa ogółem nieznacznie się obniżył i wyniósł 1,5%. W I kwartale 2022 r. na realizację tych wydatków uruchomiono 24% środków zgromadzonych na ten cel na wyodrębnionym rachunku.
- W wykazie wydatków, które w 2021 roku nie wygasły z upływem roku budżetowego, ujęto między innymi środki w wysokości 1,6 mld zł, które zwiększyły plany dysponentów w wyniku rozdysponowania rezerw budżetowych, a co najmniej 2,3 mld zł stanowiły środki, pochodzące ze zwiększeń dokonanych na etapie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021.
- Przeprowadzone w ostatnich latach przeglądy wydatków, co do zasady, nie miały wpływu na opracowanie projektu ustawy budżetowej ani innych aktów prawnych dotyczących polityki wydatkowej państwa.

- **Pomimo występowania, niewspółmiernego do potrzeb, stanu wolnych środków na rachunkach budżetu państwa, i ponoszenia kosztów wynikających z ich utrzymania, Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie zarządzanie płynnością budżetu państwa.**

1. Działania Rady Ministrów i Ministra Finansów

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

1.1. Zarządzanie realizacją budżetu państwa i budżetu środków europejskich

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

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

W 2021 r. w dalszym ciągu obowiązywał również szereg uregulowań dotyczących realizacji budżetu, które wynikały z przepisów ustanowionych w związku z wprowadzeniem w 2020 r. na terenie Polski stanu epidemii.

Rezerwy

W budżecie państwa na 2021 r. zaplanowano rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w wysokości 69 939,4 mln zł, z tego:

- 32 553,2 mln zł w ramach budżetu państwa (62 tytuły, tj. o jeden tytuł mniej niż w ustawie budżetowej na 2020 r.),
- 37 386,2 mln zł w ramach budżetu środków europejskich (dwa tytuły).

Łączna kwota rezerw celowych stanowiła 11,4% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r.⁸⁷ w rezerwach celowych zaplanowano środki na zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań, o których mowa w art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w kwocie 2886,3 mln zł, z tego 1043,7 mln zł w rezerwach budżetu państwa i 1842,6 mln zł w rezerwie budżetu środków europejskich.

Prezes Rady Ministrów w 2021 r., na podstawie art. 75 ustawy o budżecie państwa na 2021 r., w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem klęskom żywiołowym i usuwaniem ich skutków, w tym z tytułu strat w uprawach rolnych spowodowanych przez suszę, oraz przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków epidemii mógł wydać Ministrowi Finansów polecenie utworzenia rezerwy celowej i przeniesienia do niej kwot zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Utworzenie rezerwy mogło nastąpić do 22 grudnia 2021 r. i nie wymagało opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. Minister Finansów w związku z poleceniem Prezesa Rady Ministrów wydanym na podstawie wyżej przedstawionych przepisów decyzją z dnia 22 czerwca 2021 r. utworzył w budżecie państwa rezerwę celową poz. 70 pn. *Rezerwa na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem klęskom żywiołowym i usuwaniem ich skutków* w wysokości 150 mln zł.

Minister Finansów na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, mógł utworzyć rezerwę celową i przenieść do niej kwoty zablokowane na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 tej samej ustawy, to jest ze względu na nadmiar posiadanych środków albo naruszenie zasad gospodarki finansowej. Rezerwa mogła zostać przeznaczona na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa lub na cele wymienione w ustawie budżetowej. Minister Finansów, działając na podstawie wyżej wskazanych przepisów, decyzją z 1 października 2021 r. utworzył w budżecie państwa rezerwę celową poz. 71 pn. *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* w wysokości 1000 mln zł.

Zgodnie z art. 15zi pkt 6 ustawy o COVID-19, Minister Finansów, na polecenie Prezesa Rady Ministrów, tworzy nową rezerwę celową i przenosi do niej kwoty zablokowane na podstawie art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Utworzenie rezerwy nie wymagało opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. Rezerwa nie musiała być przeznaczona na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa lub na cele wymienione w ustawie budżetowej⁸⁸. Z kolei w myśl art. 69 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 ze środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich mogły być dokonywane wpłaty na zadania realizowane przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Prezes Rady Ministrów mógł wydać wiążące polecenie dysponentowi części budżetu państwa lub Ministrowi Finansów w zakresie rezerw celowych, wpłaty środków na Fundusz. Minister Finansów w związku z poleceniami Prezesa Rady Ministrów na podstawie przedstawionych wyżej przepisów decyzjami z dnia 3 i 29 grudnia 2021 r. utworzył w budżecie państwa dwie niżej wskazane rezerwy celowe:

- poz. 72 – *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* w wysokości 5873,3 mln zł oraz
- poz. 73 – *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* w wysokości 8321,5 mln zł.

Minister Finansów decyzjami z 29 września 2021 r. oraz 2 i 27 grudnia 2021 r. wydanymi na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych w budżecie państwa w części

⁸⁷ Na dzień 28 stycznia 2021 r.

⁸⁸ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568).

Rezerwy celowe zablokował kwotę 4995,6 mln zł. Zablokowane środki przeznaczone na utworzenie wskazanych powyżej nowych rezerw celowych budżetu państwa, tj. poz. 71, 72 i 73⁸⁹.

Biorąc powyższe pod uwagę kwota rezerw celowych budżetu państwa *per saldo* wzrosła o 10 349,2 mln zł, do kwoty 42 902,4 mln zł.

Minister Finansów w 2021 r. dysponował zatem rezerwami celowymi w wysokości 80 288,6 mln zł, co stanowiło 13,1% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Minister Finansów w 2021 r. na podstawie art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, zmienił w części przeznaczenie środków zaplanowanych w 11 tytułach rezerw celowych budżetu państwa na łączną kwotę 2673,5 mln zł, w celu sfinansowania w szczególności:

- zadań związanych z realizacją przez Straż Graniczną budowy zabezpieczenia granicy państwowej, ze względu na zwiększoną presję na granicy polsko-białoruskiej (1000 mln zł),
- zwalczania chorób zakaźnych zwierząt oraz dopłat do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (1039,9 mln zł),
- należności i świadczeń dla funkcjonariuszy oraz wydatków bieżących Policji, w tym zakupu paliwa, materiałów i części, remontów obiektów, dojazdów do miejsca pełnienia służby (292,2 mln zł),
- przedsięwzięcia *Poznaj Polskę* realizowanego w ramach polityki oświatowej oraz zwiększenia w trybie art. 15zof ustawy o COVID-19 rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19⁹⁰ (273,2 mln zł).

Podejmowane przez Ministra Finansów działania związane z zarządzaniem budżetem państwa, polegające na rozdysponowaniu i tworzeniu nowych rezerw celowych, blokowaniu wydatków w części *Rezerwy celowe* oraz dokonywaniu zmian przeznaczenia rezerw, były zgodne z obowiązującymi przepisami.

Z rezerw celowych rozdysponowano łącznie 68 679,8 mln zł (85,5% planu po zmianach, w 2020 r. – 90,3%), z tego w:

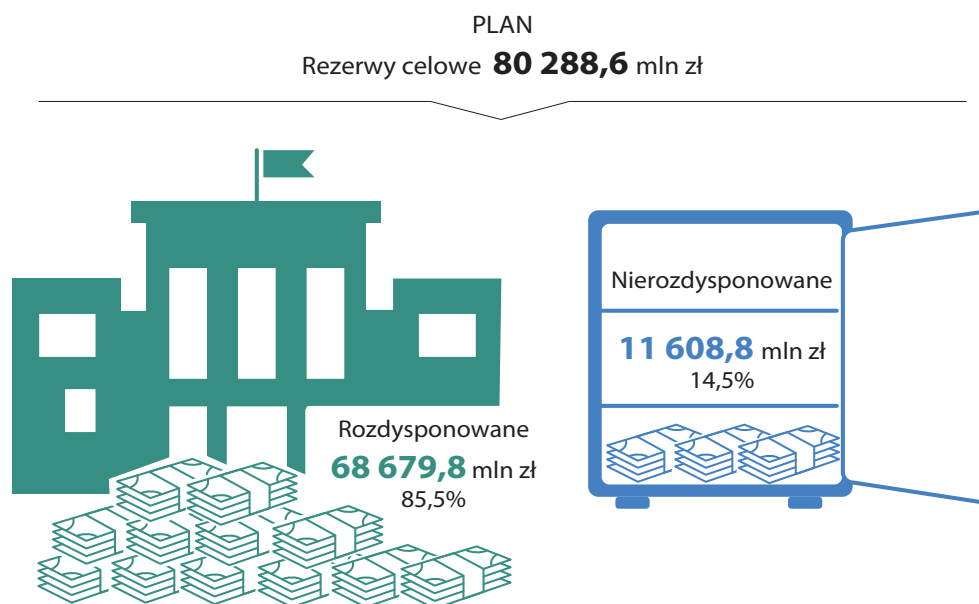
- budżecie państwa 42 671,5 mln zł (99,5% planu po zmianach; w 2020 r. – 99,1%),
- budżecie środków europejskich 26 008,3 mln zł (69,6% planu; w 2020 r. – 81,6%).

Niewykorzystana kwota rezerw celowych budżetu państwa, uwzględniając blokady środków, wyniosła 230,9 mln zł i była o 31,2% niższa niż w 2020 r. (335,4 mln zł).

⁸⁹ Na rezerwę poz. 71 – 1000 mln zł, na rezerwę poz. 72 – 2712,2 mln zł, a na rezerwę poz. 73 – 1283,4 mln zł.

⁹⁰ Zgodnie z art. 15zof w 2021 r. w celu przeciwdziałania skutkom COVID-19 rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.), zwiększono o kwotę 187 mln zł. Środki, o które zwiększono rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej, pochodziły z rezerw celowych budżetu państwa poz. 36 *Środki na realizację programów poręczeniowo-gwarancyjnych oraz innych programów rządowych wspieranych gwarancjami Skarbu Państwa* (130,1 mln zł) i poz. 52 *Zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego* (niemal 57 mln zł).

Infografika 16. Rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2021 r.



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

W ramach budżetu środków europejskich na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (rezerwa poz. 98) rozdysponowano 26 001 mln zł, to jest 69,6% planowanej kwoty, a na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (rezerwa poz. 99) rozdysponowano 7,2 mln zł, tj. 18,3% kwoty planowanej.

Podziału rezerw celowych zaplanowanych na realizację programów i *Wspólną Politykę Rolną* Minister Finansów dokonywał zgodnie z art. 154 ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych oraz obowiązującymi procedurami.

Na poziom rozdysponowania środków z rezerw celowych budżetu środków europejskich w 2021 r. wpłynęły przede wszystkim zmiany w harmonogramach płatności dokonywane przez beneficjentów, zwłaszcza w IV kwartale roku budżetowego i przesunięcie tych płatności na kolejny rok budżetowy oraz oszczędności generowane w projektach w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych. Na wielkość uruchomionych środków wpłynęły także przesunięcia refundacji dla beneficjentów i rozliczeń projektów na kolejny rok budżetowy w związku z poniesionymi przez beneficjentów kosztami w końcówce 2021 r., przesunięcia realizacji projektów, które wymagają postępowania przetargowego na kolejny rok budżetowy oraz brak możliwości realizowania niektórych projektów zgodnie z harmonogramem ze względu na dalsze występowanie w roku 2021 sytuacji epidemicznej, spowodowanej COVID-19. Realizowana była także zasada, że w pierwszej kolejności wykorzystywane są środki ujmowane w budżetach dysponentów, a w dalszej kolejności uruchamiane są środki z rezerw celowych, co do zasady, po wydatkowaniu środków ujętych w budżecie dysponenta w wysokości nie mniejszej niż 70%.

Niewykorzystane do końca 2021 r. środki z rezerw celowych w kwocie co najmniej 1562,6 mln zł zostały zgłoszone przez dysponentów czterech części budżetowych do wykazu wydatków, które nie wygasły z upływem 2021 roku.

W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości dotyczące rezerw celowych w 13 częściach budżetowych na łączną kwotę 37,9 mln zł. Najistotniejsze nieprawidłowości stwierdzono:

- w części *Sprawiedliwość* – Minister Sprawiedliwości ze środków rezerw celowych, które zwiększyły plan wydatków w części *Sprawiedliwość*, przeznaczył ponad 9 mln zł na sfinansowanie projektu pn. *Krajowy Rejestr Zadłużonych*, pomimo że wydatek ten dotyczył w całości innej części budżetowej, tj. części *Sądy powszechne*⁹¹;
- w części *Zdrowie* – Minister Zdrowia, planując wydatki budżetu w części *Zdrowie*, nie uwzględnił wydatków w kwocie 8 mln zł na realizację projektu pn. *Centrum Sztucznej Inteligencji w Medycynie* przy Uniwersytecie Medycznym w Białymstoku. Zadanie finansowano ze środków rezerw celowych budżetu państwa, mimo że projekt był kontynuacją prac rozpoczętych w 2019 r. i tym samym wydatek ten nie spełniał kryteriów określonych w art. 140 ust. 2 ustawy o finansach publicznych⁹²;
- w częściach *Województwo zachodniopomorskie*⁹³ i *Województwo małopolskie*⁹⁴ – wojewodowie nie dokonali blokady środków z rezerw celowych budżetu państwa w wysokości odpowiednio 7,9 mln zł i 1,2 mln zł, pomimo posiadania informacji o braku możliwości pełnego ich wykorzystania;
- w części *Klimat* – w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska z naruszeniem przepisów prawa (po uzyskaniu akceptacji Sekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska) wydatkowano środki z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 7,6 mln zł na zakup samochodów i odzieży ochronnej dla wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, które powinny być finansowane z części budżetowych, którymi dysponują wojewodowie⁹⁵;
- w części *Województwo kujawsko-pomorskie* – Wojewoda Kujawsko-Pomorski zaciągnął zobowiązania z tytułu odszkodowania za przejęcie na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu⁹⁶ w kwocie przewyższającej o 2,8 mln zł środki zaplanowane na ten cel w rezerwie celowej budżetu państwa⁹⁷.

⁹¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy*. Nr ewid. 92/2022/P/22/001/KPB, Warszawa 2022.

⁹² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego*. Nr ewid. 62/2022/P/22/001/KZD, Warszawa 2022.

⁹³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 104/2022/P/22/001/LSZ, Warszawa 2022.

⁹⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/12 – województwo małopolskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 73/2022/P/22/001/LKR, Warszawa 2022.

⁹⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w częściach 41 – Środowisko oraz 51 – Klimat*. Nr ewid. 83/2022/P/22/001/KSI, Warszawa 2022.

⁹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1866.

⁹⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 86/2022/P/22/001/LBY, Warszawa 2022.

Pozostałe nieprawidłowości były mniej istotne kwotowo i dotyczyły:

- zaniechania lub opóźnień w dokonaniu blokady niewykorzystanych środków z rezerw celowych (Delegatura Krajowego Biura Wyborczego w Łodzi⁹⁸, Łódzki Urząd Wojewódzki⁹⁹, Wielkopolski Urząd Wojewódzki¹⁰⁰, Służba Ochrony Państwa¹⁰¹),
- nieterminowego rozliczenia przez Dyrektora Ogólnokształcącego Liceum Lotniczego w Dęblinie środków przyznanych z rezerwy celowej budżetu państwa¹⁰², spowodowanego nieprawidłowym działaniem 41. Bazy Lotnictwa Szkolnego w Dęblinie, prowadzącej obsługę finansowo-księgową szkoły,
- nieskorygowania wniosku o przyznanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa pomimo wiedzy, że część środków nie będzie mogła być wykorzystana (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji)¹⁰³,
- wydatkowania części środków (6,5%) przyznanych z rezerwy celowej budżetu państwa niezgodnie z przeznaczeniem (Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Chełmie)¹⁰⁴.

W ustawie budżetowej na 2021 r. rezerwę ogólną utworzono w wysokości 500 mln zł, to jest o 93,8% wyższej niż rok wcześniej. Wskutek znowelizowania ustawy budżetowej rezerwę ogólną zwiększono do kwoty 600 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich* zwróciła się do Ministra Finansów między innymi o większe wykorzystywanie rezerwy ogólnej, zamiast rezerw celowych, w sytuacjach nagłych lub trudnych do przewidzenia, wymagających pilnej interwencji. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wyjaśnił, że przy podejmowaniu decyzji o zwiększeniu kwoty rezerwy ogólnej w stosunku do kwot planowanych w latach ubiegłych wzięto pod uwagę treść tego wniosku, jak i doświadczenia związane z koniecznością nagłego uruchamiania środków, między innymi w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19.

Rezerwa ogólna została rozdysponowana przez właściwe organy wskazane w art. 155 ustawy o finansach publicznych. Podziału rezerwy ogólnej dokonano na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, wydanych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa¹⁰⁵ (468 mln zł) i uchwał Rady Ministrów (132 mln zł).

Na wnioski dysponentów decyzjami Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa zwiększono plany wydatków 39 części budżetowych (w tym 15 części, których dysponentami byli

⁹⁸ Wystąpienie pokontrolne LLO.410.001.04.2022 *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Łodzi*.

⁹⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/10 – województwo łódzkie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 106/2022/P/22/001/LLO, Warszawa 2022.

¹⁰⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 102/2022/P/22/001/LPO, Warszawa 2022.

¹⁰¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne*. Nr ewid. 93/2022/P/22/001/KPB, Warszawa 2022.

¹⁰² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego*. Nr ewid. 68/2022/P/22/001/KON, Warszawa 2022.

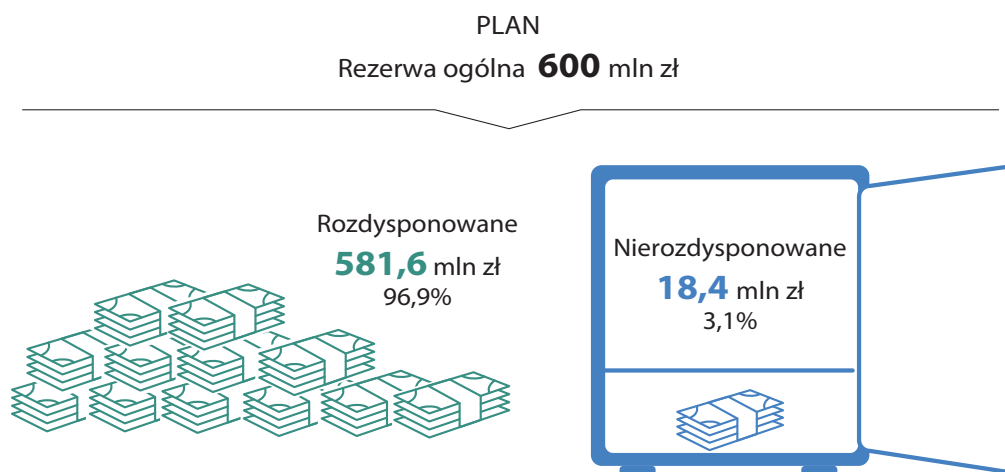
¹⁰³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne*. Nr ewid. 41/2022/P/22/001/KAP, Warszawa 2022.

¹⁰⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetów samorządowych kolegiów odwoławczych w 2021 r.* Nr ewid. 47/2022/P/22/001/KAP, Warszawa 2022.

¹⁰⁵ Dz. U. poz. 500, ze zm.

województwie) łącznie o 581,6 mln zł. Kwota ta stanowiła 96,9% kwoty rezerwy ogólnej ujętej w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2021 r.

Infografika 17. Rezerwa ogólna w 2021 r.



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

Łączna kwota zwiększenia planowanych wydatków poszczególnych części budżetowych z rezerwy ogólnej dokonana decyzjami Ministra Finansów¹⁰⁶ była o 18,4 mln zł niższa od kwoty rozdysponowanej uchwałami Rady Ministrów oraz zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów. Wynikało to z faktu, że 11 dysponentów, którym przyznano środki z rezerwy ogólnej, nie wystąpiło do Ministra Finansów z wnioskami o dokonanie zmian w planie wydatków budżetu państwa lub wnioskowało o niższe kwoty niż przyznane uchwałą Rady Ministrów. Dotyczyło to między innymi środków przyznanych uchwałą Nr 118/2021 Rady Ministrów z dnia 9 września 2021 r. dziewięciu wojewodom¹⁰⁷ w łącznej wysokości 7,9 mln zł z przeznaczeniem na realizację rządowego programu *Pomoc dla Afganistanu*. Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w urzędach wojewódzkich wynika, że żaden z tych wojewodów nie złożył wniosku o przyznanie środków z rezerwy ogólnej na realizację wyżej wymienionego programu, a tym samym nie wystąpiło zapotrzebowanie na te środki. Najwyższa Izba Kontroli w toku kontroli wykonania budżetu państwa za 2021 r. zwróciła uwagę, że opisanej wyżej sytuacji nie uwzględnia skierowana do publicznej wiadomości *Informacja o rozdysponowaniu ogólnej rezerwy budżetu państwa na dzień 31 grudnia 2021 r.*, zamieszczona na stronie Ministerstwa Finansów¹⁰⁸, gdzie wskazano kwoty wynikające z uchwał Rady Ministrów i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, podczas gdy rozdysponowanie rezerwy ogólnej odbywa się przez wprowadzenie przez Ministra Finansów zmian w planie wydatków budżetu państwa, polegających na zmniejszeniu planowanej kwoty rezerwy ogólnej i jednoczesnym zwiększeniu o tę samą kwotę planu wydatków budżetu państwa w części, na której wydatki przeznaczono środki z rezerwy ogólnej¹⁰⁹. Mając na uwadze powyższe, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w celu uniknięcia wątpliwości, w informacji podawanej do publicznej wiadomości należałoby jedno-

¹⁰⁶ Decyzje Ministra Finansów wydawane na wnioski dysponentów stanowiące wykonanie uchwał Rady Ministrów i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów przyznających środki z rezerwy ogólnej.

¹⁰⁷ Wojewoda: mazowiecki, opolski, śląski, świętokrzyski, warmińsko-mazurski, wielkopolski, podkarpacki, kujawsko-pomorski oraz lubuski.

¹⁰⁸ Patrz: <https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-za-2021-r>. (dostęp: 27 maja 2022 r.)

¹⁰⁹ Źródło: W. Misiąg (red.) *Ustawa o finansach publicznych Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Komentarz, Warszawa 2019, str. 543.

znacznie wskazać kwoty wynikające z przyjętych w 2021 r. uchwał Rady Ministrów i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów oraz kwoty z wprowadzonych na tej podstawie przez Ministra Finansów zmian w planie wydatków budżetu państwa, gdyż wartości te nie muszą być tożsame.

Badanie 22 decyzji dotyczących uruchomienia środków z rezerw celowych budżetu państwa wydanych na łączną kwotę 26 380,5 mln zł (61,8% środków uruchomionych) i 13 decyzji dotyczących uruchomienia środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydanych na łączną kwotę 182 mln zł (31,3% środków uruchomionych) wykazało, że były one wydawane zgodnie z obowiązującymi przepisami i bez zbędnej zwłoki.

Środki z rezerwy ogólnej przeznaczono na sfinansowanie ponad 230 zadań, w tym: na zadanie, wynikające z umowy zawartej pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o wzmocnieniu współpracy w dziedzinie zapobiegania i zwalczania poważnej przestępczości, polegające na utworzeniu umożliwiającego wymianę informacji bezpiecznego modułu komunikacyjnego powiązanego z systemem biometrycznym AFIS; na rządowy program *Pomoc dla Afganistanu*; na zapewnienie trwałego wsparcia polskiej społeczności na Litwie poprzez zwiększenie oferty działalności kulturalnej, edukacyjnej i informacyjnej, którego przedmiotem będzie rozbudowa Domu Kultury Polskiej w Wilnie; dla Instytutu De Republica na działalność statutową; na kampanie społeczne na temat nowych programów rządowych; dla Policji na zabezpieczenie najpilniejszych potrzeb związanych z koniecznością zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa ludności zamieszkującej na terenach objętych stanem wyjątkowym.

Rada Ministrów uchwałą nr 120/2021 z dnia 9 września 2021 r. ustanowiła rządowy program *Pomoc dla Afganistanu* dla obywateli polskich i obywateli Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin, a także niektórych innych cudzoziemców i członków ich rodzin, którzy w związku ze zmianą władzy w Afganistanie znajdowali się w bezpośrednim niebezpieczeństwie zagrożenia utraty życia lub których należało ewakuować z terytorium tego kraju. Program obejmował podjęcie działań polegających w szczególności na: organizacji transportu lotniczego na terytorium Polski dla osób, o których wyżej mowa, do dnia 30 września 2021 r., a także organizacji pobytu w Polsce tych osób, gdy nie posiadają obywatelstwa polskiego i nie posiadają w Polsce miejsca zamieszkania lub pobytu, w terminach wynikających z obowiązujących przepisów prawa. Uchwałą nr 118 z dnia 9 września 2021 r. Rada Ministrów przyznała z rezerwy ogólnej 19 dysponentom części budżetowych kwotę 51,6 mln zł z przeznaczeniem na realizację programu. Środki przyznano: Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji (jako dysponentowi części *Sprawy wewnętrzne*), Ministrowi Obrony Narodowej (jako dysponentowi części *Obrona narodowa*), Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (jako dysponentowi części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*) oraz każdemu z szesnastu wojewodów (jako dysponentom właściwych części budżetowych). Dziesięciu dysponentów wystąpiło do Ministra Finansów o wydanie decyzji w sprawie zmiany budżetu państwa na łączną kwotę 40,2 mln zł¹¹⁰, przy czym przyznane środki (w całości albo w części) wykorzystało jedynie trzech¹¹¹ dysponentów, którzy wydatkowali łącznie 28,8 mln zł. Środki przyznane na wnioski złożone przez siedmiu wojewodów w wysokości 3,8 mln zł pozostały w całości niewykorzystane, przy czym znaczna część z nich (ponad 96%) została zablokowana w trzeciej dekadzie grudnia 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli zakwestionowała wystąpienie czterech Wojewodów (Podlaskiego, Lubelskiego, Łódzkiego i Zachod-

¹¹⁰ O środki wystąpili Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Obrony Narodowej, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Wojewodowie: Dolnośląski, Lubelski, Łódzki, Małopolski, Podlaski, Pomorski i Zachodniopomorski.

¹¹¹ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Obrony Narodowej i Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

niopomorskiego) o zwiększenie planu wydatków na łączną kwotę 2,9 mln zł, pomimo niezidentyfikowania potrzeby dokonania wydatków w celu realizacji programu, w szczególności w sytuacji braku wniosków uprawnionych podmiotów o przyznanie pomocy. Ponadto w przypadku Wojewody Podlaskiego ustalono, że doszło do nieuzasadnionej zwłoki w blokowaniu otrzymanych środków.

Do istotnych nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. w obszarze rezerwy ogólnej zaliczyć także należy:

- wystąpienie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (część *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*) – o przyznanie środków z rezerwy ogólnej w łącznej kwocie 16,1 mln zł, pomimo że realizacja w 2021 r. zadań, na które miały zostać przeznaczone, była niemożliwa. Przyznane kwoty zostały ujęte w wykazie wydatków niewygasających¹¹²;
- niecelowe wydatkowanie przez nowoutworzoną przez Prezesa Rady Ministrów jednostkę budżetową – Instytut De Republica kwoty 0,9 mln zł ze środków otrzymanych z rezerwy ogólnej. Wydatków dokonano niezgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych na usługi i towary, które w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie były niezbędne do prawidłowej realizacji zadań statutowych Instytutu¹¹³.

Blokady

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

Stosownie do art. 177 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów lub dysponent części budżetowej może podjąć decyzję o blokowaniu środków w przypadku stwierdzenia:

- niegospodarności w określonych jednostkach,
- opóźnień w realizacji zadań,
- nadmiaru posiadanych środków,
- naruszenia zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 162 tej ustawy.

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

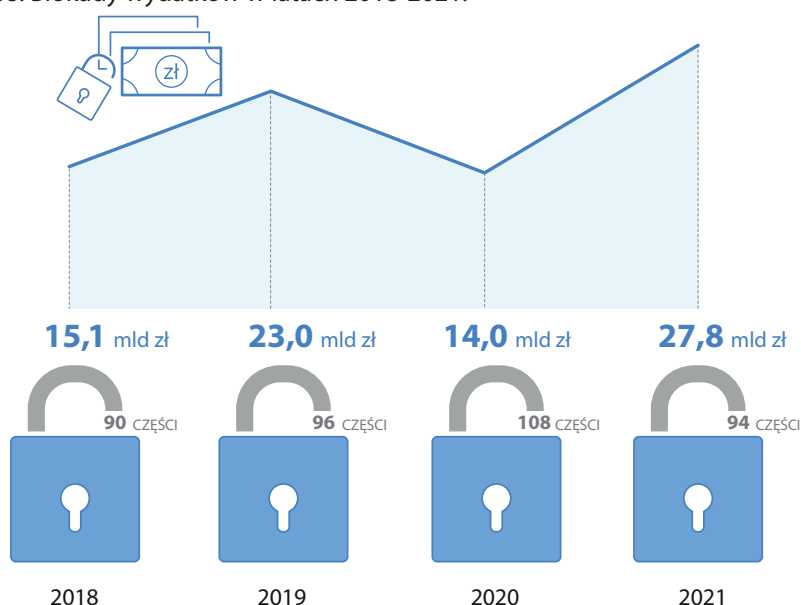
W 2021 r. dysponenti dokonali blokad planowanych wydatków w 94 częściach budżetu państwa na łączną kwotę 27 756,9 mln zł. Przeważająca część blokad (ponad 97%) dokonana została w wyniku stwierdzenia przez dysponenta nadmiaru posiadanych środków (art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

Minister Finansów, działając na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, dokonał trzech blokad niewykorzystanych środków w części *Rezerwy celowe*, w łącznej kwocie 4995,6 mln zł. Prezes Rady Ministrów nie dokonywał blokad na podstawie przepisów ustawy o COVID-19.

¹¹² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*. Nr ewid. 88/2022/P/22/001/KNO, Warszawa 2022.

¹¹³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Inwestycji Kapitałowych*. Nr ewid. 39/2022/P/22/001/KAP, Warszawa 2022.

Infografika 18. Blokady wydatków w latach 2018-2021.



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

Z zablokowanych wydatków wykorzystano 27 579,8 mln zł (99,4%). Blisko 44,5% tej kwoty (12 235 mln zł) zostało przeniesione do części *Zabezpieczenie społeczne* z przeznaczeniem na wpłatę do *Funduszu Solidarnościowego* zaś pozostałe 15 344,8 mln zł przeniesiono na utworzenie czterech nowych pozycji rezerw celowych przeznaczonych na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków epidemii COVID-19 (150 mln zł), zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa (1000 mln zł) oraz z przeznaczeniem na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (14 194,8 mln zł).

Kwota niewykorzystanych środków na wydatki z pozostałych blokad wyniosła 177,1 mln zł i była znacznie niższa niż w 2020 r. (468,1 mln zł).

W 2021 r. dokonano blokad wydatków budżetu środków europejskich na łączną kwotę 241,6 mln zł (w 2020 r. – 226,7 mln zł). Powodem blokowania planowanych wydatków był nadmiar posiadanych środków lub opóźnienia w realizacji zadań.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w celu sprawnego i gospodarnego zarządzania środkami budżetu państwa dysponenci powinni niezwłocznie podejmować decyzje o blokowaniu niewykorzystanych środków, niezależnie od ich kwoty. Blokowanie wydatków jest jednym z instrumentów dokonywania zmian w budżecie państwa, umożliwiającym elastyczne zarządzanie środkami publicznymi na poziomie całego budżetu, co jest szczególnie istotne w sytuacji nagle zmieniających się warunków i pojawiających się nowych czy nieprzewidzianych potrzeb, jak na przykład sfinansowanie wydatków związanych z epidemią COVID-19.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. sprawdzono, w jakich terminach od powzięcia informacji o posiadaniu nadmiaru środków dysponenci podejmowali decyzje w sprawie blokowania wydatków. Stwierdzono przypadki podejmowania decyzji ze zwłoką. Kontrola wykazała, że dysponenci 11 części podjęli stosowne działania w tym zakresie po upływie od 19 dni do ponad dziewięciu miesięcy od zaistnienia przesłanek określonych w art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a dysponenci siedmiu części w ogóle nie podjęli decyzji o zablokowaniu plano-

wanych wydatków pomimo nadmiaru posiadanych środków. W jednym przypadku dysponent nie wywiązał się z obowiązku poinformowania Ministra Finansów o dokonanej blokadzie oraz w jednym przypadku w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa *TREZOR* wskazano błędną podstawę prawną blokady. Łączna kwota wydatków, w odniesieniu do których stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie wyniosła 926,2 mln zł, z czego 79,7% tej kwoty dotyczy niedokonania blokady w części *Obrona narodowa*¹¹⁴ na kwotę 738,5 mln zł. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły części: *Sprawy wewnętrzne*¹¹⁵, *Informatyzacja*¹¹⁶, *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*¹¹⁷, *Zdrowie*¹¹⁸, *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne*¹¹⁹, *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*¹²⁰, *Krajowe Biuro Wyborcze*¹²¹ oraz *Województwa (łódzkie*¹²², *wielkopolskie*¹²³, *opolskie*¹²⁴, *dolnośląskie*¹²⁵, *podlaskie*¹²⁶, *śląskie*¹²⁷, *zachodniopomorskie*¹²⁸ i *małopolskie*¹²⁹).

¹¹⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego*. Nr ewid. 68/2022/P/22/001/KON, Warszawa 2022.

¹¹⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne*. Nr ewid. 93/2022/P/22/001/KPB, Warszawa 2022.

¹¹⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców*. Nr ewid. 40/2022/P/22/001/KAP, Warszawa 2022.

¹¹⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części – 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*. Nr ewid. 52/2022/P/22/001/KBF, Warszawa 2022.

¹¹⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego*. Nr ewid. 62/2022/P/22/001/KZD, Warszawa 2022.

¹¹⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne*. Nr ewid. 41/2022/P/22/001/KAP, Warszawa 2022.

¹²⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Inwestycji Kapitałowych*. Nr ewid. 39/2022/P/22/001/KAP, Warszawa 2022.

¹²¹ Wystąpienie pokontrolne LLO.410.001.04.2022 *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Łodzi*.

¹²² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/10 – województwo łódzkie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 106/2022/P/22/001/LLO, Warszawa 2022.

¹²³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 102/2022/P/22/001/LPO, Warszawa 2022.

¹²⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/16 – województwo opolskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 69/2022/P/22/001/LOP, Warszawa 2022.

¹²⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 82/2022/P/22/001/LWR, Warszawa 2022.

¹²⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/20 – województwo podlaskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 15/2022/P/22/001/LBI, Warszawa 2022.

¹²⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/24 – województwo śląskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 24/2022/P/22/001/LKA, Warszawa 2022.

¹²⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 104/2022/P/22/001/LSZ, Warszawa 2022.

¹²⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/12 – województwo małopolskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 73/2022/P/22/001/LKR, Warszawa 2022.

Niepodejmowanie przez dysponentów decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków lub podejmowanie takich decyzji z opóźnieniem powoduje brak lub ograniczenie możliwości ich efektywnego wykorzystania, a tym samym pozostaje w sprzeczności z celem jakim służy blokada środków. Ryzyko takie występuje również w przypadku dokonywania blokad dopiero pod koniec grudnia. W 2021 r. w ostatnich dniach grudnia¹³⁰ dokonano blokad na kwotę 1766,1 mln zł.

Wydatki, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego

Rok 2021 r. jest kolejnym z rzędu rokiem, w którym ustalone zostały wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

Na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹³¹ Rada Ministrów została upoważniona do ustalenia, w drodze rozporządzenia, nie później niż do dnia 30 grudnia 2021 r. wykazu oraz planu finansowego wydatków niewygasających (tj. wydatków, do których nie stosuje się przepisu art. 181 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), które mogą być dokonane nie później niż do dnia 30 listopada 2022 r.

W wykazie tym, co do zasady, nie mogą być ujęte wydatki, które w toku realizacji budżetu zostały zwiększone w trybie art. 171 ust. 3 i 4 lub art. 173 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, z tym że przepisu tego nie stosuje się do wydatków: przeniesionych na podstawie art. 15zi pkt 4 ustawy o COVID-19 oraz w stosunku do których nastąpiła zmiana przeznaczenia na podstawie art. 15zi pkt 5 tej ustawy (art. 21 ust. 3 i 4 ustawy o przeciwdziałaniu społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19).

W wydanym na podstawie wymienionych wyżej przepisów rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego¹³² uwzględniono wydatki w kwocie 7621,2 mln zł, co stanowiło 1,5% ogółem kwoty wydatków budżetu państwa (w 2020 r. – 2,3%, w 2019 r. – 0,03%, w 2018 r. – 1,3%). Wykaz obejmował 2073 zadania, realizowane w ramach planów wydatków w 95 częściach budżetowych¹³³.

Najwyższe kwoty wydatków ujęte w wykazie dotyczyły części: *Sprawy wewnętrzne* (w wykazie uwzględniono 113 zadań o wartości 1366,8 mln zł), *Obrona narodowa* (147 zadań o wartości 1064,8 mln zł), *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (153 zadania o wartości 994,7 mln zł), *Zdrowie* (82 zadania o wartości 696,6 mln zł) oraz *Transport* (26 zadań o wartości 596,7 mln zł).

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli szczegółową analizą objęła wnioski dysponentów 10 części budżetowych w sprawie ujęcia zadań w wykazie oraz wnioski tych dysponentów dotyczące zwiększenia wydatków w ramach nowelizacji ustawy budżetowej na 2021 r. Doboru dokonano w sposób celowy z uwzględnieniem wielkości kwoty wydatków ujętych w wykazie. Zbadana próba objęła wydatki w łącznej wysokości 6113,8 mln zł. Ustalono, że znaczna część tych środków (co najmniej 2307,2 mln zł, tj. 37,7%) pochodziła ze zwiększeń dokonanych na etapie nowelizacji ustawy budżetowej na 2021 r. Dotyczyło to w szczególności środków na:

¹³⁰ Od 27 do 31 grudnia 2021 r.

¹³¹ Dz. U. poz. 1535, ze zm.

¹³² Dz. U. poz. 2407.

¹³³ W 2020 r. do wykazu wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego zgłoszono zadania w 56 częściach budżetowych, w 2019 r. w czterech, a w 2018 r. w 38.

- inwestycje drogowe objęte *Programem Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023* (z perspektywą do 2025 roku) w wysokości 530,8 mln zł,
- dodatkowy fundusz motywacyjny w wysokości 517,5 mln zł,
- zadania inwestycyjne w instytucjach kultury, takich jak muzea, szkoły/uczelnie artystyczne, archiwa, centra kultury i sztuki, w wysokości co najmniej 508,9 mln zł,
- dotacje celowe dla Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych przeznaczone na wspieranie rehabilitacji osób niepełnosprawnych, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹³⁴, w wysokości 200 mln zł,
- dotacje na działalność statutową Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w wysokości 149,6 mln zł,
- budowę zabezpieczenia granicy państwowej w wysokości 115 mln zł,
- dotacje dla jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych w wysokości 105 mln zł,
- dotacje dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na realizację zadań statutowych (57,5 mln zł) i wydatki inwestycyjne (60 mln zł),
- dotacje na realizację wydatków majątkowych przez jednostki doradztwa rolniczego w wysokości 38 mln zł,
- zadania remontowe i inwestycyjne oraz zakupy materiałów i wyposażenia na potrzeby jednostek Krajowej Administracji Skarbowej w wysokości 23,1 mln zł.

Ponadto istotna część środków ujętych w wykazie (co najmniej 1562,6 mln zł, tj. 25,6%) dotyczyła zwiększeń dokonanych w trakcie roku, w tym głównie w ostatnich dniach września i w październiku, z rezerw celowych. Dotyczyło to w szczególności środków na:

- budowę zabezpieczenia granicy państwowej w wysokości 1000 mln zł,
- dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich w wysokości 317,6 mln zł,
- różnego rodzaju zadania, w tym inwestycje i zakupy inwestycyjne oraz zakup usług, materiałów i wyposażenia, realizowane w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, w wysokości 205 mln zł,
- realizację zadań związanych z rezerwami strategicznymi w wysokości 40 mln zł.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przyjęcie w projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw z czerwca 2021 r. długiego terminu dokonywania wydatków w ramach budżetu na rok 2021, tj. do 30 listopada 2022 r., świadczy o tym, że już na etapie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej zakładano, że zadania będą mogły być realizowane w 2022 r. przez okres dłuższy niż wynikający z art. 181 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, stosowane rozwiązania związane z ustalaniem wydatków niewygasających w roku budżetowym prowadzą do zniekształcenia danych o wykonaniu budżetu państwa. Zgodnie z art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli, w terminie do 31 maja roku następnego, roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej. W myśl art. 182 ust. 4 tej ustawy do sprawozdania dołącza się między innymi informację o realizacji wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego. W sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za rok 2020 podano, że wydatki wyniosły 504 776,1 mln zł. Kwota ta obejmuje 11 639,6 mln zł wydatków, które 2020 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego. Z danych o wykonaniu wydatków niewygasających w 2020 r.

¹³⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 573, ze zm.

wynika, że do 30 listopada 2021 r. zrealizowano wydatki w kwocie 10 691,8 mln zł (stanowiącej 91,9% środków), zaś kwota 947,8 mln zł pozostała niewykorzystana i była przekazana na rachunek dochodów budżetu państwa. Oznacza to, że podana w sprawozdaniu za 2020 r. kwota wydatków została zawyżona o blisko 1 mld zł. W 2021 r. po raz kolejny na szeroką skalę zastosowano mechanizm ustalania wydatków niewygasających, powodujący zniekształcenie danych o rzeczywistym wykonaniu dochodów i wydatków budżetu państwa za poszczególne lata. Do wydatków budżetu państwa została zaliczona kwota 7621,2 mln zł, choć nie wiadomo, jaka kwota zostanie faktycznie wydatkowana do 30 listopada 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje możliwości korzystania z mechanizmu wydatków niewygasających, zwraca jednak uwagę, że ich wykorzystywanie na dużą skalę zaburza roczność i przejrzystość budżetu, a także prowadzi do braku powiązania dokonanych w danym roku wydatków z uzyskanymi efektami. Mechanizm ten powinien być stosowany w wyjątkowych sytuacjach, w celu umożliwienia zakończenia w nowym roku budżetowym realizacji i rozliczenia zadań o charakterze inwestycyjnym o wysokim stopniu zaawansowania. Wykorzystywanie instytucji wydatków niewygasających zniekształca obraz prezentowany w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa.

Minister Finansów 30 grudnia 2021 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 181 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, przekazał środki w kwocie 7621,2 mln zł na wyodrębniony rachunek bankowy wydatków niewygasających prowadzony w ramach centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

W I kwartale 2022 r., w związku z zapotrzebowaniem dysponentów części budżetowych, przekazane zostały środki na realizację wydatków, które nie wygasają z upływem 2021 r. w kwocie 1832,4 mln zł¹³⁵, co stanowiło 24% dostępnych środków¹³⁶.

W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. u wszystkich kontrolowanych dysponentów części budżetowych, dla których w rozporządzeniu Rady Ministrów określono wydatki, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku zbadano między innymi, czy wnioski kierowane przez dysponenta części do Ministra Finansów o przeniesienie wydatków 2021 r. do wykorzystania w roku 2022 spełniały warunki określone w art. 181 ustawy o finansach publicznych. Sprawdzono również, czy zadania przenoszone do realizacji na rok następny nie były nowymi zadaniami, czy ich realizacja nie była planowana na 2022 r., a także realność wykonania zadań we wnioskowanym terminie. Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli wskazują, że, co do zasady, zarówno wnioski, jak i proces realizacji tych wydatków zostały przez dysponentów rzetelnie przygotowane. Nieprawidłowości stwierdzono w dwóch częściach budżetowych. W części *Środowisko i Klimat* Minister Klimatu i Środowiska we wrześniu 2021 r. wystąpił w ramach prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na 2021 r. o zwiększenie limitu wydatków między innymi na wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne, pomimo że w lipcu 2021 r. zdecydowana większość (odpowiednio ponad 86% i 96%) tych wydatków była zgłoszona do budżetu na rok 2022. Zwiększone w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej środki na wydatki majątkowe w części *Środowisko* w kwocie 4,7 mln zł oraz w części *Klimat* w kwocie 11,5 mln zł pozostały niewykorzystane do końca 2021 r. i ostatecznie zgłoszone do wykazu wydatków niewygasających z upływem 2021 r.

¹³⁵ W I kwartale 2021 r. przekazano środki dysponentom 85 części budżetowych.

¹³⁶ Według danych Ministerstwa Finansów od stycznia do kwietnia 2022 r. uruchomiono wydatki, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego w kwocie 2580,6 mln zł, stanowiącej 33,9% dostępnych środków oraz przekazano niewykorzystane środki w wysokości 2,3 mln zł na odpowiedni rachunek dochodów budżetu państwa (*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. – Omówienie, str. 107-108*).

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, występowanie przez dysponentów o zwiększenie w IV kwartale 2021 r. limitu wydatków na 2021 r., w szczególności na zadania inwestycyjne, i to zadania pierwotnie planowane do realizacji w 2022 r., nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Tym samym nie został zrealizowany wniosek skierowany do Ministra Finansów po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. o ujmowanie w projekcie ustawy budżetowej na dany rok wydatków przewidzianych do realizacji w tym roku, zgodnie z zasadą roczności budżetu, w celu zapewnienia przejrzystości i porównywalności danych.

Zapewnienia finansowania lub dofinansowania

Minister Finansów w 2021 r. na podstawie wniosków złożonych w 2020 i 2021 r. udzielił z budżetu państwa i budżetu środków europejskich 222 zapewnień finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć na kwotę 1686,6 mln zł, z tego do sfinansowania w 2021 r. w kwocie 431,4 mln zł, a do sfinansowania po 2021 r. w kwocie 1255,2 mln zł.

Łącznie na 2021 r. z budżetu państwa i budżetu środków europejskich udzielono zapewnień na kwotę 2187,2 mln zł, z tego 315,8 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w 2021 r., a 1871,4 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w latach poprzednich.

W związku z zapewnieniami udzielonymi na 2021 r. uruchomiono środki z rezerw celowych w kwocie 2133,8 mln zł, co stanowiło 97,6% łącznej kwoty zapewnień udzielonych na 2021 r. (1000,6 mln zł w budżecie państwa i 1133,2 mln zł w budżecie środków europejskich). Podziału rezerw celowych na finansowanie zadań, dla których zostały udzielone zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa, Minister Finansów dokonał zgodnie z art. 154 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Decyzje Ministra Finansów dotyczące udzielania zapewnień finansowania lub dofinansowania wydatków wydawane były zgodnie z przepisami i bez zbędnej zwłoki. W skontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli dwóch odmowach udzielenia zapewnienia finansowania nie stwierdzono nieprawidłowości.

Przeniesienia wydatków

W 2021 r. Minister Finansów wydał łącznie 110 decyzji na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych – o przeniesieniu wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z czego 55 decyzji na łączną kwotę 81,4 mln zł dotyczyło budżetu państwa, a 55 decyzji na łączną kwotę 309,2 mln zł dotyczyło przeniesień w budżecie środków europejskich. W wyniku kontroli decyzji obejmujących 26,1% kwot wynikających z wydanych decyzji nie stwierdzono nieprawidłowości.

Przeglądy wydatków

Celem przeprowadzania przeglądów wydatków publicznych jest między innymi poprawa skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych. Przeglądy wydatków są jednym z kluczowych elementów *Założeń reformy systemu budżetowego* przyjętych w 2016 r. przez Radę Ministrów. W dokumencie tym wskazano na potrzebę umocowania prowadzenia przeglądów w przepisach prawa powszechnie obowiązującego oraz ich trwałe włączenie do procesu budżetowego.

W latach 2015-2021 zakończono 13 przeglądów wydatków, co oznacza, że średniorocznie w ciągu ostatnich siedmiu lat w Ministerstwie Finansów przeprowadzano rocznie niespełna dwa przeglądy wydatków publicznych.

Przeprowadzone w ostatnich latach przeglądy wydatków nie miały wpływu na opracowanie projektu ustawy budżetowej ani nie miały przełożenia na inne akty prawne z danej polityki wydatkowej państwa. Jedynie raporty przeglądu wydatków publicznych w obszarze kształtowania wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej zostały przekazane i były wykorzystywane w pracach Rady Dialogu Społecznego nad projektem ustawy budżetowej.

W 2021 r. ukończono dwa przeglądy, obydwa rozpoczęte w latach wcześniejszych, tj. przegląd wydatków publicznych w obszarze kształtowania wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej oraz przegląd wydatków na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu. Raporty z przeprowadzonych przeglądów zostały przekazane i były wykorzystywane w pracach Rady Dialogu Społecznego nad projektem ustawy budżetowej.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów Najwyższa Izba Kontroli wskazała na potrzebę opracowania i przedłożenia Radzie Ministrów projektów aktów prawnych wprowadzających instytucjonalizację przeglądów wydatków, w tym regulujących rolę i zadania Ministra Finansów oraz podmiotów uczestniczących w przeglądach wydatków, a także sposób monitorowania realizacji wniosków i rekomendacji.

W 2021 r., z inicjatywy Ministra Finansów, włączono do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, który zakłada między innymi instytucjonalizację przeglądów wydatków. W uzasadnieniu do projektu wskazano, że wprowadzenie przeglądów wydatków stanowi wypełnienie zaleceń Komisji Europejskiej w zakresie poprawy zarządzania finansami publicznymi. Głównym uzasadnieniem dla podjęcia zmian w obowiązujących przepisach jest wzmocnienie obecnych rozwiązań i poprawa skuteczności oraz efektywności zarządzania w sektorze publicznym w zakresie sprawności i zdolności realizacji zadań publicznych oraz wydatkowania środków publicznych.

1.2. Zarządzanie płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Zarządzanie płynnością budżetu państwa, obejmujące również zarządzanie budżetem środków europejskich, w 2021 r. było prowadzone w oparciu o zatwierdzoną przez Radę Ministrów *Strategię zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024* oraz wewnętrzne dokumenty Ministerstwa Finansów. Określone w niej zasady efektywnego zarządzania płynnością budżetu państwa polegały na pozyskiwaniu i utrzymywaniu środków złotych i walutowych w wysokościach zapewniających terminową realizację zadań państwa oraz odporność budżetu na zmieniającą się sytuację rynkową, przy utrzymywaniu na możliwie najniższym poziomie kosztów wynikających z pozyskiwania i utrzymywania środków.

Modelowe założenia dotyczące poziomu rezerwy wolnych środków budżetowych zostały w 2017 r. zaakceptowane przez właściwego sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów. Podstawowym założeniem jest zagwarantowanie utrzymania płynności budżetu państwa przy pełnym i bezpiecznym sfinansowaniu potrzeb pożyczkowych w sposób umożliwiający niezakłóconą realizację zadań państwa. Należy przy tym zauważyć, że odpowiednia wysokość wolnych środków jest jednym z podstawowych zabezpieczeń przekładających się na stabilność makroekonomiczną kraju. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji podwyższonego ryzyka na rynkach międzynarodowych, które zmaterializowało się w latach 2020-2021 na skutek epidemii COVID-19 oraz na początku 2022 r. w związku z sytuacją geopolityczną, spowodowaną agresją Rosji na Ukrainę. Wysoki poziom zgromadzonych środków

oznaczał w tej sytuacji większą odporność budżetu na zmienną sytuację rynkową, a tym samym bezpieczeństwo finansowe kraju.

Zarządzanie płynnością powinno zapewnić finansowanie potrzeb pożyczkowych w ciągu roku, przy uwzględnieniu nierównomiernego rozkładu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w poszczególnych miesiącach, gwarantując utrzymanie jej również w sytuacji istotnej rozbieżności planów i realizacji potrzeb pożyczkowych. Dla efektywnego zarządzania płynnością istotny jest bowiem fakt, że potrzeba pozyskania środków finansowych z rynku w krótkim okresie może okazać się trudna do zrealizowania lub kosztowna.

Zgodnie z modelowymi założeniami średni stan środków budżetowych w 2021 r. powinien kształtować się w przedziale od 35 500 mln zł do 104 000 mln zł przy przyjęciu ustawowych założeń co do wysokości potrzeb pożyczkowych brutto albo od 25 600 mln zł do 75 200 mln zł przy przyjęciu założeń znowelizowanej ustawy budżetowej. Odpowiadało to zagwarantowaniu płynnych środków na okres od 1,5 do 4,4 miesiąca.

Proces zarządzania płynnością odbywał się w 2021 r. w warunkach dużej niepewności, spowodowanej epidemią COVID-19, przejawiającej się wzrostem inflacji, zmiennością stóp procentowych i kursów walutowych. Ze względu na powyższe utrzymany został, wprowadzony przejściowo¹³⁷ w 2020 r., limit płynnych środków na poziomie całorocznych potrzeb pożyczkowych brutto, wyższy niż w modelowych założeniach. Faktyczny poziom środków zabezpieczył finansowanie potrzeb pożyczkowych na okres około 10 miesięcy.

Roczne potrzeby pożyczkowe brutto¹³⁸, określające maksymalną wielkość potrzeb pożyczkowych w roku, zaplanowane zostały w ustawie budżetowej na kwotę 283 621,1 mln zł, a potrzeby pożyczkowe netto na kwotę 113 531,8 mln zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej potrzeby pożyczkowe brutto uległy redukcji o 78 541,5 mln zł, a potrzeby netto o 81 052 mln zł. Zostało to spowodowane głównie zmniejszeniem deficytu budżetu państwa oraz przyrostem środków pochodzących z konsolidacji finansów jednostek sektora publicznego¹³⁹, wykorzystywanych w zarządzaniu płynnością.

Faktyczna realizacja potrzeb pożyczkowych brutto w 2021 r. wyniosła 164 518,5 mln zł i była niższa od wartości przyjętych w znowelizowanej ustawie budżetowej o 40 561 mln zł. Miesięczny rozkład potrzeb pożyczkowych brutto oraz płynnych środków niezbędnych do ich sfinansowania był w 2021 r. nierównomierny. Średniomiesięczny poziom potrzeb wynosił 13 743 mln zł.

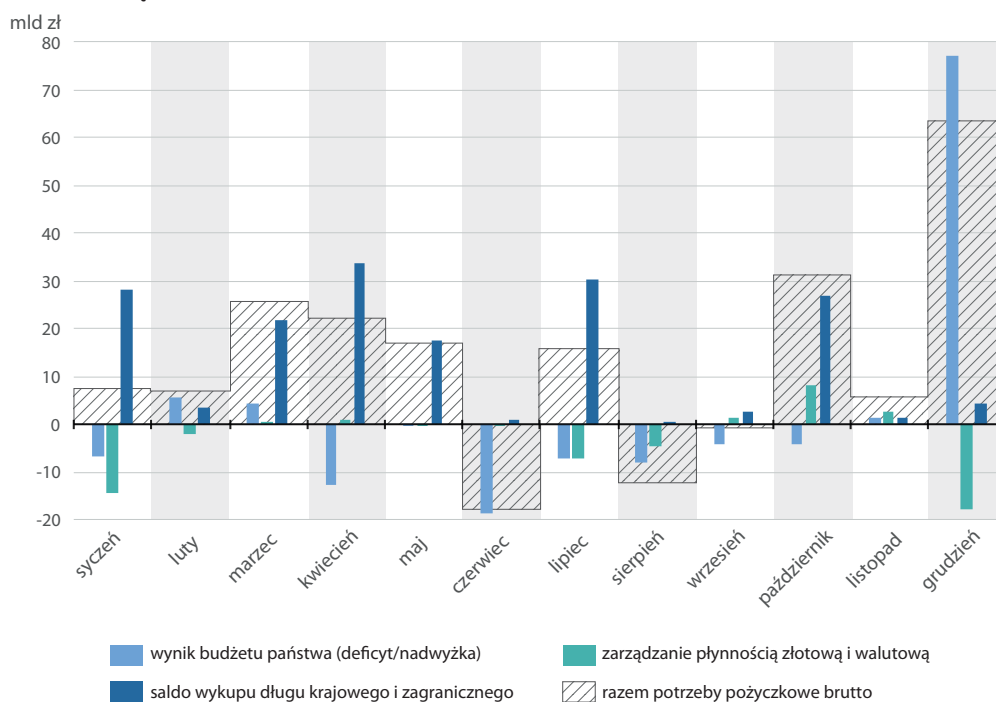
¹³⁷ Nowe zasady zarządzania płynnością zostały zaakceptowane przez sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów nadzorującego zarządzanie długiem Skarbu Państwa w drugiej połowie marca 2020 r. Zdecydowano o zwiększeniu maksymalnej wielkości wolnych środków zgromadzonych na rachunkach do wysokości rocznych potrzeb pożyczkowych brutto.

¹³⁸ 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. Zgodnie z przyjętym w Polsce podziałem (odzwierciedlonym w ustawie budżetowej) potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wynikają z konieczności pokrycia: deficytu budżetowego, deficytu budżetu środków europejskich, ujemnego salda przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania, ujemnego salda prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, pozostałych pozycji rozchodów.

¹³⁹ Konsolidacja finansów sektora publicznego polega na tym, że wybrane jednostki sektora finansów publicznych przekazują Ministrowi Finansów wolne środki w depozyt lub zarządzanie. Obsługę procesu konsolidacji finansów publicznych prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego, ma ona na celu obniżenie poziomu długu publicznego oraz kosztów jego obsługi między innymi przez zmniejszenie potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa. Została wprowadzona ustawą z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1626).

Najwyższe potrzeby wystąpiły w grudniu, kiedy wyniosły 63 750 mln zł, a najniższe – w czerwcu – minus 17 645 mln zł (co faktycznie oznaczało nadwyżkę wolnych środków, odłożoną jako przyrost środków na rachunkach lokat). Wpływ na taki rozkład, poza wykupami długu skoncentrowanymi w pięciu miesiącach roku i przeprowadzanymi zgodnie z harmonogramem miał przede wszystkim deficyt budżetu państwa.

Infografika 19. Wpływ najważniejszych wielkości na kształtowanie się potrzeb pożyczkowych brutto w 2021 r. (miesięcznie)



Uwaga: wielkości ujemne dotyczące deficytu budżetu państwa, zarządzania środkami europejskimi oraz zarządzania płynnością sektora finansów publicznych oznaczają zmniejszenie potrzeb pożyczkowych

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

Potrzeby pożyczkowe netto, określone w ustawie budżetowej w wysokości 113 531,8 mln zł, miały na celu głównie sfinansowanie planowanego deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich, które stanowiły 78,5% potrzeb pożyczkowych netto. W wyniku zmniejszenia w znowelizowanej ustawie budżetowej potrzeb pożyczkowych netto, w tym w szczególności kwoty deficytu o 41 792,3 mln zł, zostały one określone na 32 479,8 mln zł. Zrealizowane w 2021 r. potrzeby pożyczkowe netto wyniosły minus 7996,9 mln zł, co oznaczało, że *de facto* potrzeby te nie wystąpiły, a na koniec roku 2021 wystąpiła nadwyżka środków. Na takie kształtowanie się potrzeb pożyczkowych, a w efekcie – na zarządzanie płynnością budżetu państwa, wpływ miała głównie sytuacja budżetowa, jaka zaistniała w 2021 r. Faktyczny proces finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa przebiegał w warunkach ożywienia gospodarczego. Na przestrzeni dziesięciu miesięcy 2021 r. realizowana była nadwyżka budżetowa, która średniomiesięcznie wynosiła 4580,1 mln zł, wpływając na kumulację wolnych środków złotych na rachunku budżetu państwa. Zrealizowane dochody budżetu państwa ukształtowały się o 22,2% powyżej założeń przyjętych w ustawie budżetowej. Dodatkowo na korzystną sytuację w zakresie zarządzania płynnością wpływał poziom środków zgromadzonych przez jednostki sektora finansów publicznych na rachunkach w Banku Gospodar-

stwa Krajowego, zarządzanych przez Ministra Finansów. W ustawie budżetowej założono przychody na rachunkach tych jednostek niższe niż rozchody, co oznaczało konieczność zwrotu przez Ministra Finansów środków w wysokości 21 900 mln zł i wymagałoby zapewnienia znacznych środków płynnościowych. W rzeczywistości w 2021 r. saldo środków na rachunkach jednostek sektora finansów publicznych wzrosło o 23 308,8 mln zł i nie tylko nie kreowało potrzeb pożyczkowych, ale w takiej wysokości wpłynęło zmniejszająco na te potrzeby. Powyższe czynniki oraz zgromadzenie znacznych środków na koniec 2020 r. (66 392 mln zł), z których finansowano potrzeby pożyczkowe w I kwartale 2021 r. w znacznej mierze spowodowały, że potrzeby pożyczkowe na przestrzeni roku były ujemne, mimo że okresowo w ciągu roku potrzeby te występowały.

W wyniku korzystnej sytuacji makroekonomicznej, wyższego niż planowano tempa wzrostu produktu krajowego brutto i dochodów budżetu państwa, których następstwem była nowelizacja ustawy budżetowej, zmianie ulegały również potrzeby pożyczkowe netto, co wpłynęło na zarządzanie płynnością, zmniejszając zapotrzebowania na płynne środki z rynku. Już w pierwszej połowie roku ograniczona została emisja długu. W drugiej połowie roku, wobec zmniejszonych potrzeb i korzystnej sytuacji płynnościowej, Minister Finansów zrezygnował z aukcji sprzedaży skarbowych papierów wartościowych, organizując jedynie aukcje zamiany¹⁴⁰, a sprzedaż skarbowych papierów wartościowych została praktycznie ograniczona do inwestorów detalicznych. W tym okresie Minister Finansów przeprowadził jednorazową operację sprzedaży (22 września 2021 r.) obligacji o oprocentowaniu zmiennym w formule *private placement*¹⁴¹, dedykowaną Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, na kwotę 3000 mln zł. Celem tej operacji nie była jednak potrzeba pozyskania środków, gdyż stan lokat złotych wynosił w tym okresie ponad 100 000 mln zł. Korzyścią z zastosowania tej operacji miało być uzyskanie możliwości finansowania potrzeb pożyczkowych bez zwiększania długu publicznego obliczanego według definicji Unii Europejskiej¹⁴², a od 1 stycznia 2022 r. także według definicji krajowej¹⁴³. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że operacja ta z punktu widzenia efektywności zarządzania płynnością była zbędna, a brak przyrostu długu publicznego z tytułu obligacji sprzedanych Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu nie zmienia faktu, że na obsługę tych obligacji w okresie dziesięciu lat będą ponoszone wydatki, a w terminie ich zapadalności dług ten będzie podlegał wykupowi, który będzie musiał zostać sfinansowany ze środków budżetu państwa. Pomimo tej operacji saldo sprzedaży i wykupów skarbowych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek w II półroczu było ujemne i wyniosło minus 18 503 mln zł, głównie ze względu na proces oddłużania na rynku zagranicznym.

Roczne saldo środków ze sprzedaży i wykupów skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym wyniosło 15 297 mln zł i prawie w całości powstało z nadwyżki sprzedaży nad wykupami w obszarze obligacji detalicznych (15 253 mln zł). Na rynku zagranicznym saldo przychodów i rozchodów z tytułu obligacji oraz zaciągniętych i spłaconych kredytów w 2021 r. było ujemne (minus 35 215,7 mln zł), natomiast z tytułu niskooprocentowanej pożyczki z europejskiego instru-

¹⁴⁰ Aukcje zamiany polegają na odkupie obligacji przed jej pierwotnym terminem wykupu, a rozliczenie transakcji polega na wydaniu dotychczasowemu posiadaczowi obligacji innych papierów o dłuższym terminie wykupu.

¹⁴¹ *Private placement* – niepubliczna sprzedaż bezpośrednia papierów wartościowych wyselekcjonowanej wąskiej grupie inwestorów. Stroną zainteresowaną takimi emisjami są najczęściej duże instytucje finansowe.

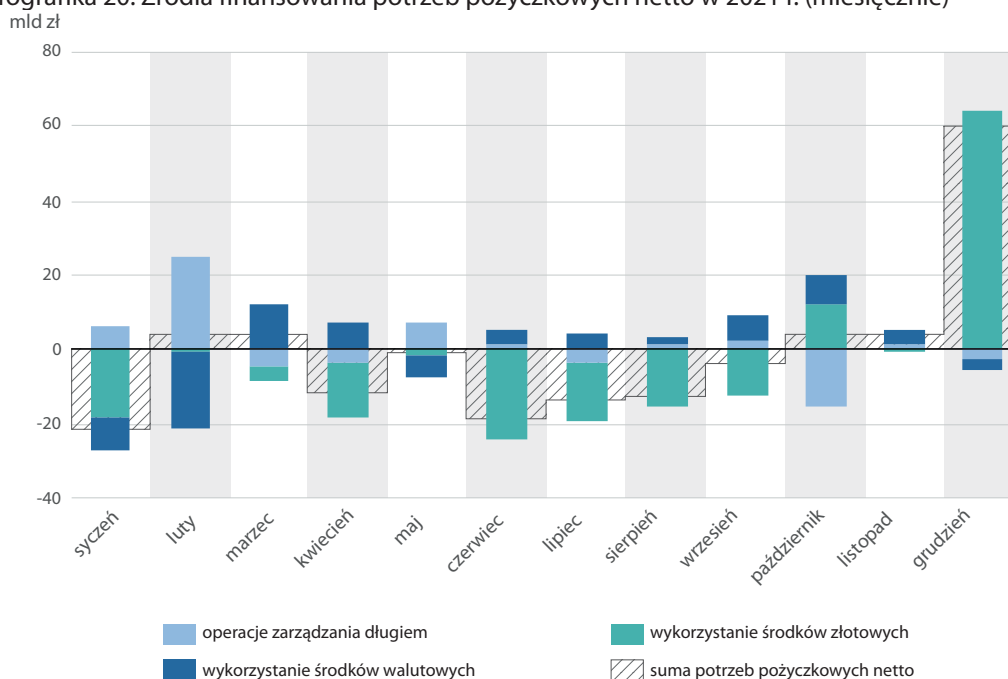
¹⁴² Zgodnie z europejskim systemem rachunków narodowych ESA2010, Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest częścią sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) i dług tego podmiotu wobec Skarbu Państwa nie stanowi długu publicznego ustalanego zgodnie z definicją Unii Europejskiej (skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego podlegają konsolidacji w ramach tego sektora, zmniejszając tym samym dług obliczany według zasad Unii Europejskiej).

¹⁴³ Od 1 stycznia 2022 r. Bankowy Fundusz Gwarancyjny został zaliczony do jednostek sektora finansów publicznych.

mentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem SURE¹⁴⁴ pozyskano 32 898,5 mln zł. W efekcie saldo sprzedaży i wykupów skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek na obu rynkach finansowych wyniosło 12 979,8 mln zł, tj. 13% wartości planowanej (99 934,8 mln zł). Powyższe odzwierciedla skalę zmian w zarządzaniu płynnością w ciągu roku w odniesieniu do założeń przyjętych w ustawie budżetowej.

Źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych netto, poza operacjami zarządzania długiem, było wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunkach złotych i walutowych.

Infografika 20. Źródła finansowania potrzeb pożyczkowych netto w 2021 r. (miesięcznie)



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

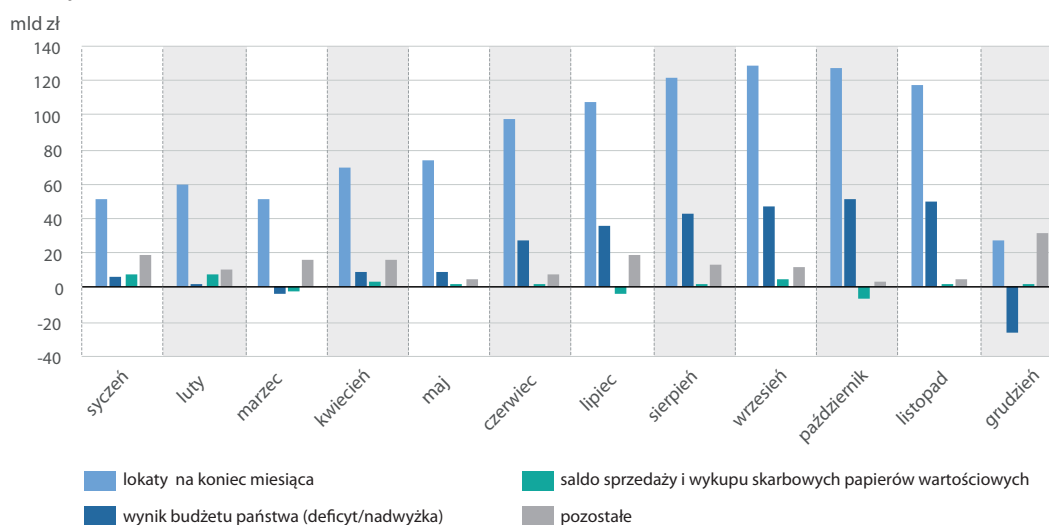
W ciągu 2021 r. na lokatach złotych i walutowych utrzymywały się wysokie stany środków. Lokaty złote wynosiły średnio 74 660,1 mln zł, a ich poziom był wyższy od średniego poziomu z poprzedniego roku o 25 715 mln zł. Najwyższe stany lokat (średnio ponad 127 700 mln zł) wystąpiły we wrześniu i w październiku, gdy nie były już prowadzone aukcje sprzedaży hurtowych papierów skarbowych. Maksymalny stan lokat złotych w 2021 r., w dniu 28 września, wyniósł 132 995 mln zł. Takie kształtowanie się stanu lokat wynikało przede wszystkim z korzystnej sytuacji budżetowej. Pomiędzy 20 a 28 września 2021 r. nadwyżka dochodów nad wydatkami wyniosła 26 240 mln zł i zwiększyła stan lokat złotych. Nawet w grudniu, gdy budżet państwa realizował najwyższe kwoty wydatków i odnotowany został deficyt budżetu państwa wynoszący tylko w tym miesiącu 76 754,6 mln zł, nie nastąpił istotny spadek poziomu lokat. Średni stan lokat w grudniu wyniósł 71 429 mln zł wobec 101 470 mln zł w listopadzie. Środki złote na lokatach pochodziły w tym okresie z:

¹⁴⁴ SURE (ang. *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*). Instrument wprowadzony rozporządzeniem Rady (UE) 2020/672 z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19 (Dz. Urz. UE L 159 z 20.05.2020, str. 1).

- nadwyżki budżetowej powstałej na koniec listopada w wysokości 50 381 mln zł (stan lokat na koniec listopada wyniósł 117 864 mln zł),
- salda środków pochodzących z konsolidacji jednostek sektora finansów publicznych, które w grudniu wzrosło o 16 124 mln zł,
- dodatniego salda sprzedaży obligacji detalicznych, które w grudniu wyniosło 839 mln zł,
- sprzedaży walut na rynku i do Narodowego Banku Polskiego – w grudniu w kwocie 5985 mln zł.

Dopiero w ostatnich dniach grudnia, w wyniku realizacji wysokich wydatków, poziom lokat gwałtownie się obniżył o 39 386 mln zł, z kwoty 66 417 mln zł w dniu 27 grudnia do 27 031 mln zł w dniu 31 grudnia 2021 r. Należy przy tym zauważyć, że zwiększająco na poziom lokat złotych wpłynęły kwoty wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego (7621,2 mln zł). Jednak nawet najniższe stany lokat złotych w 2021 r. (15 381 mln zł w dniu 8 stycznia 2021 r.) były wysokie w porównaniu z latami wcześniejszymi, co było też rezultatem rozpoczęcia 2021 r. ze znacznym stanem rezerw złotych będących pozostałością z poprzedniego roku. W dniu 1 stycznia 2021 r. Minister Finansów dysponował środkami na lokatach złotych w kwocie 25 871,1 mln zł. Należy zauważyć, że podobny wpływ na sytuację płynnościową 2022 r. będzie miał fakt pozostałości na koniec 2021 r. stanu wolnych środków złotych w wysokości 27 092,7 mln zł.

Infografika 21. Wpływ wybranych parametrów ekonomicznych na stan lokat złotych w 2021 r. (miesięcznie)



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

Stany wolnych środków walutowych na rachunkach Ministra Finansów utrzymywały się również na wysokim poziomie. Na koniec 2020 r. stan środków walutowych przechodzących na 2021 r. wyniósł 8780,6 mln euro (po przeliczeniu na złote 40 520,7 mln zł), a stan tych środków na koniec 2021 r., przechodzących na 2022 r., wyniósł 6109,8 mln euro (w przeliczeniu na złote 28 172 mln zł). Średnie poziomy środków walutowych były w 2021 r. wyższe od średnich w poprzednim roku o 67,5%. Wynikało to w głównej mierze z wypłaty kolejnej raty niskooprocentowanej pożyczki SURE oraz z wykorzystania wewnętrznego mechanizmu zarządzania konsolidacją walutową, który pozwalał na przyjęcie w zarząd środków przekazanych przez Unię Europejską, gwarantując w zamian finansowanie złote potrzeb budżetu środków europejskich. Z tytułu rozliczeń z budżetem środków europejskich zostały w 2021 r. zrealizowane przychody wynoszące po przeliczeniu na złote 85 270,8 mln zł oraz rozchody w kwocie 75 179,9 mln zł, a powstała nadwyżka w wysokości 10 090,9 mln zł w 2021 r.

była w dyspozycji Ministra Finansów. Instrumentem zarządzania ryzykiem płynności w 2021 r. była również wymiana skonsolidowanych środków walutowych na złote w Narodowym Banku Polskim i na rynku. W trakcie roku Minister Finansów wykorzystał z rachunków walutowych kwotę 29 270,6 mln euro i 1 118,8 mln dolarów amerykańskich, która została przeznaczona głównie na finansowanie potrzeb krajowych. Sprzedaż walut zapewniła środki złotowe w wysokości 88 247,2 mln zł.

Tabela 9. Wysokość wolnych środków złotych i walutowych oraz potrzeby pożyczkowe brutto i netto w latach 2020–2021

Wyszczególnienie	2020	2021	3:2
	mln zł		%
1	2	3	4
Stan wolnych środków budżetu państwa w dniu 31 grudnia, z tego:			
złotowych	66 391,8	55 264,7	83,2
walutowych	25 871,1	27 092,7	104,7
	40 520,7	28 172,0	69,5
Średni poziom ulokowanych wolnych środków, z tego:			
środków złotych	76 935,9	121 615,1	158,1
środków walutowych	48 862,5	74 660,1	152,8
	28 073,4	46 955,0	167,3
Planowane w ustawie budżetowej potrzeby pożyczkowe brutto	141 662,3	283 621,1	200,2
Planowane w ustawie budżetowej po nowelizacji potrzeby pożyczkowe brutto	234 670,9	205 079,5	87,4
Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe brutto	181 843,4	164 518,5	90,5
Planowane w ustawie budżetowej potrzeby pożyczkowe netto	23 518,1	113 531,8	482,7
Planowane w ustawie budżetowej po nowelizacji potrzeby pożyczkowe netto	103 340,0	32 479,8	31,4
Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto	50 010,3	-7 996,9	-16,0

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

Utrzymywanie płynności powoduje powstanie bezpośredniego kosztu wynikającego z wyższych rentowności sprzedawanych skarbowych papierów wartościowych w stosunku do osiągniętych dochodów z krótkoterminowych lokat.

Wyliczenie rocznego kosztu utrzymania płynności w odniesieniu do środków złotych uwzględnia średni poziom środków złotych oraz koszt ich pozyskania (liczony jako średnia ważona z rentowności sprzedawanych obligacji dwuletnich) i poziom środków *overnight* na rachunkach w Banku Gospodarstwa Krajowego (stopa depozytowa Narodowego Banku Polskiego). W odniesieniu do środków walutowych pochodzących z emisji długu i pożyczki SURE jest to średni ważony koszt pozyskania środków z emisji obligacji w juanach chińskich, zamienionych na euro (dla unijnych środków walutowych w wysokości średnio 25 768 mln zł koszt pozyskania był zerowy). Bezpośredni koszt utrzymywania płynności w 2021 r. został oszacowany na 484 mln zł. W celu obniżenia kosztów utrzymywania płynności nadwyżki wolnych środków Minister Finansów składał w formie oprocentowanych lokat w Narodowym Banku Polskim, w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz na rynku

w formie lokat zabezpieczonych papierami skarbowymi (lokaty typu *buy-sell-back*¹⁴⁵). Z tytułu odsetek uzyskanych z lokat złotych i walutowych osiągnięte zostały w 2021 r. dochody w wysokości 276 mln zł. Oznaczało to, że koszt netto utrzymywania płynności w 2021 r. wyniósł 208 mln zł. Jednak biorąc pod uwagę skutki epidemii COVID-19 oraz obecną sytuację geopolityczną kraju Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje celowości pozyskanych w 2021 r. płynnych rezerw.

W procesie finansowania potrzeb znaczne środki były pozyskiwane w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych. Czasowe wykorzystywanie przez Ministra Finansów tych środków pozwalało na zmniejszenie emisji skarbowych papierów wartościowych. W 2021 r. przyrost środków podlegających konsolidacji złotej wyniósł 23 308,8 mln zł. Największy przyrost dotyczył depozytów Narodowego Funduszu Zdrowia (13 621,8 mln zł), depozytów państwowych funduszy celowych (6008,3 mln zł) oraz państwowych osób prawnych (1354,4 mln zł). Wzrost zdeponowanych środków, który nastąpił w grudniu wyniósł 10 822 mln zł. W znacznej mierze było to spowodowane przekazaniem z budżetu państwa środków na rachunki niektórych państwowych funduszy celowych, przy czym środki te nie zostały przez te fundusze wykorzystane do końca roku. Przekazane kwoty zwiększyły stan środków na rachunkach tych funduszy, co oznacza, że będą one finansować zadania kolejnego roku. Dotyczyło to przykładowo Funduszu Solidarnościowego (stan środków na koniec roku wynosił 25 146,7 mln zł), Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (stan 8071,2 mln zł), Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (6420,2 mln zł), Funduszu Wsparcia Policji (1452,7 mln zł), Funduszu Medycznego (3354,9 mln zł). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przekazywanie środków przez Ministra Finansów bez możliwości wykorzystania ich przez beneficjentów, oddziaływało na wzrost wykazanego w 2021 r. deficytu, a zarazem będzie wpływało zmniejszająco na deficyt budżetu państwa w 2022 r. W rezultacie takie działania Ministra Finansów zaburzały przejrzystość finansów publicznych.

Pozyskanie przez Ministra Finansów środków z konsolidacji wiąże się z ponoszeniem kosztów. W 2021 r. koszt pozyskania tych środków określony przez średnie ważone oprocentowanie depozytów zawiązywanych w 2021 r. wyniósł dla depozytów terminowych 0,54%, a dla depozytów *overnight* 0,18%. Był on niższy niż koszt pozyskania środków w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych (0,7% w oparciu o najkrótsze, dwuletnie papiery z rynku pierwotnego). Korzystanie przez Ministra Finansów z tego źródła finansowania potrzeb pożyczkowych przyczyniało się zatem do ograniczania kosztów obsługi długu.

Na skutek konsolidacji zarządzania płynnością, od początku wprowadzenia tego mechanizmu, potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w latach 2011-2021, uległy obniżeniu łącznie o około 125,2 mld zł, natomiast państwowy dług publiczny zmniejszył się o około 114,9 mld zł (bez uwzględnienia efektu oszczędności w kosztach obsługi długu). Wpływ na obniżenie długu Skarbu Państwa był niższy i wyniósł w tym okresie około 75,8 mld zł (depozyty jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną podlegają konsolidacji w ramach tego sektora i zmniejszają państwowy dług publiczny, nie powodują natomiast obniżenia długu Skarbu Państwa). Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia efekt wprowadzenia mechanizmu konsolidacji finansów sektora finansów publicznych.

Do najważniejszych działań służących minimalizacji kosztów obsługi długu w rozumieniu zapewnienia efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych zaliczały się w szczególności polityka

¹⁴⁵ Transakcje SBB/BSB (ang. *Sell Buy Back/Buy Sell Back*) to transakcje realizowane przez dealerów skarbowych papierów wartościowych za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego polegające na odpłatnym czasowym nabyciu lub zbyciu skarbowych papierów wartościowych.

emisyjna zakładająca tworzenie płynnych serii obligacji benchmarkowych¹⁴⁶. W 2021 r. 18 emisji przekraczało wartość po 25 mld zł, podczas gdy na koniec 2020 r. było to 15 emisji. Prowadzono transakcje typu *sell-buy-back* (SBB) pomiędzy dealerami skarbowych papierów wartościowych a Bankiem Gospodarstwa Krajowego na szczególnych zasadach¹⁴⁷.

Źródłem zapewnienia płynności na rynku papierów wartościowych były działania Narodowego Banku Polskiego, który na rynku wtórnym kontynuował do listopada włącznie skup papierów wartościowych Skarbu Państwa oraz gwarantowanych przez Skarb Państwa, wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A., odpowiednio w kwotach 28 566,2 mln zł, 7400,7 mln zł oraz 929 mln zł (razem 36 885,9 mln zł, wobec 107 140,9 mln zł w 2020 r.). Kontynuacja skupu obligacji przez bank centralny miała bezpośredni stabilizujący wpływ na rynek skarbowych papierów wartościowych, w szczególności na ich rentowność. Oznaczało to dla inwestorów możliwość uwolnienia środków i dalszych inwestycji, w tym również na rynku skarbowych papierów wartościowych, zatem wpływało również pozytywnie na popyt na te papiery. Pośrednim efektem prowadzonych działań banku był wzrost nadpłynności sektora bankowego (średnioroczna skala operacji otwartego rynku zwiększyła się w 2021 r. do około 207 mld zł wobec około 136 mld zł w 2020 r.).

W rezultacie wskazanych wyżej działań nastąpił wzrost stanu środków na rachunkach tych podmiotów w Banku Gospodarstwa Krajowego i tym samym wzrost kwot zdeponowanych na rachunkach w ramach mechanizmu konsolidacji środków jednostek sektora finansów publicznych (konsolidacji złotowej). Operacje te wpłynęły również na odnotowany w ciągu ostatnich dwóch lat wzrost środków na rachunkach jednostek objętych konsolidacją złotową z kwoty 70 116 mln zł na dzień 1 stycznia 2020 r. do 125 165 mln zł na 31 grudnia 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniała powyższy sposób finansowania zadań państwa, zaburzający przejrzystość finansów publicznych oraz zasadę roczności budżetu państwa. Jeżeli uznano, że działania na które skierowano środki były niezbędne, powinny one zostać sfinansowane z wydatków budżetu państwa.

Dodatkowo Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na koszty jakie ponosi Minister Finansów z tytułu wypłaty odsetek w ramach mechanizmu konsolidacji finansów sektora publicznego. Ich wysokość jest uzależniona od długości okresu, na jaki te środki pozostają na rachunkach oraz wysokości stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego¹⁴⁸ i stóp WIBID na rynku międzybankowym¹⁴⁹. Oznacza to, że budżet państwa będzie ponosił dodatkowe, rosnące koszty na wypłatę odsetek od kwot środków, które zostały z tego budżetu przekazane do państwowych funduszy celowych, w tym z tytułu odsetek od środków zdeponowanych w formie *overnight*, niewykorzystywanych bezpośrednio do zarządzania płynnością.

¹⁴⁶ Benchmark to duża wartościowo emisja skarbowych papierów wartościowych, posiadająca płynny rynek wtórny. Rynkowa wycena emisji benchmarkowej stanowi punkt odniesienia dla poziomu stóp procentowych w danym segmencie zapadalności. Na elektronicznym rynku TBS Poland funkcjonuje pojęcie emisji bazowych, oznaczające określone przez Ministra Finansów emisje skarbowych papierów wartościowych, w szczególności obligacji skarbowych o stałym dochodzie, terminie wykupu nie krótszym niż rok i wartości nominalnej co najmniej 10 mld zł lub emisje skarbowych papierów wartościowych sprzedawane na bieżąco na przetargach, które osiągnęły wartość co najmniej 2 mld zł. Przy wyznaczaniu benchmarków na polskiej krzywej dochodowości podawanej w serwisach informacyjnych Reuters i Bloomberg stosuje się kryterium terminu do wykupu.

¹⁴⁷ Mechanizm wprowadzony w lutym 2014 r. w celu wspierania rozrachunku w sytuacji czasowej i istotnie ograniczonej dostępności obligacji konkretnej serii na rynku wtórnym.

¹⁴⁸ Stopa depozytowa od 9 kwietnia 2020 r. do 3 listopada 2021 r. wynosiła 0%, po czym 4 listopada 2021 r. wzrosła do 0,75%, 9 grudnia 2021 r. do 1,25%, po czym w 2022 r. wzrastała co miesiąc i na dzień 7 kwietnia wynosiła 4%.

¹⁴⁹ *Warsaw Interbank Bid Rate* – referencyjna wysokość oprocentowania lokat na polskim rynku międzybankowym.

Konsolidacją złotową nie są objęte środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W 2020 r. Fundusz ten uzyskał wpływy w wysokości 110 420,4 mln zł, w tym 100 843,2 mln zł z tytułu emisji obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz 9567,5 mln zł z wpłat z budżetu państwa. Na koniec roku na rachunku Funduszu pozostały środki w wysokości 17 653,4 mln zł. W 2021 r. na rachunek Funduszu wpłynęły środki w wysokości 53 385,6 mln zł, w tym 39 158 mln zł z emisji obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz 14 194,8 mln zł z wpłat z budżetu państwa. Na koniec roku Fundusz dysponował środkami na rachunku w wysokości 20 347,2 mln zł. Wpłaty z budżetu państwa na rachunek Funduszu zarówno w 2020 r., jak i w 2021 r. zostały dokonane w ostatnich dniach roku.

Pomimo stwierdzenia stanów wolnych środków na rachunkach budżetu państwa, niewspółmiernych do potrzeb i ponoszenia kosztów wynikających z utrzymywania tych środków, Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie zarządzanie płynnością budżetu państwa. W ocenie tej wzięła w szczególności pod uwagę, że wysoki poziom płynnych środków pozyskanych w 2021 r. oznacza w aktualnej sytuacji geopolitycznej wyższe bezpieczeństwo finansowe państwa. Ponadto środki te pozyskane zostały w warunkach niskich stóp procentowych na rynkach finansowych. Środki, które pozostały na koniec 2021 r., zapewniły finansowanie 48,7% potrzeb pożyczkowych netto zaplanowanych na 2022 r. Pozyskanie pozostałych środków niezbędnych do finansowania potrzeb pożyczkowych w 2022 r., w sytuacji trwającego od IV kwartału 2021 r. gwałtownego wzrostu stóp procentowych, okaże się bardziej kosztowne dla budżetu państwa.

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

Narodowy Bank Polski

Narodowy Bank Polski w 2021 r. w ramach bankowej obsługi budżetu państwa prowadził centralny rachunek bieżący budżetu państwa oraz rachunki bieżące i pomocnicze jednostek sektora finansów publicznych. Obsługiwał również rachunki lokat terminowych Ministra Finansów oraz państwowych jednostek budżetowych i urzędów obsługujących organy podatkowe.

Na koniec 2021 r. Narodowy Bank Polski obsługiwał 2882 jednostki sektora finansów publicznych. Dla podmiotów tych bank centralny prowadził 27 309 rachunków. W porównaniu do 2020 r. liczba obsługiwanych podmiotów zmniejszyła się o 28 oraz o 1906 wzrosła liczba prowadzonych dla nich rachunków. Zasady prowadzenia rachunków w Narodowym Banku Polskim określały umowy zawarte pomiędzy Narodowym Bankiem Polskim a poszczególnymi ich dysponentami.

W 2021 r. Narodowy Bank Polski wykonywał bankową obsługę budżetu państwa zgodnie z obowiązującymi przepisami¹⁵⁰ oraz umowami. Z przeprowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli badania próby przelewów zleczanych przez Ministra Finansów wynika, że Narodowy Bank Polski wykonywał je prawidłowo i terminowo.

¹⁵⁰ To jest zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 492, ze zm.), rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach (Dz.U. z 2021 r. poz. 188).

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

Zgodnie z dyspozycją Ministerstwa Finansów, po rozliczeniu środków budżetowych za 2021 r. i przekazaniu ich na centralny rachunek bieżący budżetu państwa przez państwowe jednostki budżetowe i urzędy obsługujące organy podatkowe, Narodowy Bank Polski 26 stycznia 2022 r. dokonał zamknięcia rachunków dochodów państwowych jednostek budżetowych oraz rachunków dochodów budżetu państwa gromadzonych przez urzędy obsługujące organy podatkowe. W dniu 16 lutego 2022 r. zamknięto rachunki wydatków państwowych jednostek budżetowych, dotacji podlegających zwrotowi do budżetu państwa oraz wpływów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa.

W 2021 r. Narodowy Bank Polski obsługiwał 588 lokat terminowych w złotych założonych przez Ministra Finansów oraz 255 lokat terminowych złotych założonych przez kierowników państwowych jednostek budżetowych oraz urzędów obsługujących organy podatkowe. Naliczone odsetki z tytułu tych lokat wyniosły 8,5 mln zł.

Narodowy Bank Polski obsługiwał również 17 lokat terminowych w euro państwowych jednostek budżetowych oraz urzędów obsługujących organy podatkowe, 10 lokat w dolarach amerykańskich oraz jedną lokatę w funtach brytyjskich.

Bank Gospodarstwa Krajowego

W 2021 r. Bank Gospodarstwa Krajowego podobnie jak w latach ubiegłych prowadził bankową obsługę budżetu państwa, która dotyczyła przede wszystkim konsolidacji środków jednostek sektora finansów publicznych, płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich, obsługi lokat złotych i walutowych oraz sprzedaży walut obcych.

Bank Gospodarstwa Krajowego wykonywał między innymi czynności związane z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie, ich zwrotem oraz obsługą innych operacji związanych z konsolidacją środków publicznych. Na przestrzeni ostatnich czterech lat liczba jednostek sektora finansów publicznych uczestniczących w konsolidacji wzrosła o 29 (z 389 jednostek w 2018 r. do 418 w 2021 r.). Wzrosła również liczba otwartych rachunków bankowych do gromadzenia wolnych środków przekazywanych na rachunki Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie z 2243 według stanu na 31 grudnia 2018 r. do 2566 na koniec 2021 r.

Bank Gospodarstwa Krajowego w 2021 r. prowadził 846 rachunków depozytowych w złotych polskich oraz w walutach obcych dla 282 sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych. Środki zgromadzone na wyżej wymienionych rachunkach z końcem dnia roboczego podlegały przekazaniu na depozyt *overnight*.

Na koniec 2021 r. Minister Finansów posiadał na rachunkach służących konsolidacji finansów publicznych i na rachunkach depozytowych sądów łącznie 125 165,1 mln zł, tj. o 22,9% więcej niż na koniec 2020 r. Środki ulokowane na depozytach terminowych zmniejszyły się o 1% (wyniosły 69 067,5 mln zł), depozytach lub zarządzaniu *overnight* wzrosły o 90,2% (wyniosły 48 285,9 mln zł), a na depozytach sądowych *overnight* wzrosły o 15,2% (wyniosły 7811,6 mln zł). Środki pozyskane przez Ministra Finansów w ramach konsolidacji sektora finansów publicznych powiększyły dług Skarbu Państwa.

Bank Gospodarstwa Krajowego, pełniąc rolę centralnego podmiotu płatniczego do realizacji płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich, w 2021 r. prowadził działania związane z obsługą bankową dochodów oraz płatności z budżetu środków europejskich, w ramach rachunków bankowych otwartych na podstawie trzech umów zawartych z Ministrem Finansów.

W ramach obsługi rachunków specjalnych¹⁵¹ Bank Gospodarstwa Krajowego otworzył w 2021 r. 146 rachunków depozytów terminowych na kwotę 3 553 850 mln zł, od których naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w kwocie 226,1 mln zł oraz 373¹⁵² rachunków depozytów *overnight* na kwotę 1 001 537 mln zł, od których naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w łącznej kwocie 15,7 mln zł.

Na rachunkach lokat walutowych założono dwie lokaty o wartości 600 mln euro, od których przekazano na rachunek Ministra Finansów odsetki w kwocie 0,3 tys. euro oraz trzy depozyty terminowe na łączną kwotę 49,5 mln dolarów amerykańskich (odsetki od tych depozytów wyniosły 2,5 tys. dolarów amerykańskich). Odsetki zostały prawidłowo naliczone i przekazane na rachunek Ministra Finansów.

Kwota opłat i prowizji przekazana w 2021 r. do Banku Gospodarstwa Krajowego przez Ministra Finansów wyniosła 23,9 mln zł. Była ona o 2,3 mln zł wyższa od kwoty prowizji zapłaconej przez Ministra Finansów w 2020 r.

¹⁵¹ Umowa z 21 maja 2004 r. w sprawie prowadzenia rachunków bankowych specjalnych oraz zawierania transakcji warunkowych w zakresie prowadzenia rachunków lokat terminowych, zawierania transakcji typu *repo* i *sell-buy-back*.

¹⁵² Zostały uwzględnione dwie lokaty *overnight* z datą zapadalności 4 stycznia 2021 r. na kwotę 9750 mln zł, z kwotą odsetek 0,01 mln zł.

VI. ZMIANY W STRUKTURZE RADY MINISTRÓW ORAZ URZĘDÓW OBSŁUGUJĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH MINISTRÓW W LATACH 2015–2021

- **Siedmiokrotnie w analizowanym okresie zmieniali się ministrowie kierujący działem: *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, jak i Rozwój regionalny*, ponadto sześciokrotnie zmieniali się ministrowie kierujący działami *Gospodarka, Budżet, Finanse publiczne i Instytucje finansowe*, tj. odpowiednio siedmio/sześciokrotnie następowała zmiana nazw i zakresu działania tych ministrów.**
- **W 2020 r. komórki organizacyjne i pracowników obsługujących sprawy działu: *Gospodarka wodna* wyłączono z Ministerstwa Klimatu i Środowiska po niecałych sześciu tygodniach od jego utworzenia i włączono do Ministerstwa Infrastruktury, *Rybołówstwo* włączono na niecałe cztery tygodnie do Ministerstwa Infrastruktury.**
- **W 2021 r. komórki organizacyjne i pracowników obsługujących sprawy działu: *Praca* po ponad 10 miesiącach ponownie włączono do ministerstwa, z którego ich uprzednio wyłączono, oraz *Kultura fizyczna* na niecałe osiem miesięcy włączono do Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, po czym ponownie utworzono Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a jednostki obsługujące sprawy działu *Kultura fizyczna* weszły w skład ponownie utworzonego Ministerstwa Sportu, następnie przekształconego, po *de facto* niecałym jednym dniu istnienia, w Ministerstwo Sportu i Turystyki.**
- **Ministerstwo Środowiska przestało istnieć po niecałych siedmiu miesiącach od ponownego utworzenia w 2020 r.**
- **W okresie od 27 listopada do 8 grudnia 2015 r. dwa ministerstwa *de facto* odpowiadały za obsługę działu *Łączność*.**
- **Kancelaria Prezesa Rady Ministrów od 2020 r. odpowiednio od 5 marca oraz 6 października prowadzi obsługę Ministra do Spraw Unii Europejskiej i Ministra Cyfryzacji.**

W myśl art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹⁵³ Prezes Rady Ministrów ustala, w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowy zakres działania ministra, niezwłocznie po powołaniu Rady Ministrów, a jeżeli minister został powołany w innym czasie – niezwłocznie po jego powołaniu;
- 2) ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra, a w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej¹⁵⁴ również organy jemu podległe lub przez niego nadzorowane.

Zgodnie z art. 33 ust. 1a ustawy o Radzie Ministrów, Prezes Rady Ministrów, określając szczegółowy zakres działania ministra, w przypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, określa dział lub działy, którymi kieruje minister, a także z zastrzeżeniem przepisów odrębnych zakres uprawnień ministra jako dysponenta wyodrębnionej lub wyodrębnionych części budżetu państwa.

¹⁵³ Dz. U. z 2021 r. poz. 178, ze zm.

¹⁵⁴ Zakres działań administracji rządowej określa ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.).

ZMIANY W STRUKTURZE RADY MINISTRÓW ORAZ URZĘDÓW OBSŁUGUJĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH MINISTRÓW W LATACH 2015–2021

Co do zasady, tylko minister wymieniony w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu działania danego ministra, wydanym na podstawie art. 33 ust. 1 i 1a ustawy o Radzie Ministrów, jest uprawniony do dysponowania środkami publicznymi w ramach części budżetowych wskazanych w tym rozporządzeniu.

Minister kierujący działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach z zakresu administracji rządowej określonych w ustawie o działach administracji rządowej, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w odrębnych przepisach do kompetencji innego organu (art. 4 ust. 2 ustawy o działach administracji rządowej).

Przepisy, o których mowa w art. 33 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, tracą moc z dniem powołania nowej Rady Ministrów bądź z dniem powołania dla danego działu administracji rządowej nowego ministra. Do dnia wejścia w życie nowych przepisów Prezes Rady Ministrów wykonuje zadania ministra, którego uchylony przepis dotyczy (art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o Radzie Ministrów). Ponadto w razie nieobsadzenia stanowiska ministra lub jego czasowej niezdolności do wykonywania obowiązków zastępuje go Prezes Rady Ministrów lub inny wskazany przez Prezesa członek Rady Ministrów (art. 36 ustawy o Radzie Ministrów). Oprócz tego art. 39 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów stanowi, iż ministerstwo tworzy, znosi lub przekształca Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na wprowadzanie w ostatnich siedmiu latach licznych zmian w strukturze Rady Ministrów, kompetencjach jej członków oraz obsługujących ich urzędów. Konsekwencją powyższego była konieczność wprowadzenia szeregu zmian w zakresie działalności finansowo-organizacyjnej jednostek oraz odpowiedniego zadysponowania ich majątku.

Tabela 10. Wykaz zmian ministerstw obsługujących sprawy poszczególnych działów administracji rządowej w latach 2015-2021

Dział administracji rządowej ¹	Ministerstwo obsługujące sprawy wskazanego działu administracji rządowej	Uwagi ²
<i>Administracja publiczna; Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne</i>	1. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (do 15 listopada 2015 r.) 2. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (od 16 listopada 2015 r.)	Ad pkt 2: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji utworzone 24 listopada 2015 r. ³ z mocą wsteczną od 16 listopada 2015 r. w drodze przekształcenia poprzez włączenie do dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych komórek organizacyjnych i pracowników dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji obsługujących sprawy wskazanych w tym wierszu tabeli działów administracji rządowej.
<i>Aktywa państwowe</i>	Ministerstwo Aktywów Państwowych (od 21 marca 2020 r.)	Dział <i>Aktywa państwowe</i> dodany 29 lutego 2020 r. ⁴

ZMIANY W STRUKTURZE RADY MINISTRÓW ORAZ URZĘDÓW
OBSŁUGUJĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH MINISTRÓW W LATACH 2015–2021

Dział administracji rządowej ¹	Ministerstwo obsługujące sprawy wskazanego działu administracji rządowej	Uwagi ²
<i>Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo⁵</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (do 15 listopada 2015 r.) 2. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (od 16 listopada 2015 r. do 21 stycznia 2018 r.) 3. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (od 22 stycznia 2018 r. do 14 listopada 2019 r.) 4. Ministerstwo Rozwoju (od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r.) 5. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r.) 6. Ministerstwo Rozwoju i Technologii (od 12 sierpnia 2021 r.) 	<p>Ad pkt 2: Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa utworzone 8 grudnia 2015 r.³ z mocą wsteczną od 16 listopada 2015 r., zapewniało do 21 stycznia 2018 r. obsługę ministra kierującego działem <i>Budownictwo, planowanie (...)</i>, którym był:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minister Infrastruktury i Budownictwa (od 16 listopada 2015 r. do 8 stycznia 2018 r.); - Minister Infrastruktury (od 9 do 21 stycznia 2018 r.). <p>Ad pkt 3: Obsługę spraw działu <i>Budownictwo, planowanie (...)</i> włączono do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju 23 stycznia 2018 r.³ z mocą wsteczną od 22 stycznia 2018 r. i od tej daty ministerstwo to zapewniało obsługę ministra kierującego tym działem, którym był:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minister Inwestycji i Rozwoju (od 22 stycznia 2018 r. do 19 września 2019 r.); - Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju (od 20 września do 14 listopada 2019 r.). <p>Ad pkt 4: Ministerstwo Rozwoju utworzone 21 listopada 2019 r.³ z mocą od 15 listopada 2019 r. poprzez włączenie do dotychczasowego Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii między innymi komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu <i>Budownictwo, planowanie (...)</i>.</p> <p>Ad pkt 5 i 6: Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii utworzone 7 października 2020 r.³ z mocą wsteczną od 6 października 2020 r. poprzez włączenie do dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu <i>Praca</i>. Ministerstwo Rozwoju i Technologii utworzone 12 sierpnia 2021 r. poprzez wyłączenie komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu <i>Praca</i>. W 2021 r. działem <i>Budownictwo (...)</i> kierowało dwóch ministrów:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minister Rozwoju, Pracy i Technologii (do 25 października 2021 r.) przy czym już 12 sierpnia 2021 r. zmieniło się ministerstwo (na Ministerstwo Rozwoju i Technologii) zapewniające obsługę spraw tego działu; - Minister Rozwoju i Technologii (od 26 października 2021 r.) <p>W latach 2015-2021 łącznie siedmiokrotnie zmieniał się minister kierujący działem <i>Budownictwo, planowanie (...)</i>, tj. siedmiokrotnie następowała zmiana nazwy i zakresu działania tego ministra.</p>

ZMIANY W STRUKTURZE RADY MINISTRÓW ORAZ URZĘDÓW
 OBSŁUGUJĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH MINISTRÓW W LATACH 2015–2021

Dział administracji rządowej ¹	Ministerstwo obsługujące sprawy wskazanego działu administracji rządowej	Uwagi ²
<i>Budżet; Finanse publiczne; Instytucje finansowe</i>	Ministerstwo Finansów	Ministerstwo nie było znoszone ani przekształcane, natomiast na przestrzeni siedmiu lat sześciokrotnie zmieniał się minister kierujący działami <i>Budżet, Finanse publiczne</i> i <i>Instytucje finansowe</i> : - Minister Finansów (do 27 września 2016 r.); - Minister Rozwoju i Finansów (od 28 września 2016 r. do 8 stycznia 2018 r.); - Minister Finansów (od 9 stycznia 2018 r. do 19 września 2019 r.); - Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju, (od 20 września do 14 listopada 2019 r.); - Minister Finansów (od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r.); - Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej (od 6 października 2020 r. do 25 października 2021 r.); - Minister Finansów (od 26 października 2021 r.)
<i>Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej</i>	1. Ministerstwo Spraw Zagranicznych (do 4 marca 2020 r.) 2. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (od 5 marca 2020 r.)	Ad pkt 1 i 2: Wyłączenie z Ministerstwa Spraw Zagranicznych i włączenie do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów komórek organizacyjnych i pracowników zapewniających obsługę spraw działu wskazanego w tym wierszu tabeli nastąpiło 11 marca 2020 r. ³ z mocą wsteczną od 5 marca 2020 r. Wskazanym w tym wierszu działem: - kierował Minister Spraw Zagranicznych (do 4 marca 2020 r.); - kieruje Minister do Spraw Unii Europejskiej (od 5 marca 2020 r.)
<i>Energia</i>	1. Ministerstwo Energii (od 27 listopada 2015 r. do 14 listopada 2019 r.) 2. Ministerstwo Aktywów Państwowych (od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r.) 3. Ministerstwo Klimatu (od 21 marca do 5 października 2020 r.) 4. Ministerstwo Klimatu i Środowiska (od 6 października 2020 r.)	Dział <i>Energia</i> dodany 27 listopada 2015 r. ⁴ Minister Energii kierował tym działem od 1 grudnia 2015 r. do 14 listopada 2019 r. Ad pkt 1 i 2: Ministerstwo Energii utworzone 8 grudnia 2015 r. ³ z mocą wsteczną od 27 listopada 2015 r., następnie 21 listopada 2019 r. ³ z mocą wsteczną od 15 listopada 2019 r. zmieniło nazwę na Ministerstwo Aktywów Państwowych (skład ministerstwa stanowiły komórki organizacyjne i pracownicy obsługujący sprawy działów <i>Energia</i> i <i>Gospodarka złożami kopalini</i>). Ad pkt 3: Komórki organizacyjne i pracownicy obsługujący sprawy działu <i>Energia</i> 21 marca 2020 r. włączeni zostali do Ministerstwa Klimatu. Ad pkt 4: Ministerstwo Klimatu i Środowiska utworzone 7 października 2020 r. ³ z mocą wsteczną od 6 października 2020 r. poprzez włączenie do dotychczasowego Ministerstwa Klimatu komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działów <i>Gospodarka wodna</i> i <i>Środowisko</i>

ZMIANY W STRUKTURZE RADY MINISTRÓW ORAZ URZĘDÓW
OBSŁUGUJĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH MINISTRÓW W LATACH 2015–2021

Dział administracji rządowej ¹	Ministerstwo obsługujące sprawy wskazanego działu administracji rządowej	Uwagi ²
<i>Gospodarka</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Gospodarki (do 15 listopada 2015 r.) 2. Ministerstwo Rozwoju (od 16 listopada 2015 r. do 8 stycznia 2018 r.) 3. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (od 9 stycznia 2018 r. do 14 listopada 2019 r.) 4. Ministerstwo Rozwoju (od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r.) 5. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r.) 6. Ministerstwo Rozwoju i Technologii (od 12 sierpnia 2021 r.) 	<p>Ad pkt 1 i 2: Ministerstwo Gospodarki zostało zniesione, a Ministerstwo Rozwoju zostało utworzone 8 grudnia 2015 r.³ z mocą wsteczną od 16 listopada 2015 r. i zapewniało obsługę ministra kierującego działem <i>Gospodarka</i>, którym był:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minister Rozwoju (od 16 listopada 2015 r. do 27 września 2016 r.) - Minister Rozwoju i Finansów (od 28 września 2016 r. do 8 stycznia 2018 r.) <p>Ad pkt 3: Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii zostało utworzone 12 stycznia 2018 r.³ z mocą wsteczną od 9 stycznia 2018 r.</p> <p>Ad pkt 4: Ministerstwo Rozwoju utworzone po raz kolejny 21 listopada 2019 r.³ z mocą wsteczną od 15 listopada 2019 r.</p> <p>Ad pkt 5 i 6: Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii utworzone 7 października 2020 r.³ z mocą wsteczną od 6 października 2020 r. Ministerstwo Rozwoju i Technologii utworzone 12 sierpnia 2021 r.</p> <p>W 2021 r. działem <i>Gospodarka</i> kierowało dwóch ministrów:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minister Rozwoju, Pracy i Technologii (do 25 października 2021 r.) przy czym już 12 sierpnia 2021 r. zmieniło się ministerstwo (na Ministerstwo Rozwoju i Technologii) zapewniające obsługę spraw tego działu; - Minister Rozwoju i Technologii (od 26 października 2021 r.) <p>W latach 2015-2021 łącznie sześciokrotnie zmieniał się minister kierujący działem <i>Gospodarka</i>, tj. sześciokrotnie następowała zmiana nazwy i zakresu działania tego ministra.</p>
<i>Gospodarka morska</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (do 15 listopada 2015 r.) 2. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (od 16 listopada 2015 r. do 5 października 2020 r.) 3. Ministerstwo Infrastruktury (od 6 października 2020 r.) 	<p>Ad pkt 2 Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zostało utworzone 8 grudnia 2015 r.³ z mocą wsteczną od 16 listopada 2015 r. i zniesione 7 października 2020 r.³ z mocą wsteczną od 6 października 2020 r.</p> <p>Ad pkt 3: Do Ministerstwa Infrastruktury włączono 7 października 2020 r.³ z mocą wsteczną od 6 października 2020 r. komórki organizacyjne i pracowników dotychczasowego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej obsługujących sprawy działu <i>Gospodarka morska</i>.</p>

ZMIANY W STRUKTURZE RADY MINISTRÓW ORAZ URZĘDÓW
OBSŁUGUJĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH MINISTRÓW W LATACH 2015–2021

Dział administracji rządowej ¹	Ministerstwo obsługujące sprawy wskazanego działu administracji rządowej	Uwagi ²
<i>Gospodarka wodna</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Środowiska (do 8 stycznia 2018 r.) 2. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (od 9 stycznia 2018 r. do 5 października 2020 r.) 3. Ministerstwo Klimatu i Środowiska (od 6 października do 12 listopada 2020 r.) 4. Ministerstwo Infrastruktury (od 13 listopada 2020 r.) 	<p>Ad pkt 2: Do Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej włączono 12 stycznia 2018 r.³ z mocą wsteczną od 9 stycznia 2018 r. komórki organizacyjne i pracowników Ministerstwa Środowiska obsługujących sprawy działu <i>Gospodarka wodna</i>. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zniesiono 7 października 2020 r.³ z mocą wsteczną od 6 października 2020 r.</p> <p>Ad pkt 3 i 4: Ministerstwo Klimatu i Środowiska utworzone 7 października 2020 r.³ z mocą wsteczną od 6 października 2020 r., przy czym komórki organizacyjne i pracownicy obsługujący sprawy działu <i>Gospodarka wodna</i> zostali wyłączeni z tego ministerstwa po niecałych sześciu tygodniach (13 listopada 2020 r.³) i włączeni do Ministerstwa Infrastruktury.</p>
<i>Gospodarka złożami kopalin</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Energii (od 27 listopada 2015 r. do 14 listopada 2019 r.) 2. Ministerstwo Aktywów Państwowych (od 15 listopada 2019 r.) 	<p>Dział dodany 27 listopada 2015 r.⁴ Minister Energii kierował tym działem od 1 grudnia 2015 r. do 14 listopada 2019 r.</p> <p>Ad pkt 1 i 2: Ministerstwo Energii utworzone 8 grudnia 2015 r.³ z mocą wsteczną od 27 listopada 2015 r. i następnie 21 listopada 2019 r.³ z mocą wsteczną od 15 listopada 2019 r. zmieniło nazwę na Ministerstwo Aktywów Państwowych.</p>
<i>Informatyzacja</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (do 15 listopada 2015 r.) 2. Ministerstwo Cyfryzacji (od 16 listopada 2015 r. do 5 października 2020 r.) 3. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (od 6 października 2020 r.) 	<p>Ad pkt 2 i 3: Ministerstwo Cyfryzacji utworzone 8 grudnia 2015 r.³ z mocą wsteczną od 16 listopada 2015 r. i zniesione 7 października 2020 r.³ z mocą wsteczną od 6 października 2020 r. (pracownicy dotychczasowego Ministerstwa Cyfryzacji obsługujący sprawy działu <i>Informatyzacja</i> zostali włączeni do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). Od 16 listopada 2015 r. ministrem właściwym do spraw informatyzacji jest Minister Cyfryzacji, którego obsługę do 5 października 2020 r. zapewniało Ministerstwo Cyfryzacji, a od 6 października 2020 r. zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.</p>
<i>Klimat</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Klimatu (od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r.) 2. Ministerstwo Klimatu i Środowiska (od 6 października 2020 r.) 	<p>Dział <i>Klimat</i> dodany 29 lutego 2020 r.⁴</p> <p>Ad pkt 2: Ministerstwo Klimatu i Środowiska utworzone 7 października 2020 r.³ z mocą wsteczną od 6 października 2020 r.</p>

ZMIANY W STRUKTURZE RADY MINISTRÓW ORAZ URZĘDÓW
OBSŁUGUJĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH MINISTRÓW W LATACH 2015–2021

Dział administracji rządowej ¹	Ministerstwo obsługujące sprawy wskazanego działu administracji rządowej	Uwagi ²
<i>Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (do 28 lutego 2021 r.) 2. Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (od 1 marca do 25 października 2021 r.) 3. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (od 26 października 2021 r.) 	<p>Ad pkt 1: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego do dnia 28 lutego 2021 r. zapewniało obsługę ministra kierującego działem <i>Kultura i ochrona (...)</i>, którym był:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (do 5 października 2020 r.); - Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (od 6 października 2020 r.). <p>Ad pkt 2 i 3: Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu utworzone 1 marca 2021 r.³ poprzez włączenie do dotychczasowego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu <i>Kultura fizyczna</i> z dotychczasowego Ministerstwa Sportu i następnie po niecałych ośmiu miesiącach (26 października 2021 r.³) ponownie utworzenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego poprzez wyłączenie komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu <i>Kultura fizyczna</i>.</p>
<i>Kultura fizyczna</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Sportu i Turystyki (do 14 listopada 2019 r.) 2. Ministerstwo Sportu (od 15 listopada 2019 r. do 28 lutego 2021 r.) 3. Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (od 1 marca do 25 października 2021 r.) 4. Ministerstwo Sportu (26 października 2021 r.) 5. Ministerstwo Sportu i Turystyki (od 26 października 2021 r.) 	<p>Ad pkt 2: Ministerstwo Sportu utworzone po raz pierwszy 21 listopada 2019 r.³ z mocą wsteczną od 15 listopada 2019 r. w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Sportu i Turystyki (wyłączenie komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu <i>Turystyka</i>).</p> <p>Ministerstwo Sportu do dnia 28 lutego 2021 r. zapewniało obsługę ministra kierującego działem <i>Kultura fizyczna</i>, którym był:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minister Sportu (do 5 października 2020 r.); - Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (od 6 października 2020 r.). <p>Ad pkt 3 (patrz ad pkt 2 i 3 w dziale <i>Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego</i>)</p> <p>Ad pkt 4 i 5 Ministerstwo Sportu utworzone po raz drugi 26 października 2021 r.³ (skład Ministerstwa Sportu stanowiły komórki organizacyjne i pracownicy dotychczasowego Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu obsługujący sprawy działu <i>Kultura fizyczna</i>) i następnego dnia (z mocą wsteczną od 26 października 2021) przekształcone w Ministerstwo Sportu i Turystyki. Brak rozporządzenia, które stanowiłoby, jaki minister jest obsługiwany przez utworzone 26 października 2021 r. Ministerstwo Sportu.</p> <p>Po zatem niespełna dwóch latach ponownie zostało utworzone Ministerstwo Sportu i Turystyki.</p>

ZMIANY W STRUKTURZE RADY MINISTRÓW ORAZ URZĘDÓW
OBSŁUGUJĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH MINISTRÓW W LATACH 2015–2021

Dział administracji rządowej ¹	Ministerstwo obsługujące sprawy wskazanego działu administracji rządowej	Uwagi ²
Łączność	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (do 15 listopada 2015 r.) 2. Ministerstwo Cyfryzacji (od 16 listopada 2015 r.) 3. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (od 27 listopada 2015 r. do 21 stycznia 2018 r.) 4. Ministerstwo Infrastruktury (od 22 stycznia 2018 r. do 7 października 2020 r.) 5. Ministerstwo Aktywów Państwowych (od 8 października 2020 r.) 	<p>Ad pkt 2 i 3: Ministerstwo Cyfryzacji utworzone 8 grudnia 2015 r.³ z mocą wsteczną od 16 listopada 2015 r., w skład którego do 26 listopada 2015 r. wchodziły komórki organizacyjne obsługujące sprawy działu Łączność.</p> <p>Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa utworzone 8 grudnia 2015 r.³, w skład którego z mocą wsteczną od 27 listopada 2015 r. włączono komórki organizacyjne i pracowników dotychczasowego Ministerstwa Cyfryzacji obsługujących sprawy działu Łączność.</p> <p>W okresie od 16 listopada do 8 grudnia 2015 r. ministrem kierującym działem Łączność był Minister Cyfryzacji, którego obsługę zapewniało Ministerstwo Cyfryzacji.</p> <p>Z powyższego wynika, iż obsługa spraw działu Łączność w okresie od 27 listopada do 8 grudnia 2015 r. leżała <i>de facto</i> w gestii dwóch ministerstw (Ministerstwa Cyfryzacji oraz Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa).</p> <p>Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa zapewniało od 9 grudnia 2015 r. do 21 stycznia 2018 r. obsługę ministra kierującego działem Łączność, którym był:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minister Infrastruktury i Budownictwa (od 9 grudnia 2015 r. do 8 stycznia 2018 r.); - Minister Infrastruktury (od 9 stycznia 2018 r.). <p>Ad pkt 4 i 5: Ministerstwo Infrastruktury utworzone 23 stycznia 2018 r.³ z mocą wsteczną od 22 stycznia 2018 r. Komórki organizacyjne i pracowników obsługujących sprawy działu Łączność wyłączono z Ministerstwa Infrastruktury i włączono do Ministerstwa Aktywów Państwowych 9 października 2020 r.³ z mocą wsteczną od 8 października 2020 r.</p>
Obrona narodowa	Ministerstwo Obrony Narodowej	-
Oświata i wychowanie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Edukacji Narodowej (do 31 grudnia 2020 r.) 2. Ministerstwo Edukacji i Nauki (od 1 stycznia 2021 r.) 	Do 18 października 2020 r. działem Oświata i wychowanie kierował Minister Edukacji Narodowej, a od 19 października 2020 r. kieruje Minister Edukacji i Nauki.

ZMIANY W STRUKTURZE RADY MINISTRÓW ORAZ URZĘDÓW
OBSŁUGUJĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH MINISTRÓW W LATACH 2015–2021

Dział administracji rządowej ¹	Ministerstwo obsługujące sprawy wskazanego działu administracji rządowej	Uwagi ²
<i>Praca</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (do 15 listopada 2015 r.) 2. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (od 16 listopada 2015 r. do 5 października 2020 r.) 3. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r.) 4. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (od 12 sierpnia 2021 r.) 	<p>Ad pkt 1 i 2: 7 grudnia 2015 r.³ z mocą wsteczną od 16 listopada 2015 r. nastąpiła zmiana nazwy ministerstwa z "Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej" na "Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej".</p> <p>Ad pkt 3: Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii utworzone 7 października 2020 r.³ z mocą wsteczną od 6 października 2020 r. poprzez włączenie do dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu <i>Praca</i>.</p> <p>Ad pkt 4: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej utworzono 7 października 2020 r.³ z mocą wsteczną od 6 października 2020 r. poprzez wyłączenie komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu <i>Praca</i>, które to jednostki 12 sierpnia 2021 r. (po 10 miesiącach i pięciu dniach) zostały z powrotem włączone do ministerstwa, z którego je wyłączone.</p>
<i>Rodzina; Zabezpieczenie społeczne</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (do 15 listopada 2015 r.) 2. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (od 16 listopada 2015 r. do 5 października 2020 r.) 3. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (od 6 października 2020 r.) 	<p>Ad pkt 1 i 2 patrz ad pkt 1 i 2 w dziale <i>Praca</i> powyżej</p> <p>Ad pkt 3 patrz ad pkt 4 w dziale <i>Praca</i> powyżej</p>
<i>Rolnictwo; Rozwój wsi; Rynki rolne</i>	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	-

ZMIANY W STRUKTURZE RADY MINISTRÓW ORAZ URZĘDÓW
OBSŁUGUJĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH MINISTRÓW W LATACH 2015–2021

Dział administracji rządowej ¹	Ministerstwo obsługujące sprawy wskazanego działu administracji rządowej	Uwagi ²
<i>Rozwój regionalny</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (do 15 listopada 2015 r.) 2. Ministerstwo Rozwoju (od 16 listopada 2015 r. do 8 stycznia 2018 r.) 3. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (od 9 stycznia 2018 r. do 14 listopada 2019 r.) 4. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (od 15 listopada 2019 r.) 	<p>Ad pkt 2: Ministerstwo Rozwoju utworzono 8 grudnia 2015 r.³ z mocą wsteczną od 16 listopada 2015 r. i zapewniało obsługę ministra kierującego działem <i>Rozwój regionalny</i>, którym był:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minister Rozwoju (od 16 listopada 2015 r. do 27 września 2016 r.) - Minister Rozwoju i Finansów (od 28 września 2016 r. do 8 stycznia 2018 r.) <p>Ad pkt 3: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju utworzono 12 stycznia 2018 r.³ z mocą wsteczną od 9 stycznia 2018 r. i zapewniało obsługę ministra kierującego działem <i>Rozwój regionalny</i>, którym był:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minister Inwestycji i Rozwoju (od 9 stycznia 2018 r. do 19 września 2019 r.); - Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju (od 20 września do 14 listopada 2019 r.). <p>Ad pkt 4: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej utworzone 21 listopada 2019 r.³ z mocą wsteczną od 15 listopada 2019 r. zapewniało obsługę ministra kierującego działem <i>Rozwój regionalny</i>, którym był:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minister Funduszy i Polityki Regionalnej (od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r.); - Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej (od 6 października 2020 r. do 25 października 2021 r.); - Minister Funduszy i Polityki Regionalnej (od 26 października 2021 r.) <p>W latach 2015-2021 łącznie siedmiokrotnie zmieniał się minister kierujący działem <i>Rozwój regionalny</i>, tj. siedmiokrotnie następowała zmiana nazwy i zakresu działania tego ministra.</p>
<i>Rybołówstwo</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (do 15 listopada 2015 r.) 2. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (od 16 listopada 2015 r. do 5 października 2020 r.) 3. Ministerstwo Infrastruktury (od 6 października do 1 listopada 2020 r.) 4. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (od 2 listopada 2020 r.) 	<p>Ad pkt 2: Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zostało utworzone 8 grudnia 2015 r.³ z mocą wsteczną od 16 listopada 2015 r. i zniesione 7 października 2020 r.³ z mocą wsteczną od 6 października 2020 r.</p> <p>Ad pkt 3: Do Ministerstwa Infrastruktury włączono 7 października 2020 r.³ z mocą wsteczną od 6 października 2020 r. (na niecałe cztery tygodnie) komórki organizacyjne i pracowników dotychczasowego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej obsługujących sprawy działu <i>Rybołówstwo</i>.</p> <p>Ad pkt 4: Obsługa spraw działu <i>Rybołówstwo</i> 2 listopada 2020 r.³ wróciła z powrotem (po niecałych pięciu latach) do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.</p>
<i>Skarb Państwa</i>	Ministerstwo Skarbu Państwa (do 31 grudnia 2016 r.)	Dział uchylony z dniem 1 stycznia 2017 r. ⁴
<i>Sprawiedliwość</i>	Ministerstwo Sprawiedliwości	-
<i>Sprawy wewnętrzne</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (do 15 listopada 2015 r.) 2. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (od 16 listopada 2015 r.) 	Ad pkt 2: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji utworzone 24 listopada 2015 r. ³ z mocą wsteczną od 16 listopada 2015 r.

ZMIANY W STRUKTURZE RADY MINISTRÓW ORAZ URZĘDÓW
OBSŁUGUJĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH MINISTRÓW W LATACH 2015–2021

Dział administracji rządowej ¹	Ministerstwo obsługujące sprawy wskazanego działu administracji rządowej	Uwagi ²
<i>Sprawy zagraniczne</i>	Ministerstwo Spraw Zagranicznych -	
<i>Szkolnictwo wyższe i nauka</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (do 31 grudnia 2020 r.) 2. Ministerstwo Edukacji i Nauki (od 1 stycznia 2021 r.) 	<p>Do 30 września 2018 r. były dwa działy: <i>Nauka</i> i <i>Szkolnictwo wyższe</i>. Od 1 października 2018 r. jest jeden dział <i>Szkolnictwo wyższe i nauka</i>, przy czym do 31 grudnia 2018 r. minister kierujący tym działem był dysponentem dwóch części budżetowych: <i>Nauka</i> i <i>Szkolnictwo wyższe</i>. Działem <i>Szkolnictwo wyższe i nauka</i>: - kierował Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (do 18 października 2020 r.); - kieruje Minister Edukacji i Nauki (od 19 października 2020 r.)</p>
<i>Środowisko</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Środowiska (do 14 listopada 2019 r.) 2. Ministerstwo Klimatu (od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r.) 3. Ministerstwo Środowiska (od 21 marca do 5 października 2020 r.) 4. Ministerstwo Klimatu i Środowiska (od 6 października 2020 r.) 	<p>Ad pkt 1 i 2: 21 listopada 2019 r.³ z mocą wsteczną od 15 listopada 2019 r. nastąpiła zmiana nazwy Ministerstwa Środowiska na Ministerstwo Klimatu. Ad pkt 3 i 4: 21 marca 2020 r.³ ponownie utworzono Ministerstwo Środowiska, przy czym w rozporządzeniu nie wskazano którzy pracownicy (tj. z jakiego ministerstwa) wchodzi w skład tego ministerstwa. Ministerstwo Środowiska przestało istnieć po niecałych siedmiu miesiącach od ponownego utworzenia (7 października 2020 r.³ z mocą wsteczną od 6 października 2020 r. zniesiono Ministerstwo Środowiska i utworzono Ministerstwo Klimatu i Środowiska)</p>
<i>Transport</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (do 15 listopada 2015 r.) 2. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (od 16 listopada 2015 r. do 21 stycznia 2018 r.) 3. Ministerstwo Infrastruktury (od 22 stycznia 2018 r.) 	<p>Ad pkt 2: Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa zostało utworzone 8 grudnia 2015 r.³ z mocą wsteczną od 16 listopada 2015 r. i zapewniało do 21 stycznia 2018 r. obsługę ministra kierującego działem <i>Transport</i>, którym był: - Minister Infrastruktury i Budownictwa (od 16 listopada 2015 r. do 8 stycznia 2018 r.); - Minister Infrastruktury (od 9 stycznia 2018 r.). Ad pkt 3: Ministerstwo Infrastruktury zostało utworzone 23 stycznia 2018 r.³ z mocą wsteczną od 22 stycznia 2018 r.</p>

ZMIANY W STRUKTURZE RADY MINISTRÓW ORAZ URZĘDÓW
OBSŁUGUJĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH MINISTRÓW W LATACH 2015–2021

Dział administracji rządowej ¹	Ministerstwo obsługujące sprawy wskazanego działu administracji rządowej	Uwagi ²
<i>Turystyka</i>	<ol style="list-style-type: none"> Ministerstwo Sportu i Turystyki (do 14 listopada 2019 r.) Ministerstwo Rozwoju (od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r.) Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r.) Ministerstwo Rozwoju i Technologii (od 12 sierpnia do 25 października 2021 r.) Ministerstwo Sportu i Turystyki (od 26 października 2021 r.) 	<p>Ad pkt 2: Ministerstwo Rozwoju zostało utworzone 21 listopada 2019 r.³ z mocą wsteczną od 15 listopada 2019 r. poprzez włączenie do dotychczasowego Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii między innymi pracowników dotychczasowego Ministerstwa Sportu i Turystyki obsługujących sprawy działu <i>Turystyka</i>.</p> <p>Ad pkt 3 i 4: Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii zostało utworzone 7 października 2020 r.³ z mocą wsteczną od 6 października 2020 r. poprzez włączenie do dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu <i>Praca</i>. Ministerstwo Rozwoju i Technologii zostało utworzone 12 sierpnia 2021 r. poprzez wyłączenie komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu <i>Praca</i>.</p> <p>Do 25 października 2021 r. ministrem kierującym działem <i>Turystyka</i> był Minister Rozwoju, Pracy i Technologii, którego obsługę do 11 sierpnia 2021 r. zapewniało Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, a od 12 sierpnia 2021 r. Ministerstwo Rozwoju i Technologii.</p> <p>Ad pkt 5: Ministerstwo Sportu i Turystyki utworzone 27 października 2021 r.³ z mocą wsteczną od 26 października 2021 r. w drodze przekształcenia polegającego na włączeniu do dotychczasowego, istniejącego <i>de facto</i> niecały jeden dzień, Ministerstwa Sportu komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu <i>Turystyka</i> z dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju i Technologii. Obsługa spraw działu <i>Turystyka</i> po niespełna dwóch latach wróciła do ponownie utworzonego Ministerstwa Sportu i Turystyki.</p>
<i>Zdrowie</i>	Ministerstwo Zdrowia	-
<i>Żegluga śródlądowa</i>	<ol style="list-style-type: none"> Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (od 27 listopada 2015 r. do 5 października 2020 r.) Ministerstwo Infrastruktury (od 6 października 2020 r.) 	<p>Dział dodany 27 listopada 2015 r.⁴</p> <p>Ad pkt 1: Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zostało utworzone 8 grudnia 2015 r.³ z mocą wsteczną – w zakresie obsługi spraw działu <i>Żegluga śródlądowa</i> - od 27 listopada 2015 r. i zniesione 7 października 2020 r.³ z mocą wsteczną od 6 października 2020 r.</p> <p>Ad pkt 2: Włączenie do Ministerstwa Infrastruktury komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu <i>Żegluga śródlądowa</i> nastąpiło 7 października 2020 r.³ z mocą wsteczną od 6 października 2020 r.</p>

¹ Nazwa działu administracji rządowej odpowiada nazwie części budżetowej, której dysponentem jest minister kierujący danym działem, przy czym w przypadku trzech działów: *Budżet, Finanse publiczne* i *Instytucje finansowe* mamy do czynienia z jedną częścią budżetową o nazwie: *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*.

² Brak wskazania w poszczególnych wierszach kolumny „Uwagi” ministra kierującego działem administracji rządowej oznacza, iż był to minister, którego nazwa i okres urzędowania (pierwszy dzień i ostatni pełny dzień urzędowania) odpowiadały nazwie i okresowi funkcjonowania ministerstwa obsługującego sprawy danego działu (na przykład działem *Sprawy wewnętrzne* od 16 listopada 2015 r. kieruje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji).

³ Data wejścia w życie odpowiedniego rozporządzenia wydanego na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów.

⁴ Data wejścia w życie odpowiedniej nowelizacji ustawy o działach administracji rządowej.

⁵ Przed 27 listopada 2015 r. dział nosił nazwę *Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie ustawy o działach administracji rządowej oraz rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów wydanych na podstawie art. 33 ust. 1 i 1a ustawy o Radzie Ministrów i rozporządzeń Rady Ministrów wydanych na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów.

ZMIANY W STRUKTURZE RADY MINISTRÓW ORAZ URZĘDÓW OBSŁUGUJĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH MINISTRÓW W LATACH 2015–2021

Na przestrzeni ostatnich siedmiu lat w zakresie wskazanych powyżej 38 działów administracji rządowej tylko w odniesieniu do 10 z nich (*Aktywa państwowe, Obrona narodowa, Rolnictwo, Rozwój wsi, Rynki rolne, Skarb Państwa, Sprawiedliwość, Sprawy wewnętrzne, Sprawy zagraniczne, Zdrowie*) nie nastąpiła ani zmiana ministra (tj. zmiana nazwy i zakresu działania ministra) kierującego danym działem, ani zmiana urzędu zapewniającego obsługę spraw tego działu, przy czym należy mieć na uwadze, iż w okresie 2015–2021 dział *Aktywa państwowe* istniał niecałe dwa lata¹⁵⁵, a dział *Skarb Państwa* został zniesiony z dniem 1 stycznia 2017 r.

W zakresie pozostałych 28 działów administracji rządowej dokonano 83 zmian ministra kierującego danym działem administracji rządowej, w tym najwięcej (siedem zmian) w zakresie dwóch działów: *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* i *Rozwój regionalny* oraz 61 zmian urzędów obsługujących sprawy danego działu, w tym najwięcej (pięć zmian) w zakresie dwóch działów: *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* i *Gospodarka*.

Zmian dokonywano, co do zasady¹⁵⁶, bez odpowiedniego *vacatio legis*, w tym często z mocą wsteczną. Nie kwestionując legalności możliwości nadawania mocy wstecznej aktom normatywnym, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, należy wydawać i publikować tego typu akty wykonawcze z odpowiednim wyprzedzeniem oraz unikać rozporządzeń nakładających z mocą wsteczną na organy administracji rządowej i obsługujące je urzędy nowe zadania i obowiązki oraz wprowadzających zmiany w budżecie państwa.

W 2021 r. dokonano zmian dysponenta w zakresie ośmiu części budżetowych (*Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo; Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe; Gospodarka; Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; Kultura fizyczna; Praca; Rozwój regionalny* oraz *Turystyka*), z czego siedem zmian miało miejsce 27 października 2021 r. z mocą wsteczną od 26 października 2021 r. Ponadto w 2021 r. utworzono sześć ministerstw (Ministerstwo Edukacji i Nauki; Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu; Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego; Ministerstwo Sportu; Ministerstwo Sportu i Turystyki; Ministerstwo Rozwoju i Technologii). Oprócz tego w 2021 r. sześć ministerstw (Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego; Ministerstwo Edukacji Narodowej; Ministerstwo Sportu; Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego; Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu; Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii) przestało istnieć w wyniku zniesienia bądź przekształcenia, w tym Ministerstwo Sportu dwukrotnie (pierwszy raz – 1 marca 2021 r. w wyniku zniesienia; drugi raz – 26 października 2021 r. w wyniku przekształcenia prowadzącego do utworzenia Ministerstwa Sportu i Turystyki).

¹⁵⁵ W marcu 2020 r. do zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych obsługiwane przez Ministerstwo Aktywów Państwowych dodano kierowanie nowo utworzonym, tj. 29 lutego 2020 r., działem administracji rządowej *Aktywa państwowe*.

¹⁵⁶ Jedynie dwa rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów: z dnia 22 lutego 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (Dz. U. poz. 361); z dnia 21 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji i Nauki (Dz. U. poz. 2335) oraz trzy rozporządzenia Rady Ministrów: z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (Dz. U. poz. 360); z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Sportu (Dz. U. poz. 359); z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz. U. poz. 2334) przewidywały co najmniej kilkudniowe *vacatio legis*.

Część z dokonanych w okresie 2015-2021 zmian urzędów obsługujących sprawy poszczególnych działów administracji rządowej, zmian dysponentów części budżetowych była krótkotrwała.

Przykładowo, utworzone 26 października 2021 r. Ministerstwo Sportu nie istniało nawet jeden dzień (27 października 2021 r. z mocą wsteczną od dnia poprzedniego, utworzone dzień wcześniej, Ministerstwo Sportu zostało przekształcone w Ministerstwo Sportu i Turystyki.). W 2020 r. komórki organizacyjne i pracowników dotychczasowego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej obsługujących sprawy działu *Rybołówstwo* włączono (7 października z mocą wsteczną od 6 października) na niecałe cztery tygodnie do Ministerstwa Infrastruktury (tj. 2 listopada komórki organizacyjne i pracowników obsługujących sprawy działu *Rybołówstwo* wydzielono z Ministerstwa Infrastruktury i włączono do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Ministerstwo Klimatu i Środowiska obsługiwało sprawy działu *Gospodarka wodna* przez niecałe sześć tygodni (od 6 października do 12 listopada 2020 r.). Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w 2021 r. zostało przekształcone na niecałe osiem miesięcy w Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (z dniem 1 marca 2021 r. do dotychczasowego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego włączono komórki organizacyjne oraz pracowników obsługujących sprawy działu *Kultura fizyczna* z dotychczasowego Ministerstwa Sportu, a następnie od 26 października 2021 r. wyłączono te komórki i tych pracowników, powtórnie tworząc Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego). W dniu 21 marca 2020 r. ponownie utworzono Ministerstwo Środowiska, które przestało istnieć po niecałych siedmiu miesiącach od jego ponownego utworzenia (7 października 2020 r. z mocą wsteczną od 6 października zniesiono Ministerstwo Środowiska i utworzono Ministerstwo Klimatu i Środowiska). Komórki organizacyjne i pracowników obsługujących sprawy działu *Praca* włączono na nieco ponad 10 miesięcy do nowo utworzonego Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (7 października 2020 r. z mocą wsteczną od 6 października) i następnie 12 sierpnia 2021 r. włączono z powrotem do ministerstwa obsługującego sprawy działów *Rodzina i Zabezpieczenie społeczne*. Ministerstwo Infrastruktury na przestrzeni nieco ponad jednego miesiąca (na mocy rozporządzeń Rady Ministrów wydanych od 7 października do 10 listopada 2020 r.) było aż cztery razy przekształcane.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niejednokrotnie dokonywane w analizowanym okresie zmiany ministerstwa obsługującego sprawy danego działu administracji rządowej ostatecznie sprowadzały się do powrotu do punktu wyjścia. Przykładowo, 26 października 2021 r. obsługa spraw działu *Turystyka* po niespełna dwóch latach wróciła do ponownie utworzonego Ministerstwa Sportu i Turystyki. Podobnie obsługa spraw działu *Rybołówstwo* 2 listopada 2020 r. (po niespełna pięciu latach) wróciła do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zgodnie z art. 39 ust. 1a ustawy o Radzie Ministrów w razie zniesienia lub przekształcenia ministerstwa, Prezes Rady Ministrów określa, w drodze zarządzenia, przeznaczenie składników majątkowych, będących w posiadaniu tego ministerstwa, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej, oraz ustala podmiot i sposób przekazania spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jego zniesienia lub przekształcenia.

Już w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.* Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, iż w związku ze zmianami urzędów obsługujących sprawy poszczególnych działów administracji rządowej (zmianami urzędów obsługujących poszczególne dysponentów części budżetowych) poważnym problemem jest kwestia majątku, który jest przypisany do części, działu administracji rządowej i często przez długi okres nie jest zinwentaryzowany ani przejęty. W kontekście 2021 r. zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów, o których mowa w art. 39 ust. 1a ustawy o Radzie Ministrów, w sprawie przeznaczenia składników majątkowych znoszonych, przekształca-

ZMIANY W STRUKTURZE RADY MINISTRÓW ORAZ URZĘDÓW OBSŁUGUJĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH MINISTRÓW W LATACH 2015–2021

nych ministerstw nadal nadawano znaczną, w tym niejednokrotnie ponad roczną, wsteczną moc obowiązywania. Przykładowo, składniki majątkowe znajdujące się w posiadaniu przekształconego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, służące przed dniem 6 października 2020 r. realizacji zadań komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu administracji rządowej *Praca*, stały się składnikami majątkowymi Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii dopiero na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 listopada 2021 r., któremu nadano ponad roczną, wsteczną moc obowiązywania od dnia 6 października 2020 r.¹⁵⁷, przy czym w terminie jego wydania Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii było już od ponad trzech miesięcy przekształcone w Ministerstwo Rozwoju i Technologii. W sierpniu 2021 r. po przeniesieniu części *Praca* do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej powinny zostać przeniesione również odpowiednie składniki majątkowe. Tymczasem kontrola wykazała, że na dzień jej zakończenia było to nadal niemożliwe, ponieważ proces przenoszenia tych składników do Ministerstwa Rozwoju i Technologii po reorganizacji z 2020 r. nie został jeszcze formalnie zakończony. Podobnie składniki majątkowe będące w posiadaniu przekształconego Ministerstwa Infrastruktury, służące przed dniem 2 listopada 2020 r. realizacji zadań komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu *Rybołówstwo*, zostały przejęte na stan Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dopiero na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2021 r., któremu również nadano ponad roczną, wsteczną moc obowiązywania od dnia 2 listopada 2020 r.¹⁵⁸ W wyniku kontroli ustalono, iż Ministerstwo Infrastruktury przekazało do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi składniki majątkowe zakupione ze środków części *Rybołówstwo*, według stanu ksiąg rachunkowych działu *Rybołówstwo* na dzień 31 grudnia 2020 r., które zostały przyjęte 30 grudnia 2021 r. do ewidencji księgowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Przytoczyć jeszcze można, wydane 21 lutego 2022 r. z prawie czteromiesięczną mocą wsteczną obowiązywania od 26 października 2021 r.¹⁵⁹, zarządzenie Prezesa Rady Ministrów określające przeznaczenie składników majątkowych przekształconego Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu.

W kontekście tworzenia, przekształcania oraz znoszenia ministerstw poważnym problemem jest także kwestia majątku, który jest przypisany do części, działu administracji rządowej i często przez długi okres po zmianie urzędu obsługującego sprawy danego działu nie jest zinwentaryzowany ani przejęty.

Tym samym aktualny pozostaje, zawarty w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.*, wniosek o dokonanie zmiany ustawy o Radzie Ministrów poprzez wyznaczenie terminu, w którym Prezes Rady Ministrów wydaje zarządzenie, o którym mowa w art. 39 ust. 1a tej ustawy, określające między innymi przeznaczenie składników majątkowych, będących w posiadaniu zniesionego lub przekształconego ministerstwa.

W 2021 r., w związku ze zmianami w strukturze i kompetencjach członków Rady Ministrów oraz obsługujących ich urzędów, w celu zapewnienia ciągłości zadań, w tym realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa, nadal miało miejsce zawieranie porozumień, na mocy których upoważniano

¹⁵⁷ Zarządzenie nr 261 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przeznaczenia składników majątkowych oraz ustalenia podmiotu i sposobu przekazania spraw wszczętych i niezakończonych przekształconego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (M.P. poz. 1148).

¹⁵⁸ Zarządzenie nr 241 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2021 r. w sprawie przeznaczenia składników majątkowych oraz ustalenia podmiotu i sposobu przekazania spraw wszczętych i niezakończonych przekształconego Ministerstwa Infrastruktury (M.P. poz. 1105).

¹⁵⁹ Zarządzenie Nr 28 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 lutego 2022 r. w sprawie przeznaczenia składników majątkowych oraz ustalenia podmiotu i sposobu przekazania spraw wszczętych i niezakończonych przekształconego Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (M.P. poz. 343).

dotychczasowych dysponentów i pracowników zapewniających ich obsługę do wykonywania zadań związanych z dysponowaniem częścią budżetową, w tym zadań finansowo-księgowych. Przykładowo, 16 grudnia 2021 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy Ministrem Rozwoju i Technologii a Ministrem Sportu i Turystyki dotyczące sposobu realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich ujętych w części *Turystyka*. Na mocy tego porozumienia Minister Sportu i Turystyki między innymi udzielił od 26 października do 31 grudnia 2021 r. Dyrektorowi Generalnemu Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz wybranym pracownikom upoważnień i pełnomocnictw do prowadzenia spraw dotyczących realizacji budżetu w zakresie zobowiązań zaciągniętych przez dotychczasowe Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, dokonywania zmian w planie finansowym i rzeczowo-finansowym, prowadzenia ksiąg rachunkowych, sporządzania, podpisywania i przekazywania sprawozdań budżetowych i finansowych. Ministerstwo Rozwoju i Technologii w okresie do 30 września 2021 r. zapewniało także obsługę części *Praca*. Zakres tej obsługi został określony w porozumieniach z 24 i 28 września 2021 r. zawartych pomiędzy Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej a Prezesem Rady Ministrów, działającym w zastępstwie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii oraz pomiędzy dyrektorami generalnymi obu ministerstw. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie organizację przejęcia części *Praca* przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w trakcie roku budżetowego. Stwierdzono jednak, że brak określonych procedur dotyczących przenoszenia części budżetowych pomiędzy ministerstwami bez ich likwidacji, powoduje konieczność podejmowania działań doraźnych, co może skutkować dezorganizacją pracy.

Więcej o zagadnieniu zawierania wskazanych wyżej porozumień, jak również skutków tych zmian dla szeroko rozumianego obrazu rachunkowości przekształcanych jednostek zaprezentowano w rozdziale IX. *Ocena ksiąg rachunkowych i opinia o sprawozdaniach* w podrozdziale 3. *Sprawozdawczość budżetowa*.

Dokonywanie w trakcie roku budżetowego i bez odpowiedniego *vacatio legis* zmian dysponentów części budżetowych i obsługujących ich ministerstw nierzadko prowadziło do sytuacji, iż przypisane im zadania były realizowane przez innych, co do zasady, dotychczasowych dysponentów i pracowników urzędów ich obsługujących na podstawie porozumień, upoważnień zawartych bez podstawy prawnej.

Nie negując konieczności podejmowania działań w celu kontynuacji realizacji zadań dysponenta części budżetowej, Najwyższa Izba Kontroli, tak jak w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 r.* oraz w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.*, ponownie zwraca uwagę, iż żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie przewiduje możliwości zawierania porozumień pomiędzy dysponentami części budżetowych, na mocy których możliwe byłoby powierzenie dysponowania całością lub fragmentem części budżetowych, a 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.

Mając powyższe na uwadze, Najwyższa Izba Kontroli, ponownie wskazuje na konieczność ograniczenia zmian w strukturze Rady Ministrów i ministerstwach oraz wprowadzanie ich z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym przygotowanie przez jednostki procesu reorganizacji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Tym bardziej, że niektóre z dokonywanych zmian miały charakter krótkotrwały i w części przypadków ostatecznie sprowadzały się do powrotu do punktu wyjścia.

VII. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- **Dochody budżetu państwa w 2021 r. były o 22,3% wyższe od dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej, o 2,5% od przyjętych w nowelizacji ustawy oraz o 17,9% od osiągniętych w roku poprzednim.**
- **Wydatki budżetu państwa zostały zrealizowane w wysokości wyższej od zaplanowanej w ustawie budżetowej oraz od wydatków wykonanych w roku poprzednim odpowiednio o 7,1% i 3,3%. Zrealizowane wydatki w 2021 r. były o 0,4% niższe od limitu wynikającego z nowelizacji ustawy budżetowej.**
- **Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeznaczone na przeciwdziałanie negatywnym skutkom wywołanym COVID-19 stanowiły w 2021 r. 3,1% wszystkich wydatków.**
- **Deficyt budżetu państwa na koniec 2021 r. został zrealizowany w wysokości 65,1% kwoty deficytu wynikającego z nowelizacji ustawy budżetowej i był on ponad trzykrotnie niższy niż deficyt na koniec 2020 r. Jednocześnie stanowił prawie dwukrotność deficytu na koniec 2019 r.**
- **Dochody budżetu środków europejskich zrealizowano w wysokości niższej od zaplanowanej w ustawie budżetowej o 8,6%, natomiast zrealizowane wydatki stanowiły 83,5% kwoty przyjętej w ustawie. Nadwyżka budżetu środków europejskich wyniosła 660,5 mln zł, przy zakładanym w ustawie deficycie na poziomie 6864,8 mln zł.**
- **Nieco ponad 23% ogółu wydatków budżetu państwa (120,2 mld zł) poniesiono w grudniu 2021 r.**
- **Kwota wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego, wyniosła 7,6 mld zł i była o 34,5% niższa od kwoty z roku 2020, jednocześnie ponad pięćdziesięciokrotnie wyższa od kwoty wydatków niewygasających z 2019 r.**

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

Dochody budżetu państwa wyniosły 494 843,5 mln zł i były o 2,5% wyższe od prognozy określonej w nowelizacji ustawy budżetowej. W porównaniu do roku poprzedniego zwiększyły się one o 17,9%, a w porównaniu do lat 2019-2018 również odnotowano wzrost odpowiednio o 23,5% i 30,2%.

Wydatki budżetu państwa wyniosły 521 216,8 mln zł (w tym 7621,2 mln zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego) były one o 3,3% wyższe od wykonanych w 2020 r., o 7,1% od zapisanych w pierwotnej ustawie budżetowej oraz niższe o 0,4% od limitu wskazanego w nowelizacji ustawy budżetowej.

Limit deficytu budżetu państwa w znowelizowanej ustawie budżetowej ustalono na poziomie 40 507,7 mln zł, podczas gdy w ustawie w pierwotnym brzmieniu wynosił on 82 300 mln zł. Ostatecznie zrealizowany w 2021 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 26 373,4 mln zł i stanowił 5,3% zrealizowanych dochodów, podczas gdy rok wcześniej relacja ta wyniosła 20,2%. Deficyt na koniec 2021 r. stanowił tylko 31% deficytu roku 2020.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Dochody budżetu środków europejskich zrealizowano na poziomie 73 548 mln zł, czyli 91,4% planu zapisanego zarówno w pierwotnej ustawie budżetowej, jak i nowelizacji ustawy. Były one również niższe o 6,9% od otrzymanych w roku poprzednim.

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 72 887,5 mln zł i były niższe od wydatków na koniec 2020 r. o 9,8%. Wydatki te stanowiły 83,5% kwoty wydatków zaplanowanej w ustawie budżetowej.

Ustalony w ustawie budżetowej na rok 2021 deficyt budżetu środków europejskich na poziomie 6864,8 mln zł, w wyniku nowelizacji ustawy nie został zmieniony, a w efekcie na koniec 2021 r. budżet środków europejskich zamknął się nadwyżką w wysokości 660,5 mln zł.

Tabela 11. Wykonanie dochodów, wydatków oraz wyniku budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2018–2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021			7:2	7:3	7:4	7:5	7:6
	Wykonanie			Ustawa ¹	Nowelizacja ²	Wykonanie					
	mln zł										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Budżet państwa											
Dochody	380 048,1	400 535,3	419 795,7	404 484,0	482 985,2	494 843,5	130,2	123,5	117,9	122,3	102,5
Wydatki ³	390 454,3	414 273,0	504 776,1	486 784,0	523 492,9	521 216,8	133,5	125,8	103,3	107,1	99,6
Wynik	-10 406,2	-13 737,8	-84 980,5	-82 300,0	-40 507,7	-26 373,4	253,4	192,0	31,0	32,0	65,1
Budżet środków europejskich											
Dochody	63 328,2	73 549,1	79 036,6	80 475,9	80 475,9	73 548,0	116,1	100,0	93,1	91,4	91,4
Wydatki	66 852,8	70 906,6	80 810,0	87 340,7	87 340,7	72 887,5	109,0	102,8	90,2	83,5	83,5
Wynik	-3 524,6	2 642,5	-1 773,3	-6 864,8	-6 864,8	660,5	-18,7	25,0	-37,2	-9,6	-9,6
Razem											
Dochody	443 376,3	474 084,4	498 832,3	484 959,9	563 461,0	568 391,5	128,2	119,9	113,9	117,2	100,9
Wydatki ³	457 307,1	485 179,6	585 586,1	574 124,8	610 833,6	594 104,3	129,9	122,5	101,5	103,5	97,3
Wynik	-13 930,8	-11 095,2	-86 753,8	-89 164,8	-47 372,6	-25 712,8	184,6	231,7	29,6	28,8	54,3

¹ Ustawa budżetowa na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190).

² Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

³ Wydatki budżetu państwa oraz wydatki razem obejmują wydatki, które nie wygasły z upływu roku budżetowego. W 2018 r. wydatki niewygasające wyniosły 5117,4 mln zł, w 2019 r. – 138,3 mln zł, w 2020 r. – 11 639,6 mln zł, a w 2021 r. 7621,2 mln zł.

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

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 568 391,5 mln zł i były wyższe niż rok wcześniej o 69 559,2 mln zł (o 13,9%). W porównaniu do prognozy zawartej w ustawie budżetowej były wyższe o 83 431,6 mln zł (17,2%), a w stosunku do nowelizacji o 4930,5 mln zł (0,9%).

Dochody budżetu państwa w porównaniu do 2020 r. wzrosły o 75 047,8 mln zł. W największym stopniu na przyrost dochodów wpłynęło zwiększenie dochodów podatkowych o 61 908,6 mln zł, w tym dochodów z tytułu podatku od towarów i usług o 31 182 mln zł, podatku dochodowego od osób prawnych o 11 080,7 mln zł i podatku dochodowego od osób fizycznych o 9808,8 mln zł. Dochody niepodatkowe wzrosły o 13 119,3 mln zł (o 27,7%), w tym wpływy z tytułu handlu uprawnieniami do emisji wzrosły dwukrotnie w porównaniu do roku poprzedniego i wyniosły 24 287,2 mln zł.

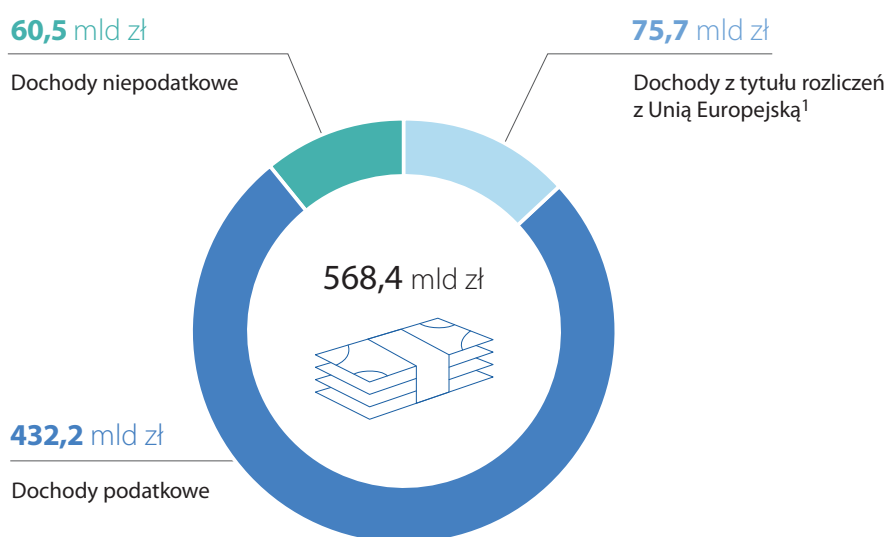
WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Większe wpływy z tego tytułu były efektem wzrostu cen sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Dochody podatkowe stanowiły 87,3% dochodów budżetu państwa, podczas gdy dochody niepodatkowe oraz środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi odpowiednio 12,2% (60 521,2 mln zł) i 0,4% (2151,9 mln zł).

Dochody budżetu środków europejskich w 2021 r. zrealizowano w wysokości niższej od wykonania 2020 r. o 5488,6 mln zł. Na spadek dochodów w największym stopniu wpłynęły mniejsze niż w roku ubiegłym dochody z tytułu krajowych programów operacyjnych, w tym w szczególności Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko o 2278,8 mln zł i Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój o 895,5 mln zł oraz z tytułu regionalnych programów operacyjnych o 2804,8 mln zł.

Zrealizowane w 2021 r. dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie 94,9% wydatków tego budżetu, podczas gdy w roku 2019 i 2020 było to odpowiednio 96,7% i 83,2%. Dochody budżetu środków europejskich w 2021 r. stanowiły 100,9% kwoty zrealizowanych wydatków, a dla łącznych dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich było to 95,7%.

Infografika 22. Struktura zrealizowanych w 2021 r. dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich.



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

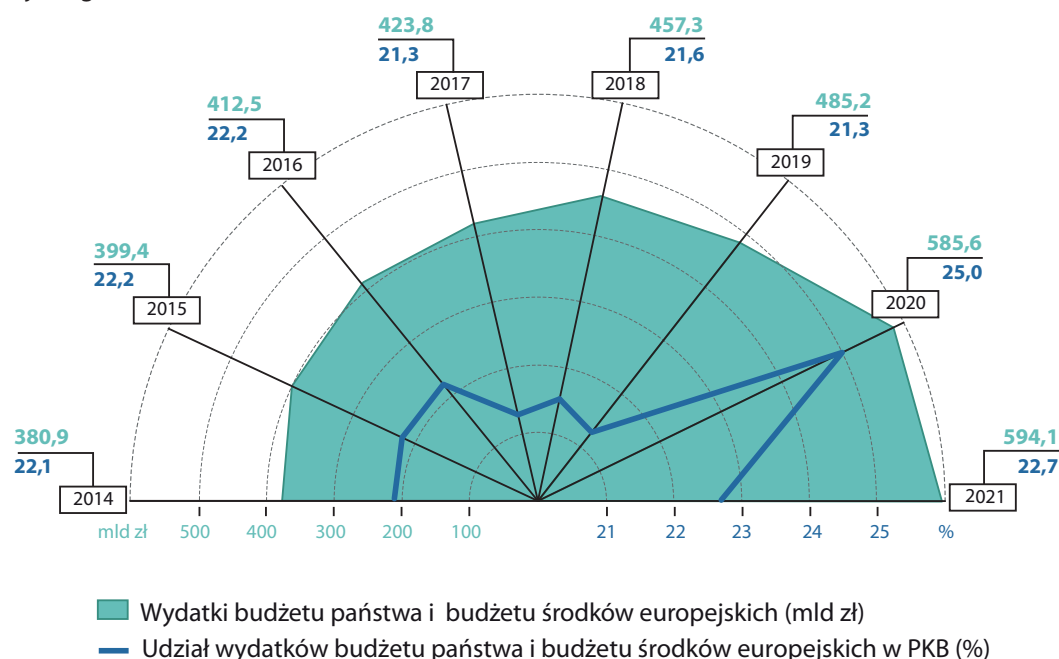
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2021 r. wyniosły 594 104,3 mln zł. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki wzrosły zaledwie o 1,5%, (o 8518,2 mln zł), natomiast w stosunku do 2019 r. obserwujemy już znaczny ponad 22% ich wzrost (o 108 924,7 mln zł). Wskazany wzrost wydatków ogółem w stosunku do roku 2020 wynikał ze zwiększenia wydatków budżetu państwa o 16 440,7 mln zł oraz spadku wydatków budżetu środków europejskich o 7922,5 mln zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W 2021 r. wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca¹⁶⁰ były nieznacznie wyższe niż w roku poprzednim i wyniosły 15 601 zł (w 2020 r. wydatki te wyniosły 15 303 zł) i jednocześnie były znacząco wyższe niż wydatki z 2019 r. które wyniosły 12 640 zł na osobę.

Infografika 23. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich i ich relacja do produktu krajowego brutto w latach 2014-2021



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

Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 25 712,8 mln zł i był ponad trzykrotnie niższy od deficytu z roku poprzedniego (o 61 041 mln zł) i jednocześnie ponad dwukrotnie wyższy niż deficyt z 2019 r. (o 14 617,6 mln zł). W relacji do produktu krajowego brutto deficyt wyniósł 1%.

Deficyt wystąpił w budżecie państwa (26 373,4 mln zł), podczas gdy budżet środków europejskich zamknął się nadwyżką w wysokości 660,5 mln zł. W roku 2021, analogicznie jak w latach poprzednich, wynik budżetu środków europejskich nie uwzględniał dochodów wynikających ze zwrotów płatności dokonanych w latach poprzednich, które wpłynęły w trakcie roku na rachunek do obsługi płatności w wysokości 1681,4 mln zł, co skutkowało zmniejszeniem nadwyżki o tę kwotę. Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zwraca uwagę na potrzebę uwzględnienia tych zwrotów, zgodnie z zasadą kasowości budżetu, w bieżącym wyniku budżetu środków europejskich. Warto przy tym podkreślić, że na ten fakt po raz pierwszy Najwyższa Izba Kontroli zwracała już uwagę w roku 2012¹⁶¹.

¹⁶⁰ Według danych Głównego Urzędu Statystycznego liczba mieszkańców Polski na 31 grudnia 2021 r. wyniosła 38 080 tys. Patrz Biuletyn Statystyczny nr 3, Warszawa kwiecień 2022 r.

¹⁶¹ W wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/13/033 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Dochody i wydatki budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich nie były realizowane równomiernie w trakcie roku. Najniższe wykonanie dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich wystąpiło w I kwartale, a wydatków w II kwartale. W ostatnim kwartale roku wykonano odpowiednio 27,3% i 40% dochodów i wydatków budżetu państwa.

Tabela 12. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w poszczególnych kwartałach 2021 r.

Wyszczególnienie	Kwartały			
	I	II	III	IV
Budżet państwa				
Dochody ogółem (mln zł)	101 060,6	132 910,4	126 108,9	134 763,6
realizacja (%)	20,4	26,9	25,5	27,3
podatkowe (mln zł)	92 105,7	108 990,8	112 012,7	119 061,2
niepodatkowe (mln zł)	8 868,4	23 216,6	13 638,6	14 797,5
środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi (mln zł)	86,5	703,0	457,6	904,9
Wydatki ogółem (mln zł)	104 475,0	101 504,7	106 511,7	208 725,5
wykonanie (%)	20,0	19,5	20,4	40,0
bieżące (mln zł)	21 087,6	19 911,3	20 098,6	31 273,1
majątkowe (mln zł)	2 009,7	2 625,5	3 621,9	33 784,1
współfinansowanie projektów z udziałem UE (mln zł)	1 845,1	1 977,6	1 687,1	3 311,0
Wynik (mln zł)	-3 414,3	31 405,7	19 597,1	-73 961,9
Budżet środków europejskich				
Dochody ogółem (mln zł)	16 031,1	13 200,2	12 469,5	31 847,3
Wydatki ogółem (mln zł)	16 107,3	13 112,4	12 425,6	31 242,3
Wynik (mln zł)	-76,2	87,8	43,9	605,0

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

Wydatki budżetu państwa w trzech pierwszych kwartałach utrzymywały się na zbliżonym poziomie pomiędzy 19,5% a 20,4%, a w ostatnim kwartale wzrosły do 40%. Wielkość wydatków w ostatnim kwartale determinowały wydatki zrealizowane w grudniu w kwocie 120 153,8 mln zł. Wydatki zrealizowane w grudniu stanowiły 23,1% wydatków całego roku, podczas gdy wydatki poniesione w ostatnim kwartale 40%. Analogicznie jak w roku poprzednim, najbardziej nierównomierny rozkład wydatków dotyczył wydatków majątkowych, które w ponad 80% zrealizowane zostały w ostatnim kwartale. Oznacza to wzrost udziału wydatków majątkowych zrealizowanych w ostatnim kwartale, w porównaniu do roku poprzedniego, o 10 punktów procentowych.

Na wahania dochodów budżetu państwa w poszczególnych miesiącach 2021 r. wpływ miały przepisy kształtujące terminy wpływów podatkowych jak i dokonana w czerwcu wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego. Koncentracja wydatków budżetu państwa w ostatnim kwartale była efektem kumulacji wydatków majątkowych, jak również przekazaniem wpłat na rachunki państwowych funduszy celowych w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej. Ponadto w ostatnim miesiącu roku budżetowego zaliczono wydatki roku 2021 do wydatków niewygasających oraz utworzono nowe pozycje rezerw celowych, których przeznaczeniem było zasilanie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W kwocie wydatków zrealizowanych w ostatnim kwartale roku wydatki niewygasające stanowiły 3,7%, a w kwocie wydatków zrealizowanych w grudniu – 6,3%. W II i III kwartale dochody przekroczyły wydatki o odpowiednio 31 405,7 mln zł i 19 597,1 mln zł. W pozostałych dwóch kwartałach wystąpił deficyt osiągający w ostatnim kwartale 73 961,9 mln zł.

Na koniec 2021 r. funkcjonowało 2453 państwowych jednostek budżetowych i w porównaniu do roku poprzedniego liczba ta spadła o dwie jednostki. Najwięcej jednostek funkcjonowało w ramach części *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (301 jednostek), *Sądy powszechne* (273 jednostek) i *Sprawiedliwość* (158 jednostek). W części *Województwa* łącznie funkcjonowało 848 jednostek budżetowych.

W roku 2021 budżet państwa realizowany był w 161 częściach budżetowych. W stosunku do roku ubiegłego liczba tych części zwiększyła się o jedną, tj. część *Państwowa komisja do spraw wyjaśnienia przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletnich poniżej 15 lat*, która utworzona została na mocy rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów¹⁶².

Dochody i wydatki według klasyfikacji budżetowej

Dochody budżetu państwa realizowane były w 142 częściach budżetowych, w tym w 16 województwach, 37 samorządowych kolegiach odwoławczych i 11 częściach odpowiadających sądom apelacyjnym.

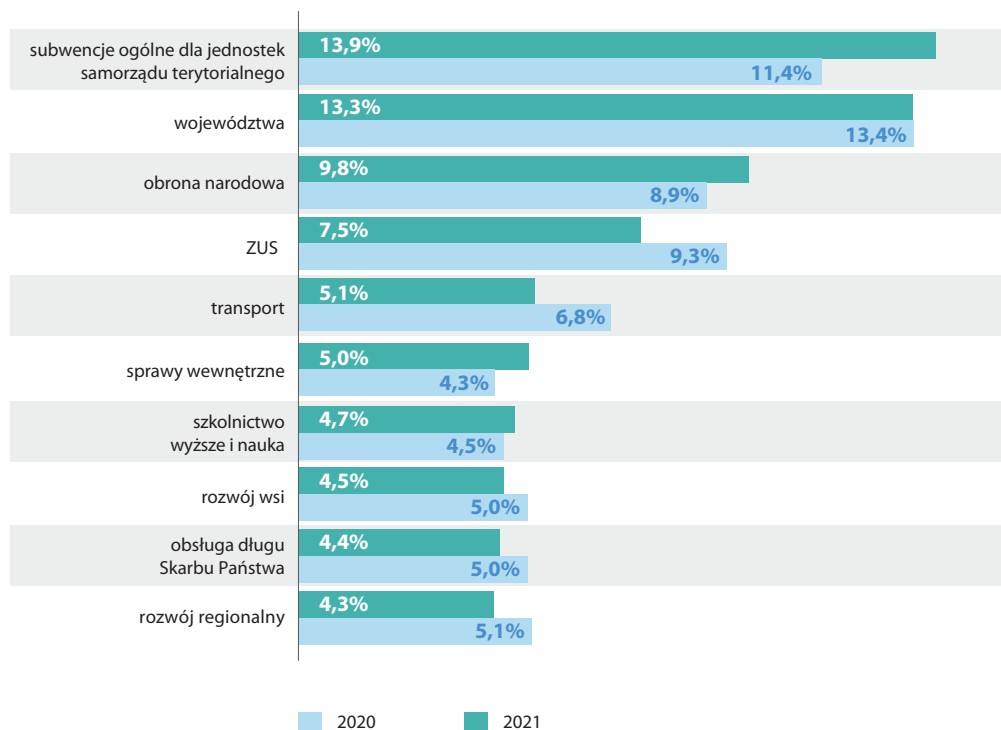
Prawie 92% dochodów budżetu państwa stanowiły dochody zrealizowane w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, drugą co do wielkości realizowanych dochodów była część *Klimat*, której dochody w 2021 r. stanowiły 5% ogółu dochodów budżetu państwa. Poza wymienionymi częściami, dochody powyżej 1 mld zł wykonano w następujących częściach:

- *Sądy powszechne* – 3301,8 mln zł,
 - *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* – 3196,8 mln zł,
 - *Aktywa państwowe* – 1765,3 mln zł,
 - *Obsługa długu Skarbu Państwa* – 1461,2 mln zł,
- oraz w 16 województwach – 3060 mln zł.

W 65 częściach budżetowych dochody nie przekroczyły 1 mln zł. Jeśli zaś chodzi o dochody budżetu środków europejskich, to realizowane są one tylko i wyłącznie w jednej części budżetowej, tj. *Dochody budżetu środków europejskich*.

¹⁶² Dz. U. poz. 2068 – weszło w życie 1 stycznia 2021 r.

Infografika 24. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich według części o najistotniejszych kwotach wydatków w latach 2020-2021



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

W 2021 r. wydatki budżetu państwa realizowane były w 154 częściach budżetowych, w tym w 16 województwach, 49 samorządowych kolegiach odwoławczych i 11 częściach odpowiadających sądom apelacyjnym. Wydatki budżetu środków europejskich realizowano w 67 częściach¹⁶³, w tym w 16 województwach i 11 częściach odpowiadających sądom apelacyjnym.

Podobnie jak w latach poprzednich, wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich charakteryzowały się dużą koncentracją. W 26 częściach budżetowych (w tym 10 województwach) zrealizowano 90% wydatków, podczas gdy pozostałe 10% wydatków realizowanych było w 128 częściach. Tylko w ramach trzech części budżetowych *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, *Obrona narodowa* oraz *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* zrealizowano 35,4% wszystkich wydatków podczas gdy w roku poprzednim analogiczne części budżetu państwa odpowiadały za 29,6% wydatków. Podobnie jak w roku ubiegłym w 66 częściach budżetowych zrealizowane wydatki nie przekroczyły 50 mln zł.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeznaczone w 2021 r. na zwalczanie negatywnych skutków epidemii COVID-19 wyniosły łącznie 18 536 mln zł, z tego 82% (15 206,1 mln zł) z budżetu państwa i 18% z budżetu środków europejskich (3329,9 mln zł). W wydatkach budżetu państwa uwzględniono wydatki niewygasające w kwocie 2,5 mln zł, z czego 78,2% dotyczyło budżetów *Wojewodów*¹⁶⁴.

¹⁶³ W 2020 r. wydatki budżetu środków europejskich realizowano w 63 częściach budżetu państwa.

¹⁶⁴ Pozostałe pozycje wydatków niewygasających dotyczą części *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* oraz *Sprawy Wewnętrzne*.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Podobnie jak w roku poprzednim największą pozycją wydatków budżetu państwa (93,3%) były wpłaty przekazane do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w łącznej kwocie 14 194,8 mln zł, za pośrednictwem części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Pozostałe wydatki w kwocie 1011,3 mln zł realizowane były głównie w części *Zdrowie* (255,3 mln zł), *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* (187 mln zł), *Obrona narodowa* (134,8 mln zł) oraz *Transport* (93,3 mln zł). Przeznaczone zostały przede wszystkim na zakup sprzętu ochrony osobistej, wsparcie finansowe przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym oraz wsparcie szpitali i uczelni medycznych, pokrycie kosztów wyposażenia innych podmiotów leczniczych, a także przeprowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnych na temat zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki budżetu państwa przeznaczone na przeciwdziałanie negatywnym skutkom COVID-19 nieznacznie spadły o 2,9% (o 450,3 mln zł) przy znacznym wzroście wpłat do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 o 4627,3 mln zł (o 48,4%) i jednoczesnym spadku wydatków realizowanych bezpośrednio w częściach budżetowych o 5077,6 mln zł (o 83,4%).

Wydatki budżetu środków europejskich na przeciwdziałanie COVID-19 oraz na działania antykrizysowe wyniosły 3329,9 mln zł i w ponad 91% dotyczyły Regionalnych Programów Operacyjnych (1560,2 mln zł) oraz Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (1482,2 mln zł). Środki te przeznaczone zostały między innymi na wsparcie przedsiębiorców, placówek ochrony zdrowia i domów pomocy społecznej oraz dopłat do wynagrodzenia pracowników. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki budżetu środków europejskich przeznaczone na przeciwdziałanie COVID-19 spadły ponad dwukrotnie (o 4263,7 mln zł).

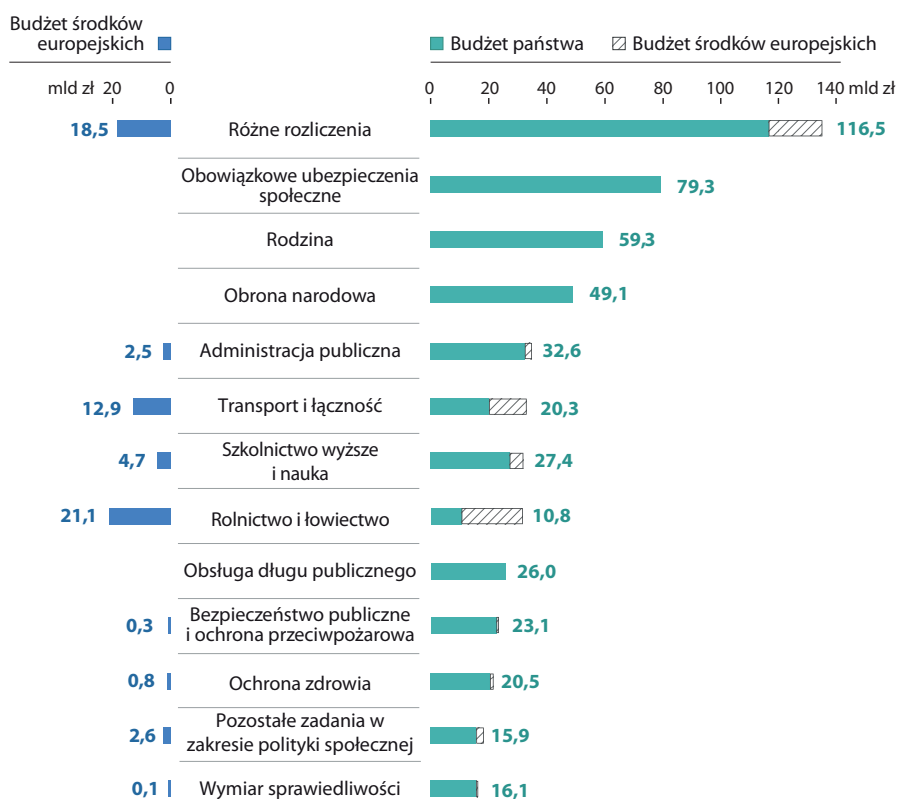
W 2021 r. wykonane wydatki budżetu państwa w części *Najwyższa Izba Kontroli* wyniosły 321,5 mln zł, tj. 100% planu. Ponad 93% wydatków przeznaczonych było na wydatki bieżące jednostek budżetowych, w tym na wydatki osobowe wraz z pochodnymi od wynagrodzeń przeznaczonych 79% budżetu *Najwyższej Izby Kontroli*, a na podróże służbowe – 1,5%. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki *Najwyższej Izby Kontroli* wzrosły o 7,8%, w tym wydatki osobowe wraz z pochodnymi wzrosły o 4,1%, zaś wydatki majątkowe o 45,4% i stanowiły 6,6% wszystkich wydatków. Do wydatków zrealizowanych w 2021 r. zaliczono wydatki niewygasające w wysokości 24,9 mln zł, stanowiące 7,7% wszystkich wydatków. Dochody budżetu państwa w części *Najwyższa Izba Kontroli* zrealizowano w kwocie 0,4 mln zł.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2021 r. realizowano w 32 działach, z czego dochody zrealizowane w dziale *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* odpowiadały za ponad 78% wszystkich dochodów. Łączne dochody zrealizowane w 25 działach o najniższych dochodach stanowiły 1,1% dochodów ogółem.

Wydatki budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich realizowano w 33 działach. Analogicznie jak w latach 2018-2020, ponad 50% wszystkich wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich zrealizowano w czterech działach. W 2021 r. były to działy *Różne rozliczenia* – 22,7%, *Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne* – 13,3%, *Rodzina* – 10% oraz *Obrona narodowa* – 8,3%. W 2020 r. czwarte miejsce wśród działów o największych wydatkach zajmował dział *Transport i łączność* z udziałem 7,6%, który obecnie zajmuje szóste miejsce (5,6%). Udział czterech największych działów wzrósł do 54,3%, podczas gdy w roku ubiegłym było to 52,7%. Do czterech kolejnych działów o największym udziale zrealizowanych wydatków ogółem obok *Transportu i łączności* należy zaliczyć *Administrację publiczną, Szkolnictwo wyższe i naukę* oraz *Rolnictwo i łowiectwo*. Tym samym można stwierdzić, że ponad 76% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich

koncentrowało się w ośmiu wskazanych wyżej działach. W pozostałych 25 działach zrealizowano niewiele ponad 23% wydatków ogółem.

Infografika 25. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskiej w 2021 r. według działów klasyfikacji budżetowej



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

Działem o największych zrealizowanych wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich już od kilku lat jest dział *Różne rozliczenia*, w którym najistotniejszymi pozycjami wydatków były subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych oraz środki na finansowanie regionalnych programów operacyjnych. Zrealizowane w tym dziale wydatki w 2021 r. wyniosły 134 936,6 mln zł i były o 18 920,7 mln zł większe niż w roku poprzednim, na co składał się wzrost wydatków budżetu państwa o 24% (o 22 551,2 mln zł) przy spadku wydatków budżetu środków europejskich o 16,4% (o 3630,5 mln zł). Wzrost wydatków w największym stopniu dotyczył subwencji ogólnej (o 15 289 mln zł) oraz rozliczeń z budżetem Unii Europejskiej (o 7402,9 mln zł). Wzrost wydatków w ramach subwencji ogólnej w głównej mierze dotyczył zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy budżetowej w tym wydatków na wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań związanych z wdrożeniem Programu *Polski Ład* oraz zadań inwestycyjnych w zakresie wodociągów i kanalizacji.

Drugim działem pod względem wielkości poniesionych wydatków były *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*. Wydatki w dziale tym w 2021 r. wyniosły 79 301,1 mln zł, co oznacza spadek w porównaniu do 2020 r. o 10 119,4 mln zł (o 11,3%), na co miały wpływ mniejsze o 10 531,9 mln zł wydatki przeznaczone na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Podobnie jak w roku 2020, trzecim pod względem wielkości wykonanych wydatków był dział *Rodzina*, w którym wydatki wyniosły 59 349,5 mln zł tj. o 0,3% więcej niż w roku poprzednim (o 192,7 mln zł). Największą część wydatków w tym dziale stanowią wydatki przeznaczone na kontynuowane od 2016 r. finansowanie rządowego programu *Rodzina 500 plus*. Wydatki na realizację tego programu wyniosły 40 577,6 mln zł i w porównaniu do roku 2020 nie uległy znaczącej zmianie (odnotowano spadek o 0,1%).

Czwarte miejsce pod względem wielkości zrealizowanych wydatków w 2021 r. zajmuje dział *Obrona narodowa*, którego wydatki osiągnęły kwotę 49 118,8 mln zł, co oznacza wzrost o 12,5% w porównaniu do 2020 roku. Największą część wydatków stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych (48,2%), w tym uposażenia i wynagrodzenia wraz z pochodnymi (12 748,2 mln zł) oraz wydatki majątkowe 44,7%, w tym udzielone w 2021 r. zaliczki na poczet zakupu uzbrojenia w kwocie 14 027,9 mln zł.

W porównaniu do roku poprzedniego względem analizowanego roku 2021 największy wynoszący 88,3% wzrost wydatków wystąpił w dziale *Ochrona zdrowia*. W znacznej części dotyczył on wydatków redystrybucyjnych związanych z przelewami na rzecz Funduszu Medycznego i Narodowego Funduszu Zdrowia (5235,2 mln zł).

Tabela 13. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2018-2021 według działów klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021		
	Budżet państwa i budżet środków europejskich				Budżet państwa	Budżet środków europejskich
	mld zł				%	
OGÓŁEM	457,3	485,2	585,6	594,1	87,7	12,3
Różne rozliczenia, z tego:	98,4	107,1	116,0	134,9	86,3	13,7
Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego	56,4	61,8	67,0	82,3	100,0	0,0
Rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej	18,7	21,7	24,8	32,2	100,0	0,0
Regionalne Programy Operacyjne	20,6	23,2	23,6	19,9	7,2	92,8
Pozostałe	2,7	0,4	0,5	5,1	100,0	0,0
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	76,8	88,1	89,4	79,3	100,0	0,0
Rodzina	39,9	48,8	59,2	59,3	100,0	0,0
Obrona narodowa	34,8	35,7	43,7	49,1	100,0	0,0
Administracja publiczna	15,6	16,9	28,1	35,0	93,0	7,0
Transport i łączność	30,8	25,5	44,3	33,2	61,0	39,0
Szkolnictwo wyższe i nauka	24,9	27,4	29,8	32,1	85,3	14,7
Rolnictwo i łowiectwo	29,7	28,3	33,7	32,0	33,9	66,1
Obsługa długu publicznego	29,5	27,3	29,3	26,0	100,0	0,0
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	16,8	18,9	19,7	23,3	98,9	1,1
Ochrona zdrowia	11,7	11,7	11,3	21,3	96,3	3,7
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	6,2	7,0	30,3	18,5	86,1	13,9
Wymiar sprawiedliwości	12,7	13,7	14,9	16,2	99,2	0,8
Pozostałe działy	29,7	28,8	36,0	33,8	72,1	27,9

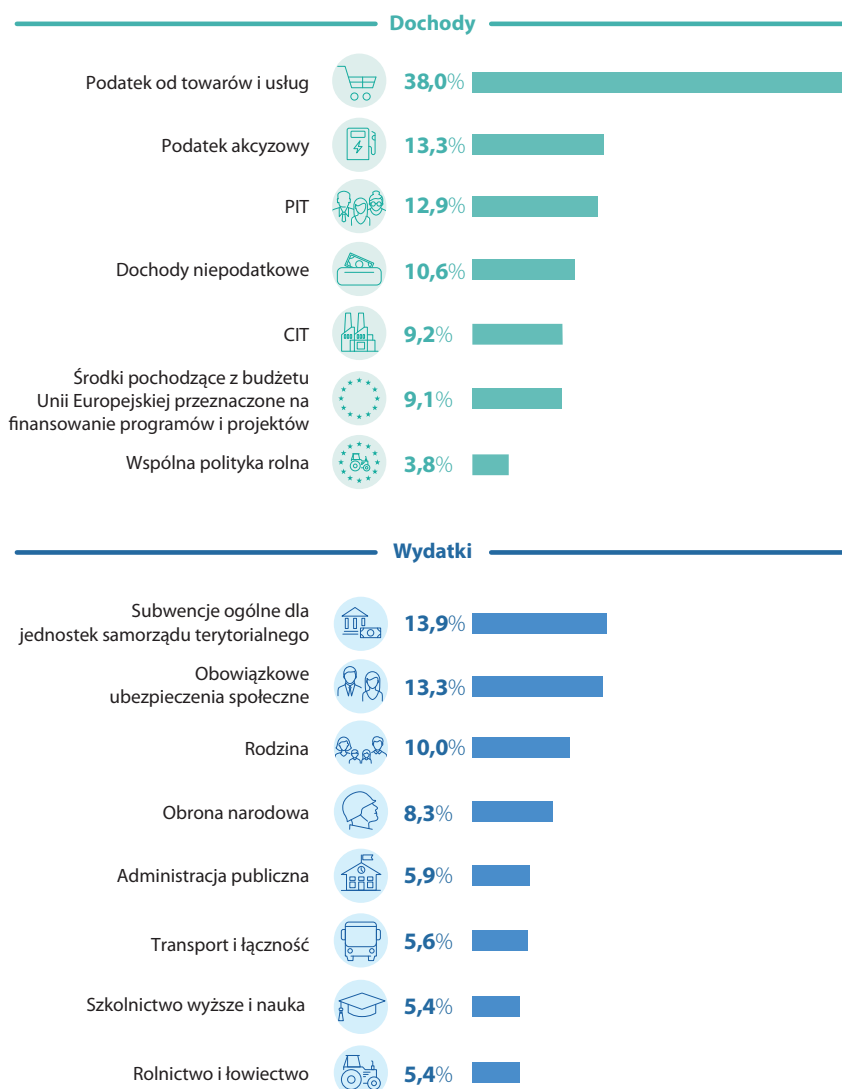
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Zrealizowane w 2021 r. dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły odpowiednio 87,1% i 12,9% wszystkich dochodów. Udział dochodów budżetu środków europejskich w 2021 r. był na zbliżonym poziomie jak w 2017 roku (12%), podczas gdy w latach 2018-2020 można było zaobserwować niewielką tendencję wzrostową udziału tych dochodów w dochodach ogółem (z 14,3% w 2018 r. do 15,8% w 2020 r.). Na przestrzeni lat 2020-2021 udział dochodów budżetu państwa w łącznej kwocie dochodów wzrósł o 2,9 punktu procentowego.

W zrealizowanych wydatkach ogółem wydatki budżetu państwa stanowiły 87,7%, a wydatki budżetu środków europejskich 12,3%. W porównaniu do roku ubiegłego wystąpił niewielki wzrost udziału wydatków budżetu państwa w wydatkach ogółem (o 1,5 punktu procentowego) kosztem udziału wydatków budżetu środków europejskich.

Infografika 26. Największe pozycje dochodów i wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w 2021 r.



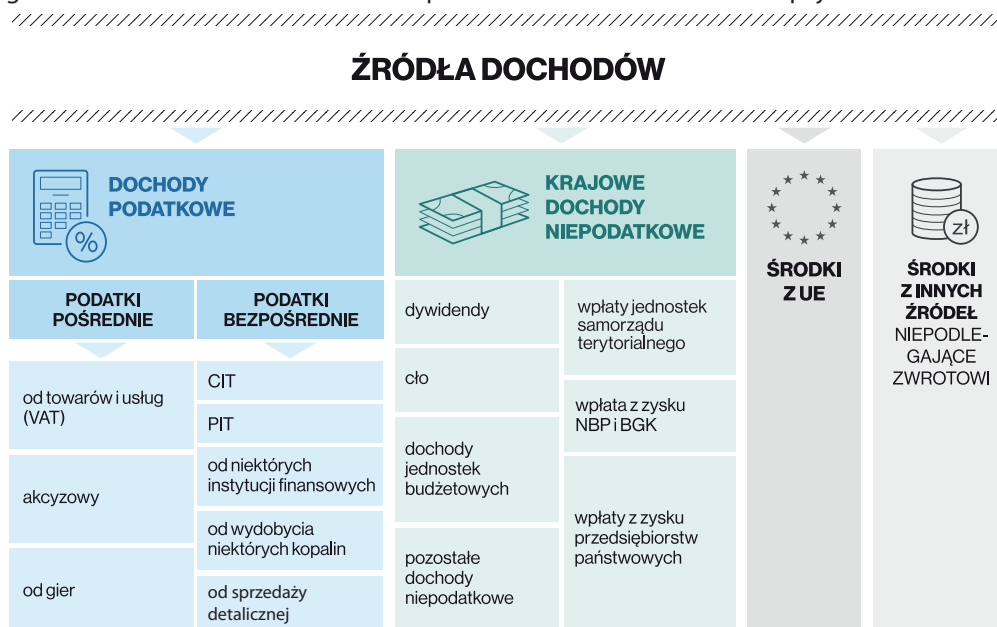
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

2. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- **Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 568,4 mld zł i były o 0,9% wyższe od planu po zmianie oraz o 13,9% wyższe niż w 2020 r.**
- **Na wyższe od założeń wykonanie dochodów budżetu państwa złożyły się przede wszystkim wyższe od prognozy dochody podatkowe, które wyniosły 432,2 mld zł wobec kwoty 424,8 mld zł założonej w znowelizowanej ustawie budżetowej.**
- **Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa obniżył się do 87,3% z 88,2% w 2020 r. oraz 91,8% średnio w latach 2018-2019.**
- **Ściągalność wpływów bieżących z tytułu podatków, liczona jako relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym, poprawiła się o 0,3 punktu procentowego i wyniosła 97,9%.**
- **Wzrosły efekty organów egzekucyjnych, które w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym wyegzekwowały zaległości podatkowe w kwocie 4,4 mld zł, równocześnie z powodu nieskutecznych postępowań odpisano z ewidencji przedawnione zobowiązania w kwocie 11,1 mld zł, wymierzone podmiotom (przeważnie „słupom”), które nie miały majątku.**
- **Przy niskim tempie wzrostu zaległości bieżących oraz poprawie skuteczności egzekwowania zaległych podatków, wysoki wzrost kwoty odpisanych z powodu przedawnienia zaległości podatkowych wpłynął na obniżenie się stanu zaległości podatkowych w porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego (z 109,1 mld zł do 106,4 mld zł).**

Plan dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2021 r. ustalono w kwocie 563 461 mln zł. Uzyskane dochody wyniosły 568 391,5 mln zł i stanowiły 100,9% wielkości prognozowanej.

Infografika 27. Źródła dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 69 559,2 mln zł, tj. o 13,9%, wyższe niż w roku poprzednim.

Od 2018 r. dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wzrosły o 28,2% (z 443 376,3 mln zł do 568 391,5 mln zł). Zdecydował o tym głównie wzrost dochodów budżetu państwa o 30,2% (o 114 795,3 mln zł), gdy dochody budżetu środków europejskich wzrosły o 16,1% (o 10 219,8 mln zł).

2.1. Dochody budżetu państwa

Dochody budżetu państwa wyniosły 494 843,5 mln zł i były o 11 858,3 mln zł, tj. o 2,5%, wyższe od prognozy przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej. W porównaniu do planu określonego w pierwotnej ustawie budżetowej były wyższe o 90 359,4 mln zł, tj. o 22,3%. Dochody były również o 75 047,8 mln zł, tj. o 17,9%, wyższe od zrealizowanych w 2020 r.

Największy udział w dochodach budżetu państwa miały dochody podatkowe, które wyniosły 432 170,4 mln zł. Kolejnym składnikiem były dochody niepodatkowe w kwocie 60 521,2 mln zł. W 2021 r. uzyskano także środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi¹⁶⁵ w wysokości 2151,9 mln zł.

Dochody podatkowe stanowiły 87,3% dochodów budżetu państwa. Udział ten w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszył się o 0,9 punktu procentowego. Wzrósł natomiast z 11,3% w 2020 r. do 12,2% w 2021 r. udział dochodów niepodatkowych, podczas gdy w latach 2018-2019 wynosił on średnio 7,7%. Wpływy ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej stanowiły 0,4% dochodów budżetu państwa, podobnie jak w latach 2018–2020 (0,5%).

Największe dochody zrealizowano w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Wyniosły one 453 341,1 mln zł i stanowiły 91,6% dochodów budżetu państwa. Znaczący udział w dochodach budżetu państwa, wynoszący 5%, miały dochody wykonane w części *Klimat* (24 636,2 mln zł).

Dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie 94,9% wydatków budżetu państwa. W latach 2018-2020 relacja ta wyniosła odpowiednio: 97,3%, 96,7% i 83,2%. Udział dochodów podatkowych w sfinansowaniu wydatków budżetu państwa wyniósł 82,9% i był większy niż w 2020 r. (73,4%), ale mniejszy niż w latach 2018-2019, kiedy wskaźnik ten wyniósł 89,5%, 88,7%.

2.1.1. Wykonanie głównych rodzajów dochodów

Dochody podatkowe

Dochody podatkowe wyniosły 432 170,4 mln zł i były wyższe o 7330,4 mln zł (o 1,7%) od zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2021 r.

Wykonane dochody podatkowe były wyższe od prognozowanych w pierwotnej ustawie budżetowej o 63 030,4 mln zł, tj. o 17,1%. Podstawą przyjętego w ustawie budżetowej planu dochodów na 2021 r. była ostrożna prognoza wykonania dochodów za 2020 r. Rzeczywiście zrealizowane dochody podatkowe w 2020 r. były wyższe od tej prognozy o 20 521,8 mln zł, tj. o 5,9%. Prace nad ustawą budżetową na 2021 r. prowadzone były w warunkach dużej niepewności co do przebiegu proce-

¹⁶⁵ Dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej to dochody, niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich, z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu wydatków poniesionych na realizację projektów pomocy technicznej.

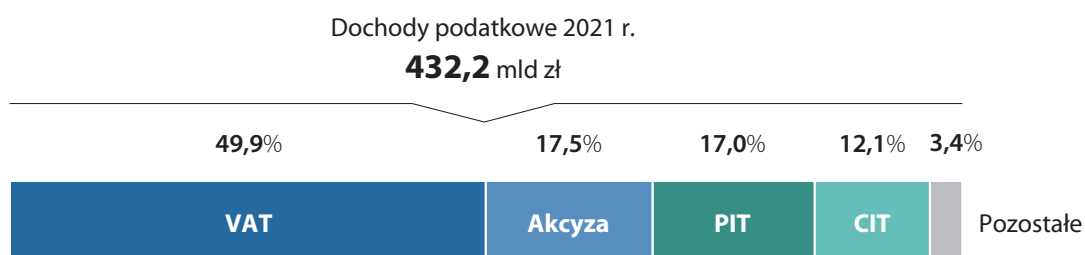
sów gospodarczych, po ogłoszeniu w marcu 2020 r. epidemii COVID-19. Wpływ miały na to zmiany sytuacji gospodarczej zachodzące w ciągu 2020 r., a także ryzyka związane z dalszym przebiegiem epidemii. W przygotowanym w Ministerstwie Finansów scenariuszu makroekonomicznym, ostrożnie założono, że realny produkt krajowy brutto, po spadku w 2020 r., wzrośnie w 2021 r. o 4%.

Wyraźne ożywienie gospodarcze, po recesji wywołanej epidemią, było widoczne od marca 2021 r. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego produkcja przemysłowa¹⁶⁶ w porównaniu do analogicznych okresów 2020 r. była wyższa w marcu 2021 r. o 18,9%, a w kwietniu o 44,5%. W 2020 r. w tych miesiącach produkcja przemysłowa odnotowała spadek w stosunku do analogicznych okresów roku poprzedniego (w marcu o 2,5%, a w kwietniu o 24,6%). Sprzedaż detaliczna¹⁶⁷ w marcu 2021 r. była wyższa o 15,2% w porównaniu do marca ubiegłego roku, kiedy to odnotowano spadek o 8,9%. Korzystniejsze od prognoz wyniki gospodarki były efektem między innymi lepszego niż przewidywano dostosowania firm i gospodarstw domowych do funkcjonowania w warunkach niezbędnych obostrzeń, jak również pomocy państwa, w tym uruchomionej kolejnymi Tarczami antykryzysowymi.

Proces gromadzenia dochodów podatkowych przebiegał powyżej oczekiwań. Zrealizowane w okresie styczeń-marzec 2021 r. dochody wyniosły 92 105,7 mln zł i były wyższe niż w analogicznym okresie roku poprzedniego o 5610,6 mln zł, tj. o 6,5%. W prawie 80% było to wynikiem poprawy realizacji dochodów podatkowych w marcu 2021 r. Dochody w tym okresie były wyższe o 4363,9 mln zł, tj. o 19,7%, niż w marcu 2020 r., gdy dochody zgromadzone przez dwa pierwsze miesiące 2021 r. były wyższe niż w tych miesiącach 2020 r. o 1246,7 mln zł, tj. o 1,9%. W okresie od kwietnia do czerwca 2021 r. dochody podatkowe były wyższe od zrealizowanych w tym okresie 2020 r. o 29 937,5 mln zł, tj. o 37,9% (wyniosły 108 990,8 mln zł).

Dochody podatkowe wykonane w I półroczu 2021 r. w kwocie 201 096,5 mln zł stanowiły 54,5% pierwotnej prognozy. Były one wyższe od wykonanych w analogicznym okresie 2020 r. o 35 548,1 mln zł, tj. o 21,5%. W II półroczu 2021 r. wzrost dochodów podatkowych był niższy. Dochody te wyniosły 231 073,9 mln zł i były wyższe o 26 360,6 mln zł, tj. o 12,9%, od wykonanych w II półroczu 2020 r.

Infografika 28. Struktura dochodów podatkowych w 2021 r.



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

Powyżej planu przyjętego w znowelizowanej ustawie budżetowej zrealizowane zostały dochody ze wszystkich źródeł podatkowych, w tym z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych

¹⁶⁶ Dane obejmują przedsiębiorstwa o liczbie pracujących 10 osób i więcej.

¹⁶⁷ Dane dotyczą przedsiębiorstw handlowych i niehandlowych o liczbie pracujących powyżej dziewięciu osób.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

(o 2873,8 mln zł), podatku dochodowego od osób fizycznych (o 2331,2 mln zł), podatku od towarów i usług (o 1234 mln zł), podatku akcyzowego (o 328 mln zł), podatku od kopaliny (o 286,8 mln zł).

Tabela 14. Dochody podatkowe według źródeł w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Wykonanie		
	mln zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody podatkowe, w tym:	349 353,8	367 290,7	370 261,8	424 840,0	432 170,4	101,7	116,7
podatek od towarów i usług	174 947,1	180 891,8	184 551,9	214 500,0	215 734,0	100,6	116,9
podatek akcyzowy	72 108,5	72 395,9	71 787,3	75 470,0	75 798,0	100,4	105,6
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	59 558,7	65 444,9	63 797,4	71 275,0	73 606,2	103,3	115,4
zryczałtowany podatek dochodowy	8 217,2	9 302,9	9 254,5	12 876,0	10 911,1	84,7	117,9
podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych	1 823,1	1 598,3	1 222,4	1 024,0	2 736,1	267,2	223,8
podatek dochodowy od osób prawnych	34 640,9	39 984,7	41 293,1	49 500,0	52 373,8	105,8	126,8
podatek od niektórych instytucji finansowych	4 507,4	4 700,4	4 822,1	5 170,0	5 290,7	102,3	109,7
podatek od wydobycia niektórych kopaliny	1 689,1	1 536,5	1 672,1	3 400,0	3 686,8	108,4	220,5
podatek od gier	1 901,9	2 336,6	2 337,9	3 000,0	3 048,9	101,6	130,4
podatek od sprzedaży detalicznej	x	x	x	2 525,0	2 632,0	104,2	x

¹ Ustawa budżetowa na rok 2021 znowelizowana 1 października 2021 r.

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

Wykonane dochody podatkowe były o 61 908,6 mln zł, tj. o 16,7%, wyższe od zrealizowanych w poprzednim roku. Również w tym przypadku złożyło się na to wyższe wykonanie dochodów ze wszystkich źródeł, w tym o 31 182 mln zł z podatku od towarów i usług, o 11 080,7 mln zł z podatku dochodowego od osób prawnych, o 9808,8 mln zł z podatku dochodowego od osób fizycznych, o 4010,8 mln zł z podatku akcyzowego, o 2014,7 mln zł z podatku od kopaliny. W 2021 r. po raz pierwszy uzyskano dochody z podatku od sprzedaży detalicznej w kwocie 2632 mln zł.

Na wysoką realizację dochodów podatkowych, zwłaszcza z podatku od towarów i usług, oddziaływała najwyższa od 2001 r. inflacja, która w całym 2021 r. wyniosła 5,1%.

Pozytywnie na realizację dochodów podatkowych wpływały także działania uszczelniające system podatkowy, wdrożone przede wszystkim w latach poprzednich, takie jak: mechanizm podzielonej płatności oraz system teleinformatyczny izby rozliczeniowej służący do przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, jak również obowiązek comiesięcznego przesyłania, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, danych z ewidencji zakupów i sprzedaży w postaci jednolitego pliku kontrolnego (JPK_VAT), a następnie (od października 2020 r.) przesyłania jednego dokumentu JPK_VAT7M/K, zawierającego odpowiednio dane z deklaracji oraz ewidencji VAT.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 15. Udział wyszczególnionych dochodów w dochodach podatkowych i dochodach budżetu państwa w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
	Udział w dochodach podatkowych				Udział w dochodach budżetu państwa			
	%							
Dochody podatkowe	100	100	100	100	91,9	91,7	88,2	87,3
podatki pośrednie, w tym:	71,3	69,6	69,9	68,2	65,5	63,8	61,6	59,5
podatek od towarów i usług	50,1	49,3	49,8	49,9	46,0	45,2	44,0	43,6
podatek akcyzowy	20,6	19,7	19,4	17,5	19,0	18,1	17,1	15,3
podatek dochodowy od osób fizycznych	17,0	17,8	17,2	17,0	15,7	16,3	15,2	14,9
podatek dochodowy od osób prawnych	9,9	10,9	11,2	12,1	9,1	10,0	9,8	10,6
podatek od kopalín	0,5	0,4	0,5	0,9	0,4	0,4	0,4	0,7
podatek od sprzedaży detailed	x	x	x	0,6	x	x	x	0,5

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

Pomimo znacznego wzrostu dochodów podatkowych w porównaniu do roku poprzedniego, udział tych dochodów w dochodach budżetu państwa obniżył się w odniesieniu do roku 2020 o 0,9 punktu procentowego, osiągając poziom 87,3% w 2021 r.

Zmiana udziału dochodów z podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach podatkowych, w latach 2018-2021, nie przekroczyła (+/-) 0,8 punktu procentowego. Inaczej było w przypadku pozostałych podstawowych źródeł dochodów podatkowych. Udział podatku dochodowego od osób prawnych w dochodach podatkowych wzrósł z 9,9% w 2018 r. oraz 11,2% w 2020 r. do 12,1%, a podatku akcyzowego obniżył się z 20,6% w 2018 r. oraz 19,4% w 2020 r. do 17,5%. Udział dochodów z pobieranego od 2021 r. podatku od sprzedaży detailed wyniósł 0,6%, a wysoki wzrost cen kopalín wpłynął na prawie dwukrotny wzrost udziału w dochodach podatkowych dochodów z podatku od kopalín (z 0,5% do 0,9%).

Tabela 16. Relacja dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
	%			
Dochody podatkowe do PKB, w tym:	16,5	16,0	15,8	16,5
podatek od towarów i usług	8,2	7,9	7,9	8,2
podatek akcyzowy	3,4	3,2	3,1	2,9
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	2,8	2,9	2,7	2,8
zryczałtowany podatek dochodowy	0,4	0,4	0,4	0,4
podatek dochodowy od osób prawnych	1,6	1,7	1,8	2,0
podatek od niektórych instytucji finansowych	0,2	0,2	0,2	0,2
podatek od gier	0,1	0,1	0,1	0,1
podatek od wydobycia niektórych kopalín	0,1	0,1	0,1	0,1

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

Relacja dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto, po nieznacznym spadku w latach 2019-2020, powróciła do poziomu z 2018 r. Od kilku lat miernik ten stopniowo zwiększał się dla dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych, natomiast obniżał się dla dochodów z podatku akcyzowego.

Podatek od towarów i usług

Dochody z podatku od towarów i usług wyniosły 215 734 mln zł¹⁶⁸ i stanowiły 100,6% prognozowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej, w kwocie 214 500 mln zł. W porównaniu do prognozy przyjętej w pierwotnej ustawie budżetowej były wyższe o 34 734 mln zł (o 19,2%), a od zrealizowanych w 2020 r. były wyższe o 31 182 mln zł, tj. o 16,9%.

Podstawą planu przyjętego w pierwotnej ustawie budżetowej na 2021 r. była ostrożna prognoza wykonania dochodów z VAT za 2020 r., oparta na danych o wykonaniu dochodów. Faktycznie zrealizowane dochody z VAT za 2020 r. były wyższe od ich prognozy o 14 551,9 mln zł, tj. o 8,6%. Było to wynikiem poprawy realizacji dochodów z VAT w II półroczu 2020 r., kiedy to zrealizowano dochody wyższe od wykonanych w analogicznym okresie 2019 r. o 11 852,9 mln zł, tj. o 12,6%.

W 2021 r., wyraźnie powyżej oczekiwań, wzrosło spożycie prywatne w ujęciu nominalnym. Przyjęty w pierwotnej ustawie budżetowej wzrost o 6,3% rzeczywiście wyniósł 11,7%, podczas gdy w 2020 r. zaledwie 0,5%. Wzrost spożycia prywatnego był także wyższy od zakładanego w znowelizowanej ustawie budżetowej (9,9%).

Dochody z VAT zrealizowane w miesiącach styczeń-luty 2021 r. wyniosły 35 655,5 mln zł i były wyższe od wykonanych w tych miesiącach roku poprzedniego o 477,2 mln zł, tj. o 1,4%. Podatnicy VAT wpłacili wówczas 54 573,2 mln zł, tj. o 1734,2 mln zł (o 3,3%) więcej niż w tych miesiącach w roku poprzednim, a urzędy skarbowe zwróciły VAT wyższy o 1259,8 mln zł (o 7,1%). W kolejnych miesiącach odnotowano wysoki wzrost dochodów. Zrealizowane od marca do czerwca 2021 r. dochody w kwocie 65 965 mln zł były wyższe o 22 724,4 mln zł, tj. o 52,6%, od wykonanych w porównywalnym okresie 2020 r., kiedy to ze względu na szereg obowiązujących ograniczeń spowodowanych epidemią COVID-19 i wysokie zwroty VAT wykonano dochody niższe o 11 314,9 mln zł, tj. o 20,7%, niż w tym okresie w 2019 r. Wpłaty podatników z tytułu podatku VAT od marca do czerwca 2021 r. były wyższe o 25 182 mln zł, tj. o 29,5%, niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Wzrost kwot zwróconych podatnikom VAT przez urzędy skarbowe był niższy i wyniósł 2453,3 mln zł, tj. 5,8%.

W II półroczu 2021 r. dochody z VAT wyniosły 114 113,5 mln zł i były wyższe o 7980,5 mln zł, tj. o 7,5%, od wykonanych w II półroczu w 2020 r. W tym okresie wpłaty podatników VAT były wyższe w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego o 30 042,7 mln zł, tj. o 18,8%. Urzędy skarbowe zwróciły podatnikom VAT wyższy o 22 022,3 mln zł, tj. o 41,3 %.

Wpływy z VAT w całym 2021 r. wyniosły 354 656,3 mln zł i były wyższe niż w 2020 r. o 56 958,8 mln zł, tj. o 19,1%. Zwroty VAT wyniosły 138 854,3 mln zł i były wyższe niż w 2020 r. o 25 735,5 mln zł, tj. o 22,8%. Urzędy skarbowe zwracały przedsiębiorcom VAT nieznacznie szybciej niż w 2020 r., tj. średnio w ciągu 47 dni (w 2020 r. było to 48 dni).

Na poziom zrealizowanych dochodów korzystnie wpłynęły działania uszczelniające system podatkowy, w tym wprowadzone w latach poprzednich – mechanizm podzielonej płatności oraz system

¹⁶⁸ W ujęciu memoriałowym (ESA 2010) pokazującym wykonanie dochodów od lutego do stycznia następnego roku, które lepiej odzwierciedla wpływ zmian makroekonomicznych, dochody z VAT były o 21% wyższe niż w 2020 r.

teleinformatyczny izby rozliczeniowej. Wdrażane były dalsze rozwiązania mające na celu poprawę skuteczności poboru podatku od towarów i usług, w szczególności:

- kolejne grupy podmiotów objęto obowiązkiem ewidencjonowania sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej przy zastosowaniu kas online¹⁶⁹: od 1 stycznia 2021 r. przedsiębiorców z branży gastronomicznej, świadczących usługi w zakresie krótkotrwałego zakwaterowania, a także prowadzących sprzedaż paliw stałych przeznaczonych do celów opałowych, a od 1 lipca 2021 r. przedsiębiorców świadczących usługi prawnicze, fryzjerskie, kosmetyczne, budowlane oraz w zakresie opieki medycznej świadczonej przez lekarzy i dentystów;
- w połowie 2021 r. wprowadzono przepisy dotyczące tzw. pakietu e-commerce, mające na celu uszczelnienie VAT w transgranicznym handlu elektronicznym.

W wyniku kontroli *Skuteczność działań w zakresie usprawniania poboru podatku VAT*¹⁷⁰ przeprowadzonej w 2021 r. w Ministerstwie Finansów, czterech izbach administracji skarbowej, czterech urzędach celno-skarbowych oraz ośmiu urzędach skarbowych Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w badanym okresie (w 2020 r. oraz w I półroczu 2021 r.) w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej zwiększyło się wykorzystanie, w działaniach sprawdzających prawidłowość rozliczeń VAT, danych gromadzonych w ramach systemu teleinformatycznego izby rozliczeniowej oraz jednolitych plików kontrolnych, w tym przekazywanych przez podatników na żądanie organów podatkowych. Podmioty były wykreślane z rejestru podatników VAT w sytuacji zaistnienia przesłanek określonych w ustawie o podatku od towarów i usług. Natomiast w połowie badanych urzędów skarbowych stwierdzono przypadki opóźnienia w działaniach mających na celu aktualizację rejestru. W rezultacie rejestr podatników VAT nie zawsze był dostatecznie szybko aktualizowany. Szerokie zastosowanie narzędzi informatycznych umożliwiających analizę na szczeblu centralnym spójności danych przekazywanych przez podatników VAT oraz ich kontrahentów, jak i łatwy dostęp dla pracowników administracji do danych z jednolitych plików kontrolnych dla ewidencji VAT, efektywnie wpłynął na prowadzenie weryfikacji prawidłowości deklarowanych przez podatników rozliczeń, w tym zwrotów VAT. W kontrolowanych ośmiu urzędach skarbowych rzetelnie weryfikowano zasadność deklarowanych przez podatników zwrotów VAT, kontrolą objętych zostało 120 zwrotów na kwotę 1218,6 mln zł. Wyniki innej kontroli Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonej w 2021 r. pn. *Ulgi i zwolnienia podatkowe oraz inne instrumenty wsparcia podatników w okresie epidemii COVID-19*¹⁷¹, przeprowadzonej w 11 (mniejszych) urzędach skarbowych, również nie wykazały dokonania nie-należnego zwrotu podatku (zbadano zwroty na kwotę 61,5 mln zł). Natomiast w jednym urzędzie skarbowym stwierdzono nierzetelne prowadzenie analizy zwrotów, co wpłynęło na zaniechanie czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego przed dokonaniem zwrotu, a w dwóch urzędach stwierdzono nierzetelne dokumentowanie prowadzonych czynności analitycznych.

Luka podatku od towarów i usług, rozumiana jako różnica pomiędzy teoretycznymi, wynikającymi z obowiązujących przepisów, a faktycznymi wpływami z podatku od towarów i usług, w tym wynikająca z wyłudzeń i oszustw, bankructw podatników podatku od towarów i usług czy pomyłek, według

¹⁶⁹ Dane rejestrowane przy użyciu kasy online, a także dane o zdarzeniach istotnych dla pracy kasy są przekazywane w sposób ciągły i zautomatyzowany do prowadzonego przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej systemu teleinformatycznego Centralnego Repozytorium Kas.

¹⁷⁰ Informacja o wynikach kontroli *Skuteczność działań w zakresie usprawniania poboru podatku VAT*. Nr ewid. 190/2021/P/21/013/KBF, Warszawa 2022.

¹⁷¹ Informacja o wynikach kontroli *Ulgi i zwolnienia podatkowe oraz inne instrumenty wsparcia podatników w okresie epidemii COVID-19*. Nr ewid. 157/2021/P/21/008/KBF, Warszawa 2021.

wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów, obniżyła się o 6,1 punktu procentowego z 10,4% w 2020 r. do 4,3% w 2021 r. potencjalnych wpływów. W 2018 r. i 2019 r. wynosiła średnio 11,8%.

Podatek akcyzowy

Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 75 798 mln zł, tj. 100,4% prognozowanych w nowelizacji ustawy budżetowej. Były one wyższe od planu przyjętego w pierwotnej ustawie budżetowej o 4746 mln zł, tj. o 6,7%.

Prognoza dochodów na 2020 r. przyjęta jako podstawa planu dochodów na 2021 r. była prawidłowa. Faktycznie zrealizowane dochody w 2020 r. wyniosły 71 787,3 mln zł i były o 5% wyższe od prognozowanych.

W porównaniu do zrealizowanych w 2020 r., dochody z podatku akcyzowego były wyższe o 4010,8 mln zł, tj. o 5,6%. Zdecydował o tym głównie wzrost dochodów z akcyzy od paliw silnikowych (o 1883,4 mln zł) i od wyrobów tytoniowych (o 1579,3 mln zł).

Podobnie jak w latach poprzednich, najwyższe kwoty wpłynęły z tytułu sprzedaży paliw silnikowych (45,5% dochodów z podatku akcyzowego), wyrobów tytoniowych (30,4%) i alkoholu etylowego (12,2%).

Dochody z akcyzy od paliw silnikowych wyniosły 34 456,1 mln zł i w porównaniu do 2020 r. wzrosły o 5,8%. Zgodnie z szacunkowymi danymi Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego, w 2021 r., w porównaniu do roku 2020, konsumpcja benzyn silnikowych wzrosła o 9,5%, a oleju napędowego o 7%. Czynnikiem mającym wpływ na wykonanie dochodów w tym źródle było obniżenie stawki na paliwa silnikowe. Od 1 stycznia 2021 r. stawka akcyzy na paliwa silnikowe została obniżona, względem stawki obowiązującej w grudniu 2020 r., o 6 zł za 1000 l/kg.

Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych wyniosły 23 039,3 mln zł i w porównaniu do 2020 r. zwiększyły się o 7,4%. Wysokość dochodów z tego tytułu determinowały głównie wielkość sprzedaży oraz ceny detaliczne papierosów. Średnia ważona detaliczna cena sprzedaży papierosów, wykorzystywana na potrzeby ustalenia minimalnej stawki akcyzy na papierosy, była o 6% wyższa niż w 2020 r. (w 2021 r. wyniosła 747,67 zł za 1000 szt., a w 2020 r. – odpowiednio 705,63 zł). Podwyższenie cen detalicznych wyrobów tytoniowych generowało wyższe wpływy budżetowe, wynikające z części procentowej podatku akcyzowego, wyrażonej w procencie od maksymalnej ceny detalicznej sprzedaży. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego, w 2021 r. dostawy na rynek papierosów wzrosły w porównaniu do roku poprzedniego o 18,1%. Wielkość szarej strefy w obszarze papierosów w IV kwartale 2021 r. wyniosła 5,3%, natomiast w IV kwartale 2020 r. – 8,1%¹⁷².

Dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego wyniosły 9268,8 mln zł i w porównaniu do 2020 r. zmniejszyły się o 1,6%. W styczniu 2021 r. odnotowano dochody na poziomie 847,2 mln zł, co było wartością znacznie niższą od uzyskanych w styczniu 2020 r. (1027,6 mln zł) oraz w grudniu 2019 r. (1147,2 mln zł). W 2020 r. dochody z tego tytułu były kształtowane przez skutki działań przygotowawczych podmiotów z branży spirytusowej przed planowanym na 1 stycznia 2020 r. podwyższeniem stawek podatku akcyzowego na wyroby akcyzowe będące używkami, w tym na alkohol o 10%. Działania te polegały na zwiększeniu produkcji wyrobów spirytusowych w ostatnich miesiącach 2019 r. i na tworzeniu przez firmy zapasów, do których zastosowanie miała niższa stawka akcyzy, w celu odłożenia w czasie wprowadzenia na rynek towaru opodatkowanego wyższą stawką akcyzy.

¹⁷² Informacja Ministerstwa Finansów, oparta na danych Instytutu Almares.

Na poziom wykonania dochodów z akcyzy od alkoholu etylowego wpływały także utrzymujące się w pierwszych miesiącach 2021 r. ograniczenia w funkcjonowaniu branży hotelarskiej, restauracyjnej i cateringowej oraz ograniczenia w organizacji imprez towarzyskich i sportowych, co było związane z utrzymującą się sytuacją epidemiczną.

Dochody z podatku akcyzowego od piwa wyniosły 3284,5 mln zł i w porównaniu do uzyskanych w 2020 r. były niższe o 243,4 mln zł, tj. o 6,9%. Dochody uzyskane w styczniu 2021 r. były niższe od uzyskanych w styczniu 2020 r. o 33,6 mln zł, tj. o 16%. W przypadku dochodów z tego źródła, podobnie jak w przypadku alkoholu etylowego, miało miejsce przesunięcie dochodów spowodowane podwyżką o 10% stawek podatku od 1 stycznia 2020 r. Obniżenie dochodów z tytułu akcyzy od piwa było wynikiem także spadku popytu na ten wyrób, do czego przyczyniły się również między innymi ograniczenia w zakresie organizacji imprez towarzyskich i sportowych, a także ograniczenia w działalności branży gastronomicznej w związku z epidemią COVID-19. Zmniejszenie popytu potwierdzają dane stowarzyszeń branżowych, które wskazują na spadek sprzedaży piwa w 2021 r. względem 2020 r.

W 2021 r. dochody z akcyzy od wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich wyniosły 467,9 mln zł i w odniesieniu do 2020 r. wzrosły o 9,5%. Dostawy wina gronowego na rynek krajowy były według danych Głównego Urzędu Statystycznego o 6,7% wyższe w porównaniu do 2020 r. Według danych z deklaracji akcyzowych i zgłoszeń celnych o kształtowaniu się sprzedaży krajowej, importu i nabycia wewnątrzspółnotowego tej grupy wyrobów, sprzedaż w 2021 r. wzrosła o 8,6% względem roku poprzedniego.

Łączne dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego, wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich oraz piwa wyniosły 13 021,3 mln zł i w porównaniu do 2020 r. zmniejszyły się o 2,7%.

Dochody z podatku akcyzowego od samochodów osobowych wyniosły 2542,6 mln zł i w porównaniu do 2020 r. zwiększyły się o 10,1%. Dochody z tego tytułu za 2021 r. stanowiły powolne odbicie po spadku zanotowanym w roku poprzedzającym. W 2020 r. w związku z rozwojem epidemii COVID-19 klienci instytucjonalni i prywatni odraczali w czasie decyzje zakupowe. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w 2020 r. dostawy na rynek samochodów spadły o 43% w odniesieniu do 2019 r. Według danych Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego i KPMG w 2020 r. liczba rejestracji nowych samochodów osobowych spadła o 22,9% w porównaniu do roku poprzedniego, a w 2021 r. liczba rejestracji nowych samochodów osobowych wzrosła o 4,3% w porównaniu do 2020 r. Na wzrost dochodów wpłynęły również nabycia samochodów używanych, w ramach nabycia wewnątrzspółnotowego oraz importu. Łączne dochody z akcyzy z tytułu nabycia wewnątrzspółnotowego oraz importu wzrosły w 2021 r. o 10,3% w porównaniu do 2020 r.

Dochody z podatku akcyzowego od gazu do napędu silników spalinowych w 2021 r. wyniosły 934,1 mln zł i w porównaniu do 2020 r. zwiększyły się o 4,7%. Zgodnie z danymi Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego, w 2021 r. konsumpcja gazu LPG wzrosła o 4,4% w porównaniu do 2020 r.

Dochody z opodatkowania olejów smarowych wyniosły 359,2 mln zł, tj. wzrosły o 12,7% w porównaniu do 2020 r. Z danych o kształtowaniu się sprzedaży krajowej, importu i nabycia wewnątrzspółnotowego olejów smarowych i preparatów smarowych (według deklaracji akcyzowych i zgłoszeń celnych) wynika, że w 2021 r. sprzedaż tych wyrobów wzrosła o 22,6% względem roku 2020.

Dochody z podatku akcyzowego od energii elektrycznej wyniosły 531,9 mln zł i w porównaniu do 2020 r. zwiększyły się o 95,4 mln zł, tj. o 21,9%. Zwiększenie o jedną piątą poziomu dochodów

w 2021 r. względem roku poprzedniego wiąże się w znacznej mierze z niskim wykonaniem dochodów w 2020 r. We wrześniu 2020 r. odnotowano ujemne dochody z akcyzy od energii elektrycznej w związku ze zwrotem nadpłat (w kwocie ponad 49,1 mln zł) dokonanych na rzecz jednego z dużych podmiotów. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na poziom dochodów w tym źródle w 2020 r. było okresowe zmniejszenie produkcji przemysłowej w związku z epidemią i wprowadzonymi ograniczeniami w działalności podmiotów gospodarczych. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w 2021 r. produkcja wzrosła o 13,5% w porównaniu do 2020 r., a dostawy na rynek energii elektrycznej wzrosły o 5,3% w porównaniu do 2020 r.

Dochody z opodatkowania płynu do papierosów elektronicznych wyniosły 179,5 mln zł, a wyrobów nowatorskich – 297,4 mln zł. Pobór podatku od płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich rozpoczął się 1 października 2020 r. i dochody z tego tytułu w 2020 r. wyniosły odpowiednio 9,8 mln zł i 6 mln zł. Według danych Krajowej Administracji Skarbowej, sprzedaż krajowa, import i nabycie wewnątrzwspólnotowe płynu do papierosów elektronicznych od października do grudnia 2020 r. wyniosły 18,7 tys. litrów, a w 2021 r. (dane za trzy kwartały) – 213,6 tys. litrów, natomiast wyrobów nowatorskich odpowiednio – 17,4 tys. kg i 740,6 tys. kg.

Z opodatkowania wymienionych grup wyrobów akcyzowych uzyskano łącznie 75 361,5 mln zł, co stanowiło 99,4% dochodów z podatku akcyzowego.

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 73 606,2 mln zł i były wyższe o 2331,2 mln zł, tj. o 3,3%, od prognozowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2021 r. Były one także wyższe o 4306,2 mln zł, tj. o 6,2%, od prognozowanych w pierwotnej ustawie budżetowej. W porównaniu do dochodów zrealizowanych w 2020 r. były wyższe o 9808,8 mln zł, tj. o 15,4%.

Podstawą planu na 2021 r. była trafna prognoza wykonania dochodów za 2020 r. Rzeczywiście wykonane dochody w 2020 r. były niższe od ich prognozowanego wykonania o 0,5%.

Korzystniejsze o 1215 mln zł dla sektora finansów publicznych było saldo¹⁷³ rozliczenia podatku za 2020 r. od salda wynikającego z rozliczenia za 2019 r. Spowodowane to było wykazaniem przez podatników w rozliczeniach rocznych wyższych kwot do zapłaty (o 1243 mln zł) niż przed rokiem z tytułu dochodów z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych. Wynik rozliczenia podatników opodatkowanych według skali podatkowej i opodatkowanych według stawki 19% był nieznacznie niższy niż przed rokiem (o 25 mln zł).

Efektywna stawka podatku rozliczanego według skali podatkowej za 2020 r. wyniosła 8,24% i była o 0,54 punktu procentowego niższa od efektywnej stawki podatku za 2019 r. Wynikało to z obowiązywania przez cały 2020 r. rozwiązań wdrożonych w trakcie 2019 r., w tym:

- zwolnienia (od 1 sierpnia 2019 r.) z opodatkowania przychodów osób, które nie ukończyły 26 lat, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85 528 zł;
- obniżenia (od 1 października 2019 r.) stawki podatku z 18% na 17% dla dochodów do 85 528 zł oraz podwyższenia kwoty zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów dla pracowników.

Dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działań specjalnych produkcji rolnej wyniosły 59 949,2 mln zł i były wyższe o 6634,3 mln zł, tj. o 12,4%, od zrealizowanych w 2020 r. Na dochody te złożyły się wpływy

¹⁷³ Saldo rozliczenia rocznego to różnica między kwotami podatku do zapłaty i do zwrotu wykazywanymi przez podatników w rozliczeniach rocznych.

z podatku rozliczanego według skali podatkowej, które były o 14% wyższe niż w roku poprzednim oraz o 13,7% wyższe niż w 2018 r. Stanowiły one prawie 56% dochodów ogółem z podatku dochodowego od osób fizycznych, gdy w 2018 r. blisko 61%. Dochody z podatku w wysokości 19% stawki podatku od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej były wyższe o 9,3% w porównaniu do 2020 r., a w porównaniu do uzyskanych w 2018 r. o 40,8%.

Lepsza niż oczekiwano była sytuacja na rynku pracy. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wzrosło o 8,4% w porównaniu do roku poprzedniego i wyniosło 5663 zł. Wzrost ten był wyższy od zakładanego w znowelizowanej ustawie budżetowej o 1 punkt procentowy i w pierwotnej ustawie budżetowej o 5 punktów procentowych. W 2020 r. przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w stosunku do roku poprzedniego wzrosło o 6,2%. Według szacunków Ministerstwa Finansów, fundusz płac i emerytur wzrósł o 7,9%, wobec zakładanych 3,8% w pierwotnej ustawie budżetowej i 7,5% w znowelizowanej ustawie budżetowej.

Na wielkość zrealizowanych dochodów wpłynęły także zapłacone w przedłużonym terminie zaliczki na podatek dochodowy i zryczałtowany podatek dochodowy. Dla płatników, którzy ponieśli negatywne konsekwencje ekonomiczne z powodu epidemii COVID-19, termin wpłaty zaliczek na podatek pobrany od wynagrodzeń wypłaconych w trzech ostatnich miesiącach 2020 r. upływał w 2021 r., tj. termin płatności zaliczek za październik 2020 r. był przesunięty do 20 maja 2021 r., za listopad 2020 r. do 20 czerwca 2021 r., a za grudzień 2020 r. do 20 lipca 2021 r.

Dochody z podatku zryczałtowanego wyniosły 10 911,1 mln zł i w porównaniu do wykonanych w 2020 r. były wyższe o 1656,7 mln zł, tj. o 17,9%. Na dochody te złożyły się wpłaty podatników opodatkowanych zryczałtowanym podatkiem od przychodów ewidencjonowanych w kwocie 5194 mln zł, wyższej niż w 2020 r. o 33,7%. Wpływy z tego tytułu stanowiły 47,6% wpływów z podatku zryczałtowanego (w 2020 r. – 42%). Ustawą z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw¹⁷⁴, od 1 stycznia 2021 r., podwyższono z 250 tys. euro do 2 mln euro limit przychodu uprawniającego do skorzystania ze zryczałtowanej formy opodatkowania. Na etapie prac nad pierwotną ustawą budżetową prognozowano znaczny, wynoszący prawie 3 mld zł, wzrost w 2021 r. dochodów z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, w porównaniu do prognozowanego ich wykonania w 2020 r. Dochody w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły o 1310,6 mln zł.

W rezultacie utrzymujących się niskich stóp procentowych, niższe niż w 2020 r. o 401,4 mln zł, tj. o 22,1%, były wpływy z ryczałtu od przychodów z odsetek lub innych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku podatnika oraz od dochodów z tytułu udziału w funduszach kapitałowych. Dochody z tego tytułu w 2021 r. wyniosły 1416,4 mln zł, a ich udział w dochodach z podatku zryczałtowanego obniżył się o 6,6 punktu procentowego, do poziomu 13%.

Wpływy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych wyniosły 2736,1 mln zł. Były one ponad dwukrotnie wyższe od wykonanych w roku poprzednim w kwocie 1222,4 mln zł. Znacznie wzrosła liczba podatników, którzy w rozliczeniach rocznych, składanych w 2021 r., wykazali dochód z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych, uzyskany w 2020 r. W 2021 r. było to 208 tys. podatników, a w 2020 r. – 116 tys.

Wpływy podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodów zagranicznej spółki kontrolowanej wyniosły 7,2 mln zł. W porównaniu do wykonanych w 2020 r. były wyższe o 1,6 mln zł.

¹⁷⁴ Dz. U. poz. 2123.

Tabela 17. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
	mln zł			
Wpływy ¹	100 770,5	111 059,0	108 756,1	122 437,0
dochody budżetu państwa	49 513,9	54 530,9	53 314,9	59 949,2
udział związku metropolitalnego	348,6	375,8	363,5	406,3
udziały jednostek samorządu terytorialnego, z tego	50 907,9	56 152,3	55 077,6	62 081,4
gmin	38 807,2	42 831,7	42 026,8	47 391,6
powiatów	10 466,8	11 522,0	11 288,7	12 706,4
województw	1 633,8	1 798,6	1 762,1	1 983,4

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

Zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁷⁵, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynosił w 2021 r. 50,08% i wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 0,07 punktu procentowego, a w porównaniu do 2018 r. o 0,25 punktu procentowego. Zmiana udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynikała ze zwiększenia udziału gmin. Udział gmin we wpływach z tego podatku wynosił 38,23%, podczas gdy w latach 2018-2020 odpowiednio 37,98%, 38,08%, 38,16%.

Udział powiatów i województw we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2018-2021 nie zmieniał się i wynosił dla powiatów 10,25%, a dla województw – 1,60%. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych pomniejszono także o udział związku metropolitalnego w województwie śląskim¹⁷⁶.

Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych po raz pierwszy przekroczyły 50 mld zł. Były wyższe od zrealizowanych w 2020 r. o 11 080,7 mln zł, tj. o 26,8%.

Dochody te wyniosły 52 373,8 mln zł i w porównaniu do prognozy przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej były wyższe o 2873,8 mln zł (o 5,8%), a do planu z pierwotnej ustawy budżetowej były wyższe o 15 273,8 mln zł, tj. o 41,2%.

Kwota przewidywanego wykonania za 2020 r., przyjęta na etapie prognozowania dochodów na 2021 r., okazała się zbyt pesymistyczna. W porównaniu do przyjętego przez Ministerstwo Finansów przewidywanego wykonania, rzeczywiście zrealizowane dochody w 2020 r. były wyższe o 2793,1 mln zł, tj. o 7,3%.

W ujęciu nominalnym tempo wzrostu produktu krajowego brutto wyniosło 12,1%, gdy w 2020 r. – 2%. Prognozy wzrostu były wyraźnie niższe. Przy nowelizacji ustawy budżetowej założono, że produkt krajowy brutto nominalnie wzrośnie o 8,7%, natomiast w pierwotnej prognozie, że wzrost wyniesie 5,4%.

¹⁷⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.

¹⁷⁶ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 439, ze zm.).

Wynik rozliczenia rocznego za 2020 r. był o 283 mln zł niższy dla całego sektora finansów publicznych w porównaniu do wyniku za 2019 r., w tym dla budżetu państwa o 218 mln zł.

Efektywna stawka za 2020 r. wyniosła 17% i była zbliżona do efektywnej stawki podatku za 2019 r. (wzrosła o 0,04 punktu procentowego), przy czym:

- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 9% wyniosła 7,61% i była o 0,28 punktu procentowego niższa od efektywnej stawki za 2019 r.;
- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 19% wyniosła 17,62% i była o 0,13 punktu procentowego wyższa od efektywnej stawki podatku za 2019 r.

Na realizację dochodów wpłynęło objęcie od 1 stycznia 2021 r. podatkiem dochodowym od osób prawnych spółek komandytowych oraz podwyższenie z 1,2 mln euro do 2 mln euro limitu przychodów uprawniającego do skorzystania z niższej, tj. 9% stawki. Ponadto w 2021 r. obowiązywały kolejne regulacje mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, w szczególności przepisy wprowadzające postanowienia dyrektywy Rady (UE) 2017/952 z dnia 29 maja 2017 r. zmieniającej dyrektywę (UE) 2016/1164 w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych dotyczących państw trzecich¹⁷⁷ (dyrektywy ATAD 2).

Wpływy od przedsiębiorstw niefinansowych wyniosły 60 787,5 mln zł i były o 13 390,5 mln zł, tj. o 28,3%, wyższe od wykonanych w 2020 r. Były one także wyraźnie wyższe od wykonanych w 2018 r. (34 992,4 mln zł) i w 2019 r. (40 997,1 mln zł). Według danych Głównego Urzędu Statystycznego¹⁷⁸, w 2021 r. wyniki finansowe przedsiębiorstw były wyższe od uzyskanych rok wcześniej. Zysk netto przedsiębiorstw wyniósł 247,8 mld zł i był wyższy o 90,2 mld zł od uzyskanego w 2020 r., a strata netto wyniosła 25,3 mld zł i zmniejszyła się o 16,1 mld zł w skali roku. Zysk netto wykazało 84,4% przedsiębiorstw.

Wpływy od banków i pozostałych instytucji finansowych w 2021 r. wyniosły 5819,7 mln zł i były wyższe o 658,7 mln zł, tj. o 12,8%, od wykonanych w 2020 r. Były natomiast nadal niższe od wykonanych w latach poprzedzających ogłoszenie epidemii (2018 r. – 9,3 mld zł, 2019 r. – 9,9 mld zł). Wynik finansowy netto sektora bankowego w 2021 r. wyniósł 8,9 mld zł, wobec minus 0,3 mld zł w poprzednim roku¹⁷⁹.

Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych od dochodów zagranicznej spółki kontrolowanej wyniosły 63 mln zł i były niższe o 7 mln zł od prognozy przyjętej w pierwotnej ustawie budżetowej i niezmienionej na etapie nowelizacji ustawy budżetowej. Były też o 2,5 mln zł wyższe od wykonanych w 2020 r.

W 2021 r. zrealizowano dochody z ryczałtu od dochodów spółek kapitałowych¹⁸⁰ w kwocie 3,5 mln zł. Ryczałt od dochodów spółek kapitałowych to alternatywna wobec zasad ogólnych forma opodatkowania. W 2021 r. mogły z niego skorzystać spółki kapitałowe, w szczególności uzyskujące nie więcej niż 100 mln zł przychodu, których udziałowcami były osoby fizyczne. Opodatkowaniu ryczałtem podlegał dochód ustalony jako zysk, a nie jak na zasadach ogólnych dochód stanowiący różnicę pomiędzy przychodami a kosztami uzyskania przychodu. Podatek był należny w momencie wypłaty

¹⁷⁷ Dz.U. L 144 z dnia 7.06.2017 r., str. 1.

¹⁷⁸ Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2021 r. Informacja sygnałna Głównego Urzędu Statystycznego opublikowana 23 marca 2022 r.

¹⁷⁹ Wyniki finansowe banków w 2021 r. Informacja sygnałna Głównego Urzędu Statystycznego opublikowana 4 kwietnia 2022 r.

¹⁸⁰ Tzw. model estoński wprowadzony 1 stycznia 2021 r. ustawą z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2122).

zysków ze spółki. Na etapie prac nad pierwotną ustawą budżetową przyjęto, że wprowadzenie tej formy opodatkowania obniży dochody o 4,3 mld zł i o 0,9 mld zł na etapie nowelizacji ustawy budżetowej. Szacunki skorygowano po uwzględnieniu dostępnych na etapie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej danych. Po roku od wprowadzenia przepisów obejmujących opodatkowanie ryczałtem dochodów spółek kapitałowych, wprowadzono zmiany mające na celu umożliwienie skorzystania z nowej formy opodatkowania przez szeroką grupę podatników. W dłuższej perspektywie korzystanie z tej formy opodatkowania ma być jednym z impulsów do rozwoju gospodarczego kraju.

Tabela 18. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
	mln zł			
Wpływy	44 339,8	50 886,4	52 618,5	66 673,7
dochody budżetu państwa	34 640,9	39 984,7	41 293,1	52 373,8
udziały jednostek samorządu terytorialnego, z tego:	9 697,6	10 901,7	11 325,5	14 300,0
gmin	2 846,8	3 200,2	3 342,8	4 182,4
powiatów	593,8	668,6	691,0	877,7
województw	6 257,0	7 032,9	7 291,7	9 239,9

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

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2018-2021 wyniósł 22,86%, z tego udział gmin – 6,71%, powiatów – 1,40%, a województw – 14,75%.

Podatek od niektórych instytucji finansowych

Dochody z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych wyniosły 5290,7 mln zł i były wyższe o 120,7 mln zł, tj. o 2,3%, od prognozy zawartej w znolizowanej ustawie budżetowej. W porównaniu do 2020 r. dochody z tego tytułu były wyższe o 468,6 mln zł, tj. o 9,7%.

Wzrost dochodów w porównaniu do 2020 r. wynikał ze zmiany głównych czynników wpływających na podstawę opodatkowania, tj.:

- wartości aktywów instytucji finansowych, która wzrosła w 2021 r. o 1 153 502 mln zł, tj. o 5,3%, w tym aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych (które obniżają podstawę opodatkowania) o 248 357 mln zł, tj. o 5,9%;
- wartości funduszy własnych, obniżających podstawę opodatkowania, która wzrosła o 67 929 mln zł, tj. o 3,2%.

Udział skarbowych papierów wartościowych w strukturze aktywów był podobny jak w roku poprzednim i wyniósł 19,7% (w 2020 r. – 19,6%).

Podatek od wydobycia niektórych kopalin

W efekcie wysokich cen kopalin, dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin były ponad dwukrotnie wyższe niż w roku poprzednim. W 2021 r. dochody wyniosły 3686,8 mln zł, gdy w roku poprzednim – 1672,1 mln zł. Były one o 8,4% wyższe od prognozowanych w znolizowanej ustawie budżetowej. Głównym źródłem dochodów był podatek od wydobycia miedzi oraz srebra.

W 2021 r. średnia cena tony miedzi wyniosła 9312,76 dolarów amerykańskich, gdy w 2020 r. – 6168,47 dolarów amerykańskich, tj. wzrosła o 51%. Wzrost cen odnotowano również w przypadku

pozostałych kopalin objętych tym podatkiem. Średnia cena kilograma srebra wzrosła o 22,7%, średnia cena tony ropy naftowej o 68,9%, a średnia cena MWh gazu ziemnego wzrosła czterokrotnie.

Podatek od gier

Prognozowane w znowelizowanej ustawie budżetowej dochody z podatku od gier w kwocie 3000 mln zł wyniosły 3048,9 mln zł. W porównaniu do wykonania w 2020 r. były wyższe o 711 mln zł, tj. o 30,4%.

Wzrost dochodów z podatku od gier w 2021 r. dotyczył wszystkich rodzajów gier, z wyjątkiem gier prowadzonych stacjonarnie w kasynach. W segmencie tym odnotowano spadek, w porównaniu do roku poprzedniego, wpływów¹⁸¹ o 7,6 mln zł, tj. o 2,4%. Na realizację dochodów wpływ miało czasowe ograniczenie funkcjonowania stacjonarnych kasyn gier (w okresie od stycznia do czerwca 2021 r.), w związku ze stanem epidemii COVID-19. Obniżenie dochodów w tym segmencie można tłumaczyć także dynamicznie rosnącym rynkiem gier kasynowych zarządzanych przez internet i przenoszeniem graczy do strefy online.

Na wykonanie w 2021 r. wyższych dochodów z podatku od gier w największym stopniu złożyły się wyższe wpływy z opodatkowania zakładów wzajemnych. Podatek zadeklarowany w tym segmencie był o 401,2 mln zł, tj. o 45,9%, wyższy niż w 2020 r. Do wzrostu wpływów przyczyniła się realizacja wydarzeń sportowych uprzednio zaplanowanych na 2020 r., które zostały odwołane i przeniesione ze względu na wybuch epidemii¹⁸².

W 2021 r. zaobserwowano zmniejszenie szarej strefy w obszarze internetowych zakładów wzajemnych do poziomu 8,2%. Spadek ten wyniósł 1,2 punktu procentowego w porównaniu do roku poprzedniego. W 2020 r. udział szarej strefy wynosił 9,4%, w 2019 r. – 10,3%, a w 2018 r. – 13,5%¹⁸³.

Trwająca epidemia sprzyjała rozwojowi usług oferowanych za pomocą internetu. Sprzedaż gier kasynowych przez internet (realizowana w formie monopolu państwa) wzrosła ponad dwukrotnie, co przełożyło się na wzrost zadeklarowanego przez ten segment podatku od gier o 185,7 mln zł, tj. o 113,6% w porównaniu do roku poprzedniego.

Kolejnym segmentem, który w znaczący sposób wpłynął na wzrost wpływów z tytułu podatku od gier, okazał się sektor gier liczbowych i loterii pieniężnych (prowadzenie działalności w tym zakresie jest objęte monopolem państwa). Łącznie z tego tytułu podatek od gier wyniósł 1104 mln zł i był wyższy o 119,6 mln zł, tj. o 12,1%, w porównaniu do 2020 r.

W 2021 r. do kwoty 45,7 mln zł, tj. o 33,2%, wzrósł podatek z salonów gier na automatach (realizowanych w formie monopolu państwa). Według danych Ministerstwa Finansów liczba salonów gier na automatach zwiększyła się z 522 na koniec 2020 r. do 872 na koniec 2021 r. Natomiast liczba automatów eksploatowanych w salonach gier wzrosła w ciągu 2021 r. o 1041 szt., do poziomu 4309 szt.

Podatek od sprzedaży detalicznej

W pierwotnej ustawie budżetowej zaplanowano dochody z podatku od sprzedaży detalicznej w wysokości 1458 mln zł. Prognoza ta była zgodna z założeniami przyjętymi w Ocenie Skutków

¹⁸¹ Dane o wpływach poszczególnych segmentów gier za 2021 r. według wielkości zadeklarowanej przez podatników, stan na dzień 8 marca 2022 r.

¹⁸² Na przykład Mistrzostwa Europy w piłce nożnej – EURO 2020, Igrzyska Olimpijskie w Tokio 2020.

¹⁸³ <https://www.gov.pl/web/finanse/sytuacja-na-ryнку-gier-hazardowych-online>, dane opublikowane 29 marca 2022 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Regulacji do ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej¹⁸⁴ i kolejnych ustaw zawieszających pobór tego podatku. W związku z faktem, że w okresie pierwszych siedmiu miesięcy 2021 r. zrealizowano ponad 93% dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej, na etapie nowelizacji ustawy zwiększono prognozę do 2525 mln zł.

Dochody wyniosły 2632 mln zł i były wyższe o 107 mln zł, tj. o 4,2%, od zmienionej prognozy. Średnie wykonanie dochodów z podatku od sprzedaży detalicznej w poszczególnych miesiącach od lipca do grudnia 2021 r. wyniosło 260 mln zł i było o 20,9% wyższe niż w poprzednich miesiącach, od lutego do czerwca 2021 r. W 2021 r. podatek od sprzedaży detalicznej płacono 179 podatników.

Dochody niepodatkowe

Dochody niepodatkowe wyniosły 60 521,2 mln zł i były wyższe o 4967,2 mln zł, tj. o 8,9%, od prognozowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej. Wynikało to przede wszystkim z realizacji wyższych (o 4174,9 mln zł) niż planowano dochodów państwowych jednostek budżetowych, w szczególności przez dysponentów części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (o 1529,4 mln zł) i części *Sądy powszechne* (o 837 mln zł).

Dochody niepodatkowe były o 13 119,3 mln zł, tj. o 27,7%, wyższe niż w 2020 r. oraz dwukrotnie wyższe od uzyskanych w latach 2018-2019. Na wzrost dochodów niepodatkowych złożyły się głównie dynamicznie rosnące wpływy ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Uzyskane w 2021 r. z tego tytułu dochody wyniosły 24 287,2 mln zł i były o 12 159,2 mln zł wyższe niż w roku poprzednim. Były też prawie pięciokrotnie większe od zrealizowanych w latach 2018-2019. W porównaniu do roku poprzedniego wyraźnie wzrosły dochody z cła – o 1855,1 mln zł, tj. o 40,7%. O poziomie dochodów zadecydowała także wysoka wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego, która wyniosła 8876,9 mln zł. Była ona wyższa od uzyskanej w 2020 r. o 1439,8 mln zł (w latach 2018-2019 dochody z tego tytułu nie wystąpiły).

Tabela 19. Dochody niepodatkowe w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa ¹	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody niepodatkowe, z tego:	28 887,9	31 379,0	47 401,9	55 554,0	60 521,2	108,9	127,7
dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	19 801,6	20 861,6	32 001,1	36 110,2	40 285,1	111,6	125,9
wpłata z zysku NBP	-	-	7 437,1	8 876,9	8 876,9	100,0	119,4
dochody z cła	4 034,6	4 409,0	4 557,7	5 624,0	6 412,9	114,0	140,7
dywidendy i wpłaty z zysku	2 792,2	3 510,7	468,8	1 797,5	1 800,9	100,2	384,2
wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2 259,5	2 597,7	2 937,2	3 145,5	3 145,5	100,0	107,1

¹ Ustawa budżetowa na rok 2021 znowelizowana 1 października 2021 r.

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

¹⁸⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 761.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Cła

Dochody z cła wyniosły 6412,9 mln zł i były wyższe o 788,9 mln zł, tj. o 14%, od prognozowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej oraz o 1984,9 mln zł, tj. o 44,8%, od prognozowanych w pierwotnej ustawie budżetowej. Wyższa niż oczekiwano była wartość towarów importowanych spoza Unii Europejskiej. Była ona wyższa o 11,8 mld euro, tj. o 9,8%, od przyjętej w nowelizacji ustawy budżetowej i o 35,6 mld euro, tj. o 36,9%, od przyjętej w pierwotnej ustawie budżetowej. Wpływ miała na to wyższa dynamika popytu krajowego, w tym rekordowy przyrost zapasów.

W porównaniu do wykonania w 2020 r., dochody z cła były wyższe o 1855,1 mln zł, tj. o 40,7%. Średni kurs euro wyniósł 4,5658 zł, podczas gdy w 2020 r. – 4,4444 zł. Wyższa o 0,06 punktu procentowego niż w roku poprzednim była efektywna stawka celna, a wartość towarów importowanych spoza Unii Europejskiej wzrosła o 30,9 mld euro, tj. o 30,5%.

Zgodnie z regulacjami unijnymi 25% opłat celnych to środki państwa członkowskiego, a 75% to środki odprowadzane do budżetu Unii Europejskiej (przekazywane z części *Środki własne Unii Europejskiej*).

Dywidendy i wpłaty z zysku

Dywidendy z tytułu udziału Skarbu Państwa w spółkach oraz wpłaty z zysku wyniosły 1800,9 mln zł, tj. 100,2% prognozy określonej w znowelizowanej ustawie budżetowej. Były one prawie cztery razy wyższe od uzyskanych w 2020 r.

Tabela 20. Dochody z tytułu dywidend oraz wpłat z zysku w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021		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:	2 792,2	3 510,7	468,8	1 797,5	1 800,9	100,2	384,2
dywidendy	1 864,6	2 856,4	536,1	1 797,5	1 799,1	100,1	335,6
wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa	503,4	289,5	-67,3	-	1,8	x	x
wpłata z zysku BGK	424,3	364,7	-	-	-	-	-

¹ Ustawa budżetowa na rok 2021 znowelizowana 1 października 2021 r.

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

Dochody budżetu państwa z tytułu dywidend wyniosły 1799,1 mln zł i stanowiły 100,1% zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej. Pozostała część, stanowiąca 30% wpłaconej przez spółki dywidendy, przekazana została jako odpis na Fundusz Inwestycji Kapitałowych, zgodnie z art. 33b ust. 1 pkt 2¹⁸⁵ ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Przychodami Funduszu Inwestycji Kapitałowych są w szczególności środki w wysokości 30% każdej wypłaconej dywidendy, a także zaliczki na poczet przewidywanej dywidendy, z akcji należących do Skarbu Państwa.

¹⁸⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1933.

W części *Aktywa państwowe* zrealizowano 98,1% dochodów z dywidend. Wyniosły one 1764,7 mln zł, tj. 100,1% zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej. Dywidendy przekazało 36 spółek. Najwyższe kwoty wpłaciły cztery spółki:

- Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. – 723,3 mln zł;
- Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. – 610,6 mln zł;
- Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A. – 288,4 mln zł;
- KGHM „Polska Miedź” S.A. – 66,8 mln zł.

Jednocześnie wymienione podmioty wpłaciły z tytułu podatków 39 808,4 mln zł (w tym 17 569,2 mln zł podatku akcyzowego), co stanowiło 7,8% wpływów podatkowych zrealizowanych w 2021 r.

W części *Sprawy wewnętrzne* dywidendę do budżetu państwa w kwocie 31,5 mln zł wpłaciła Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. Wpłata ta stanowiła 100% wielkości prognozowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej. W porównaniu do 2020 r. wpłata dokonana przez spółkę była niższa o 10,5 mln zł.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. do Skarbu Państwa należały akcje i udziały w 414 spółkach:

- w 153 jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, z których 129 prowadziły działalność;
- w 261 spółkach z częściowym udziałem Skarbu Państwa, z których 192 prowadziły działalność.

W stosunku do stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. liczba spółek, których akcje lub udziały należały do Skarbu Państwa, zmniejszyła się o 2,8% (z 426 spółek). Wartość nominalna akcji i udziałów Skarbu Państwa w spółkach na koniec 2020 r. wynosiła 95 220 mln zł¹⁸⁷.

Na 100 zł zaangażowanego kapitału zakładowego w wartościach nominalnych wpłynęło w 2021 r. do budżetu państwa 1,89 zł dywidendy, to jest więcej niż w 2020 r. (0,60 zł) i mniej niż w latach 2018-2019 (w 2018 r. – 2,29 zł, 2019 r. – 3,33 zł).

W nowelizacji ustawy budżetowej nie planowano dochodów z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych. Na podstawie art. 12 ust. 2b ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych¹⁸⁸, zmienionej ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹⁸⁹ (art. 17), przedsiębiorstwa państwowe zostały zwolnione z wpłat z zysku za okres roku obrotowego, w którym wystąpił stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii, oraz za okres roku obrotowego poprzedzającego rok obrotowy, w którym wystąpił którykolwiek z wyżej wymienionych stanów. Stan epidemii w Polsce, ogłoszony 20 marca 2020 r., obowiązywał przez cały 2021 r. Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych wyniosły w 2021 r. 1,8 mln zł. Kwota 14,1 tys. zł została wyegzekwowana z tytułu zaległości przedsiębiorstw we wpłatach. W sprawie pozostałych wpłat naczelnicy urzędów skarbowych prowadzili postępowania wyjaśniające, mające na celu zwrot nadpłat.

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe wyniosły 40 285,1 mln zł i były o 4174,9 mln zł, tj. o 11,6% wyższe od zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej. W odniesieniu do kwoty przyjętej w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. były wyższe o 71,7%. Dochody w tym źródle były o 8284 mln zł, tj. o 25,9%, wyższe od uzyskanych

¹⁸⁷ Dane według *Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. oraz Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r.*

¹⁸⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1998, ze zm.

¹⁸⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 376.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

w 2020 r. oraz o 93,1% od uzyskanych w 2019 r. Dochody zwiększyły się głównie z powodu wzrostu wpływów z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

Największe dochody zostały zrealizowane w następujących częściach:

- *Klimat* – 24 636,2 mln zł;
- *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* – 3727,3 mln zł;
- *Sądy powszechne* – 3301,8 mln zł;
- *Obsługa długu Skarbu Państwa* – 1461,2 mln zł;
- *Urząd Komunikacji Elektronicznej* – 690,6 mln zł;

oraz w 16 województwach – 3060 mln zł.

Dochody zrealizowane w wymienionych częściach budżetowych stanowiły 91,5% dochodów w tym źródle.

Należności pozostałe do zapłaty w dochodach państwowych jednostek budżetowych i innych dochodach niepodatkowych na koniec 2021 r. wyniosły 34 229 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2020 r. były wyższe o 2369,8 mln zł, tj. o 7,4%. W kwocie należności pozostałych do zapłaty 93,7% stanowiły zaległości netto, które wyniosły 32 060,1 mln zł. Stanowiły one 23,2% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa. Największe zaległości wystąpiły w częściach: *Województwa* – 15 898,5 mln zł, *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* – 7910,5 mln zł oraz *Obsługa długu Skarbu Państwa* – 3778,9 mln zł. Zaległości w wymienionych częściach stanowiły łącznie 86,1% zaległości w tym źródle dochodów.

Tabela 21. Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe w wybranych działach w latach 2018–2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021		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:	19 801,6	20 861,6	32 001,1	36 110,2	40 285,1	111,6	125,9
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5 318,7	5420,2	12 516,6	24 365,1	24 672,3	101,3	197,1
Wymiar sprawiedliwości	2 495,5	2 711,5	2 807,2	2 537,9	3 402,0	134,1	121,2
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej	2 318,5	2 540,3	2 392,1	2 195,6	2 800,1	127,5	117,1
Gospodarka mieszkaniowa	1 532,2	1 583,2	1 172,7	1 421,8	1 774,6	124,8	151,3
Administracja publiczna	1 410,0	1 265,3	758,0	811,1	1 718,1	211,8	226,7
Obsługa długu publicznego	1 096,0	2 394,4	8 019,8	1 682,5	1 461,2	86,8	18,2
Rolnictwo i łowiectwo	1 421,8	1 207,9	898,8	425,9	1 037,3	243,6	115,4
Transport i łączność	1 037,0	958,1	940,3	862,4	883,3	102,4	93,9

¹ Ustawa budżetowa na rok 2021 znowelizowana dnia 1 października 2021 r.

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

Dochody w dziale *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* wyniosły 24 672,3 mln zł i zostały zrealizowane w 99,9% w części *Klimat* (24 635,6 mln zł). Główne źródło dochodów stanowiły wpływy z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, wynoszące 24 287,2 mln zł. Wpływy te były o 1,2% wyższe od planowanych, ponad dwukrotnie większe od dochodów wykonanych w 2020 r. oraz blisko pięciokrotnie większe od wykonanych w 2018 r. i 2019 r.¹⁹⁰.

W dziale *Wymiar sprawiedliwości* wykonane zostały dochody w kwocie 3402 mln zł. W części *Sądy powszechne* zgromadzono 97,1% dochodów w tym dziale, głównie z opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego (2703,6 mln zł) oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (425,2 mln zł).

Dochody w dziale *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* wyniosły 2800,1 mln zł i zgromadzone zostały prawie w całości w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Ponad połowę (52,4%) stanowiły odsetki od nieterminowych wpłat podatków i opłat, które wyniosły 1466,2 mln zł. Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień wyniosły 699 mln zł, a wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych – 698,5 mln zł. Odsetki wypłacone przez organy podatkowe za nieterminowe rozliczenie, które pomniejszyły dochody w tym źródle, wyniosły 298 mln zł i były wyższe od zapłaconych w 2020 r. o 49,8 mln zł, natomiast niższe o 48,4 mln zł niż w 2019 r.

Na wykonane w dziale *Gospodarka mieszkaniowa* dochody w kwocie 1774,6 mln zł złożyły się w 98,1% dochody zgromadzone przez wojewodów – 1740,2 mln zł. Największy udział miały dochody z realizacji zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (1722,5 mln zł). Badanie w 48 starostwach powiatowych realizacji dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wykazało, że starostowie przekazywali uzyskane dochody do budżetów wojewodów terminowo i w prawidłowej wysokości. Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli w 31 starostwach stwierdziła nieprawidłowości dotyczące prowadzenia z opóźnieniem działań windykacyjnych obejmujących zaległości w kwocie 6 mln zł lub niedokonywania odpisów aktualizacyjnych przedawnionych lub nieściągalnych należności w kwocie 3,2 mln zł. Łączna kwota stwierdzonych nieprawidłowości wyniosła 9,2 mln zł, tj. 35% badanej próby. Skontrolowano należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w kwocie 26,3 mln zł, co stanowiło 21,1% dochodów zrealizowanych z tego tytułu przez starostwa, w których przeprowadzono badanie. Największe kwoty nieprawidłowości stwierdzono w:

- Starostwie Powiatowym w Poznaniu – 2,6 mln zł,
- Starostwie Powiatowym w Zakopanem – 1,1 mln zł,
- Starostwie Powiatowym w Słubicach – 1,1 mln zł.

W dwóch pierwszych starostwach z opóźnieniem prowadzono czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości z tytułu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, co było niezgodne z zasadą gospodarowania środkami publicznymi określoną w art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. W Starostwie Powiatowym w Poznaniu wezwania do zapłaty wysyłano do pięciu dłużników w terminach wynoszących od trzech do dziewięciu miesięcy od upływu terminu płatności należności w kwocie 2,6 mln zł. W Starostwie Powiatowym w Zakopanem wezwania do zapłaty wysyłano w terminie od 14 do 87 dni od dnia powstania 20 zaległości w kwocie 0,7 mln zł. Ponadto w przypadku jednego dłużnika, którego zaległości powstały w latach 2011-2012 z tytułu użytkowania wieczy-

¹⁹⁰ W 2020 r. dochody te wyniosły 12 128,1 mln zł, w 2019 r. – 5077,5 mln zł, a w 2018 r. – 5124,5 mln zł.

stego nieruchomości Skarbu Państwa w kwocie 0,3 mln zł, od zgłoszenia wierzytelności do syndyka masy upadłościowej, nie podjęto żadnych działań w celu pozyskania informacji o prowadzonym postępowaniu upadłościowym, tj. nie wystąpiono do syndyka masy upadłościowej o udzielenie informacji, co do szansy zaspokojenia roszczenia, co było działaniem nierzetelnym. Natomiast w Starostwie Powiatowym w Słubicach, pomimo że rzetelnie i zgodnie z przepisami prowadzono działania windykacyjne dotyczące należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, to w księgach rachunkowych pozostawało niespisanym, przedawnionym lub uznanych za nieściągalne 26 należności w kwocie 1,1 mln zł.

Z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości z zakresu realizacji zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami co drugie kontrolowane starostwo powiatowe zostało ocenione przez Najwyższą Izbę Kontroli w formie opisowej.

Dochody w dziale *Administracja publiczna* wyniosły 1718,1 mln zł. Najwyższe dochody zostały zrealizowane w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (947,8 mln zł), *Województwa* (205,1 mln zł) oraz w części *Sprawy zagraniczne* (169,9 mln zł). Dochody wykazane w tym dziale przez dysponenta części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* pochodziły ze zwróconych na rachunek budżetu państwa przez dysponentów części budżetowych niewykorzystanych w terminie środków finansowych na wydatki niewygasające (947,8 mln zł). Największe kwoty zwrotów wpłynęły od dysponentów części budżetowych: *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (396,5 mln zł), *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (136,7 mln zł) oraz *Sprawy wewnętrzne* (106,7 mln zł). Niemniej Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że część środków zwróconych przez dysponentów dwóch części w 2022 r. (łącznie 279,3 tys. zł) z tytułu środków niewykorzystanych w terminie na wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2020, Ministerstwo Finansów przekazało na rachunek dochodów budżetu państwa 2021 r. Zaliczenie tych wpłat do roku 2021 r., a nie do roku 2022, było niezgodne z zasadą kasowego ujmowania dochodów podatkowych i niepodatkowych oraz wydatków budżetu państwa, określoną w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych oraz § 3 i § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że chociaż kwota stwierdzonej nieprawidłowości stanowiła znikomą część zrealizowanych dochodów części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* i nie miała istotnego wpływu na ocenę sporządzonego przez dysponenta części sprawozdania o wykonaniu planu dochodów budżetowych, to zaburzyła obraz faktycznie zrealizowanych dochodów budżetu państwa.

Na dochody w dziale *Administracja publiczna* złożyły się także wpływy z opłat paszportowych i pozostałych opłat konsularnych (276,2 mln zł) oraz opłat za koncesje i licencje (141,3 mln zł).

W dziale *Obsługa długu publicznego* dochody wyniosły 1461,2 mln zł i były ponad pięciokrotnie niższe od dochodów uzyskanych w 2020 r. Wynikało to przede wszystkim z realizacji dużo niższych dochodów uzyskiwanych przy sprzedaży obligacji skarbowych na rynku krajowym.

W dziale *Rolnictwo i łowiectwo* dochody wyniosły 1037,3 mln zł i zostały zrealizowane w 60,8% w części *Rozwój wsi* (630,5 mln zł) oraz w 34,9% w 16 województwach (361,8 mln zł). W dochodach części *Rozwój wsi* ujęto wpływy (354,7 mln zł) Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, w tym z gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz nieplanowane dochody Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (274,6 mln zł), głównie z tytułu rozliczenia nadwyżki środków finansowych ustalonej na koniec 2020 r. Największe dochody wojewodowie uzyskali z opłat pobieranych przez powiatowe inspektoraty weterynarii (328,3 mln zł).

W dziale *Transport i łączność* zrealizowano dochody w kwocie 883,3 mln zł, które w 78,2% uzyskano w części *Urząd Komunikacji Elektronicznej* 690,6 mln zł oraz w 19,1% w części *Transport* 168,5 mln zł. Dochody zrealizowane przez *Urząd Komunikacji Elektronicznej* pochodziły głównie z różnego rodzaju opłat, w tym opłat za koncesje i licencje oraz za użytkowanie częstotliwości. W części *Transport* największe dochody uzyskano z kar umownych naliczonych przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad, a także z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie przez Urząd Lotnictwa Cywilnego świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów.

Najwyższa Izba Kontroli, poza kontrolą dochodów w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, przeprowadziła w 47 państwowych jednostkach budżetowych badanie prawidłowości i terminowości ustalenia należności z tytułu dochodów budżetowych oraz ich ewidencji, rzetelności i skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych oraz zasadności udzielenia ulg w spłacie należności pozostałych do zapłaty. We wskazanym wyżej zakresie badanie przeprowadzono w jednostkach kontrolowanych w ramach części: *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Gospodarka, Obrona narodowa, Sprawy wewnętrzne, Sprawiedliwość, Zdrowie, Sądy powszechne i Województwa*. Kontrolowano należności z tytułu dochodów budżetowych w kwocie 146,4 mln zł, co stanowiło 2,9% dochodów zrealizowanych przez dysponentów części, w których przeprowadzono badanie. Co do zasady, kontrolowani dysponenti środków budżetowych prawidłowo ustalali należności z tytułu dochodów budżetowych oraz prowadzili działania windykacyjne, jak również zasadnie udzielali ulgi w spłacie należności pozostałych do zapłaty. Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła uwagi lub zastrzeżenia w odniesieniu do 16 dysponentów, a kwota stwierdzonych nieprawidłowości wyniosła 5,6 mln zł (3,8% badanej próby). Dotyczyły one głównie opóźnień w ewidencjonowaniu należności lub w podejmowaniu działań mających na celu wyegzekwowanie należnych Skarbowi Państwa kwot dochodów przez dysponentów środków budżetowych. Najwyższe kwoty nieprawidłowości stwierdzono w częściach:

- *Sprawiedliwość* – 3,8 mln zł,
- *Zdrowie* – 0,7 mln zł.

W części *Sprawiedliwość* badanie próby zaległości wykazało, że Ministerstwo Sprawiedliwości prawidłowo pobierało i dochodziło należności. Stwierdzono natomiast opóźnienie w przekazaniu informacji o powstałych należnościach, a co za tym idzie w ujęciu ich w księgach rachunkowych. Należności wynikające z pozwu złożonego w czerwcu 2021 r. przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej w zastępstwie procesowym Ministra Sprawiedliwości zewidencjonowano dopiero 30 marca 2022 r.

W części *Zdrowie* stwierdzono nierzetelne działanie przy odzyskiwaniu należności, polegające na opóźnieniu w przekazaniu sprawy do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Czas jaki upłynął pomiędzy przekazaniem akt sprawy przez głównego księgowego do Dyrektora Departamentu Prawnego z prośbą o jej skierowanie na drogę postępowania sądowego a skierowaniem sprawy do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wyniósł prawie dziewięć miesięcy.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła ponadto we wszystkich urzędach wojewódzkich badanie w zakresie dochodzenia należności przejętych przez wojewodów w związku z likwidacją w 2012 r. delegatur terenowych Ministerstwa Skarbu Państwa. W księgach rachunkowych wojewodów na koniec 2021 r. należności pozostałe do zapłaty z tego tytułu wynosiły łącznie 78,5 mln zł, z czego blisko 100% stanowiły zaległości. W sześciu województwach zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły opóźnień w prowadzeniu działań windykacyjnych lub dokonywaniu odpisów aktualizacyjnych przedawnionych lub nieściągalnych należności. Kwota stwierdzonych nieprawidłowości wyniosła łącznie 5,2 mln zł, tj. 6,6% kwoty należności. Największe kwoty nieprawidłowości stwierdzono w:

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim – 2,1 mln zł,
- Śląskim Urzędzie Wojewódzkim – 2 mln zł,
- Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim – 0,5 mln zł.

W Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim oraz Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim nie prowadzono czynności zmierzających do wyegzekwowania należności przejętych po zlikwidowanych delegaturach terenowych Ministerstwa Skarbu Państwa, co stanowiło naruszenie przepisów art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi do obowiązków jednostek sektora finansów publicznych należy terminowe podejmowanie w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. W Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim nie były podejmowane działania windykacyjne w stosunku do pięciu dłużników, których należności były przejęte po zlikwidowanej delegaturze terenowej Ministerstwa Skarbu Państwa w Gdańsku. Nieprawidłowości wystąpiły we wszystkich objętych badaniem sprawach. W Urzędzie nie podejmowano również działań mających na celu ustalenie, czy zaległości te są nieściągalne i tym samym podlegają wyksięgowaniu z ewidencji księgowej. W Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim nie były podejmowane w 2021 r. działania windykacyjne w stosunku do dwóch należności przejętych po zlikwidowanej Delegaturze Ministerstwa Skarbu Państwa, z których jedna na kwotę 325,5 tys. zł uległa w 2021 r. przedawnieniu. W stosunku do drugiej należności w kwocie 129 tys. zł (wraz z odsetkami według stanu na 31 grudnia 2021 r.), w wyniku kontroli Najwyższej Izby Kontroli, podjęto działania windykacyjne w 2022 r. Natomiast w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim nie spisano w księgach rachunkowych Wojewody zaległości w kwocie 1974,3 tys. zł, stanowiącej 12,3% wartości badanej próby, pomimo że zaległość w dniu jej przejęcia w 2012 r. była przedawniona. W księgach rachunkowych została ona spisana w trakcie kontroli Najwyższej Izby Kontroli, w dniu 6 kwietnia 2022 r.

W przypadku 12 z 47 badanych państwowych jednostek budżetowych skala i/lub rodzaj nieprawidłowości stwierdzonych w zakresie dochodzenia należności nie pozwoliły na wydanie przez Najwyższą Izbę Kontroli oceny pozytywnej. Obszar ten został oceniony w formie opisowej w 11 jednostkach, natomiast działania Wojewody warmińsko-mazurskiego w tym obszarze ocenione zostały negatywnie.

Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej

Dochody ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi wyniosły 2151,9 mln zł i w porównaniu do prognozowanych były niższe o 439,2 mln zł, tj. o 17%. Prognoza dochodów przyjęta w pierwotnej ustawie budżetowej nie była zmieniana. Dochody z tego źródła były wyższe o 19,9 mln zł, tj. o 0,9%, niż w 2020 r., a od dochodów uzyskanych średnio w latach 2018-2019 były wyższe o 315,9 mln zł, tj. o 17,2%.

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

Na wykonanie dochodów niższych od prognozowanych wpływ miało głównie wykonanie dochodów z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektów pomocy technicznej innych programów operacyjnych w ramach Perspektywy Finansowej 2014–2020. Na dochody przekazano środki w wysokości 1570,2 mln zł. W porównaniu do kwoty prognozowanej były one niższe o 241,8 mln zł (o 13,3%). Poniżej planu (o 122 mln zł) zrealizowano wpłaty z 16 Regionalnych Programów Operacyjnych 2014-2020 oraz (o 63,4 mln zł) z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020.

Wpływy z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 221,3 mln zł i były niższe od prognozowanych o 24,1 mln zł, tj. o 9,8%.

Wpływy z programów realizowanych z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu wyniosły 26,8 mln zł i były niższe od prognozowanych o 8,5 mln zł. Dochody zrealizowano w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014–2021 (14,2 mln zł) i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014–2021 (12,6 mln zł).

2.1.2. Należności podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2021 r. wyniosły 150 507,4 mln zł, z tego 116 039,5 mln zł stanowiły należności podatkowe, a 34 467,9 mln zł należności niepodatkowe. Należności budżetu państwa były o 0,4% niższe niż na koniec roku poprzedniego oraz wyższe o 2,8% niż na koniec 2019 r. i o 7,1% niż na koniec 2018 r.

W 2021 r. poprawiła się nieznacznie ściągальność wpływów bieżących z tytułu podatków. Wskaźnik realizacji podatków liczony jako relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym wyniósł 97,9% i był o 0,3 punktu procentowego wyższy niż średnio w latach 2018–2020. Poprawiła się także ściągальność zaległości podatkowych z lat ubiegłych, chociaż była nadal niska. Wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych, mierzony relacją wpływów z tytułu zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych, wyniósł 4,4% i w porównaniu do 2020 r. poprawił się o 1,3 punktu procentowego oraz o 0,7 punktu procentowego w porównaniu do osiągniętego w 2019 r.

Należności pozostałe do zapłaty z tytułu dochodów podatkowych były niższe niż na koniec 2020 r. o 2,5%. W poprzednich latach tempo przyrostu tych należności wyhamowało z 9,1% w 2018 r. oraz 4,4% w 2019 r. do 2% w 2020 r. Spadek kwoty należności pozostałych do zapłaty w 2021 r., przy odnotowanej poprawie skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych i niskim (o 2,9%) tempie wzrostu zaległości bieżących, był związany ze wzrostem (o 26,9%) zaległości odpisanych z powodu przedawnienia oraz wzrostem (o 111,5%) umorzonych zaległości podatkowych (głównie z urzędu).

W 2021 r., podobnie jak w latach poprzednich, rosła kwota należności podatkowych odpisanych z powodu przedawnienia. Na przestrzeni ostatnich lat odnotowano systematyczny wzrost wartości odpisanych z tego tytułu należności podatkowych. W 2021 r. wyniosła ona 11 123,1 mln zł, czyli ponad dwukrotnie więcej niż w 2018 r. (5184,5 mln zł). Główną przyczyną niskiej ściągальności zaległości z lat ubiegłych, jak i przedawnienia się zobowiązań podatkowych, była nieskuteczność prowadzonych wobec dłużników postępowań egzekucyjnych ze względu na brak u zobowiązanych majątku podlegającego egzekucji. W dużej części dochodzone kwoty wynikały z decyzji wydanych po kontrolach rozliczeń podatku od towarów i usług, dotyczących podmiotów dokonujących oszustw z wykorzystaniem faktur dokumentujących czynności fikcyjne.

Organy podatkowe umorzyły należności podatkowe na kwotę 173 mln zł, tj. ponad dwukrotnie większą niż w roku poprzednim. W przeważającej części były to umorzenia z urzędu, natomiast na wniosek podatnika umorzono należności na kwotę 7 mln zł (w 2020 r. na kwotę 6,2 mln zł).

Z kwoty 116 039,5 mln zł niezapłaconych na koniec 2021 r. należności podatkowych 9,2% stanowiły łącznie należności: rozłożone na raty lub mające odroczone termin płatności, wynikające z decyzji, których wykonanie zostało wstrzymane w związku z wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, objęte postępowaniem ugodowym lub układowym czy postępowaniem upadłościowym lub egze-

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

kucją sądową. Odsetek takich należności nieznacznie zwiększył się w porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego (9%), gdy na koniec 2018 r. wynosił 7,5%, a na koniec 2019 r. – 8,1%.

Wyniki kontroli *Ulgi i zwolnienia podatkowe oraz inne instrumenty wsparcia podatników w okresie epidemii COVID-19*¹⁹¹ przeprowadzonej w 11 urzędach skarbowych na terenie czterech województw wykazały, że naczelnicy urzędów skarbowych, pomimo ograniczeń związanych z epidemią COVID-19, sprawnie prowadzili obsługę wniosków podatników dotyczących ulg i zwolnień podatkowych. Naczelnicy urzędów skarbowych w wyważony sposób odnosili się do wniosków podatników, z jednej strony mając na uwadze budżet państwa, a z drugiej ważne interesy podatników, w szczególności tych dotkniętych skutkami epidemii. W większości przyznane ulgi dotyczyły odroczenia terminu płatności podatku lub rozłożenia na raty zapłaty podatku lub zaległości podatkowej. W kontrolowanym okresie działania naczelników urzędów skarbowych w zakresie udzielania ulg i zwolnień podatkowych realizowane były zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz zgodnie z określonymi przez Ministra Finansów i dyrektorów izb administracji skarbowej wytycznymi i instrukcjami. Czas rozpatrywania wniosków podatników dotyczących ulg i zwolnień podatkowych uległ wydłużeniu. Związane to było ze wzrostem liczby wniosków o udzielenie ulg i zwolnień podatkowych.

Tabela 22. Zaległości we wpływach z tytułu podatków i innych dochodów budżetu państwa w latach 2018–2021 według stanu na 31 grudnia

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	5:4	2018	2021
	mln zł					Struktura	
	1	2	3	4	5	6	7
podatków, w tym:	101 087,8	105 295,5	109 104,3	106 354,3	97,5	80,4	76,8
podatek od towarów i usług	82 087,2	86 494,2	88 533,2	86 476,9	97,7	65,3	62,4
podatek akcyzowy	8 628,3	8 721,9	9 125,5	10 047,6	110,1	6,9	7,3
podatek dochodowy od osób fizycznych	6 797,8	6 718,9	7 271,0	6 891,9	94,8	5,4	5,0
podatek dochodowy od osób prawnych	3 495,4	3 305,0	4 118,9	2 878,7	69,9	2,8	2,1
pozostałych dochodów, w tym:	24 699,2	27 210,3	29 599,8	32 169,9	108,7	19,6	23,2
realizacja zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego	12 393,0	13 394,3	14 048,8	15 048,3	107,1	9,9	10,9
grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	1 121,6	2 188,8	3 015,7	3 553,8	117,8	0,9	2,6
wpłaty z tytułu konfiskaty mienia i przypadku przedmiotów na rzecz Skarbu Państwa	2 475,0	2 811,3	3 074,3	3 400,5	110,6	2,0	2,5
odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	2 729,4	2 853,6	2 920,4	3 258,9	111,6	2,2	2,4

¹⁹¹ Informacja o wynikach kontroli *Ulgi i zwolnienia podatkowe oraz inne instrumenty wsparcia podatników w okresie epidemii COVID-19*. Nr ewid. 157/2021/P/21/008/KBF, Warszawa 2021.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	5:4	2018	2021
	mln zł					Struktura	
						%	
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób fizycznych	1 594,3	1 742,8	1 878,5	1 957,4	104,2	1,3	1,4
wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień	901,8	1 225,8	1 340,0	1 027,5	76,7	0,7	0,7
wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji	540,3	505,5	513,6	519,2	101,1	0,4	0,4
całość	213,0	156,2	135,7	108,6	80,0	0,2	0,1

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

W kwocie należności podatkowych pozostających do zapłaty 91,7% stanowiły zaległości netto, które wynosiły 106 354,3 mln zł. Wielkość zaległości podatkowych w porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego zmniejszyła się o 2750 mln zł, tj. o 2,5%. W 2020 r. zaległości wzrosły o 3808,8 mln zł, tj. o 3,6%, a w 2019 r. wzrosły o 4207,7 mln zł, tj. o 4,2%.

Zaległości podatkowe stanowiły 76,8% zaległości budżetu państwa. W strukturze zaległości podatkowych, podobnie jak w latach poprzednich, największy udział miały zaległości w podatku VAT. W 2021 r. udział ten wyniósł 81,3%. Zaległości w podatku akcyzowym stanowiły 9,4% stanu zaległości, w podatku dochodowym od osób fizycznych – 6,5%, a w podatku dochodowym od osób prawnych – 2,7%.

Zmniejszyła się liczba dłużników posiadających zaległości we wpłatach należności podatkowych i niepodatkowych wobec budżetu państwa powyżej jednego miliona złotych – z 14 727 na koniec 2020 r. do 14 502 na koniec 2021 r. O 1875,3 mln zł (z 97 368 mln zł do 95 492,8 mln zł) zmniejszyła się również kwota zobowiązań wymagalnych w tej grupie dłużników. Na koniec 2021 r. zobowiązania wymagalne największych dłużników stanowiły 83,5% zaległości (na koniec 2020 r. – 83,4%, a 2019 r. – 83,8%).

Organy egzekucyjne w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 4426,8 mln zł, tj. o 32,4% (o 1083,5 mln zł) więcej niż w roku poprzednim. W 2020 r. odnotowano zmniejszenie kwoty wyegzekwowanej o 33,1% w odniesieniu do roku poprzedniego, natomiast w 2019 r. kwota ta wzrosła o 18,1%.

Relacja kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych ogółem do kwoty zaległości podatkowych na koniec 2021 r. wyniosła 4,2%, wobec 3,1% na koniec 2020 r., 4,7% na koniec 2019 r. i 3,8% na koniec 2018 r. Od największych dłużników, to jest dłużników posiadających zaległości podatkowe powyżej jednego miliona złotych, organy egzekucyjne wyegzekwowały kwotę 266,7 mln zł, która stanowiła 0,3% zaległości wymagalnych tej grupy podatników na koniec 2021 r. W poprzednich latach odsetek ten był podobny i wyniósł 0,4% zaległości na koniec 2018 r., 0,7% na koniec 2019 r. oraz 0,3% na koniec 2020 r.

Zaległości podatkowe mające ponad pięć lat na koniec 2021 r. wyniosły 83 354,9 mln zł i stanowiły 78,4% zaległości podatkowych ogółem, gdy na koniec 2020 r. – 75,6% zaległości podatkowych, a na koniec 2019 r. – 67,9%.

W urzędach skarbowych wdrażane były kolejne rozwiązania, mające na celu poprawę wyników działalności organów egzekucyjnych. W grudniu 2020 r. wprowadzono narzędzia usprawniające zajęcie

rachunków bankowych. W rezultacie czynności, takie jak: sporządzenie zapytania do banku, jego podpisanie, wysyłka, a następnie odbiór odpowiedzi z banku, były wykonywane automatycznie, bez udziału pracownika komórki egzekucji urzędu skarbowego. W 2021 r. odnotowano wzrost, w porównaniu z latami 2019 i 2020, zarówno w zakresie liczby dokonanych zajęć rachunków bankowych, jak i kwot wyegzekwowanych na skutek dokonanego zajęcia rachunku bankowego. W 2021 r. dokonano o 5,1% więcej zajęć rachunków bankowych niż rok wcześniej, a kwota należności głównej wyegzekwowana w 2021 r. w wyniku zastosowania tego środka była wyższa o 33,8%.

W połowie 2021 r. w urzędach skarbowych wdrożono system teleinformatyczny eTW, dzięki któremu wszystkie tytuły wykonawcze były przekazywane do organów egzekucyjnych elektronicznie. System umożliwił nadanie elektronicznej klauzuli organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji oraz automatyczną rejestrację tytułu wykonawczego w EGAPOLTAX, co wpłynęło na oszczędność czasu oraz wyeliminowało ryzyko popełnienia omyłki związane z ręcznym wprowadzaniem tytułów wykonawczych do EGAPOLTAX.

W porównaniu do 2020 r., w którym ograniczona została aktywność kontrolna administracji skarbowej w związku z wystąpieniem stanu epidemii COVID-19, w 2021 r. naczelnicy urzędów skarbowych przeprowadzili podobną liczbę kontroli podatkowych, natomiast wzrosła liczba kontroli przeprowadzonych przez naczelników urzędów celno-skarbowych. Równoległe rosła nadal liczba czynności sprawdzających, mniej angażujących podatników. Weryfikowanie w tej procedurze rozbieżności występujących w rozliczeniach podatników umożliwił łatwy dla pracowników administracji dostęp do danych z jednolitych plików kontrolnych dla ewidencji VAT.

Liczba czynności sprawdzających wzrosła z 2443,2 tys. w 2018 r., 2572 tys. w 2019 r. oraz 2634,5 tys. w 2020 r. do 2927,6 tys. w 2021 r., tj. o 11,1%, w porównaniu do roku poprzedniego. Pracownicy urzędów skarbowych przeprowadzili również 15,8 tys. kontroli podatkowych (w 2020 r. – 15,3 tys., a w 2019 r. – 20,4 tys.), z których 96,6% zakończyło się wykryciem nieprawidłowości (w 2020 r. wskaźnik ten wyniósł 85,8%, a w 2019 r. – 93,9%). Kwota ustaleń zmniejszyła się z 3898,6 mln zł w 2020 r. do 3028,3 mln zł w 2021 r.

Pracownicy urzędów celno-skarbowych przeprowadzili łącznie 2966 kontroli celno-skarbowych i kontroli skarbowych rozliczeń podatkowych, tj. o 26,9% więcej niż w 2020 r. oraz o 13,2% więcej niż w 2019 r., natomiast o 3,3% mniej niż w 2018 r. Zwiększyła się także liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości – o 32,9%, tj. z 2039 w 2020 r. do 2709 w 2021 r., natomiast kwota nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli zmniejszyła się o 1513 mln zł (z 7177,7 mln zł do 5664,7 mln zł). Odsetek kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości wzrósł z 87,2% do 91,3%.

Dochody podatkowe brutto¹⁹² i cło wyniosły 515 370,9 mln zł i były o 16,7% wyższe niż w roku 2020. Na funkcjonowanie Ministerstwa Finansów, izb administracji skarbowej z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Krajowej Szkoły Skarbowości i Krajowej Informacji

¹⁹² Obliczono jako sumę dochodów z podatków pośrednich, wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych (bez kwoty podatku dochodowego od osób fizycznych przekazywanego przez urzędy skarbowe na rzecz organizacji pożytku publicznego), podatku od niektórych instytucji finansowych, podatku od kopaliny oraz podatków zniesionych.

Skarbowej wydatkowano¹⁹³ 8686,6 mln zł, tj. więcej o 11,4% niż w 2020 r., o 20,2% niż w 2019 r. oraz o 32,4% niż w 2018 r. W 2021 r. wydatki na sfinansowanie działalności tych jednostek stanowiły 1,69% zrealizowanych dochodów brutto. Wskaźnik ten był niższy o 0,08 punktu procentowego niż w 2020 r., ale wyższy o 0,04 punktu procentowego niż w 2019 r. i o 0,11 punktu procentowego niż w 2018 r.

2.2. Dochody budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2021 zaplanowano dochody budżetu środków europejskich w kwocie 80 475,9 mln zł, w tym 53 237,2 mln zł w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych oraz 22 070,1 mln zł z tytułu realizacji zadań Wspólnej Polityki Rolnej. Planowane dochody budżetu środków europejskich obejmowały także środki na realizację zadań w ramach:

- Instrumentu „Łącząc Europę”, wspierającego inwestycje dotyczące budowy i modernizacji infrastruktury w dziedzinie transportu, energetyki i telekomunikacji – 3861,2 mln zł;
- Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 – 336,9 mln zł;
- Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 – 359,2 mln zł;
- III edycji Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego – 611,4 mln zł.

Planując dochody w zakresie Perspektywy Finansowej 2014-2020, uwzględniono przewidywaną kwotę wpływów z Komisji Europejskiej, w tym 48 604 mln zł z tytułu refundacji wydatków oraz 5140,2 mln zł w ramach zaliczki rocznej dla poszczególnych programów operacyjnych. W zakresie III edycji Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego zaplanowane dochody stanowiły w całości planowaną kwotę wpływów od państw darczyńców. Kwota wpływów środków europejskich z tytułu realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, w tym na dopłaty bezpośrednie, została zaplanowana na podstawie wielkości przekazanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zrealizowane dochody budżetu środków europejskich wyniosły 73 548 mln zł i stanowiły 91,4% planu określonego w ustawie budżetowej. W porównaniu z rokiem poprzednim były niższe o 6,9%.

Dochody dotyczące Perspektywy Finansowej 2014-2020 z tytułu krajowych programów operacyjnych zrealizowano w kwocie 28 353,2 mln zł (88,6% planu), zaś z tytułu regionalnych programów operacyjnych w kwocie 19 965,4 mln zł (94,1% planu). Dochody z realizacji zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 21 415,7 mln zł, tj. 97% planu.

¹⁹³ W analizie uwzględniono wydatki części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w rozdziałach: *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości, Działalność Krajowej Informacji Skarbowej, Pozostała działalność*. Do obliczeń przyjęto 100% wydatków w wymienionych rozdziałach ze względu na brak możliwości wyodrębnienia wydatków związanych z poborem podatków i ceł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 23. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2020–2021

Wyszczególnienie	2020	2021		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	79 036,6	80 475,9	73 548,0	93,1	91,4
Krajowe Programy Operacyjne 2014–2020:	31 744,2	32 009,0	28 353,2	89,3	88,6
PO Infrastruktura i Środowisko	17 667,7	18 939,6	15 388,9	87,1	81,3
PO Inteligentny Rozwój	7 740,0	6 814,3	6 844,5	88,4	100,4
PO Wiedza Edukacja Rozwój	3 310,7	3 348,6	3 106,5	93,8	92,8
PO Polska Wschodnia	1 245,4	873,9	773,7	62,1	88,5
PO Polska Cyfrowa	1 780,3	2 032,6	2 239,6	125,8	110,2
Regionalne Programy Operacyjne 2014–2020	22 770,2	21 228,2	19 965,4	87,7	94,1
PO Rybactwo i Morze 2014–2020	411,5	336,9	262,7	63,8	78,0
PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020	310,3	359,2	288,5	93,0	80,3
Instrument „Łącząc Europę”	3 255,6	3 861,2	2 967,1	91,1	76,8
Krajowe Programy Operacyjne 2007–2013	–	–	5,5	x	x
Regionalne Programy Operacyjne 2007–2013	0,4	–	0,7	162,5	x
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III edycja	104,4	611,4	289,4	277,3	47,3
Wspólna Polityka Rolna	20 440,1	22 070,1	21 415,7	104,8	97,0

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

Różnice w wykonaniu dochodów w stosunku do planu wynikały z zasady korelacji poziomu uzyskanych dochodów w poszczególnych programach operacyjnych z wysokością ponoszonych wydatków. Wysokość środków przekazywanych na dochody budżetu środków europejskich była uzależniona od kwoty zapotrzebowań na pokrycie płatności składanych przez instytucje zarządzające poszczególnymi programami operacyjnymi. W przypadku gdy kwoty zapotrzebowania na pokrycie wydatków różniły się od kwot wydatków zgłoszonych na etapie ich planowania, wpływało to na zmianę wysokości zrealizowanych dochodów w stosunku do dochodów planowanych. Jedynie w przypadku Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014–2020 zrealizowane kwoty wydatków przewyższyły dochody. W przypadku pozostałych programów kwoty zrealizowanych wydatków były równe bądź niższe od uzyskanych dochodów.

W latach 2018–2021 zrealizowano dochody budżetu środków europejskich w łącznej wysokości 289 462 mln zł, co pozwoliło na sfinansowanie 99,3% poniesionych w tych latach wydatków budżetu środków europejskich (291 457 mln zł).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 24. Dochody, wydatki i udział dochodów w finansowaniu wydatków budżetu środków europejskich w latach 2018–2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
Dochody budżetu środków europejskich (mln zł)	63 328,2	73 549,1	79 036,6	73 548,0
Wydatki budżetu środków europejskich (mln zł)	66 852,8	70 906,6	80 810,0	72 887,6
Udział dochodów w finansowaniu wydatków (%)	94,7	103,7	97,8	100,9

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

W 2021 r. po raz pierwszy od czterech lat nastąpił spadek dochodów budżetu środków europejskich. Były one niższe o 6,9% od uzyskanych w roku 2020 r.

Tabela 25. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2018–2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
	mln zł			
OGÓŁEM, z tego:	63 328,2	73 549,1	79 036,6	73 548,0
Krajowe Programy Operacyjne 2014–2020	19 236,4	24 849,8	31 744,2	28 353,2
Regionalne Programy Operacyjne 2014–2020	17 120,6	21 006,0	22 770,2	19 965,4
PO Rybactwo i Morze 2014–2020	313,2	234,4	411,5	262,7
PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020	313,7	226,2	310,3	288,5
Instrument „Łącząc Europę”	2 460,0	1 595,4	3 255,6	2 967,1
Krajowe Programy Operacyjne 2007–2013	5 919,9	914,0	0,0	5,5
Regionalne Programy Operacyjne 2007–2013	3,6	5 761,0	0,4	0,7
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014	0,3	–	0,0	–
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III edycja	–	13,0	104,4	289,4
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	151,2	–	0,0	–
Wspólna Polityka Rolna	17 809,4	18 949,3	20 440,1	21 415,7

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

W 2021 r., podobnie jak w roku poprzednim, w strukturze dochodów budżetu środków europejskich dominowały dochody z programów realizowanych w ramach Perspektywy Finansowej 2014–2020 (70,5%) oraz Wspólnej Polityki Rolnej (29,1%).

Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu gromadzone były na wyodrębnionym rachunku bankowym. W 2021 r. z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły do Polski środki w wysokości 18 585,3 mln euro. Na koniec 2021 r. w dyspozycji Ministra Finansów pozostawały środki w kwocie 4443,3 mln euro.

3. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- **Wydatki budżetu państwa w 2021 roku wyniosły 521,2 mld zł i wzrosły o 16,4 mld zł (3,3%) w porównaniu do roku poprzedniego.**
- **W największym stopniu, prawie o 1/4, wzrosły wydatki w grupie ekonomicznej *Wydatki majątkowe*. Wynikało to przede wszystkim z wyższych o 7,2 mld zł, tj. o 56,3%, wydatków majątkowych o charakterze subwencyjnym i dotacyjnym. Istotnie wzrosły również wydatki w grupach *Środki własne Unii Europejskiej* o 7,4 mld zł (o 29,8%) i *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* o 6,8 mld zł (o 7,9%).**
- ***Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* uległy zmniejszeniu o 3,3 mld zł.**
- **Pomimo spadku wydatków w grupie *Dotacje i subwencje* o 5,6 mld zł do poziomu 296,2 mld zł, w 2021 r. stanowiły one niezmiennie dominującą pozycję wydatków budżetu państwa – 56,8%.**
- ***Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* w 2021 r. zmalały po raz kolejny w ciągu ostatnich sześciu lat. Przewidywane jest jednak odwrócenie tego trendu w 2022 r. w wyniku podwyżek stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego.**
- **Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 72,9 mld zł, co oznacza, że były niższe niż rok wcześniej o 7,9 mld zł, tj. o 9,8%.**
- **Największy udział w wydatkach budżetu środków europejskich, wynoszący 66,2%, miały wydatki przeznaczone na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 – wyniosły 48,2 mld zł.**
- **Wydatki poniesione na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 20,8 mld zł i stanowiły 28,6% wydatków budżetu środków europejskich.**
- **Suma wydatków kwalifikowanych, wykazana w poświadczeniach i deklaracjach wydatków, złożonych do Komisji Europejskiej do końca 2021 r. oraz wnioskach o płatność w części dofinansowywanej przez Unię Europejską, wyniosła 252,1 mld zł, co stanowiło 70,1% alokacji na lata 2014-2020.**

Wyniki szczegółowej kontroli wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeprowadzonej na wybranej próbie wydatków zaprezentowano w ramach dalszej części tego rozdziału. Ich oceny dokonano pod względem kryteriów określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich dokonywania. Próbę wydatków dobrano stosując głównie losowanie metodą monetarną MUS, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości, oraz dobór celowy, z uwzględnieniem przeprowadzonej analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

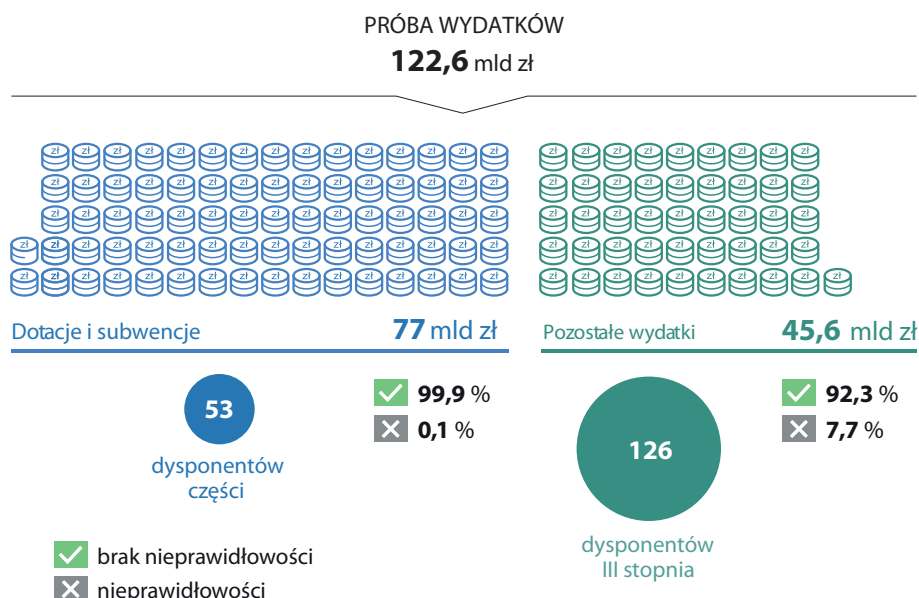
Próbę wydatków na *dotacje i subwencje*, w tym dotacje majątkowe, w łącznej kwocie 77 mld zł skontrolowano u 53 dysponentów części budżetowych, w tym u 16 wojewodów. Badanie dotacji na próbie 303,8 mln zł przeprowadzono również w jednostkach podległych dysponentom części, to jest: w Centrum Projektów Polska Cyfrowa, w trzech urzędach statystycznych oraz w trzech delegaturach Krajowego Biura Wyborczego. Sprawdzone prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym poprawność określenia wielkości naliczonych do wypłaty kwot dotacji, jak również dokonywanie przez dysponentów oceny rzeczywistego zapotrzebowania na środki z dotacji. Dokonano weryfikacji nadzoru prowadzonego przez dysponentów nad wykorzystaniem dotacji i realizacji zadań oraz celów założonych przy ich udzielaniu. W 48 starostwach powiatowych skontrolowano wykorzystanie dotacji z budżetu państwa

na zadania zlecone z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Wyniki kontroli dotacji realizowanych u dysponentów części oraz u beneficjentów bezpośrednio wykorzystujących te środki przedstawiono w niniejszym podrozdziale w części pod nazwą *Dotacje i subwencje*.

U 126 dysponentów III stopnia badaniu poddano próbę wydatków budżetu państwa w grupie *wydatków bieżących jednostek budżetowych i wydatków majątkowych*, odpowiadających pozapłaconym wydatkom kontrolowanej jednostki. Łączna wartość zbadanej próby wydatków wyniosła 45,2 mld zł. W 43 jednostkach skontrolowano także płatności z budżetu środków europejskich o wartości 394,1 mln zł. Na podstawie wybranej próby zbadano, czy realizacja wydatków objętych badaniem była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, w tym czy wydatki dokonywane były w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. W przypadku wydatków ponoszonych w ramach budżetu środków europejskich zbadano również, czy zostały one przeznaczone na cel lub zadanie ujęte w umowie o dofinansowanie oraz czy były niezbędne do realizacji projektu.

W 34 skontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 3,5 mld zł, co stanowiło 7,7% wydatków objętych badaniem. Zdecydowaną większość tej kwoty stanowi nieprawidłowość stwierdzona w Agencji Uzbrojenia w ramach części *Obrona narodowa*. Ponadto u pięciu dysponentów części budżetowych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dotacji i subwencji na kwotę 49 mln zł (0,1% wydatków objętych badaniem).

Infografika 29. Wyniki zbadanej próby wydatków w 2021 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

We wszystkich jednostkach przeprowadzono także szczegółową kontrolę prawidłowości przygotowania i przeprowadzenia wybranych postępowań oraz udzielenia zamówień publicznych, a także realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji oraz wysokości wynagrodzenia wykonawcy. Kontrolą objęto w sumie ponad 450 postępowań, w wyniku których poniesiono wydatki w kwocie około 600 mln zł.

Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości zostały przedstawione w dalszej części niniejszego podrozdziału, poświęconej omówieniu poszczególnych grup ekonomicznych.

W większości kontrolowanych jednostek wydatki realizowane były na podstawie umów zawartych z wykonawcami wyłonionymi w postępowaniach przeprowadzonych zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Nieprawidłowości, głównie o charakterze formalnym i niewpływające na wyniki postępowań, stwierdzono w około jednej trzeciej kontrolowanych jednostek.

Należy ponadto zwrócić uwagę na kwestię finansowania Policji. Środki w kwocie 10 182,5 mln zł zaplanowane w ustawie budżetowej na 2021 r. w części *Sprawy wewnętrzne* na finansowanie Policji okazały się niewystarczające na realizację jej zadań. W trakcie roku plan wydatków jednostek Policji zwiększono łącznie o 18,7%, do kwoty 12 084,8 mln zł. Zwiększeń tych dokonano w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej (o 538,4 mln zł) oraz rozdysponowania rezerwy ogólnej i rezerw celowych (łącznie o 1363,9 mln zł¹⁹⁴). Łącznie na finansowanie Policji przeznaczono w 2021 r. z budżetu państwa 12 079,9 mln zł. Dodatkowo na realizację zadań Policji uruchomiono w 2021 r. środki w kwocie 138,4 mln zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Zaplanowanie wydatków budżetowych Policji w wysokości mniejszej niż oszacowana przez Komendanta Głównego Policji wiązało się z koniecznością bieżącej weryfikacji, skutkującej ograniczeniem dokonywanych wydatków do jedynie najpilniejszych potrzeb i przenoszenia planowanych wydatków pomiędzy jednostkami. Zjawisko to znacząco utrudniało funkcjonowanie jednostek Policji, stanowiło zagrożenie dla terminowego regulowania ich zobowiązań, a co najważniejsze tworzyło ograniczenie dla płynnej i bieżącej realizacji ustawowych zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego przez służby podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wynikiem tak przyjętego mechanizmu zarządzania budżetem przez dysponenta części *Sprawy wewnętrzne*, tj. zwiększania w trakcie roku budżetowego limitów wydatków środkami pochodzącymi z rezerw celowych, były przypadki dokonywania zapłaty w ostatnim dniu terminu płatności lub z jego przekroczeniem, skutkującym koniecznością zapłaty odsetek¹⁹⁵. W celu realizacji bieżących płatności oraz świadczeń na rzecz funkcjonariuszy dokonywano również doraźnego przenoszenia już zaangażowanych środków planowanych na wydatki majątkowe do innych jednostek. Najwyższa Izba Kontroli nie znajduje uzasadnienia dla ujmowania w rezerwach celowych środków na finansowanie z góry określonych zadań Policji, w szczególności w zakresie zobowiązań wymagalnych wynikających z bieżącej działalności tej formacji. Środki te powinny, już na etapie projektowania ustawy budżetowej, zabezpieczać potrzeby jednostek organizacyjnych Policji i być ujęte we właściwej części budżetu państwa¹⁹⁶.

Działalność Policji w analogiczny sposób finansowana była w latach 2018-2020, tzn. w planie finansowym nie uwzględniano wszystkich niezbędnych środków na jej funkcjonowanie.

¹⁹⁴ Na kwotę 1363,9 mln zł składały się środki w wysokości 40 mln zł z części *Rezerwa ogólna* oraz 1247,9 mln zł z części *Rezerwy celowe*, z czego 407,9 mln zł z pozycji 16 – *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa*, 206 mln zł z pozycji 56 – *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania* oraz 504,2 mln zł z pozycji 71 – *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa*.

¹⁹⁵ W Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie odsetki za nieterminową płatność wyniosły 4,5 tys. zł, w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Poznaniu odsetki od nieterminowej płatności wyniosły 0,8 tys. zł i dotyczyły zobowiązań z roku 2019 i 2020, w Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu odsetki od nieterminowej płatności wyniosły 3,2 tys. zł i dotyczyły zobowiązań z 2020 r.

¹⁹⁶ Informacja o wynikach kontroli P/20/012 *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*. Nr ewid. 30/2021/P/20/012/KBF, Warszawa 2021.

3.1. Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych

W niniejszym podrozdziale zaprezentowane zostały wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych, określonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁹⁷, tj.:

- dotacje i subwencje,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych,
- wydatki majątkowe,
- wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa,
- środki własne Unii Europejskiej.

Wyodrębnione w ustawie budżetowej wydatki pn. *Współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej* (8820,7 mln zł) zostały na potrzeby niniejszego opracowania przyporządkowane do wyżej wymienionych grup ekonomicznych.

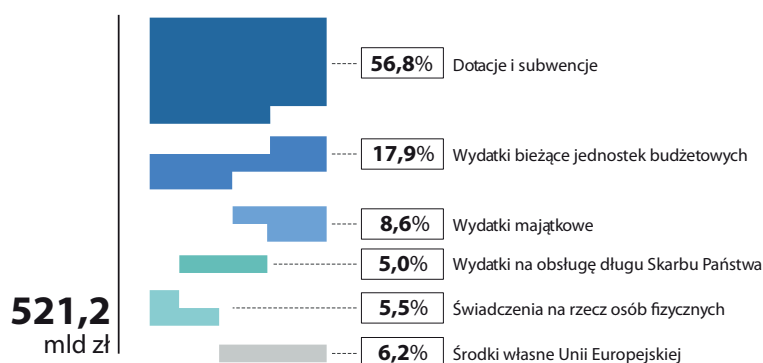
Wydatki budżetu państwa zrealizowane w 2021 r. wyniosły 521 216,8 mln zł, z czego 7621,2 mln zł stanowiły wydatki, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku. Kwota ta choć o 4018,4 mln zł niższa niż rok wcześniej wciąż stanowiła blisko 1,5% całości wydatków.

Dotacje i subwencje stanowiły 56,8% wydatków ogółem, czyli o 3 punkty procentowe mniej niż rok wcześniej, przy czym wskaźnik ten wykazywał trend wzrostowy w latach 2019-2020. Nadal jednak, podobnie jak w roku ubiegłym, ponad 3/5 wydatków realizowanych jest faktycznie poza budżetem państwa¹⁹⁸.

Znaczący, bo wynoszący 17,9%, udział w wydatkach budżetu państwa, miały również *wydatki bieżące jednostek budżetowych*. Udział tej grupy wydatków zwiększył się o 0,8 punktu procentowego, a *wydatków majątkowych* o 1,4 punktu procentowego, osiągając poziom 8,6% w roku 2021. Z kolei udział *wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa* zachował tendencję malejącą i na przestrzeni lat 2018-2021 obniżył się o 2,6 punktów procentowych (z 7,6% do 5%).

Udział żadnej z pozostałych grup ekonomicznych nie przekroczył 7%. W strukturze wydatków budżetu państwa nie zaszły istotne zmiany w stosunku do roku ubiegłego.

Infografika 30. Struktura wydatków budżetu państwa w 2021 r.



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

¹⁹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 513.

¹⁹⁸ Suma wydatków w grupie ekonomicznej *Dotacje i subwencje* oraz *Wydatki majątkowe* §§ 613, 614, 617-657 oraz 659-669.

Wydatki budżetu państwa w 2021 r. w porównaniu do roku poprzedniego, wzrosły o 16 440,7 mln zł, tj. o 3,3%.

W 2021 r. najwyższy kwotowo wzrost odnotowano w grupie *Wydatków majątkowych*. Poniesione wydatki zwiększyły się o 8552,5 mln zł (o 23,7%) do poziomu 44 696,6 mln zł, z tym że wydatki realizowane bezpośrednio z budżetu państwa uległy zwiększeniu jedynie o 1324,7 mln zł (o 5,7%), natomiast wydatki o charakterze subwencyjnym i dotacyjnym o 7227,9 mln zł (o 56,3%). Oznacza to, że w 2021 r. już prawie 45% faktycznych wydatków inwestycyjnych realizowanych było poza budżetem państwa. Wskaźnik ten wzrósł na przestrzeni lat 2018-2021 o prawie 18 punktów procentowych. Największy wzrost wydatków w tej grupie odnotowano w części *Obrona Narodowa* (o 5491,3 mln zł, z czego 3990,2 mln zł stanowiły wpłaty na dwa państwowe fundusze celowe¹⁹⁹ i dotacje) oraz w części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* (o 3994,2 mln zł będący skutkiem przekazania 4000 mln zł do jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań inwestycyjnych w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji). Największemu zmniejszeniu uległy wydatki majątkowe w częściach *Aktywa państwowe* (o 1829,1 mln zł) oraz *Transport* (o 1438,5 mln zł).

Czwarty rok z rzędu wzrosły wydatki w grupie *Środki własne Unii Europejskiej*, które w 2021 r. wyniosły 32 230,4 mln zł i były wyższe o 7402,9 mln zł, tj. o 29,8%, od wydatków w roku 2020. Był to również najwyższy wzrost wydatków w ujęciu procentowym. Udział tej grupy wydatków wyniósł 6,2% i był wyższy niż w roku ubiegłym o 1,3 punktu procentowego. Przyczyną zwiększenia wydatków w tej grupie ekonomicznej był wzrost dochodu narodowego brutto Polski stanowiący podstawę obliczenia wpłaty do budżetu Unii Europejskiej, wprowadzenie wpłaty państw członkowskich obliczonej na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi oraz zwiększenie wpłaty z tytułu opłat celnych.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły w 2021 r. 93 183,1 mln zł i były wyższe w porównaniu do 2020 r. o 6841,4 mln zł, tj. o 7,9%. Zwiększenie wydatków dotyczyło w szczególności wynagrodzeń oraz pochodnych od wynagrodzeń²⁰⁰ (o 4434,6 mln zł) i wydatków na staże i specjalizacje medyczne, dotychczas finansowane w ramach Funduszu Pracy (o 1535,7 mln zł). Zmniejszeniu uległy między innymi wydatki na zakup materiałów i wyposażenia (o 1033,2 mln zł). Największy wzrost wydatków dotyczył części *Zdrowie* (1494,6 mln zł), *Województwa* (o 1342,5 mln zł) oraz *Sprawy wewnętrzne* (o 1267,1 mln zł). Zmniejszeniu o 1081,8 mln zł (o 82,9%) uległy wydatki w części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, gdzie w 2020 r. dokonano zakupów od Agencji Rozwoju Przemysłu S.A., KGHM Polska Miedź S.A. i Grupy LOTOS S.A. środków niezbędnych do zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19 na kwotę 687,7 mln zł oraz wydatkowano 426,6 mln zł na realizację programu *#LotDoDomu* i *#CargoDlaPolski*.

W grupie *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* odnotowano wzrost wydatków o 2574,9 mln zł, tj. o 9,7%, do poziomu 28 989,5 mln zł. W 2021 r. udział tej grupy wydatków w wydatkach ogółem, w porównaniu do roku 2020, wzrósł o 0,3 punktu procentowego i wyniósł 5,5%. Zwiększeniu uległy głównie wydatki w częściach *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (o 1231,5 mln zł), *Sprawy wewnętrzne* (o 949,7 mln zł) oraz *Obrona narodowa* (o 506,2 mln zł).

Zmniejszeniu o 5588,5 mln zł, tj. o 1,9%, do poziomu 296 159,6 mln zł uległy wydatki na *dotacje i subwencje*. Największy spadek wydatków odnotowano w częściach: *Zabezpieczenie społeczne* (o 12 584,8 mln zł) oraz *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (o 11 375,6 mln zł). W pierwszym przypadku wynikał on z mniejszej o 14 265 mln zł niż rok wcześniej wpłaty z budżetu państwa do Funduszu

¹⁹⁹ Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych 3300 mln zł oraz Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg 500 mln zł.

²⁰⁰ §§ 401-413

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Solidarnościowego, w drugim zaś z braku takiej wpłaty do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2021 r. (rok wcześniej wyniosła ona 12 000 mln zł). Zmniejszenie wydatków w części *Transport* (o 6982,9 mln zł) wynikało ze zmniejszenia wydatków w rozdziale *Infrastruktura kolejowa* (o 2705,1 mln zł), *Drogi publiczne krajowe* (o 2500 mln zł) oraz *Działalność Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg* (o 1800 mln zł). Z kolei zwiększeniu uległy wydatki w części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* (o 11 294,8 mln zł), które przeznaczono na uzupełnienie subwencji ogólnej, z przeznaczeniem na wsparcie realizacji zadań własnych gmin, powiatów i województw związanych z wdrożeniem rozwiązań programu *Polski Ład* (8000 mln zł). Zwiększenie wydatków w części *Zdrowie* (o 8859,2 mln zł) dotyczyło przede wszystkim przelewów redystrybucyjnych do Funduszu Medycznego i Narodowego Funduszu Zdrowia (wzrost o 5035,2 mln zł) oraz dotacji podmiotowych, głównie dla Narodowego Funduszu Zdrowia (wzrost o 2601,9 mln zł). Zwiększone wydatki w części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (o 5079 mln zł) wynikały z większych o 4627,3 mln zł środków przekazanych na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 (w 2021 r. wyniosły one 14 194,8 mln zł).

Wydatki na *obsługę długu Skarbu Państwa* wyniosły 25 957,7 mln zł, z czego 19 833,3 mln zł (76,4%) przeznaczono na obsługę długu krajowego, a 6124,4 mln zł (23,6%) na obsługę zadłużenia zagranicznego. Wydatki w tej grupie zmniejszyły się o 3342,6 mln zł tj. o 11,4%. Przyczyną zmniejszenia poziomu wydatków w tej grupie było niższe oprocentowanie obsługiwanego długu, pomimo że potrzeby pożyczkowe budżetu państwa finansowane na rynku krajowym uległy zwiększeniu.

Tabela 26. Wydatki budżetu państwa w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
	mld zł			
OGÓŁEM	390,5	414,3	504,8	521,2
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	215,7	237,6	301,7	296,2
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	25,8	28,4	26,4	29,0
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	72,8	79,1	86,3	93,2
Wydatki majątkowe	28,0	20,2	36,1	44,7
Wydatki majątkowe własne ¹	20,4	14,8	23,3	24,6
Dotacje i inne środki na inwestycje	7,6	5,3	12,8	20,1
Obsługa długu Skarbu Państwa	29,5	27,3	29,3	26,0
Środki własne Unii Europejskiej	18,7	21,7	24,8	32,2

¹ §§ 601-612, 616 i § 658

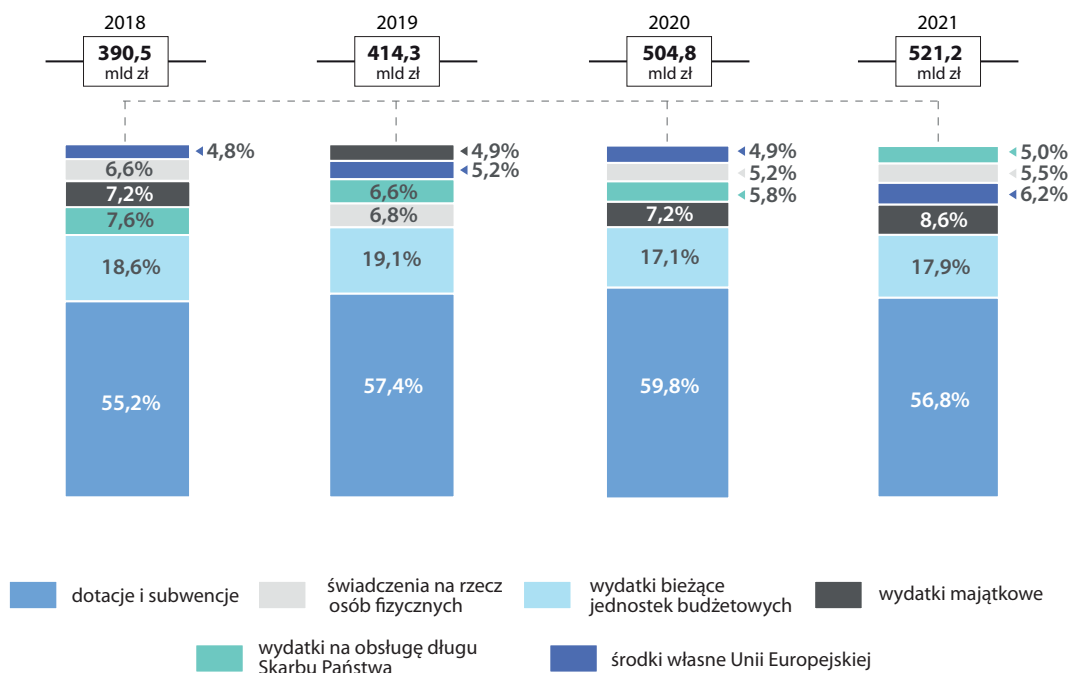
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na przestrzeni ostatnich czterech lat łączne wydatki budżetu państwa wzrosły o ponad 1/3. Wzrost wydatków odnotowano we wszystkich grupach z wyjątkiem grupy *Obsługa długu Skarbu Państwa*, gdzie wydatki w 2021 r. były niemal 12% niższe niż trzy lata wcześniej. Były one również najniższe w całym analizowanym okresie. Największy procentowy wzrost wydatków odnotowano natomiast w grupie *Środki własne Unii Europejskiej* (o 72,7%) oraz w grupie *Wydatków majątkowych* (o 59,6%). Wydatki na *Dotacje i subwencje* wzrosły o 37,3%, a *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* o 28%. W ujęciu nominalnym najbardziej wzrosły wydatki w grupach: *Dotacje i subwencje* (o 80 487,1 mln zł) oraz *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* (o 20 361,2 mln zł). W sumie stanowiło to ponad 3/4 wzrostu wydatków budżetu państwa ogółem w analizowanym okresie, który wyniósł 130 762,5 mln zł. W latach 2018-2021 sukcesywny wzrost wydatków odnotowano jedynie w dwóch

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

grupach, tj. w grupie *Wydatków bieżących jednostek budżetowych* oraz w grupie *Środki własne Unii Europejskiej*. Pozostałe grupy cechowała tendencja zmienna. Przy czym wydatki w grupie *Dotacje i subwencje* rosły nieprzerwanie przez lata 2018-2020, po czym w 2021 r. odnotowano ich nieznaczny spadek (o 1,9% w odniesieniu do 2020 r.).

Infografika 31. Udział wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2018-2021



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

Dotacje i subwencje

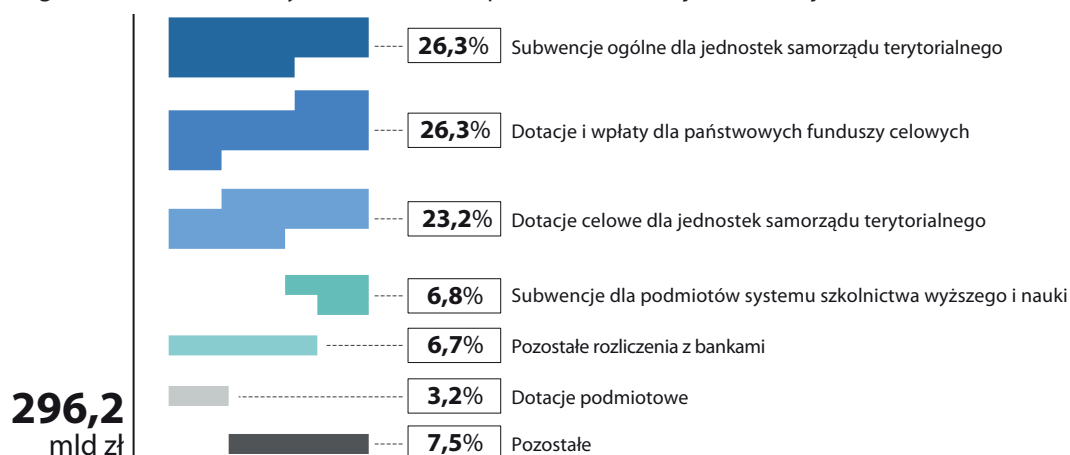
Dotacja jest wydatkiem bezzwrotnym, nieoprocentowanym, niezwiązanym z żadnym wzajemnym świadczeniem. Specyficzną formą dotacji jest subwencja – bezzwrotna pomoc finansowa, która w 2021 r. udzielana była jednostkom samorządu terytorialnego, partiom politycznym oraz podmiotom systemu szkolnictwa wyższego i nauki, przy czym obowiązek udzielenia subwencji przewidziany jest w odpowiednich ustawach. Grupa *Dotacje i subwencje* obejmuje także inne wpłaty, bezzwrotne i niewymagające rozliczenia, takie jak wpłaty do funduszy pozabudżetowych (głównie prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego) czy przelewy redystrybucyjne do funduszy celowych. Odrębną kategorią wydatków, które nie są ujmowane w grupie *Dotacje i subwencje*, są dotacje majątkowe i środki przekazywane na cele inwestycyjne, które ujęte są jako *Wydatki majątkowe*.

Tabela 27. Wydatki budżetu państwa na *Dotacje i subwencje* w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
	mln zł			
OGÓŁEM, w tym:	215 672,5	237 622,1	301 748,0	296 159,6
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	56 138,6	61 476,6	66 737,5	78 032,3
Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych, z tego:	58 417,2	59 581,9	97 545,4	77 770,3
dotacje	55 317,2	58 681,7	58 810,2	56 526,0
wpłaty i inne przelewy	3 100,0	900,2	38 735,2	21 244,3
Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	49 774,6	58 940,1	69 004,8	68 645,9
Subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki	-	17 745,4	18 370,5	20 286,0
Pozostałe rozliczenia z bankami	2 108,8	497,7	10 222,5	19 867,4
Dotacje podmiotowe	24 741,3	9 483,9	14 576,3	9 335,6
Pozostałe	24 521,9	29 896,3	25 291,1	22 222,1

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

Na *Dotacje i subwencje* w 2021 r. w ramach wydatków budżetu państwa przeznaczono 296 159,6 mln zł (w tym 1201,2 mln zł stanowiły wydatki, które nie wygasają z upływem roku 2021). Grupa ta od lat stanowi największą pozycję w budżecie pod względem przeznaczanych środków. Na przestrzeni ostatnich czterech lat wydatki w tej grupie wzrosły łącznie o 37,3%, tj. o 80 487,1 mln zł, pomimo spadku poziomu wydatków w 2021 r. o 1,9% w porównaniu do kwoty wydatków zrealizowanych w 2020 r. W latach 2018-2020 wzrastał również udział wydatków na *dotacje i subwencje* w wydatkach ogółem z 55,2% w 2018 r. do 59,8% w 2020 r. Natomiast w 2021 r. odnotowano nieznaczny spadek udziału *dotacji i subwencji* w wydatkach budżetu państwa, do poziomu 56,8% wydatków ogółem, co wynikało zarówno z niższego poziomu wydatków w tej grupie, jak i wzrostu łącznej kwoty wydatków. Poniżej przedstawiono udział najistotniejszych pozycji w grupie *Dotacje i subwencje* w 2021 r.

Infografika 32. Struktura wydatków budżetu państwa na *Dotacje i subwencje* w 2021 r.

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

W porównaniu do lat ubiegłych, w wydatkach na dotacje i subwencje zaszły pewne zmiany, jednak nie wpłynęły one istotnie na ogólną strukturę wydatków w tej grupie ekonomicznej. W latach 2018-2021 najwyższy udział w tej grupie wydatków miały nieodmiennie *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, *Dotacje i wpłaty do funduszy celowych* oraz *Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego*, przy czym w kolejnych latach występowały przesunięcia pomiędzy tymi kategoriami wydatków. W 2021 r., podobnie jak w 2019 r., najwyższy udział miały *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, podczas gdy w 2020 r. najwyższe wydatki w tej grupie ekonomicznej poniesione zostały na *Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych*, co wynikało z wysokich, jednorazowych wpłat do Funduszu Solidarnościowego i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz zwiększonej dotacji do Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, chociaż żadna z tych wpłat nie była podyktowana bieżącymi potrzebami tych funduszy.

Łączny udział tych trzech kategorii wydatków: *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, *Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych* oraz *Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego* wyniósł ponad 75% łącznej kwoty wydatków w grupie *Dotacje i subwencje*.

W latach 2018-2021 odnotowano istotny wzrost wydatków w kategorii *Pozostałe rozliczenia z bankami*. Kategoria ta obejmuje wydatki na refundację premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie (wypłat z książeczek mieszkaniowych) oraz wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych²⁰¹, jednak większość wydatków ujętych jako *Pozostałe rozliczenia z bankami* dotyczyła transferów do funduszy pozabudżetowych, prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, które nie są funduszami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Przelewy do tych funduszy dokonywane są co do zasady w zależności od wolnych środków w budżecie państwa i potrzeb tych funduszy, stąd ich poziom w różnych latach jest zmienny. Wzrost wydatków w tej kategorii w 2021 r. wynikał z dokonanych wpłat na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, na podstawie decyzji Prezesa Rady Ministrów w łącznej kwocie 14 194,8 mln zł.

Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego jest pieniężnym świadczeniem publicznym państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. *Subwencja ogólna* jest formą stosowaną w związku z redystrybucją środków wewnątrz sektora finansów publicznych i zapewnia otrzymującym je podmiotom środki finansowe niezbędne do wykonywania nałożonych na nie zadań publicznych. Świadczenie to ma charakter bezzwrotny, ogólny, bezwarunkowy i nieodpłatny.

Zasady ustalania *Subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego* uregulowane zostały w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wysokość kwot przeznaczonych na poszczególne części subwencji, przypadające na dany rok budżetowy, określana jest w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej do części budżetowej *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, w podziale na poszczególne stopnie jednostek samorządu terytorialnego. O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu *Subwencji ogólnej* decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ustawowo uregulowane zostały jedynie zasady naliczania i podziału poszczególnych kategorii subwencji.

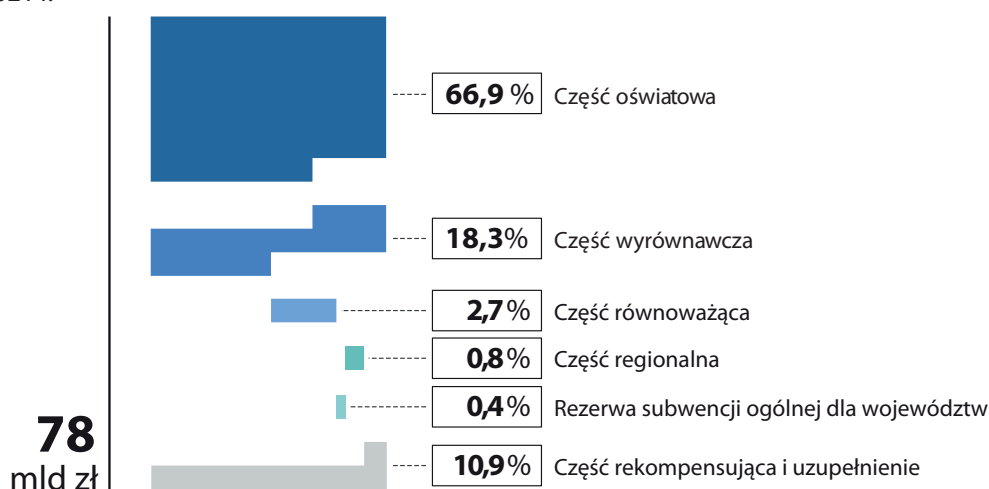
W ustawie budżetowej na rok 2021 wydatki te zaplanowano w kwocie 70 128,2 mln zł, w ciągu roku zwiększono środkami z rezerw budżetowych oraz w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej do kwoty 78 032,3 mln zł. Plan po zmianach zrealizowano w prawie w 100%.

²⁰¹ Zgodnie z ustawą z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1286, ze zm.).

Na *Subwencję ogólną* w 2021 r. złożyły się:

- część oświatowa dla gmin, powiatów i województw (52 222,8 mln zł),
- część wyrównawcza dla gmin, powiatów i województw (14 239,1 mln zł),
- część równoważąca dla gmin i powiatów (2135,2 mln zł),
- część regionalna dla województw (638,8 mln zł),
- część rekompensująca dla gmin (3,2 mln zł),
- uzupełnienie subwencji (8793,2 mln zł)²⁰².

Infografika 33. Struktura wydatków na *Subwencję ogólną dla jednostek samorządu terytorialnego* w 2021 r.



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

W 2021 r., podobnie jak w latach poprzednich, najwyższy udział, stanowiący ponad 66%, miała część oświatowa subwencji. Udział ten był o 8,3 punktu procentowego niższy niż w roku poprzednim, pomimo wzrostu o 2066,2 mln zł kwoty części oświatowej w stosunku do kwoty roku ubiegłego. Wpłaty z tej części *Subwencji ogólnej* zostały przekazane wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, tj. 2477 gminom, 380 powiatom oraz 16 województwom. Część oświatowa *Subwencji ogólnej* jest ustalana na finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi a także zadań związanych z prowadzeniem innych form wychowania przedszkolnego. Jednak jak wspomniano powyżej, jednostki samorządu terytorialnego mają dowolność w dysponowaniu otrzymanymi kwotami subwencji, nie mają zatem obowiązku przeznaczania całości otrzymanej części oświatowej subwencji na zadania związane z edukacją.

Część wyrównawcza *Subwencji ogólnej* jest ustalana dla gmin, powiatów i województw, które charakteryzuje niższy poziom dochodów podatkowych na mieszkańca w porównaniu do średniej krajowej. Zadaniem tej części jest zmniejszenie stopnia dysproporcji dochodów jednostek samorządu terytorialnego ze środków budżetu państwa. Część wyrównawcza *Subwencji ogólnej* była wyższa o 1003,9 mln zł, tj. o 7,6% od kwoty przekazanej w 2020 r. Część wyrównawczą *Subwencji ogólnej*

²⁰² Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części: 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz 84 – Środki własne Unii Europejskiej. Nr ewid. 46/2022/P/22/001/KAP, Warszawa 2022.

otrzymało 2142 gmin, 315 powiatów i 14 województw. Wyłączyła z tej części *Subwencji ogólnej* nie otrzymała województwo mazowieckie i wielkopolskie.

Część równoważąca i regionalna subwencji pochodzi z obowiązkowych wpłat tych jednostek samorządu terytorialnego, które osiągają wyższe niż przeciętne dochody podatkowe²⁰³. Część regionalna *Subwencji ogólnej* jest ustalana wyłącznie dla województw, natomiast część równoważąca dla gmin i powiatów. Obie części stanowią element mechanizmu redystrybucji dochodów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego tego samego szczebla. U podstaw tego rozwiązania stoi przekonanie, iż mieszkańcy takich samych społeczności samorządowych mają prawo do usług świadczonych na podobnym poziomie bez względu na sytuację finansową ich jednostek samorządu terytorialnego. Uzyskane środki są następnie redystrybuowane między jednostki samorządu terytorialnego na podstawie kryteriów podziału określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dla poszczególnych stopni samorządu terytorialnego²⁰⁴. W ramach części równoważącej i części regionalnej *Subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego* przekazano kwotę 2774 mln zł. Część równoważąca i część regionalna *Subwencji ogólnej* była wyższa o 167,6 mln zł, tj. 6,4% od kwoty przekazanej w 2020 r., przy czym udział tych części w *Subwencji ogólnej* pozostał na podobnym poziomie. Otrzymała ją 1522 gmin, 378 powiatów (w tym 66 miast na prawach powiatu) oraz 15 województw. Subwencji nie otrzymało województwo mazowieckie.

Zadaniem części rekompensującej *Subwencji ogólnej* jest pokrycie dochodów utraconych przez jednostki samorządu terytorialnego z tytułu ustawowych ulg i zwolnień określonych w odrębnych przepisach prawa. Gminy, które nie uzyskały dochodów z tytułu podatku od nieruchomości na skutek zwolnienia z tej daniny przedsiębiorców działających w specjalnych strefach ekonomicznych, mają prawo do uzyskania w roku następnym części rekompensującej *Subwencji ogólnej* na wyrównanie ubytku dochodów²⁰⁵. W 2021 r. środki z tego tytułu przekazano na rzecz trzech miast – Legnica (20 tys. zł), Wałbrzych (64,7 tys. zł) i Gliwice (3078,4 tys. zł).

W ramach uzupełnienia *Subwencji ogólnej* w 2021 r. jednostkom samorządu terytorialnego przekazano środki z rezerw *Subwencji ogólnej* oraz w związku z nowelizacją ustawy budżetowej w kwocie 8793,2 mln zł, z tego na:

- realizację zadań własnych samorządów w konsekwencji wdrożenia Programu *Polski Ład* na kwotę 8000 mln zł. Dodatkowe środki zostały przyznane wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, z tego dla 2477 gmin w łącznej kwocie 6112 mln zł, dla 380 powiatów w łącznej wysokości 1632 mln zł i dla 16 województw – 256 mln zł;
- utrzymanie rzecznych przepraw promowych w Świnoujściu w kwocie 25 mln zł;
- remont, utrzymanie, ochronę i zarządzanie drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 24,9 mln zł;
- utrzymanie dróg wojewódzkich w kwocie 320 mln zł przyznane województwom²⁰⁶;
- utrzymanie dróg wojewódzkich w kwocie 423,3 mln zł przyznane 1312 gminom i 313 powiatom.

²⁰³ Część ta jest równa wielkości obowiązkowych wpłat jednostek samorządu terytorialnego, w których wskaźniki dochodów podatkowych przekraczają 150% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku gmin, 110% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku powiatów oraz 125% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku województw, co wynika z art. 29-30 oraz art. 70a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

²⁰⁴ Art. 21a, art. 23a oraz art. 70b (dla województw) ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

²⁰⁵ Art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. poz. 1840, ze zm.)

²⁰⁶ Województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie.

Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych

Podobnie jak w latach ubiegłych, środki budżetu państwa przeznaczone na zwiększenie stanu państwowych funduszy celowych były jedną z największych pozycji wydatków w grupie *Dotacje i subwencje*.

W latach 2018-2021 coraz bardziej zauważalna była tendencja do zwiększania stanu funduszy celowych w formie wpłat, zamiast poprzez dotacje. Dotacje, zgodnie z definicją zawartą w ustawie o finansach publicznych, są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych²⁰⁷. Udzielenie dotacji wiąże się z obowiązkami, określonymi w przepisach prawa lub umowach o udzielenie dotacji, zarówno po stronie podmiotu udzielającego dotacji, jak i podmiotu otrzymującego dotację. Tymczasem wpłaty czy przelewy redystrybucyjne nie są związane z żadnymi szczególnymi obowiązkami, w tym koniecznością ich rozliczenia. O ile w 2018 r. dotacje stanowiły 96,5% wartości wydatków w kategorii *Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych*, a wpłat dokonano jedynie do dwóch funduszy, o tyle w 2020 r. dotacje stanowiły jedynie 60,3% wydatków w omawianej kategorii, a dofinansowanie w formie innej niż dotacje przekazano do pięciu funduszy celowych. W 2021 r. udział dotacji w ogólnej kwocie *Dotacji i wpłat do państwowych funduszy celowych* wzrósł do 72,7%, jednak w formie wpłat i przelewów redystrybucyjnych przekazano środki do ośmiu funduszy celowych.

W 2021 r. na dotacje i wpłaty do funduszy celowych przeznaczono o 19 775,2 mln zł (tj. o 20,3%) mniej niż rok wcześniej. Spadek ten wynikał przede wszystkim z niższych o 13 007 mln zł środków przekazanych do Funduszu Solidarnościowego oraz niższej o 10 522 mln zł łącznej kwoty środków przekazanych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ze względu na dobrą kondycję finansową Funduszu i brak konieczności uzupełniania środków Funduszu dotacją z budżetu państwa w takiej skali, jak w latach poprzednich, przy wyższej o 3800 mln zł niż w 2020 r. wpłacie do Funduszu Medycznego. Szerzej źródła finansowania funduszy celowych oraz wydatkowanie środków zgromadzonych w tych funduszach opisano w rozdziale VIII. *Wykonanie planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej*.

Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych w 2021 r. stanowiły 26,3% wydatków budżetu państwa w tej grupie. Wydatki te poniesione zostały przez dysponentów ośmiu części budżetowych, przy czym niektórzy dysponenti przekazywali środki do kilku funduszy lub do jednego funduszu przekazywali zarówno dotację, jak i wpłatę. Największe środki przeznaczono, podobnie jak w latach poprzednich, na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (34 990,1 mln zł), Fundusz Emerytalno-Rentowy (18 367 mln zł) i Fundusz Solidarnościowy (13 493 mln zł).

Podobnie jak w roku poprzednim, w trakcie roku budżetowego dokonano zmiany planu przychodów Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, poprzez uwzględnienie w nowelizacji ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 wpłaty do tego Funduszu w kwocie 3100 mln zł, z tego 2000 mln zł stanowiło dodatkowe finansowanie, a kwota 1100 mln zł była, jak wynikało z uzasadnienia do nowelizacji, przyspieszonym zasileniem Funduszu, wcześniej planowanym na rok 2022. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji wskazano, że „celem pobudzenia i dalszego utrzymania dynamicznego rozwoju gospodarczego kraju i poprawy stanu sieci drogowej, także tej lokalnej, zasadne jest zwiększenie w 2021 r. strumienia środków z budżetu państwa do Funduszu”, a środki finansowe zostaną przekazane na realizację rozszerzonego katalogu zadań

²⁰⁷ Art. 126 ustawy o finansach publicznych.

na drogach samorządowych możliwych do objęcia dofinansowaniem z tego funduszu. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, tego rodzaju rozwiązania nie służą zasadom przejrzystości budżetu państwa, gdyż dodatkowe środki przekazane Funduszowi nie zostały przeznaczone na sfinansowanie kosztów działalności Funduszu w 2021 r., zwiększając wartość środków Funduszu na koniec roku²⁰⁸.

Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego

Kwota *Dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego* wzrosła od 2018 r. o 18 901,3 mln zł (tj. o 38%), do poziomu 68 645,9 mln zł, w tym 46,4 mln zł stanowiły środki niewygasające. W 2021 r. kwota tej kategorii dotacji była nieznacznie niższa niż w 2020 r., o 358,9 mln zł (o 0,5%). Jej udział w grupie *Dotacje i subwencje* wyniósł 23,2%.

Podobnie jak w latach wcześniejszych, w 2021 r. prawie wszystkie (to jest 99,1%) *Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego* przekazywane były za pośrednictwem części Województwa.

Tabela 28. Wydatki z części Województwa na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
	mln zł			
OGÓŁEM, w tym:	49 379,7	58 598,9	68 625,1	68 033,6
Świadczenie wychowawcze 500 plus	22 476,5	30 861,5	40 264,0	40 213,3
Świadczenia na rzecz rodziny	12 264,3	12 496,6	12 941,2	13 293,8
Pomoc społeczna	4 418,4	4 454,8	4 526,0	4 408,9
Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej	2 351,2	2 551,4	2 916,8	2 983,6
Przedszkola	1 161,0	1 216,9	1 289,6	1 333,1

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

Świadczenie wychowawcze *500 plus* ma na celu częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Zasady jego przyznawania i wypłaty uregulowane zostały w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci²⁰⁹. W 2021 r. zadania związane z przyjmowaniem wniosków oraz wypłatą świadczenia realizowały gminy jako zadania z zakresu administracji rządowej. Zarówno świadczenie, jak i koszty obsługi finansowane były z budżetu państwa w formie dotacji celowej, przy czym koszty obsługi zadania nie mogły przekroczyć 0,85% otrzymanej dotacji. Dotacja na ten cel stanowiła w latach 2018-2021 najistotniejszą pozycję w ogólnej kwocie dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego. Kwota dotacji na wypłatę świadczenia wychowawczego wzrosła w okresie od 2018 do 2021 r. o 17 736,7 mln zł (tj. o 78,9%). Wzrost kwoty dotacji wiązał się z rozszerzeniem wypłaty świadczeń na pierwsze dziecko w rodzinie, niezależnie od kryterium dochodowego, w lipcu 2019 r. Przeciętna miesięczna liczba dzieci, na które wypłacano świadczenie wzrosła od 2018 r. do grudnia 2021 r. z 3,6 mln do 6,5 mln²¹⁰.

²⁰⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 21 – Gospodarka morska, 22 – Gospodarka wodna, 39 – Transport i 69 – Żegluga śródlądowa oraz wykonanie planu finansowego Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 76/2022/P/22/001/KIN, Warszawa 2022.

²⁰⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2407, ze zm.

²¹⁰ Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL>; dane o liczbie dzieci w 2021 r. ustalono na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 16 urzędach wojewódzkich.

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przewycięzanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi²¹¹. Świadczenia z pomocy społecznej są udzielane w formie pieniężnej lub jako świadczenia niepieniężne, takie jak praca socjalna, pomoc rzeczowa, sprawienie pogrzebu, schronienie, usługi opiekuńcze czy pobyt w domu pomocy społecznej. Ogółem w 2021 r. świadczeń z pomocy społecznej udzielono 974 450 osobom (jedna osoba mogła otrzymać pomoc w kilku formach, w tym pomoc finansowaną z różnych źródeł), w tym 964 508 osób otrzymało świadczenia z zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego, a 15 348 osób świadczenia należące do zadań administracji rządowej, takie jak specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi, pomoc cudzoziemcom czy zasiłki celowe na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną.

Prowadzenie domów pomocy społecznej należy do zadań własnych gmin i powiatów. Domy pomocy społecznej mogą być również prowadzone przez inne podmioty (osoby fizyczne i prawne, kościoły i związki wyznaniowe). Podobnie prowadzenie ośrodków wsparcia jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego, poza ośrodkami wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Ośrodki takie również prowadzą gminy i powiaty, jednak jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. W 2021 r. dotacje z budżetu państwa przekazano między innymi na finansowanie lub dofinansowanie 828 domów pomocy społecznej, w których zapewniono pomoc 76 720 osobom.

Pomoc państwa w zakresie dożywiania udzielana jest jako dofinansowanie zadań własnych gminy w formie dotacji celowej w ramach programu wieloletniego *Posiłek w szkole i w domu*. W 2021 r. pomocą w zakresie dożywiania objęto 862 567 osób, w tym 270 719 osób skorzystało z posiłków. W ramach kontroli realizacji zadań programu *Posiłek w szkole i w domu*, przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2021 r., stwierdzono, że realizowany był on, co do zasady, prawidłowo zarówno przez ministerstwa właściwe w sprawach polityki społecznej²¹² oraz oświaty i wychowania²¹³, wojewodów, jak i przez gminy²¹⁴. Najwyższa Izba Kontroli zauważyła jednak, że pomimo wykorzystania blisko 100% środków przewidzianych na organizację stołówek i jadalni w szkołach potrzeby szkół zostały zaspokojone tylko w niespełna 20%. Częściowo wpłynął na to brak możliwości ujęcia wydatków majątkowych jako finansowanych z programu *Posiłek w szkole i w domu* i zaniechanie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do aktualizacji tego programu. Pomocą w zakresie dożywiania zostały objęte wszystkie osoby, które spełniały kryteria udziału w programie i wyraziły chęć otrzymania pomocy. Ustalono jednak, że część osób, która spełniała warunki określone w ustawie o pomocy społecznej, nie otrzymała pomocy w zakresie dożywiania. W 2019 r. poza taką pomocą pozostawało 2228 osób, a w 2020 r. – 1629 osób, przy czym najczęściej były to osoby wykazujące niechęć do korzystania z tej formy pomocy. Inne zgłaszane powody obejmowały między innymi wstyd przed korzystaniem z pomocy, brak możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, niezgłaszanie się bezdomnych do jadalni po posiłek albo niechęć przed ujawnieniem swojej sytuacji majątkowej.

²¹¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.).

²¹² Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do 5 października 2020 r., a od 6 października 2020 r. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

²¹³ Ministerstwo Edukacji Narodowej do 31 grudnia 2020 r., a od 1 stycznia 2021 r. Ministerstwo Edukacji i Nauki.

²¹⁴ Informacja o wynikach kontroli *Realizacja wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu”*. Nr ewid. 189/2021/P/21/005/KAP, Warszawa 2021.

Subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki

Podobnie jak w latach wcześniejszych, również w 2021 r. istotną pozycją wydatków w grupie *Dotacje i subwencje* były *Subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki*, na które przeznaczono o 1915,6 mln zł, tj. o 10,4% więcej niż w 2020 r. W odniesieniu do wydatków 2019 r., kwota *Subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki* wzrosła o 2540,6 mln zł, tj. o 14,3%. Pozycja ta powstała w wyniku zmiany sposobu finansowania uczelni wyższych oraz instytutów badawczych i naukowych Polskiej Akademii Nauk, wprowadzonej ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*²¹⁵. Począwszy od 2019 r., środki na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz utrzymanie i rozwój potencjału badawczego przekazywane są w formie subwencji. Wcześniej uczelnie i instytuty otrzymywały środki na te cele jako dotacje podmiotowe.

Przyznawanie uczelniom subwencji, jako głównego strumienia finansowego spowodowało, że uczelnie autonomicznie decydują o przeznaczeniu tych środków. Taki system finansowania stworzył uczelniom możliwość bardziej elastycznego zarządzania finansami ale zarazem utrudnił ministrowi właściwemu do spraw nauki i szkolnictwa wyższego²¹⁶ kontrolę nad przekazywanymi środkami.

Z kontroli systemu finansowania szkolnictwa wyższego wynika, iż uczelnie miały problem z pełną absorpcją przekazanych środków. Było to efektem braku analiz potencjału naukowego i dydaktycznego uczelni oraz ich sytuacji finansowej przed zwiększeniem subwencji oraz przyznaniem skarbowych papierów wartościowych wybranym uczelniom²¹⁷. Wyniki tej kontroli wskazują, że w 2020 r. minister właściwy do spraw nauki i szkolnictwa wyższego przyznał wybranym uczelniom skarbowe papiery wartościowe w wysokości 889,5 mln zł, przy czym w przypadku dziesięciu uczelni publicznych, które otrzymały obligacje o łącznej wartości 212,7 mln zł, nie udokumentowano właściwie analiz dotyczących potrzeb i sytuacji finansowej uczelni.

Pozostałe rozliczenia z bankami

Kwota wydatków związanych z rozliczeniami z bankami wyniosła w 2021 r. 19 867,4 mln zł i była o 9644,9 mln zł (tj. o 94,4%) wyższa niż w 2020 r. i ponad dziewięć razy wyższa niż w 2018 r. (wzrost o 17 758,6 mln zł, to jest o 842,1%). Pozycja ta obejmuje głównie wpłaty z budżetu państwa do funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. W 2021 r. na istotny wzrost wydatków w tej grupie wpływ miały wpłaty na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, sfinansowane z rezerwy utworzonej specjalnie w tym celu w wysokości 14 194,8 mln zł. Ponadto zasilono Fundusz Kolejowy kwotą 5177,7 mln zł, Fundusz Dopłat wpłatą w wysokości 270,7 mln zł oraz Fundusz Termomodernizacji i Remontów w kwocie 70,9 mln zł. Poza wpłatami do funduszy, pozycja ta obejmuje refundację premii gwarancyjnych i premii za systematyczne oszczędzanie wypłacanych z książeczek mieszkaniowych oraz koszty wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych, jednak wydatki z tych tytułów wyniosły jedynie 0,8% ogólnej kwoty *Pozostałych rozliczeń z bankami*.

Zadaniem Funduszu Kolejowego jest przede wszystkim gromadzenie środków na przygotowanie oraz realizację budowy i przebudowy linii kolejowych, remonty i utrzymanie linii kolejowych, likwidację zbędnych linii kolejowych oraz wydatki bieżące PKP Polskich Linii Kolejowych Spółki Akcyjnej związane z zadaniami zarządcy infrastruktury kolejowej²¹⁸.

²¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 574, ze zm.

²¹⁶ Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a następnie od 19 października 2020 r. Minister Edukacji i Nauki.

²¹⁷ Informacja o wynikach kontroli *Finansowanie szkolnictwa wyższego*. Nr ewid. 31/2021/P/20/026/KNO, Warszawa 2021.

²¹⁸ Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 146), zadania Funduszu Kolejowego wymienione są w art. 3 tej ustawy.

Fundusz Dopłat utworzony został w 2002 roku w celu finansowania dopłat do oprocentowania długoterminowych kredytów o stałej stopie procentowej, udzielanych przez banki na cele związane z budownictwem mieszkaniowym²¹⁹. Zadania Funduszu Dopłat obejmują również inne formy wspierania budownictwa mieszkaniowego, to jest programy: *Finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego, Społecznego budownictwa czynszowego, Mieszkanie dla młodych, Mieszkanie na start*.

Dotacje podmiotowe

Dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotów w zakresie wskazanym w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej. Najwyższa dotacja została przekazana do Narodowego Funduszu Zdrowia (2556,6 mln zł, tj. 27,4% dotacji w tej grupie), ponadto dotacje podmiotowe przekazane zostały między innymi do instytucji związanych z nauką, takich jak uczelnie wyższe i instytuty badawcze (łącznie 2711,5 mln zł, co stanowiło 29% dotacji podmiotowych), instytucji związanych z kulturą i sztuką (łącznie 1549,4 mln zł, to jest 16,6% ogólnej kwoty dotacji podmiotowych), a także dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (1172,7 mln zł, tj. 12,6% dotacji w omawianej grupie).

Trend wydatków w kategorii dotacje podmiotowe w latach 2018-2021 podlegał dość istotnym wahaniom. W 2019 r. wydatki na dotacje podmiotowe istotnie spadły w porównaniu z poprzednimi latami, ze względu na zmianę sposobu finansowania podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki z dotacji przede wszystkim na finansowanie w formie subwencji. Wzrost wydatków w 2020 r. związany był z kolei z udzieleniem dotacji dla spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w wysokości 7893,4 mln zł, przy czym faktycznie wydatkowano 3678,4 mln zł, a pozostałą kwotę 4215 mln zł zgłoszono do wykazu wydatków niewygasających w roku 2020. W 2021 r. nie udzielano dotacji podmiotowych na cele związane z infrastrukturą kolejową, stąd łączna kwota dotacji podmiotowych była niższa niż w 2020 r.

Pozostałe dotacje

Pozostałe kategorie dotacji obejmują przede wszystkim dotacje dla pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych (5566,7 mln zł, tj. 1,9% Dotacji i subwencji), a także dotacje przedmiotowe (580,7 mln zł, co stanowi 0,2% kwoty wydatków w omawianej kategorii ekonomicznej), oraz jednorazowe transfery (w 2021 r. była to wpłata do Narodowego Funduszu Zdrowia w wysokości 1235,2 mln zł). Chociaż łącznie dotacje te stanowią 7,5% wydatków w kategorii Dotacje i subwencje, to jednostkowo każda z nich stanowi mniej niż 2% wydatków w tej grupie.

Wyniki szczegółowego badania dotacji

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała prawidłowość udzielania dotacji z budżetu państwa przez dysponentów 53 części budżetowych (w tym u 16 wojewodów). Badanie dotacji przeprowadzono również w wybranych jednostkach podległych dysponentom części, to jest: Centrum Projektów Polska Cyfrowa, trzech urzędach statystycznych oraz trzech delegaturach Krajowego Biura Wyborczego. Ponadto kontrolą objęto wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa przez 48 jednostek samorządu terytorialnego.

²¹⁹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 101).

Kontrola prawidłowości udzielania dotacji potwierdziła, że proces ten w większości przypadków odbywał się zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami prawnymi. Środki przeznaczano 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.

Na podstawie zbadanej próby dotacji w łącznej kwocie 66 844,1 mln zł Najwyższa Izba Kontroli potwierdziła, że dysponenci części, co do zasady, sprawowali nadzór i kontrolę nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji udzielonych z budżetu państwa, stosownie do art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Niemniej jednak w sześciu częściach budżetowych, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji i nadzorze nad ich wykorzystaniem. Nieprawidłowości dotyczyły umów na łączną kwotę dotacji 1459 mln zł. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ustalono, że przy udzielaniu sześciu dotacji organizacjom pozarządowym na łączną kwotę 31,2 mln zł nie przestrzegano regulacji wewnętrznych²²⁰. Ponadto w jednym przypadku zatwierdzenie złożonego przez beneficjenta sprawozdania częściowego z wykonania zadania sfinansowanego z dotacji udzielonej z części *Informatyzacja*, nastąpiło dopiero po ponad pół roku²²¹.

W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego w umowach dotacji z beneficjentami określono terminy wydatkowania środków niezgodne z art. 21 ust. 6 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19²²², w wyniku czego czterech beneficjentów wydatkowało środki dotacji po 30 listopada 2021 r. w łącznej kwocie 738,9 tys. zł²²³.

W Urzędzie do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych zatwierdzono rozliczenia dotacji złożone przez trzech beneficjentów, pomimo przekroczenia przez beneficjentów zakresu zadań wskazanego w umowie²²⁴. Z kolei w Ministerstwie Edukacji i Nauki nie zatwierdzono rozliczenia dotacji na kwotę 1426 mln zł udzielonych czterem podmiotom²²⁵.

Kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa przez 48 starostw powiatowych potwierdziła, że otrzymane środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczone. Ustalono jednak, że część starostw wydatkowała również własne środki na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa.

²²⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Inwestycji Kapitałowych*. Nr ewid. 39/2022/P/22/001/KAP, Warszawa 2022.

²²¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców*. Nr ewid. 40/2022/P/22/001/KAP, Warszawa 2022.

²²² Dz. U. 1747.

²²³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*. Nr ewid. 88/2022/P/22/001/KNO, Warszawa 2022.

²²⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych*. Nr ewid. 58/2022/P/22/001/KPS, Warszawa 2022.

²²⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka, części 30 – Oświata i wychowanie oraz części 67 – Polska Akademia Nauk*. Nr ewid. 90/2022/P/22/001/KNO, Warszawa 2022.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez starostów z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, zgodnie z art. 23 oraz 25 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²²⁶, to między innymi zadania dotyczące naliczania należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności. Wywiązywanie się przez starostów z tych właśnie zadań było przedmiotem kontroli w ramach wykonania budżetu państwa w 2021 roku. Kontrolą objęto po trzy wybrane starostwa powiatowe z każdego województwa.

Łączna kwota dotacji udzielonych przez wojewodów na zadania związane z gospodarką nieruchomościami i gruntami w 2021 r. wyniosła 195 mln zł, co stanowiło 0,3% wszystkich dotacji udzielonych z części budżetowej *Województwa*. Dla porównania, dochody budżetu państwa z realizacji zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa wyniosły 1722,5 mln zł. W poniższej tabeli przedstawiono informacje dotyczące kwot dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa uzyskanych i wykorzystanych przez kontrolowane starostwa powiatowe.

Tabela 29. Kwoty dotacji celowej w skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego

Województwa	Otrzymane	Wykonanie	Niewykorzystane
	tys. zł		
1	2	3	4
OGÓŁEM	21 502,0	21 097,0	405,0
Dolnośląskie	600,2	595,2	5,0
Kujawsko-pomorskie	666,6	637,7	28,9
Lubelskie	492,4	492,1	0,3
Lubuskie	3 599,3	3 554,7	44,6
Łódzkie	698,5	693,2	5,3
Małopolskie	1 932,2	1 887,5	44,7
Mazowieckie	447,0	412,2	34,8
Opolskie	1 093,2	1 060,5	32,7
Podkarpackie	946,4	940,5	5,9
Podlaskie	565,9	564,1	1,8
Pomorskie	1 707,8	1 701,7	6,1
Śląskie	1 842,7	1 798,3	44,4
Świętokrzyskie	518,0	517,7	0,3
Warmińsko-mazurskie	314,3	313,4	0,9
Wielkopolskie	5 249,0	5 104,1	144,9
Zachodniopomorskie	828,5	824,1	4,4

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

Objęte kontrolą jednostki w 2021 r. otrzymały z budżetu państwa dotacje celowe na realizację wydatków dotyczących zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w łącznej kwocie 21,5 mln zł. Przekazane dotacje zostały wykorzystane przez starostwa powiatowe w 98,1%. Najwyższa Izba Kontroli zbadała całość kwot otrzymanych dotacji i pozytywnie oceniła prawidłowość ich wykorzystania we wszystkich starostwach powiatowych. W działalności kontro-

²²⁶ Dz. U. z 2021 r. poz.1899.

lowanych jednostek nie stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości. Dotacje z budżetu państwa przeznaczone na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i rzetelnie rozliczone. W większości skontrolowanych jednostek przekazane dotacje umożliwiły realizację zadań bez konieczności angażowania środków własnych powiatu. Stwierdzono jednak, że w 13 starostwach konieczne było poniesienie dodatkowych wydatków, w łącznej kwocie 1584 tys. zł na zadania związane z gospodarką nieruchomościami, poza wydatkami sfinansowanymi z dotacji. Pomimo tego, żaden z Zarządów tych 13 powiatów nie uznał, iż wystąpiły przesłanki do dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym na podstawie art. 49 ust. 5 i 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Niezależnie od wyników kontroli przeprowadzonej u beneficjentów dotacji, kontrola w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim wykazała, że Urząd Miasta Stołecznego Warszawy zgłosił w 2022 r. niedobory dotacji na zadania zlecone w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za rok 2021 w wysokości 42,5 mln zł, przy czym kwota ta przekracza ponad dwukrotnie wysokość rocznego planu na dotacje dla wszystkich powiatów województwa mazowieckiego²²⁷.

W ramach kontroli przeprowadzonej w 48 starostwach powiatowych skontrolowano również należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Wyniki badania tego obszaru zostały szczegółowo opisane w podrozdziale *Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe*, rozdziału 2.1. *Dochody budżetu państwa*.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Świadczenia na rzecz osób fizycznych są wypłacane bezpośrednio upoważnionym osobom w postaci emerytur, rent, zasiłków, odpraw pieniężnych, odszkodowań, rekompensat, ryczałtów, diet, ekwiwalentów pieniężnych, stypendiów oraz nagród o charakterze specjalnym.

W 2021 r. wydatki budżetu państwa na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 28 989,5 mln zł. Wydatki na świadczenia, które nie wygasły z upływem 2021 r. stanowiły 2,2 mln zł i podobnie jak rok wcześniej dotyczyły między innymi nagród o charakterze szczególnym niezaliczonych do wynagrodzeń w części *Szkolnictwo wyższe i nauka* (0,7 mln zł) oraz wydatków na zakup umundurowania dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (0,5 mln zł).

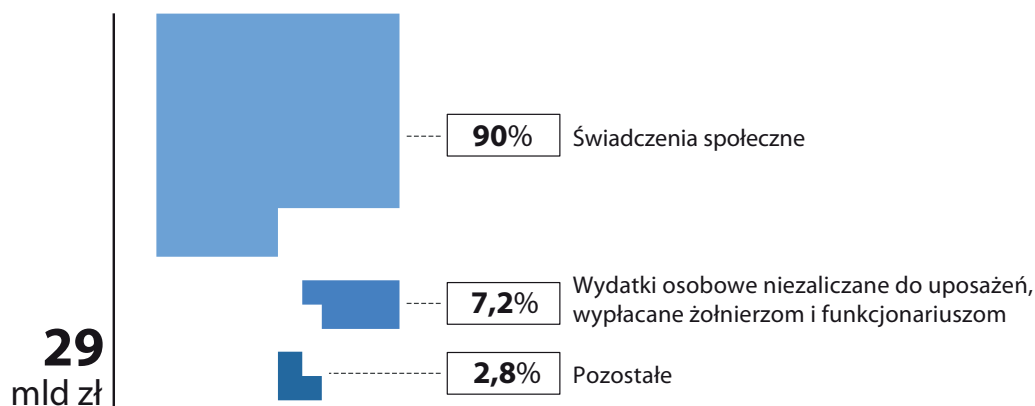
Udział świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach ogółem ukształtował się w 2021 r. na poziomie 5,6% i był wyższy niż w 2020 r (5,2%) o 0,4 punktu procentowego. W 2021 r w porównaniu do roku poprzedniego wysokość wydatków na świadczenia wzrosła o 2574,9 mln zł, tj. o 9,7%.

Największy kwotowy wzrost wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych w porównaniu do 2020 r. odnotowano w częściach *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* wzrost o 1231,5 mln zł (o 39,3%) i *Sprawy wewnętrzne* o 949,7 mln zł (o 9,6%), co było głównie związane z wypłatą dodatkowych świadczeń pieniężnych w formie tak zwanych 13 i 14 emerytur. Największe zmniejszenie wydatków w porównaniu do roku 2020 odnotowano natomiast w części *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, gdzie wydatki zmalały o 41,1% (o 188,5 mln zł). Było to wynikiem przeniesienia wypłat zasiłków opiekuńczych i zasiłków z tytułu kwarantanny z części *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* do Funduszu Emerytalno-Rentowego, który otrzymał na ten cel środki z Funduszu Przeciwdziałania

²²⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/14 - województwo mazowieckie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 71/2022/P/22/001/LWA, Warszawa 2022.

COVID-19. Istotne zmniejszenie wydatków, tj. o 177,1 mln zł (55,4%), nastąpiło także w części *Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych*.

Infografika 34. Wydatki budżetu państwa na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2021 r.



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

W 2021 r. podobnie jak w latach ubiegłych, najwyższy udział (90%) w omawianej grupie miały wydatki poniesione na świadczenia społeczne. W 2021 r. wydatki te wyniosły 26 053 mln zł i były wyższe o 2455,6 mln zł (o 10,4%) od wydatków poniesionych na ten cel rok wcześniej.

Świadczenia społeczne są wypłacane za pośrednictwem różnych jednostek, a zasady ich dystrybucji określa wiele aktów prawnych. Najwyższe wydatki z tego tytułu w 2021 r. zostały poniesione przez:

- Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w kwocie 10 417,7 mln zł – na wypłatę emerytur, rent rodzinnych i inwalidzkich dla funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej oraz ich rodzin oraz jednorazowych świadczeń pieniężnych, tak zwanych 13 i 14 emerytur. W 2021 r. zostało wypłaconych 210 469 świadczeń średniorocznie²²⁸.
- Wojskowe Biura Emerytalne Ministerstwa Obrony Narodowej, w kwocie 7929,2 mln zł głównie na wypłatę emerytur dla 107 403 wojskowych, rent rodzinnych dla 39 028 świadczeniobiorców, rent z tytułu niezdolności dla 10 893 rencistów, rent dla 242 inwalidów wojennych i wojskowych, uposażeń dla 21 prokuratorów i 11 sędziów w stanie spoczynku²²⁹.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w kwocie 4368,3 mln zł – na wypłatę rent dla inwalidów wojennych i wojskowych, świadczeń emerytalno-rentowych dla kombatantów.

Wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom w 2021 r. wyniosły 2089,7 mln zł. Wydatki te były wyższe niż w 2020 r. o 70,6 mln zł, tj. o 3,5%, a ich udział w tej grupie wydatków zmniejszył się z 7,6% w 2020 r. do 7,2% w 2021 r. Najwyższe wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń zostały poniesione w częściach *Obrona narodowa* (1509,9 mln zł)

²²⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2021 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne*. Nr ewid. 93/2022/P/22/001/KBP, Warszawa 2022.

²²⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2021 r. w części 29 – Obrona narodowa*. Nr ewid. 68/2022/P/22/001/KON, Warszawa 2022.

oraz *Sprawy wewnętrzne* (378,8 mln zł). Przeznaczono je głównie na wyższą wypłatę dodatków zagranicznych dla żołnierzy pełniących służbę w Polskich Kontyngentach Wojskowych, placówkach zagranicznych i przedstawicielstwach wojskowych, dodatków wojennych, gratyfikacji urlopowych, odpraw pośmiertnych, stypendiów, pomoc mieszkaniową dla funkcjonariuszy Policji oraz wyższą liczbę dopłat do wypoczynku dla policjantów.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące jednostek budżetowych obejmują przede wszystkim wydatki osobowe oraz wydatki na różnego rodzaju usługi.

W 2021 r. *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* ujęte w budżecie państwa wyniosły 93 183,1 mln zł wraz z wydatkami, które nie wygasły z upływem roku 2021 w kwocie 1770,8 mln zł. Wydatki niewygasające wystąpiły w 61 częściach budżetu państwa, w tym najwyższe w trzech częściach: *Obrona narodowa* (608,4 mln zł), *Zdrowie* (363,5 mln zł) oraz *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (302,9 mln zł).

Na przestrzeni lat 2018-2021 *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* wzrosły o 20 361,2 mln zł, tj. o 28%, przy czym w ostatnim roku o 6841,4 mln zł, tj. o 7,9%, co wynikało głównie ze wzrostu wynagrodzeń.

Najwyższy kwotowy wzrost w tej grupie wydatków nastąpił w częściach: *Sprawy wewnętrzne* (o 1267,1 mln zł, tj. o 9,7%), *Zdrowie* (o 1494,6 mln zł, tj. o 70%) oraz *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (o 770,1 mln zł, tj. o 10,4%). W części *Zdrowie* poniesiono po raz pierwszy w 2021 r. wydatki na staże i specjalizacje medyczne w kwocie 1469,5 mln zł²³⁰.

Udział grupy *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* w wydatkach ogółem w latach 2018-2020 obniżył się z 18,6% do 17,1%, po czym w 2021 r. wzrósł do 17,9%.

Najwyższy udział (66,7%) w tej grupie wydatków, podobnie jak w latach ubiegłych, miały wynagrodzenia wraz z pochodnymi, na które wydatkowano 59 383,5 mln zł (w tym wydatki, które w 2021 r. nie wygasają z upływem roku w kwocie 7016,5 mln zł). Znaczący udział (26,1%) miały wydatki poniesione na zakup towarów i usług – 24 303,6 mln zł wraz z wydatkami, które nie wygasły z upływem 2021 r. w kwocie 1038,1 mln zł. Środki z grupy *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* przeznaczono także na zakup: materiałów i wyposażenia (4911,8 mln zł), usług remontowych (4171,5 mln zł), energii (1699,8 mln zł) oraz leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych (1458,6 mln zł).

Pozostałe wydatki wyniosły 5312,9 mln zł (5,7%) i obejmowały między innymi: składki do organizacji międzynarodowych, w tym wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej (1286,4 mln zł), koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (886,6 mln zł), kary, odszkodowania i grzywny (882,9 mln zł), odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (655,9 mln zł), opłaty za administrowanie i czynsze (607,9 mln zł), podróże służbowe krajowe i zagraniczne (474 mln zł), podatek od nieruchomości (340,6 mln zł) oraz różne opłaty i składki (178,6 mln zł).

Na promocję programu odbudowy gospodarczej kraju po epidemii COVID-19 *Polski Ład* w 2021 r. wydatkowano 30,8 mln zł, z czego na produkcję spotów telewizyjnych i ich emisję łącznie 12,6 mln zł. Wydatki na działania promocyjno-informacyjne projektów realizowanych w ramach *Polskiego Ładu* poniosło 26 kontrolowanych jednostek budżetowych. Największe kwoty przeznaczono na ten cel w częściach: *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (7 mln zł), *Budżet, finanse publiczne i instytucje finan-*

²³⁰ Art. 1 pkt 20 ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020 r. poz.1291).

sowe (6,9 mln zł), Rolnictwo (5 mln zł), Zdrowie (4,7 mln zł), Szkolnictwo wyższe i nauka (3,2 mln zł) oraz Zabezpieczenie społeczne (1,2 mln zł).

Na dzień 31 grudnia 2021 r. w grupie *Wydatków bieżących jednostek budżetowych* wystąpiły zobowiązania wymagalne w kwocie 861,7 mln zł. Większość tej kwoty stanowiły zobowiązania w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* wynikające z wyroku Trybunału Arbitrażowego w Sztokholmie. Wyrok ten zasądził odszkodowanie na rzecz spółki prawa luksemburskiego w związku z decyzjami Komisji Nadzoru Finansowego zakazującymi wykonywania praw głosu z akcji spółki zależnej – banku oraz nakazującymi zbycie tych akcji. Następnie sprawa toczyła się przed Sądem Apelacyjnym w Sztokholmie, Sądem Najwyższym w Szwecji i Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który wydał wyrok korzystny dla Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 października 2021 r. jednak co do meritum, tj. między innymi w kwestii uchylenia wyroku arbitrażowego oraz kosztów postępowania przed Sądem Apelacyjnym w Sztokholmie będzie w 2022 r. rozstrzygał ponownie Sąd Najwyższy Szwecji²³¹.

Kontrola *Wydatków bieżących jednostek budżetowych*, podobnie jak w poprzednich latach wykazała, że w przeważającej większości środki finansowe zostały wydatkowane celowo, rzetelnie, zgodnie z przeznaczeniem i zasadami gospodarowania środkami publicznymi oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Najistotniejsze nieprawidłowości, zidentyfikowane przez Najwyższą Izbę Kontroli dotyczyły między innymi:

- niegospodarnego wydatkowania przez Lubuski Urząd Wojewódzki kwoty 1,4 mln zł na zakup środków ochrony indywidualnej po cenach o ponad 60% wyższych od średnich cen rynkowych²³²;
- zakupu bez upoważnienia odzieży ochronnej dla wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska na kwotę 0,7 mln zł²³³;
- zawarcia niekorzystnej umowy na świadczenie usług reklamowych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, co skutkowało wydatkowaniem w sposób niegospodarny kwoty 1,7 mln zł²³⁴;
- zawarcia w części *Rzecznik Praw Dziecka* dwóch umów z Fundacją Życie na organizację dwóch konferencji Rzecznika Praw Dziecka na łączną kwotę 60 tys. zł, z wyłączeniem stosowania wewnętrznego Regulaminu wydatków, pomimo braku istnienia faktycznych przesłanek dokonania takiego wyłączenia²³⁵;
- niezapewnienia przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów środków niezbędnych do funkcjonowania Instytutu De Republica w pierwszych miesiącach po utworzeniu, co skutkowało zwłoką w faktycznym rozpoczęciu jego działalności statutowej. Z kolei w samym Instytucie stwierdzono następujące nieprawidłowości skutkujące sformułowaniem oceny negatywnej: zaciągnięcie zobowiązania w kwocie 651,9 tys. zł w wyniku zawarcia umowy najmu w wysokości przekraczającej plan

²³¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*. Nr ewid. 52/2022/P/22/001/KBF, Warszawa 2022.

²³² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/08 – Województwo lubuskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 81/2022/P/22/001/LZG, Warszawa 2022.

²³³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w częściach 41 – Środowisko i 51 – Klimat*, Nr ewid. 83/2022/P/22/001/KSI, Warszawa 2022.

²³⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w częściach 31 – Praca i 44 – Zabezpieczenie społeczne oraz planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego*. Nr ewid. 59/2022/P/22/001/KPS, Warszawa 2022.

²³⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka*. Nr ewid. 57/2022/P/22/001/KPS, Warszawa 2022.

finansowy Instytutu, tj. z naruszeniem art. 46 ustawy o finansach publicznych; niecelowe wydatkowanie 876,2 tys. zł na usługi i towary, które nie były niezbędne do prawidłowej realizacji zadań statutowych Instytutu; udzielenie zamówień na dostawę materiałów identyfikacyjno-promocyjnych oraz sprzętu komputerowego o łącznej wartości ponad 130 tys. zł z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych²³⁶.

Przy udzielaniu zamówień publicznych najczęstszymi nieprawidłowościami były naruszenia ustawy Prawo zamówień publicznych, nieprawidłowości formalne oraz nieprzestrzeganie wewnętrznych uregulowań w tym zakresie, przy czym istotniejsze z nich dotyczyły:

- udzielenia dwóch zamówień publicznych w Ministerstwie Zdrowia dotyczących przeprowadzenia kampanii promocyjnej programu pilotażowego *Profilaktyka 40 Plus* oraz zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży na łączną kwotę 0,6 mln zł, przy nieprawidłowym wyłączeniu stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. O przeprowadzanie rzetelnych analiz przy dokonywaniu wydatków bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych Najwyższa Izba Kontroli wniosowała już w wystąpieniu pokontrolnym, po przeprowadzeniu kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części Zdrowie*²³⁷;
- zlecenia przez Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie usługi organizacji obsługi imprezy masowej pn. IV Ogólnopolskie Święto „Wdzięczni Polskiej Wsi” (o wartości 1,6 mln zł) z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych w zakresie przesłanek stosowania trybu zamówienia z wolnej ręki. Ponadto nieprawidłowości stwierdzono również w dwóch z trzech imprez tego rodzaju organizowanych w latach 2018-2020. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w każdym z tych przypadków źródłem finansowania były środki rezerwy ogólnej²³⁸;
- zawarcia umowy przez Wojskowy Oddział Gospodarczy w Elblągu na zakup usług z zakresu medycyny pracy powyżej ceny ofertowej udzielonego zamówienia co było niezgodne z przepisem art. 140 ust. 1 poprzednio obowiązującej ustawy Prawo Zamówień Publicznych stanowiącym, że zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy powinien być tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Łączna wartość wynagrodzenia dla dostawcy usług wynikająca z umowy w kwocie 613,9 tys. zł była wyższa od ceny za obie części zamówienia wynikającej z oferty w kwocie 520,7 tys. zł²³⁹;
- niedochowania należytej staranności przez Wojskowy Oddział Gospodarczy w Elblągu w postępowaniu o udzielenie zamówienia o wartości nie przekraczającej 130 tys. zł. W zamówieniu na zakup szybkich testów wykrywających wirusa SARS CoV-2 niezgodnie z opisem przedmiotu zamówienia niezasadnie wyeliminowano oferty siedmiu wykonawców, którzy zaproponowali dostawę testów wymienionych w jednym z dwóch dokumentów wskazanych alternatywnie przez zamawiającego. Nieprawidłowość ta miała wpływ na wybór wykonawcy, a na podstawie umowy zawartej w wyniku tego zamówienia wydatkowano 224,4 tys. zł. Ponadto, w umowie zawartej

²³⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Inwestycji Kapitałowych*. Nr ewid. 39/2022/P/22/001/KAP, Warszawa 2022.

²³⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego*. Nr ewid. 62/2022/P/22/001/KZD, Warszawa 2022.

²³⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 104/2022/P/22/001/LSZ, Warszawa 2022.

²³⁹ Wystąpienie pokontrolne LOL.410.001.03.2022 *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego 21. Wojskowego Oddziału Gospodarczego w Elblągu*.

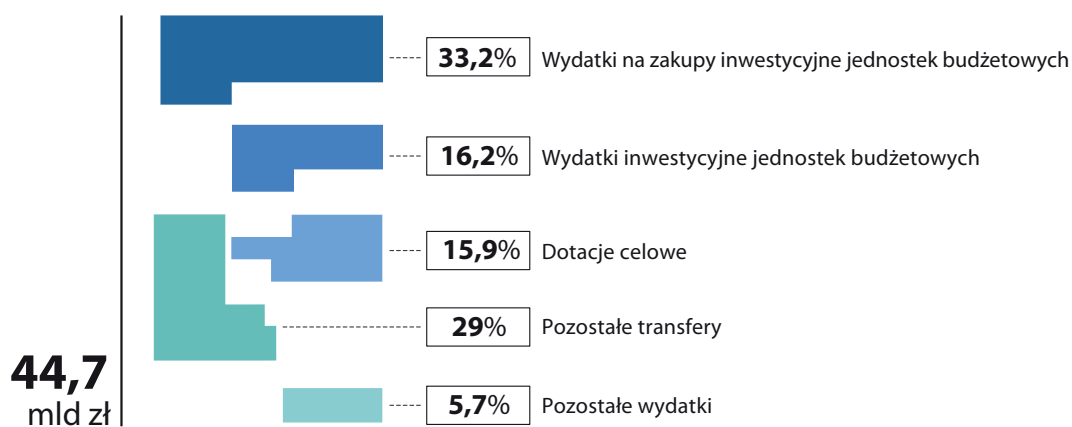
- w wyniku tego postępowania zakres świadczenia wykonawcy i jego wynagrodzenie były wielokrotnie wyższe od założonych na etapie zapytania ofertowego²⁴⁰;
- wyboru wykonawcy umowy na wykonanie czynności eksperckich i doradczych w zakresie prowadzenia przez Ministerstwo Sprawiedliwości prac związanych z reformą wymiaru sprawiedliwości bez zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Nie sporządzono dokumentacji dotyczącej wyboru wykonawcy, w tym oszacowania wartości zamówienia. Łącznie do końca 2021 r. zawarto z wykonawcą 13 umów na tę usługę, na podstawie których poniesiono wydatki w wysokości 823,2 tys. zł²⁴¹;
 - udzielenia zamówień publicznych na przygotowanie ekspertyzy na kwotę 129,9 tys. zł oraz na prowadzenie sekretariatów konkursów organizowanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska na kwotę 128 tys. zł bez uprzedniego oszacowania wartości zamówienia²⁴².

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe budżetu państwa w 2021 r. wyniosły 44 696,6 mln zł, w tym kwota 4647,1 mln zł dotyczy wydatków, które nie wygasły z upływem tego roku. Największe kwoty wydatków, które nie wygasły z końcem 2021 r. dotyczyły wydatków inwestycyjnych – 2061,2 mln zł i wydatków na zakupy inwestycyjne – 964,6 mln zł. Zrealizowane w 2021 r. Wydatki majątkowe były o 8552,5 mln zł, tj. o 23,7% wyższe niż rok wcześniej. Plan po zmianach tych wydatków zrealizowano w 99,3%.

W strukturze Wydatków majątkowych w 2021 r., podobnie jak w latach poprzednich, największy udział – 33,2% – miały wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych. Jednocześnie o 20 punktów procentowych wzrósł udział tak zwanych pozostałych transferów, tj. wydatków realizowanych poza budżetem państwa nie będących dotacjami celowymi, który wyniósł prawie 30%. Mniejsze pod względem udziału w strukturze wydatków były wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, dotacje celowe i pozostałe wydatki majątkowe. Należy zauważyć, że prawie 45% Wydatków majątkowych (20 055 mln zł) jest przekazywanych w postaci dotacji i innych transferów poza jednostki budżetowe.

Infografika 35. Struktura wydatków majątkowych w 2021 r.



²⁴⁰ Jak wyżej.

²⁴¹ Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy. Nr ewid. 92/2022/P/22/001/KPB, Warszawa 2022.

²⁴² Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w częściach 41 – Środowisko i 51 – Klimat, Nr ewid. 83/2022/P/22/001/KSI, Warszawa 2022.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

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

Na wzrost *Wydatków majątkowych* w 2021 r. w porównaniu do 2020 r. wpływ miało przede wszystkim zwiększenie o 9509,1 mln zł (o 277%) wydatków na *pozostałe transfery wydatków majątkowych*, w tym głównie w działach:

- *Rozliczenia różne* o 3994,2 mln zł – środki w łącznej kwocie 4000 mln zł przekazane gminom z przeznaczeniem na wsparcie inwestycji w zakresie wodociągów i kanalizacji;
- *Obrona narodowa* o 3800 mln zł, głównie z tytułu wpłaty w wysokości 3300 mln zł na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych;
- *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* o 1068,7 mln zł tytułem wpłaty na Fundusze Wsparcia: Straży Granicznej w wysokości 585,3 mln zł, Policji – 372 mln zł oraz Państwowej Straży Pożarnej – 111,5 mln zł.

Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych wzrosły w 2021 r. *per saldo* o 885 mln zł, tj. o 6,3%. Największe wzrosty nastąpiły głównie w działach: *Obrona narodowa* o 939,2 mln zł i *Wymiar sprawiedliwości* – 226,9 mln zł. *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* wzrosły o 772,7 mln zł, tj. o 11,9%. Największe wzrosty nastąpiły głównie w działach: *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* o 240,1 mln zł, *Obrona narodowa* – 226,7 mln zł, *Transport i łączność* – 192,1 mln zł i *Administracja publiczna* – 120,3 mln zł.

Zmniejszyły się natomiast wydatki na *dotacje celowe* o 2281,3 mln zł, tj. o 24,3%. Redukcja tych wydatków nastąpiła głównie w działach: *Transport i łączność* o 2396,3 mln zł oraz *Szkolnictwo wyższe i nauka* – 520,8 mln zł. W 2021 r. odnotowano również zmniejszenie w grupie *pozostałych wydatków majątkowych* o 333 mln zł, tj. o 11,5%. Zmniejszenie nastąpiło głównie w dziale *Transport i łączność* (o 600,5 mln zł).

Tabela 30. Struktura wydatków majątkowych w latach 2018–2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
	mln zł			
OGÓŁEM	27 999,3	20 167,5	36 144,1	44 696,6
Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	13 173,5	10 403,6	13 939,2	14 824,3
Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	4 083,0	4 435,7	6 473,3	7 245,9
Dotacje celowe	7 094,0	4 906,3	9 394,2	7 112,9
Pozostałe transfery wydatków majątkowych	457,6	421,9	3 432,9	12 942,0
Pozostałe wydatki	3 191,2	0,0	2 904,5	2 571,5

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

Największe *Wydatki majątkowe* w 2021 r. poniesiono głównie na zadania realizowane w działach: *Obrona narodowa* w kwocie 21 958,4 mln zł (49,1% *Wydatków majątkowych* ogółem), *Transport i łączność* – 5648,6 mln zł (12,6%), *Różne rozliczenia* – 4791,1 mln zł (10,7%), *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 3178,4 mln zł (7,1%), *Ochrona zdrowia* – 1730,3 mln zł (3,9%), *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* – 1097,4 mln zł (2,5%), *Administracja publiczna* – 1002 mln zł (2,2%) oraz *Górnictwo i kopalnictwo* – 1000 mln zł (2,2%).

Plany *Wydatków majątkowych* jednostek budżetowych były w ciągu roku istotnie zmieniane, zarówno w zakresie finansowym jak i rzeczowym, w porównaniu do tego co przewidziano na etapie przygotowania ustawy budżetowej. W 2021 r. plan finansowy *Wydatków majątkowych* budżetu państwa

w wyniku dokonanych zmian w trakcie roku zwiększył się o 19 436,5 mln zł, tj. o 76%. Nowelizacją ustawy budżetowej wprowadzono do planu większość tej kwoty (16 496,4 mln zł), w tym środki w wysokości 12 700 mln zł dotyczyły transferów środków do innych jednostek na realizację zadań inwestycyjnych, a 2600 mln zł na zakup lub objęcie akcji i udziałów. Największe zmiany nastąpiły w częściach: *Obrona narodowa* na kwotę 6642,4 mln zł, *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* – 4286 mln zł, *Sprawy wewnętrzne* – 2578 mln zł, *Transport* – 2085,2 mln zł oraz *Województwa* – 1016,8 mln zł.

Przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli kontrola planowania i wykonania wydatków majątkowych u 131 dysponentów III stopnia polegała na analizie zakresu zadań przyjętych w planie rzeczowo-finansowym i jego zmian²⁴³. Kontrolą objęto także uzasadnienie dokonywanych przez dysponentów zmian oraz ustalenie, czy zadania w planie po zmianach zostały wykonane.

W ramach planów rzeczowo-finansowych wydatków majątkowych w badanych jednostkach budżetowych zaplanowano realizację 1818 zadań na łączną kwotę 15 578,1 mln zł. W trakcie roku zrezygnowano z realizacji 302 zadań i wprowadzono do planów 973 nowe zadania, dokonywano również wewnętrznych przesunięć środków w ramach planu finansowego wydatków majątkowych, bez zmiany jego zakresu rzeczowego. Skutkiem wprowadzonych zmian do zrealizowania w 2021 r. pozostawało 2489 zadań, tj. o 36,9% więcej niż w planie pierwotnym. Przewidziana na ich realizację kwota 19 506 mln zł była wyższa od pierwotnie zakładanej o 3927,9 mln zł, tj. o 25,2%. Większość zmian wprowadzonych w ciągu roku do planów rzeczowo-finansowych wydatków majątkowych w badanych jednostkach Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako celowe.

W pełnym lub częściowym zakresie zrealizowano 2226 zadań, tj. 89,4% planu po zmianach (w 2020 r. wskaźnik ten wynosił 86,5%), a 263 zadania nie zostały zrealizowane. Wartość zadań niezrealizowanych oszacowano na 1355,5 mln zł, przy czym większość z nich została ujęta w wykazie wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku.

Główną przyczyną niezrealizowania bądź opóźnień w realizacji zadań przyjętych do planu po zmianach na 2021 r. było nierzetelne planowanie wydatków majątkowych i niewłaściwe przygotowanie jednostek do realizacji zaplanowanych zadań, przedłużające się procedury przetargowe, a także inne nieprzewidziane zdarzenia.

Nieprawidłowości w zakresie planowania *Wydatków majątkowych* zidentyfikowano również w Ministerstwie Finansów oraz Ministerstwie Sprawiedliwości w wyniku przeprowadzonej kontroli planowej *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*²⁴⁴. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości w zakresie działalności ministerstw wskazały na brak rzetelnego planowania środków na *Wydatki majątkowe*, co częściowo przekładało się również na efektywność dokonywanych z tych środków zakupów.

Kontrola prawidłowości dysponowania środkami na *Wydatki majątkowe* wykazała, że, co do zasady, wydatków tych dokonywano w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, ale stwierdzono również nieprawidłowości w tym zakresie.

Jako nierzetelne w zakresie planowania Najwyższa Izba Kontroli oceniła również działanie Ministra Klimatu i Środowiska, który we wrześniu 2021 r. wystąpił w ramach prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na 2021 r. o zwiększenie limitu wydatków w częściach *Środowisko* i *Klimat*, między innymi na wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne, pomimo że w lipcu 2021 r. zdecydowana

²⁴³ Badaniem objęto wydatki majątkowe w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

²⁴⁴ Informacja o wynikach kontroli *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*. Nr ewid. 196/2021/P/21/009/KBF, Warszawa 2022.

większość tych wydatków w części *Środowisko* (ponad 86%) i w części *Klimat* (ponad 96%) była zgłoszona do budżetu na 2022 r. Uzyskanych w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej środków na *Wydatki majątkowe* w części *Środowisko* w kwocie 4,7 mln zł, a w części *Klimat* w kwocie 11,5 mln zł nie wykorzystano i ostatecznie zgłoszono do wykazu wydatków niewygasających z upływem 2021 r.²⁴⁵

Działaniem nielegalnym było dokonanie zakupu przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska 28 samochodów osobowych za kwotę 6,9 mln zł w ramach środków z rezerw celowych, a następnie przekazanie ich, jako sprzęt zbędny do wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska. Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie był upoważniony do reprezentowania wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w pozyskiwaniu środków z rezerw celowych na ten zakup²⁴⁶.

Działaniem nierzetelnym Wojewody Wielkopolskiego było dokonanie zmian planu poszczególnych wydatków majątkowych na kwoty poniżej 100 tys. zł w celu uniknięcia konieczności uzyskania zgody Ministra Finansów, o której mowa w art. 171 ust. 3 ustawy o finansach publicznych²⁴⁷.

W Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim wykonawcy wypłacono wynagrodzenie za zakup samochodu w wysokości 125 tys. zł na 11 dni przed faktycznym odbiorem przedmiotu zamówienia. Było to działanie niezgodne z postanowieniami regulacji wewnętrznych Urzędu oraz umowy zawartej z wykonawcą zamówienia²⁴⁸.

Plan postępowań Prokuratury Okręgowej w Słupsku o udzielenie zamówień na 2021 r. został sporządzony z naruszeniem terminu wskazanego w art. 23 ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. z opóźnieniem siedmiomiesięcznym²⁴⁹.

Podobnie jak w przypadku wydatków bieżących jednostek budżetowych, tak również przy realizacji zadań finansowanych w ramach *Wydatków majątkowych* zostały stwierdzone przypadki naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, nieprawidłowości formalnych dotyczących między innymi nierzetelnego dokumentowania postępowań i nieprzestrzegania wewnętrznych uregulowań w tym zakresie, oraz niewywiązywania się z obowiązków informacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła ponadto kontrolę doraźną *Budowa siedziby Sądu Apelacyjnego w Poznaniu*²⁵⁰, w wyniku której ujawniono nieprawidłowości dotyczące przygotowania Sądu do prowadzenia spraw związanych z realizacją zadań inwestycyjnych, przeprowadzenia postępowania przetargowego na budowę budynku biurowego dla Sądu, sprawowania nadzoru nad realizowaną inwestycją, zabezpieczenia budowanego obiektu przed degradacją na skutek działania warunków atmosferycznych po odstąpieniu wykonawcy od umowy na roboty budowlane i przekazaniu Sądowi placu budowy.

²⁴⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w częściach 41 – Środowisko i 51 – Klimat*, Nr ewid. 83/2022/P/22/001/KSI, Warszawa 2022.

²⁴⁶ Jak wyżej.

²⁴⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/30 – Województwo wielkopolskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 102/2022/P/22/001/LPO, Warszawa 2022.

²⁴⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 104/2022/P/22/001/LSZ, Warszawa 2022.

²⁴⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 88 – Powszechnie jednostki organizacyjne prokuratury*. Nr ewid. 97/2022/P/22/001/KPB, Warszawa 2022.

²⁵⁰ Wystąpienie pokontrolne z kontroli I/21/003 – *Budowa siedziby Sądu Apelacyjnego w Poznaniu*. Nr ewid. LPO.411.003.01.2021.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa ponoszone są w związku z zaciągniętymi przez Ministra Finansów zobowiązaniami na finansowanie potrzeb pożyczkowych i pokrycie deficytu budżetu państwa, tj. w szczególności emisją obligacji skarbowych, zaciągniętymi kredytami i pożyczkami. Odsetki i opłaty, które powstają z tego tytułu pokrywane są z wydatków budżetu państwa w ramach części *Obsługa długu Skarbu Państwa*.

Dominujący udział w tej grupie wydatków, podobnie jak w latach poprzednich, miały odsetki i dyskonto od krajowych obligacji skarbowych w wysokości 19 550,8 mln zł oraz obligacji emitowanych na rynkach zagranicznych w kwocie 5671,9 mln zł, tj. łącznie 25 222,6 mln zł (97,2%). Z pozostałych środków opłacono przede wszystkim odsetki od pożyczek i kredytów zagranicznych (379,1 mln zł), koszty emisji obligacji skarbowych (232 mln zł) oraz odsetki z tytułu przyjmowania wolnych środków w depozyt lub zarządzanie (123,9 mln zł).

Średnie koszty obsługi długu Skarbu Państwa mierzone relacją kosztów obsługi długu do średniego stanu zadłużenia Skarbu Państwa wyniosły 2,3%. Wskaźnik ten obniżył się o 0,8 punktu procentowego w ostatnich czterech latach, ale nadal odbiegał od bieżącego finansowania rynkowego, które dla obligacji pięcioletnich emitowanych na rynku krajowym w 2021 r. wyniosło 0,25%, a dla obligacji dziesięcioletnich emitowanych od maja 2020 r. – 1,25%. Było to wynikiem znaczącego udziału długu zaciągniętego w latach wcześniejszych przy wyższych rentownościach, tj. głównie od 2010 r. oraz gwałtownego spadku oprocentowania obligacji skarbowych w latach 2020-2021.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa stanowiły w 2021 r. równowartość 1% produktu krajowego brutto i były najniższe od 12 lat. Od sześciu lat wydatki te charakteryzują się wyraźną tendencją spadkową, a w latach 2018–2021 obniżyły się o 3528,6 mln zł, tj. o 12%. W tym okresie ich udział w wydatkach budżetu państwa obniżył się z 7,65% do 4,98%. Wynikało to w największym stopniu ze znaczącego spadku oprocentowania obsługiwanego długu, gdyż jego poziom stale rósł. Trend spadkowy wielkości kosztów obsługi długu Skarbu Państwa miał być zgodnie z założeniami *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025* kontynuowany w kolejnych latach, jednak ostatnie podwyżki stóp procentowych wskazują na to, że już w 2022 r. zostanie odwrócony. Wzrost stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego oraz rynkowych stóp procentowych przełożą się na wysokość odsetek od obligacji zmiennoprocentowych oraz rentowności sprzedawanych obligacji stałoprocentowych wyemitowanych w latach poprzednich, które w przypadku obligacji dziesięcioletnich w kwietniu 2022 r. przekroczyły 6%, podczas gdy ich średnia rentowność w 2021 r. wyniosła 2,3%. Nowe serie obligacji skarbowych będą emitowane z wyższym oprocentowaniem, a te zmiany będą podnosić koszty obsługi długu. Według szacunków ekonomistów oraz prognoz przedstawicieli Ministerstwa Finansów, koszty obsługi długu Skarbu Państwa wzrosną w 2022 r. do ponad 40 mld zł, a ich relacja do produktu krajowego brutto wyniesie 1,7%.

Wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa w 2021 r. wyniosły 25 957,7 mln zł, z tego na obsługę długu krajowego wydatkowano 19 833,3 mln zł (76,4%), a na obsługę zadłużenia zagranicznego 6124,4 mln zł (23,6%).

Wydatki na obsługę długu krajowego

Koszty obsługi długu krajowego w 2021 r. były niższe od wykonanych rok wcześniej o 2543,1 mln zł, tj. o 11,4%. Największy wpływ miało na to niższe oprocentowanie obsługiwanego długu z tytułu obligacji rynkowych.

Tabela 31. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
	mln zł			
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	21 524,5	19 739,3	22 376,4	19 833,3
Odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz pożyczek, z tego:	21 448,1	19 641,6	22 230,7	19 674,7
obligacji rynkowych	20 271,5	18 120,4	20 943,9	18 324,2
obligacji oszczędnościowych	617,6	762,6	815,9	1 149,8
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	76,4	97,7	145,7	158,6

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

Wydatki na obsługę obligacji rynkowych oferowanych inwestorom instytucjonalnym stanowiły zdecydowaną większość (92,4%) wydatków związanych z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa. W 2021 r. Minister Finansów obsługiwał 35 serii obligacji skarbowych wyemitowanych na rynek krajowy w latach 2002-2021.

Na zmniejszenie wydatków w porównaniu do roku poprzedniego główny wpływ miało niższe oprocentowanie długu rynkowego. Niższe były także odkupy obligacji zapadających w następnych latach. Na wysokość wydatków z tytułu obsługi długu krajowego miały także wpływ transakcje swap²⁵¹ zawarte w 2020 r. oraz 2021 r., których celem było rozłożenie w czasie kosztów obsługi długu poprzez wykorzystanie bieżących oszczędności. W efekcie tych operacji w 2021 r. saldo wydatków z tytułu transakcji swap wyniosło 1323,1 mln zł, tj. z tytułu transakcji zawartych w 2020 r. nastąpiło pomniejszenie wydatków w 2021 r. o 2016 mln zł, a z tytułu transakcji zawartych w 2021 r. dokonano płatności początkowych w łącznej wysokości 3339,1 mln zł.

Wydatki na obsługę obligacji oszczędnościowych oferowanych inwestorom indywidualnym w sieci detalicznej wyniosły 1 149,8 mln zł, tj. o 40,9% więcej niż w roku poprzednim. Zainteresowanie ofertą obligacji oszczędnościowych stale rośnie, co przekłada się na wzrost sprzedaży tych papierów skarbowych i wyższe wydatki z tytułu odsetek i dyskonta. W latach 2018–2021 sprzedaż tych papierów wartościowych wzrosła blisko 3,5-krotnie z 12 706,4 mln zł do 43 324 mln zł, a koszty z tytułu ich obsługi w tym czasie wzrosły blisko dwukrotnie (o 86,2%). Udział tych wydatków w kosztach obsługi długu krajowego zwiększył się w ciągu ostatnich czterech lat z 2,9% do 5,8%.

Koszty emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje wyniosły łącznie 158,6 mln zł, tj. o 12,9 mln zł (o 8,8%) więcej niż w 2020 r. i ponad dwukrotnie więcej niż w 2018 r. Główną składową tych wydatków jest wynagrodzenie agenta emisji obligacji detalicznych, Biura Maklerskiego PKO Banku Polskiego S.A., które rośnie wraz ze wzrostem sprzedaży obligacji oszczędnościowych.

²⁵¹ Operacje swap zawierane na rynku krajowym polegają na umownej sprzedaży i wykupie obligacji skarbowych, w przypadku której nie następuje przepływ kapitału, a jedynie wymiana płatności odsetkowych liczonych od uzgodnionej sumy kapitałowej. Transakcje te w jednym roku przynoszą wydatki, a w kolejnym pomniejszenie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa.

Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego

W 2021 r. wydatki zrealizowane na obsługę zadłużenia zagranicznego w porównaniu do 2020 r. zmniejszyły się o 799,5 mln zł, tj. o 11,5%. Z kolei od 2018 r. spadły łącznie o 23,1%, tj. o 1837,4 mln zł. Niższe koszty były efektem kontynuacji przez Ministra Finansów polityki oddłużania w obligacjach skarbowych oraz kredytach zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych (w porównaniu do stanu na koniec 2017 r. nastąpił spadek zadłużenia łącznie o 54 354,7 mln zł), a także spadku oprocentowania obsługiwanego długu (na przykład obligacje emitowane w euro w 2018 r. o terminie zapadalności osiem lat miały oprocentowanie 1,125%, a w 2020 r. kupon obligacji pięcioletnich w euro wynosił 0%). Na wydatki z tytułu obsługi zadłużenia zagranicznego wpływ mają również zmiany kursów walut. Wzrost o 2,7% kursu euro, w którym nominowane było 85,8% długu spowodował zwiększenie kosztów w porównaniu do 2020 r. o 100 mln zł.

Tabela 32. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
	mln zł			
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	7 961,7	7 596,7	6 923,8	6 124,4
Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego:				
kredyty	7 945,8	7 575,1	6 893,9	6 050,9
obligacje	604,1	475,1	443,6	379,1
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	7 605,9	7 388,9	6 677,3	5 876,8
	15,9	21,6	30,0	73,4

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

Główną pozycją w wydatkach na obsługę zadłużenia zagranicznego są odsetki i dyskonto od obligacji Skarbu Państwa wyemitowanych na rynkach zagranicznych. W 2021 r. wydatki te dotyczyły 44 serii obligacji, z tego 28 serii wyemitowanych w euro, sześciu w dolarach amerykańskich, dziewięciu w jenach japońskich i jednej we frankach szwajcarskich. Wydatki z tego tytułu wyniosły 5876,8 mln zł i od 2018 r. obniżyły się o 22,7 %, tj. o 1729,2 mln zł, co było efektem spadku wartości zadłużenia w tym okresie o 43 001,3 mln zł. Wpływ na to miało również niższe oprocentowanie nowych serii obligacji. W 2021 r. przeprowadzono tylko jedną emisję obligacji, na rynku chińskim, w przypadku której pierwsza wypłata odsetek nastąpi w październiku 2022 r.

Podobnie jak w poprzednich latach, stosownie do art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wydatki na odsetki i dyskonto od obligacji zostały pomniejszone o saldo transakcji Currency Interest Rate Swap zawartych w latach 2014-2016²⁵². W 2021 r. saldo transakcji swap wyniosło 204,9 mln zł. Saldo to ma wartość ujemną, gdyż suma płatności dokonanych przez Ministra Finansów była niższa niż kwota uzyskana od partnerów transakcji.

Z tytułu obsługi kredytów udzielonych przez międzynarodowe instytucje finansowe, tj. Europejski Bank Inwestycyjny, Bank Światowy i Bank Rozwoju Rady Europy zostały poniesione wydatki w łącznej wysokości 346,3 mln zł. Były one niższe od początkowo planowanych o 18,7% oraz od wykonanych

²⁵² Transakcje Currency Interest Rate Swap, zawarte w latach 2014-2016, polegają na okresowej wymianie płatności odsetkowych naliczonych od kwot nominalnych w różnych walutach i według różnych stóp procentowych.

w 2020 r. o 21,9%. Wynikało to z późniejszych wypłat kredytów i niższych kwot transz w porównaniu do planowanych, a także spadku oprocentowania tych kredytów, jak również ograniczenia zaciągania zobowiązań w międzynarodowych instytucjach finansowych na rzecz długoterminowych pożyczek z Unii Europejskiej w ramach instrumentu SURE²⁵³, stworzonego w celu wsparcia krajów członkowskich w walce ze skutkami pandemii COVID-19. W latach 2020-2021 Polska skorzystała z pożyczek o łącznej wartości 8236 mln euro, tj. 37 880,7 mln zł²⁵⁴, a w 2021 r. po raz pierwszy poniesione zostały koszty z tego tytułu w kwocie 32,8 mln zł.

Wydatki na pokrycie kosztów emisji obligacji skarbowych na rynkach zagranicznych oraz innych opłat i prowizji wyniosły 73,4 mln zł. W porównaniu do 2020 r. były wyższe o 43,4 mln zł, tj. o 145%, na co wpływ miało przede wszystkim poniesienie opłat w kwocie 55,6 mln zł w związku z emisją obligacji z przeznaczeniem na finansowanie pożyczki w ramach instrumentu SURE, ale z drugiej strony w 2021 r. opłaty za przygotowanie emisji obligacji zagranicznych były niższe o 8 mln zł.

Środki własne Unii Europejskiej

W toku procedury budżetowej Unii Europejskiej ustalana jest wielkość składki, jaką Polska przekazuje do Unii Europejskiej. Wydatki z tego tytułu ujmowane się w ustawie budżetowej w części *Środki własne Unii Europejskiej*. Elementami składki są wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie: Dochodu Narodowego Brutto, podatku VAT, tradycyjnych środków własnych, masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi, mechanizmów korekcyjnych polegających na obniżeniu wpłat opartych na Dochodzie Narodowym Brutto.

Wysokość składki dotyczącej środków własnych z tytułu Dochodu Narodowego Brutto jest kalkulowana poprzez podzielenie niepokrytych potrzeb budżetowych Unii Europejskiej pomiędzy państwa członkowskie Unii Europejskiej. Jest to podział proporcjonalny do udziału Dochodu Narodowego Brutto danego państwa członkowskiego w łącznej wartości tego dochodu wszystkich państw członkowskich. Wysokość składki z tytułu VAT określa się przez zastosowanie jednolitej stawki, wyznaczonej przez Komisję Europejską do zharmonizowanej podstawy VAT, obliczonej przez państwo członkowskie w zgodzie z zasadami wspólnotowymi. Do tradycyjnych środków własnych wlicza się opłaty celne pobierane w odniesieniu do handlu z państwami nieczłonkowskimi na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej.

W 2021 r. system środków własnych Unii Europejskiej działał w oparciu o nowe przepisy regulujące kształt i zasady funkcjonowania zasobów własnych²⁵⁵ przygotowane dla wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027. Zgodnie z nowymi uregulowaniami państwa członkowskie odprowadzają do budżetu ogólnego Unii Europejskiej 75% pobranych opłat, natomiast pozostałe 25% zatrzy-

²⁵³ Na potrzeby finansowania pożyczek w ramach instrumentu SURE Komisja Europejska emituje w imieniu Unii Europejskiej obligacje, a uzyskane środki pożyczka na warunkach rynkowych z uwzględnieniem poniesionych kosztów.

²⁵⁴ Po przeliczeniu według średniego kursu Narodowego Banku Polskiego z dnia 31 grudnia 2021 r.

²⁵⁵ Decyzja Rady z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, (Dz. Urz. UE L 424 z 15.12.2020 r., str. 1; dalej: decyzja Rady nr 2020/2053), która weszła w życie dnia 1 czerwca 2021 r. z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2021 r.; Rozporządzenie Rady z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedur udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (Nr 609/2014, UE, Euratom), (Dz. Urz. UE L 168 z 7.06.2014 r., str. 39); Rozporządzenie Rady z dnia 30 kwietnia 2021 r. w sprawie obliczania zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, metod i procedury udostępniania tych zasobów własnych, w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych oraz w sprawie niektórych aspektów zasobów własnych opartych na Dochodzie Narodowym Brutto (Nr 2021/770UE, Euratom), (Dz. Urz. UE L 165 z 11.05.2021 r., str. 15).

mują jako „koszty poboru”. Poprzednio wielkości te kształtowały się na poziomie odpowiednio 80% i 20%.

W odniesieniu do środka własnego z tytułu VAT uproszczona została metodologia kalkulacji zharmonizowanej podstawy VAT, a jednolita stawka w wysokości 0,3% ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich. Do 2021 r. jednolita stawka nie dotyczyła Niemiec, Holandii i Szwecji i wynosiła 0,15%.

Utworzony został nowy środek własny obliczany na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi. Jednolita stawka poboru wynosi 0,80 euro za kilogram. Państwa członkowskie o Dochodzie Narodowym Brutto poniżej średniej w Unii Europejskiej mają prawo do ryczałtowej obniżki rocznych wpłat. Obniżka dla Polski w 2021 r. wyniosła 117 mln euro w cenach bieżących.

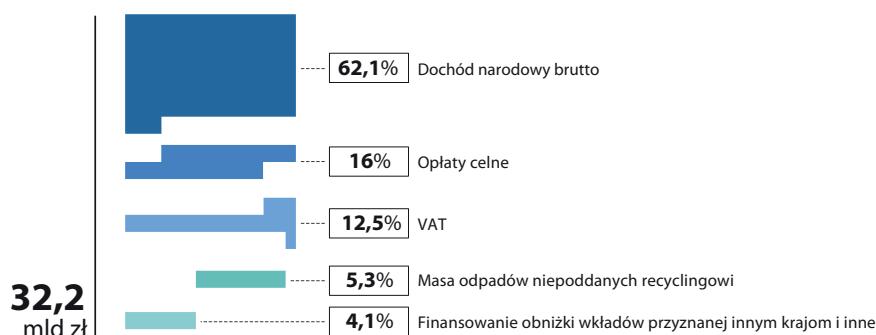
Sposób obliczania wpłat na podstawie Dochodu Narodowego Brutto pozostał bez zmian. Niepokryte potrzeby budżetowe Unii Europejskiej dzieli się pomiędzy państwa członkowskie proporcjonalnie do udziału Dochodu Narodowego Brutto danego państwa w łącznej wartości tego dochodu dla Unii Europejskiej.

Przepisy decyzji Rady Nr 2020/2053 weszły w życie 1 czerwca 2021 r. z obowiązującą mocą wsteczną od 1 stycznia 2021 r. Ich faktyczne zastosowanie wymagało przyjęcia (w dniu 19 października 2021 r.) stosowanego budżetu korygującego Unii Europejskiej, dlatego składka za 2021 r. została rozliczona z płatnością za grudzień 2021 r.

W ustawie budżetowej na 2021 r. w części *środków własnych Unii Europejskiej* zaplanowano wydatki w kwocie 26 220 mln zł na podstawie projektu budżetu Unii Europejskiej przedłożonego przez Komisję Europejską, w którym wysokość polskiej wpłaty ustalono na poziomie 5741,4 mln euro. W związku z planowanym wejściem w trakcie 2021 r. skutków wprowadzonych zmian w finansowaniu budżetu Unii Europejskiej zostały zaplanowane w rezerwie celowej wydatki w kwocie 2300 mln zł. W efekcie przyjętych korekt polska składka do budżetu Unii Europejskiej została ustalona w wysokości 6513,6 mln euro (29 700,1 mln zł).

Zrealizowane wydatki w części *Środków Własnych Unii Europejskiej* wyniosły 32 230,4 mln zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Wydatki w 2021 r. stanowiły 129,8% wykonywanych wydatków w 2020 r. Wzrost wydatków wynikał między innymi ze zwiększenia Dochodu Narodowego Brutto Polski (o 3872,6 mln zł), wprowadzenia składki z tytułu środków własnych od plastiku (o 1696,4 mln zł), większych wpływów z opłat celnych (o 1640,6 mln zł) i podatku VAT (o 413,3 mln zł) oraz z tytułu finansowania mechanizmów korekcyjnych ustalanych przez Unię Europejską (o 1150,2 mln zł).

Infografika 36. Struktura na sfinansowanie składki do Unii Europejskiej w 2021 r.



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

W latach 2018-2021 największy udział w strukturze wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wpłaty polskiej składki członkowskiej do budżetu Unii Europejskiej miała wpłata, obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto. W 2021 r. wyniósł on 62,1% i był o 3 punkty procentowe niższy w porównaniu do roku poprzedniego, kiedy wynosił 65,1%. Suma opłat celnych oraz składki obliczonej od podatku od towarów i usług stanowiła łącznie 28,5% w strukturze składki w 2021 r. i była niższa o 0,3% niż w 2020 r.

Utworzony w 2021 r. nowy składnik systemu środków własnych Unii Europejskiej na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi stanowił 5,3% w strukturze składki.

Tabela 33. Wysokość i struktura składki do budżetu Unii Europejskiej w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
	mln zł			
OGÓŁEM	18 660,7	21 719,9	24 827,5	32 230,4
Wpłata obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto	12 117,4	13 681,3	16 158,3	20 030,9
Wpłata obliczona na podstawie podatku od towarów i usług	2 287,7	3 194,3	3 623,6	4 036,9
Wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych	3 128,5	3 570,7	3 515,5	5 156,1
Wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego	998,0	1 126,6	1 374,1	0,0
Wpłata z tytułu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi.	-	-	-	1 696,4
Wpłata z tytułu finansowania obniżki przyznanej dla Austrii, Danii, Holandii, Niemiec i Szwecji na lata 2021-2027	129,1	147,0	155,6	1 305,8
Inne różne rozliczenia (odsetki)	0,0	0,0	0,4	4,2

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

Największy wpływ na zwiększenie składki za 2021 r. w porównaniu z rokiem wcześniejszym (wzrost o 29,8%) miał wzrost Dochodu Narodowego Brutto, wyższy niż prognozowany przez Komisję Europejską pobór opłat celnych²⁵⁶, finansowanie obniżki wkładów opartych na Dochodzie Narodowym Brutto oraz wprowadzone w 2021 r. opłaty z tytułu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi.

²⁵⁶ Na wzrost płatności do Unii Europejskiej w 2021 r. wpłynął wyższy niż prognozowany przez Komisję Europejską rzeczywisty pobór opłat celnych.

Wpłata obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto wzrosła na przestrzeni ostatnich czterech lat o 65,3 % z poziomu 12 117,4 mln zł w 2018 r. do 20 030,9 mln zł w 2021 r. Systematycznie zwiększał się także jej udział w strukturze całej składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej.

Kolejną największą pozycję w strukturze składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej w 2021 r. stanowiła wpłata z tytułu opłat celnych, która w 2018 r. wyniosła 3 128,5 mln zł i wzrosła o 64,8% w kolejnych latach do poziomu 5 156,1 mln zł w 2021 r. Udział składki w ogólnej strukturze składki zmniejszył się nieznacznie z poziomu 16,8% w 2018 r. do 16% w 2021 r.

Wysokość wpłaty obliczonej na podstawie podatku od towarów i usług wyniosła w 2021 r. – 4 036,9 mln zł i była o 413,3 mln zł (11,4 %) wyższa niż rok wcześniej oraz o 1 749,2 mln zł (76,5%) niż w roku 2018.

Największa wartościowo zmiana dotyczyła wpłaty z tytułu finansowania obniżki wkładów opartych na Dochodzie Narodowym Brutto dla innych krajów, która wzrosła z 129,1 mln zł w 2018 r. do poziomu 1 305,8 mln zł (1 011,5%).

W latach 2018-2020 Polska zajmowała ósme, a w 2021 r. siódme miejsce wśród państw członkowskich pod względem wielkości składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej.

W 2021 r. z części *Środki własne Unii Europejskiej* zapłacono również odsetki karne z tytułu zwłoki w przekazywaniu tradycyjnych środków własnych z tytułu ceł w wysokości 4 165,8 tys. zł, z tego:

- kwota 4 154,1 tys. zł została zapłacona 30 kwietnia 2021 r. w związku z ustaleniami kontroli Komisji Europejskiej w 2017 r.²⁵⁷,
- kwota 11,7 tys. zł została zapłacona 30 września 2021 r. w związku z ustaleniami kontroli Komisji Europejskiej w 2018 r.²⁵⁸.

Zapłata odsetek dotyczyła odpowiedzialności finansowej Polski za nieściągalny dług celny, powstały wskutek działania zorganizowanej grupy przestępczej ze współudziałem funkcjonariuszy służby celnej oraz ustalonych przez Komisji Europejskiej potencjalnie uszczuplonych należności celnych, co do których Polska zgodziła się na poniesienie odpowiedzialności finansowej.

Wydatki, które nie wygasły z upływem 2020 r.

W roku 2020 Rada Ministrów skorzystała z możliwości przewidzianej w art. 21 ust. 1 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 i wydała w dniu 28 grudnia 2020 r. rozporządzenie w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z końcem roku budżetowego²⁵⁹. W porównaniu do roku 2019 zmianie uległa forma prawna aktu regulującego tę instytucję prawa finansowego. W roku 2019 wydatki, które nie wygasły w danym roku budżetowym, wskazane były w nowelizacji ustawy o budżecie na rok 2019²⁶⁰. Ponadto rozszerzeniu uległa liczba dysponentów, bowiem wydatki takie określono dla 56 dysponentów części budżetowych, podczas gdy rok wcześniej dla czterech. Środki, które w roku 2020 nie wygasły z końcem roku budżetowego, określono na kwotę 11 639,6 mln zł, (tj. 80-krotnie więcej niż rok wcześniej), przewidzianą na realizację 1 186 zadań, która stanowiła 2,3% planowanych

²⁵⁷ Pismo Komisji Europejskiej z 25 lutego 2021 r. nr BUDG/B/2/EM/1 wraz ze sprawozdaniem Komisji Europejskiej nr 17-22-1, pkt 3.3.A. 1a. Kwota 1 318,3 tys. zł, od której naliczono odsetki, została zapłacona 18 kwietnia 2018 r.

²⁵⁸ Pismo Komisji Europejskiej z dnia 1 lipca 2021 r. nr ARES(2021) 4294048 wraz ze sprawozdaniem Komisji Europejskiej nr 18-22-1- pkt 3.2. Kwota 12,1 tys. zł, od której naliczono odsetki, została zapłacona 18 listopada 2020 r.

²⁵⁹ Dz. U. poz. 2422.

²⁶⁰ Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 (Dz. U. poz. 2490).

wydatków budżetu państwa. Była to relacja najwyższa na przestrzeni ostatnich lat (w 2019 r. – 0,03%, w 2018 r. – 1,3%).

W wykazie wydatków, które nie wygasły z upływem 2020 r., ponad 60% (czyli co najmniej 7,2 mld zł) dotyczyło finansowania zadań przewidzianych do realizacji w 2021 r. Działanie to Najwyższa Izba Kontroli oceniła już w *Analizie wykonanie budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.* uznając za niezgodne z celem, dla którego wprowadzono ten instrument do ustawy o finansach publicznych, którym było umożliwienie dokończenia zadań, których realizacja uległa opóźnieniu, na przykład w związku z niedotrzymaniem terminów przez wykonawców prac.

Termin na wykorzystanie środków na podstawie art. 21 ust. 6 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 został wydłużony do dnia 30 listopada 2021 r., tj. o osiem miesięcy, w stosunku do terminu określonego w art. 181 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Miało to umożliwić kontynuację realizacji wszystkich przedsięwzięć, które wskutek epidemii COVID-19 nie zostały ukończone do 31 grudnia 2020 r.

Z planowanych wydatków niewygasających w 2020 r. w kwocie 11 639,6 mln zł zrealizowane zostały wydatki w wysokości 10 691,8 mln zł, co stanowiło 91,9% planu. Niewykorzystane środki w kwocie 947,8 mln zł zostały przekazane na wyodrębniony rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, zgodnie z art. 21 ust. 9 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19.

Największą kwotę wydatków niewygasających zaplanowano w części *Transport* – 7314 mln zł, co stanowiło 62,8% zaplanowanej ogółem kwoty. Pozostałe istotne kwoty ujęte w wykazie dotyczyły przede wszystkim części: *Sprawy wewnętrzne* – 1222 mln zł, *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* – 801 mln zł oraz *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* – 419,1 mln zł.

W części *Transport* wydatkowano niemal całą ujętą w wykazie kwotę 7308,8 mln zł. Największe kwotowo środki pozostałe nie wykorzystane w częściach: *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* – 396,5 mln zł, *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* – 136,7 mln zł oraz *Sprawy wewnętrzne* – 106,7 mln zł.

W ramach części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* wydatkowano 282,4 mln zł, co stanowiło 67,4% planu. Wydatki te zostały poniesione głównie (270,7 mln zł) na realizację zadań związanych z nabywaniem i dostarczaniem do podmiotów wskazanych przez Ministra Zdrowia produktów ochrony osobistej w związku z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19, nabywanie produktów leczniczych, wyrobów medycznych służących przeciwdziałaniu rozprzestrzeniania się COVID-19. Przyczyną niepełnego wydatkowania środków było między innymi niższe wykonanie wydatków związanych z nabywaniem produktów niezbędnych do przeciwdziałania rozprzestrzeniania się epidemii COVID-19, a także niepełna realizacja zadań wynikająca z wprowadzonego stanu epidemicznego. W pozostałych częściach budżetowych przyczyny niewykorzystania środków były zróżnicowane. Dysponenci jako przyczyny wskazywali między innymi: przeciągające się procedury przetargowe, odstąpienie wykonawcy od podpisanej umowy, problemy z uzyskaniem decyzji administracyjnych wymaganych do rozpoczęcia i realizacji procesu inwestycji, czy nieterminowe wykonanie usługi.

W ramach 21 umów, współfinansowanych ze środków niewygasających z upływem 2020 r., zawartych w części *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, określono terminy na wydatkowanie środków po 30 listopada 2021 r. Stwierdzono także nieprawidłowość polegającą na zaakceptowaniu rozliczeń pięciu zadań²⁶¹, mimo że wydatki na kwotę łączną 960,8 tys. zł zostały poniesione przez beneficjentów po terminie wskazanym w art. 21 ust. 6 wskazanej wyżej ustawy, tj. 30 listopada 2021 r.

²⁶¹ W tym czterech zadań realizowanych na podstawie umów, w których termin wykonania został ustalony po dniu 30 listopada 2021 r. oraz jednego zadania którego termin został ustalony na 30 listopada 2021 r.

W przypadku siedmiu zadań Wojewoda Mazowiecki wbrew obowiązkowi w art. 21 ust. 8 wyżej wymienionej ustawy nie poinformował niezwłocznie Ministra Finansów o braku możliwości wydatkowania środków w łącznej wysokości 1,8 mln zł, zaś w pięciu sprawach informacja o niewykorzystaniu środków w łącznej wysokości 1 mln zł została przekazana z opóźnieniem od 48 do 91 dni.

W części *Gospodarka* w dwóch przypadkach Minister Rozwoju i Technologii zwrócił niewykorzystane środki przeznaczone na zadania organizacji udziału Polski w EXPO w Dubaju na wyodrębniony rachunek wydatków niewygasających po ustawowym terminie.

Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zauważa, że mechanizm ustalania wydatków, które nie wymagają z upływem roku budżetowego powinien być stosowany w wyjątkowych sytuacjach, w celu umożliwienia zakończenia w nowym roku budżetowym realizacji i rozliczenia zadań o charakterze inwestycyjnym o wysokim stopniu zaawansowania. W sytuacji nadmiernego wykorzystywania tego instrumentu podważeniu ulega zasada roczności budżetu. Działania takie nie sprzyjają również przejrzystości finansów publicznych i zniekształcają obraz prezentowany w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa.

3.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 72 887,5 mln zł i stanowiły 83,5% planu określonego w ustawie budżetowej na rok 2021 oraz 96% planu po zmianach. Wartość zrealizowanych wydatków budżetu środków europejskich w 2021 r. była o 7922,5 mln zł, tj. o 9,8%, niższa niż przed rokiem.

Wydatki budżetu środków europejskich realizowane były w czterech grupach ekonomicznych: *Dotacje i subwencje*, *Wydatki bieżące jednostek budżetowych*, *Wydatki majątkowe* oraz *Świadczenia na rzecz osób fizycznych*. Jednakże wydatki poniesione w ramach trzech pierwszych z wyżej wymienionych grup stanowiły prawie 100% wszystkich wydatków.

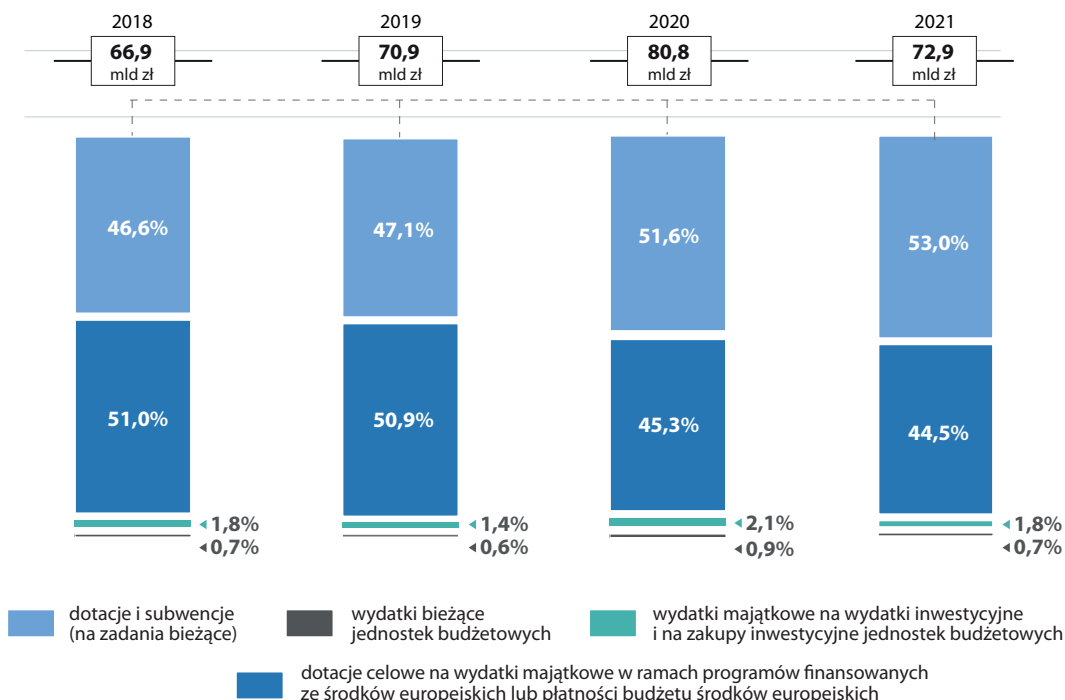
Tabela 34. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2018-2021 według grup ekonomicznych

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
	mld zł			
OGÓŁEM, w tym:	66,9	70,9	80,8	72,9
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	31,2	33,4	41,7	38,6
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	0,4	0,4	0,7	0,5
Wydatki majątkowe, w tym:	35,2	37,1	38,3	33,8
Wydatki inwestycyjne i na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	1,2	1,0	1,7	1,3
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych ze środków europejskich lub płatności budżetu środków europejskich	34,1	36,1	36,6	32,4

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

Od 2018 roku odnotowuje się systematyczny wzrost udziału wydatków grupy *Dotacje i subwencje* w wydatkach budżetu środków europejskich. Na przestrzeni tych czterech lat udział wydatków w tej grupie wzrósł o 6,4 punktu procentowego, osiągając w 2021 r. 53%.

Infografika 37. Udział wydatków budżetu środków europejskich według grup ekonomicznych w latach 2018-2021



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

W 2021 r. w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych wydatkowano łącznie 48 246,7 mln zł, tj. 94,2% planu po zmianach. Z kwoty tej na krajowe programy operacyjne wydatkowano 28 326,1 mln zł, a na regionalne programy operacyjne 19 920,6 mln zł, co stanowiło odpowiednio 95,2% i 92,9% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w roku poprzednim wydatki na krajowe programy operacyjne były niższe o 10,2%, a na programy regionalne o 12,4%. Dla poszczególnych regionalnych programów operacyjnych wskaźnik wykonania planu kształtował się od 86,2% dla województwa warmińsko-mazurskiego do 99,8% dla województwa lubelskiego.

Tabela 35. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2020-2021 według programów

Wyszczególnienie	2020	2021		4:3
	Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie	
	mln zł			%
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	80 810,0	75 962,8	72 887,5	96,0
Polityka Spójności:	54 270,5	51 214,4	48 252,8	94,2
PO Infrastruktura i Środowisko 2014–2020	17 650,8	15 563,6	15 383,4	98,8
PO Inteligentny Rozwój 2014–2020	7 739,1	7 586,5	6 832,5	90,1
PO Polska Cyfrowa 2014–2020	1 620,5	2 357,9	2 232,9	94,7
PO Polska Wschodnia 2014–2020	1 245,4	834,0	773,7	92,8
PO Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020	3 285,8	3 427,4	3 103,6	90,6
Regionalne Programy Operacyjne 2014–2020	22 728,5	21 439,0	19 920,6	92,9
Narodowa Strategia Spójności 2007–2013	(0,0)	6,1	6,1	100,0
Wspólna Polityka Rolna	22 464,6	20 828,4	20 827,9	100,0
Wspólna Polityka Rybacka	411,4	294,1	263,0	89,4
PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020	305,5	294,4	287,4	97,6
Instrument „Łącząc Europę”	3 255,6	2 967,7	2 967,1	100,0
Norweski Mechanizm Finansowy i MF EOG III edycja	102,4	363,8	289,3	79,5

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

Wydatki budżetu środków europejskich w 2021 r. na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 20 827,9 mln zł, tj. 100% planu po zmianach. Realizacja wydatków w ramach Wspólnej Polityki Rolnej była niższa o 7,3% niż w roku 2020 (22 464,6 mln zł).

Wydatki w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” wyniosły 2 967,1 mln zł, tj. 100% planu po zmianach. Wydatki na Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020 zrealizowano w wysokości 287,4 mln zł (97,6% planu po zmianach). Na realizację Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 wydatkowano 263 mln zł, tj. 89,4% planu po zmianach. Wydatki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego III edycji zostały zrealizowane w 78,5% (189,7 mln zł), a Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III edycji – 81,5% planu po zmianach (99,6 mln zł).

Krajowe i regionalne programy operacyjne²⁶²

W latach 2014-2021 Polska pozostawała największym beneficjentem pomocy unijnej. W Perspektywie Finansowej 2014-2020, w ramach polityki spójności, Unia Europejska przeznaczyła do wykorzystania dla naszego kraju 82,5 mld euro.

²⁶² Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w części 34 – Rozwój regionalny*.

Do końca 2021 r. z beneficjentami krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 zawarto 97 046 umów o dofinansowanie projektu²⁶³. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 336 295,3 mln zł, co stanowiło 93,5% alokacji na lata 2014-2020²⁶⁴.

W 2021 r., w porównaniu do wykonania na koniec roku poprzedniego, poziom kontraktacji (wartość dofinansowania Unii Europejskiej objętego umowami o dofinansowanie) dla krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014-2020 w odniesieniu do dostępnej alokacji, tj. całkowitej kwoty środków unijnych przewidzianych do wydania przez Polskę w latach 2014–2020²⁶⁵, wzrósł z 91,6%, do 93,5%.

Tabela 36. Zawarte umowy o dofinansowanie projektu w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014-2020 na koniec 2021 r.

Program Operacyjny	Zawarte umowy/wydane decyzje o dofinansowaniu projektu			Poziom realizacji alokacji na lata 2014–2020
	liczba	ogółem wartość wydatków kwalifikowalnych	w tym: środki UE	%
		mln zł		
OGÓŁEM	97 046	553 138,6	336 295,3	93,5
PO Infrastruktura i Środowisko	2 840	219 598,5	112 033,4	87,1
PO Inteligentny Rozwój	14 062	77 259,6	45 450,7	111,3
PO Wiedza Edukacja Rozwój	7 414	25 404,3	21 882,5	100,0
PO Polska Cyfrowa	710	14 898,2	10 770,0	98,3
PO Polska Wschodnia	2 988	12 873,2	8 508,5	92,9
PO Pomoc Techniczna	393	3 888,0	3 168,8	98,5
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	68 639	199 216,7	134 481,4	92,8

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

Na koniec 2021 r. najwyższy wskaźnik kontraktacji w odniesieniu do dostępnej alokacji osiągnięto dla Programów Operacyjnych: Inteligentny Rozwój (111,3%), Wiedza Edukacja Rozwój (100%) oraz Pomoc Techniczna i Polska Cyfrowa (odpowiednio 98,5% i 98,3%).

Spośród regionalnych programów operacyjnych 2014-2020, najwyższy wskaźnik kontraktacji do wartości alokacji uzyskano w województwach lubelskim i opolskim (odpowiednio 95,9% i 95,6%), a najniższy w województwach lubuskim i łódzkim (89,6% i 89,8%).

²⁶³ Ilość i wartość podpisanych umów obejmuje również decyzje o dofinansowanie projektu.

²⁶⁴ Prezentowane wartości liczbowe uwzględniają fundusze przyznane w ramach inicjatywy REACT EU (ang. *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*). Są to fundusze w ramach inicjatywy Unii Europejskiej, gwarantującej dodatkowe pieniądze w ramach polityki spójności na lata 2014-2020. Jej celem jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom społeczno-gospodarczym epidemii COVID-19.

²⁶⁵ Alokacja przeliczona z euro na złote polskie po kursie średnim wyliczonym przez Instytucję Koordynującą Umowę Partnerstwa z ostatnich 12 średnich kursów Komisji Europejskiej do certyfikacji (średnia z 12 miesięcy, tj. styczeń-grudzień 2021), tj. 1 EUR = 4,5777 PLN.

Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych zadeklarowana w poświadczeniach przekazanych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej (certyfikacja) do końca 2021 r. w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych odpowiadająca wkładowi Unii Europejskiej wyniosła 252 117,9 mln zł, co stanowiło 70,1% alokacji na lata 2014-2020. W porównaniu do wykonania na dzień 31 grudnia 2020 r. (56,6%), poziom certyfikacji był o 13,5 punktu procentowego wyższy.

Kwota certyfikacji w ramach krajowych programów operacyjnych 2014-2020 w części finansowanej z budżetu Unii Europejskiej wyniosła 150 934,5 mln zł, co stanowiło 70,3% alokacji. W ramach regionalnych programów operacyjnych kwota certyfikacji wyniosła 101 183,5 mln zł, a wykorzystanie alokacji 69,9%.

Tabela 37. Realizacja krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.

Program	Wartość alokacji na lata 2014–2020		Wydatki wykazane w złożonych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność (środki UE)		5:3
	mln euro	mln zł		mln zł	%
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	78 529,3	359 483,5	57 361,4	252 117,9	70,1
PO Infrastruktura i Środowisko	28 085,6	128 567,5	20 766,9	91 187,4	70,9
PO Inteligentny Rozwój	8 924,5	40 853,6	6 693,1	29 510,0	72,2
PO Wiedza Edukacja Rozwój	4 781,7	21 889,3	3 269,5	14 381,8	65,7
PO Polska Cyfrowa	2 392,2	10 951,0	1 514,7	6 687,3	61,1
PO Polska Wschodnia	2 000,0	9 155,4	1 531,0	6 693,4	73,1
PO Pomoc Techniczna	703,1	3 218,7	568,2	2 474,6	76,9
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	31 642,1	144 848,0	23 017,9	101 183,5	69,9

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

Alokacja dla każdego państwa członkowskiego jest przyznawana w ratach, w każdym z siedmiu lat perspektywy finansowej. Roczne kwoty zobowiązań traktować należy jako maksymalne limity środków, jakie Komisja Europejska zobowiązuje się przekazać państwom członkowskim do końca poszczególnych lat. Termin wykorzystania środków określa art. 136 rozporządzenia 1303/2013²⁶⁶, ustanawiający tzw. zasadę n+3, zgodnie z którą kolejne roczne kwoty zobowiązań muszą zostać wykorzystane na początkowe i roczne płatności zaliczkowe oraz płatności okresowe do 31 grudnia

²⁶⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 320, ze zm.).

trzeciego roku budżetowego następującego po roku, w którym podjęto zobowiązanie w ramach programu operacyjnego. Po upływie tego czasu, zgodnie z zasadą n+3, niewykorzystane środki przepadają (są państwu członkowskiemu odbierane).

Na koniec 2021 r. we wszystkich krajowych i regionalnych programach operacyjnych cele określone zgodnie z zasadą n+3 na 2021 r. zostały zrealizowane łącznie na poziomie 160,2%. Wskaźnik wykonania celu wynosił od 142,2% w przypadku Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój do 180,8% dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego. Według stanu na 31 grudnia 2021 r. procent wykonania celu n+3 na 2022 r. wyniósł średnio dla krajowych programów operacyjnych – 127,4% (od 114,4% w przypadku Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój do 131,9% dla Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój), natomiast łącznie dla regionalnych programów operacyjnych – 124,2% (od 112,1% w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego do 142% w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Lubelskiego).

W znacznej mierze zostały osiągnięte cele określone w dokumencie *Plan certyfikacji środków do KE w 2021 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 (Plan certyfikacji)*, przyjętym przez Radę Ministrów w marcu 2021 r. Od początku wdrażania Perspektywy Finansowej 2014–2020 certyfikowano do Komisji Europejskiej 287 345,2 mln zł, co stanowiło 100,8% kumulatywnego celu określonego w *Planie certyfikacji* do końca 2021 r.

W krajowych programach operacyjnych certyfikacja wyniosła 170 247,3 mln zł, co stanowiło 100,9% planu (narastająco). Planowanego poziomu nie osiągnięto w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój (97,9% planu). Najwyższy poziom certyfikacji osiągnięto natomiast w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój – 101,7% planu.

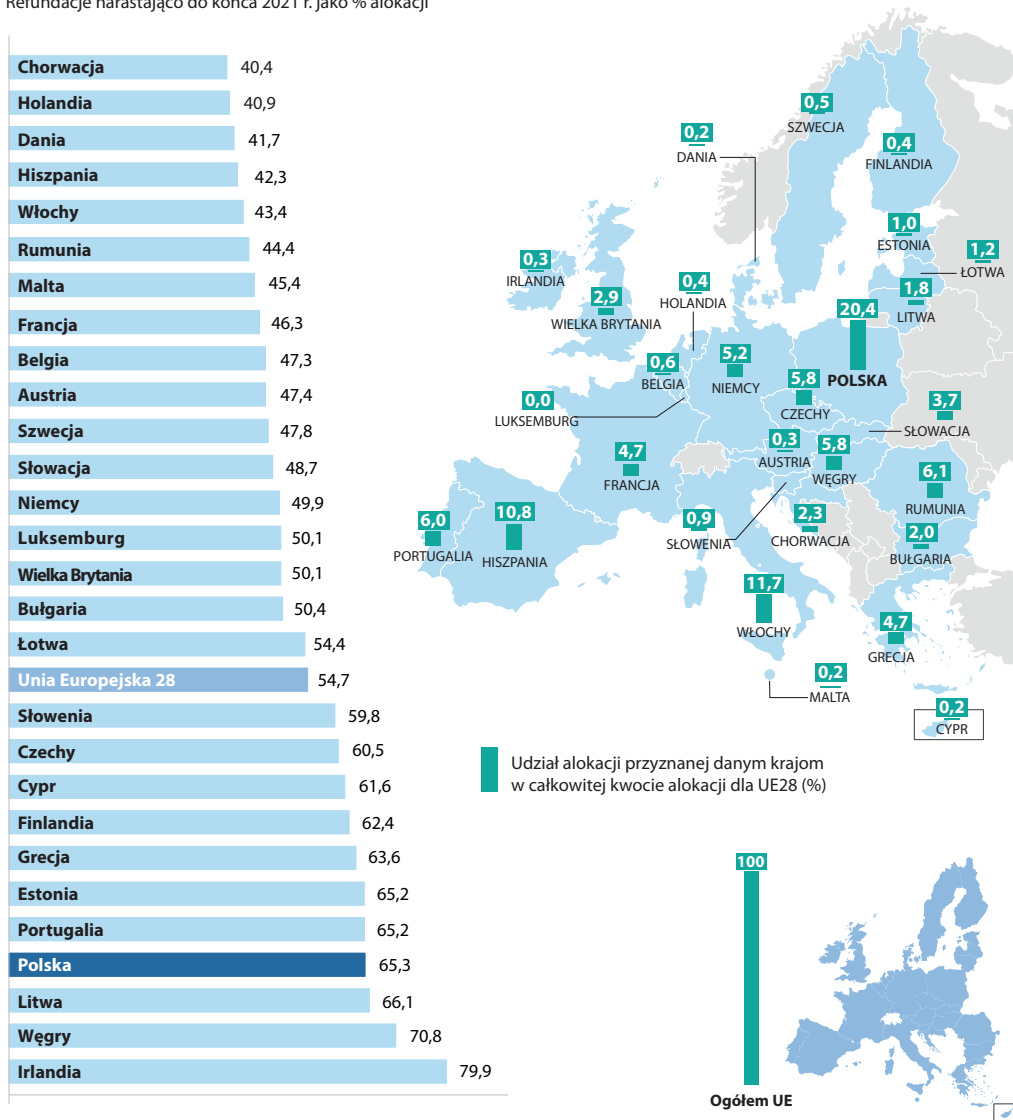
W przypadku regionalnych programów operacyjnych plan certyfikacji w ujęciu narastającym został zrealizowany na poziomie 117 097,9 mln zł, tj. w 100,7%. Planowanego poziomu nie osiągnięto w ośmiu regionalnych programach operacyjnych dotyczących województw: dolnośląskiego (98,5%) kujawsko-pomorskiego (99,8%), lubuskiego (99,7%), łódzkiego (98,2%), podlaskiego (95,2%), śląskiego (97,5%), świętokrzyskiego (98,5%) i zachodniopomorskiego (99,9%). Przy czym odstępstwa od założeń planu były na ogół nieznaczne. Najwyższy poziom certyfikacji osiągnięto natomiast w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Lubelskiego, tj. 109,8% planu.

Zakładany poziom absorpcji alokacji 2014-2020 na koniec 2021 r. został osiągnięty na poziomie 73% wobec 73,6% planowanego, w tym w krajowych programach operacyjnych – 73,2% wobec zakładanych 74,3%, a w regionalnych programach operacyjnych – 72,7% wobec planowanych 72,6%. Założonego poziomu absorpcji alokacji na koniec 2021 r. w krajowych programach operacyjnych nie osiągnięto w trzech programach (Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko – 73,9% wobec 75,1%, Program Operacyjny Inteligentny Rozwój – 75% wobec 76,1%, Program Operacyjny Polska Cyfrowa – 63,3% wobec 68,4%), a w przypadku regionalnych programów operacyjnych – w 10 programach, tj. programach województw dolnośląskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego oraz świętokrzyskiego.

Komisja Europejska do końca 2021 r. (ujęcie narastające) zrefundowała płatności pośrednie na kwotę 51 162 mln euro, co stanowiło 65,3% przyznanej alokacji. Powyższy wskaźnik plasował Polskę na czwartym miejscu wśród krajów Unii Europejskiej.

Infografika 38. Poziom refundacji płatności pośrednich w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej na koniec 2021 r. w odniesieniu do alokacji oraz podział alokacji pomiędzy różne kraje Unii Europejskiej

Refundacje narastająco do końca 2021 r. jako % alokacji



Źródło: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-Finances/ESIF-2014-2020-EU-payments-daily-update-/gayr-92qh>. (dostęp: 27 maja 2022 r.)

Na podstawie art. 14f ustawy z dnia 26 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁶⁷, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w 2021 r. sporządził *Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu Umowy Partnerstwa w 2020 roku*²⁶⁸. W sprawozdaniu zawarto informacje otrzymane od: Instytucji Koordynującej Umowę Partnerstwa funkcjonującej w ramach Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Instytucji Zarządzających krajowymi programami operacyjnymi, Instytucji

²⁶⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057.

²⁶⁸ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/103415/Sprawozdanie2020wersjaostateczna.pdf> (dostęp: 27 maja 2022 r.)

Zarządzającej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich, Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Rybactwo i Morze oraz Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii. W sprawozdaniu, oprócz informacji związanych z wpływem epidemii na system wdrażania funduszy europejskich, zawarto informacje na temat postępu wdrażania programów realizujących Umowę Partnerstwa w 2020 r., realizacji celów w strategiach na poziomie krajowym i europejskim, wymiaru terytorialnego realizacji programów Polityki Spójności, systemów koordynacji, monitoringu i ewaluacji, realizacji podstawowych zasad Polityki Spójności oraz działalności informacyjno-promocyjnej.

Zgodnie z zasadami dotyczącymi Perspektywy Finansowej 2014-2020 i zapisami programów, cele dotyczące rezultatów i efektów rzeczowych zostały zaplanowane do osiągnięcia na koniec 2023 r. Nie były wyznaczane cele na rok 2021.

Na 31 grudnia 2021 r. w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 86 wskaźników osiągnęło minimum 100% realizacji wartości docelowej dla 2023 r. (od 100% do 2441%)²⁶⁹; jeden wskaźnik był na poziomie 97% (nie planowano podpisywania kolejnych umów zasilających ten wskaźnik); trzy wyniosły od 43% do 73%²⁷⁰; a pozostałe osiem to nowe wskaźniki inicjatywy wsparcia na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU), których szacowana realizacja na koniec 2021 r. była zerowa²⁷¹.

W przypadku Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 28 spośród 48 wyznaczonych wskaźników na koniec 2021 r. osiągnęło wartość powyżej 85% wartości docelowej.

W Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa dwa spośród 12 wskaźników, a w Programie Operacyjnym Polska Wschodnia dwa z siedmiu, osiągnęły na koniec 2021 r. wartość powyżej 85% wartości docelowej. Instytucje Zarządzające tymi programami nie stwierdzały zagrożeń dla realizacji założonych wartości docelowych także w przypadku pozostałych wskaźników.

W odniesieniu do Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój nie zostały osiągnięte cele roczne na 2021 r. dla trzech wskaźników. Także w tym przypadku Instytucja Zarządzająca prezentowała stanowisko, że osiągnięcie docelowych wartości wskaźników nie powinno być zagrożone.

W regionalnych programach operacyjnych do ram wykonania przyjęto 490 wskaźników, w tym 166 finansowych. W odniesieniu do stanu na koniec IV kwartału 2020 r. postęp odnotowano dla 463 wskaźników, w tym dla 165 wskaźników finansowych. Cele na 2021 r., ustanowione przez Instytucje Zarządzające, osiągnęło lub przekroczyło 341 wskaźników, w tym 113 finansowych. Natomiast w odniesieniu do celów końcowych na 2023 r., 267 mierników osiągnęło co najmniej 85% wartości docelowych, z tego 180 zostało w pełni zrealizowanych.

W ocenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, stan epidemii COVID-19 w 2021 r. nie wpłynął znacząco na proces wdrażania funduszy Polityki Spójności w Polsce i realizację programów operacyjnych. Dzięki uproszczonej procedurze realokacji środków polityki spójności pomiędzy priorytetami

²⁶⁹ Zgodnie z wymogami Komisji Europejskiej, cele osi priorytetowej uważa się za osiągnięte, jeżeli we wskaźnikach wybranych do ram wykonania osiągnięto wartości co najmniej na poziomie 85% celu ustanowionego na 2023 r. (lub na poziomie 75% celu na 2023 r., jeśli w osi są więcej niż dwa mierniki).

²⁷⁰ Wskaźniki: *Liczba zakupionych/zmodernizowanych pojazdów kolejowych* – realizacja wskaźnika wzrosła po podpisaniu umów wyłonionych w konkursie ogłoszonym w 2021 r. Realizacja wskaźnika powinna znacząco przekroczyć wartość zaplanowaną na 2023 rok; *Liczba zakupionych respiratorów w celu wsparcia leczenia COVID-19 (regiony lepiej rozwinięte)* i *Liczba zakupionych respiratorów w celu wsparcia leczenia COVID-19 (regiony słabiej rozwinięte)* – wskaźniki te zostały oszacowane przez Ministerstwo Zdrowia z nadwyżką, planowana była zmiana wartości docelowych w Programie.

²⁷¹ Wskaźniki te zostały dodane podczas ostatniej zmiany Programu, która została zaakceptowana przez Komisję Europejską pod koniec października 2021 r.

w ramach danego programu operacyjnego i funduszu, a następnie możliwości realokacji środków pomiędzy programami i funduszami polityki spójności, możliwe było przekierowanie znaczącej części jeszcze niezakontraktowanej alokacji do obszarów interwencji nakierowanych na przeciwdziałanie negatywnym skutkom epidemii. Na ograniczenie negatywnych skutków epidemii wpływ miało także rozszerzenie zakresu wsparcia unijnego i dopuszczenie możliwości finansowania kapitału obrotowego w małych i średnich przedsiębiorstwach.

Wartość wydatków kwalifikowalnych przeznaczonych na niwelowanie negatywnego wpływu epidemii COVID-19 wykazana w podpisanych umowach na dzień 31 grudnia 2021 r. wyniosła 16 248,2 mln zł, z tego w ramach krajowych programów operacyjnych – 9840,5 mln zł²⁷² oraz w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych – łącznie 6407,7 mln zł. W ramach krajowych programów operacyjnych planuje się objąć wsparciem 5251 projektów, natomiast w ramach programów regionalnych – 14 670. Przeważającą część dostępnych środków – 11 650,3 mln zł, tj. 72%, zaplanowano dla beneficjentów w formie bezzwrotnych dotacji. Na zwrotne pożyczki zaplanowano 3997,9 mln zł (24,6%), natomiast 600 mln zł przeznaczono na zwrotne gwarancje i zasililo projekt *Utworzenie i dokapitalizowanie Funduszu Gwarancyjnego wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw* realizowany w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój.

Z danych przekazanych przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej wynika, że z wymienionej wyżej kwoty ponad 16,2 mld zł przeznaczonych na niwelowanie negatywnego wpływu epidemii COVID-19 dominująca część już zakontraktowanych środków antykrzysowych (7,4 mld zł) trafiła do grupy małych i średnich przedsiębiorstw. Drugim co do wielkości obszarem wsparcia jest infrastruktura ochrony zdrowia, w ramach której 4,3 mld zł przeznaczono między innymi na zakup sprzętu medycznego oraz środków ochrony indywidualnej dla placówek służby zdrowia. Z kolei 2,7 mld zł przeznaczono na aktywizację osób pozostających bez pracy.

Na wsparcie przeciwdziałania skutkom epidemii w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych według stanu na 31 grudnia 2021 r. kumulatywnie poniesiono wydatki kwalifikowalne w łącznej kwocie 10 387,3 mln zł, z tego w ramach krajowych programów operacyjnych – łącznie 5943,3 mln zł, a w 16 regionalnych programach operacyjnych – 4444 mln zł.

W ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020 Polska korzystała również ze środków REACT-EU, który stanowi dodatkową alokację dla programów Polityki Spójności. Środki z instrumentu mają wpływać na przeciwdziałanie negatywnym gospodarczym i społecznym skutkom epidemii COVID-19, ale jednocześnie wpisywać się w strategiczne cele Unii Europejskiej określone w pakiecie *Next Generation EU*, tj. europejski zielony ład oraz transformacja cyfrowa. W pierwszej transzy instrumentu REACT-EU Polska otrzymała 1644,7 mln euro. Środki te zostały przeznaczone na cztery główne obszary wsparcia, tj.: sektor ochrony zdrowia, infrastrukturę energetyczną, transformację cyfrową oraz bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw.

Według stanu na 31 grudnia 2021 r. środki z REACT-EU alokowane na poszczególne programy operacyjne na lata 2014-2020 wyniosły łącznie 7529,1 mln zł. Do dnia 31 grudnia 2021 r. zawarto sześć umów o dofinansowanie w ramach REACT-EU w czterech programach operacyjnych (Infrastruktura i Środowisko, Inteligentny Rozwój, Polska Cyfrowa, Wiedza Edukacja Rozwój) na łączną kwotę 2172,7 mln zł (wkład UE), co stanowiło 28,9% alokacji.

²⁷² Łącznie z funduszami REACT-EU.

Wspólna Polityka Rolna

W latach 2004-2021 na finansowanie zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wpłynęły z budżetu Unii Europejskiej do Polski środki w wysokości 65 294,1 mln euro, w tym 4727,7 mln euro w 2021 r.

W 2021 r. łączne wydatki z budżetu środków europejskich poniesione na realizację Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 20 827,9 mln zł, tj. 100% planu po zmianach. Wydatki te były niższe o 7,3% od wydatków poniesionych w 2020 r. (22 464,6 mln zł). Wynikało to między innymi z faktu, że w 2020 r. dokonano wszystkich płatności w ramach wprowadzonego do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 nowego instrumentu wsparcia łagodzącego skutki epidemii pn. *Wyjątkowe tymczasowe wsparcie dla rolników, mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych kryzysem związanym z COVID-19*.

Instrumentem wsparcia I filara Wspólnej Polityki Rolnej o największym wymiarze finansowym były płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, które zrealizowano w kwocie 14 975,4 mln zł²⁷³.

Największy udział w dokonanych płatnościach bezpośrednich stanowiły płatności z tytułu: jednolitej płatności obszarowej – 5813,8 mln zł (38,8%), praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska – 3934,7 mln zł (26,3%), dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją – 2159,1 mln zł (14,4%), systemu dla małych gospodarstw – 1362 mln zł (9,1%), płatności dodatkowej (redystrybucyjnej) – 1170,5 mln zł (7,8%), płatności dla młodych rolników – 280,6 mln zł (1,9%). W 2021 r. z płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego skorzystało ponad 1,2 mln beneficjentów, którzy otrzymali płatności z kampanii 2021 r. oraz blisko 1,2 mln beneficjentów, którzy otrzymali płatności w ramach kampanii 2020 r.

Średnia kwota dopłat bezpośrednich przypadająca na beneficjenta w danym roku w latach 2018–2021 wyniosła 10,7 tys. zł w 2018 r., 11,2 tys. zł w 2019 r., 11,8 tys. zł w 2020 r. oraz 11,3 tys. zł w 2021 r.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. (narastająco od początku realizacji Programu) kwota pomocy, o którą złożyli wnioski beneficjenci Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020, wyniosła 68 933,5 mln zł, kwota wynikająca z zawartych umów i wydanych decyzji o przyznaniu pomocy – 58 524,3 mln zł (70,9% limitu środków Programu), a kwota zrealizowanych płatności – 43 648,6 mln zł (54,7% limitu środków Programu).

W 2021 r. na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020²⁷⁴ wydatkowano z budżetu środków europejskich 5886,3 mln zł, tj. blisko 100% planu po zmianach. Wydatki te były o 13,5% niższe niż w 2020 r. (6805,7 mln zł).

Kwota zadeklarowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydatków, podlegających refundacji z budżetu Unii Europejskiej w ramach tego Programu, poniesionych do dnia 31 grudnia 2021 r., wyniosła 6294,8 mln euro, a kwota zaliczki z Komisji Europejskiej – 260,9 mln euro. Na koniec 2021 r. wydatki wyniosły 110,3% przyznanym Polsce środkom Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (zasada n+3 dla 2018 r.).

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, poziom kontraktacji i wydatkowania środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 oraz poziom spełnienia zasady n+3 na koniec 2021 r. nie wskazują na zagrożenie dla wykorzystania środków w ramach Programu.

²⁷³ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie w 2021 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej*.

²⁷⁴ W części *Rozwój wsi*.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej pełniący funkcję jednostki certyfikującej – w sprawie rocznych sprawozdań finansowych oraz deklaracji zarządczej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich za rok budżetowy dotyczący tych funduszy, obejmujący okres od 16 października 2020 r. do 15 października 2021 r. – wydał 15 lutego 2022 r. opinię bez zastrzeżeń.

Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014-2020

W 2021 r. wykonanie wydatków budżetu środków europejskich na Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014-2020 wyniosło 263 mln zł²⁷⁵, tj. 89,4% kwoty planu po zmianach, i było o 36,1% niższe niż w 2020 r. Niższe wykonanie w odniesieniu do roku ubiegłego było wynikiem zrealizowanych w 2020 r. wypłat dla beneficjentów Programu, w ramach dodatkowej pomocy z uwagi na utracone dochody w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19.

W 2021 r. w ramach Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020²⁷⁶ nie złożono wniosków o pomoc finansową dla działań: „Wymiana lub modernizacja silników”, „Wsparcie nowych hodowców” i „Ubezpieczenie zasobów akwakultury”. Przyczyną był między innymi brak zainteresowania potencjalnych beneficjentów tymi działaniami.

W 2021 r. nie rozpoczęto kontraktacji dla działań: „Propagowanie ochrony środowiska morskiego oraz zrównoważonej eksploatacji zasobów morskich i przybrzeżnych” oraz „Poprawa wiedzy na temat stanu środowiska morskiego”. Powodem było głównie wycofanie wniosków przez potencjalnych beneficjentów w trakcie ich oceny przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

W obu wyżej wymienionych przypadkach zostały podjęte działania lub decyzje o przeniesieniu środków finansowych do budżetów innych działań.

W 2021 r. w ramach Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 złożono do Komisji Europejskiej sześć wniosków o płatność okresową na łączną kwotę 56,6 mln euro.

Od początku funkcjonowania Programu, tj. od 2016 r. do końca 2021 r., złożono 14 129 wniosków o pomoc na łączną kwotę 4579,4 mln zł, tj. 142,8% limitu środków wynikającego z tabeli finansowej zamieszczonej w tym Programie, zawarto 10 503 umów na kwotę 2556,6 mln zł (79,7% limitu środków) i zrealizowano 13 192 płatności na kwotę 2013,9 mln zł (62,8% limitu).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. wskaźnik realizacji zasady n+3 w Programie Operacyjnym Rybactwo i Morze 2014-2020 (dla 2018 r.) wyniósł 113,5%.

Poziom kontraktacji i wydatkowania środków oraz poziom spełnienia zasady n+3 na koniec 2021 r. nie wskazują na wystąpienie ryzyka zagrożenia dla wykorzystania środków w ramach Programu.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej pełniący funkcję jednostki audytowej Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014-2020 – po przeprowadzeniu audytu dotyczącego zestawienia wydatków za rok obrachunkowy trwający od 1 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r., zgodności z prawem i prawidłowości wydatków, o których zwrot wystąpiono do Komisji Europejskiej w odniesieniu do roku obrachunkowego oraz funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli – wydał 1 marca 2022 r. pozytywną opinię deklaracji zarządczej Instytucji Zarządzającej w odniesieniu do tego Programu.

²⁷⁵ W części Rybołówstwo – 249,1 mln zł, w części Gospodarka morską – 13,5 mln zł oraz w części Województwo lubelskie – 0,4 mln zł.

²⁷⁶ Prezentowane dane liczbowe i informacje dotyczą wydatków budżetu środków europejskich w części Rybołówstwo. Stanowiły one prawie 95% wydatków Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020.

Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego

W przypadku Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 łączne wydatki wyniosły 289,3 mln zł, tj. 79,5% planu po zmianach, i były blisko trzykrotnie wyższe niż w 2020 r. (102,4 mln zł). Niepełna realizacja wydatków w ramach mechanizmów finansowych wynikała w istotnej mierze z sytuacji wywołanej epidemią COVID-19, a także z opóźnień po stronie wnioskodawców w kompletowaniu i przekazywaniu dokumentów niezbędnych do podpisywania umów, rezygnacji beneficjentów z płatności zaliczkowych oraz realizacją wymogu wyboru wykonawców w trybie konkurencyjnym lub zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych. Łączna kwota środków zakontraktowanych w ramach instrumentów finansowych w ujęciu narastającym wyniosła 684,3 mln euro, a wartość środków certyfikowanych – 168,3 mln euro.

Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa

W ramach realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wypłacił w ramach budżetu środków europejskich 287,4 mln zł. Wydatki te zostały poniesione na zakup i dostarczenie do magazynów organizacji partnerskich 62,6 tys. ton artykułów spożywczych oraz z tytułu kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania. Zakupiono także środki ochrony osobistej dla pracowników i wolontariuszy organizacji partnerskich realizujących proces dystrybucji żywności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020.

Instrument „Łącząc Europę” (CEF)

Polska jest największym beneficjentem CEF Transport w Unii Europejskiej – ponad 18% przyznanego dofinansowania w sektorze transportu przypada na projekty z Polski. W wyniku rozstrzygnięcia ostatnich konkursów CEF Transport polska koperta narodowa została zakontraktowana w całości, a dodatkowo Polska pozyskała część środków, których nie były w stanie wykorzystać inne kraje. Łącznie beneficjenci z Polski uzyskali dofinansowanie dla 67 projektów o wartości ponad 4,3 mld euro. Łączna całkowita wartość projektów CEF określona w umowach dotacyjnych wynosi ponad 6 mld euro²⁷⁷.

W ramach instrumentu CEF realizowane były projekty w następujących gałęziach transportu²⁷⁸:

- 35 kolejowych (między innymi dostęp do portów, Rail Baltica, modernizacja linii łączących Warszawę i Poznań, Poznań i Szczecin, Kraków i Katowice),
- cztery drogowe (między innymi budowa drogi ekspresowej S61),
- 12 morskich (między innymi modernizacja nabrzeży),
- siedem dotyczących zarządzania ruchem lotniczym,
- siedem z sektora paliw alternatywnych,
- dwa dotyczące transportu miejskiego.

Od początku realizacji Instrumentu CEF Transport do końca 2021 r. Komisja Europejska zatwierdziła wydatki bliskie 3 mld euro. Oznacza to, że do końca 2021 r. prawie połowa wartości polskich projektów została rozliczona.

²⁷⁷ Broszura_CEF_2014_20_pol_v2.pdf (funduszeuropejskie.gov.pl) (dostęp: 27 maja 2022 r.)

²⁷⁸ Album o efektach wdrażania Instrumentu „Łącząc Europę” (CEF) w Polsce – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (dostęp: 27 maja 2022 r.)

W styczniu 2022 r. zakończył się pierwszy, w ramach nowej perspektywy finansowej CEF na lata 2021-2027, nabór wniosków na projekty z sektora transportu w konkursie organizowanym przez Komisję Europejską wraz z Europejską Agencją Wykonawczą do spraw Klimatu, Infrastruktury i Środowiska. W konkursie złożono ogółem 40 wniosków o łącznej wartości prawie 5 mld euro, które uzyskały akceptację Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej²⁷⁹.

W 2021 r. wydatki z budżetu środków europejskich poniesione w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” wyniosły 2967,1 mln zł, tj. 100% planu po zmianach.

Stan przygotowania do Perspektywy Finansowej 2021-2027

Zarządzeniem Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie powołania grup roboczych wspierających prace nad przygotowaniem programów operacyjnych na lata 2021-2027 zostały powołane grupy robocze dla wypracowania zakresu wsparcia w ramach polityki spójności na lata 2021-2027 oraz interwencji pomiędzy nimi, w tym:

- do spraw programowania interwencji w ramach celu polityki 1. *Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej,*
- do spraw programowania interwencji w ramach celu polityki 2. *Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem,*
- do spraw programowania interwencji w ramach celu polityki 3. *Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności i udoskonaleniu regionalnych połączeń teleinformatycznych,*
- do spraw programowania interwencji w ramach celu polityki 4. *Europa o silniejszym wymiarze społecznym przez wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych,*
- do spraw programowania w ramach celu polityki 5. *Europa bliżej obywateli dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych.*

W 2021 r. w wyżej wymienionych grupach roboczych do spraw programowania interwencji podejmowane były następujące działania:

- w ramach celu polityki 1 prowadzono prace, które przyczyniły się między innymi do opracowania projektu Programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027, który został zaakceptowany przez Komitet Stały Rady Ministrów. Trwały negocjacje tego Programu z Komisją Europejską;
- w ramach celu polityki 2 i celu polityki 3 trwały prace nad projektem Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko na lata 2021-2027. Prace prowadzone były w ramach jednej połączonej i poszerzonej grupy roboczej do spraw przygotowania powyższego Programu. Celem tej grupy roboczej było przeniesienie dotychczasowych wniosków i doświadczeń z prac grup roboczych dedykowanych celowi polityki 2 i celowi polityki 3 (jakie miały miejsce w 2019 r.) na forum jednej grupy skoncentrowanej na wypracowaniu założeń przyszłego programu. W wyniku prac projekt Programu został przygotowany;
- w ramach celu polityki 3 prowadzono prace związane z opiniowaniem roboczego projektu programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027. Zgłoszone uwagi w dużej mierze dotyczyły kwestii o charakterze wdrożeniowym i zostaną rozpatrzone na późniejszym etapie podczas przygotowywania dokumentacji wdrożeniowej;

²⁷⁹ <https://www.cupt.gov.pl/aktualnosc/instrument-laczac-europe-cef/rekordowa-liczba-wnioskow-odofinansowanie/> (dostęp: 27 maja 2022 r.)

- w ramach celu polityki 4 prace koncentrowały się na aktualizacji i operacjonalizacji wypracowanych wcześniej założeń Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027, po czym przeprowadzone zostały konsultacje społeczne, które poprzedziły skierowanie Programu na oficjalną ścieżkę legislacyjną;
- w ramach celu polityki 5 – prowadzono prace koncepcyjne nad zapisami Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027, w oparciu o wyniki wcześniejszych prac grupy.

W Grupie Sterującej do spraw programowania pomocy technicznej, której członkami są przedstawiciele wszystkich instytucji zarządzających programami operacyjnymi, instytucji do spraw koordynacji strategicznej Umowy Partnerstwa, instytucji do spraw koordynacji wdrożeniowej Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027, Instytucji Audytowej, Instytucji Płatniczej oraz Instytucji Certyfikującej, w 2021 r. omawiano zasady rozliczania kosztów pośrednich w latach 2021-2027 za pomocą kosztów uproszczonych. W ramach podgrupy do spraw programowania pomocy technicznej i beneficjentów nowego Programu Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich 2021-2027 omówiono podstawowe zasady realizacji projektów dotyczących tego Programu, a także założenia do Wytucznych do pomocy technicznej.

W Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, czynności w odniesieniu do Perspektywy Finansowej 2021-2027 w zakresie kształtowania i programowania kolejnych wieloletnich ram Polityki Spójności skupione były na:

- negocjacjach pakietu legislacyjnego dla Polityki Spójności Unii Europejskiej 2021-2027. W ramach grupy roboczej Rady Unii Europejskiej do spraw działań strukturalnych prace nad pakietem zakończyły się 24 czerwca 2021 r. przyjęciem pakietu, który wszedł w życie 1 lipca 2021 r.;
- przygotowaniu Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027. Umowa została przekazana do Komisji Europejskiej w celu rozpoczęcia dialogu formalnego nad jej zapisami 15 grudnia 2021 r. Dialog ten został rozpoczęty spotkaniem 25 stycznia 2022 r. Nadal odbywają się spotkania i ustalenia robocze brzmienia poszczególnych części Umowy Partnerstwa z Komisją Europejską w ramach dialogu formalnego. W dniu 6 kwietnia 2022 r. odbyło się spotkanie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z unijną komisarz do spraw spójności i reform, między innymi w sprawach dotyczących kwestii konfliktu zbrojnego na Ukrainie oraz Umowy Partnerstwa. Zależnie od ustaleń ze spotkania zorganizowane zostaną niezbędne spotkania z Komisją Europejską w celu zamknięcia wszystkich kwestii w ramach dialogu formalnego Umowy Partnerstwa;
- pracach nad warunkowością podstawową, tj. katalogiem określonych wymagań na poziomie dokumentów strategicznych i legislacyjnych, niezbędnych do spełnienia przez każde państwo członkowskie w celu korzystania ze środków Polityki Spójności na lata 2021-2027. Według stanu na koniec 2021 r. siedem warunków podstawowych zostało uznanych za spełnione przez Komisję Europejską, w przypadku 11 trwał dialog z Komisją, w odniesieniu do trzech warunków podstawowych planowane było przekazanie dokumentów do Komisji w I kwartale 2022 r. Do 14 marca 2022 r. przekazano do Komisji Europejskiej trzy samooceny spełnienia tych warunków.

Stan przygotowania do absorpcji środków w ramach Krajowego Planu Odbudowy

Projekt Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (Krajowy Plan Odbudowy) to dokument programowy określający cele związane z odbudową i tworzeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski po kryzysie wywołanym stanem epidemii COVID-19 oraz służące ich realizacji reformy strukturalne i inwestycje. Dokument stanowi podstawę ubiegania się o wsparcie z europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Horyzont czasowy realizacji Krajowego Planu Odbudowy określono na koniec sierpnia 2026 r. Dokument ten został przyjęty

przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2021 r. i przekazany do Komisji Europejskiej 3 maja 2021 r. Prace nad Planem koordynuje Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Na koniec I kwartału 2022 r. stan prac nad Krajowym Planem Odbudowy przedstawiał się następująco²⁸⁰:

1. Zakończono dialog techniczny z Komisją Europejską. Trwało oczekiwanie na decyzję o zatwierdzeniu Planu przez Komisję;
2. Kontynuowane były prace nad przygotowaniem systemu wdrażania Planu:
 - projekt tzw. ustawy wdrożeniowej (ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w Perspektywie Finansowej 2021-2027) był w trakcie procedowania w Senacie. Wejście w życie ustawy przewidziano na drugą połowę maja 2022 r.;
 - opracowane projekty wytycznych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej dla sprawozdawczości i monitorowania oraz kontroli i audytu zostały przekazane do resortów pełniących role instytucji odpowiedzialnych za reformy/inwestycje, przekazano także projekt strategii informacji i promocji;
 - kluczowym wymogiem dla uruchomienia wdrażania Krajowego Planu Odbudowy jest podpisanie porozumień pomiędzy Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej a instytucjami odpowiedzialnymi za realizację inwestycji i reform w ramach Planu. W resortach, we współpracy z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej, trwały prace nad załącznikami do tych porozumień. Porozumienia mają być przygotowane odpowiednio wcześniej, aby możliwe stało się ich podpisanie natychmiast po wejściu w życie ustawy wdrożeniowej;
 - od sierpnia 2021 r. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej monitorowało w trybie miesięcznym stan wdrażania tzw. kamieni milowych i wskaźników, których termin realizacji obejmuje lata 2021-2023;
 - Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej realizując zadania Instytucji Koordynującej Krajowy Plan Odbudowy prowadziło monitoring gotowości instytucjonalnej w postaci ankiet wysyłanych do resortów badających: przygotowanie programów pomocowych, porozumień i umów międzyinstytucjonalnych, potencjał kadrowy, a także wewnętrzne procedury dla zachowania odpowiedniego rozdziału funkcji i ścieżki audytu;
 - Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej prowadziło działania zmierzające do uruchomienia centralnego systemu teleinformatycznego dla Krajowego Planu Odbudowy. System służyć będzie do monitorowania i sprawozdawczości z realizacji reform i inwestycji. System znajdował się w fazie audytu przez instytucję audytową w Ministerstwie Finansów na potrzeby wysłania pierwszego wniosku o płatność do Komisji Europejskiej.

Efekty wydatkowania środków europejskich

W latach 2014-2021 Polska pozostawała wśród nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

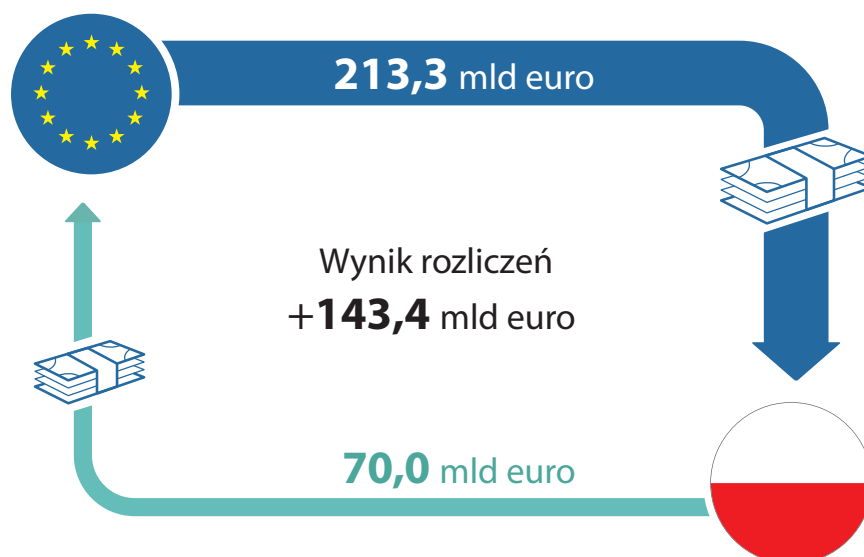
Od przystąpienia 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej Polska otrzymała do 31 grudnia 2021 r. z budżetu Unii Europejskiej środki finansowe w wysokości 213 328,6 mln euro. W tym okresie do budżetu Unii Europejskiej przekazano z tytułu składek członkowskich kwotę 69 787,3 mln euro oraz dokonano zwrotów na kwotę 172,5 mln euro. Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską

²⁸⁰ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w części 34 – Rozwój regionalny*.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

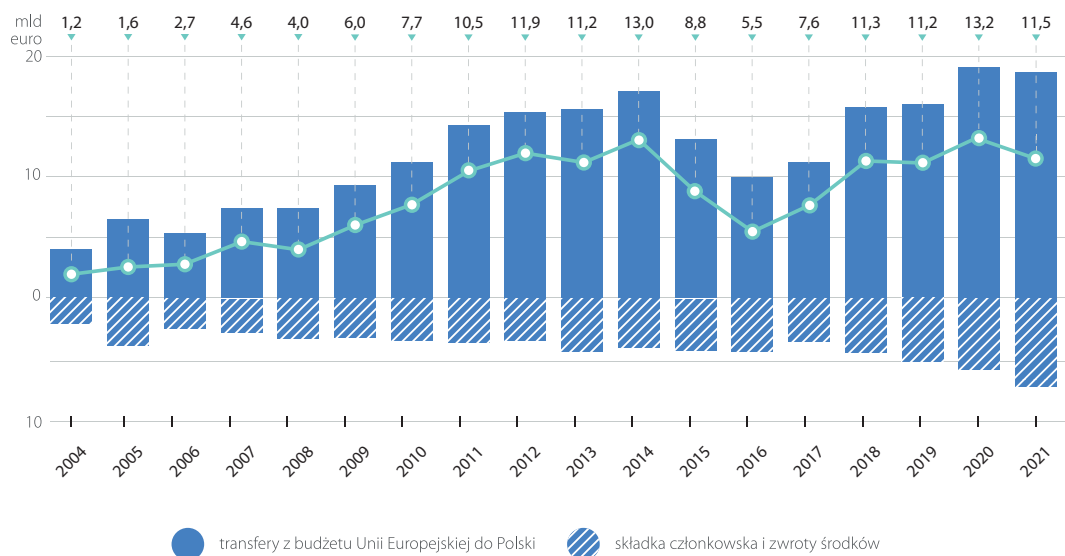
a Unią Europejską na koniec 2021 r. wyniosło 143 369,9 mln euro²⁸¹ i w porównaniu do 2020 r. wzrosło o 11 509,1 mln euro, pomimo iż w 2021 r. Polska wpłaciła historycznie najwyższą kwotę składki do budżetu Unii Europejskiej – 7074,6 mln euro.

Infografika 39. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej do końca 2021 r.



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

Infografika 40. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską w latach 2004-2021



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

²⁸¹ Saldo rozliczeń powiększone o zwrot nadpłaconej składki za rok 2017 w wysokości blisko 1,2 mln euro.

Inne kontrole

W 2021 r. zagadnienia związane z wykorzystaniem środków europejskich były również przedmiotem innych kontroli Najwyższej Izby Kontroli, tj. kontroli *Prawidłowość wsparcia finansowego wybranych operacji w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*²⁸², *Przygotowanie systemu wdrażania funduszy polityki spójności Unii Europejskiej 2021-2027*²⁸³, kontroli *Realizacja wybranych programów sektorowych oraz dofinansowanych w nich projektów*²⁸⁴ oraz kontroli *Realizacja projektów przygotowania terenów inwestycyjnych finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2014-2020*²⁸⁵.

4. Zatrudnienie i wynagrodzenia

- **Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach wyższych w 2021 r. wyniosły 63,3 mld zł, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tych jednostkach kształtowało się na poziomie 7162,5 zł. Wielkości te były odpowiednio o 7,2% i 6% wyższe niż w roku 2020.**
- **W 2021 r. wystąpiło istotne zróżnicowanie wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poszczególnych jednostkach budżetowych.**
- **W 2021 r. w ramach środków na wynagrodzenia w jednostkach państwowej sfery budżetowej nie planowano funduszu nagród.**
- **W nowelizacji ustawy budżetowej przewidziano środki na dodatkowy fundusz motywacyjny w wysokości 6% planowanych na rok 2021 wynagrodzeń osobowych i uposażeń dla pracowników.**
- **W 2021 r. pierwszy raz od czterech lat nastąpiły zmiany wynagrodzeń dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, wynagrodzenia dla tych osób wzrosły o prawie 20%.**
- **Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach wyższych wyniosło 736 640 osób i w porównaniu do roku poprzedniego było o 7864 osoby wyższe. Wzrost odnotowano zarówno wśród osób objętych, jak i nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.**

W ustawie budżetowej na rok 2021 na wynagrodzenia (bez składek na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy) w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (zwana dalej: *ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r.*)²⁸⁶ zaplanowano środki w wysokości 43 843,3 mln zł, w tym 815,8 mln zł w rezerwach celowych. W porównaniu

²⁸² Informacja o wynikach kontroli *Prawidłowość wsparcia finansowego wybranych operacji w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*. Nr ewid. 140/2021/P/21/049/KRR, Warszawa 2021.

²⁸³ Informacja o wynikach kontroli *Przygotowanie systemu wdrażania funduszy polityki spójności Unii Europejskiej 2021-2027*. Nr ewid. 171/2021/P/21/004/KAP, Warszawa 2022.

²⁸⁴ Informacja o wynikach kontroli *Realizacja wybranych programów sektorowych oraz dofinansowanych w nich projektów*. Nr ewid. 143/2021/D/21/504/KGP, Warszawa 2022.

²⁸⁵ Informacja o wynikach kontroli *Realizacja projektów przygotowania terenów inwestycyjnych finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2014-2020*. Nr ewid. 60/2021/P/20/074/LOL, Warszawa 2021.

²⁸⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1658.

do roku 2020 planowane na ten cel wydatki wzrosły o kwotę 1825,1 mln zł, tj. o 4,3%. Wydatki na wynagrodzenia zaplanowane w rezerwach celowych uległy zmniejszeniu w porównaniu z rokiem poprzednim o 42,4%.

Zmiany planowanych na 2021 r. środków na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, w porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2020, wynikały przede wszystkim z następujących tytułów:

- wzrostu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, dodatkowego uposażenia żołnierzy oraz nagrody rocznej funkcjonariuszy (283,9 mln zł);
- zwiększenia zatrudnienia żołnierzy zawodowych (104,8 mln zł);
- wzrostu wynagrodzeń w państwowej inspekcji sanitarnej (133,7 mln zł), będącego następstwem ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne zatrudnionych w podmiotach leczniczych²⁸⁷;
- zwiększenia funduszu wynagrodzeń:
 - ministra właściwego do spraw kultury w związku z przejęciem prowadzenia szkół artystycznych od jednostek samorządu terytorialnego (4,8 mln zł),
 - Prezesa Rządowego Centrum Legislacji w związku ze zwiększeniem planowanego zatrudnienia o 10 etatów (1 mln zł).

Na wzrost ten miały wpływ również skutki przechodzące związane z rozdysponowaniem w 2020 r. środków z rezerw celowych na wynagrodzenia w kwocie 723,2 mln zł, w tym w związku z podwyższeniem uposażeń i wynagrodzeń dla pracowników i funkcjonariuszy Izby Administracji Skarbowej w ramach Programu Wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2021* oraz sfinansowaniem dwóch przedsięwzięć – *Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy* oraz *Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych* realizowanych w ramach *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020*.

W 2021 r. środki na wynagrodzenia w poszczególnych jednostkach państwowej sfery budżetowej nie uwzględniały funduszu nagród.

W ustawie budżetowej na rok 2021 ustalono, że średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wynosi 100%. Przyjęto również, że kwota bazowa dla:

- osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe będzie się kształtować na poziomie ustalonym w 2017 r.;
- osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, dla których ma zastosowanie ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r., będzie kształtować się na poziomie kwoty obowiązującej w roku poprzednim;
- nauczycieli pozostanie na poziomie obowiązującym od 1 września 2020 r.

W 2021 r., zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r., dla państwowych jednostek budżetowych utworzono trzy rezerwy celowe na łączną kwotę 57,9 mln zł, z czego:

- 53 mln zł z przeznaczeniem na podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej (poz. 29);
- 3,7 mln zł z przeznaczeniem na wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, a także nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz pracowni-

²⁸⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1801, ze zm.

ków jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których średnioroczne zatrudnienie w roku poprzednim nie przekraczało 50 osób (poz. 21);

- 1,2 mln zł z przeznaczeniem na zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań (poz. 19).

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021, zwiększono planowane wydatki na wynagrodzenia o:

- 2109,3 mln zł z przeznaczeniem na dodatkowy fundusz motywacyjny w wysokości 6% planowanych na rok 2021 wynagrodzeń osobowych i uposażeń dla pracowników, o których mowa w art. 5 pkt 1 lit. a i d oraz pkt 2 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, z wyłączeniem osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe²⁸⁸;
- 4,3 mln zł w związku ze zwiększeniem wielkości mnożników kwoty bazowej wynagrodzenia oraz ze zmianą sposobu ustalania wynagrodzeń dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe²⁸⁹.

W ciągu 2021 r. Minister Finansów na wniosek dysponentów dokonał zmniejszenia planowanych wydatków ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej o 380 tys. zł, przeznaczonych na wynagrodzenia w ramach realizowanych programów finansowanych z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej i innych środków pochodzących z zagranicznej pomocy bezzwrotnej, na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

Do rozliczenia wynagrodzeń i zatrudnienia w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła, podobnie jak w latach ubiegłych, układ wynikający ze *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.*

Rozliczenia dokonano w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych, do których ma zastosowanie ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2021. Załącznik ten nie obejmuje całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w tym między innymi wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach. W konsekwencji tego, w rozliczeniu nie ujęto na przykład wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych, a jedynie niewielką grupę sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości oraz uposażeń posłów i senatorów. Najwyższa Izba Kontroli od 2010 r. wskazuje na potrzebę przedstawienia w ustawie budżetowej i sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach.

²⁸⁸ Art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1901).

²⁸⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. poz. 1394) oraz art. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1834).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 38. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie według statusu zatrudnienia w latach 2018-2021

Wyszczególnienie ¹	2018	2019	2020	2021	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓLEM	5 310,4	5 868,6	6 405,6	6 771,1	127,5	115,4	105,7
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym:							
- członkowie korpusu służby cywilnej	5 616,4	6 232,7	6 756,2	7 090,4	125,7	113,8	104,9
- osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe ^{2,3}	5 900,3	6 444,0	6 848,6	7 463,8	126,6	115,8	109,0
- etatowi członkowie SKO	13 132,5	13 024,2	12 518,4	14 941,7	113,8	114,7	119,4
- funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej	9 093,2	9 264,0	9 943,3	10 313,2	113,4	111,3	103,7
- żołnierze zawodowi i funkcjonariusze ⁴	6 025,1	6 395,8	6 923,5	7 580,7	125,8	118,5	109,5
- sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesorzy i aplikanci prokuratorscy	5 307,0	5 931,7	6 490,5	6 699,3	126,2	112,9	103,2
- pracownicy RCL	14 005,9	14 997,6	16 224,8	16 289,0	116,3	108,6	100,4
- eksperci, asesorzy i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	9 965,4	10 071,1	10 907,2	11 542,3	115,8	114,6	105,8
- etatowi członkowie kolegiów RIO	7 594,1	7 963,7	8 883,3	10 192,6	134,2	128,0	114,7
- członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	9 121,1	9 173,6	9 660,6	9 901,8	108,6	107,9	102,5
- członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	11 503,1	12 394,0	13 138,9	13 397,9	116,5	108,1	102,0
- nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	4 107,9	3 443,7	3 474,5	3 771,2	91,8	109,5	108,5
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ^{2,3,4}	5 196,9	5 608,6	6 194,3	6 498,3	125,0	115,9	104,9
	4 106,4	4 530,8	5 118,7	5 626,1	137,0	124,2	109,9

¹ Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2018, 2019, 2020 i 2021.

² Bez Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, w związku z przekształceniem Urzędu z dnia 1 stycznia 2019 r. w państwową osobę prawną i nie ujęciem tej jednostki w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2019, 2020 i 2021 – art. 3. ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 660).

³ Uwzględniono w latach 2020 i 2021 r. zrealizowane wydatki na wynagrodzenia w Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 oraz w Urzędzie Państwowej Komisji..., których nie zaplanowano w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.) i do ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.).

⁴ Bez Agencji Wywiadu

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W całym analizowanym okresie lat 2018-2021 wystąpił systematyczny wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Najwyższy wzrost rok do roku odnotowano w 2019 r., kiedy to w odniesieniu do roku poprzedniego przeciętne wynagrodzenie wzrosło o 10,5%, a najniższy w 2021 r., kiedy wskaźnik ten wyniósł 5,7%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 37% na przestrzeni omawianego okresu, a dla osób objętych

mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 25,7%. W 2021 r. największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w porównaniu do roku poprzedniego wystąpił w częściach: *Środowisko* (o 62,6%), *Gospodarka wodna* (o 21,9%), *Informatyzacja* (o 21,1%), *Zabezpieczenie społeczne* (o 21%), a także *Kultura fizyczna* (o 20,3%).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło w 2021 r. w porównaniu do roku poprzedniego o 334,2 zł, tj. o 4,9%, a osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 507,4 zł, tj. o 9,9%. W 2021 r. najbardziej, tj. o 19,4%, wzrosły wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i o 14,7% ekspertów, asesorów i aplikantów Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej.

W załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2021 poza planowanymi kwotami na wynagrodzenia, które zostały przyznane poszczególnym dysponentom, ujęto również środki zaplanowane na ten cel w poszczególnych pozycjach rezerw celowych²⁹⁰ w wysokości 815,8 mln zł. Środki te w wysokości 619 mln zł, tj. 75,9% planu, zostały rozdysponowane w trakcie roku budżetowego do poszczególnych dysponentów na ich wnioski.

W 2021 roku, po raz pierwszy, w analizowanym okresie nastąpiło zmniejszenie rok do roku zaplanowanych w ustawie budżetowej środków na wynagrodzenia w rezerwach celowych, które zostały rozdysponowywane do dysponentów dopiero w trakcie roku budżetowego. Wskaźnik udziału wydatków na wynagrodzenia ujętych w rezerwach celowych do ogółu wydatków na wynagrodzenia wynosił 1,9% i był o 1,5 punktu procentowego niższy niż w roku poprzednim, kiedy środki te wyniosły 1463,3 mln zł. Najwyższa relacja udziału środków na wynagrodzenia ujętych w rezerwach celowych do ogółu wydatków w analizowanym okresie wystąpiła w 2019 r., kiedy to wyniosła 5% (środki 1926,1 mln zł), a najniższa w 2018 r. – 1,6% (środki 516,6 mln zł). Rozdysponowanie środków rezerw celowych na wynagrodzenia w latach 2018-2020 wyniosło odpowiednio 354 mln zł, 1495,7 mln zł i 720,4 mln zł.

Wyniki badania przeprowadzonego we wszystkich kontrolowanych ministerstwach, 26 urzędach centralnych oraz wszystkich urzędach wojewódzkich, w których przeprowadzono analizę wydatków na nagrody, wskazują, że w 2021 r. przeznaczono na ten cel środki w łącznej kwocie 243,8 mln zł, w tym 0,7 mln zł dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe²⁹¹. Poniższa analiza porównawcza środków wydatkowanych na nagrody w dłuższej perspektywie została ograniczona do jednostek, które były kontrolowane każdego roku w latach 2018-2021²⁹².

²⁹⁰ Środki na wynagrodzenia ujęte w załączniku 6 zostały zaplanowane w części *Rezerwy celowe*, w poz. 6, 19, 20, 21, 29, 42, 44, 49, 56, 60, 64, 65 a także w poz. 8 *rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej* i poz. 99 *finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich*.

²⁹¹ W rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1637).

²⁹² Z analizy wyłączono Polską Akademię Nauk, w której wypłata nagród finansowana jest w ramach państwowej instytucji naukowej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w którym wypłata nagród finansowana jest w ramach państwowej osoby prawnej, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w której wypłata nagród dokonywana jest z Funduszu Administracyjnego.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 39. Wydatki na nagrody dla osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, w tym	312,0	353,4	146,3	224,6	72,0	63,6	153,5
Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, z czego w:							
ministerstwach	0,6	0,7	0,7	0,5	83,3	71,4	71,4
urzędach wojewódzkich	-	-	-	-	x	x	x
pozostałych jednostkach	0,2	-	-	-	x	x	x
	0,4	0,7	0,7	0,5	125,0	71,4	71,4

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

W 2021 w porównaniu do roku poprzedniego odnotowano wzrost wydatków na nagrody, natomiast w porównaniu do lat 2018-2019 ich spadek.

Kontrolowane jednostki przeznaczyły w 2021 r. na wypłaty nagród o 53,5% więcej środków niż rok wcześniej, natomiast mniej niż w latach 2018-2019 odpowiednio o 28% i 36,4%. Na przestrzeni analizowanych ostatnich czterech lat najwyższe środki na nagrody przeznaczono w 2019 r., kiedy to wydatki z tego tytułu były o 13,3% wyższe niż rok wcześniej i odpowiednio o 141,6% i 57,3% wyższe niż w latach następnych 2020-2021. Analizując z kolei wydatki poniesione w latach 2018-2021 na nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, zauważono, że najwyższe wydatki na ten cel odnotowano w latach 2019-2020 w wysokości 0,7 mln zł. Najniższe wydatki na nagrody wystąpiły w 2021 r. w wysokości 0,5 mln zł, co oznacza ich zmniejszenie o 28,6% w porównaniu do wydatków poniesionych na ten cel w poprzednich dwóch latach.

Tabela 40. Średnie nagrody wypłacone osobom zatrudnionym w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2018–2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, w tym	7 816,6	8 810,4	3 728,1	5 135,6	65,9	58,5	138,2
Dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, z czego w:							
ministerstwach	10 528,8	22 250,7	16 636,0	18 249,6	173,3	82,0	109,7
urzędach wojewódzkich	0,0	-	-	-	x	x	x
pozostałych jednostkach	5 468,8	-	-	-	x	x	x
	17 568,9	22 250,7	16 636,0	18 249,6	103,9	82,0	109,7

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

Średnia kwota wypłaconych w ciągu 2021 r. nagród dla jednego pracownika zatrudnionego w państwowej jednostce budżetowej²⁹³ kształtowała się od 0,5 tys. zł do 22,1 tys. zł.

²⁹³ W 2021 r. nagród nie wypłacono w dwóch ministerstwach, jednym urzędzie wojewódzkim i trzech urzędach centralnych. Z uwagi, iż w Ministerstwie Rozwoju i Technologii wypłacono nagrody w wysokości 30,5 tys. zł sześciu pracownikom, a w Głównym Urzędzie Miar – 2 tys. zł jednemu pracownikowi, jednostek tych nie uwzględniono w prezentacji najniższej kwoty nagród przypadającej na jednego przeciętnie zatrudnionego w jednostce.

W 2021 r., tak jak w całym analizowanym okresie, odnotowuje się zróżnicowanie średniej²⁹⁴ kwoty wypłaconej nagrody w poszczególnych grupach jednostek. I tak, średnia kwota nagród wypłaconych pracownikom ministerstw w 2021 r. mieściła się w przedziale od 0,5 tys. zł do 17,3 tys. zł, urzędów wojewódzkich od 1 tys. zł do 6,2 tys. zł, a pozostałych jednostek od 1,3 tys. zł do 22,1 tys. zł.

Średnia kwota wypłaconych nagród w całym 2021 r. dla jednej osoby zajmującej kierownicze stanowisko państwowe kształtowała się w przedziale od 6,4 tys. zł do 94,2 tys. zł. W ministerstwach oraz urzędach wojewódzkich w latach 2019-2021 nie przyznawano nagród osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe.

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. stwierdziła, iż w Ministerstwie Obrony Narodowej dokonano wypłaty nagród dla Dyrektora Generalnego i Szefa Gabinetu Politycznego – osób funkcyjnych bezpośrednio podległych Ministrowi Obrony Narodowej, w kwocie 39,4 tys. zł, bez pisemnej akceptacji Ministra²⁹⁵.

Wydatki budżetu państwa na wynagrodzenia bezosobowe²⁹⁶ wyniosły w 2021 r. – 976,5 mln zł. W porównaniu do 2020 r. były wyższe o 82,7 mln zł, tj. o 9,3%, do 2019 r. o 15,4 mln zł, tj. o 1,6%, a do 2018 r. o 52,7 mln zł, tj. o 5,7%.

Wydatki budżetu środków europejskich na wynagrodzenia bezosobowe w 2021 r. wyniosły 11 mln zł. Wydatki z tego tytułu w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły o 2 mln zł. Wzrost ten wynikał głównie z harmonogramów realizacji projektów w ramach Programów Operacyjnych Perspektywy Finansowej 2014-2020. Jednakże w analizowanym okresie wydatki z tego tytułu w ostatnich dwóch latach nie były tak wysokie, jak w 2018 r. (15,6 mln zł), i wyniosły odpowiednio 7,2 mln zł i 9 mln zł.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w 110 jednostkach budżetowych²⁹⁷ wskazują, że w 2021 r. umowy zlecenia zawarto z 3981 osobami, na podstawie których osoby te realizowały prace w okresie co najmniej sześciu miesięcy w ciągu roku. W porównaniu do roku poprzedniego liczba osób, z którymi zawarto tego typu umowy, zwiększyła się o 923 osoby, tj. o 30,2%. Wydatki na ich realizację wyniosły 38 mln zł i były wyższe o 6 mln zł, tj. o 18,6% niż rok wcześniej. Wśród tych osób 194 było pracownikami jednostek, na rzecz których realizowane było zlecenia. Osób tych było o 18, tj. o 10,2% więcej niż w roku poprzednim.

Najwięcej umów zleceń zawarto na realizację zadań wykonywanych przez komórki merytoryczne kontrolowanych jednostek. W 2021 r. umowy takie zawarto z 3444 osobami, którym wypłacono wynagrodzenia w łącznej wysokości 29,5 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli, w wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r., wskazała między innymi, iż w Ministerstwie Klimatu i Środowiska w przypadku siedmiu umów o dzieło, ich treść nie odzwierciedlała faktycznego przebiegu opiniowania wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć geotermalnych. Tym samym sposób opracowania opinii do tych wniosków nie był transparentny co do treści zawieranych umów o dzieło²⁹⁸.

²⁹⁴ Średnia wyliczona jako łączna kwota wydatków na nagrody w danym roku przez przeciętne zatrudnienie w tym okresie według sprawozdania Rb-70.

²⁹⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego*. Nr ewid. 68/2022/P/22/001/KON, Warszawa 2022.

²⁹⁶ Paragrafy 409 – honoraria i 417 – wynagrodzenia bezosobowe.

²⁹⁷ W tym w: ministerstwach, urzędach wojewódzkich i urzędach centralnych.

²⁹⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 41 – Środowisko oraz 51 – Klimat*. Nr ewid. 83/2022/P/22/001/KSI, Warszawa 2022.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W dwóch jednostkach Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w zakresie realizacji umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 177,7 tys. zł. Dotyczyły one między innymi zlecenia własnemu pracownikom czynności zbieżnych z zadaniami określonymi w ich zakresach obowiązków lub zadaniami komórek organizacyjnych, w których byli zatrudnieni, tj. w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim – 82,1 tys. zł²⁹⁹ oraz Instytucie De Republica – 95,6 tys. zł³⁰⁰.

Ponadto w Instytucie De Republica zawarto dwie umowy cywilnoprawne z Dyrektorem Instytutu, z naruszeniem art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi³⁰¹, na realizację których poniesiono w 2021 roku wydatki w wysokości 32,7 tys. zł.

Tabela 41. Przeciętne zatrudnienie według statusu zatrudnienia w latach 2018–2021

Wyszczególnienie ¹	2018	2019	2020	2021	5:2	5:3	5:4
	Osoby				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	504 832	510 694	511 867	519 102	102,8	101,6	101,4
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym:	395 971	401 434	402 265	405 896	102,5	101,1	100,9
- członkowie korpusu służby cywilnej	115 422	117 200	117 525	115 492	100,1	98,5	98,3
- osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe ^{2,3}	217	210	227	213	98,2	101,4	93,8
- etatowi członkowie SKO	568	570	561	560	98,6	98,2	99,8
- funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej	10 261	10 648	10 711	10 487	102,2	98,5	97,9
- żołnierze zawodowi i funkcjonariusze ⁴	249 890	252 913	253 112	258 741	103,5	102,3	102,2
- sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy	6 051	6 163	6 184	6 187	102,2	100,4	100,0
- pracownicy RCL	158	160	159	154	97,5	96,3	96,9
- eksperci, asesory i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	191	191	185	181	94,8	94,8	97,8
- etatowi członkowie kolegiów RIO	188	191	193	197	104,8	103,1	102,1
- członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	48	45	42	42	87,5	93,3	100,0
- członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	606	526	522	530	87,5	100,8	101,5

²⁹⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/02 – województwo śląskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*. Nr ewid. 82/2022/P/22/001/LWR, Warszawa 2022.

³⁰⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Inwestycji Kapitałowych*. Nr ewid. 39/2022/P/22/001/KAP, Warszawa 2022.

³⁰¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2136, ze zm.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie ¹	2018	2019	2020	2021	5:2	5:3	5:4
	Osoby				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
- nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	12 371	12 617	12 844	13 112	106,0	103,9	102,1
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ^{2,3,4}	108 861	109 260	109 602	113 206	104,0	103,6	103,3

¹ Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2018, 2019, 2020 i 2021.

² Bez Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, w związku z przekształceniem Urzędu z dniem 1 stycznia 2019 r. w państwową osobę prawną i nie ujęciem tej jednostki w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2019, 2020 i 2021 – art. 3. ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 660).

³ Uwzględniono w latach 2020 i 2021 r. zrealizowane przeciętne zatrudnienie w Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej 15 oraz w Urzędzie Państwowej Komisji... dla których nie zaplanowano wynagrodzeń w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.) i do ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.).

⁴ Bez Agencji Wywiadu.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przeciętne miesięczne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych, ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej, wyniosło 519 102 osoby. W porównaniu do 2020 r. zwiększyło się o 7235 osób, tj. o 1,4%. W całym analizowanym okresie wystąpił wzrost przeciętnego miesięcznego zatrudnienia rok do roku, a w roku 2021 ten wzrost był największy.

Wśród osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w analizowanym okresie lat 2018-2021 nastąpił systematyczny wzrost przeciętnego zatrudnienia z 395 971 do 405 896 osób, tj. o 9925 osób.

Analizując wielkość przeciętnego zatrudnienia według grup zatrudnienia, można stwierdzić, że w 2021 r. w pięciu grupach odnotowano jego zwiększenie w porównaniu do roku poprzedniego łącznie o 5912 osób.

Zmniejszenie przeciętnego zatrudnienia wśród osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w porównaniu do 2020 r. wystąpiło w sześciu grupach zatrudnienia i wyniosło 2281 osób.

Wśród osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń przeciętne zatrudnienie w 2021 r. wyniosło 113 206 osób i było o 3604 osoby (tj. o 3,3%) większe niż przed rokiem. W całym analizowanym okresie wystąpił systematyczny wzrost przeciętnego zatrudnienia wśród wyżej wymienionych osób, który wyniósł 4345 osób. Wzrost ten rok do roku w 2019 r. wyniósł 399 osób, a w 2020 r. – 342 osoby.

Na prezentację danych dotyczących zmian wielkości zatrudnienia rok do roku wśród członków korpusu służby cywilnej i osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń miała między innymi wpływ zmiana statusu zatrudnienia 1392 członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej na osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, wynikająca z zatrudnienia ich w Centrum Informatyki Resortu Finansów w związku z przyjętą koncepcją wdrożenia nowego modelu IT od 1 stycznia 2021 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli budżetu państwa w 2021 r. w 110 jednostkach budżetowych, w trzech z nich Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w obszarze zatrudnienia.

Jako niegospodarne Najwyższa Izba Kontroli uznała zatrudnienie od października 2021 r. trzech pracowników w Departamencie Postępowań Wyjaśniających Urzędu Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15, którego zadania związane są z prowadzeniem postępowań wyjaśniających, w sytuacji gdy już w kwietniu 2021 r. zawieszono prowadzenie tych postępowań do czasu zmiany przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji...³⁰². Pracownikom tym w 2021 r. wypłacono wynagrodzenia w łącznej kwocie 40,1 tys. zł³⁰³.

Pomimo prowadzonych działań nadzorczych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie obsady wakujących stanowisk członków kolegiów Regionalnych Izb Obrachunkowych, w przypadku dwóch wakujących stanowisk od 2017 r. w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach nie ogłaszano konkursów. W Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie konkurs ogłoszono po prawie ośmiu miesiącach, w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi konkurs ogłaszano trzykrotnie, z tego pierwszy po prawie czterech miesiącach, a w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie konkurs na dwa stanowiska ogłaszano trzykrotnie, z tego pierwszy po odpowiednio 15,5 i 3,5 miesiąca³⁰⁴.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, podobnie jak w latach poprzednich, że stanowisko Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach od 2014 r. nie zostało obsadzone. W wyniku działań nadzorczych prowadzonych w 2021 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji ogłoszony został konkurs na stanowisko Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach podjęło uchwałę, w której wybrano i pozytywnie zaopiniowano kandydata na stanowisko Prezesa. Według stanu na dzień 1 kwietnia 2022 r., Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach nie został jeszcze powołany³⁰⁵.

W 2021 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości poza korpusem służby cywilnej zatrudnionych zostało między innymi 18 osób na stanowiskach ekspertów, których wynagrodzenia kształtowały się od 4658 zł do 20 047 zł miesięcznie brutto. Żaden z nowo zatrudnionych ekspertów nie został wybrany w drodze konkurencyjnego naboru. Ośmiu nowo zatrudnionych ekspertów nie spełniało wymogu co najmniej trzyletniego stażu pracy wymaganego na tym stanowisku³⁰⁶, w tym jeden nie miał żadnego stażu pracy. We wszystkich przypadkach Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości zdecydował o skróceniu wymaganego stażu pracy, uzasadniając decyzje zdobyciem przez zatrudnionych odpowiednich kwalifikacji w postaci wcześniejszych doświadczeń zawodowych³⁰⁷.

³⁰² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności małoletniego poniżej lat 15 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2219).

³⁰³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 89 – Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15*. Nr ewid. 63/2022/P/22/001/KZD, Warszawa 2022.

³⁰⁴ W § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej (Dz. U. Nr 130, poz. 1396, ze zm.), ogłoszenie konkursu następuje w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia powstania wakat na stanowisku członka kolegium izby.

³⁰⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe*. Nr ewid. 42/2022/P/22/001/KAP, Warszawa 2022.

³⁰⁶ Wymagania określone w załączniku nr 3, to jest Tabela stanowisk, zaszerogowań i kwalifikacji, tabela XII (pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych) do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. Nr 27, poz. 134, ze zm.).

³⁰⁷ Doświadczenie takie mogło być zdobyte na podstawie innych form zatrudnienia niż stosunek pracy, który jest podstawą do wyliczenia stażu zawodowego.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

oraz dodatkowo (w jednym przypadku) wykształceniem prawniczym. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że podobnie jak w poprzednich latach (począwszy od 2016 r.), nadal na stanowiskach pomocniczych (ekspertów) w Ministerstwie Sprawiedliwości zatrudniane są osoby bez wymaganego stażu pracy, a ich wynagrodzenie przewyższało średnią płacę w urzędzie dla stanowisk nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń, co wskazuje na uznaniowość zatrudniania i kształtowania wynagrodzeń na stanowiskach ekspertów³⁰⁸.

Tabela 42. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach publicznych w latach 2018–2021

Wyszczególnienie	Wykonanie								9:3	9:5	9:7
	2018		2019		2020		2021				
	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	719 170	5 665,5	725 902	6 228,6	728 776	6 755,1	736 640	7 162,5	126,4	115,0	106,0
Jednostki budżetowe	569 100	5 558,5	575 674	6 094,1	577 545	6 672,6	584 961	7 054,1	126,9	115,8	105,7
Uczelnie publiczne	150 070	6 071,4	150 228	6 744,1	151 231	7 070,0	151 949	7 579,5	124,8	112,4	107,2

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2021 r. przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach państwowych wyniosło 736 640 osób i było o 7864 osoby, tj. o 1,1%, większe niż w 2020 r. W analizowanym okresie przeciętne zatrudnienie w tych jednostkach i uczelniach systematycznie wzrastało, osiągając w tym czasie przyrost 17 470 osób.

Ten sam trend w analizowanym okresie, co wskazany powyżej, wystąpił w państwowych jednostkach budżetowych oraz uczelniach publicznych, przy czym dominujący wzrost przeciętnego zatrudnienia stwierdzono w państwowych jednostkach budżetowych o 15 861 osobę, tj. o 2,8%, natomiast w uczelniach publicznych o 1879 osób, tj. o 1,3%.

W 2021 r. wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych³⁰⁹ wyniosły 49 493,6 mln zł i stanowiły 98,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2020 r. wydatki te wzrosły o 7%. Wzrost ten był głównie spowodowany wypłatami pracownikom jednostek budżetowych środków z dodatkowego funduszu motywacyjnego, a także zwiększeniem o 19,4% wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz o ponad 20% uposażeń posłów i sena-

³⁰⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy*. Nr ewid. 92/2022/P/22/001/KBP, Warszawa 2022.

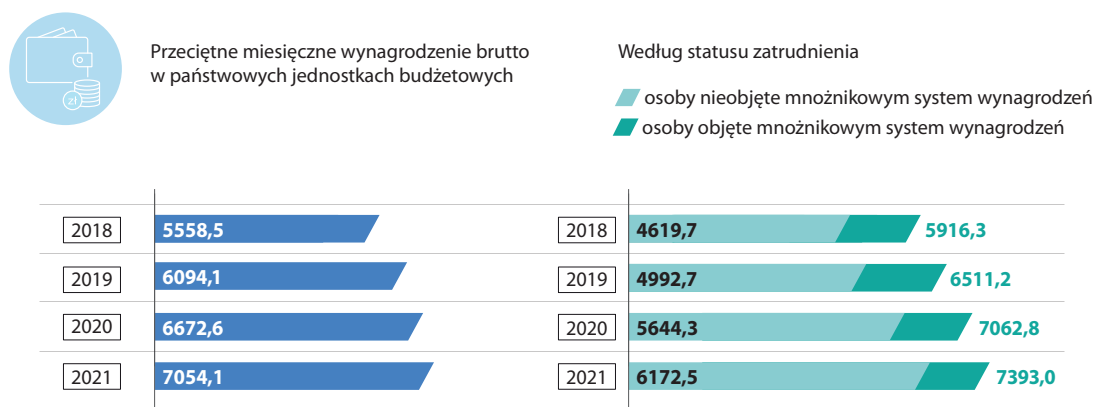
³⁰⁹ Z uwzględnieniem załącznika nr 6 do ustawy budżetowej oraz wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

torów³¹⁰. W porównaniu do 2019 r. wydatki na wynagrodzenia w tych jednostkach wzrosły o 17,6%, a do 2018 r. o 30,4%.

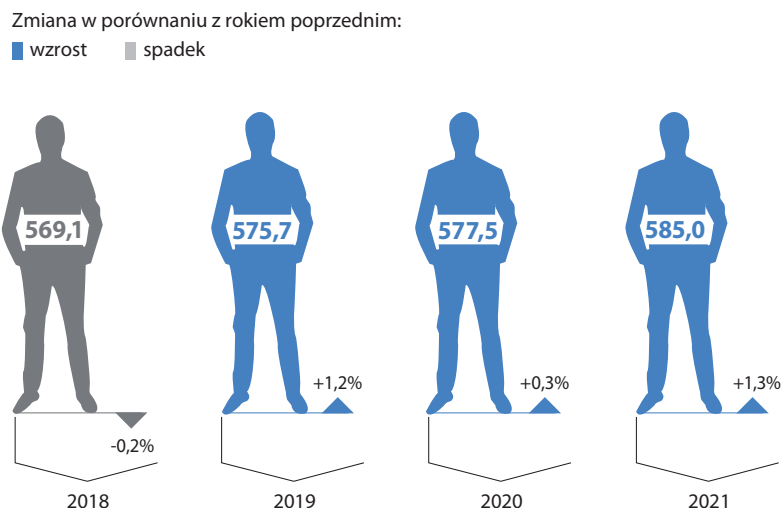
Wydatki na wynagrodzenia w uczelniach publicznych w 2021 r. wyniosły 13 820,3 mln zł, co stanowiło 97,6% planu po zmianach i 107,7% wykonania 2020 r. W odniesieniu do 2019 r. wydatki te wzrosły o 13,7%, a do 2018 r. o 26,4%.

Infografika 41. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2018-2021



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

Infografika 42. Przeciętne miesięczne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2018-2021



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

³¹⁰ Odpowiadających, zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r. poz. 1799, ze zm.), 80% wysokości wynagrodzenia podsekretarza stanu.

5. Wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz finansowanie potrzeb pożyczkowych

- Deficyt budżetu państwa, zaplanowany pierwotnie w ustawie budżetowej w kwocie 82,3 mld zł, a następnie zmniejszony w znowelizowanej ustawie budżetowej do 40,5 mld zł, ostatecznie wyniósł 26,4 mld zł (w 2020 r. osiągnął poziom 85 mld zł). Wynik budżetu państwa był jednak zmniejszony przez działania mające wprowadzić umocowanie w przepisach prawa, ale w istotnym stopniu zaburzające przejrzystość finansów publicznych oraz roczność budżetu państwa.
- Na wzrost deficytu budżetu państwa w 2021 r. wpłynęło przekazanie w ostatnich miesiącach roku 44,8 mld zł na rachunki pięciu funduszy celowych, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Kolejowego na finansowanie zadań przewidzianych do realizacji w latach następnych. Środki te pozostały w 2021 r. niewykorzystane i będą wpływać zmniejszająco na przyszły deficyt budżetu państwa.
- W 2021 r. zwiększyła się skala operacji przeprowadzonych poza rachunkami deficytu i rozchodów budżetu państwa. Minister Finansów przekazał nieodpłatnie różnym podmiotom obligacje skarbowe o wartości 22,3 mld zł (wartość obligacji przekazanych w 2020 r. wyniosła 18,3 mld zł, a w 2019 r. – 5,9 mld zł). W budżecie państwa nie zostały ujęte również środki w wysokości 42 mld zł oraz 1 mld euro i 400 mln dolarów amerykańskich, pozyskane w wyniku emisji obligacji przeprowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.
- W budżecie środków europejskich zrealizowana została nadwyżka w kwocie 660,5 mln zł, wobec planowanego deficytu w wysokości 6,9 mld zł.
- Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa były finansowane przez emisję obligacji Skarbu Państwa na rynku krajowym oraz wykorzystanie środków złotych i walutowych zarządzanych przez Ministra Finansów.

5.1. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

W ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. zaplanowano potrzeby pożyczkowe netto w wysokości 113 531,8 mln zł. W tej kwocie 78,5% stanowiły deficyty budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Planowany na 2021 r. deficyt budżetu państwa w kwocie 82 300 mln zł był rezultatem założonych dochodów w wysokości 404 484 mln zł i wydatków w wysokości 486 784 mln zł i był zbliżony do wykonania w 2020 r., które wyniosło 84 980,5 mln zł. Podkreślenia przy tym wymaga, że w 2020 r. deficyt budżetu państwa był w istotnej części wynikiem niestandardowych działań, polegających między innymi na zasileniach funduszy celowych w ostatnich dniach roku, jak również zaliczenia do wykonanych wydatków kwoty wydatków niewygasających.

W budżecie środków europejskich na 2021 r. został przyjęty deficyt w wysokości 6864,8 mln zł (wyższy od zrealizowanego w 2020 r. o 286,8%). Razem deficyty budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały zaplanowane w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. na łączną kwotę 89 164,8 mln zł.

Poza deficytem budżetu państwa i budżetu środków europejskich na wysokość potrzeb pożyczkowych netto w istotnym stopniu (19,3%) wpływało założenie, że saldo środków zdeponowanych przez jednostki sektora finansów publicznych na rachunkach w Banku Gospodarstwa Krajowego,

podlegających konsolidacji³¹¹ i środków na rachunkach depozytów sądowych zarządzanych przez Ministra Finansów (konsolidacja złotowa) wyniesie minus 21 900 mln zł. Wysokość salda tych środków założono z uwzględnieniem planowanych wydatków Funduszu Solidarnościowego w wysokości 21 900 mln zł.

Na pozostałe pozycje potrzeb pożyczkowych zaplanowane w wysokości 2466,9 mln zł (stanowiące 2,2% potrzeb pożyczkowych netto) składały się: wpłaty do międzynarodowych instytucji finansowych, saldo środków europejskich zarządzanych przez Ministra Finansów (konsolidacja walutowa), saldo kredytów i pożyczek udzielonych, prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz pozostałe przychody i rozchody.

W nowelizacji ustawy budżetowej z października 2021 r. skorygowano podstawowe wielkości makroekonomiczne, co skutkowało przede wszystkim wzrostem planowanych dochodów budżetu państwa o 19,4% w porównaniu do przyjętych w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r., przy znacząco niższym wzroście wydatków, wynoszącym 7,5%. W rezultacie nastąpiło zmniejszenie przewidywanego deficytu budżetu państwa o 50,8%, to jest do kwoty 40 507,7 mln zł.

W wyniku wprowadzonych zmian wysokość potrzeb pożyczkowych netto została ustalona na kwotę 32 479,8 mln zł, to jest niższą od pierwotnej o 81 051,9 mln zł (o 71,4%). Poza zmniejszeniem kwoty deficytu budżetu państwa w największym stopniu zmieniona została wysokość salda konsolidacji złotowej. Zamiast planowanego ujemnego salda tych środków, w ustawie budżetowej po nowelizacji przyjęto, że przychody z tytułu złożonych depozytów przewyższą rozchody z tytułu ich zwrotów o kwotę 15 877 mln zł. Oznaczało to, że nie tylko nie wystąpią potrzeby pożyczkowe wynikające z konsolidacji złotowej, lecz jej saldo zmniejszy potrzeby pożyczkowe netto o 37 777 mln zł.

W ramach bieżącego planowania potrzeby pożyczkowe budżetu państwa były uściślane w miesięcznych i kwartalnych notatkach, akceptowanych przez właściwego sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, z uwzględnieniem aktualnej sytuacji na rynku finansowym oraz prognoz sytuacji budżetowej. Najwyższe kwoty potrzeb pożyczkowych, wynikające z planowanych miesięcznych deficytów budżetu państwa, zostały założone na luty 2021 r. (10,9 mld zł) i kwiecień 2021 r. (6,4 mld zł), a po nowelizacji ustawy budżetowej – na grudzień 2021 r. (73,4 mld zł). W pierwszych miesiącach roku było to wynikiem wysokiej niepewności co do kwot dochodów i wydatków w związku z epidemią COVID-19, a w grudniu 2021 r. – przewidywanych wydatków ujętych w znowelizowanej ustawie budżetowej oraz ustawie o kołobudżetowej.

Zapotrzebowanie na środki finansowe w 2021 r., oprócz potrzeb pożyczkowych netto, obejmowało wartość wykupów długu krajowego i zagranicznego w wysokości 170 089,3 mln zł. Całość potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (potrzeby pożyczkowe brutto) została w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. określona na kwotę 283 621,1 mln zł.

W potrzebach pożyczkowych budżetu państwa nie uwzględniono jednak wszystkich nakładów na zadania państwa związane z epidemią COVID-19. Dotyczyło to zadań publicznych powierzonych Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. oraz zadań finansowanych ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego. Na sfinansowanie tych zadań Bank Gospodarstwa Krajowego wyemitował w 2021 r. obligacje o wartości 33 524,7 mln zł oraz 1000 mln euro i 400 mln dolarów amerykańskich, a Polski Fundusz Rozwoju S.A. – obligacje o wartości 8500 mln zł.

³¹¹ Wolne środki jednostek, o których mowa w art. 48 ust. 1 i 2 oraz w art. 78d ustawy o finansach publicznych.

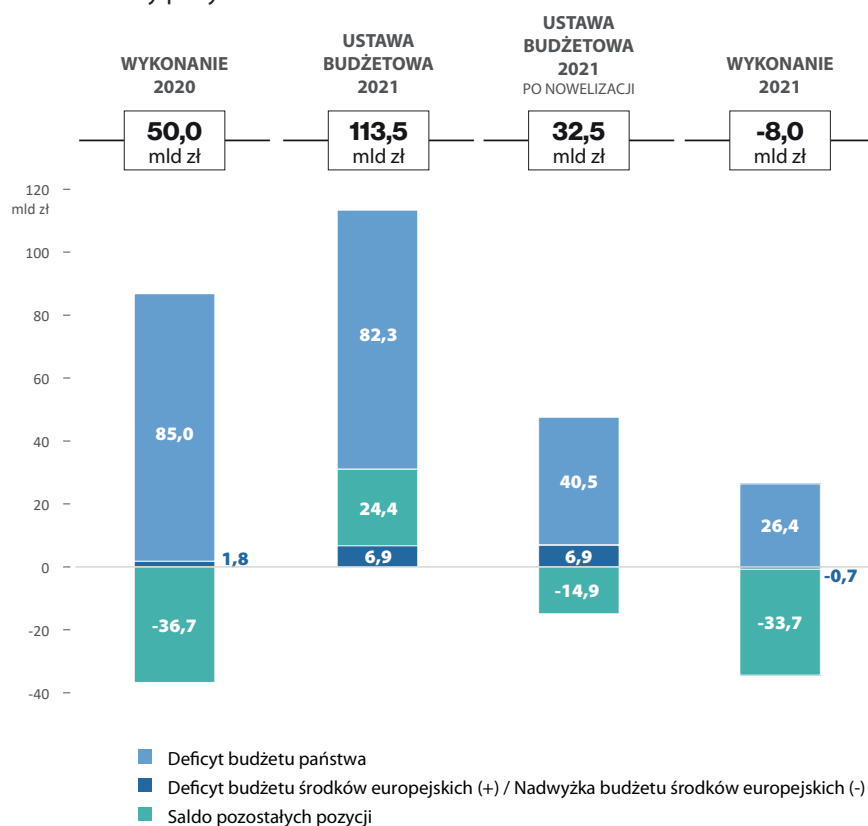
W ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. założono, że głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych netto będzie rynek krajowy, na którym planowano pozyskać środki z emisji skarbowych papierów wartościowych w wysokości 77 782,1 mln zł (saldo sprzedaży i wykupów). Finansowanie zagraniczne zostało zaplanowane w kwocie 35 749,7 mln zł. Składały się na nie: pożyczka z europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem (SURE) w wysokości 31 181,5 mln zł, wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunkach walutowych o równoważności 13 596,9 mln zł oraz kredyty i pożyczki z międzynarodowych instytucji finansowych w kwocie 32,9 mln zł. W 2021 r. nie planowano finansowania netto za pomocą emisji obligacji zagranicznych – przyjęto, że w efekcie oddłużenia w tych instrumentach finansowanie wyniesie minus 9061,6 mln zł.

W związku ze zmniejszeniem potrzeb pożyczkowych netto w znowelizowanej ustawie budżetowej, zmieniły się założenia dotyczące źródeł finansowania tych potrzeb. Nadal podstawowym rynkiem finansowania pozostawał rynek krajowy, z którego planowano pozyskać środki w wysokości 32 471,1 mln zł, z czego 16 149,2 mln zł miało pochodzić z emisji długu krajowego, a 16 321,9 mln zł z wykorzystania środków złotych zgromadzonych na rachunkach budżetu państwa. Oznaczało to znacznie niższe tempo przyrostu długu pochodzącego z emisji skarbowych papierów wartościowych, niż wcześniej przyjęte w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. Finansowanie zagraniczne również uległo istotnemu obniżeniu (o 35 741 mln zł), przede wszystkim na skutek założonego oddłużenia w obligacjach i kredytach zagranicznych w kwocie 25 494,5 mln zł, a także zmniejszenia skali planowanego wykorzystania środków zgromadzonych na rachunkach walutowych o 11 963,5 mln zł. W zmienionej strukturze finansowania ze źródeł krajowych miało zostać pokryte około 100% potrzeb pożyczkowych netto.

Założenie finansowania potrzeb pożyczkowych netto głównie na rynku krajowym było zgodne ze *Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024*, w której przyjęto utrzymanie długu w walutach obcych poniżej 25% zadłużenia Skarbu Państwa. Na koniec 2021 r. relacja ta wyniosła 23,3% (na koniec 2020 r. było to 24,2%).

Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2021 r. nie wystąpiły, ukształtowały się na poziomie minus 7996,9 mln zł, pomimo że niektóre z pozycji składowych potrzeb pożyczkowych wymagały sfinansowania. Zrealizowane potrzeby były niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej po nowelizacji o 40 476,7 mln zł, a w porównaniu do potrzeb ujętych w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. – niższe o 121 528,7 mln zł. Zadecydowało o tym głównie zmniejszenie kwoty deficytu budżetu państwa. Również pozostałe pozycje zaliczane do potrzeb pożyczkowych różniły się istotnie od planowanych, na co wpłynęły przede wszystkim przepływy związane z zarządzaniem środkami europejskimi oraz zarządzaniem płynnością sektora finansów publicznych.

Infografika 43. Potrzeby pożyczkowe netto w latach 2020-2021



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

Potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły 164 518,5 mln zł i były niższe od planowanych w wyniku znacząco niższych niż planowano potrzeb pożyczkowych netto. Wykupy długu, stanowiące element potrzeb pożyczkowych brutto, były zbliżone do planowanych i wyniosły 172 515,4 mln zł, wobec 172 599,7 mln zł ujętych w ustawie budżetowej po nowelizacji.

Tabela 43. Potrzeby pożyczkowe netto i brutto budżetu państwa w latach 2018–2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021		
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Nowelizacja	Wykonanie
	mln zł					
I. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa	1 346,3	-180,2	50 010,3	113 531,8	32 479,8	-7 996,9
Deficyt budżetu państwa	10 406,2	13 737,8	84 980,5	82 300,0	40 507,7	26 373,4
Deficyt budżetu środków europejskich	3 524,6	-2 642,5	1 773,3	6 864,8	6 864,8	-660,5
Ujęta w rozchodach budżetu państwa refundacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ubytku składek przekazanych do otwartych funduszy emerytalnych	3 304,1	-	-	-	-	-

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021		
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Nowelizacja	Wykonanie
	mln zł					
Kredyty i pożyczki udzielone	201,4	-13,3	410,7	690,8	366,0	-84,0
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	-9,8	-73	-58,7	65,3	65,3	10,1
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	140,5	195,6	770,2	1 723,8	1 547,5	1 498,6
Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych	-12 714,7	-15 188,1	-31 736,6	21 900,0	-15 877,0	-23 308,8
Zarządzanie środkami europejskimi	-2 386,8	5 182,7	-3 922,8	5,8	5,8	-10 090,9
Pozostałe przychody i rozchody	-1 119,4	-1 379,4	-2 206,3	-18,7	-1 000,3	-1 734,7
II. Wykupy długu	121 788,4	122 937,8	132 266,7	170 089,3	172 599,7	172 515,4
krajowego	97 463,4	88 656,5	101 208,3	133 096,4	135 292,7	134 873,5
zagranicznego	24 325,0	34 281,3	31 058,4	36 992,9	37 307,0	37 641,9
III. Potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa (I+II)	123 134,7	122 757,6	182 277,1	283 621,1	205 079,5	164 518,5

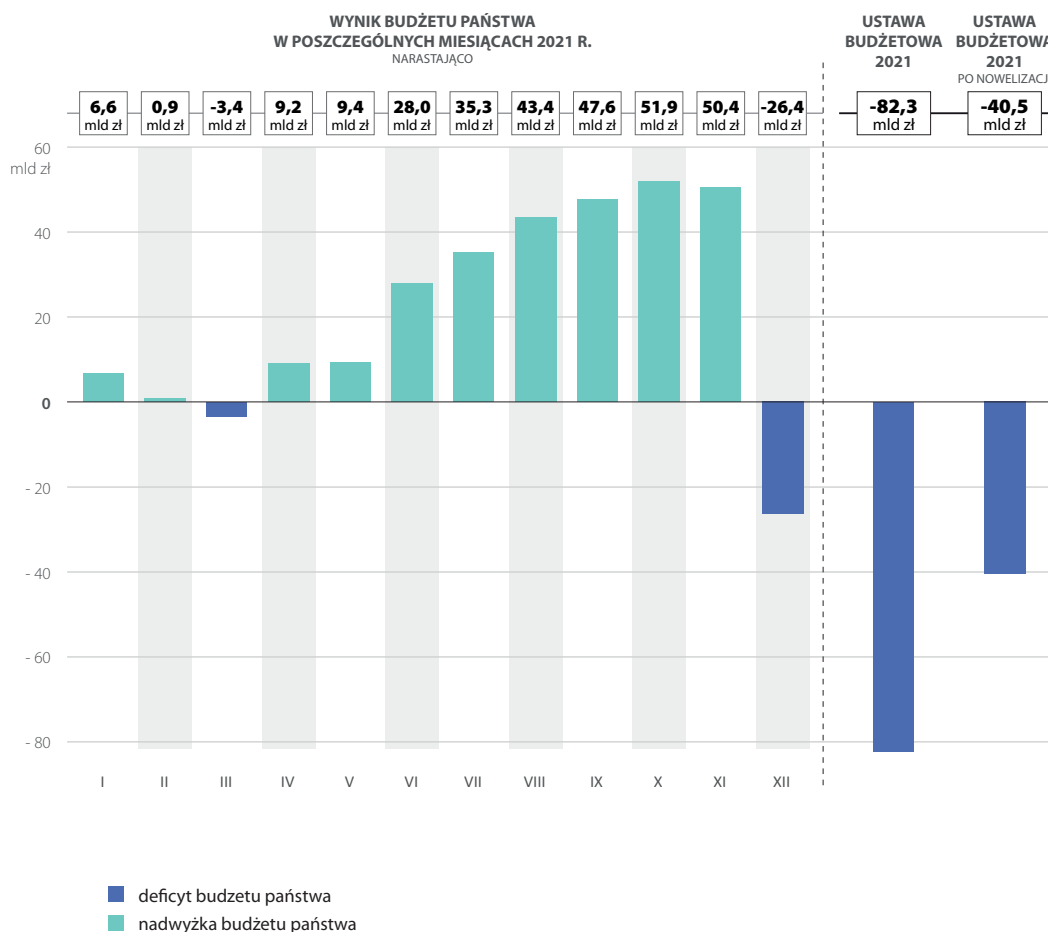
Dane w tabeli ze znakiem minus oznaczają czynniki zmniejszające potrzeby pożyczkowe.

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

Zrealizowany w 2021 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 26 373,4 mln zł i w istotnym stopniu różnił się od planowanego: był niższy o 55 926,6 mln zł od przyjętego w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. oraz niższy o 14 134,4 mln zł od deficytu przyjętego w znowelizowanej ustawie budżetowej. Przy czym należy podkreślić, że w ciągu pierwszych jedenastu miesięcy 2021 r. jedynie w marcu wystąpił niewielki deficyt, a na koniec listopada 2021 r. w budżecie państwa odnotowano nadwyżkę w kwocie 50 381,2 mln zł. Deficyt budżetu państwa na koniec roku wynikał prawie w całości z deficytu odnotowanego w grudniu 2021 r. w wysokości 76 754,6 mln zł.

Miesięczne wielkości deficytu budżetu państwa, szacowane na bieżąco w comiesięcznych notatkach opracowywanych na potrzeby określenia niezbędnego poziomu finansowania, istotnie odbiegały od faktycznych danych o deficycie. Średniomiesięczne odchylenie wynosiło blisko 6 mld zł, przy czym największe różnice wystąpiły w kwietniu 2021 r. – w wysokości 17 mld zł (przyjęto deficyt do sfinansowania w wysokości 4,8 mld zł, podczas gdy zrealizowana została nadwyżka w wysokości 12,6 mld zł).

Infografika 44. Wynik budżetu państwa w 2021 r. w ujęciu narastającym



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

Rekordowy przyrost deficytu nastąpił w grudniu 2021 r. i wyniósł 76 754,6 mln zł (podobnie jak w grudniu 2020 r., gdy wyniósł 71 775,9 mln zł). W związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej ustawę budżetową, w listopadzie i grudniu miała miejsce realizacja zwiększonych wydatków przez dysponentów środków budżetowych. Dotyczyło to między innymi części: *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* – przekazano środki w wysokości 14 261,9 mln zł, w tym 14 194,8 mln zł – na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, *Transport* – wydatki w kwocie 11 605 mln zł zostały przeznaczone między innymi na zasilenie Funduszu Kolejowego, na objęcie przez Skarb Państwa akcji w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz na inwestycje w zakresie infrastruktury kolejowej, a także *Zabezpieczenie społeczne* – wydatki w wysokości 13 295,4 mln zł zostały przeznaczone między innymi dla Funduszu Solidarnościowego oraz dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Ponadto do wydatków grudnia 2021 r. zostały zaliczone limity określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego, w wysokości 7621,2 mln zł (kwota wydatków niewygasających z upływem 2020 r. wyniosła 11 639,6 mln zł). Środki te, mimo iż formalnie zostały zaliczone do wydatków 2021 r., pozostały na wydzielonych rachunkach budżetu państwa i w 2021 r. nie wymagały wypłaty. Termin ich wykorzystania został ustalony na 30 listopada 2022 r.

W konsekwencji powyższych decyzji wydatki zrealizowane w ostatnim miesiącu 2021 r. stanowiły 23% wydatków rocznych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wpłaty z budżetu państwa w łącznej wysokości 44 765,4 mln zł przekazane na rachunki pięciu funduszy celowych³¹² (25 993,6 mln zł) oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (14 194,8 mln zł) i Funduszu Kolejowego (4577 mln zł) nie zostały wykorzystane (kasowo) na finansowanie ich zadań w tym roku, choć formalnie zostały zaliczone do 2021 r. Wpłynęły one zwiększając na zaewidencjonowane w 2021 r. wydatki i deficyt budżetu państwa, nie powiększając natomiast wydatków i deficytu w 2022 r., co w konsekwencji prowadzi do braku powiązania dokonanych w danym roku wydatków z uzyskanymi efektami. Taki mechanizm był już stosowany w 2020 r. Najwyższe kwoty przekazane na rachunki niektórych funduszy celowych i rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wyniosły w 2020 r. łącznie 41 467,5 mln zł.

Na zmniejszenie deficytu budżetu państwa w 2021 r. wpłynęło natomiast zlecenie (analogicznie jak w 2020 r.) jednostkom spoza sektora finansów publicznych – Bankowi Gospodarstwa Krajowego oraz Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. – zadań, które zgodnie z art. 68 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią zadania władz publicznych. Podmioty te pozyskiwały środki na działania związane z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom epidemii COVID-19 poprzez emisję własnych obligacji, na które Skarb Państwa udzielił gwarancji spłaty zobowiązań. W 2021 r. Polski Fundusz Rozwoju S.A. przeprowadził cztery emisje obligacji o łącznej wartości nominalnej 8500 mln zł, a Bank Gospodarstwa Krajowego, w celu pozyskania środków dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, przeprowadził 17 aukcji obligacji o łącznej wartości nominalnej 33 524,7 mln zł oraz emisje obligacji na rynkach zagranicznych o wartości nominalnej 1000 mln euro oraz 400 mln dolarów amerykańskich.

Powyższe działania zaburzyły przejrzystość finansów publicznych, zmniejszyły rzeczywistą wysokość wydatków oraz kwotę deficytu budżetu państwa na koniec 2021 r.

Deficyt budżetu środków europejskich na 2021 r., zaplanowany w wysokości 6864,8 mln zł, stanowił w całości potrzebę pożyczkową netto budżetu państwa. Nie był on korygowany na etapie nowelizacji ustawy budżetowej. Na koniec 2021 r. w budżecie środków europejskich została odnotowana nadwyżka w wysokości 660,5 mln zł, która wpłynęła na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto. Różnica w stosunku do wielkości planowanej wyniosła 7525,4 mln zł. Przy szacowaniu dochodów budżetu środków europejskich (bez Wspólnej Polityki Rolnej) uwzględniany jest poziom wydatków zgłaszanych przez poszczególnych dysponentów oraz planowane wpływy środków z Unii Europejskiej na pokrycie tych poniesionych wydatków jako ich refundacja. Środki te są ustalane w oparciu o przekazane do Komisji Europejskiej prognozy certyfikacji wydatków w danym roku, z uwzględnieniem faktu, że Komisja Europejska refunduje ponoszone wydatki w terminach wynikających z rozporządzeń Unii Europejskiej i w wysokości 90% kwoty wnioskowanej. Wpływy z tytułu refundacji wydatków oraz szacowana zaliczka w 2021 r. okazały się niewystarczające na pokrycie pełnych wydatków zgłoszonych przez dysponentów na etapie planowania ustawy budżetowej, czego wynikiem był przyjęty budżetu środków europejskich (bez Wspólnej Polityki Rolnej). W związku z tym, że przewidywane na 2021 rok wykonanie wydatków oraz prognozy certyfikacji nie uległy zmianie na etapie nowelizowania ustawy budżetowej, nie dokonano nowelizacji ustawy w zakresie budżetu środków

³¹² Dotyczyło to: Funduszu Solidarnościowego (12 235 mln zł), Funduszu Medycznego (3354,8 mln zł), Funduszu Wsparcia Policji (1442,5 mln zł), Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (6300 mln zł) i Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (2661,3 mln zł, poprzednio Fundusz Dróg Samorządowych).

europejskich (dochody i wydatki z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej zostały wykonane w wielkościach zbliżonych do planowanych).

Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zwracała uwagę, że rzeczywiste kształtowanie się deficytu budżetu środków europejskich istotnie odbiega od przewidywanego (w 2020 r. różnica ta wynosiła 15 179 mln zł, a w 2019 r. – 18 190,6 mln zł). Utrudnia to prawidłowe planowanie potrzeb pożyczkowych i efektywne pozyskiwanie środków na ich finansowanie.

Przekazane z Unii Europejskiej w 2021 r. środki walutowe w wysokości 18 652,5 mln euro (o równowartości 85 270,8 mln zł) pozostawały w czasowym zarządzaniu Ministra Finansów i były wykorzystywane w zarządzaniu płynnością budżetu państwa. Z kwoty tej na dochody budżetu środków europejskich przekazano środki w wysokości 75 040,4 mln zł (co odpowiadało równowartości 16 572,9 mln euro) oraz zwrócono do Unii Europejskiej kwotę 30,6 mln euro (równowartości 139,5 mln zł). Różnica środków otrzymanych przez Polskę i przekazanych do budżetu środków europejskich, w wysokości 10 090,9 mln zł, wpłynęła na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa (służyła finansowaniu tych potrzeb).

W 2021 r. w rachunku deficytu ani w rachunku rozchodów budżetu państwa, podobnie jak w latach ubiegłych, nie zostały ujęte dofinansowania w formie bezgotówkowej podmiotów wskazanych w ustawie budżetowej oraz w innych ustawach. Zostały one zrealizowane w formie nieodpłatnego przekazania obligacji skarbowych, w ramach limitu określonego w ustawie budżetowej, o łącznej wartości nominalnej 22 346,7 mln zł. Obligacje Skarbu Państwa otrzymały: Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. (2235 mln zł), Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o. (346 mln zł), Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. (2099 mln zł), Polska Żegluga Bałtycka S.A. (140 mln zł), Fundusz Rozwoju Spółek S.A. (120 mln zł), Krajowy Instytut Mediów (60 mln zł), jednostki publicznej radiofonii i telewizji (1950 mln zł), PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (2300 mln zł), Polski Fundusz Rozwoju S.A. (6600 mln zł), uczelnie publiczne (496,7 mln zł) oraz Fundusz Reprywatyzacji (6000 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że skala takich operacji, które zaburzają przejrzystość finansów publicznych, wzrosła w porównaniu do lat poprzednich – w 2020 r. Minister Finansów nieodpłatnie przekazał obligacje o wartości 18 283,3 mln zł, a w 2019 r. – o wartości 5860 mln zł. Poszerzył się również zakres podmiotowy takiego finansowania.

Łączna kwota pozostałych potrzeb pożyczkowych netto, poza wynikiem budżetu państwa i budżetu środków europejskich, była ujemna i wynosiła minus 33 709,7 mln zł. Na rzeczywiste potrzeby, w kwocie 1535,1 mln zł, złożyły się płatności z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych (1498,6 mln zł), wypłaty pożyczek na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (10,1 mln zł) oraz wypłaty udzielonych kredytów i pożyczek zagranicznych (26,4 mln zł). Zmniejszająco natomiast na potrzeby pożyczkowe netto, łącznie o 35 244,8 mln zł, wpłynęło wykorzystanie środków złotych i walutowych, którymi dysponował Minister Finansów w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych (nadwyżka przychodów nad rozchodami w kwocie 23 308,8 mln zł) i w ramach zarządzania środkami europejskimi (wskazana wyżej nadwyżka w wysokości 10 090,9 mln zł), a także tak zwane pozostałe przychody i rozchody (1734,7 mln zł) oraz pożyczki udzielone podmiotom krajowym (110,3 mln zł).

Potrzeby pożyczkowe z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych obejmowały kolejne płatności na rzecz: Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju i Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju, a także pierwszą wpłatę

z tytułu umowy gwarancyjnej zawartej z Paneuropejskim Funduszem Gwarancyjnym³¹³. W ustawie budżetowej zaplanowano także środki na ewentualne płatności z tytułu umów gwarancyjnych zawartych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz w ramach SURE³¹⁴. W 2021 r., podobnie jak w 2020 r., nie zaistniały przesłanki do uruchomienia tych gwarancji.

Ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, zaplanowane w wysokości 65,3 mln zł, wyniosło minus 10,1 mln zł. W ramach tej części budżetu państwa zaplanowane zostały środki na pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego i lokalnych grup działania, udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej³¹⁵, to jest w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Na zaplanowane ujemne saldo prefinansowania składały się przychody będące sumą pożyczek spłacanych przez wyżej wymienione podmioty, w wysokości 148,9 mln zł oraz rozchody związane z wypłatami pożyczek w wysokości 214,2 mln zł. Osiągnięte przychody w 2021 r. wyniosły łącznie 64,7 mln zł (43,4% planu). Całkowicie rozliczono 137 umów o łącznej wartości 78,5 mln zł. Rozchody zrealizowano w wysokości 74,8 mln zł (34,9% planu). W 2021 r. zawarto 158 umów pożyczek, z tego w ramach 143 umów nastąpiły wypłaty środków. Wysokość udzielonych i wypłaconych przez Bank Gospodarstwa Krajowego pożyczek ze środków budżetu państwa była wynikiem aktywności beneficjentów w aplikowaniu o środki.

Potrzeby pożyczkowe z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych, w kwocie 26,4 mln zł, wynikały z ujemnego salda przychodów i rozchodów z tego tytułu. Na przychody w wysokości 99,8 mln zł złożyły się spłaty kredytów udzielonych przez Polskę na mocy umów zawartych w poprzednich latach z rządami Angoli, Chin, Czarnogóry, Indonezji, Republiki Serbskiej Bośni i Hercegowiny, Serbii i Czarnogóry, Uzbekistanu i Wietnamu. Przychody zostały zrealizowane w niższej (o 2,2 mln dolarów amerykańskich) wysokości niż wynikająca z harmonogramu spłat, z uwagi na brak spłaty kredytu udzielonego Etiopii, która zaprzestała spłat w związku z wnioskiem o zawieszenie obsługi zadłużenia w ramach inicjatywy G20 i Klubu Paryskiego, popartej przez Unię Europejską. Po negocjacjach i wezwaniu do uregulowania zaległości Etiopia spłaciła przeterminowane zadłużenie w styczniu 2022 r. Rozchody o równowartości 126,2 mln zł obejmowały wypłaty dokonane na podstawie umów zawartych z Kenią, Tanzanią i Ukrainą.

Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych miały wpływ przede wszystkim podlegające konsolidacji środki jednostek sektora finansów publicznych oraz depozyty sądowe, będące w zarządzaniu Ministra Finansów. W ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. przyjęto, że saldo tych środków będzie wynosić minus 21 900 mln zł, stając się elementem potrzeb pożyczkowych. W rzeczywistości w tej pozycji powstała nadwyżka przychodów nad rozchodami w kwocie 23 308,8 mln zł. Było to przede wszystkim wynikiem wzrostu depozytów przyjętych od osób prawnych (głównie Narodowego Funduszu Zdrowia) oraz niektórych państwowych funduszy celowych, na skutek przekazania znaczących środków na rachunki tych funduszy w ostatnich miesiącach 2021 r. W 2021 r. konsolidacją

³¹³ Paneuropejski Fundusz Gwarancyjny (EFG) został powołany przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w celu umożliwienia grupie EBI (Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Fundusz Inwestycyjny), w związku z kryzysem spowodowanym epidemią COVID-19, zwiększenia wsparcia inwestycji. Umowa gwarancyjna ma na celu zapewnienie pokrycia strat ponoszonych przez Fundusz tak, aby nie wpłynęły one negatywnie na bilans grupy.

³¹⁴ Umowa gwarancyjna jest elementem instrumentu SURE, przewidzianym w rozporządzeniu Rady (UE) 2020/672 ustanawiającym ten instrument. Ma na celu pokrycie strat powstałych w przypadku, gdyby państwa członkowskie, które skorzystały z pożyczki SURE, nie wykonały swoich zobowiązań w terminie. Wówczas niedobór środków będzie pokrywany z tzw. gwarantowanego udziału każdego kraju.

³¹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 719, ze zm.

objęto 418 jednostek sektora finansów publicznych, dla których Bank Gospodarstwa Krajowego prowadził 2566 rachunków bankowych do gromadzenia wolnych środków przekazywanych na rachunki Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie. Ponadto według stanu na koniec 2021 r. Minister Finansów dysponował 846 rachunkami depozytowymi, prowadzonymi dla 282 sądów powszechnych i wojskowych.

Zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto nastąpiło również w związku z wystąpieniem dodatniego salda pozostałych przychodów i rozchodów krajowych (saldo pozostałych przychodów i rozchodów zagranicznych było zerowe). W ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. zaplanowano dodatnie saldo pozostałych przychodów i rozchodów krajowych w kwocie 18,7 mln zł, w znowelizowanej ustawie budżetowej podwyższone do kwoty 1000,3 mln zł. W pozostałych przychodach i rozchodach zaplanowano środki między innymi na zwiększony wykup skarbowych papierów wartościowych (na zamianę/odkup obligacji hurtowych i obligacji oszczędnościowych zapadających w 2022 r. i inne potencjalne wykupy) oraz pożyczki udzielane z budżetu państwa na podstawie zawartych w ustawie upoważnień³¹⁶. W tej pozycji ujęto ponadto przepływy z tytułu depozytów zabezpieczających transakcje na instrumentach pochodnych (depozyty CSA³¹⁷) oraz przychody i odpisy z prywatyzacji.

Rzeczywiste saldo pozostałych przychodów i rozchodów krajowych wyniosło 1734,7 mln zł i stanowiło nadwyżkę przychodów w wysokości 1759,7 mln zł nad rozchodami w wysokości 25 mln zł. Na kwotę przychodów złożyły się rozliczenia z budżetem środków europejskich (1662,9 mln zł), depozyty zabezpieczające transakcje na instrumentach pochodnych (62 mln zł), wpływy z rachunku rezerw poręczeńowych (24,4 mln zł) oraz wpływy z prywatyzacji (10,4 mln zł). Rozchody obejmowały natomiast uzupełnienie depozytów zabezpieczających transakcje na instrumentach pochodnych oraz odpisy z prywatyzacji.

Nieplanowane przychody w kwocie 1662,9 mln zł wystąpiły w związku z rozliczeniem z budżetem środków europejskich. Zwroty płatności z budżetu państwa, przeznaczone na finansowanie deficytu budżetu środków europejskich w latach ubiegłych, zostały przekazane na przychody budżetu państwa.

Saldo depozytów zabezpieczających transakcje na instrumentach pochodnych wyniosło 39,6 mln zł. Ich wysokość jest uzależniona od bieżącej wyceny tych transakcji. Po wyłączeniu przepływów z tego tytułu dokonanych w trakcie roku, przychody budżetu państwa uzyskane od kontrahentów (62 mln zł) przewyższyły rozchody (22,4 mln zł).

Szacowane w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. wpływy z prywatyzacji w kwocie 1,7 mln zł zostały zwiększone w znowelizowanej ustawie budżetowej do kwoty 8,7 mln zł. W 2021 r. nie zostały sprywatyzowane żadne podmioty. Wpływy w kwocie 10,4 mln zł były rezultatem działań

³¹⁶ W zał. nr 5 do ustawy budżetowej w pozycji kredyty i pożyczki udzielone zaplanowane zostały rozchody znacząco niższe od limitu z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy. Większe kwoty z limitu ustawowego, obejmujące przede wszystkim pożyczki o charakterze ostrożnościowym, prewencyjnym przewidziane dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i Banku Gospodarstwa Krajowego, zaplanowano w pozostałych rozchodach.

³¹⁷ W przypadku transakcji na instrumentach pochodnych, dla których zawarto umowę zabezpieczającą typu CSA (*Credit Support Annex*) wartość bieżąca transakcji podlega zabezpieczeniu w formie depozytu gotówkowego na rachunku w Banku Gospodarstwa Krajowego, od którego naliczane są odsetki należne stronie składającej depozyt. Zarówno przychody, jak i rozchody z tego tytułu wynikają z ustalenia (raz w tygodniu) wartości bieżącej transakcji zawartych z kontrahentami i aktualizowania wartości ich zabezpieczenia w formie depozytu gotówkowego. Każda ze stron jest zobowiązana do złożenia depozytu, zależnie od bieżącej wartości transakcji w dniu wyceny. W przypadku złożenia/uzupełnienia depozytu przez Ministra Finansów mają miejsce rozchody budżetu państwa, zaś w przypadku przeciwnym – przychody budżetu państwa.

podjętych w ramach dochodzenia należności Skarbu Państwa: prowadzonych postępowań sądowych, egzekucyjnych i upadłościowych, a także obejmowały wpłaty kolejnych rat z tytułu umów zawartych w latach poprzednich. Po dokonaniu ustawowych odpisów³¹⁸ w wysokości 2,6 mln zł saldo wpływów z prywatyzacji wyniosło 7,8 mln zł.

Przychody w kwocie 24,4 mln zł pochodziły z opłat prowizyjnych wniesionych na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa w związku z udzielonymi gwarancjami Skarbu Państwa. Środki te zostały w całości przekazane na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa³¹⁹.

W 2021 r. miały miejsce jedynie spłaty pożyczek udzielonych podmiotom krajowym w latach poprzednich. Nie powstały nowe potrzeby pożyczkowe w tym zakresie. Dodatkowo saldo tych pożyczek w kwocie 110,3 mln zł wpłynęło na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto.

5.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto na koniec 2021 r. zamknęło się saldem ujemnym wynoszącym minus 7996,9 mln zł. Spowodowało to, że znaczna część pozyskanych środków nie została wykorzystana do bieżącego finansowania i została odłożona na rachunkach lokat w celu wykorzystania ich w następnym roku.

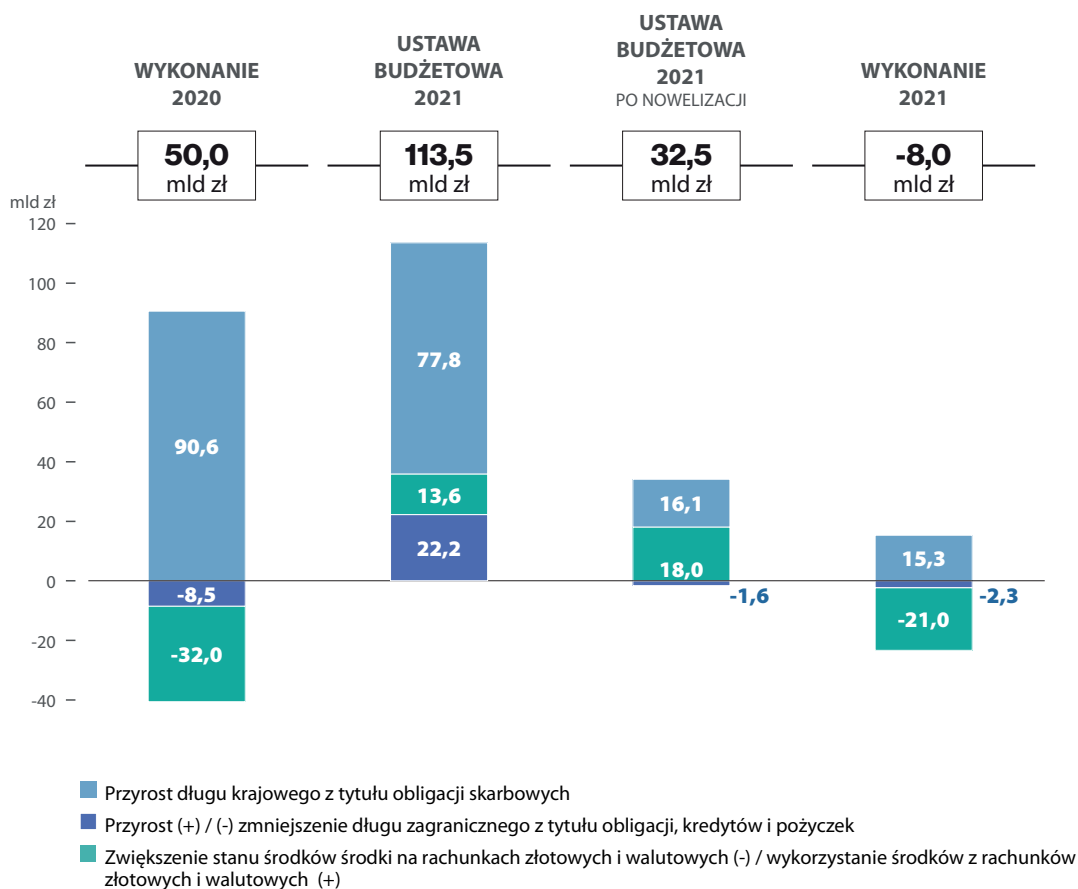
Środki niezbędne do sfinansowania potrzeb netto w 2021 r. pozyskiwano zarówno na rynku krajowym, jak i za granicą. Na rynku krajowym, w wyniku nadwyżki sprzedaży nad wykupami skarbowych papierów wartościowych, pozyskano kwotę 15 297 mln zł. Środki walutowe pochodziły z kolejnych rat pożyczki SURE w wysokości 7233,6 mln euro, co stanowiło równowartość 32 898,5 mln zł. Ponadto istotnym źródłem finansowania, z którego pochodziło *per saldo* 12 545 mln zł, było wykorzystanie części środków walutowych zgromadzonych w latach poprzednich na rachunku pomocniczym w Narodowym Banku Polskim i rachunku specjalnym w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Pozostałe pozycje, które zalicza się do źródeł finansowania potrzeb pożyczkowych netto, były w 2021 r. ujemne. W finansowaniu krajowym dotyczyło to środków zgromadzonych na rachunku budżetu państwa w wysokości minus 33 120,4 mln zł. Złożyły się na nie przychody wynoszące 30 321,9 mln zł (były to środki zgromadzone na dzień 31 grudnia 2020 r., które zostały wykorzystane na finansowanie potrzeb pożyczkowych 2021 r.), oraz rozchody, które wyniosły rekordową kwotę 63 843,6 mln zł (były to środki zgromadzone na dzień 31 grudnia 2021 r. z przeznaczeniem na finansowanie potrzeb pożyczkowych 2022 r.). W finansowaniu zagranicznym ujemne saldo z tytułu obligacji zagranicznych i otrzymanych kredytów w wysokości 35 215,7 mln zł powstało w wyniku wyższych rozchodów z tytułu spłat i wykupów tego zadłużenia, wynoszących 37 641,9 mln zł, od przychodów osiągniętych z tych tytułów w wysokości 2426,2 mln zł.

³¹⁸ Odpisy dotyczyły Funduszu Rezerwy Demograficznej, na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – 2,6 mln zł oraz Funduszu Reprywatyzacji, na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2022 r. poz. 318) – 1 zł.

³¹⁹ Na podstawie art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2022 r. poz. 445, ze zm.).

Infografika 45. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto w latach 2020-2021



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

Podstawowym źródłem pozyskania środków była emisja skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym. Wykorzystywane były standardowe instrumenty finansowania – przetargi obligacji stałoprocentowych i zmiennoprocentowych oraz sprzedaż obligacji detalicznych. Przetargi sprzedaży obligacji hurtowych były przeprowadzane w okresie styczeń-lipiec 2021 r., w korzystnych warunkach rynkowych (niskie stopy procentowe, wysoki popyt na skarbowe papiery wartościowe). W wyniku korzystnej sytuacji budżetowej i zmniejszenia się potrzeb pożyczkowych netto następowało ograniczanie sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym. W odniesieniu do pierwotnie zaplanowanych w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. 16 aukcji sprzedaży obligacji i sześciu aukcji zamiany, zorganizowano osiem aukcji sprzedaży oraz 13 aukcji zamiany. W okresie sierpień-grudzień 2021 r. na standardowych przetargach nie dokonywano sprzedaży obligacji. W tym okresie przeprowadzane były jedynie przetargi zamiany (na łączną kwotę 19 559,5 mln zł). Ponadto Minister Finansów dokonał sprzedaży obligacji na podstawie umowy zawartej z Bankowym Funduszem Gwarancyjnym (na kwotę 3000 mln zł). Emisja ta umożliwiła pozyskanie środków o koszcie porównywalnym do osiągnięcia w drodze emisji standardowych obligacji w systemie przetargowym.

Utrzymywanie historycznie niskich stóp procentowych przełożyło się bezpośrednio na niski koszt finansowania budżetu państwa. Pozytywnie na warunki funkcjonowania rynku finansowego i finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa wpływał także wzrost nadpłynności sektora bankowego, będący efektem prowadzonych działań Narodowego Banku Polskiego (szerzej

omówionych w rozdziale XII. *Wykonanie założeń polityki pieniężnej*). Negatywny wpływ na proces finansowania potrzeb miał natomiast rozpoczęty nieoczekiwanie w październiku cykl zaostrzenia polityki monetarnej. W konsekwencji wzrosła niepewność odnośnie do przyszłych decyzji w zakresie polityki pieniężnej. Taka sytuacja wpływała okresowo negatywnie na rynek papierów dłużnych, doprowadzając do okresowego spadku popytu i sprzedaży obligacji skarbowych, w szczególności papierów stałoprocentowych. Wzrost oczekiwań w zakresie skali dalszego zaostrzenia polityki monetarnej widoczny był w rentownościach obligacji. Odnotowano dużą zmienność rentowności i silny wzrost w skali roku. Rentowności obligacji 2-letnich znajdowały się w przedziale 0,01%-3,52% (średniorocznie 0,8% wobec 0,5% w 2020 r.), 5-letnich 0,35%-4,06% (średniorocznie 1,5% wobec 1%) oraz 10-letnich 1,15%-3,78% (średniorocznie 2% wobec 1,5%).

W 2021 r. odnotowano dalszy wzrost sprzedaży w segmencie obligacji detalicznych. Sprzedawane były obligacje oszczędnościowe ze standardowej oferty, to jest obligacje z oprocentowaniem stałym, zmiennym oraz indeksowanym do wskaźnika inflacji, o terminie zapadalności od trzech miesięcy do 10 lat. Kontynuowana była również sprzedaż sześcioletnich i dwunastoletnich obligacji rodzinnych dedykowanych beneficjentom programu *Rodzina 500 plus*. Popyt na obligacje detaliczne w 2021 r. wyniósł w sumie 43 260,8 mln zł i był o 53% wyższy w porównaniu do 2020 r. i aż o 151% w stosunku do 2019 r.

Finansowanie zagraniczne potrzeb pożyczkowych netto odbiegało od założeń przyjętych zarówno w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r., jak i w ustawie budżetowej po nowelizacji. Saldo finansowania zagranicznego wyniosło 10 227,8 mln zł i było niższe niż pierwotnie zaplanowano o 25 521,9 mln zł. W stosunku do znowelizowanej ustawy budżetowej finansowanie zagraniczne było wyższe o 10 219,1 mln zł. Dodatkowo saldo finansowania zagranicznego było wynikiem wykorzystania instrumentów nierynkowych w kwocie 45 443,5 mln zł: pożyczki z europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem (SURE) oraz środków zgromadzonych na rachunkach walutowych, przy jednoczesnym oddłużeniu w obligacjach i kredytach zagranicznych na kwotę 35 215,7 mln zł.

Z przyznanej Polsce pożyczki SURE w kwocie 11 200 mln euro w 2020 r., zgodnie z harmonogramem, wypłacono kwotę 1000 mln euro. Na 2021 r. planowane były wypłaty w wysokości 7236 mln euro. Przychody z tego tytułu wyniosły 7233,6 mln euro (kapitał pomniejszony o dyskonto)³²⁰ i stanowiły równowartość 32 898,5 mln zł.

Środki walutowe zgromadzone na rachunku walutowym zapewniły finansowanie potrzeb pożyczkowych w kwocie 12 545 mln zł (dodatknie saldo przepływów związanych z rachunkiem walutowym).

Na koniec 2020 r. Minister Finansów dysponował środkami walutowymi³²¹ w wysokości 8780,6 mln euro i 2,7 mln dolarów amerykańskich (o równowartości 40 520,9 mln zł).

³²⁰ Pożyczka SURE jest finansowana obligacjami emitowanymi przez Komisję Europejską. Pożyczkobiorca otrzymuje kwotę kapitału pomniejszoną o opłaty związane z emisją obligacji oraz o dyskonto, jeśli obligacje zostały sprzedane za cenę niższą niż wartość nominalna, bądź powiększoną o dochody z tytułu premii, jeśli obligacje zostały sprzedane za cenę przewyższającą wartość nominalną, oraz narosłych odsetek, jeśli obligacje zostały sprzedane w ramach ponownego otwarcia wcześniejszej emisji. Kwota pożyczki wypłaconej w 2021 r. została pomniejszona o dyskonto w kwocie 2,4 mln euro i opłaty w wysokości 55,6 mln zł (wydatki części *Obsługa długu Skarbu Państwa*) oraz powiększona o premię i narosłe odsetki w kwocie 970 mln zł (dochody części *Obsługa długu Skarbu Państwa*).

³²¹ Waluty zgromadzone na rachunku pomocniczym w Narodowym Banku Polskim i na rachunku specjalnym w Banku Gospodarstwa Krajowego. Ponadto na rachunku specjalnym w Narodowym Banku Polskim pozostawały środki z pożyczki Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju na współfinansowanie „Projektu ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry i Wisły” (na 31 grudnia 2021 r. były to środki w wysokości 13,1 mln euro), niewykorzystywane do zarządzania płynnością.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W 2021 r. na rachunek pomocniczy w Narodowym Banku Polskim wpłynęły środki w wysokości 26 508,9 mln euro i 118,6 mln dolarów amerykańskich, przede wszystkim z tytułu zarządzania środkami europejskimi, a także z pożyczki SURE i transakcji na instrumentach pochodnych, w ramach której wymieniono na euro wpływy z emisji obligacji nominowanych w chińskich juanach.

W ramach zarządzania środkami europejskimi na rachunek pomocniczy w Narodowym Banku Polskim wpłynęła kwota 18 652,5 mln euro (równowartość 85 270,8 mln zł), to jest wyższa zarówno od planowanej w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. (o 587,6 mln euro), jak i w znowelizowanej ustawie budżetowej (o 951,1 mln euro).

W trakcie roku Minister Finansów wykorzystał kwotę 29 270,6 mln euro i 118,8 mln dolarów amerykańskich z rachunku pomocniczego w Narodowym Banku Polskim i rachunku specjalnego w Banku Gospodarstwa Krajowego, głównie na finansowanie krajowych potrzeb pożyczkowych netto. Sprzedaż walut do Narodowego Banku Polskiego (15 700 mln euro) oraz na rynku za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (3587 mln euro) zapewniła środki złotowe w wysokości 88 247,2 mln zł. Na płatności realizowane z rachunku pomocniczego w Narodowym Banku Polskim (rozchody części *Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa* oraz wydatki części *Obsługa długu Skarbu Państwa*) z tytułu terminowego wykupu i obsługi długu zagranicznego oraz kosztów i prowizji, a także udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych przeznaczona została kwota 9860 mln euro (stanowiąca równowartość 45 584,1 mln zł). W 2021 r. Minister Finansów nie dokonywał przedterminowych wykupów obligacji zagranicznych ani przedterminowych spłat kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych.

Na dzień 31 grudnia 2021 r. na rachunkach pomocniczym w Narodowym Banku Polskim i specjalnym w Banku Gospodarstwa Krajowego pozostało łącznie 6109,8 mln euro i 2,5 mln dolarów amerykańskich (o równowartości 28 111,5 mln zł).

Emisja długu na rynkach zagranicznych nie stanowiła w 2021 r. źródła finansowania potrzeb pożyczkowych netto. Zarówno saldo obligacji zagranicznych, jak i saldo kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych były ujemne.

Przyjęty w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. plan emisji obligacji na rynkach zagranicznych zakładał trzy emisje obligacji nominowanych w euro o łącznej wartości nominalnej 5000 mln euro. Ostatecznie w 2021 r. obligacje nominowane w euro nie były emitowane. Minister Finansów przeprowadził jedynie emisję obligacji o wartości 3000 mln chińskich juanów o trzyletnim terminie zapadalności i rentowności 3,2%. Jednocześnie z emisją zawarta została transakcja CIRS, w ramach której dokonano wymiany pozyskanych środków na euro i zabezpieczono przyszłe przepływy z tytułu obsługi i wykupu obligacji. Ostateczna rentowność po przeprowadzeniu transakcji CIRS była ujemna i wyniosła minus 0,1%. Przychody budżetu państwa z tego tytułu wyniosły 402,6 mln euro (co stanowiło równowartość 1845,6 mln zł).

Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe brutto z tytułu przypadających w 2021 r. do wykupu obligacji wyemitowanych na rynkach zagranicznych o wartości nominalnej 4700 mln euro (wartość kapitału do wypłaty 4620 mln euro), 1721 mln dolarów amerykańskich (wartość kapitału do wypłaty 1710 mln dolarów amerykańskich), 500 mln franków szwajcarskich oraz 50 000 mln jenów japońskich wyniosły 31 642,1 mln zł. Saldo finansowania obligacjami zagranicznymi wyniosło minus 29 796,5 mln zł.

Niższe od zakładanego w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. oraz w ustawie budżetowej po nowelizacji było wykorzystanie pożyczek i kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

wych. Przychody z tego tytułu wyniosły 126,9 mln euro (co stanowiło równowartość 580,6 mln zł) i pochodziły z zaciągniętych w latach poprzednich kredytów na realizację projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły. Z uwagi na korzystną sytuację budżetową nie zaciągnięto, ujętego w planie na grudzień, nowego kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, który miał bezpośrednio zasilić budżet kwotą stanowiącą równowartość 1000 mln euro. Rozchody na spłatę kapitału kredytów zagranicznych w kwocie 1306,7 mln euro (co stanowiło równowartość 5999,8 mln zł) zostały poniesione w wysokości wynikającej z harmonogramu spłat na 2021 r. Saldo kredytów zagranicznych wyniosło minus 5419,2 mln zł.

Kształtowanie się kursów walutowych odmiennych od prognozowanych skutkowało zwiększeniem kwoty przychodów o 6778 mln zł w odniesieniu do ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r., natomiast w odniesieniu do znowelizowanej ustawy budżetowej o 1563 mln zł, a kwoty rozchodów odpowiednio o 2746 mln zł i o 1006 mln zł.

Tabela 44. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto i brutto w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021		
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Nowelizacja	Wykonanie
	mln zł					
I. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa	1 346,3	-180,2	50 010,3	113 531,8	32 479,8	-7 996,9
Finansowanie krajowe	22 830,6	16 380,6	79 543,3	77 782,1	32 471,1	-18 224,7
Skarbowe papiery wartościowe	25 556,6	21 647,7	90 561,3	77 782,1	16 149,2	15 297,0
Środki na rachunkach budżetowych	-2 726,1	-5 267,1	-11 018,0	-	16 321,9	-33 521,7
Finansowanie zagraniczne	-21 484,2	-16 560,8	-29 533,0	35 749,7	8,7	10 227,8
Obligacje skarbowe	-11 682,1	-16 789,7	-7 941,6	-9 061,6	-29 685,3	-29 796,5
Kredyty i pożyczki otrzymane	-4 363,8	-5 056,6	-5 176,9	32,9	-4 837,9	-5 419,2
Pożyczka z europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem (SURE)	-	-	4 577,2	31 181,5	32 898,5	32 898,5
Przepływy związane z rachunkiem walutowym	-5 438,3	5 285,5	-20 991,7	13 596,9	1 633,5	12 545,0
II. Finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa	123 134,7	122 757,6	182 277,1	283 621,1	205 079,5	164 518,5

Różnice pomiędzy kwotami a sumami ich składowych wynikają z zaokrągleń.

Ujemne wartości w poszczególnych pozycjach oznaczają, że nie służyły one finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto, lecz de facto stanowiły potrzeby pożyczkowe. W przypadku instrumentów dłużnych wpływały na zmniejszenie zadłużenia, w przypadku stanu środków na rachunkach oznaczały ich wzrost na koniec roku.

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

5.3. Wykonanie planu przychodów i rozchodów

Kwoty przychodów i rozchodów budżetu państwa zostały określone w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. oraz załączniku nr 5 do ustawy odpowiednio w wysokości 597 094,7 mln zł i 507 929,9 mln zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej kwotę przychodów zmniejszono do 560 466,1 mln zł. Zrealizowane przychody wyniosły 423 842,6 mln zł, co stanowiło 75,6% wartości planowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej oraz 71% przychodów zaplanowanych w ustawie z dnia 20 stycznia 2021 r. Rozchody budżetu państwa, po wyłączeniach, o których mowa w art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, to jest po pomniejszeniu o zobowiązania finansowe zaciągane i spłacane przez Ministra Finansów w tym samym roku budżetowym oraz o operacje dokonywane pomiędzy rachunkami, pierwotnie ustalone zostały na kwotę 507 929,9 mln zł, a następnie zwiększone do kwoty 513 093,5 mln zł. Zrealizowane rozchody wyniosły 398 129,8 mln zł, co oznaczało wykorzystanie limitu w 77,6%, a w porównaniu do limitu ustalonego w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. – 78,4%.

Zwiększenie rozchodów w znowelizowanej ustawie budżetowej wynikało przede wszystkim z wyższego (w stosunku do planowanego) stanu środków na rachunkach objętych mechanizmem konsolidacji w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych na koniec 2020 r. (wielkość ta nie była znana przy określaniu planu rozchodów na 2021 r.) oraz ze zwiększenia planowanego stanu środków na rachunkach budżetowych na koniec 2021 r., zgromadzonych na prefinansowanie potrzeb pożyczkowych w 2022 r.

Rozbieżność pomiędzy rzeczywistymi rozchodami a planowanymi w znowelizowanej ustawie budżetowej wynikała przede wszystkim z niewykonania planu ujętego w pozycji „pozostałe rozchody”, gdzie ujmowane są między innymi potencjalne rozchody na zwiększony wykup skarbowych papierów wartościowych czy też pożyczki ostrożnościowe, prewencyjne dla podmiotów wymienionych w ustawie budżetowej (Bank Gospodarstwa Krajowego, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych). Pozostałe rozchody stanowią także zabezpieczenie na wypadek zwiększonego zapotrzebowania na środki w związku ze wzrostem kwoty środków na rachunkach jednostek sektora finansów publicznych ponad wartość prognozowaną.

Źródłem zrealizowanych przychodów budżetu państwa były przede wszystkim środki pozyskane w kraju, które stanowiły 68,6% przychodów. Złożyły się na nie głównie przychody ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych (133 193,6 mln zł, co stanowiło 45,8% przychodów krajowych) oraz depozyty na rachunkach w Banku Gospodarstwa Krajowego zarządzane przez Ministra Finansów (125 165,1 mln zł, co stanowiło 43,1% przychodów krajowych). Na pozostałą kwotę przychodów krajowychłożyły się środki na rachunkach budżetowych przechodzące z 2020 r. (30 321,9 mln zł), tak zwane pozostałe przychody (1759,7 mln zł), spłaty pożyczek udzielonych na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (64,7 mln zł) i pożyczek udzielonych podmiotom krajowym na podstawie upoważnień zawartych w ustawie budżetowej (97,3 mln zł).

Przychody zagraniczne w wysokości 133 240,3 mln zł stanowiły 31,4% przychodów budżetu państwa. Środki walutowe pochodziły z przejętych w zarządzanie środków europejskich (o równowartości 85 270,8 mln zł, co stanowiło 64% przychodów zagranicznych), długu zaciągniętego w walutach obcych (o równowartości 35 324,7 mln zł, co stanowiło 26,5%) oraz spłaty kredytów udzielonych rządowi innych państw (o równowartości 99,8 mln zł, co stanowiło 0,1%).

Rozchody budżetu państwa zostały przeznaczone przede wszystkim na spłatę długu zaciągniętego w latach poprzednich w kraju i zagranicą – kwota 155 538,5 mln zł (co stanowiło 39,1% rozchodów

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

budżetu państwa). Zwroty depozytów na rachunki w Banku Gospodarstwa Krajowego skonsolidowane w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych wyniosły 101 856,2 mln zł (co stanowiło 25,6% ogółu rozchodów). W ramach zarządzania środkami europejskimi (18,9% rozchodów) przekazano na dochody budżetu środków europejskich środki w wysokości 75 040,4 mln zł oraz zwrócono do budżetu Unii Europejskiej kwotę 139,5 mln zł. Ponadto zrealizowane zostały płatności z tytułu udziałów Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych, wypłat kredytów zagranicznych udzielonych rządowi innych państw, pożyczek na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, uzupełnienia przez Ministra Finansów depozytów zabezpieczających transakcje na instrumentach pochodnych oraz dokonano odpisów z tytułu wpływów z prywatyzacji.

Ze środków pozyskanych w 2021 r. na prefinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2022 r. Minister Finansów zgromadził na rachunku złotowym i na rachunkach walutowych (w ujęciu memoriałowym) środki w wysokości 63 843,6 mln zł (które stanowiły 16% ogółu rozchodów budżetu państwa).

Tabela 45. Przychody i rozchody budżetu państwa w 2021 r.

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa			Ustawa po nowelizacji			Wykonanie ⁴		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody
Przychody i rozchody budżetu państwa (I+II)	89 164,8	597 094,7	507 929,9	47 372,6	560 466,1	513 093,5	25 712,8	423 842,6	398 129,8
I. Przychody i rozchody krajowe	55 565,0	423 773,1	368 208,0	49 077,4	422 572,3	373 494,9	6 919,1	290 602,3	283 683,2
Skarbowe papiery wartościowe	77 782,1	192 648,9	114 866,8	16 149,2	123 246,0	107 096,8	15 297,0	133 193,6	117 896,6
Skarbowe papiery wartościowe rynkowe	71 538,1	177 638,9	106 100,8	-413,9	95 720,6	96 134,5	43,9	107 397,3	107 353,5
Obligacje oszczędnościowe	6 244,0	15 010,0	8 766,0	16 563,0	27 525,4	10 962,3	15 253,1	25 796,2	10 543,1
Pożyczki udzielone	-270,5	82,5	353,0	-205,7	97,3	303,0	110,3	97,3	-13,0
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	-65,3	148,9	214,2	-65,3	148,9	214,2	-10,1	64,7	74,8
Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych	-21 900,0	71 819,6	93 719,6	15 877,0	117 733,2	101 856,2	23 308,8	125 165,1	101 856,2
Pozostałe przychody i rozchody	18,7	150 073,1	150 054,4	1 000,3	151 025,0	150 024,7	1 734,7	1 759,7	25,0
Środki na rachunkach budżetowych	X	9 000,0	9 000,0	16 321,9	30 321,9	14 000,0	-33 521,7	30 321,9	63 843,6
II. Przychody i rozchody zagraniczne	33 599,8	173 321,7	139 721,8	-1 704,9	137 893,8	139 598,6	18 793,7	133 240,3	114 446,6
Obligacje skarbowe	-9 061,6	22 129,9	31 191,5	-29 685,3	1 714,5	31 399,8	-29 796,5	1 845,6	31 642,1
Kredyty otrzymane	32,9	5 834,3	5 801,4	-4 837,9	1 069,3	5 907,2	-5 419,2	580,6	5 999,8

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa			Ustawa po nowelizacji			Wykonanie ¹		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody
Pożyczka z europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem (SURE)	31 181,5	31 181,5	X	32 898,5	32 898,5	X	32 898,5	32 898,5	X
Zarządzanie środkami europejskimi	-5,8	80 470,1	80 475,9	-5,8	80 470,1	80 475,9	10 090,9	85 270,8	75 179,9
Kredyty i pożyczki udzielone	-420,3	108,9	529,2	-160,3	107,9	268,2	-26,4	99,8	126,2
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	-1 723,8	X	1 723,8	-1 547,5	X	1 547,5	-1 498,6	X	1 498,6
Pozostałe przychody i rozchody	X	20 000,0	20 000,0	X	20 000,0	20 000,0	X	X	X
Przepływy związane z rachunkiem walutowym	13 596,9	13 596,9	X	1 633,5	1 633,5	X	12 545,0	12 545,0	X

¹ Bez uwzględnienia zobowiązań zaciąganych i spłacanych w tym samym roku.

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

VIII. WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

- W załącznikach do ustawy budżetowej na 2021 r. zawarto plany finansowe 35 państwowych funduszy celowych, 67 państwowych osób prawnych, 10 agencji wykonawczych i 10 instytucji gospodarki budżetowej. W trakcie 2021 r., oprócz wyżej wymienionych jednostek, funkcjonował dodatkowo jeden państwowy fundusz celowy utworzony w 2020 r. i dwie instytucje gospodarki budżetowej utworzone w 2021 r.
- Przychody tych jednostek w 2021 r. wyniosły 415,6 mld zł, tj. 15,8% produktu krajowego brutto, i były niższe o 31,2 mld zł niż w 2020 r. Zmniejszenie przychodów nastąpiło głównie w wyniku przekazania państwowym funduszom celowym niższych niż w roku poprzednim środków spoza sektora finansów publicznych na realizację działań związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19.
- Dotacje z budżetu państwa stanowiły 16,3% łącznych przychodów tych jednostek (15,7% w 2020 r.).
- W 2021 r. z budżetu państwa do państwowych funduszy celowych przekazano w ramach wpłaty środki w wysokości 29,5 mld zł (w 2020 r. – 41,7 mld zł). Wpłaty te wraz z dotacjami z budżetu państwa stanowiły 22,9% przychodów państwowych funduszy celowych.
- Największą część dotacji z budżetu państwa (86,6%) stanowiły dotacje przekazane do państwowych funduszy celowych, w tym 91% stanowiły dotacje przekazane do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego. Kolejnym istotnym beneficjentem środków z dotacji były agencje wykonawcze, do których przekazano 10,3% ogółu dotacji.
- W latach 2018-2021 odnotowano istotny wzrost stanu państwowych funduszy celowych na koniec roku. W 2021 r. wyniósł on 88,6 mld zł, tj. o 18% więcej niż rok wcześniej. Był on również około 2,5-krotnie wyższy niż na koniec 2018 r. i 2019 r.
- W 2021 r., tak samo jak w latach wcześniejszych, część państwowych funduszy celowych realizowała zadania niezwiązane z celami, dla których zostały utworzone. Sytuacja taka dotyczyła: Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Solidarnościowego, Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

1. Wykonanie planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej

W ustawie budżetowej na rok 2021 zawarto plany finansowe 35 państwowych funduszy celowych, 67 państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, 10 agencji wykonawczych oraz 10 instytucji gospodarki budżetowej. Jednostki te prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową, pokrywając swoje koszty uzyskanymi przychodami, w tym otrzymanymi dotacjami. W rzeczywistości w 2021 r., oprócz podmiotów wymienionych w ustawie budżetowej, działał jeszcze jeden państwowy fundusz celowy (Fundusz Medyczny) i dwie instytucje gospodarki budżetowej (Krajowy Instytut Mediów i Centrum Cyberbezpieczeństwa Zamość). W dalszej części tego rozdziału dane prezentowane dla 2021 r. uwzględniają także te podmioty.

Tabela 46. Zestawienie przychodów i kosztów w latach 2018-2021 państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	5:2	5:3	5:4	
	Wykonanie							
	mln zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	
OGÓŁEM	Przychody, w tym:	306 814,4	319 240,5	446 798,0	415 609,6	135,5	130,2	93,0
	Dotacje ¹	63 140,4	66 964,1	70 078,5	67 699,7	107,2	101,1	96,6
	Koszty	289 695,7	319 069,1	404 293,3	404 597,0	139,7	126,8	100,1
Państwowe fundusze celowe	Przychody, w tym:	286 967,8	295 818,2	419 790,7	384 874,0	134,1	130,1	91,7
	Dotacje	55 368,6	59 348,1	60 188,5	58 659,0	105,9	98,8	97,5
	Koszty	271 482,6	297 998,8	377 595,3	374 450,6	137,9	125,7	99,2
Państwowe osoby prawne	Przychody, w tym:	9 936,7	13 800,9	12 422,7	15 972,7	160,7	115,7	128,6
	Dotacje	1 168,3	1 517,6	1 253,9	1 644,0	140,7	108,3	131,1
	Koszty	8 649,1	11 807,8	13 683,3	16 127,2	186,5	136,6	117,9
Agencje wykonawcze	Przychody, w tym:	8 836,4	8 509,2	13 512,2	13 325,0	150,8	156,6	98,6
	Dotacje	6 451,7	5 931,4	8 414,9	6 996,2	108,4	118,0	83,1
	Koszty	8 513,1	8 164,4	11 879,1	12 597,8	148,0	154,3	106,1
Instytucje gospodarki budżetowej	Przychody, w tym:	1 073,5	1 112,3	1 072,5	1 437,9	133,9	129,3	134,1
	Dotacje	151,8	167,0	221,1	400,5	263,8	239,8	181,2
	Koszty	1 050,9	1 098,1	1 081,5	1 421,4	135,3	129,4	131,4

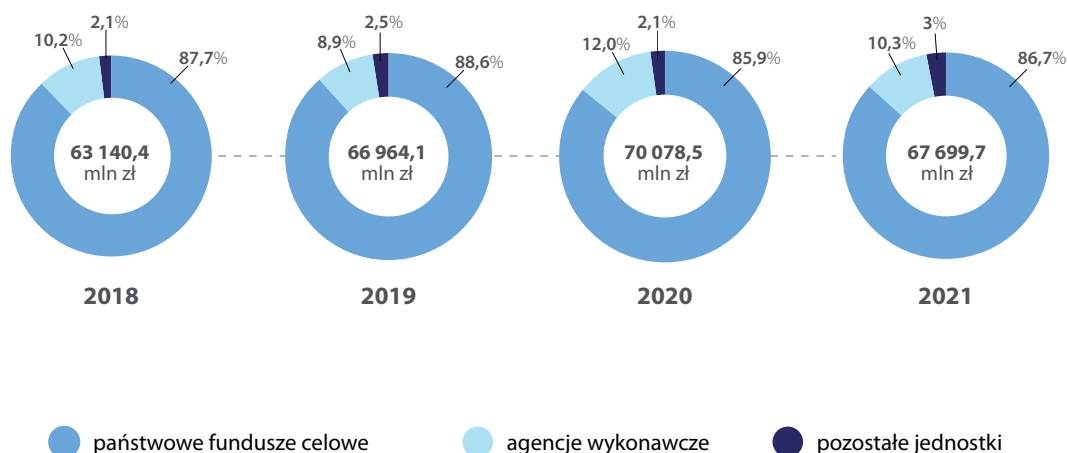
¹ Pozycja „Dotacje” obejmuje dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2021 r. jednostki, te osiągnęły przychody ogółem w kwocie 415 609,6 mln zł, niższe o 31 188,4 mln zł (o 7%) od wykonania w 2020 r. Zrealizowane przychody stanowiły 15,8% produktu krajowego brutto. Zmniejszenie przychodów w 2021 r. nastąpiło głównie na skutek znacznie niższych niż w 2020 r. przychodów państwowych funduszy celowych z tytułu dodatkowych środków na finansowanie lub dofinansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej stanowiły 16,3% przychodów. Dominującą pozycję wynoszącą 96,6% stanowiły dotacje budżetu państwa, w tym głównie dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego (81,7% łącznej kwoty dotacji z budżetu państwa). Łączny udział tej grupy przychodów w ogólnej kwocie przychodów w latach 2018-2021 zmniejszył się z 20,6% w 2018 r. do 16,3% w 2021 r. Głównymi beneficjentami dotacji i środków z Unii Europejskiej były przede wszystkim państwowe fundusze celowe, których udział w dotacji ogółem przekazanej powyższym jednostkom zmniejszył się z 87,7% w 2018 r. do 86,6% w 2021 r. Agencje wykonawcze w 2021 r. otrzymały 10,3% przekazanych dotacji, co stanowiło zmniejszenie w stosunku do 2020 r., gdy otrzymały 12%, i porównywalny udział w dotacjach w latach 2018-2019, gdy otrzymywały 8,9% i 10,2% przekazanych w ten sposób środków. Pozostałe dotacje przeznaczono na dofinansowanie państwowych osób prawnych i instytucji gospodarki budżetowej.

Infografika 46. Struktura rozdysponowania udzielonych dotacji w latach 2018-2021



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

Koszty poniesione ogółem przez powyższe jednostki w 2021 r. wyniosły 404 597 mln zł i były wyższe o 303,7 mln zł od wykonania w 2020 r. W 2021 r. w państwowych funduszach celowych, agencjach wykonawczych i instytucjach gospodarki budżetowej łączne przychody były wyższe od ponoszonych kosztów odpowiednio o 2,8%, 5,8% i 1,2%. Natomiast w państwowych osobach prawnych przychody były niższe od poniesionych kosztów o 154,5 mln zł, taka sytuacja miała miejsce drugi rok z rzędu.

1.1. Państwowe fundusze celowe

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych państwowy fundusz celowy jest jednostką sektora finansów publicznych, tworzoną na podstawie odrębnej ustawy. Z wyjątkiem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, państwowe fundusze celowe nie posiadają osobowości prawnej i funkcjonują jako wyodrębnione rachunki bankowe, którymi dysponuje minister albo inny organ wskazany w ustawie tworzącej dany fundusz. Przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy zamieszczany w załączniku do ustawy budżetowej.

W załączniku do ustawy budżetowej na rok 2021 ujęto plany finansowe 35 państwowych funduszy celowych. W porównaniu do roku 2020 liczba państwowych funduszy celowych ujętych w załączniku nie zmieniła się. W załączniku w porównaniu do 2020 r. nie uwzględniono zlikwidowanego w 2020 r. na mocy art. 10 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw³²², Funduszu Niskoemisyjnego Transportu. Natomiast został uwzględniony Fundusz Szerokopasmowy, utworzony 18 kwietnia 2020 r. na mocy ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw³²³.

Ponadto w 2021 r. funkcjonował Fundusz Medyczny, utworzony 26 listopada 2020 r. na mocy ustawy z dnia 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym³²⁴.

³²² Dz. U. poz. 1565, ze zm.

³²³ Dz. U. poz. 1815, ze zm.

³²⁴ Dz. U. poz. 1875.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH
W USTAWIE BUDŻETOWEJ

W 2021 r. dysponenci państwowych funduszy celowych zarządzali środkami publicznymi stanowiącymi 14,7% produktu krajowego brutto (w 2020 r. – 18,1%), w tym Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – 10,5% produktu krajowego brutto (w 2020 r. – 12,5%).

Tabela 47. Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w latach 2018-2021 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Państwowe fundusze celowe ogółem										
Przychody, w tym:	286 967,8	295 818,2	419 790,7	371 437,6	393 832,5	384 874,0	134,1	130,1	91,7	97,7
Dotacje ¹	55 368,6	59 348,1	60 188,5	79 295,1	77 695,1	58 659,0	105,9	98,8	97,5	75,5
Koszty	271 482,6	297 998,8	377 595,3	378 273,2	393 662,4	374 450,6	137,9	125,7	99,2	95,1
Państwowe fundusze celowe dotowane ²										
Przychody, w tym:	281 889,9	288 221,6	362 285,9	355 246,4	357 694,2	350 869,6	1,2	121,7	96,8	98,1
Dotacje ¹	55 368,6	59 348,1	60 188,5	79 295,1	77 695,1	58 659,0	1,1	98,8	97,5	75,5
Koszty	265 711,9	280 120,2	339 088,0	368 641,3	371 237,7	357 584,0	1,3	127,7	105,5	96,3
Państwowe fundusze celowe niedotowane										
Przychody	5 077,9	7 596,5	57 504,7	16 191,2	36 138,3	34 004,4	6,7	447,6	59,1	94,1
Koszty	5 770,7	17 878,6	38 507,3	9 631,8	22 424,7	16 866,7	2,9	94,3	43,8	75,2

¹ Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

² W latach 2018–2021 dotowano ogółem dziewięć państwowych funduszy celowych, przy czym do końca 2021 r. corocznie dotowano pięć funduszy, tj. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Pracy, Fundusz Emerytur Pomostowych dotowano w latach 2018 i 2021, Fundusz Dróg Samorządowych i Fundusz Dostępności tylko w 2020 r., a Fundusz Solidarnościowy w 2021 r.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2021 r. planów finansowych 15 z 19 kontrolowanych państwowych funduszy celowych. Z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości plan finansowy Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg oceniono w formie opisowej. Najwyższa Izba Kontroli w ramach przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa odstąpiła od oceny prawidłowości wykonania w 2021 r. planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości. Decyzja o odstąpieniu od oceny spowodowana była znacznymi opóźnieniami w przekazywaniu kontrolerom dokumentacji, co uniemożliwiło zbadanie i ocenę tego obszaru w rygorach harmonogramu kontroli wykonania budżetu państwa. Natomiast negatywnie ocenione zostało wykonanie planów finansowych Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców oraz Funduszu Medycznego.

Plany finansowe 36 państwowych funduszy celowych na rok 2021 według planu po zmianach obejmowały przychody w łącznej kwocie 393 832,5 mln zł oraz koszty w kwocie 393 662,4 mln zł. W planach tych przewidziano dotacje z budżetu państwa lub dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej dla siedmiu funduszy w łącznej kwocie 77 695,1 mln zł.

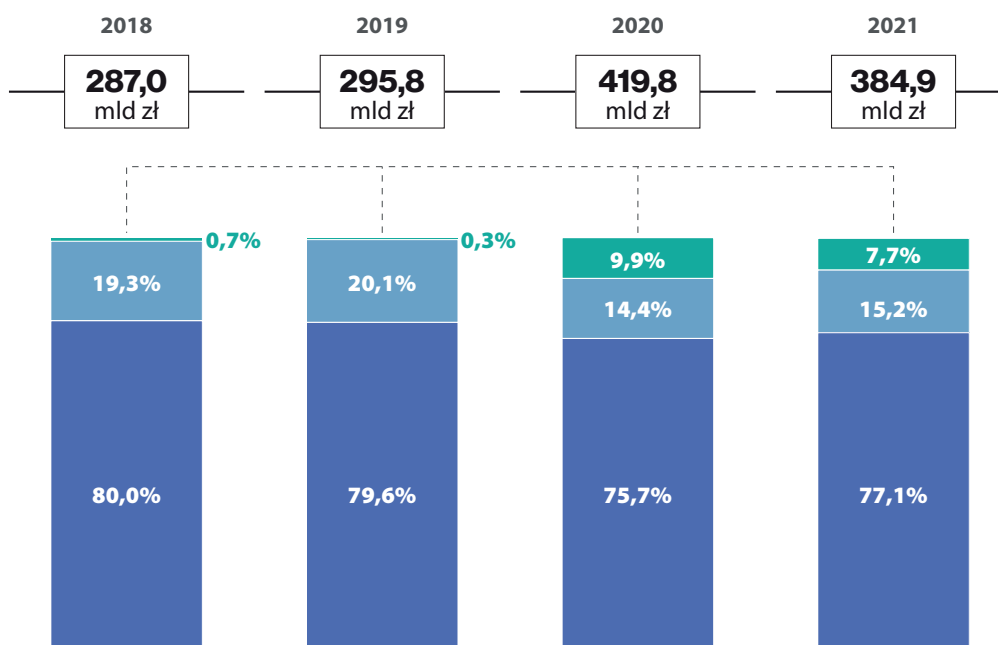
Przychody państwowych funduszy celowych w 2021 r. wyniosły 384 874 mln zł i były niższe o 34 916,7 mln zł, tj. o 8,3%, w porównaniu do uzyskanych w 2020 r., oraz niższe o 2,3% od ujętych w planie po zmianach.

W łącznej kwocie przychodów państwowych funduszy celowych dominującą pozycję, tj. 89,3% (343 723,4 mln zł), stanowiły przychody pięciu funduszy, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy, Funduszu Solidarnościowego, Funduszu Emerytalno-Rentowego oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, które odpowiadają za realizację zadań państwa w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych i zadań socjalnych.

W 2021 r. siedem państwowych funduszy celowych³²⁵ otrzymało dotacje oraz środki z Unii Europejskiej w łącznej kwocie 58 659 mln zł, tj. o 2,5% mniej niż w 2020 r., kiedy środki takie otrzymało osiem funduszy. Z kwoty tej 2128,5 mln zł stanowiły środki z budżetu Unii Europejskiej przekazane Funduszowi Pracy (2101,4 mln zł) oraz Państwowemu Funduszowi Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (27,1 mln zł), pozostała kwota stanowiła dotację z budżetu państwa.

Natomiast dziesięć państwowych funduszy celowych w 2021 r. zostało zasilonych wpłatami z budżetu państwa na łączną kwotę 29 493 mln zł. Wpłaty te były niższe o 12 200 mln zł (o 29,3%) w porównaniu do wpłat dokonanych w 2020 r. Podstawę dokonania wpłat stanowiły przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, ustawy nowelizującej ustawę budżetową, a także ustawy o utworzeniu Funduszu Medycznego.

Infografika 47. Struktura przychodów państwowych funduszy celowych w latach 2018-2021



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

³²⁵ Dotacje z budżetu państwa otrzymały Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Emerytur Pomostowych, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Solidarnościowy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych otrzymał dotację z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej, a Fundusz Pracy tylko środki z Unii Europejskiej.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH
W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Koszty poniesione w 2021 r. przez państwowe fundusze celowe wyniosły 374 450,6 mln zł i były niższe o 3144,7 mln zł w porównaniu do 2020 r. W kwocie tej 81,6% (305 659,4 mln zł) stanowiły koszty dwóch funduszy, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego.

Na początku 2021 r. łączny stan państwowych funduszy celowych wyniósł 78 152,3 mln zł i w trakcie roku uległ zwiększeniu o 13,3% do poziomu 88 584,5 mln zł.

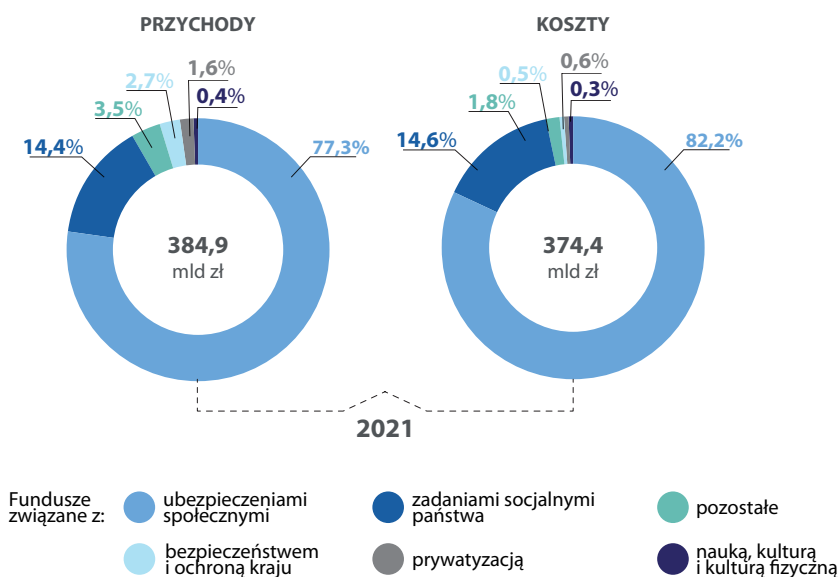
Tabela 48. Stan państwowych funduszy celowych w latach 2018-2021 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa Budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Fundusze ogółem										
Stan na początek roku	20 599,8	36 098,4	33 568,4	55 752,1	65 418,9	78 152,3	379,4	216,5	232,8	140,2
Stan na koniec roku	36 098,4	33 925,7	75 114,8	48 944,3	65 612,2	88 584,5	245,4	261,1	117,9	135,0
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych										
Stan na początek roku	-2 190,7	4 660,5	4 208,2	17 726,7	17 726,7	17 726,7	x	380,4	421,2	100,0
Stan na koniec roku	4 660,5	4 208,2	17 726,7	20 896,4	20 896,4	7 308,9	156,8	173,7	41,2	35,0
Pozostałe fundusze										
Stan na początek roku	22 790,5	31 438,0	29 360,3	38 025,4	47 692,2	60 425,6	265,1	192,2	205,8	126,7
Stan na koniec roku	31 438,0	29 717,6	57 388,1	28 048,0	44 715,9	81 275,6	258,5	273,5	141,6	181,8

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Państwowe fundusze celowe podzielone są na grupy z uwzględnieniem kryterium rodzaju działalności, tj. na fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi, zadaniami socjalnymi państwa, prywatyzacją, bezpieczeństwem i obronnością kraju, nauką, kulturą i kulturą fizyczną oraz pozostałe. Dominujący udział w przychodach i kosztach państwowych funduszy celowych posiadają fundusze zaliczane do grupy ubezpieczeń społecznych. W 2021 r. zrealizowały one 77,3% przychodów i poniosły 82,3% kosztów państwowych funduszy celowych.

Infografika 48. Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w 2021 r. według grup rodzaju działalności



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

1.1.1. Fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi

Do funduszy, których działalność jest związana z ubezpieczeniami społecznymi, należą: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Administracyjny oraz Fundusz Emerytur Pomostowych. Realizują one zadania między innymi z zakresu ubezpieczeń społecznych, finansowania świadczeń dla rolników z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, obsługi zadań w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego, finansowania kosztów obsługi ubezpieczenia społecznego rolników oraz finansowania emerytur pomostowych.

Tabela 49. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z ubezpieczeniami społecznymi w latach 2018-2021 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021			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
Przychody, w tym:	261 161,7	268 693,2	314 031,9	315 300,8	315 477,3	297 689,2	114,0	110,8	94,8	94,4
Dotacje ¹	53 476,1	57 440,8	52 709,8	74 424,8	74 424,8	54 572,7	102,1	95,0	103,5	73,3
Koszty	253 278,6	270 099,2	300 537,2	312 231,9	312 408,5	308 009,3	121,6	114,0	102,5	98,6
Nadwyżka/deficyt ²	7 883,1	-1 406,0	13 494,7	3 068,8	3 068,8	-10 320,1	-130,9	x	-76,5	-336,3
Stan funduszu na początek roku	-2 093,5	5 789,5	4 383,5	17 506,7	17 506,7	17 878,2	x	308,8	407,9	102,1
Stan funduszu na koniec roku	5 789,5	4 383,5	17 878,2	20 575,6	20 575,6	7 558,1	130,5	172,4	42,3	36,7
Stan środków pieniężnych na koniec roku	3 926,2	2 237,8	14 958,0	16 394,3	16 394,3	6 179,8	157,4	276,2	41,3	37,7

¹ Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

² Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – różnica ujemna).

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

Przychody tych funduszy w 2021 r. wyniosły 297 689,2 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 77,3%. W porównaniu do planu po zmianach były one o 17 788,1 mln zł niższe, natomiast w stosunku do roku 2020 przychody te były niższe o 16 342,7 mln zł (o 5,2%). Koszty wyniosły 308 009,3 mln zł, co stanowiło 82,3% kosztów ogółem poniesionych przez państwowe fundusze celowe. Były one o 1,4% niższe od kosztów planowanych po zmianach i o 2,5% wyższe niż w roku poprzednim. W grupie tej znajdują się fundusze otrzymujące największe dotacje z budżetu państwa, tj. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy. W 2021 r. otrzymały one łącznie 53 357,2 mln zł, co stanowiło 91% dotacji wypłaconych państwowym funduszom celowym w 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli objęła kontrolą wszystkie fundusze tworzące grupę funduszy związanych z ubezpieczeniami społecznymi i oceniła pozytywnie wykonanie ich planów finansowych w 2021 r.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest państwowym funduszem celowym, powołanym do realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Dysponentem środków funduszu jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2018-2020 odnotowały systematyczny wzrost z poziomu 238 472,3 mln zł do 290 808,6 mln zł w 2020 r. W 2021 r. obniżyły się o 5,8% do kwoty 274 049,7 mln zł, pomimo że w 2021 r. wzrosły przychody ze składek na ubezpieczenia społeczne – emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe o 19 570,6 mln zł (tj. o 9,4%). Na zmniejszenie przychodów wpłynął głównie brak w 2021 r. dodatkowych wpłat związanych z sytuacją epidemiczną, które w 2020 r. wyniosły 40 300 mln zł, z tego środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (28 300 mln zł) oraz jednorazowa wpłata z budżetu państwa z części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (12 000 mln zł)³²⁶.

W latach 2018-2021 przychody ze składek na ubezpieczenia społeczne, które stanowiły główne źródło przychodów funduszu (83,5% w 2021 r.), charakteryzowały się stałą tendencją wzrostową³²⁷. Roczne tempo ich wzrostu w porównaniu do roku poprzedniego wynosiło: 8,9% w 2019 r., 5,5% w 2020 r. i 9,4% w 2021 r. i wynikało głównie ze wzrostu wskaźnika wynagrodzeń w gospodarce narodowej³²⁸.

Otrzymana w 2021 r. dotacja z budżetu państwa w wysokości 34 990,1 mln zł (64,2% planu po zmianach) stanowiła 12,8% przychodów funduszu. W porównaniu do wykonania w 2020 r. była o 1468,1 mln zł, tj. o 4,4%, wyższa.

W 2021 r. w ramach realizacji tzw. suwaka bezpieczeństwa³²⁹ z otwartych funduszy emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przekazano 7325,2 mln zł, tj. o 1594,1 mln zł (o 27,8%) więcej

³²⁶ Wpłata przekazana przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1747).

³²⁷ W 2018 r. – 182 048,7 mln zł, w 2019 r. – 198 308,4 mln zł, w 2020 r. – 209 139 mln zł oraz 228 709,6 mln zł.

³²⁸ W poszczególnych latach 2019-2021 wskaźnik ten wyniósł odpowiednio: 107,2%, 106,2% i 108,4%.

³²⁹ Tzw. suwak bezpieczeństwa to zasada określona w art. 111c ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 105), której zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony wartości środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Polega ona na tym, że na 10 lat przed osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku emerytalnego, co miesiąc do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przekazywana jest określona wartość środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego.

niż w 2020 r., co wynikało między innymi z poprawy koniunktury na rynkach akcji, przekładające się na wyższe ceny aktywów otwartych funduszy emerytalnych. W 2021 r. liczba osób objętych suwakiem bezpieczeństwa wyniosła 361 995 i w porównaniu do 2020 r. była o 3% wyższa.

Należności na koniec 2021 r. wyniosły 13 949,7 mln zł i wzrosły o 0,5% w porównaniu do stanu na koniec 2020 r. (13 876,8 mln zł). Złożyły się na nie głównie należności od płatników składek – 8626,4 mln zł i rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń – 2697,2 mln zł oraz pozostałe należności w kwocie 2626,1 mln zł.

W 2021 r. koszty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosły 284 467,5 mln zł i stanowiły 98,7% planu po zmianach. Od wykonanych w 2020 r. były o 7177,5 mln zł, tj. o 2,6% wyższe. W latach 2018-2021 koszty funduszu miały tendencję wzrostową, co wynikało z rosnących w kolejnych latach wypłat świadczeń.

Najwyższy udział w kosztach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 86,3% ogólnej kwoty – miały wypłaty emerytur i rent łącznie z dodatkami. Koszty tych świadczeń w 2021 r. wyniosły 245 505,5 mln zł, z tego: emerytur – 193 263,7 mln zł, rent – 45 214,7 mln zł, dodatków do rent i emerytur – pielęgnacyjnych, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie – 7027,1 mln zł.

Koszty emerytur i rent wraz z dodatkami w porównaniu do wykonania w 2020 r. były wyższe o 7,2%. Wzrost wysokości świadczeń wynikał między innymi z przeprowadzonej waloryzacji wskaźnikiem 104,24%. Przeciętna miesięczna wypłata świadczenia emerytalno-rentowego w 2021 r. finansowana z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosła 2552,87 zł i była o 6,9% wyższa od przeciętnej wysokości świadczenia w 2020 r. Przeciętna miesięczna emerytura wyniosła 2644,86 zł (wzrost o 6,9%), renta z tytułu niezdolności do pracy – 2040,98 zł (wzrost o 4,7%), a renta rodzinna – 2355,68 zł (wzrost o 7%).

W latach 2018-2020 przeciętna liczba osób pobierających świadczenie emerytalno-rentowe finansowane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zwiększyła się z 7592 tys. osób w 2018 r. do 7707,1 tys. osób w 2019 r. i 8035,5 tys. osób w 2020 r. Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenie emerytalno-rentowe w 2021 r. wyniosła 7804,5 tys. osób i była o 231 tys. osób niższa niż w 2020 r., z tego liczba osób pobierających emeryturę – 5993 tys. (spadek o 2,4%), rentę z tytułu niezdolności do pracy 616,8 tys. (spadek o 7,8%), rentę rodzinną – 1194,8 tys. (spadek o 2,6%). Przyczyną zmniejszenia liczby osób pobierających świadczenia była nadmiarowa liczba zgonów w 2021 r.

Koszty pozostałych świadczeń w wysokości 30 699,9 mln zł (w tym 3184,8 mln zł koszty przeciwdziałania COVID-19³³⁰) stanowiły 10,8% kosztów ogółem funduszu w 2021 r. Od kosztów w 2020 r. były one o 2,2% niższe (koszty wypłaconych świadczeń związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 były o 31,6% niższe, a koszty pozostałych świadczeń, licząc bez kosztów przeciwdziałania COVID-19, zwiększyły się o 3%). Koszty funduszu chorobowego wyniosły 27 046,7 mln zł (95,7% wykonania w 2020 r.), w tym: zasiłki chorobowe – 14 112,5 mln zł (w tym: 2171,4 mln zł koszty przeciwdziałania COVID-19; 111,9% wykonania w 2020 r.), zasiłki macierzyńskie – 9023 mln zł, zasiłki opiekuńcze – 1728,8 mln zł (w tym: 783,8 mln zł koszty przeciwdziałania COVID-19; 30,1% wykonania w 2020 r.).

W latach 2019-2021 roczne koszty bieżące z tytułu odpisu na działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie zmieniły się i wyniosły 3865,5 mln zł.

W 2021 r., podobnie jak w roku ubiegłym, utrzymywało się zjawisko opóźnień w wypłacie oraz zaniżania przyznawanych świadczeń. Na skutek tego w 2021 r. wypłacono odsetki w wysokości 2,3 mln zł

³³⁰ Koszty te dotyczyły: dodatkowych zasiłków opiekuńczych, zasiłków chorobowych wynikających z zachorowania na COVID-19 bądź objęcie kwarantanną oraz zasiłków pogrzebowych wynikających ze zgonu z powodu COVID-19.

z tytułu opóźnień w ustalaniu prawa i wypłacie świadczeń dla 6108 osób oraz 4431 wyrównań do wysokości należnego świadczenia na łączną kwotę 37,3 mln zł.

Z przyczyn leżących po stronie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dokonano 3191 nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych na kwotę 3,1 mln zł. Przyczynami nadpłat były, w szczególności, błędna ocena stanu faktycznego lub błędna interpretacja przepisów.

Na koniec 2021 r., tak jak w latach 2018-2020, Fundusz Ubezpieczenia Społecznego nie posiadał zadłużenia z tytułu pożyczek. W całym analizowanym okresie fundusz nie był zasilany środkami z Funduszu Rezerwy Demograficznej na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych.

Stan Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na koniec 2021 r. wynosił 7308,9 mln zł (w tym 5565,2 mln zł stanowiły środki pieniężne), tj. 35% planu po zmianach i 41,2% stanu na koniec 2020 r. Wynikało to z niepełnego wykonania planowanych przychodów z tytułu dotacji z budżetu państwa.

Koszty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych poniesione w 2021 r. były o 10 417,8 mln zł wyższe od zrealizowanych przychodów. Najwyższa Izba Kontroli w latach ubiegłych wielokrotnie zwracała uwagę na występującą i prognozowaną nierównowagę finansową tego funduszu.

Fundusz Emerytalno-Rentowy

Fundusz Emerytalno-Rentowy jest przeznaczony na finansowanie gwarantowanych przez państwo świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, emerytur i rent z innego ubezpieczenia społecznego wypłacanych łącznie ze świadczeniami z ubezpieczenia emerytalno-rentowego wraz z dodatkami, ubezpieczeń zdrowotnych osób uprawnionych, w tym rolników i ich domowników, a także refundacji określonych kosztów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³³¹. Dysponentem środków Funduszu Emerytalno-Rentowego jest Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Przychody funduszu w 2021 r. wyniosły 21 270,7 mln zł (z refundacją kosztów wypłaty świadczeń zbiegowych³³² i innych transferów) i były o 74,7 mln zł (o 0,4%) niższe niż w 2020 r. Był to kolejny rok, w którym przychody spadły w porównaniu do wykonania w roku poprzednim, co było odwróceniem tendencji wzrostowej w latach 2018-2019.

Największym źródłem przychodów funduszu w analizowanym okresie były dotacje z budżetu państwa, których udział w przychodach ogółem tego funduszu w latach 2018-2021 kształtował się na poziomie pomiędzy 84,8% a 86,3%. W 2021 r. dotacje z budżetu państwa wyniosły 18 367 mln zł, tj. 98,9% planu po zmianach, i były o 0,3% niższe niż w 2020 r.

Przychody ze składek w 2021 r. w kwocie 1418,5 mln zł były o 35,9% wyższe niż uzyskane w 2020 r., w szczególności w związku ze zwolnieniem rolników z opłacania składek za II kwartał 2020 r. W porównaniu do przychodów osiągniętych w 2018 r., jak i w 2019 r., były one o 3,5% wyższe.

W latach 2018-2021 odnotowano systematyczny spadek wielkości przychodów z tytułu refundacji kosztów wypłaty tzw. świadczeń zbiegowych i innych transferów. W 2021 r. przychody te wyniosły 1217 mln zł i były o 9,9% niższe niż w 2020 r.

³³¹ Art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2021 r. poz. 266, ze zm.).

³³² Tzw. świadczenia zbiegowe mają miejsce w sytuacji, gdy u jednej osoby występują prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawach, w wyniku czego wypłacane jest świadczenie wyższe lub wybrane przez zainteresowanego.

Ponadto w 2021 r. do Funduszu Emerytalno-Rentowego przekazane zostały środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 148,3 mln zł (89,4% planu po zmianach), które stanowiły 0,7% jego przychodów ogółem.

Koszty realizacji zadań Funduszu Emerytalno-Rentowego (ze świadczeniami zbiegowymi i innymi transferami) w 2021 r. wyniosły 21 191,9 mln zł. Były one o 2,3% niższe od kwoty planowanej oraz odpowiadały wysokości kosztów poniesionych w 2020 r. (21 182,8 mln zł).

Główną pozycję kosztów funduszu, wynoszącą 88% ogólnej kwoty, stanowiły transfery na rzecz ludności, które w 2021 r. wyniosły 18 652,9 mln zł i były o 0,5% niższe niż w 2020 r. Obejmowały one głównie wypłaty emerytur i rent rolniczych (16 294,9 mln zł) oraz wypłaty tzw. świadczeń zbiegowych (1217 mln zł). W 2021 r. przeciętna miesięczna liczba emerytur rolniczych wyniosła 809 tys. (w 2020 r. 852 tys.), natomiast rent – 226 tys. (w 2020 r. 230 tys.). Przeciętna emerytura i renta finansowana z Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2021 r. wyniosła odpowiednio 1324,8 zł i 1267,2 zł, a w 2020 r. – 1263,5 zł i 1220,2 zł. Wzrost wysokości przeciętnego świadczenia wynikał z ich waloryzacji. Istotną pozycję w strukturze kosztów stanowiły także składki na ubezpieczenia zdrowotne finansowane z dotacji budżetu państwa – kwota 1762,4 mln zł (8,3% kosztów ogółem). Koszty z tytułu odpisu na Fundusz Administracyjny w 2021 r., tak jak w roku poprzednim, wyniosły 625,8 mln zł.

W 2021 r. w ramach Funduszu Emerytalno-Rentowego realizowane były zadania związane z wypłatą przyznawanych na wniosek zasiłków opiekuńczych oraz zasiłków z tytułu kwarantanny w związku z wystąpieniem wirusa SARS-CoV-2. Źródłem finansowania w ramach Funduszu Emerytalno-Rentowego tych kosztów były środki pochodzące z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w łącznej wysokości 148,3 mln zł. Ze środków pochodzących z tego funduszu w 2021 r. sfinansowano zasiłki opiekuńcze (68,3 mln zł) oraz zasiłki z tytułu objęcia kwarantanną (80,4 mln zł).

Zobowiązania ogółem na koniec 2021 r. wyniosły 395,2 mln zł (na koniec 2020 r. – 395,4 mln zł). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

1.1.2. Fundusze związane z zadaniami socjalnymi państwa

Grupa funduszy związanych z zadaniami socjalnymi państwa obejmuje: Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Solidarnościowy i Fundusz Dostępności.

Fundusze te realizują zadania między innymi w zakresie: wypłaty zasiłków dla bezrobotnych łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne oraz zasiłków przedemerytalnych, szkolenia bezrobotnych i środków na aktywizację bezrobotnych, dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz refundacji części składek na ubezpieczenia społeczne uprawnionym osobom niepełnosprawnym, ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, dochodzenia zwrotu wypłaconych świadczeń w drodze windykacji.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH
W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Tabela 50. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z zadaniami socjalnymi państwa w latach 2018–2021 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021			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
Przychody, w tym:	19 702,9	21 854,2	88 306,9	34 923,6	47 537,6	55 601,4	282,2	254,4	63,0	117,0
Dotacje ¹	1 892,5	1 907,3	2 078,7	3 270,4	3 270,4	4 086,3	215,9	214,2	196,6	124,9
Koszty	14 747,1	23 552,2	67 061,1	51 029,9	64 018,9	54 558,1	370,0	231,6	81,4	85,2
Nadwyżka/deficyt ²	4 955,8	-1 697,9	21 245,7	-16 106,4	-16 481,4	1 043,3	21,1	-61,4	4,9	-6,3
Stan funduszu na początek roku	15 223,8	20 193,0	18 506,0	30 688,8	31 063,8	39 756,3	261,1	196,9	214,8	128,0
Stan funduszu na koniec roku	20 193,0	18 502,9	39 756,3	14 608,4	14 603,8	40 808,5	202,1	220,6	102,6	279,4
Stan środków pieniężnych na koniec roku	19 207,7	2 237,8	59 288,4	24 150,4	24 150,4	51 738,6	269,4	2312,0	87,3	214,2

¹ Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

² Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – różnica ujemna).

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

Przychody funduszy związanych z zadaniami socjalnymi państwa w 2021 r. wyniosły 55 601,4 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 14,4%. W porównaniu do planu po zmianach były o 8063,8 mln zł (o 17%) wyższe. Od przychodów wykonanych w 2020 r. były o 32 705,4 mln zł (o 37%) niższe.

Koszty wyniosły 54 558,1 mln zł i stanowiły 14,6% kosztów ogółem poniesionych przez państwowe fundusze celowe. Były one niższe o 9460,9 mln zł od planu po zmianach i o 12 503,1 mln zł od kosztów wykonanych w 2020 r.

W 2021 r. w grupie tych funduszy dotacje lub środki z Unii Europejskiej otrzymały: Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – 726,9 mln zł, Fundusz Pracy – 2101,4 mln zł oraz Fundusz Solidarnościowy – 1258 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała trzy z pięciu funduszy realizujących zadania socjalne państwa – Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Fundusz Solidarnościowy – pozytywnie oceniając wykonanie ich planów finansowych w 2021 r.

Fundusz Pracy

Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym funkcjonującym na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³³³. Dysponentem Funduszu do 11 sierpnia 2021 r. był Minister Rozwoju, Pracy i Technologii. Od 12 sierpnia 2021 r. dysponentem funduszu jest Minister Rodziny i Polityki Społecznej.

³³³ Dz. U. z 2022 r. poz. 690, ze zm.

Środki Funduszu Pracy są przeznaczone na finansowanie aktywizacji osób bezrobotnych i ich powrót na rynek pracy oraz łagodzenie skutków bezrobocia.

W ustawie budżetowej na rok 2021 ujęto przychody funduszu w kwocie 7041,8 mln zł, a w planie finansowym funduszu po zmianach w kwocie 15 655,8 mln zł. Przychody wyniosły 13 088,4 mln zł i stanowiły 185,9% planu według ustawy budżetowej i 83,6% planu po zmianach. Przychody funduszu w latach 2018-2020 miały tendencję wzrostową z 13 881 mln zł w 2018 do 14 728 mln zł w 2019 r. i 35 845,3 mln zł w 2020 r. W 2021 r. były o 22 756,9 mln zł (o 63,5%) niższe niż w roku poprzednim. Wynikało to ze zmniejszenia przychodu z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z 23 000 mln zł w 2020 r. do 3281,8 mln zł w 2021 r. oraz zmniejszenia przychodów z tytułu obowiązkowej składki od pracodawców z 11 204 mln zł w 2020 r. do 6936,5 mln w 2021 r. W 2021 r. zmniejszyła się z 2% do 1% podstawa wymiaru składki od kwot stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe³³⁴. Przychody z tytułu składki zmniejszyły się z 11 204 mln zł w 2020 r. do 6936,5 mln zł w 2021 r. Przychody ze składek w latach 2018-2019 były podstawowym źródłem przychodów Funduszu Pracy – ich udział wynosił 88,8% i 88,1%, w latach 2020-2021 stanowiły one odpowiednio 31,3% i 53% przychodów ogółem.

W latach 2020-2021 przychody ogółem z Funduszu Pracy bez uwzględnienia środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wyniosły odpowiednio 12 845,3 mln zł i 9806,5 mln zł.

Źródłem przychodów Funduszu Pracy w 2021 r. były także środki z Unii Europejskiej na realizację projektów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego – 2101,4 mln zł.

Na koniec 2021 r. należności Funduszu Pracy wyniosły 8171,3 mln zł, w tym 8000 mln zł z tytułu nieoprocentowanych pożyczek udzielonych w 2019 r.³³⁵ i 2020 r.³³⁶ dla Funduszu Solidarnościowego.

W ustawie budżetowej na rok 2021 koszty Funduszu Pracy zaplanowane zostały w wysokości 10 968,6 mln zł. W wyniku wprowadzonych zmian plan finansowy został zwiększony o 8614 mln zł do kwoty 19 582,6 mln zł. Wykonanie planu kosztów wyniosło 13 637,9 mln zł, co stanowiło 69,6% planu po zmianach.

W latach 2018-2019 r. koszty Funduszu Pracy kształtowały się odpowiednio: 7840,5 mln zł i 6388,7 mln zł i miały tendencję spadkową. Wynikało to głównie ze spadku bezrobocia rejestrowanego z 5,8% w 2018 r. do 5,2% w 2019 r. Wzrost kosztów do 30 013 mln zł w 2020 r. spowodowany był przede wszystkim realizowaniem zadań w zakresie przeciwdziałania epidemii COVID-19. Sytuacja związana z epidemią znalazła swoje odbicie także we wzroście stopy bezrobocia do 6,3% w 2020 r.

W planie finansowym Funduszu Pracy przewidziano 8614 mln zł na zadania określone ustawą o przeciwdziałaniu COVID-19. Poniesione z tego tytułu koszty wyniosły 5486,3 mln zł, co stanowiło 63,7% planu po zmianach. Niepełna realizacja planu wynikała z faktu, że ostatecznie zgłoszone zapotrzebowanie na środki na zadania dotyczące przeciwdziałania COVID-19 było niższe od pierwotnie prognozowanego. Wsparcie jest kontynuowane w roku 2022.

Środki Funduszu Pracy na zadania, o których mowa w art. 15zzb-15zze i 15zze² ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem

³³⁴ Wysokość składki na Fundusz Pracy określa ustawa budżetowa zgodnie z art. 104 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

³³⁵ W wysokości 4000 mln zł na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Dz. U. z 2021 r. poz. 1842, ze zm.).

³³⁶ W kwocie 4000 mln zł na podstawie art. 109l ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

niem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: ustawa o COVID-19)³³⁷, były przekazywane samorządom powiatów na podstawie złożonych wniosków³³⁸. W ramach odrębnych wniosków przyznawane były środki na zadanie, o którym mowa w art. 15zsz⁴ ustawy o COVID-19³³⁹. Ze środków Funduszu Pracy powiatowe urzędy pracy wypłaciły:

- 2975,1 mln zł na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez mikroprzedsiębiorców lub małych przedsiębiorców (art. 15zsz⁴ ustawy o COVID-19). Wsparciem objęto 595,2 tys. osób;
- 512,5 mln zł na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników, osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę nakładczą lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług. Wsparcie zostało udzielone na podstawie 18,5 tys. pozytywnie rozpatrzonych wniosków;
- 286,5 mln zł na dofinansowania dla przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną niezatrudniającego pracowników (art. 15zszc ustawy o COVID-19). Wsparciem objęto 53,4 tys. osób;
- 144,7 mln zł na finansowanie pożyczek bezzwrotnych na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy (art. 15zszd ustawy o COVID-19) oraz bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej lub statutowej organizacji pozarządowej lub podmiotu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego (art. 15zsza ustawy o COVID-19). Udzielono pożyczek dla 27 tys. podmiotów;
- 19,4 mln zł na dofinansowanie wynagrodzeń osób zatrudnionych przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego (art. 15zsz ustawy o COVID-19). Wsparciem objęto 4,7 tys. osób;
- 7,1 mln zł na jednorazowe dotacje na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców prowadzących sklepiki szkolne (art. 15zsz^{4a} ustawy o COVID-19). Wsparciem objęto 1,4 tys. osób.

W latach 2018-2019 koszty zasiłków dla bezrobotnych były zbliżone i wyniosły odpowiednio 1697,5 mln zł i 1667,1 mln zł. W 2020 r. koszty te wzrosły o 21,9% (do 2033 mln zł), w 2021 r. o 13,7% (do 2310,8 mln zł).

Koszty zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wyniosły 910,8 mln zł i miały tendencję malejącą.

Z aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu skorzystało 278,3 tys. bezrobotnych (o 64,8 tys. więcej niż w 2020 r.), z czego 135,8 tys. osób skierowanych zostało do pracy subsydiowanej (w 2020 r. – 103,1 tys. osób), 96,3 tys. osób rozpoczęło staż (w 2020 r. – 75,8 tys. osób), 30,1 tys. osób szkolenie, a 16,1 tys. osób rozpoczęło prace społeczne. Na koniec 2021 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 895,2 tys. bezrobotnych, tj. o 151,2 tys. osób (o 14,4%) mniej niż na koniec roku poprzedniego. W 2021 r. wypłacono średniorocznie 144 tys. zasiłków dla bezrobotnych, tj. o 15,8 tys. (o 9,9%) mniej niż w 2020 r.

Stan Funduszu Pracy na koniec 2021 r. wyniósł 29 413,5 mln zł (w tym 21 292,5 mln zł środki pieniężne) i był o 1,8% niższy niż na koniec roku poprzedniego. Zobowiązania wyniosły 50,3 mln zł. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

³³⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

³³⁸ 1) dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenia społeczne dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 15zszb); 2) dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców samozatrudnionych (art. 15zszc); 3) pożyczki dla mikroprzedsiębiorców (art. 15zszd); 4) pożyczki dla organizacji pozarządowych lub podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie/ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm./ (art.15zsza).

³³⁹ Dotacje na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy określonych branż.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych działa na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³⁴⁰. Nadzór nad funduszem sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

W 2021 r. przychody funduszu wyniosły 7115,3 mln zł i stanowiły 100,3% zaplanowanych na ten rok. Przychody funduszu w latach 2018-2021 miały stałą tendencję wzrostową z 5328,5 mln zł w 2018 r. Od przychodów w roku 2020 były wyższe o 17%.

Podstawowe źródło przychodów funduszu stanowiły obowiązkowe wpłaty wnoszone przez pracodawców na podstawie art. 21 ustawy o rehabilitacji. W 2021 r. wpłaty te wyniosły 5331,3 mln zł i stanowiły 74,9% ogólnej kwoty przychodów. Były one wyższe od wykonanych w 2020 r. o 394,3 mln zł (o 8%), kiedy stanowiły 81,1% przychodów. Przyczyną wzrostu wpłat wnoszonych przez pracodawców w porównaniu do 2020 r. był głównie wzrost przeciętnego wynagrodzenia.

W 2021 r. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych otrzymał z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości 699,8 mln zł, z czego na zadania ustawowe wykorzystał 695,3 mln zł (99,4% przyznanych dotacji). Otrzymane w 2021 r. dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej (27,1 mln zł) stanowiły 10,2% przychodów Funduszu. W porównaniu do roku 2020 udział dotacji i środków z Unii Europejskiej w przychodach Funduszu zmniejszył się z 11,7%, a w ujęciu kwotowym zmniejszył się o 16,8 mln zł.

Przychody funduszu zostały w trakcie roku zwiększone o 800 mln zł w wyniku zaplanowania wpłat od jednostek budżetowych w nowelizacji ustawy budżetowej. Zostały one zrealizowane w pełnej wysokości i stanowiły 11,3% przychodów ogółem Funduszu.

Zgodnie z planem finansowym fundusz realizował zadania określone w ustawie o rehabilitacji, mające na celu rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych oraz ich zatrudnienie.

W ustawie budżetowej na rok 2021 zaplanowano koszty w kwocie 6461,1 mln zł. W trakcie roku Zarząd Funduszu, na podstawie art. 15zh ust. 1 pkt 3 ustawy o COVID-19 zwiększył plan finansowy kosztów o kwotę 175 mln zł, z przeznaczeniem na:

- program *Pomoc osobom niepełnosprawnym poszkodowanym w wyniku żywiołu lub sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi* na kwotę 50 mln zł,
- zadania zlecane na kwotę 125 mln zł.

Koszty Funduszu wyniosły 6076,3 mln zł, tj. 91,6% planu po zmianach, i były wyższe o 201,2 mln zł (o 3,4%) niż w 2020 r. Największy udział w kosztach Funduszu miały dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – 3340,3 mln zł (55% ogółu kosztów), w tym kwota dotacji celowej wyniosła 675 mln zł i stanowiła 20,2% wartości zadania. W 2021 r. dofinansowania udzielono 278 408 osobom niepełnosprawnym, tj. o 10 474 (3,6%) osobom niepełnosprawnym mniej niż w 2020 r. W 2021 r. Fundusz wypłacił dofinansowania 39 716 podmiotom zatrudniającym pracowników niepełnosprawnych (więcej niż w 2020 r. o 718 podmiotów, czyli 1,8%) oraz wypłacił refundację składek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dla 29 512 beneficjentów (mniej niż w 2020 r. o 800 beneficjentów, czyli 3,1%).

Kolejną istotną pozycję kosztów stanowiły przelewy redystrybucyjne na zadania realizowane przez samorządy powiatowe i wojewódzkie na rzecz osób niepełnosprawnych. Na realizację tego zadania przez samorządy wydatkowano 1439,6 mln zł dla 380 powiatów i 16 województw. Z tych środków

³⁴⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 573, ze zm.

samorządy realizowały zadania z zakresu zatrudniania i rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz pokrywały koszty obsługi tych zadań.

Koszty wykonania zadań w 2021 r. wyniosły 5731,6 mln zł (94,3% kosztów ogółem) i były wyższe o 3,9% od poniesionych w 2020 r. Koszty administracyjne wyniosły 335,8 mln zł (5,5% kosztów ogółem) i były niższe od poniesionych w roku poprzednim o 5,4%. Wynagrodzenia osobowe wyniosły w 2021 r. 83,3 mln zł. Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 81,9 mln zł i były wyższe o 15,8 mln zł niż w 2020 r. (o 23,9%).

Zobowiązania Funduszu na koniec 2021 r. wyniosły 75,2 mln zł i były wyższe od zobowiązań na koniec 2020 r. o 17,9 mln zł (31,2%). Zobowiązania te dotyczyły głównie rozrachunków z pracodawcami (41,1%) w wysokości 30,9 mln zł i dostawcami (34,4%) w wysokości 25,9 mln zł. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie planu finansowego Funduszu w 2021 r. Stwierdzone nieprawidłowości polegające na przedawnieniu zaległości w związku z przewlekłym prowadzeniem postępowań w zakresie ich odzyskania oraz nieterminowym rozliczaniem sprawozdań końcowych przez beneficjentów programu *Absolwent* nie miały wpływu na ocenę wykonania planu finansowego. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę na niski poziom realizacji trzech programów wspieranych ze środków Unii Europejskiej³⁴¹, co stwarza ryzyko niepełnego wykorzystania środków pomocowych na ich realizację.

Fundusz Solidarnościowy

Celem Funduszu Solidarnościowego, który został utworzony na mocy ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych³⁴², było udzielenie wsparcia społecznego, zawodowego lub zdrowotnego osobom niepełnosprawnym. Na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw³⁴³ fundusz ten zmienił nazwę i rozszerzono zakres zadań finansowanych z jego środków o wsparcie finansowe emerytów i rencistów. Od 22 grudnia 2019 r. środki tego funduszu przeznacza się również na finansowanie dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów oraz kosztów obsługi wypłaty tego świadczenia, o których mowa w odrębnych przepisach, a także na finansowanie renty socjalnej, zasiłku pogrzebowego oraz kosztów ich obsługi.

W ustawie budżetowej na 2021 r. przychody Funduszu Solidarnościowego zostały ujęte w kwocie 20 256,5 mln zł. Przychody Funduszu Solidarnościowego wyniosły 33 749,7 mln zł, co stanowiło 166,6% kwoty określonej w planie po zmianach. Przychody Funduszu pochodziły głównie z tzw. „innych zwiększeń” wynoszących 20 971,5 mln zł (62,2% ogółu przychodów). Składały się na nie: wpłata z budżetu państwa przekazana przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, na podstawie art. 74 ustawy o budżecie, w kwocie 12 235 mln zł, oraz umorzenie, na podstawie art. 73 ustawy o budżecie, pożyczki udzielonej w 2019 r. z Funduszu Rezerwy Demograficznej w wysokości 8736,5 mln zł. Na pozostałe przychody składały się: obowiązkowe

³⁴¹ Dotyczyło to programów: Wypracowanie i pilotażowe wdrożenie modelu kompleksowej rehabilitacji umożliwiającej podjęcie lub powrót do pracy; Szkolenia dla pracowników sektora transportu zbiorowego w zakresie potrzeb osób o szczególnych potrzebach, w tym osób z niepełnosprawnościami; Bezpieczne warsztaty terapii zajęciowej i rehabilitacja społeczno-zawodowa osób z niepełnosprawnościami.

³⁴² Dz. U. z 2020 r. poz. 1787.

³⁴³ Dz. U. poz. 2473.

składki – 8712,1 mln zł (25,8% ogółu przychodów), danina solidarnościowa – 2640,8 mln zł (7,8% ogółu przychodów), dotacja celowa w wysokości 1258 mln zł (3,7% ogółu przychodów) oraz inne przychody, w tym odsetki od środków na rachunku bankowym 167,4 mln zł (0,5% ogółu przychodów).

W planie po zmianach na rok 2021 koszty realizacji zadań Funduszu wynosiły 33 393,8 mln zł. Wykonanie kosztów Funduszu Solidarnościowego wyniosło 30 627 mln zł, co stanowiło 91,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2020 r. koszty były wyższe o 11 059,3 mln zł (o 56,5%). Najwyższe koszty zostały poniesione na dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów – 22 188,1 mln zł (97,1% planu po zmianach i 72,4% kosztów ogółem). Renty socjalne i zasiłki pogrzebowe wyniosły 4328 mln zł (93,6% planu po zmianach), wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych – 3752,6 mln zł (68,2% planu po zmianach).

Koszty Funduszu w latach 2019-2021 miały tendencję wzrostową (od 9436,4 mln zł w 2019 r., poprzez 19 567,7 mln zł w 2020 r. do 30 627 mln zł w 2021 r.). Przyczyną były przede wszystkim wypłaty w 2021 r., oprócz tak zwanych „trzynastych” emerytur również „czternastych” emerytur³⁴⁴, co spowodowało wzrost kosztów z tego tytułu o 93,8% do kwoty 22 188,1 mln zł.

W 2021 r. nie występowały koszty administracyjne Funduszu, a w związku z możliwością niewykorzystania całej przyznanej kwoty dotacji celowej (1458 mln zł) dokonana została blokada wydatków w kwocie 200 mln zł. Fundusz w 2021 r. poniósł koszty na cztery działania informacyjno-promocyjne w łącznej kwocie 0,5 mln zł. Z tych czterech działań związanych z promowaniem i wspieraniem systemu wsparcia osób niepełnosprawnych, trzy dotyczyły popularyzacji szczepień przeciw COVID-19.

Zobowiązania Funduszu na koniec 2021 r. wyniosły 19 504,3 mln zł (100% planu po zmianach) i były niższe o 8737,2 mln zł (30,9%) niż na koniec 2020 r. (28 241,5 mln zł). Złożyły się na nie pożyczki z Funduszu Rezerwy Demograficznej w łącznej kwocie 11 504,3 mln zł (w 2021 r. umorzono część pożyczki w wysokości 8736,5 mln zł³⁴⁵) oraz z Funduszu Pracy, udzielone w latach wcześniejszych w łącznej kwocie 8000 mln zł.

W 2021 r. Fundusz nie zaciągał pożyczek na realizację zadań z innych Funduszy.

Stan Funduszu na początek 2021 r. wyniósł 2522 mln zł i zostały na niego środki pieniężne w kwocie 30 763,4 mln zł oraz zobowiązania na kwotę 28 241,5 mln zł. Stan Funduszu na koniec 2021 r. wyniósł 5644,7 mln zł i składały się na niego środki pieniężne – 25 149 mln zł i zobowiązania – 19 504,3 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie planu finansowego Funduszu Solidarnościowego za 2021 r. Stwierdza jednak, że dysponent Funduszu nie dotrzymał terminu akceptacji 68 sprawozdań złożonych przez realizatorów programów resortowych, co było niezgodne z zasadami wewnętrznymi określonymi w tych programach. Niniejsza nieprawidłowość nie miała wpływu na ocenę wykonania planu finansowego Funduszu Solidarnościowego.

1.1.3. Fundusze związane z prywatyzacją

Do ustawy budżetowej na 2021 r. załączono plany finansowe dwóch funduszy związanych z prywatyzacją, tj. Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Rekompensacyjnego.

³⁴⁴ Zgodnie z ustawą z dnia 21 stycznia 2021 r. o kolejnym w 2021 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz. U. poz. 432).

³⁴⁵ Zgodnie z art. 73 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH
W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Celem działania powyższych Funduszy było między innymi zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa oraz wypłata rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Tabela 51. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z prywatyzacją w latach 2018–2021 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody, w tym	2 540,8	277,3	213,0	421,9	6 411,3	6 084,0	239,5	2 193,7	2 855,9	94,9
Koszty	438,5	1 465,5	1 107,8	830,7	2 720,6	2 273,3	518,4	155,1	205,2	83,6
Nadwyżka/ Deficyt ¹	2 102,3	-1 188,1	-894,8	-408,8	3 690,7	3 810,7	181,3	x	x	103,3
Stan funduszu na początek roku	4 080,0	6 182,3	4 994,2	3 392,8	3 785,9	4 099,4	100,5	66,3	82,1	108,3
Stan funduszu na koniec roku	6 182,3	4 994,2	4 099,4	2 984,0	7 476,7	7 910,2	127,9	158,4	193,0	105,8
Stan środków pieniężnych na koniec roku	5 683,7	4 203,5	3 550,9	2 477,7	620,4	1 879,6	33,1	44,7	52,9	303,0

¹ Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

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

Przychody tych funduszy w 2021 r. wyniosły 6084 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 1,6%. W porównaniu do planu po zmianach były one niższe o 327,3 mln zł (o 5,1%). Koszty ogółem poniesione przez tę grupę funduszy wyniosły 2273,3 mln zł (83,6% planowanych kosztów) i stanowiły 0,6% kosztów ogółem państwowych funduszy celowych. Wyższe przychody w porównaniu do roku poprzedniego były związane z nieodpłatnym otrzymaniem przez Fundusz Reprywatyzacyjny skarbowych papierów wartościowych (5577 mln zł). Niższe koszty w porównaniu do planowanych dotyczyły niższych wypłat tytułem zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa w ramach Funduszu Reprywatyzacji oraz kar i odszkodowań wypłaconych z Funduszu Rekompensacyjnego na rzecz osób fizycznych.

W ramach wykonania budżetu państwa w 2021 r., Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę Funduszu Reprywatyzacji. Izba, pomimo pozytywnej oceny Funduszu, zwróciła uwagę, że podobnie jak w latach poprzednich, koszty realizacji zadań związane z wypłatą zadośćuczynień i odszkodowań wynikających z procesów reprywatyzacyjnych stanowiły jedynie nieznaczną część kosztów ogółem (4,4%). Większość kosztów (90,6%) stanowiły koszty nabycia lub objęcia akcji i udziałów. W latach 2018-2021 łączne wypłaty odszkodowań i zadośćuczynień, z odsetkami i kosztami, wyniosły 474,7 mln zł, natomiast łączne wydatki na nabycie lub objęcie udziałów i akcji oraz udzielenie w latach poprzednich pożyczki Telewizji Polskiej S.A. wyniosły 6642,1 mln zł.

W toku kontroli Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła do Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej o udostępnienie opinii wydanych przez Prokuraturę Generalną w sprawach dotyczących tego Funduszu. Wiceprezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej odmówił Najwyższej Izbie Kontroli przekazania wydanych opinii, powołując się na tajemnicę Prokuratury Generalnej. Najwyższa

Izba Kontroli uważa, że ograniczenie lub wyłączenie dostępu Najwyższej Izbie Kontroli do tajemnicy ustawowo chronionej jest możliwe tylko w sytuacji, jeśli w innej ustawie prawodawca w sposób wyraźny, to jest niebudzący wątpliwości, o tym zadecyduje. Stanowisko Prokuratury Generalnej jest tym bardziej nieuzasadnione, gdyż udostępnienie Najwyższej Izbie Kontroli informacji ustawowo chronionych nie oznacza, że tracą one walor poufności. Informacje takie, po wykorzystaniu w postępowaniu kontrolnym, mogą być udostępnione jedynie podmiotom, które na podstawie przepisów innych ustaw, w tym statuujących dany rodzaj sekretu, są uprawnione do ich uzyskania.

1.1.4. Fundusze związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju

Do funduszy realizujących zadania związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju należą: Fundusz Zapasów Interwencyjnych, Fundusz Wsparcia Policji, Fundusz Wsparcia Straży Granicznej, Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy i Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych.

Fundusze realizowały w 2021 r. zadania między innymi w zakresie przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych, bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz bezpieczeństwa pojazdów i ich właścicieli, modernizacji jednostek organizacyjnych Policji i Straży Granicznej, udzielania pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych, rodzinom tych osób, resocjalizacji osób pozbawionych wolności, modernizacji przywiąziennych zakładów pracy.

Tabela 52. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z bezpieczeństwem i obronnością kraju w latach 2018-2021 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody	2 140,6	3 098,6	5 835,4	10 312,5	10 346,9	10 581,6	494,3	341,5	181,3	102,3
Koszty	1 383,0	1 199,7	3 284,3	3 744,3	3 864,3	1 886,8	136,4	157,3	57,4	48,8
Nadwyżka/deficyt ¹	757,6	1 898,9	2 586,5	6 568,1	6 482,6	8 694,8	1 147,7	457,9	336,2	134,1
Stan funduszu na początek roku	2 087,3	2 844,8	5 224,4	3 514,4	4 222,7	7 330,8	351,2	257,7	140,3	173,6
Stan funduszu na koniec roku	2 844,8	4 743,8	7 775,5	10 082,5	10 705,3	16 025,6	563,3	377,8	206,1	149,7
Stan środków pieniężnych na koniec roku	2 655,7	4 203,5	3 623,5	9 291,9	9 914,6	12 233,4	460,6	291,0	337,6	123,4

¹ Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

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

Przychody tych funduszy w 2021 r. wyniosły 10 581,6 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 2,7%. W porównaniu do planu po zmianach przychody były wyższe o 234,7 mln zł (o 2,3%). Na wzrost przychodów tych funduszy w 2021 r. o 81,3% w stosunku do 2020 r. złożyły się wpłaty w łącznej wysokości 2270 mln zł z budżetu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dla Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej i Funduszu wsparcia Państwowej Straży Pożarnej oraz wpłata 6300 mln zł od Ministra Obrony Naro-

dowej dla Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych. Koszty wyniosły 1886,8 mln zł, co stanowi 0,5% kosztów ogółem poniesionych przez państwowe fundusze celowe. Były one niższe aż o 1977,5 mln zł (o 51,2%) od kosztów planowanych.

Najwyższa Izba Kontroli objęła badaniem plany finansowe trzech z ośmiu funduszy zakwalifikowanych do wyżej wskazanej grupy. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy. Z uwagi na uwarunkowania dotyczące możliwości zatrudniania skazanych w 2020 r. i w 2021 r. (w okresie tym na terenie Polski obowiązywał stan epidemiczny), Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od określenia tendencji wieloletniej w realizacji kosztów Funduszu (w 2021 r. koszty realizacji zadań wyniosły 109,6 mln zł). Obsługę Funduszu zapewniał Centralny Zarząd Służby Więziennej, w związku z czym nie były generowane koszty administracyjne, jak również nie wystąpiły koszty promocji działalności.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła również realizację planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych. Zrealizowane koszty Funduszu wyniosły jedynie 168,4 mln zł (10% planu) i były związane z zakupami uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Przyczyną niskiej realizacji kosztów było zaplanowanie podpisania umowy na zakup czołgów Abrams, do czego ostatecznie w 2021 r. nie doszło. Niskie wykonanie planu kosztów wynikało również z faktu udzielania zaliczek na poczet przyszłych dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego, które nie zostały rozliczone dostawami w trakcie roku budżetowego.

Z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości przy wykonaniu planu Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła realizację w 2021 r. planu finansowego tego Funduszu. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w 2021 r. dysponent Funduszu kolejny rok z rzędu nie podejmował skutecznych działań zmierzających do zakończenia budowy systemu CEPiK 2.0, co należy do podstawowych celów Funduszu. Jako działanie nierzetelne Izba oceniła również fakt, że dysponent Funduszu nie posiadał informacji na temat wielkości należności wymagalnych. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Fundusz poniósł koszty na zakupy i usługi służące realizacji celów działania, niemniej dokonał niezgodnie z przepisami zaniżenia kosztów Funduszu o 15,9 mln zł i zawyżenia o tę samą kwotę należności w związku z błędnym zaksięgowaniem kosztu związanego z dotacjami jako należności oraz zaniżenia kosztów bieżących o 0,4 mln zł wynikającego z zaksięgowania kosztu usługi dodatkowej jako wydatku inwestycyjnego.

1.1.5. Fundusze związane z nauką, kulturą i kulturą fizyczną

Grupa funduszy realizujących zadania związane z nauką, kulturą i kulturą fizyczną obejmuje: Fundusz Promocji Kultury, Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów oraz Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków.

Celem działania powyższych funduszy było między innymi: rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych; dofinansowanie inwestycji sportowych; dofinansowanie zajęć sportowych dla uczniów; promowanie i wspieranie ogólnopolskich oraz międzynarodowych przedsięwzięć artystycznych oraz ochrona polskiego dziedzictwa narodowego, w tym ratowanie zniszczonych lub uszkodzonych zabytków.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH
W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Tabela 53. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z nauką, kulturą i kulturą fizyczną w latach 2018–2021 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa Budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody	1 034,3	1 097,3	1 065,7	1 338,3	1 338,3	1 378,2	133,2	125,6	129,3	103,0
Koszty	1 192,2	1 152,2	1 128,0	1 286,7	1 310,7	1 149,2	96,4	99,7	101,9	87,7
Nadwyżka/deficyt ¹	-157,9	-54,9	-62,3	51,5	27,5	228,9	x	x	x	831,3
Stan funduszu na początek roku	536,0	378,1	323,3	149,6	174,2	260,9	48,7	69,0	80,7	149,8
Stan funduszu na koniec roku	378,1	323,3	260,9	201,1	201,8	489,9	129,6	151,5	187,7	242,8
Stan środków pieniężnych na koniec roku	365,8	289,9	237,7	192,2	192,9	481,4	131,6	166,0	202,5	249,6

¹ Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

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

Przychody tych funduszy w 2021 r. wyniosły 1378,2 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 0,4%. W porównaniu do planu po zmianach były one wyższe o 39,9 mln zł (o 3%) oraz wyższe o 312,5 mln zł (o 29,3%) od wykonania w 2020 r. Złożyła się na to wpłata z budżetu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego dla Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków w wysokości 88 mln zł. Koszty wyniosły 1149,2 mln zł, co stanowi 0,3% kosztów ogółem poniesionych przez państwowe fundusze celowe. Były one niższe o 161,5 mln zł (o 12,3%) od kosztów planowanych oraz wyższe o 21,2 mln zł (o 1,9%) od kosztów poniesionych w 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała wykonanie planu finansowego na 2021 r. Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej. Izba oceniła wykonanie planu Funduszu pozytywnie zarówno w zakresie przychodów, kosztów, gospodarowania wolnymi środkami, realizacji zadań, jak i sprawozdawczości. Stwierdzono, że wydatki zostały poniesione na wskazane cele (86,1% kosztów poniesiono na zadania wynikające z ustawy tworzącej Fundusz), dotacje zostały prawidłowo rozliczone, a przypisane należności zostały zwrócone na rachunek Funduszu.

1.1.6. Pozostałe fundusze

Do grupy pozostałych funduszy zalicza się: Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych, Fundusz Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego, Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Fundusz Inwestycji Kapitałowych, Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (dawniej: Fundusz Dróg Samorządowych), Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej, Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny, Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji, Fundusz Szerokopasmowy, Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości³⁴⁶ oraz Fundusz Medyczny.

³⁴⁶ Zgodnie z art. 43 § 1a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, ze zm.) fundusz może posługiwać się skrótem nazwy w brzmieniu „Fundusz Sprawiedliwości”.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH
W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Fundusze zakwalifikowane do grupy pozostałych realizowały zadania między innymi związane z: krajowym systemem informacji o terenie oraz ewidencją gruntów i budynków, nowymi metodami profilaktyki i rozwiązywania problemów wynikających z uzależnień od hazardu, wzmocnieniem potencjału organizacji pożytku publicznego, nabywaniem i obejmowaniem akcji przez Skarb Państwa i pokrywaniem kosztów ich nabycia, dofinansowaniem budowy, przebudowy i remontu dróg, dofinansowaniem przywracania lokalnych połączeń autobusowych, wypłatami utraconych przychodów przedsiębiorstwom, zajmującym się dystrybucją energii elektrycznej i jej obrotem oraz wypłatą rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych, wspieraniem rozwoju podaży i popytu na nowoczesne usługi łączności elektronicznej oraz rozwoju kompetencji cyfrowych społeczeństwa, a także pomocy osobom pokrzywdzonym i świadkom przeciwdziałania przestępczości oraz pomocy postpenitencjarnej³⁴⁷, jak również wsparciem działań zmierzających do poprawy zdrowia i jakości życia.

Tabela 54. Podstawowe dane finansowe dotyczące pozostałych funduszy w latach 2017-2020 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa Budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody, w tym	387,5	797,5	10 337,8	9 140,6	12 721,1	13 539,6	3 494,1	1 697,8	131,0	106,4
dotacje ¹	-	0,0	5 400,0	1 600,0	0,0	0,0	x	x	0,0	x
Koszty	443,2	530,1	4 476,9	9 149,5	9 339,4	6 573,9	1 483,3	1 240,2	146,8	70,4
Nadwyżka/deficyt ²	-55,7	267,4	5 860,9	-8,9	3 381,7	6 965,7	x	2 605,0	118,9	206,0
Stan funduszu na początek roku	766,3	710,6	137,1	499,8	8 665,6	8 826,5	1 151,8	1 242,0	6 439,9	101,9
Stan funduszu na koniec roku	710,6	978,0	5 344,4	492,7	12 049,1	15 792,3	2 222,4	1 614,7	295,5	131,1
Stan środków pieniężnych na koniec roku	334,5	616,2	8 107,2	6 805,0	11 820,5	15 199,5	4 543,9	2 466,6	187,5	128,6

¹ Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

² Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

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

Przychody tych funduszy w 2021 r. wyniosły 13 539,6 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 3,5%. W porównaniu do planu po zmianach były one wyższe o 818,5 mln zł (o 6,4%) oraz wyższe o 3201,8 mln zł od wykonania w 2020 r. (o 31%). Na wyższe przychody w 2021 r. wpłynęły przychody Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, Funduszu Medycznego i Funduszu Inwestycji Kapitałowych, które stanowiły ponad 81% przychodów w tej grupie funduszy celowych. Wyższe przychody tej grupy funduszy były wynikiem wpłat z budżetu państwa dla Funduszu Medycznego (4000 mln zł), Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (3600 mln zł) i Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej (200 mln zł). Koszty w tej grupie funduszy wyniosły 6573,9 mln zł, co stanowi prawie 1,8% kosztów ogółem poniesionych przez

³⁴⁷ W poprzednich latach Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości wykazywany był w grupie funduszy związanych z bezpieczeństwem i obronnością kraju (dotyczy również danych finansowych).

państwowe fundusze celowe. Były one niższe od planowanych o 2765,5 mln zł (o 29,6%) oraz o 46,8% wyższe od kosztów poniesionych w 2020 r. Składały się na nie głównie koszty Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji, Funduszu Medycznego i Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej, które stanowiły 83,6% kosztów w tej grupie funduszy.

W 2021 r. kontrolą zostało objęte wykonanie planów finansowych sześciu z 12 funduszy z tej grupy.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, jak również Funduszu Inwestycji Kapitałowych.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała również plan finansowy Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Izba zwróciła uwagę, że plan przychodów Funduszu wynoszący pierwotnie 3232 mln zł został na wniosek Ministra Infrastruktury zwiększony w nowelizacji ustawy budżetowej na 2021 r. o 3100 mln zł, przy czym kwota 1100 mln zł zaplanowana była na zadania, które miały być zrealizowane w 2022 r. Analogicznych ustaleń dokonała Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. W 2021 r. powtórzyła się również nieprawidłowość polegająca na braku niezwłocznych działań w celu wyegzekwowania należności Funduszu, zwłaszcza od spółek z branży radiofonii i telewizji (należności wymagalne z tego tytułu wyniosły wraz z odsetkami ponad 8,8 mln zł). Było to podstawą do obniżenia oceny Funduszu z oceny pozytywnej do oceny w formie opisowej.

Najwyższa Izba Kontroli poddała ocenie wykonanie planu finansowego, utworzonego w 2020 r., Funduszu Medycznego, pomimo że Fundusz ten nie znalazł się w ustawie budżetowej na rok 2021, jak również w nowelizacji ustawy. Ujęte w planie finansowym przychody w wysokości 4002,6 mln zł zrealizowano w wysokości 4018,2 mln zł, przy czym 4000 mln zł stanowiła wpłata z budżetu państwa przekazana przez ministra właściwego do spraw zdrowia³⁴⁸. Planowane koszty (1837,6 mln zł) zrealizowano w wysokości 687,7 mln zł (37,4%) na trzy zadania: finansowanie leków w ramach ratunkowego dostępu do technologii lekowych (99,5 mln zł), finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych osobom do ukończenia 18 roku życia (527,2 mln zł) i finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych świadczeniobiorcom poza granicami kraju (61 mln zł). Stan Funduszu na koniec 2021 r. wynosił 3516 mln zł, w tym depozyty terminowe – 3354,9 mln zł.

Minister Zdrowia zawarł z Narodowym Funduszem Zdrowia cztery umowy, których przedmiotem było określenie trybu i zasad przekazywania oraz rozliczania środków Funduszu. W dwóch z tych umów nie określono trybu kontroli wykonania zadań, do czego zobowiązuje art. 150 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, w przypadku trzech wymienionych poniżej zadań kontynuowanych w 2021 r., w których nastąpiła jedynie zmiana zasad finansowania, nie nastąpiła poprawa dostępu pacjentów do tych świadczeń. W ramach ratunkowego dostępu do technologii lekowych sfinansowanie leków było niższe o 49,7 mln zł, w przypadku świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych osobom do ukończenia 18 roku życia liczba świadczeniobiorców w 2021 r. zwiększyła się w porównaniu do 2020 r. o 319 772, ale była znacznie niższa niż w 2019 r. (o 537 789) czy w 2018 r. (o 600 117). W przypadku świadczeń opieki zdrowotnej poza granicami kraju w 2021 r. w porównaniu do lat 2019-2020 zmniejszyła się liczba świadczeniobiorców (w 2019 r. – 10 891, w 2020 r. – 6681 i w 2021 r. – 6323), jak i liczba sfinansowanych świadczeń zdrowotnych (w 2019 r. – 82 859, 2020 r. – 65 447 i 2021 r. – 56 217).

³⁴⁸ Zgodnie z art. 8 pkt 2 ustawy o utworzeniu Funduszu Medycznego.

W związku z nieprawidłowościami w funkcjonowaniu Funduszu, w szczególności brakiem realizacji większości zadań oraz zachowania wysokiego stanu środków finansowych na koniec 2021 r., Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego.

W przypadku kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny. Najwyższa Izba Kontroli nie dokonała oceny prawidłowości wykonania w 2021 r. planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, co wynikało ze znacznych opóźnień w przekazywaniu kontrolerom niezbędnej dokumentacji. Uniemożliwiło to rzetelne zbadanie tego obszaru i dokonanie jego oceny w rygorach harmonogramu kontroli wykonania budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała również wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej, którego dysponentem jest Minister Infrastruktury. Kontrolę w zakresie wykorzystania środków z tego Funduszu przeprowadzono również w 48 jednostkach samorządu terytorialnego będących organizatorem publicznego transportu zbiorowego oraz w 16 urzędach wojewódzkich, gdzie sprawdzono wywiązywanie się wojewodów z zadań nałożonych przez ustawę z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej³⁴⁹.

W ustawie budżetowej na 2021 r. przychody Funduszu zaplanowano na kwotę 804,1 mln zł. Zrealizowane przychody wyniosły 832,9 mln zł, tj. 103,6% kwoty określonej w planie. Zrealizowane w 2021 r. przychody były wyższe w porównaniu do uzyskanych w 2020 r. o 219,9 mln zł (o 35,9%). Wzrost przychodów spowodowany był przede wszystkim wpłatą przez ministra właściwego do spraw transportu na konto Funduszu kwoty 200 mln zł (w latach 2019-2020 minister nie dokonywał takich wpłat). Koszty w planie finansowym po zmianach wynosiły 1324,8 mln zł, z czego 800 mln zł planowano jako środki na realizację zadań bieżących przekazywane innym podmiotom. Koszty realizacji zadań wyniosły 883,4 mln zł, tj. 66,7% planu po zmianach, z czego 358,6 mln zł na dofinansowanie zadań własnych organizatorów dotyczących zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, a 524,8 mln zł przekazano na rachunek Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Mimo niższej realizacji planowanych kosztów wielkość zrealizowanych w 2021 r. przewozów w wozokilometrach wyniosła 140,5 mln wozokilometrów i stanowiła 245,2% planu (57,3 mln wozokilometrów). Była ona również wyższa o ponad 117% od wykonania roku ubiegłego.

W przeprowadzonych kontrolach w urzędach wojewódzkich weryfikowano realizację zadań nałożonych na wojewodów ustawą o Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. W ramach kontroli wojewodów ustalono, że wykorzystanie środków na dopłaty wahało się od 8,4% przyznanych województwu przez Ministra Infrastruktury środków (województwo lubuskie) do 90,8% (województwo mazowieckie). W toku kontroli stwierdzono między innymi nieprawidłowości polegające na braku dołączonych do wniosków o dopłatę dokumentów potwierdzających dane i informacje zgodne z obowiązkiem określonym w art. 14 ust. 2 ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (cztery przypadki), rozpatrywanie przez wojewodów wniosków o dopłaty od organizatorów publicznego transportu zbiorowego mimo, że zostały złożone po terminie (trzy przypadki). Ponadto w trzech przypadkach Wojewodowie złożyli Ministrowi Infrastruktury sprawozdania po terminie. W dwóch przypadkach zbyt mała w stosunku do wymaganych w umowach była liczba kontroli organizatorów publicznego

³⁴⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 717, ze zm.

transportu zbiorowego, brak było kontroli w urzędzie wojewódzkim w zakresie przyznawania dopłat ze środków Funduszu, wypłacano organizatorom dopłaty mimo występujących we wnioskach nieprawidłowości.

W ciągu roku Minister Infrastruktury zobowiązał wojewodów do dokonania analizy niezaangażowanych środków według stanu na dzień 31 sierpnia 2021 r. i zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej informację o wysokości niezaangażowanych środków oraz zobowiązał wojewodów do przeprowadzenia naboru wniosków w celu określenia dodatkowego zapotrzebowania na środki Funduszu do końca 2021 r.

Zgodnie z ustawą nabory wniosków mogły odbywać się w 2021 r. dwukrotnie: pierwszy nabór na podstawie art. 24 ustawy o Funduszu po informacji o kwocie przyznanej poszczególnym województwom (w listopadzie 2020 r.) oraz drugi po analizie niezaangażowanych środków opisanej powyżej na podstawie art. 28 wspomnianej ustawy (od września 2021 r.). Dodatkowe nabory wniosków poza wyżej wymienionymi terminami przeprowadzone były w dziewięciu województwach³⁵⁰ i ogłaszane były stosownie do zapotrzebowania zgłaszanego przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego w danym województwie. We wszystkich wystąpieniach skierowanych do wojewodów, Najwyższa Izba Kontroli kwestionowała podstawę prawną do przeprowadzania dodatkowych naborów wniosków, jednocześnie stwierdzając, że przeprowadzanie dodatkowych naborów zmierzało do optymalizacji wykorzystania środków Funduszu. Jednocześnie w jednym przypadku służby wojewody świętokrzyskiego zwróciły się do Ministerstwa Infrastruktury z prośbą o informację, czy wojewoda ma możliwość zorganizowania wcześniejszego naboru wniosków i uzyskały odpowiedź, że nabór wniosków może być prowadzony przez wojewodów w sposób ciągły i ogłaszany stosownie do zapotrzebowania zgłaszanego przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego w danym województwie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację przez ośmiu wojewodów zadań nałożonych ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, działania pozostałych ośmiu wojewodów w tym zakresie zostały ocenione w formie opisowej. Dotyczyło to wojewodów: pomorskiego³⁵¹, podlaskiego, łódzkiego, śląskiego, mazowieckiego, opolskiego, warmińsko-mazurskiego i lubuskiego.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykorzystanie środków Funduszu przez 29 jednostek samorządu terytorialnego, natomiast w 19 jednostkach samorządu terytorialnego ocenę wykorzystania środków z Funduszu sformułowano w formie opisowej. W toku kontroli w starostwach powiatowych stwierdzono łącznie 92 nieprawidłowości. W ośmiu spośród 48 kontrolowanych jednostek wystąpiły nieprawidłowości rodzące skutki finansowe. Skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości o charakterze finansowym było zablokowanie zabezpieczonych przez wojewodów środków przeznaczonych na dopłaty dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w kwocie 1027,9 tys. zł, pobranie dopłat w zawyżonej wysokości w kwocie 10,4 tys. zł, zaniżenie dopłat w kwocie 146 tys. zł oraz nieegzekwowanie kar w kwocie 22 tys. zł. Nieprawidłowości w umowach z operatorami publicznego transportu zbiorowego polegały na nieokreśleniu wymagań w zakresie dostosowania taboru do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej, sposobu rozpatrywania przez operatora skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego

³⁵⁰ W województwie: kujawsko-pomorskim, lubuskim, lubelskim, opolskim, podlaskim, śląskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim.

³⁵¹ W tym przypadku na ocenę wpłynęły także wyniki kontroli doraźnej I/21/001/LGD Wykorzystanie w województwie pomorskim środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusów o charakterze użyteczności publicznej.

transportu zbiorowego, sposobu dystrybucji biletów (siedem jednostek). Stwierdzono również brak kontroli operatora publicznego transportu zbiorowego i przewoźników przez starostwa powiatowe oraz brak monitorowania realizacji umowy z operatorami (sześć jednostek), opóźnienia w przekazywaniu wniosków o dopłaty Wojewodom (sześć jednostek), nieterminowe przekazywanie Wojewodom sprawozdań z realizacji programu (cztery jednostki), nierzetelne sprawozdania kwartalne i roczne (cztery jednostki), nieprowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków Funduszu oraz wydatków dokonywanych z tych środków (cztery jednostki), nierzetelne i niezgodne z warunkami zawartych z wojewodą umów sporządzono rozliczenie dopłat (cztery jednostki). Niektóre starostwa powiatowe nie egzekwowały przedkładania przez operatorów poszczególnych linii komunikacyjnych miesięcznych informacji o otrzymanych skargach, reklamacjach, sposobie ich załatwienia oraz liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań (trzy jednostki).

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli sformułowała do starostów 44 wnioski pokontrolne, w których wniosła przede wszystkim o zawieranie w umowach o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego z operatorami wszystkich wymaganych przepisami prawa elementów, prowadzenie kontroli u operatora publicznego transportu zbiorowego i przewoźników, monitorowanie realizacji umów z operatorami, przestrzeganie terminów przekazywania wniosków o dopłaty wojewodom, terminowe przekazywanie wojewodom sprawozdań z realizacji programu, sporządzanie rzetelnych sprawozdań kwartalnych i rocznych, prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków Funduszu oraz rzetelne i zgodne z warunkami zawartych z wojewodą umów sporządzanie rozliczenia dopłat.

1.2. Państwowe osoby prawne

Państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 ust.1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, są jednostkami organizacyjnymi utworzonymi na mocy odrębnych ustaw do realizacji gospodarczych zadań państwa oraz pełnienia określonych funkcji publicznych, prowadzącymi samodzielną gospodarkę w zakresie określonym ustawowo. Podstawą ich gospodarki finansowej są plany finansowe ujmowane w ustawie budżetowej obejmujące między innymi przychody z prowadzenia własnej działalności, których wielkość zależy od rodzaju świadczonych usług. Jednostki te wyposażone są w majątek stanowiący własność Skarbu Państwa i mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa. Zgodnie z ustawą budżetową na 2021 r. działało 67 państwowych osób prawnych tych samych co w 2020 r.

Plany finansowe państwowych osób prawnych, ujęte w ustawie budżetowej na 2021 r. po zmianach, obejmowały przychody na łączną kwotę 14 264,8 mln zł (w 2020 r. – 12 422,7 mln zł) oraz koszty w wysokości 17 873,6 mln zł (w 2020 r. – 13 683,3 mln zł). Udział dotacji w przychodach państwowych osób prawnych w 2021 r. zaplanowano na poziomie 15,4%, tj. o 4,6 punktu procentowego wyższym niż w roku 2020 (10,8%).

W 2021 r. przychody państwowych osób prawnych wyniosły 15 972,7 mln zł. Były one o 3550 mln zł (o 28,6%) wyższe od przychodów zrealizowanych w 2020 r. i wyższe o 1707,9 mln zł (o 12%) od planowanych po zmianach. W kwocie zrealizowanych przychodów ogółem 73,8% (11 793,3 mln zł) stanowiły przychody trzech podmiotów, tj.: Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Udział tych trzech jednostek w przychodach ogółem obniżył się o 6,3 punktu procentowego w porównaniu do poziomu w 2020 r. (80,1%).

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH
W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Tabela 55. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021			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	9 936,7	13 800,9	12 422,7	13 189,8	14 264,8	15 972,7	160,7	115,7	128,6	112,0
Dotacje ²	1 168,3	1 517,6	1 253,9	2 034,8	2 103,2	1 644,0	140,7	108,3	131,1	78,2
Koszty	8 649,1	11 807,8	13 683,3	17 231,9	17 873,6	16 127,2	186,5	136,6	117,9	90,2
Wynik finansowy brutto	1 287,6	2 058,1	-1 260,7	-4 042,1	-3 608,8	-154,3	x	x	x	x
Państwowe osoby prawne dotowane										
Przychody w tym	4 853,8	8 542,8	6 630,6	7 270,9	8 343,9	9 902,7	204,0	115,9	149,3	118,7
Dotacje	1 168,3	1 517,6	1 253,9	2 034,8	2 103,2	1 644,0	140,7	108,3	131,1	78,2
Koszty	3 974,0	6 677,5	7 799,0	10 429,4	11 013,9	9 786,1	246,3	146,6	125,5	88,9
Wynik finansowy brutto	879,7	1 865,3	-1 168,4	-3 158,5	-2 670,0	116,8	13,3	6,3	x	x
Państwowe osoby prawne niedotowane										
Przychody	5 082,9	5 258,1	5 792,0	5 918,9	5 920,8	6 070,0	119,4	115,4	104,8	102,5
Koszty	4 675,0	5 130,3	5 884,3	6 802,5	6 859,7	6 341,1	135,6	123,6	107,8	92,4
Wynik finansowy brutto	407,9	127,8	-92,3	-883,6	-938,8	-271,1	x	x	x	x

¹ Dane odpowiednio według ustawy budżetowej na rok 2021.

² Dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2021 r. 60 państwowych osób prawnych otrzymało dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej w łącznej kwocie 1644 mln zł. Stanowiły one 10,3% przychodów ogółem państwowych osób prawnych (w 2020 r. – 10,1%). Największe dotacje z budżetu państwa w kwocie 790 mln zł przeznaczono na działalność Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (w 2020 r. – 419,7 mln zł), Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej – 121,1 mln zł (w 2020 r. – 141 mln zł), Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej – 97,1 mln zł (w 2020 r. – 106,2 mln zł), Polskiej Organizacji Turystycznej – 47,7 mln zł (w 2020 r. – 47,1 mln zł) oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 56,2 mln zł (w 2020 r. – 46,6 mln zł).

Koszty państwowych osób prawnych wyniosły 16 127,2 mln zł i były o 17,9% (2443,9 mln zł) wyższe niż w 2020 r. i jednocześnie niższe o 9,8% (1746,4 mln zł) od planowanych po zmianach. Ponad 78,5% (12 660,8 mln zł) ogółu poniesionych kosztów stanowiły koszty Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

W 2021 r. państwowe osoby prawne poniosły straty w łącznej kwocie minus 154,3 mln zł, niższej o 3454,5 mln zł od zaplanowanej w ustawie budżetowej po zmianach. Ujemny wynik finansowy odnotowano w 15 jednostkach (w 2020 r. w 19), w tym w ośmiu Parkach Narodowych. Najwyższy ujemny wynik odnotowano w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie (minus 698,2 mln zł) oraz w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (minus 446,9 mln zł). Odnotowana

na koniec 2021 r. strata w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie była głównie wynikiem wzrostu kosztów amortyzacji.

Dodatknie wyniki finansowe większości państwowych osób prawnych (ponad 79% jednostek) w ostatnich latach świadczą o ich stabilnej zdolności samofinansowania działalności.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie planów finansowych trzech z pięciu kontrolowanych państwowych osób prawnych ujętych w ustawie budżetowej. Dotyczyło to Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. W przypadku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie i Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami sformułowana została ocena w formie opisowej.

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie

Utworzone z dniem 1 stycznia 2018 r., na podstawie art. 525 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne³⁵² Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie jest państwową osobą prawną odpowiedzialną za krajową gospodarkę wodną. Do głównych, wynikających z art. 240 ustawy – *Prawo wodne*, zadań jednostki należą: planowanie, prowadzenie i koordynowanie inwestycji z zakresu gospodarki wodnej; utrzymanie wód oraz utrzymanie i eksploatacja urządzeń wodnych; działania w zakresie zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałania skutkom suszy; działania w zakresie zapewnienia wody w odpowiedniej ilości i jakości na potrzeby ludności, przemysłu oraz rolnictwa; wykonywanie prawa właścicielskiego Skarbu Państwa w stosunku do wybranych śródlądowych wód płynących oraz gruntów pokrytych tymi wodami; kontrola gospodarowania wodami; naliczanie i pobieranie opłat za usługi wodne; wydawanie zgód wodnoprawnych oraz pełnienie funkcji organu regulacyjnego w zakresie kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków.

Przychody Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w 2021 r. zostały zrealizowane w wysokości 1563,8 mln zł, tj. o 112,7 mln zł (6,7%) niższej niż planowano, głównie z powodu niższej o 190,4 mln zł od planowanej dotacji budżetowej. W stosunku do lat poprzednich były: wyższe o 37,6% w porównaniu do 2018 r., o 1,4% niższe w porównaniu do 2019 r. oraz o 10,7% wyższe w porównaniu do 2020 r. Podobnie do lat poprzednich głównymi źródłami przychodów były dotacje z budżetu państwa oraz wpływy z tytułu usług wodnych określonych w art. 255 ust.1-9 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, które stanowiły 86,5% przychodów ogółem.

Zrealizowane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie koszty w 2021 r. wyniosły 2262,1 mln zł i były o 190,7 mln zł wyższe niż planowano (o 9,2%). W porównaniu do lat poprzednich (2018-2020) zrealizowane koszty były wyższe odpowiednio o: 1087,2 mln zł (92,5%), 664,8 mln zł (41,6%) oraz 683,7 mln zł (43,3%). Głównym powodem wzrostu kosztów były wyższe, w porównaniu do lat poprzednich, koszty z tytułu amortyzacji i koszty związane z utworzeniem rezerw.

Otrzymane w 2021 r. dotacje z budżetu państwa zostały wykorzystane w wysokości ogółem 1602,9 mln zł (95,9% wartości określonych umowami dotacji) na realizację kosztów zadań bieżących i inwestycyjnych. Stopień wykorzystania środków dotacji, z poszczególnych umów, wyniósł od 48% do 100%. W przypadku umowy dotacji zawartej z Ministrem Infrastruktury, której źródłem

³⁵² Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, ze zm.

finansowania były środki na wydatki ujęte w wykazie wydatków niewygasających z upływem 2020 r., wykorzystano 185,4 mln zł, tj. 77,7%. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczenia otrzymanych dotacji.

Szczegółowa analiza kosztów o łącznej wartości 239,4 mln zł, w tym wydatków majątkowych, wykazała przypadki: nierzetelnego działania przy przygotowaniu i realizacji umów na wykonanie dostaw, dofinansowania działalności państwowej jednostki budżetowej z naruszeniem obowiązujących przepisów; niezgodnego z wewnętrznymi regulacjami zawierania i rozliczania umów zleceń na usługi sprzątnięcia na 2021 r. Stwierdzono także niecelowe wydatkowanie środków na dostawę studium wykonalności dla kompleksowego zagospodarowania międzynarodowych dróg wodnych, w sytuacji gdy zgłaszane przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej potrzeby finansowe na działania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa, należące do podstawowych ustawowych obowiązków Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, były w 2021 r. pokryte jedynie w 30,5%.

W 2021 r. wprowadzono w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie rozwiązania organizacyjne i techniczne dotyczące prowadzenia ksiąg rachunkowych w odpowiedzi na wszystkie wnioski formułowane w tym zakresie przez Najwyższą Izbę Kontroli po kontroli wykonania planu finansowego w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że ich wdrożenie zapewniło prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁵³ oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁵⁴. Stwierdzone nieprawidłowości występowały do czasu wdrożenia wyżej wymienionych działań naprawczych³⁵⁵.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest państwową osobą prawną, działającą na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³⁵⁶. Fundusz prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów koszty działalności oraz wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie Prawo Ochrony Środowiska.

Wykonanie przychodów w 2021 r. było wyższe o 37,7% od planu po zmianach. Uzyskanie wyższej od planowanej kwoty przychodów spowodowane było przede wszystkim wpływem środków uzyskanych z Funduszu Modernizacyjnego w związku z powierzeniem Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zadań Operatora Krajowego na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw³⁵⁷.

Koszty zrealizowano na poziomie niższym o 7% (o 735,2 mln zł) od planowanych w ustawie budżetowej i o 34% wyższym (o 1258,8 mln zł) w porównaniu do 2020 r. Na podstawie badania dowodów księgowych stwierdzono, że wydatki były celowe i gospodarne, zostały poniesione zgodnie z przepisami prawa oraz zostały prawidłowo udokumentowane.

³⁵³ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

³⁵⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

³⁵⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*. Nr ewid. 85/2022/P/001/KSI, Warszawa 2022.

³⁵⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

³⁵⁷ Dz. U. poz. 1047.

W toku kontroli Najwyższej Izby Kontroli stwierdzono przewlekłe (do 246 dni) rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie w ramach programu priorytetowego „Mój Prąd” Część 1) Program Mój Prąd na lata 2021-2023. Nieprawidłowość ta głównie była wynikiem nie w pełni skutecznego systemu kontroli zarządczej w obszarze obsługi wniosków o dofinansowanie w tym programie.

Stwierdzono także nieprawidłowości wskazujące na słabość ustalonych mechanizmów kontroli zarządczej, polegające przede wszystkim na: zawieraniu aneksów do umów o dofinansowanie po upływie terminów wyznaczonych na zakończenie realizacji przedsięwzięcia; zawieraniu umów zlecenia, których charakter wyczerpywał znamiona stosunku pracy, określone w art. 22 §1 Kodeksu pracy³⁵⁸; nieaktualizowaniu planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego

Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego jest państwową jednostką organizacyjną, utworzoną na podstawie art. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2015 r. o Instytucie Zachodnim im. Zygmunta Wojciechowskiego³⁵⁹. Nadzór nad Instytutem sprawuje Prezes Rady Ministrów. Do zadań Instytutu należy między innymi gromadzenie, opracowywanie oraz udostępnianie organom władzy publicznej informacji o istotnych wydarzeniach i procesach politycznych, społecznych i gospodarczych w zakresie stosunków polsko-niemieckich, przemian politycznych, gospodarczych, społecznych i kulturowych w Niemczech, roli Niemiec w Europie i świecie, roli Europy w stosunkach międzynarodowych, w tym w zakresie ładu oraz bezpieczeństwa międzynarodowego, procesów związanych z kształtowaniem się pamięci zbiorowej i polityki historycznej oraz prowadzeniem polityki polonijnej.

Zaplanowane na 2021 r. przychody Instytutu w kwocie 4061,6 tys. zł zostały wykonane w 98%. Głównym źródłem tych przychodów była dotacja podmiotowa z budżetu państwa (91% ogółu przychodów). Osiągnięte w 2021 r. przychody były wyższe od zrealizowanych w 2020 r. o 2%. Badanie zaległości w kwocie 3,4 tys. zł (50% ogółu zaległych należności) wykazało, że w Instytucie rzetelnie podejmowano przewidziane prawem działania zmierzające do ich wyegzekwowania.

Poniesione przez Instytut koszty w kwocie 3969,2 tys. zł stanowiły 98% planu po zmianach. W porównaniu do 2020 r. koszty Instytutu zwiększyły się o 4%, co spowodowane było głównie remontem pomieszczeń siedziby tej jednostki. W rezultacie wydatkowania środków publicznych osiągnięto cele prowadzonej działalności. W wyniku przeprowadzonej kontroli na obniżenie oceny wykonania planu finansowego Instytutu wpływ miały przede wszystkim wyniki przeprowadzonego badania, którym objęto 15% ogółu kosztów. Wykazało ono, że przy ich ponoszeniu wystąpiły nieprawidłowości polegające na dopuszczeniu do zaciągania zobowiązań finansowych ponad limit kosztów wynikających z planu, naruszeniu zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych oraz przeprowadzaniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 130 tys. zł z naruszeniem obowiązującego w Instytucie regulaminu udzielania tego rodzaju zamówień. Nie dochowano również należytej staranności przy opracowywaniu planu finansowego i sporządzaniu umów z wykonawcami na realizację usług³⁶⁰.

³⁵⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy – Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.

³⁵⁹ Dz. U. poz. 2292.

³⁶⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego*. Nr ewid. 103/2022/P/001/LPO, Warszawa 2022.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową osobą prawną powołaną w celu realizacji zadań związanych z finansowaniem świadczeń w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego oraz świadczeń opieki zdrowotnej, na rzecz osób uprawnionych. Dysponuje on środkami finansowymi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych oraz Funduszu Rezerwy Demograficznej. Za pośrednictwem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytur Pomostowych prowadzone są rozliczenia zbieranych składek i wypłacanych świadczeń. W Funduszu Rezerwy Demograficznej gromadzone są środki finansowe mające zwiększyć bezpieczeństwo wypłacalności świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego. Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzi też rozliczenia z budżetem państwa z tytułu dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, świadczeń zleconych do wypłaty oraz realizuje zadania w zakresie polityki i pomocy społecznej.

W wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w 2021 r. jako państwowej osoby prawnej Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości. W 2021 r. Zakład zrealizował przychody w wysokości 4946,6 mln zł, co stanowiło 103,2% planu finansowego i 103,3% przychodów w 2020 r. Koszty działalności bieżącej Zakładu w 2021 r. wyniosły 5393,5 mln zł, tj. 92,6% planu po zmianach. Koszty były niższe z powodu mniejszych od planowanych kosztów amortyzacji, zakupu usług obcych oraz zakupów materiałów i energii. W porównaniu do 2020 r. koszty były większe o 7,7%. W stosunku do 2020 r. zwiększeniu uległy między innymi koszty amortyzacji oraz materiałów i energii. Zakład odnotował stratę w kwocie minus 446,9 mln zł niższej od planowanej w ustawie budżetowej (minus 966,4 mln zł) o 519,5 mln zł³⁶¹.

1.3. 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 przepisów w celu realizacji zadań państwowych. Realizują one zadania gospodarcze, ułatwiając prowadzenie działalności interwencyjnej państwa w takich obszarach, jak na przykład: rozwój rolnictwa, rozwój nauki, badań naukowych, wspieranie przedsiębiorczości czy gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa. Istotnym źródłem finansowania zadań agencji wykonawczych są dotacje z budżetu państwa. Ujęte w ustawie przychody agencji budżetowych przewidywały przychody w kwocie 9163,4 mln zł, dotacje i środki z Unii Europejskiej w wysokości 4708,8 mln zł, koszty ogółem 9043,3 mln zł oraz dodatni wynik finansowy netto na poziomie 66,2 mln zł.

³⁶¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej*. Nr ewid. 60/2022/P/001/KPS, Warszawa 2022.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH
W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Tabela 56. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Agencje wykonawcze ogółem										
Przychody, w tym:	8 836,4	8 509,2	13 512,2	9 163,4	14 375,0	13 325,0	150,8	156,6	98,6	92,7
Dotacje ¹	6 451,7	5 931,4	8 414,9	4 708,8	7 361,8	6 996,2	108,4	118,0	83,1	95,0
Koszty	8 513,1	8 164,4	11 879,1	9 043,3	15 221,8	12 597,8	148,0	154,3	106,1	82,8
Wynik finansowy netto	-456,6	-387,1	1 053,5	66,2	-1 025,7	-5,0	x	x	x	x
Agencje wykonawcze dotowane										
Przychody, w tym:	7 664,4	7 337,7	12 189,1	7 978,2	12 992,1	11 575,9	151,0	157,8	95,0	89,1
Dotacje	6 451,7	5 931,4	8 414,9	4 708,8	7 361,8	6 996,2	108,4	118,0	83,1	95,0
Koszty	7 507,5	6 959,4	10 301,4	7 736,0	13 810,2	10 963,5	146,0	157,5	106,4	79,4
Wynik finansowy netto	94,5	78,9	1 478,0	218,4	-876,0	475,1	502,8	602,6	32,1	x
Agencje wykonawcze niedotowane ²										
Przychody	1 172,0	1 171,5	1 323,0	1 185,2	1 382,9	1 749,2	149,2	149,3	132,2	126,5
Koszty	1 005,5	1 205,0	1 562,4	1 307,4	1 411,6	1 634,3	162,5	135,6	104,6	115,8
Wynik finansowy netto	-551,1	-466,0	-428,0	-152,2	-149,6	-480,1	x	x	x	x

¹ Pozycja „Dotacje” obejmuje dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

² Dane za lata 2018- 2021 dotyczą wyłącznie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa dysponuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (agencja wykonawcza), w związku z tym dane dotyczące planu finansowego Zasobu zostały uwzględnione w powyższym zestawieniu.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2021 r. agencje wykonawcze osiągnęły przychody w kwocie 13 325 mln zł. Były one wyższe od planu według ustawy budżetowej o 4161,6 mln zł (45,4%) i niższe od planu po zmianach o 1050 mln zł (7,3%).

W 2021 r. udział dotacji w przychodach agencji wyniósł 52,5% i był niższy niż w 2020 r. o 9,8 punktu procentowego. W 2021 r. wszystkie agencje, oprócz wyodrębnionego finansowo Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (agencja wykonawcza), były dotowane. Łącznie agencje otrzymały dotacje i środki z Unii Europejskiej w kwocie 6996,2 mln zł, tj. niższej o 1418,7 mln zł (16,9%) od dotacji otrzymanej w 2020 r.

Koszty agencji wyniosły 12 597,8 mln zł i były one wyższe od kosztów ujętych w ustawie budżetowej o 3554,5 mln zł (39,3%) i niższe od kosztów w planie po zmianach o 2624 mln zł (17,2%).

Z wyłączeniem wyodrębnionego finansowo Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa agencje wykonawcze osiągnęły w 2021 r. zysk netto w wysokości 475,1 mln zł. Był on wyższy od zysku zaplanowanego w ustawie budżetowej o 256,7 mln zł i o 1351,1 mln zł od planu po zmianach.

Z trzech skontrolowanych agencji wykonawczych Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego. Oceny wykonania planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa dokonano w formie opisowej. Ponadto ocenę w formie opisowej sformułowano także w stosunku do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Głównym zadaniem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest dokonywanie płatności z udziałem funduszy Unii Europejskiej oraz świadczenie pomocy finansowej na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich wynikającej z planu finansowego, stanowiącego załącznik do ustawy budżetowej.

W 2021 r. Agencja realizowała płatności dotyczące programów współfinansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej jako akredytowana agencja płatnicza w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich. Agencja była w 2021 r. również instytucją pośredniczącą Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, instytucją pośredniczącą w zakresie priorytetów 1-3, 5-7³⁶² oraz pomocy technicznej i agencją płatniczą Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020.

W 2021 r. Agencja realizowała w ramach planu finansowego 17 zadań finansowanych z dotacji budżetu państwa (pomoc krajowa) oraz ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Agencja realizowała także wydatki, które nie wygasły z końcem 2020 r. dotyczące działalności statutowej, w tym realizacji inwestycji i zakupów majątkowych, a także dwóch zadań w ramach pomocy krajowej: dopłaty krajowe do kwalifikowanego materiału siewnego oraz pomoc na wyrównanie utraconych dochodów ze sprzedaży świń dla producentów rolnych prowadzących chów lub hodowlę świń na obszarach z ograniczeniami w związku z ASF (afrykański pomór świń). W 2021 r. Agencja realizowała również zobowiązania roku 2020 płatne w 2021 r. z tytułu pomocy przeznaczonej dla producentów świń, którym zagrażała utrata płynności finansowej w związku z ograniczeniami na rynku rolnym spowodowanymi epidemią COVID-19 i na dofinansowanie zakupu komputerów przez producentów rolnych. Środki te pochodziły ze środków otrzymanych przez Agencję z Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2020 r.

Na realizację programów finansowanych lub współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej wydatkowano w 2021 r. środki, które nie były ujęte w planie finansowym Agencji w łącznej kwocie 24 669 mln zł (tj. o 2463,9 mln zł mniej niż w 2020 r. – o 9,1%), z czego 3516,9 mln zł ze środków budżetu państwa i 21 152,1 mln zł z budżetu środków europejskich.

Plan finansowy Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa w ustawie budżetowej po nowelizacji obejmował przychody w kwocie 2056,9 mln zł. W planie finansowym po zmianach ujęto przychody w kwocie 2326,2 mln zł. Zrealizowane przychody wyniosły 2154,1 mln zł i były niższe o 7,4% od planu po zmianach i o 42,8%, tj. 1614,7 mln zł niższe od przychodów wykonanych w 2020 r.

Niższe przychody ogółem w porównaniu do 2020 r. wynikały z otrzymania przez Agencję w 2021 r. niższej o 48,6%, tj. o 853,9 mln zł dotacji celowej na realizację zadań ustawowych (w 2021 r. Agencja dysponowała na ten cel również środkami z wydatków niewygasających 2020 r.). Ponadto w 2021 r. Agencja nie otrzymała środków z Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, podczas gdy w 2020 r. otrzymała środki w kwocie 653,1 mln zł.

Przychody z tytułu dotacji otrzymanych z budżetu państwa wykonano w kwocie 2027,8 mln zł, tj. 94,4% planu po zmianach (2148,4 mln zł). Stanowiły one 94,1% zrealizowanych przychodów

³⁶² Priorytet 1. Promowanie rybołówstwa zrównoważonego środowiskowo, innowacyjnego, konkurencyjnego i opartego na wiedzy, Priorytet 2. Wspieranie zrównoważonej środowiskowo, innowacyjnej, zasobooszczędnej, konkurencyjnej akwakultury, opartej na wiedzy, Priorytet 3. Wspieranie wdrażania WPR, Priorytet 5. Zatrudnienie i spójność terytorialna na obszarach rybackich, Priorytet 6. Zintegrowana polityka morską.

ogółem Agencji, umożliwiając realizację zadań wskazanych w zakresach rzeczowych umów na dotacje celowe, a także zadań związanych z funkcjonowaniem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa finansowanych z dotacji podmiotowej. W 2021 r. poziom finansowania dotacjami był wyższy o 16,5% niż w 2020 r.

W 2021 r. poniesione przez Agencję koszty ogółem wyniosły 2152,1 mln zł i były niższe o 166 mln zł (tj. o 7,2%) od kwoty ujętej w planie po zmianach w wysokości 2318,1 mln zł. W porównaniu do 2020 r. (3559,5 mln zł) koszty były niższe o 1407,4 mln zł (tj. o 39,5%) z uwagi na niższe o 1452,5 mln zł, tj. o 63,5% koszty realizacji zadań.

W strukturze zrealizowanych kosztów ogółem koszty funkcjonowania Agencji stanowiły 60,9% kosztów ogółem, koszty realizacji zadań ustawowych – 38,8%, a pozostałe koszty – 0,3%. Koszty funkcjonowania Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa wyniosły 1311,2 mln zł i były niższe o 27,7 mln zł (o 2,1%) od planu po zmianach (1338,9 mln zł) i wyższe o 44,4 mln zł (o 3,5%) od poniesionych w 2020 r. (1266,8 mln zł). Wyższe koszty funkcjonowania wynikały głównie z wyższych o 6,6% wynagrodzeń.

Koszty realizacji zadań ustawowych w 2021 r. wyniosły 835,4 mln zł (85,9% planu po zmianach – 972 mln zł) i były niższe o 1452,5 mln zł (o 63,5%) od poniesionych w 2020 r. (2287,9 mln zł). Niższe wykonanie kosztów w 2021 r. w porównaniu do 2020 r. było spowodowane między innymi dysponowaniem w 2021 r. przez Agencję środkami, które nie wygasły z upływem roku budżetowego, a także zakończeniem realizacji innych zadań z końcem 2020 r. (pomocy finansowej dla producenta, któremu zagrażała utrata płynności finansowej, w związku z ograniczeniami na rynku rolnym spowodowanymi epidemią COVID-19 oraz pomocy finansowej dla podatnika podatku rolnego, który w 2019 r. prowadził chów lub hodowlę ryb słodkowodnych na obszarze gmin, w których wystąpiła w 2019 r. susza lub powódź) oraz niższym zapotrzebowaniem na środki na dopłaty do oprocentowania kredytów i częściową spłatę kapitału kredytów.

Stwierdzona przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowość dotyczyła przekroczenia planu finansowego w wydatkach w pozycjach: wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych za III kwartał 2021 r. i finansowanie zobowiązań z tytułu programów pomocowych realizowanych przez Agencję w latach ubiegłych za I kwartał 2021 r., a także wydatkowania środków mimo nieustalenia planu w następujących pozycjach: zwrot niewykorzystanych dotacji w roku ubiegłym (za od I do IV kwartału 2021 r.), pomoc przeznaczona dla producentów świń, którym zagrażała utrata płynności finansowej w związku z ograniczeniami na rynku rolnym spowodowanymi epidemią COVID-19 oraz program dofinansowania zakupu komputerów przez producentów rolnych (za II kwartał 2021 r.), wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (za I i II kwartał 2021 r.) oraz wpłata do budżetu państwa dotycząca nadwyżki środków finansowych (za II kwartał 2021 r.).

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa został powołany 1 września 2017 r. W 2021 r. Krajowy Ośrodek, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa³⁶³, realizował zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich.

W 2021 r. przychody Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wyniosły 821,5 mln zł i były wyższe o 0,2% od kwoty ujętej w planie po zmianach (819,6 mln zł), a w porównaniu do 2020 r. przychody

³⁶³ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 481, ze zm.).

były niższe o 7,8%, tj. o 69,3 mln zł. Głównym źródłem przychodów Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa były środki finansowe z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (452,5 mln zł), które stanowiły 55,1% przychodów ogółem. Przychody z tytułu dotacji otrzymanych w 2021 r. z budżetu państwa stanowiły dotacje celowe w kwocie 347,1 mln zł (42,3% przychodów ogółem).

Poniesione przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w 2021 r. koszty ogółem wyniosły 738,9 mln zł i były niższe o 49,9 mln zł (o 6,3%) od kwoty ujętej w planie po zmianach (788,8 mln zł) oraz stanowiły 105,6% wykonania w 2020 r. (699,7 mln zł). W strukturze kosztów ogółem 46,5% stanowiły koszty funkcjonowania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, 53,4% koszty realizacji zadań, a pozostałe koszty poniżej 0,1%. Koszty realizacji zadań wyniosły 394,3 mln zł i były o 11,1 mln zł (2,7%) niższe od planu po zmianach oraz wyższe o 2,7 mln zł (tj. o 0,7%) od poniesionych w 2020 r. Koszty realizacji zadań zostały poniesione przede wszystkim na zakup i dostawę artykułów spożywczych w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 (338,7 mln zł) oraz restrukturyzację zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (39,8 mln zł).

Ponadto w 2021 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa realizował sześć mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej, jako zadania delegowane z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, między innymi *Program dla szkół, Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych, Wsparcie rynku produktów pszczelich, Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości.*

W związku z wykonywaniem przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa powyższych zadań delegowanych w 2021 r. wystawiono dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dokumenty płatnicze na łączną kwotę 196,6 mln zł, z tego 139,1 mln zł z budżetu środków europejskich i 57,5 mln zł z budżetu państwa.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa dysponował Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz prowadził jego gospodarkę finansową odrębnie od własnej gospodarki finansowej. W 2021 r. przychody ogółem Zasobu zostały zrealizowane w wysokości 1749,2 mln zł i były wyższe o 26,5% (366,3 mln zł) od planu po zmianach i wyższe o 426,2 mln zł, tj. o 32,2% od przychodów uzyskanych w 2020 r. (1323 mln zł). Zrealizowane w 2021 r. przychody z odpłatnego korzystania z mienia Zasobu wyniosły 777,9 mln zł i były wyższe od planu po zmianach, co wynikało z wyższej ceny pszenicy, która stanowi podstawę do naliczania czynszu dzierżawnego. Zrealizowane przychody z tytułu sprzedaży mienia Zasobu wyniosły 751,4 mln zł i były wyższe od planu po zmianach o 173,1 mln zł (29,9%).

W 2021 r. koszty ogółem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zrealizowano w kwocie 1634,3 mln zł, co stanowiło 115,8% planu po zmianach (1411,6 mln zł) oraz 104,7% kosztów poniesionych w 2020 r. (1561,4 mln zł). Wyższe wykonanie kosztów spowodowane było wyższym zasileniem Funduszu Rekompensacyjnego. W 2021 r. koszty gospodarowania mieniem wyniosły 529,3 mln zł i były niższe o 6,7% od planu po zmianach. W porównaniu z 2020 r. koszty gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa były niższe o 44,4% (422,2 mln zł), co wynikało z nieprzekazania, w odróżnieniu od 2020 r., do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rozwoju kwoty 400 mln zł oraz udzieleniem zakładom ubezpieczeń dopłat do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia w kwocie 48,3 mln zł. Koszty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa dotyczące zasilenia Funduszu Rekompensacyjnego zostały zrealizowane w 2021 r. w kwocie 652,5 mln zł, tj. 166,5% planu po zmianach i były wyższe o 549 mln zł od wykonania 2020 r. (103,5 mln zł).

W kontroli Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła przekroczenia planu wydatków po zmianach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa Operacja I i II na koniec II i III kwartału 2021 r., wydatki niecelowe na kwotę 42,6 tys. zł w związku ze zleceniem podmiotom zewnętrznym zadań komórki organizacyjnej Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa bez uprzedniej

rzetelnej i udokumentowanej analizy potrzeb i korzyści w tym zakresie, niedochowanie rzetelności przy zawieraniu trzech umów, co skutkowało wypłatą pełnego wynagrodzenia bez względu na zakres wykonanych prac.

W kontroli Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła przekroczenia planu wydatków po zmianach w pozycji wpłata za rok poprzedni – na koniec II i III kwartału 2021 r., a także w pozycji wpłaty do Urzędu Skarbowego z tytułu VAT – na koniec III i IV kwartału 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako nieprawidłowe przekazanie bez podstawy prawnej Polskiemu Klubowi Wyścigów Konnych 2,5 mln zł w ramach pomocy bezzwrotnej na sfinansowanie zadań 42 i 43 Narodowego Czempionatu Koni Arabskich Czystej Krwi.

1.4. Instytucje gospodarki budżetowej

Instytucje gospodarki budżetowej to jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną, utworzone w celu realizacji zadań publicznych. Zadania te wykonują odpłatnie pokrywając koszty prowadzonej działalności z uzyskanych przychodów. Mogą także otrzymywać dotacje z budżetu państwa, jeśli tak stanowią odrębne ustawy. Prawo tworzenia Instytucji gospodarki budżetowej posiadają wyłącznie ministrowie, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz organy lub kierownicy jednostek, wobec których Minister Finansów ma obowiązek włączenia dochodów i wydatków na rok następny do projektu ustawy budżetowej. Zasadniczą część ich działalności dotyczy wykonywania zadań na rzecz organów założycielskich.

Podstawą gospodarki finansowej 10 funkcjonujących w 2021 r. instytucji gospodarki budżetowej były plany finansowe ujęte w załączniku nr 12 do ustawy budżetowej na rok 2021. Dwie instytucje gospodarki budżetowej (Krajowy Instytut Mediów utworzony 31 grudnia 2020 r. i Centrum Cyberbezpieczeństwa Zamość utworzone 8 października 2021 r.³⁶⁴) nie były ujęte zarówno w ustawie budżetowej, jak i w jej nowelizacji. Zadanie publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych realizowała w latach 2019-2021 Mazowiecka Instytucja Gospodarki Budżetowej MAZOVIA. Wcześniej zadania te realizowały także Bałtycka Instytucja Gospodarki Budżetowej BALTICA, Pomorska Instytucja Gospodarki Budżetowej POMERANIA, Podkarpacka Instytucja Gospodarki Budżetowej CARPATIA i Zachodnia Instytucja Gospodarki Budżetowej PIAST.

Tabela 57. Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Instytucje gospodarki budżetowej ogółem										
Przychody, w tym:	1 073,5	1 112,3	1 072,5	1 835,5	1 642,9	1 437,9	133,9	129,3	134,1	87,5
Dotacja:	151,8	167,0	221,0	455,4	407,3	400,5	263,8	239,8	181,3	98,3
Koszty	1 050,9	1 098,1	1 081,5	1 840,6	1 652,5	1 421,4	135,3	129,4	131,4	86,0
Wynik finansowy netto	13,1	6,2	-10,0	-6,4	-11,3	9,3	70,9	150,4	x	x

³⁶⁴ Utworzone zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 8 października 2021 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą: Centrum Cyberbezpieczeństwa Zamość, Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości poz. 238.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH
W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Instytucje realizujące zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych ogółem										
Przychody, w tym:	411,6	399,9	308,1	410,4	410,4	298,1	72,4	74,5	96,8	72,6
Dotacja	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x	x
Koszty	413,6	395,6	316,6	406,6	406,6	291,1	70,4	73,6	91,9	71,6
Wynik finansowy netto	-4,5	3,6	-9,0	3,1	3,1	6,3	x	176,9	x	204,4
Pozostałe instytucje gospodarki budżetowej ogółem										
Przychody, w tym:	661,9	712,3	764,4	1 425,1	1 232,5	1 139,8	172,2	160,0	149,1	92,5
Dotacja	151,8	167,0	221,1	455,4	407,3	400,5	263,8	239,8	181,2	98,3
Koszty	637,2	702,5	765,0	1 434,1	1 246,0	1 130,3	177,4	160,9	147,8	90,7
Wynik finansowy netto	17,6	2,6	-1,1	-9,5	-14,4	3,0	17,0	115,4	x	x

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Spośród 12 instytucji gospodarki budżetowych cztery, to jest Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Centralny Ośrodek Sportu, Centrum Obsługi Administracji Rządowej oraz Centrum Cyberbezpieczeństwa Zamość były dotowane. Kwota otrzymanych dotacji wyniosła 400,5 mln zł i stanowiła 48,7% zrealizowanych przez te cztery instytucje przychodów (822,4 mln zł). Przychody dziesięciu instytucji gospodarki budżetowej (bez dwóch powołanych w 2021 r.) w 2021 r. wzrosły o 33,3% w stosunku do 2020 r., a koszty wzrosły o 29,9%. Ogółem wszystkie instytucje gospodarki budżetowej osiągnęły dodatni wynik finansowy netto w kwocie 9,3 mln zł. Spośród 12 instytucji gospodarki budżetowej osiem z nich osiągnęło dodatni wynik finansowy, natomiast cztery pozostałe osiągnęły ujemny wynik finansowy netto w łącznej kwocie 20,8 mln zł. Były to Krajowy Instytut Mediów, Centralny Ośrodek Sportu, Centrum Obsługi Administracji Rządowej oraz Centrum Badań i Edukacji Statystycznej Głównego Urzędu Statystycznego.

2. Wykonanie planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

W dniu 18 kwietnia 2020 r., na podstawie art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw³⁶⁵ utworzono w Banku Gospodarstwa Krajowego Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Dysponentem funduszu jest Prezes Rady Ministrów lub upoważniony przez niego dysponent części budżetowej lub minister kierujący określonym działem administracji rządowej, a obsługę bankową prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego.

Środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 mogą pochodzić między innymi z wpłat z budżetu państwa, wpłat środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9

³⁶⁵ Dz. U. poz.568.

pkt. 5-8 i 14 ustawy o finansach publicznych oraz środków z wyemitowanych obligacji i wpływów ze skarbowych papierów wartościowych przekazanych przez Ministra Finansów.

W 2021 r. wpływy na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 wyniosły łącznie 53 385,8 mln zł, w tym 39 158 mln zł z tytułu obligacji wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, 14 194,8 mln zł z budżetu państwa w ramach części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, 17,2 mln zł z tytułu naliczonych odsetek oraz 15,5 mln zł z innych wpływów. Wpływy w 2021 r. były o 57 034,6 mln zł (o 52%) niższe niż rok wcześniej. Było to głównie wynikiem niższych o 61 685,2 mln zł (o 61,2%) wpływów z emisji obligacji przy wpłatach z budżetu państwa wyższych o 4627,3 mln zł.

Środki przekazane z budżetu państwa pochodziły z utworzonych na polecenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 oraz 23 grudnia 2021 r. dwóch rezerw celowych, tj.:

- 1) rezerwy celowej poz. 72 *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, w kwocie 5873,3 mln zł – decyzją Ministra Finansów z dnia 3 grudnia 2021 r., wydaną na podstawie art. 15zi pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 oraz art. 69 ust.1 i 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw - środki zwiększyły budżet części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* - decyzją Ministra Finansów z dnia 8 grudnia 2021 r.;
- 2) rezerwy celowej poz. 73 *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, w kwocie 8321,5 mln zł – decyzją Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2021 r. wydaną na podstawie art. 15zi pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 oraz art. 69 ust.1 i 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 – środki zwiększyły budżet części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* - decyzją Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2021 r.

Finansowanie lub dofinansowanie ze środków Funduszu może być udzielone jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora. Wsparcie z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 jest udzielane za pośrednictwem poszczególnych dysponentów części budżetowych lub ministra kierującego odpowiednim działem administracji rządowej.

Poniesione w 2021 r. wydatki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wyniosły łącznie 50 691,8 mln zł i stanowiły 95% wpływów tego funduszu. Poniesione w 2021 r. koszty były o 42 075,2 mln zł (o 45,4%) niższe niż w 2020 r. Na realizację zadań określonych w art. 2 ust. 2 ustawy o COVID-19, tj. zwalczanie zakażenia, zapobieganie rozprzestrzenianiu się, profilaktykę oraz zwalczanie skutków, w tym społeczno-gospodarczych tej choroby, przeznaczono 48 701,1 mln zł (96,1% kosztów) i obsługę wyemitowanych obligacji (3,9% kosztów). Wydatki na przeciwdziałanie COVID-19 w 2021 r. były o 44 034,3 mln zł niższe niż w 2020 r.

Środki Funduszu w kwocie 5799,8 mln zł przekazane zostały Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z przeznaczeniem między innymi na finansowanie wsparcia zadań inwestycyjnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (2901,4 mln zł) oraz wsparcie zadań realizowanych przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych (1200 mln zł). Należy przy tym wskazać, że zasilenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 środkami z budżetu państwa w kwocie 14 194,8 mln zł nastąpiło poprzez część *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, na co zwrócono uwagę już wcześniej w niniejszym rozdziale.

Ponadto środki - powyżej 1000 mln zł - przekazane zostały ministrom właściwym do spraw:

- zdrowia – 30 627,7 mln zł,
- budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego – 3442,9 mln zł, w tym 3438 mln zł na Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa,

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH
W USTAWIE BUDŻETOWEJ

- pracy – 3281,9 mln zł na zasilenie Funduszu Pracy,
- turystyki – 1063,8 mln zł,
- gospodarki – 1011,7 mln zł.

Łącznie do sześciu wskazanych wyżej dysponentów przekazano 45 227,8 mln zł, co stanowiło ponad 92,9% wszystkich przekazanych w 2021 r. środków.

Na koniec roku stan Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wyniósł 20 347,2 mln zł i był o 2693,8 mln zł wyższy niż na koniec 2020 r.

Środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 uchwałą nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego³⁶⁶ wydaną na podstawie art. 65 ust. 28 noweli ustawy o COVID-19 z dnia 31 marca 2020 r. zostały przeznaczone na wsparcie zadań inwestycyjnych samorządu terytorialnego w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Część środków Funduszu została rozdysponowana na wszystkie gminy i powiaty według algorytmu uwzględniającego sytuację finansową samorządów, wielkość planowanych wydatków inwestycyjnych oraz liczbę ludności. W ten sposób przekazano 5 997,5 mln zł w dniu 31 sierpnia 2020 r. do wszystkich gmin i powiatów w całej Polsce oraz 672,7 mln zł w marcu 2021 roku gminom górskim z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne lub inwestycje w ogólnodostępną infrastrukturę turystyczną oraz w infrastrukturę komunalną związaną z usługami turystycznymi. Druga część środków została rozdzielona w ramach konkursu wniosków o dofinansowanie projektów inwestycyjnych składanych przez jednostki samorządu terytorialnego. W ten sposób w ramach pierwszego konkursu zostały w grudniu 2020 r. przyznane środki w kwocie 4351,1 mln zł, a w marcu 2021 r. – 1888 mln zł w drugim konkursie i 340,6 mln zł w czerwcu z przeznaczeniem na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej. Łącznie z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych zostało rozdzielone 10 348,6 mln zł w 2020 r. i 2901,3 mln zł w 2021 r.

Tabela 58 Wypłaty zrealizowane w 2020 r. i 2021 r. z rachunku pomocniczego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 dedykowanego Rządowemu Funduszowi Inwestycji Lokalnych

Województwa	Kwota wsparcia			Struktura łącznie
	2020 r.	2021 r.	Łącznie w 2020 r. i 2021 r.	
	mln zł			%
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	10 348,6	2901,3	13 249,9	100,0
Dolnośląskie	702,3	385,0	768,2	8,2
Kujawsko-pomorskie	527,8	103,3	433,5	4,8
Lubelskie	749,7	176,3	612,0	7,0
Lubuskie	244,6	60,2	220,7	2,3
Łódzkie	681,8	134,7	523,8	6,2
Małopolskie	957,6	519,6	1075,6	11,1
Mazowieckie	1 151,1	246,8	904,6	10,6
Opolskie	229,3	61,9	204,3	2,2
Podkarpackie	789,0	218,4	554,7	7,6

³⁶⁶ M.P. poz. 662, ze zm.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH
W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Województwa	Kwota wsparcia			Struktura łącznie
	2020 r.	2021 r.	łącznie w 2020 r. i 2021 r.	
	mln zł			%
1	2	3	4	5
Podlaskie	408,4	82,8	312,5	3,7
Pomorskie	622,5	122,3	507,7	5,6
Śląskie	1 240,9	284,8	994,0	11,5
Świętokrzyskie	397,3	94,1	323,8	3,7
Warmińsko-mazurskie	361,3	131,0	354,2	3,7
Wielkopolskie	794,3	164,4	691,2	7,2
Zachodniopomorskie	490,7	115,7	417,9	4,6

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Banku Gospodarstwa Krajowego

Wysokość środków skierowanych do poszczególnych województw była dość zróżnicowana. Największy udział w wykorzystanych środkach mieli Wojewoda Śląski (11,5%), Wojewoda Małopolski (11,1%) i Wojewoda Mazowiecki (10,6%), a najmniejszy Wojewoda Opolski (2,2%) i Wojewoda Lubuski (2,3%). W 2021 r. do zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 dołączony został Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Fundusz ten został ustanowiony uchwałą nr 84/2 2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych. W §1 ust. 3 uchwały przewidziano, że Program ten określa zasady rozdziału i przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego i związkom jednostek samorządu terytorialnego dofinansowania na realizację zadań inwestycyjnych, mających na celu przeciwdziałanie COVID-19. Podstawą do udzielenia dofinansowania z Programu udzielane jest wniosek jednostek samorządu terytorialnego do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego.

Dofinansowanie z Programu może być przeznaczone na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach obszarów pogrupowanych w pięciu obszarach od najbardziej do najmniej priorytetowych.

Do obszarów priorytetowych zaliczone zostały między innymi budowa i modernizacja infrastruktury drogowej, wodnokanalizacyjnej, elektroenergetycznej, gospodarki odpadami, gospodarki, inwestycje w tabor komunikacyjny. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wymienione w rozporządzeniu obszary nie wiązały się bezpośrednio z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii COVID-19. Pierwszy nabór wniosków rozpoczął się 2 lipca 2021 r. a drugi nabór 28 grudnia 2021 r. W ramach pierwszego konkursu jednostkom samorządu terytorialnego, którym przyznane zostało dofinansowanie Bank Gospodarstwa Krajowego udzielił promes inwestycyjnych. Do końca 2021 r. nie zostały wypłacone żadne środki z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę, że środki dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, przeznaczone później na realizację zadań publicznych, pozyskiwane są przez Bank Gospodarstwa Krajowego, który jest podmiotem spoza sektora finansów publicznych. Środki te w większości pochodzą z emisji przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa. Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób

zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, minister właściwy do spraw finansów publicznych jest zobowiązany do przekazania środków niezbędnych do terminowej obsługi zobowiązań z tytułu wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji w przypadku niedoboru tych środków na rachunku Funduszu. Oznacza to, że przekazanie środków na wykup obligacji lub spłaty zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji Skarbu Państwa będą wiązały się z koniecznością zwiększenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i zadłużenia Skarbu Państwa.

IX. OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

- **Sporządzone przez Radę Ministrów sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2021 r. zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz obowiązujących zasad prawnych, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że analogicznie jak rok wcześniej, w 2021 r. w wyniku zastosowania w znaczącej skali mechanizmów obniżających przejrzystość realizacji budżetu, sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa.**
- **Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 88 kontrolowanych dysponentów części budżetowych (94,6%) oraz 86 kontrolowanych dysponentów III stopnia (86,9%).**
- **Najwyższa Izba Kontroli wydała 18 (85,7%) pozytywnych opinii o prawidłowości ksiąg rachunkowych prowadzonych przez kontrolowanych w tym zakresie 13 dysponentów części budżetowych oraz ośmiu dysponentów III stopnia.**
- **W świetle wprowadzonych w trakcie roku zmian w strukturze Rady Ministrów część kontrolowanych jednostek nie zapewniła prawidłowej ewidencji księgowej; nie wpłynęło to jednak ujemnie na prawidłowość rocznych sprawozdań budżetowych sporządzonych przez te jednostki.**

1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej

Rada Ministrów zgodnie z art. 226 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Wykonując powyższy obowiązek oraz na podstawie art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej na rok 2021.

Sprawozdanie zawierało:

- omówienie wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- dochody i wydatki wynikające z zamknięć rachunków budżetu państwa, sporządzone według szczegółowości i układu ustawy budżetowej,
- przychody i koszty państwowych funduszy celowych,
- przychody i koszty agencji wykonawczych,
- przychody i koszty instytucji gospodarki budżetowej,
- przychody i koszty jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

Do sprawozdania Rada Ministrów dołączyła również:

- omówienie wykonania budżetu państwa, z uwzględnieniem różnic między wielkościami uchwalonymi a wykonanymi;
- informację o realizacji wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego;
- omówienie wielkości środków własnych Unii Europejskiej, z uwzględnieniem różnic między wielkościami uchwalonymi a wykonanymi;

- informacje dotyczące otrzymanych i wydatkowanych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu i innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;
- sprawozdanie dotyczące przestrzegania zasady stanowiącej, iż kwota państwowego długu publicznego nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto w danym roku budżetowym oraz
- informację dotyczącą kwot długu, poręczeń i gwarancji sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 38 ustawy o finansach publicznych.

Podstawą sporządzenia sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej były przede wszystkim sprawozdania sporządzone zgodnie z zasadami sprawozdawczości budżetowej określonymi przez Ministra Finansów na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj.:

- łączne sprawozdania z wykonania budżetu państwa, sporządzane przez dysponentów części budżetowych na podstawie sprawozdań budżetowych własnych oraz dysponentów II i III stopnia,
- sprawozdania dysponentów państwowych funduszy celowych, dyrektorów instytucji gospodarki budżetowej oraz organów wykonawczych agencji wykonawczych,
- sprawozdanie z wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Najwyższa Izba Kontroli wydała opinię o sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej na rok 2021 na podstawie:

- a) sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach wybranych elementów systemu kontroli zarządczej w celu upewnienia się, czy system ten zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań;
- b) sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach, czy dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz czy sprawozdania sporządzono terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym;
- c) przeprowadzenia u 13 dysponentów części budżetowych oraz ośmiu dysponentów III stopnia szczegółowego badania ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań;
- d) sprawdzenia zgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej dotyczących podstawowych wielkości budżetu państwa z mającymi odpowiednio zastosowanie danymi wynikającymi ze sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdań w układzie zadaniowym oraz sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.* zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz obowiązujących zasad prawnych, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Tym samym sprawozdanie sporządzone przez Radę Ministrów przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz deficytu budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w wyniku znaczącej skali zastosowania w 2021 r. mechanizmów obniżających przejrzystość realizacji budżetu, sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa.

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

2. Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli zbadała i wyraziła opinię o prawidłowości ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych u 13 dysponentów części, w tym dziesięciu dobranych w sposób celowy z uwagi na wysokość wydatkowanych środków³⁶⁷. Doboru siedmiu jednostek – dysponentów III stopnia – dokonano z uwzględnieniem wyników analizy jednolitych plików kontrolnych dla ksiąg rachunkowych³⁶⁸ (dalej: pliki JPK_KR) pobranych w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Kontrola ksiąg rachunkowych została przeprowadzona również w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska ze względu na istotne nieprawidłowości wskazujące na niewłaściwą organizację ksiąg w tej jednostce, stwierdzone podczas kontroli w obszarze wydatków budżetowych.

Zbadano księgi rachunkowe dysponentów następujących części budżetowych: *Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, Obrona narodowa, Transport, Rozwój regionalny, Rozwój wsi, Obsługa długu Skarbu Państwa, Zabezpieczenie społeczne, Szkolnictwo wyższe i nauka, Środki własne Unii Europejskiej, Informatyzacja, Sprawy wewnętrzne oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Chełmie*. Kontrolą objęto także księgi rachunkowe ośmiu dysponentów III stopnia, to jest księgi rachunkowe w Ministerstwie Rozwoju i Technologii (część *Gospodarka*), Prokuraturze Krajowej, Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku, Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu, Urzędzie Statystycznym w Łodzi, Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie, Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku oraz Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska.

Wydatki dysponentów części budżetowych i dysponentów III stopnia, u których w 2021 r. kontrolowano księgi rachunkowe wyniosły łącznie 357,7 mld zł, co stanowiło 60,2% ogółu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W kontrolowanych jednostkach zbadano 2,3 tys. dowodów księgowych dotyczących zapisów o łącznej wartości 80,2 mld zł.

Ocenę prawidłowości ksiąg rachunkowych w kontrolowanych jednostkach wydano, uogólniając wyniki badania próby na całość populacji objętej badaniem. Przyjęto jednolite kryteria dotyczące wartości nieprawidłowości uznawanych za istotne i z tego względu skutkujące obniżeniem oceny. Dopuszczalny tolerowany poziom błędów przy badaniu wiarygodności wyznaczony był oddzielnie dla nieprawidłowości wpływających na sprawozdania roczne oraz bieżące i wynosił odpowiednio 1,5% i 2,25% wartości dowodów objętych oceną. W przypadku nieprawidłowości o charakterze formalnym określony został jako 5% wartości dowodów objętych oceną.

³⁶⁷ Łącznie w dziesięciu częściach zrealizowano w 2021 r. około 60% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Z uwagi na pozytywną ocenę ksiąg rachunkowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w ostatnich kilku latach oraz fakt, iż sprawozdania finansowe tych jednostek podlegają corocznemu badaniu przez biegłego rewidenta, zostały one wyłączone z badania tego zakresu w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 roku.

³⁶⁸ Plik JPK_KR to format przekazywania organom podatkowym ksiąg rachunkowych. Zawiera on dane dotyczące zestawienia obrotów i sald, dziennika oraz zapisów na kontach księgi głównej i ksiąg pomocniczych. Specyficzna, ujednoczona elektroniczna struktura przekazywania danych daje organom podatkowym możliwość zastosowania zaawansowanych narzędzi do automatycznej analizy zapisów księgowych w trakcie prowadzonych kontroli podatkowych.

Badanie ksiąg rachunkowych polegało na sprawdzeniu przyjętych zasad rachunkowości oraz dokumentacji opisującej te zasady pod kątem zgodności z przepisami ustawy o rachunkowości. Ocenie podlegała organizacja rachunkowości i system kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia prawidłowości i rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych. Sprawdzone zgodność sald kont księgi głównej na dzień 1 stycznia 2021 r. z saldami na dzień 31 grudnia 2020 r., tj. zachowania zasady ciągłości bilansowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości, a także zgodność danych dziennika i zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2021 r. Zweryfikowano również prawidłowość dokumentowania operacji gospodarczych oraz sposób ich ujmowania w księgach rachunkowych w sposób trwały i zgodnie z treścią ekonomiczną, a także kompletność i sprawdzalność ksiąg rachunkowych.

Kontrolą objęto próbę dowodów księgowych dobraną metodą statystyczną, uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru transakcji proporcjonalnie do jej wartości (metoda MUS). Na wielkość próby wpływ miał wynik analizy ryzyka, uwzględniającej między innymi dotychczasowe wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli oraz ocenę organizacji systemu rachunkowości. Badaniem objęto również dowody księgowe dobrane metodami niestatystycznymi, w tym na podstawie wyników przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, a także przeglądu sprawozdań budżetowych i zestawień obrotów i sald kont analitycznych w zakresie należności i zobowiązań z tytułu dochodów i wydatków budżetowych nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2021 r.

Pozytywnie oceniono księgi rachunkowe w 18 jednostkach (85,7% skontrolowanych), w których nie stwierdzono nieprawidłowości lub skala i charakter ujawnionych błędów, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych w obszarze odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań. Stwierdzone w tych jednostkach nieprawidłowości polegały między innymi na:

- braku ustanowienia jednolitych zasad (polityki) rachunkowości dla nowo utworzonego ministerstwa, pomimo upływu 15 miesięcy od dnia jego utworzenia, oraz braku aktualizacji dokumentacji regulującej zasady obiegu dokumentów i dokumentowania operacji gospodarczych, w przypadku wystąpienia zmian organizacyjnych jednostki oraz zakresu działalności dysponenta części (część *Szkolnictwo wyższe i nauka*);
- braku opisu w przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości: uproszczeń stosowanych w dekretacji dowodów księgowych polegających na nieumieszczaniu na dowodach księgowych informacji o zakwalifikowaniu ich do ujęcia w księgach rachunkowych poprzez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (część *Obsługa długu Skarbu Państwa*); metod wyceny aktywów i pasywów oraz wykazu i opisu zbioru danych (modułów) tworzących księgi rachunkowe wykorzystywanego systemu finansowo-księgowego (Sąd Apelacyjny we Wrocławiu);
- braku szczegółowego opisu zasad ewidencjonowania na kontach księgowych operacji gospodarczych występujących w danej jednostce oraz uwzględniających jej specyfikę, w zamian powoływanie się w tym zakresie, na zasady ujmowania typowych operacji gospodarczych wraz z korespondencją kont przeciwstawnych opisane w jednej z publikacji książkowych (część *Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*);
- przyjęciu w obowiązujących zasadach (polityce) rachunkowości oraz zasadach obiegu dokumentów uregulowań dotyczących terminów przekazywania dokumentów do komórki finansowej stwarzających ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w zakresie stosowania przez jednostkę zasady memoriału (część *Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*);
- niezgodnym z treścią ekonomiczną ewidencjonowaniu operacji gospodarczych dotyczących należności długoterminowych poprzez ujmowanie ich na kontach księgowych przewidzianych

- dla należności krótkoterminowych z jednoczesnym zaniechaniem prowadzenia konta księgowego służącego do ewidencjonowania długoterminowych należności budżetowych (Urząd Statystyczny w Łodzi);
- ujmowaniu w księgach rachunkowych operacji gospodarczych do niewłaściwych okresów sprawozdawczych (Prokuratura Krajowa w Warszawie);
 - dokonywaniu zapisów na kontach księgi głównej z naruszeniem zasady memoriału (Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie, Sąd Apelacyjny we Wrocławiu);
 - niewykazaniu w ewidencji księgowej należności Skarbu Państwa (Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku);
 - ewidencjonowaniu operacji gospodarczych w niewłaściwych podziałkach klasyfikacji paragrafów wydatków budżetowych (Urząd Statystyczny w Łodzi);
 - nieprzestrzeganiu przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w zakresie ustalonych terminów zamykania okresów sprawozdawczych w księgach rachunkowych (Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku);
 - wykorzystywaniu w prowadzeniu ksiąg rachunkowych, w użytkowanym przez jednostkę systemie finansowo-księgowym, typów rozrachunków opisanych parametrami, które powodowały błędną prezentację sald kont księgowych w zestawieniu obrotów i sald (Ministerstwo Rozwoju i Technologii);
 - błędnym wskazywaniu w zapisach księgowych dokonywanych na kontach ksiąg ewidencji pozabilansowej dat operacji gospodarczych dotyczących zaangażowania wydatków (część *Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*);
 - prowadzeniu ksiąg rachunkowych z nieprzestrzeganiem wymogów kompletności obligatoryjnych elementów zapisów księgowych, w tym nieewidencjonowanie daty wybranych operacji gospodarczych w systemie finansowo-księgowym (Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku) oraz posługiwanie się niezrozumiałymi sformułowaniami, skrótami lub kodami opisu operacji gospodarczych (Sąd Apelacyjny we Wrocławiu);
 - zaniechaniu zamieszczania stwierdzenia przeprowadzenia kontroli merytorycznej oraz formalno-rachunkowej na wybranych dowodach księgowych (Sąd Apelacyjny we Wrocławiu).

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie prowadzenie ksiąg rachunkowych Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Skala oraz charakter ujawnionych błędów, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, uprawniały do wydania negatywnej oceny w zakresie rzetelności ksiąg rachunkowych w obszarze odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań. Zidentyfikowano nieprawidłowości o charakterze zasadniczym i ciągłym, które w istotny sposób wpłynęły na realizację zadań kontrolowanej jednostki w obszarze ewidencji księgowej. Badanie ksiąg rachunkowych wykazało, że księgi te nie były prowadzone rzetelnie, bezbłędnie i bieżąco. Było to niezgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości i skutkowało brakiem wiarygodności sporządzonych sprawozdań budżetowych i sprawozdań kwartalnych w zakresie operacji finansowych. Organizacja rachunkowości i ustalony w jednostce system kontroli zarządczej nie zapewniły w sposób racjonalny prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych. Procedury kontroli zarządczej w obszarze prowadzenia rachunkowości były niekompletne i nieaktualne. Zasady (polityka) rachunkowości nie zostały dostosowane przez ponad trzy lata do zmian organizacyjnych, wprowadzonych od 1 stycznia 2019 r. w związku ze zmianą ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Nie dostosowano także dokumentacji opisującej procedury sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych oraz postępowania z należnościami publicznoprawnymi i cywilnoprawnymi, w tym nie ustalono lub nie zaktualizowano mechanizmów kontroli zapewniających skuteczne dochodzenie należności Skarbu Państwa, między innymi poprzez określenie zakresu odpowiedzialności komó-

rek organizacyjnych za prowadzenie poszczególnych etapów windykacji i egzekucji należności. Nie podejmowano skutecznych działań w celu zmiany bądź aktualizacji stosowanego w jednostce systemu finansowo-księgowego, pomimo że system nie wspomagał prawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, a w latach 2019-2020 pracownicy jednostki informowali kierownictwo o nieprawidłowym jego funkcjonowaniu.

W księgach rachunkowych jednostki nie zatwierdzano w sposób trwały zapisów księgowych. Z przeprowadzonych oględzin systemu finansowo-księgowego wynikało, że dopiero w styczniu 2022 r. został wprowadzony i zatwierdzony w księgach rachunkowych bilans otwarcia roku 2021. Zapisy księgowe za poszczególne okresy sprawozdawcze od stycznia do listopada 2021 r. zostały zatwierdzone dopiero w styczniu 2022 r., zaś księgi rachunkowe za grudzień 2021 r. do czasu zakończenia kontroli nie zostały zamknięte. Szczegółowa weryfikacja zapisów księgowych, dokonana na próbie 145 dowodów księgowych wykazała, że daty operacji gospodarczych w zapisie księgowym były niezgodne z datami wynikającymi z tych dowodów. Księgi rachunkowe prowadzono także niezgodnie z zasadą memoriału. Spośród 145 badanych dokumentów, 90 dowodów księgowych zostało sporządzonych w latach 2019-2020 i wpłynęło do jednostki po upływie od 10 do 519 dni od daty wytworzenia dowodu księgowego, a na dzień zakończenia kontroli nie była znana wiarygodna kwota zobowiązań jednostki według stanu na 31 grudnia 2021 r. Stwierdzone nieprawidłowości polegały również na niespisywaniu z ksiąg rachunkowych należności przedawnionych i nieściągalnych.

W przypadku Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Chełmie oraz części *Informatyzacja* obsługiwanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Najwyższa Izba Kontroli uznała, że organizacja rachunkowości oraz system kontroli zarządczej nie były w pełni wystarczające i skuteczne, aby zapewnić w sposób racjonalny prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych, wobec czego sformułowała ocenę w formie opisowej.

Nieprawidłowości w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Chełmie dotyczyły między innymi wprowadzenia do ksiąg błędnych dat operacji lub dowodu, błędnych dekretacji oraz zakwalifikowania zdarzeń do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, niestosowaniu ewidencji analitycznej według podziałek klasyfikacji budżetowej dochodów do konta księgowego rachunku bieżącego jednostki. Stosowany w jednostce system finansowo-księgowy nie zapewniał chronologii zapisów i nie posiadał mechanizmów zabezpieczających przed zniekształceniem danych w okresach sprawozdawczych, za które zostały sporządzone sprawozdania budżetowe.

Stwierdzone w trakcie kontroli ksiąg rachunkowych części *Informatyzacja*, obsługiwanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, nieprawidłowości polegały między innymi na niedokonaniu ostatecznego zamknięcia ksiąg rachunkowych według stanu na 31 grudnia 2020 r., niezachowaniu ciągłości bilansowej pomiędzy bilansem zamknięcia 2020 r. a bilansem otwarcia 2021 r. oraz braku opisu operacji gospodarczych dla 480 zapisów księgowych. Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od przeprowadzania badania w zakresie należności i zobowiązań z tytułu dochodów i wydatków budżetowych nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2021 r., ponieważ do dnia zakończenia czynności kontrolnych jednostka nie przedłożyła dokumentacji dotyczącej należności i zobowiązań dysponenta III stopnia, a dokumentację dotyczącą należności dysponenta głównego przedłożyła dopiero w ostatnim dniu kontroli. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że realizując kontrolę wykonania budżetu państwa w 2020 roku, ze względu na stwierdzone nieprawidłowości oraz brak możliwości weryfikacji spójności danych w księgach rachunkowych, Izba odstąpiła od formułowania oceny prawidłowości ksiąg rachunkowych części *Informatyzacja*. Wyniki kontroli tych ksiąg prowadzonych dla roku 2021 wskazują, że w dalszym ciągu organizacja rachunkowości i system kontroli zarządczej nie zapewnia prawidłowości ich prowadzenia.

Badanie ksiąg rachunkowych przeprowadzono również w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie, w wyniku którego stwierdzono nieprawidłowości, polegające między innymi na:

- braku jednoznacznego powiązania zapisu w dziennikach księgowych z dowodami księgowymi,
- braku wstępnej kontroli niektórych dokumentów przed wprowadzeniem do ksiąg rachunkowych zapisów na ich podstawie przez głównego księgowego jednostki lub zastępców głównego księgowego,
- akceptacji pod względem formalnym dokumentów zawierających błędną datę operacji gospodarczej,
- braku kontrasygnaty głównego księgowego na niektórych umowach realizowanych w 2021 r., a zawieranych w latach 2018-2021 i dotyczących zaciągnięcia zobowiązań na rok 2021.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, prowadzenie ksiąg rachunkowych Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oceniono w formie opisowej. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na prawidłowość sporządzenia sprawozdań przez tę jednostkę, a w odniesieniu do większości z nich jeszcze w trakcie 2021 roku wdrożono działania naprawcze.

W wyniku przeprowadzonej w 2021 r. kontroli *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*³⁶⁹, Najwyższa Izba Kontroli, we wszystkich siedmiu kontrolowanych jednostkach³⁷⁰, stwierdziła nieprawidłowości w odniesieniu do prowadzenia ewidencji księgowej aktywów trwałych oraz zapasów, jak również przeprowadzania inwentaryzacji. Dotyczyły one między innymi:

- ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, która w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Sprawiedliwości była niekompletna oraz prowadzona w sposób nieprawidłowy (nieterminowo wprowadzano zmiany stanu środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych do ewidencji);
- ewidencji księgowej środków trwałych w budowie (inwestycji), którą w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim prowadzono w sposób niezapewniający wyodrębnienia kosztów poszczególnych zadań inwestycyjnych;
- nieprawidłowo naliczanej amortyzacji składników majątku na skutek zbyt wczesnego lub zbyt późnego wystawienia odpowiednich dokumentów księgowych w Ministerstwie Finansów, a także Małopolskim oraz Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim;
- opóźnień w dokonywaniu rozliczeń kosztów inwestycji, stanowiących podstawę do przyjęcia na stan majątku środków trwałych wytworzonych w procesie inwestycyjnym w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim;
- braków w oznaczaniu składników majątku numerami inwentarzowymi oraz prowadzenia ewidencji części składowych systemów informatycznych i sprzętu specjalistycznego w sposób uniemożliwiający identyfikację poszczególnych elementów w Ministerstwie Finansów;
- utrzymywania na stanie w Ministerstwie Sprawiedliwości składników majątku, które wycofano z użytkowania i nie poddano ocenie pod względem przydatności, przez co nie mogły zostać zagospodarowane lub zlikwidowane;

³⁶⁹ Informacja o wynikach kontroli *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*. Nr ewid. 196/2021/P/21/009/KBF, Warszawa 2022.

³⁷⁰ Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Finansów (część *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*), Ministerstwie Sprawiedliwości (część *Sprawiedliwość*) oraz pięciu urzędach wojewódzkich: Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie (część *Województwo małopolskie*), Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu (część *Województwo wielkopolskie*), Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku (część *Województwo podlaskie*), Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie (część *Województwo lubelskie*), Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku (część *Województwo pomorskie*).

- zakwalifikowania wydatków związanych z zakupem środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych do wydatków bieżących zamiast do wydatków majątkowych w Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Sprawiedliwości oraz Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim;
- nieprzeprowadzenia w Ministerstwie Finansów oraz Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim inwentaryzacji składników majątku użytkowanych poza terenem strzeżonym, które powinny być objęte coroczną inwentaryzacją;
- nieprawidłowego przeprowadzenia inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim (weryfikację przeprowadzono poprzez porównanie danych wynikających z ewidencji prowadzonych przez dwie różne komórki organizacyjne urzędu, zamiast poprzez porównanie ewidencji z odpowiednimi dokumentami);
- niewłaściwego udokumentowania inwentaryzacji w formie spisu z natury w Ministerstwie Finansów oraz niewydania zarządzeń w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Zgodnie z programem kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. u dziesięciu dysponentów³⁷¹ został przeprowadzony pilotaż wykorzystania plików JPK_KR.

W jednostkach tych pobrano pliki JPK_KR za 2021 r. Wszystkie pliki zawierały błędy strukturalne polegające między innymi na braku opisów operacji, zapisach jednostronnych lub występujących niewłaściwych datach. Zdarzały się również sytuacje braku powiązania danych pomiędzy dziennikiem a księgą główną (Dziennik, Konto_zapis). Stwierdzone błędy zostały wyjaśnione w trakcie kontroli.

W ośmiu jednostkach pobrane pliki JPK_KR wykorzystano do prowadzenia badań szczegółowych, w tym losowania próby dowodów księgowych oraz przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych. Nie było to możliwe w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (część *Informatyzacja*).

W pliku pobranym w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wystąpiły różnice pomiędzy dziennikiem z pliku JPK_KR a dziennikiem wygenerowanym wprost z systemu, wynikające między innymi z faktu, że zapisy w dzienniku wygenerowanym z pliku JPK_KR nie były prezentowane chronologicznie według żadnej z ujętych w dzienniku dat. Różnicę w prezentacji zidentyfikowano także w zestawieniu obrotów i sald kont analitycznych w pliku JPK_KR, gdzie na kontach księgowych nie wykazywano sald dwustronnych, a jedynie wielkość stanowiącą ich różnicę (*per saldo*), podczas gdy w zestawieniu obrotów i sald kont analitycznych pozyskanym bezpośrednio z programu księgowego na niektórych kontach rozrachunkowych występowało na koniec roku saldo dwustronne. Ponadto w kolumnie „NrZapisuDziennika” w pliku JPK_KR występowało 891 luk dotyczących łącznie 1869 zapisów. Niezgodności te zgłoszono do producenta oprogramowania, który wyjaśnił, że inna forma prezentowanych danych w dziennikach generowanych według różnych procedur wynika z założeń przyjętych przy ich tworzeniu. Jednocześnie wskazał, że nie ma żadnego związku między numeracją pozycji w pliku JPK_KR a numeracją pozycji w dzienniku dokumentów z uwagi na inny

³⁷¹ Do pilotażu wybrano: Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (część *Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*), Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (część *Informatyzacja*), Ministerstwo Rozwoju i Technologii (część *Gospodarka*), Prokuraturę Krajową (część *Powszechnie jednostki organizacyjne prokuratury*), Pomorski Urząd Wojewódzki (część *Województwo pomorskie*), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Chełmie (część *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Chełmie*), Sąd Apelacyjny we Wrocławiu (część *Sądy powszechnie/Sąd Apelacyjny we Wrocławiu*), Urząd Statystyczny w Łodzi (część *Główny Urząd Statystyczny*), Komendę Wojewódzką Policji w Krakowie (część *Sprawy wewnętrzne*) oraz Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku (część *Regionalne izby obrachunkowe*).

algorytm nadawania tych pozycji³⁷². Natomiast luki w kolumnie „NrZapisuDziennika” mogły powstać w wyniku skasowania niezatwierdzonego dokumentu księgowego, ponieważ raz wykorzystany numer ID dokumentu nie może być wykorzystywany ponownie.

Przyjęty sposób prowadzenia zapisów księgowych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (część *Informatyzacja*) uniemożliwił wyselekcjonowanie z plików JPK_KR zapisów dotyczących dysponenta III stopnia w tej części. Z uwagi na powyższe badanie ksiąg rachunkowych zostało przeprowadzone na podstawie przekazanych dzienników częściowych prowadzonych dla części *Informatyzacja*.

W pięciu jednostkach, to jest: Prokuraturze Krajowej, Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Chełmie, Urzędzie Statystycznym w Łodzi, Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku na podstawie próby wylosowanej z pliku JPK_KR przeprowadzono nie tylko badanie ksiąg rachunkowych, ale również wydatków, po jej uzupełnieniu o dowody dobrane w sposób celowy.

3. Sprawozdawczość budżetowa

Kontrolą rocznych sprawozdań za 2021 r. objęto następujące sprawozdania budżetowe:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1);

oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). W częściach, w których wydatkowano środki z budżetu środków europejskich, skontrolowano także sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich oraz Rb-28 UE WPR z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Weryfikacji poddano również sprawozdania Rb-28 NW z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem 2020 r., w jednostkach realizujących te wydatki.

Zbadano sprawozdania dysponentów 93 części budżetowych oraz 99 dysponentów budżetu państwa III stopnia.

Kierownicy jednostek zobowiązani są do sporządzenia sprawozdań rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Zadaniem Najwyższej Izby Kontroli było skontrolowanie i wyrażenie opinii o zgodności tych sprawozdań z wymagającymi zastosowania przepisami prawa oraz sprawdzenie, czy dane wykazane w sprawozdaniach łącznych dysponenta

³⁷² Pozycje dziennika dokumentów nadawane są chronologicznie, narastająco od początku roku w momencie zatwierdzania dokumentów lub zamykania miesiąca. Natomiast numeracja pozycji w pliku JPK_KR nie ma związku ze statusem dokumentów i nadawana jest w obrębie miesiąca.

części wynikały ze sprawozdań jednostkowych własnych i dysponentów podległych, a dane ujęte w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanych dysponentów były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Badanie sprawozdań zostało zaplanowane i przeprowadzone w taki sposób, aby uzyskać racjonalną pewność, pozwalającą na wyrażenie opinii o ich prawidłowości. We wszystkich kontrolowanych jednostkach poprzedzone zostało ono analizą planu kont jednostki oraz zestawień obrotów i sald kont księgi głównej i kont analitycznych. Miało to na celu identyfikację wszystkich kont księgowych, na których są ewidencjonowane operacje dotyczące danych, które powinny być prezentowane w sprawozdaniach. Badaniem objęto także wybrane elementy systemu kontroli zarządczej, aby zweryfikować, czy system ten zapewnia w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. U 21 wybranych dysponentów środków budżetu państwa przeprowadzono również kontrolę ksiąg rachunkowych, aby upewnić się, czy księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań, były prowadzone rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami, a dane z nich wynikające były wiarygodne.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sprawozdania 88 dysponentów części budżetowych (94,6%), w tym 11 z 13, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych. Nieprawidłowości, które nie pozwoliły na wydanie takiej opinii, stwierdzono u pięciu dysponentów części³⁷³. Wynikały one z błędów w sprawozdaniach jednostkowych dysponentów, w tym dysponentów III stopnia, funkcjonujących w ramach tych części. Sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych dysponenta części *Informatyzacja* zostały ocenione pozytywnie, z wyjątkiem sprawozdań Rb-27 oraz Rb-N, ponieważ nie było możliwości ustalenia prawidłowej kwoty należności dysponenta III stopnia w części *Informatyzacja* (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów). W związku z tym, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od wydania opinii o sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N dysponenta III stopnia oraz sprawozdaniach dysponenta części, do których zostały przeniesione dane ze sprawozdań jednostkowych. Nieprawidłowości w części *Informatyzacja* opisano wyżej w podrozdziale dotyczącym ksiąg rachunkowych. W sprawozdaniu Rb-N dysponenta części *Zdrowie* o 16,8 mln zł zawyżono kwotę należności wymagalnych, ponieważ ujęto w nim – wykazane w sprawozdaniach jednostkowych dysponentów tej części – należności sporne, których nie wykazuje się w tej pozycji sprawozdania. W sprawozdaniach Rb-27 i Rb-28 części *Klimat* ujęto między innymi dane ze sprawozdań jednostkowych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, które zostały sporządzone na podstawie niewiarygodnych ksiąg rachunkowych oraz zawierały błędy opisane w dalszej części niniejszego rozdziału. Nieprawidłowości w sprawozdaniach dysponenta części *Województwo łódzkie* wynikały między innymi z zawyżenia o 2 mln zł zaległości w sprawozdaniu Rb-27 Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego. Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-28 Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Chełmie odzwierciedlały wprawdzie treść operacji gospodarczych, lecz w przypadku dwóch pozycji planu wydatków na łączną kwotę 33 tys. zł nie były zgodne z ewidencją księgową, która w tym zakresie była nieprawidłowa.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe sporządzone przez 86 dysponentów III stopnia (86,9% skontrolowanych), w tym sześciu z ośmiu dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych. Do pozostałych sprawozdań Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia. Sprawozdania 10 dysponentów (10,1%) zaopiniowano w formie

³⁷³ W odniesieniu do sprawozdań budżetowych dysponentów części *Informatyzacja*, *Zdrowie*, *Klimat*, *Województwo łódzkie* oraz *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Chełmie* wydano opinię w formie opisowej.

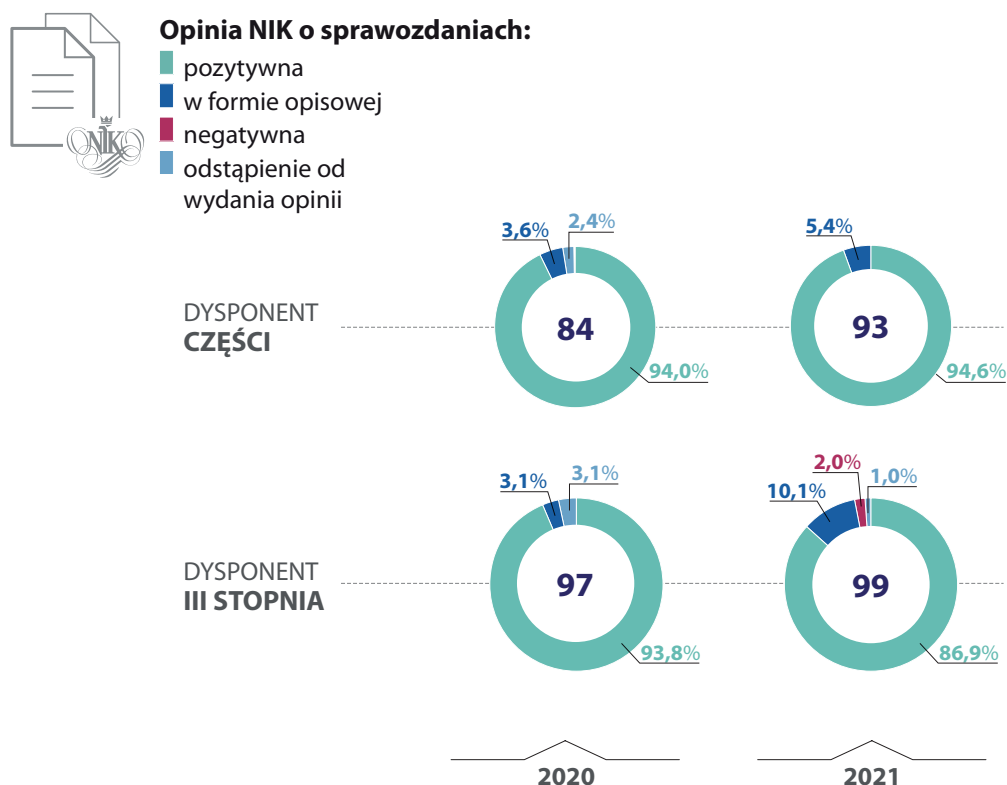
opisowej³⁷⁴. Nieprawidłowości występowały głównie w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N, w których wykazywano nieprawidłowe stany należności. W szczególności w części *Sprawy wewnętrzne* w kontrolowanych jednostkach Policji (Komenda Główna Policji, Komenda Stołeczna Policji, Komendy Wojewódzkie Policji w Katowicach, Krakowie oraz Wrocławiu) w sprawozdaniach Rb-27 nie ujmowano należności rozłożonych na raty, których pierwotny termin zapłaty przypadał na rok 2021. Negatywnie zaopiniowano sprawozdania dwóch dysponentów. W przypadku Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (część *Klimat*) wynikało to przede wszystkim ze sporządzenia sprawozdań na podstawie ksiąg rachunkowych prowadzonych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości oraz zawyżenia należności w sprawozdaniu Rb-27, z powodu ujęcia w nim należności przedawnionych i nieściągalnych w kwocie 57,6 tys. zł oraz wykazania jako zaległości roszczeń spornych w kwocie 664,6 tys. zł. Negatywnie zaopiniowano również sprawozdania 41. Bazy Lotnictwa Szkolnego w Dęblinie (część *Obrona narodowa*), między innymi z uwagi na niewykazanie objętej egzekucją komorniczą kwoty 129,3 tys. zł jako zaległości w sprawozdaniu Rb-27 oraz należności wymagalnej w sprawozdaniu Rb-N. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od wydania opinii o sprawozdaniach Instytutu De Republica (część *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*). Powodem był brak wiarygodności ksiąg rachunkowych kontrolowanej jednostki, które do 25 listopada 2021 r. były prowadzone w arkuszu kalkulacyjnym, co między innymi nie zapewniało trwałości zapisów księgowych i było niezgodne z art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Z wyjątkiem sprawozdań Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (część *Informatyzacja*), Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (część *Klimat*), Ministerstwa Zdrowia (część *Zdrowie*) oraz Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (część *Województwo łódzkie*), błędy w sprawozdaniach dysponentów III stopnia nie miały wpływu na opinię o sprawozdaniach dysponentów odpowiednich części budżetowych.

Część nieprawidłowości stwierdzonych w sprawozdaniach kontrolowanych jednostek skorygowano w trakcie kontroli, a pozostałe nie miały istotnego wpływu na kwoty prezentowane w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa*. W 13 jednostkach Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia i uwagi do systemu kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia w sposób racjonalny kontroli prawidłowości sporządzanych sprawozdań. Mimo 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.

³⁷⁴ Opinię w formie opisowej wydano w odniesieniu do sprawozdań budżetowych: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (część *Informatyzacja*), Służby Ochrony Państwa, Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie (część *Sprawy wewnętrzne*), Ministerstwa Zdrowia (część *Zdrowie*), Prokuratury Okręgowej w Słupsku (część *Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury*), Sądu Okręgowego w Świdnicy (część *Sądy powszechne/Sąd Apelacyjny we Wrocławiu*), Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach (część *Województwo świętokrzyskie*), Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (część *Województwo łódzkie*), Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie (część *Województwo lubelskie*) oraz 21. Wojskowego Oddziału Gospodarczego w Elblągu (część *Obrona narodowa*).

Infografika 49. Opinie Najwyższej Izby Kontroli o sprawozdaniach w latach 2020-2021



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

W 2021 r., podobnie jak w latach poprzednich, miały miejsce zmiany w strukturze Rady Ministrów oraz przekształcenia urzędów obsługujących poszczególnych ministrów. W 2021 r. utworzono sześć ministerstw oraz przekształcono dwa ministerstwa już istniejące poprzez włączanie lub wyłączenie poszczególnych działów administracji rządowej w zakres ich właściwości. Oprócz tego, w 2021 r., sześć ministerstw przestało istnieć w wyniku ich zniesienia bądź przekształcenia, w tym Ministerstwo Sportu dwukrotnie. Ministerstwo Edukacji i Nauki (obsługujące ministra odpowiedzialnego za części budżetowe *Szkolnictwo wyższe i nauka, Polska Akademia Nauk oraz Oświata i wychowanie*) zostało utworzone z dniem 1 stycznia 2021 r., a rozporządzenie tworzące to ministerstwo wydane zostało 15 dni wcześniej (17 grudnia 2020 r.). W pozostałych przypadkach zmiany dokonane zostały w trakcie roku budżetowego. W przypadku Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu rozporządzenie tworzące tę jednostkę oraz rozporządzenie znoszące Ministerstwo Sportu wydane zostały z wyprzedzeniem, które wyniosło 19 dni. W pozostałych przypadkach rozporządzenia tworzące jednostki budżetowe lub przekształcające już istniejące wydawane były z mocą obowiązującą od dnia publikacji lub z datą wsteczną. Uniemożliwiało to prawidłowe przygotowanie i właściwe przeprowadzenie procesów związanych ze zmianą dysponentów części budżetowych przed utworzeniem lub przekształceniem ministerstw zarówno w zakresie obsługi merytorycznej, jak i w zakresie obsługi finansowo-księgowej i sprawozdawczości. W trakcie trwania roku budżetowego zmienili się dysponenci ośmiu części budżetowych tj.: *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe; Rozwój regionalny; Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo; Gospodarka; Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; Kultura fizyczna; Praca oraz Turystyka*. W przypadku

dwóch pierwszych części, zmiany nie pociągały za sobą zmian ministerstw³⁷⁵. W zakresie kolejnych trzech części, poza zmianą nazwy ministerstw, nie zmienił się *de facto* urząd obsługujący ministra właściwego do spraw danej części budżetowej, gdyż z ministerstw obsługujących te części wydzielono zadania i przeniesiono do innych urzędów. Natomiast części budżetowe *Kultura fizyczna*, *Praca* i *Turystyka* zostały w trakcie roku włączone do innych, już istniejących lub utworzonych urzędów, przy czym część *Kultura fizyczna* dwukrotnie³⁷⁶. Kierownicy jednostek budżetowych, którzy przejęli w trakcie roku części *Kultura fizyczna*, *Praca* i *Turystyka*, zawierali porozumienia z kierownikami jednostek dotychczas obsługujących przejmowane części budżetowe. Porozumienia te miały na celu zapewnienie ciągłości prowadzenia spraw merytorycznych, obsługi administracyjnej i finansowo-księgowej, w tym w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości, oraz nieprzerwaną realizację operacji na rachunkach bankowych dochodów i wydatków przez urzędy obsługujące dotychczasowych dysponentów. Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zauważa, że obowiązujące przepisy nie dają podstawy prawnej do zawierania tego typu porozumień przez kierowników państwowych jednostek budżetowych. W toku kontroli żaden z dysponentów nie wskazał podstawy prawnej dla ich zawarcia. Ponadto dysponenti części budżetowych *Praca* i *Turystyka* udzielili upoważnień pracownikom urzędu obsługującego dotychczasowego dysponenta części, w tym do wypełniania zadań głównego księgowego (między innymi do podpisywania sprawozdań, sprawowania kontroli wstępnej, dokonywania operacji na rachunkach bankowych części). Działania takie wprowadziłyby zapewniły ciągłość obsługi finansowo-księgowej danej części budżetowej, jednak były sprzeczne z art. 54 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, że zadania w zakresie: prowadzenia rachunkowości jednostki, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych można powierzyć wyłącznie pracownikowi danej jednostki budżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości dopuszcza powierzenie prowadzenia ksiąg rachunkowych jednostki sektora finansów publicznych innej jednostce sektora finansów publicznych, jednak wyłącznie na podstawie odrębnych przepisów, przy czym w przypadku państwowych jednostek budżetowych ustawodawca nie ustanowił przepisu szczególnego w tym zakresie.

Do 11 sierpnia 2021 r. dysponentem części *Praca* i *Turystyka* był Minister Rozwoju, Pracy i Technologii. Ewidencja operacji gospodarczych w zakresie części *Praca* i *Turystyka* prowadzona była w systemie informatycznym służącym do prowadzenia ksiąg rachunkowych Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii. Po zmianie organu dysponującego częściami *Praca*, a następnie *Turystyka*³⁷⁷, na mocy zawartych porozumień, ewidencja operacji gospodarczych w zakresie tych części nadal prowadzona była w tym samym systemie finansowo-księgowym, przez co zapewniono ciągłość ewidencji księgowej oraz stosowanych zasad rachunkowości. Księgi rachunkowe obejmujące operacje gospodarcze

³⁷⁵ Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej obsługiwały dwa ministerstwa: Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, zatem zmiany w strukturze Rady Ministrów nie pociągnęły za sobą konieczności tworzenia, znoszenia czy przekształcania ministerstw.

³⁷⁶ Z dniem 1 marca 2021 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (Dz. U. poz. 360), następnie z dniem 26 października 2021 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu (Dz. U. poz. 1932), przy czym Ministerstwo Sportu zostało przekształcone na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów dnia 27 października 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu i Turystyki (Dz. U. poz. 1953), które weszło w życie od 26 października 2021 r.

³⁷⁷ Od 26 października 2021 r.; w okresie od 12 sierpnia 2021 r. ewidencja księgową dla części *Praca* i *Turystyka* prowadzona była w księgach Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

związane z częścią budżetową *Kultura fizyczna* prowadzone były przez cały rok w odrębnym systemie finansowo-księgowym, w którym nie ujmowano operacji gospodarczych dotyczących żadnej innej części budżetowej, zatem nie istniała potrzeba ich wyodrębniania z istniejącej ewidencji lub łączenia z innymi księgami rachunkowymi. W żadnym z przekształcanych ministerstw nie zamknięto ksiąg rachunkowych na dzień poprzedzający wyłączenie lub włączenie części budżetowej. Kierownicy tych jednostek budżetowych powoływali się zazwyczaj na art. 12 ust. 2 ustawy o rachunkowości, który w ich ocenie nie wymienia wyłączenia lub włączenia części budżetowej jako okoliczności będącej uzasadnieniem zamknięcia ksiąg rachunkowych, a także wskazywali, że jednostki budżetowe kontynuują swoją działalność podstawową. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że bez zamknięcia ksiąg rachunkowych na dzień poprzedzający wydzielenie z danej jednostki budżetowej działalności związanej z jedną lub wieloma częściami budżetowymi (w celu przeniesienia jej do innej jednostki), nie jest możliwe wiarygodne ustalenie stanu aktywów i pasywów przenoszonych do innej jednostki ani pozostających w jednostce, z której zostały wydzielone. Powyższe skutkuje brakiem możliwości prawidłowego sporządzenia sprawozdań budżetowych (między innymi dotyczących stanu należności i zobowiązań) na dzień kończący uprawnienie do dysponowania częścią budżetową.

Ponieważ jednak nie jest możliwe zapewnienie prawidłowej wyceny składników aktywów i pasywów na dzień przekształcenia jednostki a tym bardziej prawidłowe zamknięcie ksiąg rachunkowych bez zabezpieczenia w przepisach prawa odpowiedniego czasu na przygotowanie tego procesu, zatem ogłoszenie przekształcenia ministerstwa bez *vacatio legis* lub z datą wsteczną, w praktyce uniemożliwia kierownikowi jednostki działanie zgodnie z obowiązującymi go przepisami w tym zakresie.

Dotychczasowi dysponenti przenoszonych części budżetowych sporządzili sprawozdania budżetowe na dzień zmiany organu dysponującego częścią budżetu państwa i przekazali je nowym dysponentom, pomimo iż księgi rachunkowe przekształcanych ministerstw nie zostały zamknięte na dzień przekształcenia. Obowiązek sporządzenia tych sprawozdań wynikał z § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w myśl którego 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. Sprawozdania na dzień zakończenia dysponowania częścią budżetową zostały sporządzone, według deklaracji dotychczasowych dysponentów, poprzez wygenerowanie danych z systemów finansowo-księgowych na określony dzień, a podstawą ich sporządzenia były „trwałe zapisy w księgach”. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że taki sposób sporządzenia sprawozdań budżetowych nie zapewniał wiarygodności danych prezentowanych w tych sprawozdaniach. Skoro bowiem księgi rachunkowe nie zostały zamknięte w sposób trwały, to możliwe było ujęcie w tych księgach kolejnych operacji gospodarczych dotyczących okresu objętego sprawozdaniem lub korekta zapisów już wprowadzonych do ksiąg. Zatem gdyby organy, będące nowymi dysponentami przenoszonych części budżetowych, uwzględniły w swoich sprawozdaniach budżetowych dane z nieprawidłowo sporządzonych sprawozdań sporządzonych przez poprzednich dysponentów, miałyby to ujemny wpływ na wiarygodność sprawozdań sporządzanych przez organy przejmujące dysponowanie częściami budżetowymi, w tym sprawozdań rocznych.

W praktyce jednak prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych na dzień zmiany organu dysponującego częścią budżetową nie miała wpływu na prawidłowość i rzetelność danych zawartych w kolejnych miesięcznych i następnie rocznych sprawozdaniach budżetowych. Wynikało to z faktu, że sprawozdania budżetowe w zakresie przenoszonych części, w okresie po zmianie organu dysponującego, sporządzane były bez uwzględnienia danych wynikających z przekazanych sprawozdań

budżetowych, a zamiast tego obejmowały dane z ksiąg rachunkowych, które nie zostały zamknięte na dzień zmiany dysponenta części i które prowadzone były w sposób ciągły, w tym samym systemie finansowo-księgowym, zatem obejmowały prawidłowe dane za okres poprzedzający zmianę dysponenta części.

W toku kontroli Najwyższa Izba Kontroli ustaliła także, że jednostki przejmujące części budżetowe nie otwierały nowych rachunków bankowych dla obsługi tych części. Rachunki bankowe prowadzone w Narodowym Banku Polskim były przejmowane przez nowych dysponentów w celu zachowania ciągłości operacji i dostępu do historycznych danych na rachunkach dochodów i wydatków budżetowych, jednak w większości przypadków następowało to ze znacznym opóźnieniem, sięgającym niekiedy blisko trzech miesięcy.

Jedynie w przypadku części *Kultura fizyczna* zostały wydane zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, o których mowa w art. 39 ust. 1a ustawy o Radzie Ministrów, określające przeznaczenie składników majątkowych oraz ustalające podmiot i sposób przekazania spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem zmiany urzędu obsługującego dysponenta części. W pozostałych przypadkach wszczęte zostały prace mające na celu ich opracowanie, jednak do końca kwietnia 2022 r. zarządzenia te nie zostały wydane.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ze względu na terminy wejścia w życie przekształceń (następujących w trakcie miesiąca, od dnia następnego lub z datą wsteczną³⁷⁸), jednostki w większości przypadków nie miały możliwości wywiązania się z obowiązków wynikających z przepisów ustawy o rachunkowości i rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. W takiej sytuacji problematyczne było również zagwarantowanie faktycznego i rzetelnego przekazania składników majątku.

W wyniku dokonania zmian w strukturze Rady Ministrów w 2021 r., księgi rachunkowe dla części budżetowych, dla których dokonano zmiany urzędu obsługującego dysponenta, prowadzone były w części przypadków faktycznie przez dotychczasowych dysponentów w ich systemach finansowo-księgowych. Oznacza to, że w księgach tych nie dokonano operacji odzwierciedlających tak istotne zmiany, jak zniesienie urzędu obsługującego danego dysponenta czy znaczna zmiana zakresu działalności jednostki. Niejednokrotnie również zmiany w zakresie obsługi finansowo-księgowej (tj. aktualizacja rachunków bankowych) następowały ze znaczną zwłoką. Poważnym problemem wydaje się być również kwestia majątku, który był przypisany do omawianych części, i na dzień zakończenia kontroli, co do zasady, nie został zinwentaryzowany ani przejęty. Wewnętrzne regulacje dotyczące gospodarki finansowej były niejednokrotnie aktualizowane z mocą wsteczną i kilkumiesięcznym lub nawet ponad rocznym opóźnieniem. Pomimo podejmowania przez dysponentów przejmowanych części działań w celu umożliwienia kontynuacji działalności, proces ten praktycznie nie znalazł odzwierciedlenia w szeroko pojętym obszarze rachunkowości jednostek.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła również sprawozdania budżetowe agencji wykonawczych i państwowych funduszy celowych:

- Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego;
- Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej;

³⁷⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu weszło w życie 26 października 2021 r. i z tym samym dniem zostało uchylone, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu i Turystyki.

- Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, planu finansowego państwowego funduszu celowego/ agencji wykonawczej/ instytucji gospodarki budżetowej/ Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;
- Rb-FUS z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;
- Rb-FER z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego;
- Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego/ agencji wykonawczej/ instytucji gospodarki budżetowej/ państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym;

oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. Rb-N i Rb-Z, a także sprawozdania z wykonania planu finansowego wybranych państwowych osób prawnych.

Sprawozdania z wykonania planów finansowych 27 kontrolowanych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, w przeważającej większości Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie. Z wyjątkiem opisanych niżej przypadków w jednostkach tych nie wystąpiły nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości lub miały charakter nieistotny.

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli do prawidłowości sporządzonych sprawozdań dotyczyły Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców oraz Funduszu Medycznego. Sprawozdania obu tych funduszy, a także sprawozdanie Rb-BZ2 sporządzone przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w odniesieniu do danych w zakresie planu finansowego, zostały zaopiniowane negatywnie. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny wykonania planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości, ze względu na fakt, że dysponent Funduszu przekazał dokumenty do kontroli w terminie uniemożliwiającym przeprowadzenie niezbędnych czynności kontrolnych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzonych sprawozdań, jednak Izba zwróciła uwagę, że w funduszu tym, podobnie jak w latach poprzednich występowały istotne opóźnienia w rozliczaniu umów dotacji, mające wpływ między innymi na prezentację danych w sprawozdaniach budżetowych.

Negatywna ocena sprawozdań sporządzonych przez dysponenta Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców wynikała z nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, które spowodowały zniekształcenie danych zaprezentowanych w sprawozdaniach Rb-33 oraz Rb-40. Nieprawidłowości te polegały na wykazaniu jako należności kwot udzielonych dotacji, co do których do dnia sporządzenia sprawozdań nie zostały zatwierdzone sprawozdania z ich wykorzystania, oraz błędnym ujęciu kosztów usług bieżących jako wydatków inwestycyjnych. Ponadto w sprawozdaniu Rb-40 stwierdzono błędy formalne. Negatywna ocena sprawozdań sporządzonych przez dysponenta Funduszu Medycznego również związana była z nieprawidłowościami stwierdzonymi w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40, polegającymi na wykazaniu w tych sprawozdaniach stanu funduszu niezgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych oraz z przyjęcia metody kasowej do ujęcia niektórych operacji gospodarczych.

Sprawozdania Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oceniono pozytywnie, jednak stwierdzono nieprawidłowość w sprawozdaniu Rb-BZ2, polegającą na wykazaniu w kolumnie „Plan po zmianach” kwot niezgodnych z zatwierdzoną korektą planu finansowego w układzie zadaniowym.

X. DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

- Na koniec 2021 r. wystąpiła rekordowa różnica między długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych (obliczanym według metodologii unijnej) a państwowym długiem publicznym (ustalonym według zasad krajowych), sięgająca 10% produktu krajowego brutto. Rok 2021 był drugim z rzędu, kiedy przekroczyła ona 200 mld zł, osiągając 261,9 mld zł. Różnica ta była głównie wynikiem ujmowania zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego zaciągniętych w celu sfinansowania wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz zobowiązań Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych i niewliczania ich do państwowego długu publicznego.
- Spłata zadłużenia Banku Gospodarstwa Krajowego (Funduszu Przeciwdziałania COVID-19) i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w wysokości 214,4 mld zł, według stanu na koniec 2021 r. (166,1 mld zł na koniec 2020 r.), jest gwarantowana przez Skarb Państwa. Udzielenie tych gwarancji nie zostało jednak objęte limitami określonymi w ustawie budżetowej. Oznacza to wyłączenie tych pozycji potencjalnych zobowiązań spod kontroli Parlamentu dokonywanej w trybie przewidzianym dla ustawy budżetowej.
- Wykup obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz przez Polski Funduszu Rozwoju S.A. rozpocznie się w 2024 r. Do uregulowania części tych zobowiązań konieczne może okazać się zaangażowanie środków publicznych, które wygeneruje wzrost długu Skarbu Państwa.
- Zwiększona skala przenoszenia finansowania zadań publicznych do funduszy umieszczonych poza budżetem państwa, w Banku Gospodarstwa Krajowego (od 2022 r. także związanych z modernizacją sił zbrojnych za pośrednictwem Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych), pozwala na kreowanie niższego deficytu budżetu państwa, niż gdyby finansowanie to odbywało się bezpośrednio z budżetu państwa i wpływało na wzrost długu Skarbu Państwa. Ceną za uzyskanie pożądanej wielkości deficytu budżetu państwa, niższej niż rzeczywista nierównowaga finansów publicznych, jest ponoszenie łącznie wyższych kosztów obsługi zadłużenia.

1. Dług Skarbu Państwa

Wielkość długu Skarbu Państwa

Na koniec 2021 r. zadłużenie Skarbu Państwa wyniosło 1 138 033,6 mln zł i było o 40 553,6 mln zł (o 3,7%) wyższe niż na koniec 2020 r. Roczny wzrost długu Skarbu Państwa w 2021 r. był istotnie niższy niż w 2020 r., który wyniósł 124 141,8 mln zł, to jest 12,8%.

Dług Skarbu Państwa na koniec 2021 r. okazał się być niższy o 79 mld zł od prognozowanego w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024*. Był natomiast wyższy o 5 mld zł od obniżonej prognozy długu Skarbu Państwa przedstawionej we wrześniu 2021 r. w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025* (planowana na koniec 2021 r. wartość długu Skarbu Państwa w wyżej wymienionych Strategiach została obniżona z 1217 mld zł do 1133 mld zł). Przy czym w wartości długu Skarbu Państwa nie ujmuje się

między innymi zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego (Funduszu Przeciwdziałania COVID-19) i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., które stanowią element długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczanego według metodologii unijnej.

Na koniec 2021 r. relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto wyniosła 43,4% wobec planowanych w tych *Strategiach* poziomów 51,7% i 44,8%. Była ona niższa od relacji na koniec 2020 r. o 3,5 punktu procentowego z uwagi na szybsze niż planowano tempo wzrostu produktu krajowego brutto na skutek ożywienia gospodarczego i inflacji.

Przyczyny wzrostu długu Skarbu Państwa

Na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa w 2021 r. wpłynęły dwie grupy czynników:

- finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w 2021 r.,
- pozostałe czynniki (niewynikające z konieczności finansowania potrzeb pożyczkowych).

Zwiększając na potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wpłynął deficyt budżetu państwa w wysokości 26 373,4 mln zł. Jego sfinansowanie spowodowało wzrost długu Skarbu Państwa. Pozostałe potrzeby pożyczkowe były *per saldo* ujemne i wyniosły minus 34 370,3 mln zł. Nadwyżka przychodów nad rozchodami, jaka wygenerowała to saldo pozwoliła na zmniejszenie długu Skarbu Państwa.

Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto budżetu w 2021 r. miało wpływ:

- dodatnie saldo przychodów i rozchodów z tytułu konsolidacji środków jednostek sektora finansów publicznych i depozytów sądowych będących w zarządzaniu Ministra Finansów – 23 308,8 mln zł,
- dodatnie saldo przychodów i rozchodów z tytułu zarządzania środkami europejskimi³⁷⁹ – 10 090,9 mln zł,
- nadwyżka budżetu środków europejskich – 660,5 mln zł,
- saldo udzielonych pożyczek – 84 mln zł,
- inne ujemne potrzeby pożyczkowe³⁸⁰ – 226 mln zł.

Czynniki niewynikające z potrzeb pożyczkowych netto wpłynęły w 2021 r. na wzrost długu Skarbu Państwa *per saldo* o 48 550,4 mln zł. Zwiększenie długu Skarbu Państwa spowodowało:

- zaciągnięcie długu w celu skumulowania środków na rachunkach na finansowanie wydatków i rozchodów w 2022 r. w wysokości 20 976,7 mln zł³⁸¹,
- nieodpłatne przekazanie obligacji skarbowych podmiotom uprawnionym na podstawie ustawy budżetowej na rok 2021 i odrębnych ustaw o wartości 16 346,7 mln zł (przekazanie obligacji

³⁷⁹ Środki napływające z Unii Europejskiej nie są od razu przekazywane na dochody budżetu środków europejskich. Następuje to dopiero, gdy ponoszone są wydatki finansowane z tego budżetu lub rozliczane są wcześniejsze perspektywy finansowe Unii Europejskiej. Do tego czasu Minister Finansów wykorzystuje środki na inne potrzeby lub je lokuje. Jeśli w trakcie roku napływ środków unijnych jest wyższy niż środki przekazane przez Ministra Finansów na dochody budżetu środków europejskich, wpływa to zmniejszająco na potrzeby pożyczkowe netto. Konieczność przekazania środków na dochody budżetu środków europejskich w wysokości przewyższającej ich napływ z Unii Europejskiej generuje potrzebę pożyczkową netto.

³⁸⁰ Do kategorii innych potrzeb pożyczkowych zaliczone jest saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, udziały w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz pozostałe rozliczenia krajowe i zagraniczne.

³⁸¹ Kwota ta przedstawia wzrost poziomu środków złotych (memoriałowo) w 2021 r. w stosunku do stanu na koniec 2020 r. (z 30 321,9 mln zł do 63 843,6 mln zł) oraz saldo przepływów walutowych (12 545 mln zł).

- Funduszowi Reprywatyzacji o wartości 6000 mln zł z uwagi na wyłączenie wzajemnych zobowiązań pozostało bez wpływu na wzrost długu Skarbu Państwa),
- zwiększenie o 15 892,8 mln zł zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną oraz depozytów sądowych tych podmiotów,
 - umocnienie złotego wobec euro o 0,3% i jena japońskiego o 3,3% oraz osłabienie wobec dolara amerykańskiego o 8%, franka szwajcarskiego o 4,3% i juana chińskiego o 11,2% – wynikające z tego różnice kursowe wpłynęły na wzrost długu o 2165,4 mln zł,
 - zwiększenie o 1457,8 mln zł zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu depozytów od jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych nienależących do sektora finansów publicznych, depozytów sądowych od podmiotów spoza sektora finansów publicznych i depozytów zabezpieczających transakcje na instrumentach pochodnych,
 - dyskonto i indeksacja skarbowych papierów wartościowych wpływając na wzrost długu o 454,9 mln zł.

Wśród czynników niewynikających z potrzeb pożyczkowych netto zmniejszającą na wartość długu Skarbu Państwa wpłynęło umorzenie w 2021 r. pożyczki udzielonej Funduszowi Solidarnościowemu przez Fundusz Rezerwy Demograficznej w 2019 r. w wysokości (8736,5 mln zł), zwrot przez Fundusz Solidarnościowy niewykorzystanej części pożyczki z 2020 r. (0,7 mln zł), a także zmiana pozostałego zadłużenia Skarbu Państwa (6,7 mln zł).

Umorzenie pożyczki udzielonej Funduszowi Solidarnościowemu potwierdza zasadność uwagi Najwyższej Izby Kontroli, sformułowanej po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r., że tak przeprowadzona operacja oddziaływała na obniżenie deficytu i potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa.

Wspomniane nieodpłatne przekazanie przez Ministra Finansów w 2021 r. skarbowych papierów wartościowych podmiotom uprawnionym na podstawie ustawy budżetowej i innych ustaw obejmowało obligacje z terminem wykupu w 2023 r. i 2024 r. o wartości nominalnej 22 346,7 mln zł, wyższej o 22% w stosunku do wartości obligacji przekazanych w 2020 r. i niemal czterokrotnie wyższej od wartości analogicznych transferów w 2019 r. W 2020 r. i 2019 r. wartość skarbowych papierów wartościowych nieodpłatnie przekazanych uprawnionym podmiotom wynosiła odpowiednio 18 283,3 mln zł³⁸² i 5860 mln zł³⁸³.

Na polecenie Prezesa Rady Ministrów wydane na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy budżetowej na rok 2021, obligacje skarbowe o łącznej wartości 5000 mln zł w 2021 r. otrzymały:

- Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o. – 2235 mln zł,
- Polskie Elektrownie Jądrowe Sp. z o.o. – 346 mln zł,
- Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. – 2099 mln zł; w 2020 r. Spółce przekazano obligacje o wartości 1700 mln zł,
- Polska Żegluga Bałtycka S.A. – 140 mln zł,
- Fundusz Rozwoju Spółek S.A. – 120 mln zł,
- Krajowy Instytut Mediów – 60 mln zł.

³⁸² W 2020 r. obligacje o wartości 1000 mln zł otrzymały między innymi Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. oraz Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A., obligacje o wartości 5000 mln zł zostały przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego z przeznaczeniem na zwiększenie funduszu statutowego.

³⁸³ Obligacje o wartości 1600 mln zł zostały w 2019 r. przekazane między innymi Funduszowi Dróg Samorządowych (obecnie Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg).

Na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy budżetowej na 2021 r. jednostkom publicznej radiofonii i telewizji nieodpłatnie przekazano obligacje o wartości nominalnej 1950 mln zł, z tego Telewizja Polska S.A. otrzymała obligacje o wartości nominalnej 1711,4 mln zł, a Polskie Radio S.A. wraz z rozgłośniami regionalnymi – o wartości nominalnej 238,6 mln zł. Obligacje te miały stanowić rekompensatę z tytułu utraconych w 2021 r. wpływów z opłat abonamentowych (w związku z ustawowymi zwolnieniami z tych opłat) z przeznaczeniem na realizację przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji misji publicznej. Łącznie w latach 2017–2021 jednostki publicznej telewizji i radiofonii otrzymały obligacje skarbowe o wartości 6140 mln zł³⁸⁴.

Poza wyżej wymienionymi podmiotami uprawnionymi na podstawie ustawy budżetowej na 2021 r., obligacje otrzymały także podmioty uprawnione na podstawie innych ustaw. Były to:

- PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. – obligacje o wartości 2300 mln zł na podstawie art. 33w ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”³⁸⁵,
- Polski Fundusz Rozwoju S.A. – 6600 mln zł³⁸⁶ na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju³⁸⁷,
- uczelnie publiczne – 496,7 mln zł na podstawie art. 70 ust. 1 i 3 ustawy o budżecie³⁸⁸,
- Fundusz Reprywatyzacji – 6000 mln zł, z czego 3000 mln zł na podstawie art. 76 ustawy o budżecie oraz 3000 mln zł na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw³⁸⁹.

Wartość nominalna tych obligacji wyniosła 15 396,7 mln zł (68,9% wartości wszystkich obligacji przekazanych nieodpłatnie w 2021 r.).

Na wzrost długu Skarbu Państwa na koniec 2021 r. nie oddziaływało przekazanie w 2021 r. obligacji skarbowych o wartości 6000 mln zł Funduszowi Reprywatyzacji, którego dysponentem jest Minister Finansów ze względu na wyłączanie wzajemnych zobowiązań w grupie podmiotów Skarbu Państwa.

W wartości długu Skarbu Państwa na koniec 2021 r. nie zostały wykazane także zobowiązania z tytułu dwóch pożyczek udzielonych w 2019 r. i 2020 r. Funduszowi Solidarnościowemu przez Fundusz Pracy w łącznej wysokości 8000 mln zł z powodu wyeliminowania wzajemnych zobowiązań między jednostkami Skarbu Państwa.

Dług Skarbu Państwa na koniec 2021 r. powiększały natomiast zobowiązania z tytułu obligacji o wartości 1600 mln zł nieodpłatnie przekazanych w 2019 r. Funduszowi Dróg Samorządowych. Zobowiązania z tego tytułu nie są wyłączane z długu Skarbu Państwa (w ramach eliminacji wza-

³⁸⁴ W 2017 r. – 980 mln zł z wydatków części *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, w 2019 r. – obligacje Skarbu Państwa o wartości nominalnej 1260 mln zł i w 2020 r. – obligacje o wartości nominalnej 1950 mln zł.

³⁸⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 146, ze zm. Ustawa określiła, że w latach 2020-2024 minister właściwy do spraw finansów publicznych może przekazać, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, na podwyższenie kapitału zakładowego tej spółki. skarbowe papiery wartościowe o łącznej wartości 11 300 mln zł, w tym w 2021 r. – 2300 mln zł. W 2020 r. Spółka otrzymała obligacje o wartości 4900 mln zł.

³⁸⁶ W 2020 r. Spółka otrzymała obligacje o wartości 2600 mln zł.

³⁸⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 760. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o systemie instytucji rozwoju minister właściwy do spraw budżetu, na uzasadniony wniosek Polskiego Funduszu Rozwoju, może przekazać skarbowe papiery wartościowe na podwyższenie kapitału zakładowego Polskiego Funduszu Rozwoju, jeżeli jest to niezbędne do realizacji zadań Polskiego Funduszu Rozwoju. W 2020 r. Spółka otrzymała obligacje o wartości 2600 mln zł.

³⁸⁸ W 2020 r. uczelnie, Narodowe Centrum Nauki i Centrum Łukasiewicz otrzymały obligacje o wartości 1133,3 mln zł. W 2019 r. obligacje skarbowe o wartości 3000 mln zł zostały przekazane uczelniom publicznym oraz międzynarodowemu instytutowi naukowemu.

³⁸⁹ Dz. U. poz. 1535.

jemnych zobowiązań) od momentu ich sprzedaży przez Fundusz. Otrzymane obligacje Fundusz sprzedał przed końcem miesiąca, w którym je otrzymał, w związku z tym zobowiązania z tego tytułu wykazywane były jako zadłużenie Skarbu Państwa począwszy od grudnia 2019 r.

Infografika 50. Czynniki wpływające na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa w 2021 r.



* Saldo udzielonych pożyczek, saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, udziały w międzynarodowych instytucjach finansowych, pozostałe rozliczenia krajowe i zagraniczne, dyskonto i indeksacja skarbowych papierów wartościowych.

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

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że nieodpłatne przekazanie w 2021 r. skarbowych papierów wartościowych o wartości 22 346,7 mln zł miało wprawdzie umocowanie w przepisach prawa, ale spowodowało wzrost długu Skarbu Państwa łącznie o 16 346,7 mln zł, czyli odpowiadało za 40,3% wzrostu wartości długu Skarbu Państwa w 2021 r. (wartość takiego finansowania w 2020 r. wyniosła 18,3 mld zł, a w 2019 r. – 5,9 mld zł). Finansowanie wyżej wymienionych podmiotów w formie przekazania obligacji skarbowych pozwoliło uniknąć wzrostu deficytu budżetu państwa i zwiększenia się potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w 2021 r., co miałyby miejsce w przypadku sfinansowania tych transferów z wydatków budżetu państwa. Zaburzało to zatem przejrzystość finansów publicznych. Dzięki takim operacjom możliwe jest ukształtowanie dowolnej wysokości deficytu budżetu państwa.

Instrumenty i miejsca emisji długu Skarbu Państwa

Według stanu na koniec 2021 r. głównym instrumentem zaciągania zobowiązań przez Skarb Państwa pozostały skarbowe papiery wartościowe, ale ich udział w długu Skarbu Państwa uległ zmniejszeniu wobec wzrostu wartości kredytów zaciąganych w międzynarodowych instytucjach finansowych. Skarbowe papiery wartościowe na koniec 2021 r. stanowiły 86,4% zadłużenia Skarbu Państwa wobec 89,2% rok wcześniej. Udział kredytów i pożyczek zagranicznych zaciągniętych przez Skarb Państwa w długu ogółem wyniósł 8,4%, to jest o 2,2 punktu procentowego więcej niż na koniec 2020 r. Było to spowodowane uruchomieniem niskoprocentowanej pożyczki z europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem SURE³⁹⁰. Udział pozostałego długu Skarbu Państwa, obejmującego między innymi zobowiązania z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych i innych depozytów oraz pożyczki udzielonej Funduszowi Solidarnościowego przez Fundusz Rezerwy Demograficznej w 2020 r., w zadłużeniu Skarbu Państwa wzrósł w ciągu roku o 0,6 punktu procentowego, z 4,6% na koniec 2020 r. do 5,2% na koniec 2021 r.

W 2021 r. utrzymany został, rozpoczęty w 2014 r., korzystny trend zmiany struktury długu Skarbu Państwa według miejsca jego emisji. Od 2014 r. corocznie zmniejszeniu ulega udział długu emitowanego za granicą w zadłużeniu Skarbu Państwa. W wyniku tego relatywnie mniejsza część długu Skarbu Państwa obciążona jest ryzykiem kursowym, które na przestrzeni ostatnich lat częściej przyczyniało się w większym stopniu do zwiększenia obciążeń związanych z obsługą zadłużenia niż ich zmniejszenia. Na koniec 2021 r. dług zagraniczny stanowił 23,3% zadłużenia Skarbu Państwa. Udział ten zmniejszył się w ciągu roku o 0,9 punktu procentowego. Zostało w ten sposób zrealizowane założenie *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024* o utrzymaniu tego wskaźnika na poziomie poniżej 25%³⁹¹. W 2014 r. uległ on skokowemu zwiększeniu z 30,3% na początku roku, do 36,1% na koniec lutego 2014 r. i ostatecznie osiągnął poziom 35,5% na koniec 2014 r. w związku z umorzeniem w lutym 2014 r. skarbowych papierów wartościowych przejętych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z otwartych funduszy emerytalnych w ramach zmian w systemie emerytalnym.

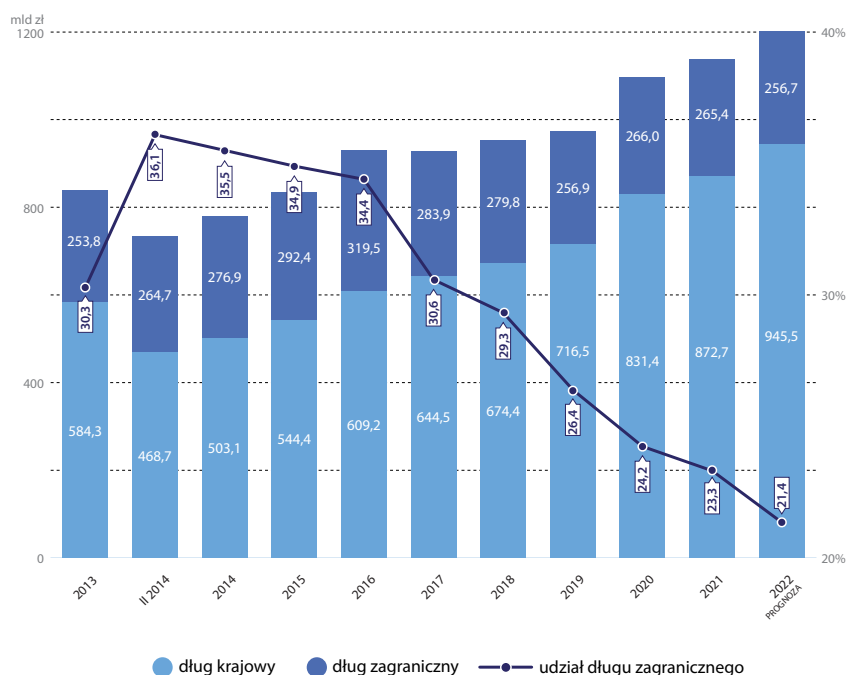
Na prognozowany w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025* dług Skarbu Państwa na koniec 2022 r. w wysokości 1 202,3 mld zł złożyć ma się zadłużenie wyemitowane w kraju sięgające 945,5 mld zł oraz za granicą – 256,7 mld zł. Oznacza to, że na zakończenie

³⁹⁰ SURE – ang. *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*.

³⁹¹ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025* również zakłada utrzymanie udziału długu nominowanego w walutach obcych w długu Skarbu Państwa na poziomie poniżej 25%.

2022 r. udział długu emitowanego za granicą w zadłużeniu Skarbu Państwa powinien zmniejszyć się do 21,4%, to jest o kolejne 2 punkty procentowe.

Infografika 51. Zadłużenie Skarbu Państwa według miejsca emisji i udział długu zagranicznego w zadłużeniu Skarbu Państwa w latach 2013-2021 oraz prognoza tych wielkości na koniec 2022 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz prognozy wartości zadłużenia Skarbu Państwa według miejsca emisji na koniec 2022 r. zawartej w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025, str. 35.

Wierzyciele Skarbu Państwa

Od lutego 2014 r., z rekordowego poziomu 60%, osiągniętego w wyniku umorzenia obligacji skarbowych odebranych otwartym funduszom emerytalnym, systematycznie obniża się udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długi Skarbu Państwa. Czyni to rynek długu i kurs złotego odporniejszymi na zawirowania. Jednocześnie odsetki wypłacane przez Skarb Państwa podmiotom krajowym zasilają polską gospodarkę. Na koniec 2021 r. udział inwestorów zagranicznych wśród wierzycieli Skarbu Państwa wyniósł 32,1% i był o 1,9 punktu procentowego niższy niż na koniec 2020 r. Do obniżenia tego wskaźnika w 2021 r. przyczyniło się zarówno zmniejszenie zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych (o 7273 mln zł), jak i wzrost zadłużenia Skarbu Państwa wobec podmiotów krajowych (o 47 826,5 mln zł). Zmniejszenie zaangażowania wierzycieli zagranicznych w długi Skarbu Państwa miało miejsce w wyniku wykupów długu z tytułu obligacji wyemitowanych za granicą w walutach obcych przewyższających wartość nowych emisji długu na tych rynkach, jak i z powodu zmniejszenia w 2021 r. zobowiązań z tytułu obligacji nominowanych w złotych nabytych na rynku krajowym przez tych inwestorów. Jednocześnie z powodu udzielenia pożyczki SURE wzrosło zadłużenie wobec inwestorów zagranicznych z tytułu kredytów i pożyczek zagranicznych.

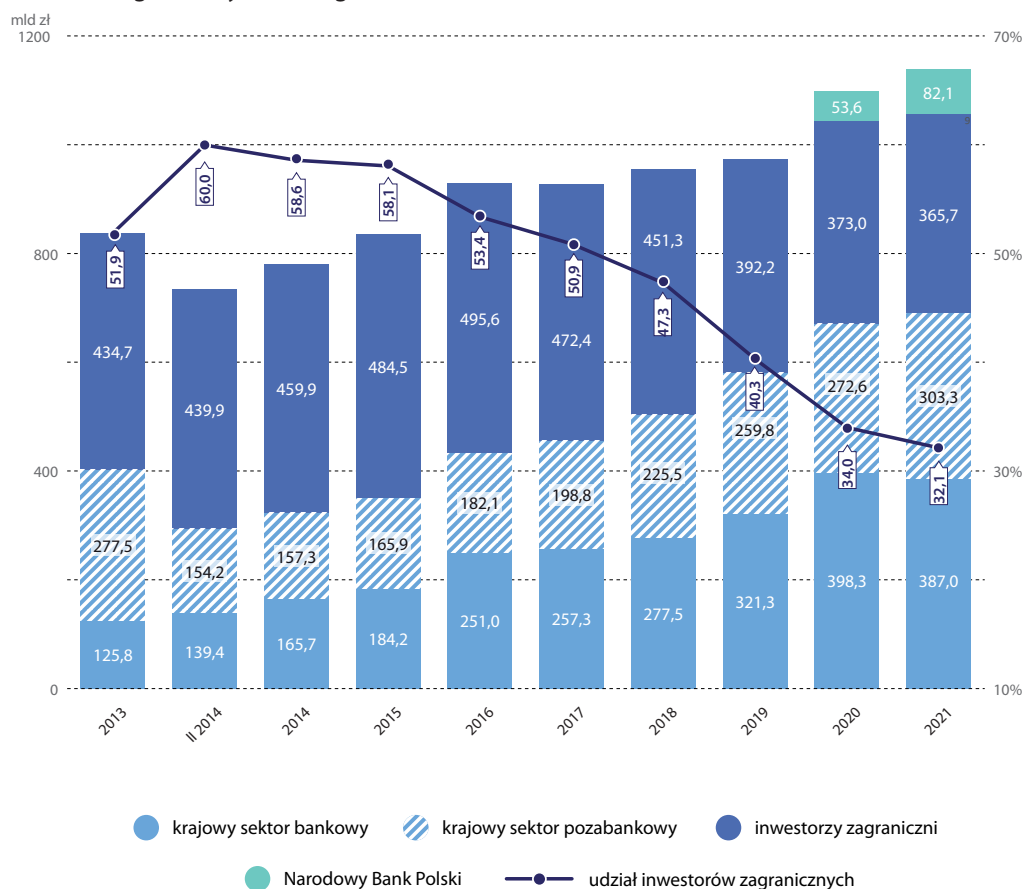
Od 2020 r. nowym wierzycielem Skarbu Państwa został Narodowy Bank Polski, który od marca 2020 r. prowadził skup na rynku wtórnym skarbowych papierów wartościowych emitowanych przez Mini-

stra Finansów. Według stanu na koniec 2021 r., polski bank centralny posiadał obligacje skarbowe o łącznej wartości 82 064,2 mln zł, na koniec 2020 r. ich wartość wynosiła 53 558 mln zł.

Narodowy Bank Polski od 2020 r. dokonywał również skupu obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A., których pierwotnym celem było finansowanie tak zwanych tarcz finansowych i antykrzysowych, oraz przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Spłata tych zobowiązań jest objęta gwarancjami Skarbu Państwa. W 2021 r. Narodowy Bank Polski zakupił obligacje Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. o wartości 929 mln zł (w 2020 r. ich wartość wyniosła 18 874 mln zł) oraz obligacje Banku Gospodarstwa Krajowego o wartości 7400,7 mln zł (34 708,9 mln zł w 2020 r.).

W 2020 r. Narodowy Bank Polski przedstawił stanowisko, że skupowane obligacje w ramach strukturalnych operacji otwartego rynku, a zatem obligacje skarbowe oraz objęte gwarancjami Skarbu Państwa obligacje Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 będą utrzymywane w portfelu Narodowego Banku Polskiego do terminu zapadalności. Zakładano zatem, że emitenci wykupią je w terminie. W kwietniu 2021 r. Minister Finansów wykupił pierwsze z zapadających obligacji skarbowych o wartości 50 mln zł, które zostały wcześniej skupione przez Narodowy Bank Polski.

Infografika 52. Zadłużenie Skarbu Państwa w układzie podmiotowym i udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długi Skarbu Państwa w latach 2013-2021



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

Dług krajowy Skarbu Państwa

Dług zaciągnięty w kraju wyniósł na koniec 2021 r. 872 681,2 mln zł i był wyższy niż na koniec 2020 r. o 41 226,2 mln zł, to jest o 5%.

Dług w skarbowych papierach wartościowych był na koniec 2021 r. o 32 624,7 mln zł (o 4,2%) wyższy niż na koniec 2020 r., z tego zadłużenie w rynkowych skarbowych papierach wartościowych wzrosło o 17 310,4 mln zł (o 2,3%), a w obligacjach oszczędnościowych o 15 314,3 mln zł (o 36,9%). Pozostałe zadłużenie krajowe wzrosło o 8601,5 mln zł (o 17%).

W 2021 r. odnotowano zmniejszenie o 9136,1 mln zł długu krajowego z tytułu obligacji stałoprocentowych (nieindeksowanych). Spadek zadłużenia w 2021 r. dotyczył zobowiązań z tytułu bonów skarbowych (o 10 920,3 mln zł), obligacji pięcioletnich (o 11 106,7 mln zł) i wieloletnich³⁹² (o 3454,5 mln zł). Jednocześnie w 2021 r. zwiększyły się zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu emisji obligacji dwuletnich (o 6207 mln zł) i dziesięcioletnich (o 10 138,3 mln zł). W 2021 r. wzrosły o 331 mln zł zobowiązania z tytułu obligacji indeksowanych. Zadłużenie z tytułu zmiennoprocentowych obligacji krajowych³⁹³ wzrosło w 2021 r. o 26 115,5 mln zł, co było spowodowane zwiększeniem zadłużenia z tytułu wieloletnich obligacji zmiennoprocentowych (o 23 115,5 mln zł). Ponadto w 2021 r. dokonano emisji obligacji przeznaczonych dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego o wartości 3000 mln zł.

W 2021 r. Minister Finansów na przetargach zamiany dokonał odkupu obligacji o wartości nominalnej 51 343,1 mln zł, z tego obligacji stałoprocentowych o wartości 48 818,3 mln zł oraz jednej serii zmiennoprocentowych o wartości nominalnej 2524,8 mln zł. W zamian za to wydał obligacje skarbowe o wartości 53 881,4 mln zł, z tego stałoprocentowe o wartości 30 323,6 mln zł i zmiennoprocentowe, których wartość wyniosła 23 557,8 mln zł. Tym samym dokonana została zmiana struktury długu Skarbu Państwa w kierunku wzrostu udziału obligacji zmiennoprocentowych. Wynikało to z preferencji inwestorów, którzy przy rosnącej inflacji byli zainteresowani nabywaniem papierów o oprocentowaniu zmiennym.

Zadłużenie z tytułu obligacji oszczędnościowych sprzedawanych osobom fizycznym, stowarzyszeniom, innym organizacjom społecznym i zawodowym oraz fundacjom wpisanym do rejestru sądowego, a w przypadku nierezydentów, również wpisanym do innego rejestru urzędowego, wyniosło 56 857,9 mln zł na koniec 2021 r. Zwiększyło się ono o 15 314,3 mln zł w odniesieniu do stanu na koniec 2020 r. (o 36,9%). Wzrost popularności obligacji oszczędnościowych skutkowało zwiększeniem zadłużenia w pięciu z siedmiu instrumentów oferowanych w tym segmencie, poza obligacjami dwuletnimi stałoprocentowymi oraz trzyletnimi zmiennoprocentowymi. Największy wzrost zadłużenia odnotowano z tytułu czteroletnich obligacji oprocentowanych według zmiennej stopy powiązanej ze wskaźnikiem inflacji (o 11 420,1 mln zł) oraz emerytalnych dziesięcioletnich oszczędnościowych obligacji skarbowych (o 2385,3 mln zł). Było to między innymi spowodowane konkurencyjnością oferty obligacji detalicznych wobec lokat bankowych. Sprzedaż obligacji detalicznych w 2021 r. miała istotny wpływ na finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa i pozytywnie wpływała na dywersyfikację bazy inwestorów.

Zadłużenie z tytułu obligacji oszczędnościowych sześcioletnich i dwunastoletnich skierowanych do beneficjentów programu *Rodzina 500 plus* wzrosło w 2021 r. o 82,2% do 614,6 mln zł, ale ich udział w długu z tytułu obligacji oszczędnościowych na koniec 2021 r. wyniósł jedynie 1,1%.

³⁹² O pierwotnym terminie wykupu powyżej 10 lat.

³⁹³ Oprocentowanie zmienne ustalane jest głównie na podstawie stawek WIBOR 6M na rynku międzybankowym.

W 2021 r. o 8601,5 mln zł (o 17%) wzrosło tak zwane pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa. Zobowiązania z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych i innych depozytów w 2021 r. zwiększyły się o 17 350,6 mln zł. Ich wartość ujęta w dług Skarbu Państwa na koniec 2021 r. wyniosła 47 547 mln zł. Kwota ta obejmowała część zobowiązań z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów w wysokości 125 227,1 mln zł według stanu na 31 grudnia 2021 r. Przy obliczaniu długu Skarbu Państwa przeprowadzana jest bowiem, przewidziana w art. 73 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, eliminacja zobowiązań między jednostkami Skarbu Państwa. Na zmniejszenie w 2021 r. pozostałego zadłużenia krajowego wpłynęło umorzenie pożyczki Funduszu Solidarnościowemu udzielonej w 2019 r. przez Fundusz Rezerwy Demograficznej (8736,5 mln zł) oraz zwrot przez Fundusz Solidarnościowy niewykorzystanej części pożyczki z 2020 r. (0,7 mln zł).

Tabela 59. Dług krajowy Skarbu Państwa według stanu na koniec roku w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	Zmiana 2020-2021	
	mln zł					%
Dług Skarbu Państwa	954 269,3	973 338,2	1 097 480,0	1 138 033,6	40 553,6	3,7
Dług krajowy Skarbu Państwa	674 422,0	716 453,5	831 455,0	872 681,2	41 226,2	5,0
Skarbowe papiery wartościowe	646 894,9	673 619,4	780 987,9	813 612,6	32 624,7	4,2
obligacje rynkowe	627 157,3	646 050,4	739 444,3	756 754,7	17 310,4	2,3
obligacje oszczędnościowe	19 737,6	27 569,0	41 543,6	56 857,9	15 314,3	36,9
Pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	27 527,1	42 834,1	50 467,1	59 068,6	8 601,5	17,0
depozyty jednostek sektora finansów publicznych ¹	21 678,1	27 328,4	23 192,6	39 085,5	15 892,8	68,5
pozostałe depozyty ²	5 820,0	6 758,2	7 003,7	8 461,5	1 457,8	20,8
pożyczki Funduszu Solidarnościowego	-	8 736,5	20 241,5	11 504,3	-8 737,2	-43,2
zobowiązania wymagalne	25,5	7,6	16,6	9,7	-7,0	-41,9
przedpłaty na samochody i inne tytułu dłużne	3,5	3,6	12,7	7,7	-5,0	-39,3

¹ Depozyty przyjęte od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną, w tym depozyty sądowe.

² Depozyty od jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych nienależących do sektora finansów publicznych, depozyty sądowe od podmiotów spoza sektora finansów publicznych i depozyty zabezpieczające wynikające z umów CSA (Credit Support Annex).

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

Dług zagraniczny Skarbu Państwa

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa w przeliczeniu na złote wyniosło 265 325,4 mln zł na koniec 2021 r. W stosunku do stanu na koniec 2020 r. zmniejszyło się o 672,7 mln zł (o 0,3%). W 2021 r. dokonywano terminowego wykupu długu z tytułu obligacji, kredytów i pożyczek zagranicznych

oraz istotnie zmniejszono planowane finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa przez zaciągnięcie długu na rynkach zagranicznych. Nie były dokonywane przedterminowe wykupy obligacji ani przedterminowe spłaty pożyczek lub kredytów.

Skutkowało to całkowitym oddłużeniem w obligacjach zagranicznych nominowanych we frankach szwajcarskich, obniżeniem zadłużenia w obligacjach zagranicznych o 4700 mln euro, o 1720,5 mln dolarów amerykańskich oraz o 50 000 mln jenów japońskich. Nowym tytułem dłużnym są obligacje o wartości 3000 mln juanów chińskich. Zadłużenie z tytułu emisji obligacji zagranicznych w walutach obcych przeliczone na złote wyniosło 170 101 mln zł i zmniejszyło się w ciągu roku o 28 185,3 mln zł (o 14,2%).

W 2021 r. wzrosło o 6029,8 mln euro zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu kredytów i pożyczek zagranicznych. Przy terminowych spłatach kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach o 7236 mln euro zwiększyły się zobowiązania wobec Unii Europejskiej z tytułu pożyczki SURE. Na koniec 2021 r. dług z tytułu kredytów i pożyczek zagranicznych przeliczony na złote wyniósł 95 246,3 mln zł i wzrósł się w ciągu roku o 27 507,5 mln zł (o 40,6%).

Tabela 60. Stan zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa w złotych według stanu na koniec roku w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	Zmiana 2020-2021	
	mln zł					%
Dług Skarbu Państwa	954 269,3	973 338,2	1 097 480,0	1 138 033,6	40 553,6	3,7
Dług zagraniczny Skarbu Państwa	279 847,2	256 884,7	266 025,1	265 352,4	-672,7	-0,3
Skarbowe papiery wartościowe	211 128,1	193 721,8	198 286,3	170 101,0	-28 185,3	-14,2
Kredyty i pożyczki zagraniczne	68 719,1	63 162,9	67 738,8	95 246,3	27 507,5	40,6
- Europejski Bank Inwestycyjny	38 725,1	34 528,4	33 184,3	28 820,2	-4 364,1	-13,2
- Bank Światowy	29 044,2	27 732,8	28 892,4	27 443,2	-1 449,2	-5,0
- Bank Rozwoju Rady Europy	949,8	901,7	1 047,4	1 102,2	54,8	5,2
- Unia Europejska	-	-	4 614,8	37 880,7	33 265,9	720,9
Pozostałe zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa	0,0	0,0	0,0	5,2	5,2	x
Kurs przyjęty do przeliczeń (PLN/USD)	3,7597	3,7977	3,7584	4,0600	x	8,0
Kurs przyjęty do przeliczeń (PLN/EUR)	4,3000	4,2585	4,6148	4,5994	x	-0,3

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

2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa

Zarządzanie długiem Skarbu Państwa w 2021 r. odbywało się na podstawie *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024* (dalej: Strategia) oraz *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025*. Podstawowym celem Strategii jest minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie, przy przyjętych ograniczeniach odnośnie do poziomów ryzyka. Minimalizacja kosztów obsługi długu jest rozumiana w dwóch aspektach: zapewnienia efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych oraz doboru instrumentów.

Po kontroli *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych*³⁹⁴ Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski o rozważenie przeformułowania celu zarządzania długiem publicznym określonego w Strategii na rozliczalny oraz wprowadzenia wyznaczników, które będą określać stopień jego realizacji. Treść tego wniosku pozostaje nadal aktualna, bowiem w dalszym ciągu cel zarządzania długiem publicznym sformułowany jest w sposób niemożliwy do skwantyfikowania.

Do najważniejszych działań służących minimalizacji kosztów obsługi długu, w rozumieniu zapewnienia efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych, należy zaliczyć:

- politykę emisyjną zakładającą tworzenie płynnych serii obligacji benchmarkowych³⁹⁵ – duża wartość emisji w sposób istotny wpływa na poziom płynności na rynku wtórnym;
- emisję dziesięcioletnich obligacji skarbowych o oprocentowaniu zmiennym opartym o sześciomiesięczny WIBOR wyemitowanych w systemie *private placement*³⁹⁶, przeznaczonych dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego;
- prowadzenie transakcji typu SBB/BSB³⁹⁷;
- wprowadzenie w 2021 r. obowiązku realizacji minimalnego udziału w obrotach w segmencie kasowym rynku elektronicznego dla dealerów i kandydatów na dealerów skarbowych papierów wartościowych, zmiana ta miała na celu zwiększenie płynności i efektywności elektronicznego rynku skarbowych papierów wartościowych.

W 2021 r. nieznacznie wzrósł wskaźnik kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, obliczany jako relacja kosztów obsługi długu³⁹⁸, pomniejszonych o dochody ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych³⁹⁹, do średniego poziomu zadłużenia Skarbu Państwa w roku. W 2021 r. wskaźnik ten osiągnął wartość 2,2% wobec 2% w 2020 r. Jego wzrost w 2021 r. był spowodowany głównie niższą sprzedażą w tym okresie skarbowych papierów wartościowych przynoszącą dochody budżetu państwa, bo wydatki związane z obsługą zadłużenia przyjęte do obliczenia wskaźnika były w 2021 r. niższe niż przed rokiem.

³⁹⁴ Informacja o wynikach kontroli *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych*. Nr ewid. 48/2020/P/19/013/KBF, Warszawa 2020.

³⁹⁵ Benchmark to duża wartościowo emisja skarbowych papierów wartościowych, posiadająca płynny rynek wtórny. Rynkowa wycena emisji benchmarkowej stanowi punkt odniesienia dla poziomu stóp procentowych w danym segmencie zapadalności. Na elektronicznym rynku TBS Poland funkcjonuje pojęcie emisji bazowych, oznaczające określone przez Ministra Finansów emisje skarbowych papierów wartościowych, w szczególności obligacji skarbowych o stałym dochodzie, terminie wykupu nie krótszym niż rok i wartości nominalnej co najmniej 10 mld zł lub emisje skarbowych papierów wartościowych sprzedawane na bieżąco na przetargach, które osiągnęły wartość co najmniej 2 mld zł. Przy wyznaczaniu benchmarków na polskiej krzywej dochodowości podawanej w serwisach informacyjnych Reuters i Bloomberg stosuje się kryterium terminu do wykupu.

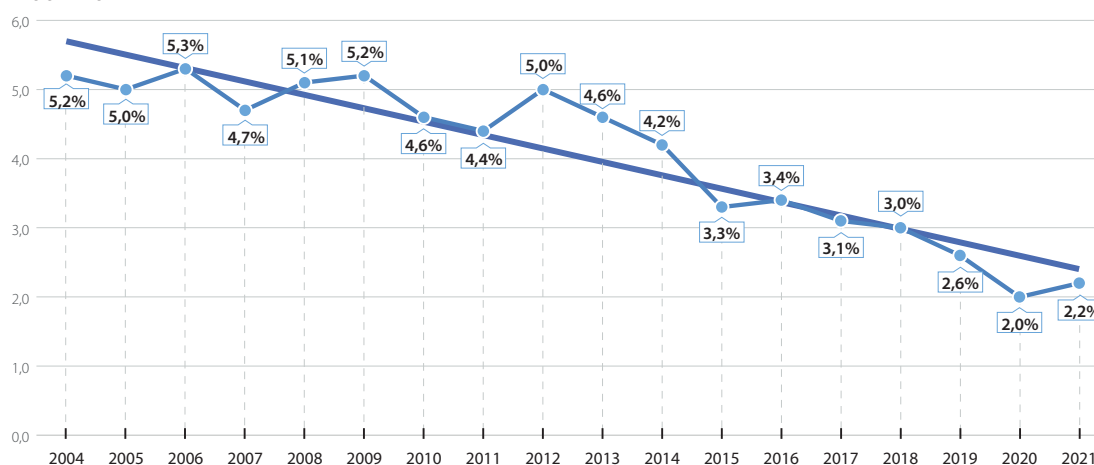
³⁹⁶ Ang. *Private placement* – niepubliczna sprzedaż bezpośrednia papierów wartościowych wyselekcjonowanej wąskiej grupie inwestorów. Stroną zainteresowaną takimi emisjami są najczęściej duże instytucje finansowe.

³⁹⁷ Transakcje SBB/BSB (ang. *Sell Buy Back/Buy Sell Back*) to transakcje realizowane przez dealerów skarbowych papierów wartościowych za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego polegające na odpłatnym czasowym nabyciu lub zbyciu skarbowych papierów wartościowych.

³⁹⁸ Odsetki i dyskonto od obligacji i bonów skarbowych, odsetki od kredytów zagranicznych oraz od środków przejętych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie.

³⁹⁹ Premia i narosłe odsetki wykupione przez inwestorów.

Infografika 53. Poziom wskaźnika kosztów obsługi długu Skarbu Państwa i jego trend w latach 2004-2021



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

Zgodnie z założeniami Strategii głównym źródłem pokrycia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa były środki pozyskane w kraju (w tym poprzez emisję obligacji detalicznych), przy uzupełniającej roli finansowania zagranicznego.

Największy udział w strukturze sprzedaży rynkowych skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym zachowały instrumenty o stałym oprocentowaniu. Udział ten zmniejszył się z 71,9% w 2020 r. do 65,4% w 2021 r. Znacząco zwiększył się natomiast udział obligacji o oprocentowaniu zmiennym, który w strukturze obligacji skarbowych na rynku krajowym wzrósł z 17,7% w 2020 r. do 34,6% na koniec 2021 r. W 2020 r. ponadto 10,3% sprzedaży stanowiły bony skarbowe. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w 2021 r. wzrosło więc ryzyko stopy procentowej, rozumiane jako ryzyko zmiany kosztów obsługi długu w efekcie zmian wysokości stóp procentowych. Źródłem tego ryzyka jest konieczność refinansowania długu zapadającego w przyszłości po nieznanym stopach procentowych oraz zmienność płatności kuponowych od zadłużenia o oprocentowaniu zmiennym. Zmiana struktury sprzedaży obligacji skarbowych w 2021 r., nie wynikała z decyzji Ministra Finansów, ale z oczekiwań i preferencji inwestorów.

Strategia zakładała utrzymanie średniej zapadalności krajowego długu Skarbu Państwa na poziomie zbliżonym do czterech i pół roku, a całego długu Skarbu Państwa na poziomie zbliżonym do pięciu lat. W 2021 r. nastąpiło obniżenie średniej zapadalności krajowego długu Skarbu Państwa z 4,23 roku na koniec 2020 r. do 4,16 roku na koniec 2021 r. Średnia zapadalność długu Skarbu Państwa zwiększyła się z 4,63 roku na koniec 2020 r. do 4,75 roku na koniec 2021 r. wskutek wzrostu średniego okresu zapadalności długu zagranicznego. Tym samym wskaźniki te utrzymały się na poziomie założeń określonych w Strategii.

3. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa na 2021 r. wynosił 500 000 mln zł i został ustalony w wysokości limitu na 2020 r. W znowelizowanej ustawie budżetowej limit ten nie został zmieniony. W ramach ustalonego limitu kwotę 300 000 mln zł zaplanowano jako rezerwę na ewentualne gwarancje, których konieczność udzielenia mogła pojawić się w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym epidemii COVID-19. Limit uwzględniał także możliwość wsparcia podmiotów rynku finansowego na wypadek kryzysu finansowego lub gospodarczego. Na ten cel zaplanowano w limicie kwotę do 160 000 mln zł. Takie potencjalne wsparcie przewidują postanowienia ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym⁴⁰⁰ oraz ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej⁴⁰¹. Z uwagi na prewencyjny charakter ustanowionego limitu, brak jego wykorzystania należy ocenić pozytywnie. Ponadto w kwocie limitu przewidziano możliwość udzielenia gwarancji za zobowiązania zaciągane przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Grupę Polskie Koleje Państwowe oraz wynikające z wniosków ówczesnego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a także Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Na te cele w limicie zaplanowano do 40 000 mln zł.

W 2021 r. na podstawie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne⁴⁰² (dalej: ustawa o poręczeniach i gwarancjach) Minister Finansów udzielił trzech gwarancji spłaty kredytów przeznaczonych na sfinansowanie modernizacji taboru kolejowego, służących rozwojowi infrastruktury krytycznej wykorzystywanej w procesie zapewniania służb żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej i na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego. Udzielone gwarancje dotyczyły kredytów zaciągniętych przez PKP Intercity S.A., Polską Agencję Żeglugi Powietrznej i Bank Gospodarstwa Krajowego. Tym samym limit w wysokości 500 000 mln zł wykorzystany został w kwocie 2786 mln zł, to jest w 0,6%. W 2021 r. dwa dalsze wnioski nie zostały rozpatrzone. Ze względu na opinię Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczącą ryzyka uznania udzielenia gwarancji za niedozwoloną pomoc publiczną, Bank Gospodarstwa Krajowego zdecydował o wycofaniu wniosku. Ponadto wniosek Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej dotyczący udzielenia gwarancji kredytu obrotowego nie został rozpatrzony z uwagi na brak podstaw prawnych. Zgodnie z art. 7 ustawy o poręczeniach i gwarancjach zabezpieczeniem przez Skarb Państwa mogą być objęte kredyty o charakterze inwestycyjnym, a jedyną kategorią kredytów obrotowych przewidzianą w ustawie do objęcia gwarancjami są kredyty finansujące kontrakty eksportowe. Dodatkowo w 2021 r. gwarancjami Skarbu Państwa na kwotę 60 830 mln zł objęte zostały zobowiązania wynikające z emisji obligacji, które wyłączone zostały z limitu określonego w art. 6 ustawy budżetowej z uwagi na treść art. 67 ust. 5 nowelizacji z 31 marca 2020 r. ustawy o COVID-19 oraz art. 21aa ust. 3 ustawy o systemie instytucji rozwoju w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 lipca 2020 r.

Były to gwarancje za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego (na kwotę 50 808,3 mln zł) wynikające z obligacji wyemitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, które udzielone zostały na podstawie art. 67 ust. 4 nowelizacji ustawy o COVID-19. Ponadto poza limitem Skarb Państwa udzielił gwarancji za zobowiązania Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (na kwotę 10 021,7 mln zł) wynikające z obligacji wyemitowanych na realizację programów rządowych *Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm*, *Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm*, *Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm*

⁴⁰⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 618.

⁴⁰¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 396.

⁴⁰² Dz. U. z 2022 r. poz. 445, ze zm.

oraz *Rządowego Programu wsparcia Polskich Linii Lotniczych LOT S.A.* Gwarancje te udzielone zostały na podstawie art. 21aa ust. 2 ustawy o systemie instytucji rozwoju.

Kwota gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa poza limitem określonym w ustawach budżetowych razem z gwarancjami udzielonymi w 2020 r. wyniosła łącznie 248 935,4 mln zł. Z uwagi na przyjęty sposób finansowania gwarantowanych zobowiązań, których nie mogłyby spłacić Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju S.A., to jest zapewnienie środków na ten cel przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw gospodarki, przy udzielaniu tych gwarancji Ministerstwo Finansów nie oceniało ryzyka spłaty zobowiązań za podmioty, którym udzielono gwarancji.

Rentowności obligacji wyemitowanych w 2021 r. przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju S.A. były wyższe od rentowności obligacji Skarbu Państwa. W zależności od ich terminu zapadalności były one wyższe o co najmniej 0,296 punktu procentowego (dla obligacji z terminem zapadalności w 2040 r.), a najwyższa różnica rentowności wynosiła 0,783 punktu procentowego dla obligacji z terminem zapadalności w 2033 r.

Na koniec 2021 r. potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu gwarancji i poręczeń wynosiły 356 327,1 mln zł i były wyższe od potencjalnych zobowiązań na koniec 2020 r. o 53 452 mln zł, to jest o 17,6%. Największy udział w kwocie potencjalnych zobowiązań stanowiły gwarancje za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego, które na koniec 2021 r. wynosiły 247 683,8 mln zł. Wszystkie gwarancje zaliczone zostały do kategorii o niskim lub średnim ryzyku spłaty ze środków budżetowych.

W 2021 r. nie dokonywano spłat zobowiązań powstałych z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń ze środków zdeponowanych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych. Na ten rachunek w 2021 r. wpłynęły środki w wysokości 24,4 mln zł z tytułu prowizji od udzielonych w 2021 r. i w latach wcześniejszych gwarancji, które zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach w całości zostały przekazane na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz do zarządzania długiem Skarbu Państwa.

W 2021 r. Minister Finansów prowadził działania windykacyjne wobec podmiotów, za które Skarb Państwa dokonał w latach wcześniejszych spłaty zadłużenia, w związku z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami. W wyniku tych działań w 2021 r. do budżetu państwa wpłynęły środki w wysokości 2 mln zł. Ponadto na podstawie art. 40 ustawy z 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw⁴⁰³, z chwilą całkowitej spłaty należności kredytowych Narodowego Banku Polskiego powstałych z tytułu udzielonego kredytu refinansowego jednemu z banków spółdzielczych na Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Finansów przeniesione zostało zabezpieczenie tego kredytu stanowiące wierzytelności kredytowe, których łączna wartość na 30 listopada 2021 r. wynosiła 1837,4 mln zł. Tym samym zgodnie z art. 6 ust. 7 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, z chwilą zaspokojenia należności Narodowego Banku Polskiego, na Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Finansów z mocy prawa przeszła nadwyżka środków pieniężnych i pozostałych w Narodowym Banku Polskim zabezpieczeń z tytułu udzielonego kredytu. Od 1 grudnia 2021 r. nadwyżki środków, jak również dalsze wpłaty z tytułu wierzytelności kredytowych, które stanowiły zabezpieczenie spłaty udzielonego przez Narodowy Bank Polski kredytu refinansowego, były przekazywane na rachunek bankowy Ministra Finansów. Łącznie wpływy te w 2021 r. wyniosły 3,9 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Ministra Finansów w zakresie dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych w latach ubiegłych gwarancji.

⁴⁰³ Dz. U. poz. 1598.

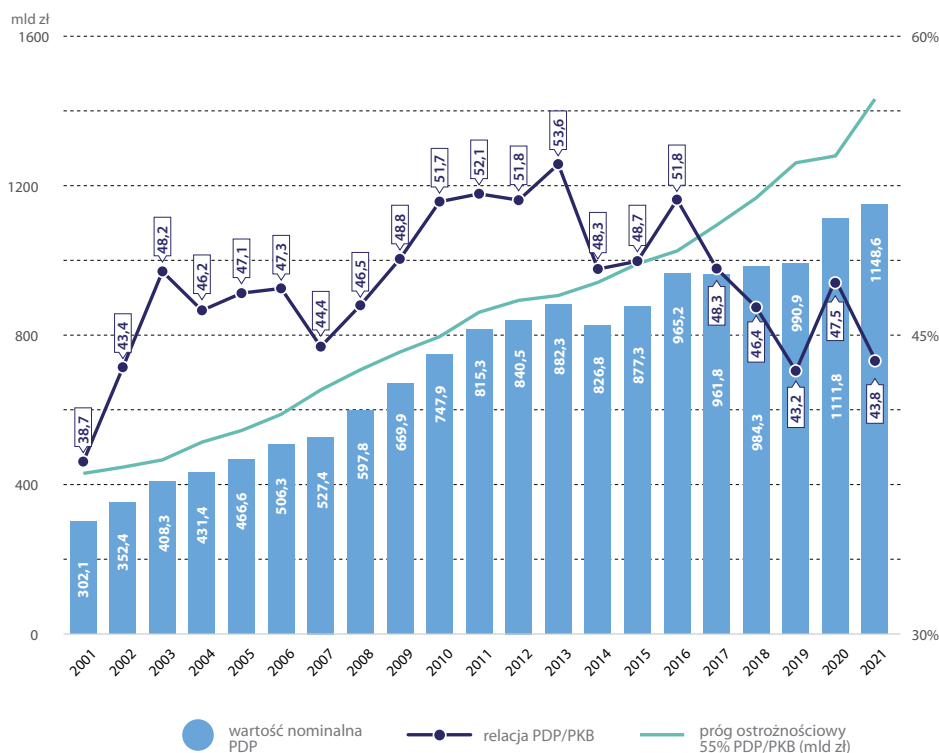
4. Państwowy dług publiczny

Państwowy dług publiczny to łączne zadłużenie wszystkich jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między tymi jednostkami. Jest to dług publiczny obliczany według zasad określonych w ustawie o finansach publicznych i rozporządzeniach wykonawczych, czyli według metodologii krajowej. Państwowy dług publiczny grupuje zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych w trzech sektorach: rządowym, samorządowym i ubezpieczeń społecznych.

Państwowy dług publiczny na koniec 2021 r. wyniósł 1 148 572,5 mln zł i stanowił równowartość 43,8% produktu krajowego brutto. W stosunku do stanu na koniec 2020 r. wartość państwowego długu publicznego wzrosła o 36 766,2 mln zł (o 3,3%), natomiast relacja do produktu krajowego brutto zmniejszyła się o 3,7 punktu procentowego (z 47,5%) z powodu szybszego tempa wzrostu produktu krajowego brutto niż wzrostu państwowego długu publicznego.

Prognoza wielkości państwowego długu publicznego na koniec 2021 r. oraz jego relacja do produktu krajowego brutto zawarte w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024* okazały się zbyt pesymistyczne – przewidywały one wzrost wartości państwowego długu publicznego na koniec 2021 r. do wysokości 1241,6 mld zł, co miało stanowić aż 52,7% produktu krajowego brutto. Planowana wielkość państwowego długu publicznego na koniec 2021 r. została skorygowana we wrześniu 2021 r. w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025* do 1147,2 mld zł, a jego relacja do produktu krajowego brutto do 45,4%.

Infografika 54. Wartość nominalna państwowego długu publicznego (PDP) oraz jego relacja do produktu krajowego brutto (PDP/PKB) w latach 2001-2021



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

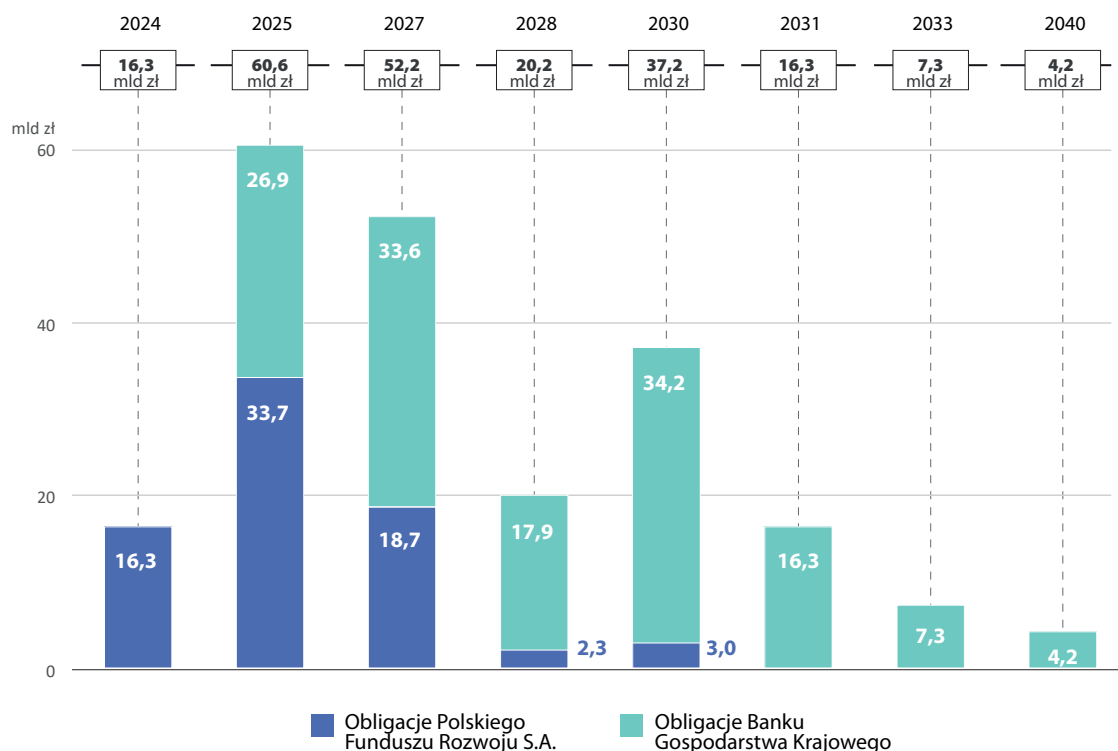
W przypadku gdyby zadania państwa obecnie realizowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (za pośrednictwem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19) i Polski Fundusz Rozwoju S.A. były wykonywane przez jednostki sektora finansów publicznych i finansowane przez emisję obligacji Skarbu Państwa, a nie przez gwarantowane przez Skarb Państwa obligacje emitowane przez te podmioty, spowodowałyby to wzrost wartości państwowego długu publicznego na koniec 2021 r. Uwzględnienie zobowiązań tych podmiotów z lat 2020-2021 o łącznej wartości 214 395,5 mln zł zwiększyłoby państwowy dług publiczny do poziomu 1 362 971,3 mln zł i stanowiłby wówczas 52% produktu krajowego brutto. W takiej sytuacji na koniec 2021 r. relacja ta byłaby porównywalna do relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto obliczonej według metodologii unijnej (53,8%).

Obsługa obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. będzie generować wyższe koszty niż w przypadku gdyby dług zaciągał bezpośrednio Skarb Państwa. W 2021 r. różnica między rentownością obligacji emitowanych przez te podmioty a interpolowaną rentownością skarbowych papierów wartościowych wyniosła średnio 0,6 punktu procentowego. Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli, gdyby obligacje Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z 2021 r. wyemitował Skarb Państwa, ich koszty obsługi w 2021 r. byłyby niższe o 24,9 mln zł.

Nie można wykluczyć, że w momencie wykupu obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. oraz przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wystąpi konieczność dofinansowania tych podmiotów. Ich zobowiązania mogą być częściowo sfinansowane przez emisję długu Skarbu Państwa lub przekazanie środków finansowych, którego forma może obciążyć wydatki lub rozchody budżetu państwa albo innych jednostek sektora finansów publicznych i mieć formę pomocy bezzwrotnej.

Według stanu na koniec 2021 r. zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z tytułu wyemitowanych obligacji będą wymagalne od 2024 r. Najwyższe wartości wykupu tych obligacji przypadną w 2025 r. – 60 607 mln zł, w 2027 r. – 52 235 mln zł oraz w 2030 r. – 37 216,6 mln zł. Ostatni termin zapadalności obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. wyemitowanych w 2020 r. przypada w 2030 r., a obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w 2040 r.

Infografika 55. Wartość i struktura zapadalności obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. wyemitowanych w latach 2020-2021



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

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że nie pierwszy raz zastosowano rozwiązania mające na celu uniknięcie przekroczenia progów ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych lub obniżenia przyrostu długu publicznego. Przykładami takich działań były w przeszłości między innymi:

- wyłączenie od 2006 r. z tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego kwot przewidywanych wypłat z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji (zobowiązania potencjalnie ważne ryzykiem);
- przekazywanie finansowania zadań publicznych podmiotom spoza sektora finansów publicznych, między innymi funduszom tworzone w Banku Gospodarstwa Krajowego, a w szczególności utworzenie w 2003 r. Krajowego Funduszu Drogowego realizującego zadania państwa w zakresie budowy dróg, którego zadłużenie nie zwiększa państwowego długu publicznego, gdyż Krajowy Fundusz Drogowy nie jest jednostką sektora finansów publicznych;
- wyłączenie stosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych przewidzianych dla przekroczenia progu ostrożnościowego 50% wartości państwowego długu publicznego w stosunku do produktu krajowego brutto w 2013 r., a następnie usunięcie z ustawy o finansach publicznych tych procedur od 2014 r.;
- wprowadzenie w 2013 r. dodatkowych wytycznych do stosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych przewidzianych dla przekroczenia progu ostrożnościowego 55% wartości państwowego długu publicznego w stosunku do produktu krajowego brutto – przeliczenie długu Skarbu Państwa według kursów średnich oraz uwzględnienie stanu wolnych środków służących

finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym w przypadku przekroczenia wartości 55% dla relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto;

- umorzenie skarbowych papierów wartościowych przekazanych przez otwarte fundusze emerytalne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nabytych przez Skarb Państwa w lutym 2014 r. skutkujące skokowym zmniejszeniem długu Skarbu Państwa i tym samym państwowego długu publicznego.

W ostatnich latach przeprowadzane były także operacje między jednostkami sektora finansów publicznych, które nie wpływały na wzrost zobowiązań długu Skarbu Państwa lub państwowego długu publicznego. Można do nich zaliczyć:

- udzielanie pożyczek z budżetu państwa Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych – wartość zobowiązań Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie była wliczana do długu Skarbu Państwa i była wyłączana z wartości państwowego długu publicznego – w trakcie eliminacji wzajemnych zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych, a pożyczki po wielokrotnych zmianach terminów ich spłaty zostały w całości umorzone;
- nieodpłatne przekazanie skarbowych papierów wartościowych jednostkom sektora finansów publicznych, w tym uczelniom publicznym (w 2019 r., 2020 r. i 2021 r.), Funduszowi Dróg Samorządowych (w 2019 r.), Funduszowi Reprywatyzacji (w 2021 r.), oraz udzielanie w 2019 r. i 2020 r. pożyczek Funduszowi Solidarnościowemu przez Fundusz Rezerwy Demograficznej – zobowiązania z tytułu ich spłaty (w przypadku obligacji, do czasu ich zbycia na rynku wtórnym) pozostawały bez wpływu na państwowy dług publiczny z powodu eliminacji wzajemnych zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych;
- udzielenie w 2019 r. i 2020 r. pożyczek Funduszowi Solidarnościowemu przez Fundusz Pracy – zobowiązania z tytułu tych pożyczek podlegają wyłączeniu z obliczenia długu Skarbu Państwa i tym samym z państwowego długu publicznego.

Od 2022 r. do sektora finansów publicznych zaliczony został Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Wartość obligacji skarbowych zakupionych przez ten fundusz nie będzie wykazywana jako dług publiczny obliczany według obu metodologii. Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest bowiem również podmiotem sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Na wzrost państwowego długu publicznego w 2021 r. wpłynęło przede wszystkim zwiększenie zadłużenia sektora rządowego o 35 126,6 mln zł (o 3,4%). Niemal w całości było to wynikiem zwiększenia o 34 753,8 mln zł zadłużenia Skarbu Państwa ujętego w zadłużeniu tego sektora. Z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych do zadłużenia Skarbu Państwa ujętego w państwowym długu publicznym, zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nie wliczono między innymi zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu depozytów jednostek sektora finansów publicznych przyjętych przez Ministra Finansów (39 085,4 mln zł) oraz Funduszu Solidarnościowego z tytułu pożyczki udzielonej przez Fundusz Rezerwy Demograficznej (pożyczka udzielona w 2020 r. w wysokości 11 505 mln zł, wartość zobowiązań na koniec 2021 r. – 11 504,3 mln zł w związku ze zwrotem w 2021 r. niewykorzystanej części pożyczki). Wartość długu Skarbu Państwa i tym samym państwowego długu publicznego pomniejszono również o należności Skarbu Państwa w wysokości 34 119,8 mln zł z tytułu skarbowych papierów wartościowych, które zostały nabyte przez jednostki sektora finansów publicznych lub zostały przekazane nieodpłatnie tym jednostkom. Największą wartość obligacji skarbowych na koniec 2021 r. posiadały fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 31 882,7 mln zł, państwowe szkoły wyższe – 1510,5 mln zł oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 505 mln zł.

Dług sektora samorządowego wzrósł w 2021 r. o 1648,4 mln zł (o 1,8%), w tym o 1425 mln zł swoje zobowiązania zwiększyły jednostki samorządu terytorialnego, a o 223 mln zł wzrosło zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej podległych samorządom.

Zadłużenie funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, stanowiące całość długu sektora ubezpieczeń społecznych, zmniejszyło się w 2021 r. o 8,8 mln zł do 46,7 mln zł.

Wartość państwowego długu publicznego na koniec 2021 r. została obliczona zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na podstawie zbiorczych sprawozdań o stanie zobowiązań i należności jednostek sektora finansów publicznych przekazanych Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny.

Tabela 61. Państwowy dług publiczny (po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań w sektorze finansów publicznych na koniec roku) w latach 2018-2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	Zmiana 2020-2021	
	mln zł				%	
Państwowy dług publiczny (I+II+III)	984 313,5	990 948,4	1 111 806,3	1 148 572,5	36 766,2	3,3
I. Zadłużenie sektora rządowego	907 315,9	907 650,0	1 020 652,3	1 055 778,9	35 126,6	3,4
Skarb Państwa	905 593,7	905 615,4	1 018 569,4	1 053 323,2	34 753,8	3,4
Państwowe szkoły wyższe	347,8	383,4	355,9	346,5	-9,4	-2,6
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	1 365,4	1 614,3	1 652,8	1 924,7	271,9	16,5
Państwowe instytucje kultury	6,0	5,5	4,0	1,6	-2,4	-59,7
PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne	0,7	0,6	4,9	6,0	1,1	22,5
Pozostałe państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	2,4	30,9	65,3	176,9	111,6	170,9
II. Zadłużenie sektora samorządowego	76 928,5	83 241,2	91 098,4	92 746,8	1 648,4	1,8
Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	72 635,1	78 339,6	86 174,2	87 599,3	1 425,0	1,7
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	4 231,7	4 821,3	4 859,9	5 082,9	223,0	4,6
Samorządowe instytucje kultury	57,7	79,6	62,0	63,0	1,0	1,6
Pozostałe samorządowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych	3,9	0,7	2,3	1,7	-0,6	-26,3
III. Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych	69,1	57,2	55,5	46,7	-8,8	-15,8
Fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych	69,1	57,2	55,5	46,7	-8,8	-15,8

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

5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych jest kategorią długu publicznego wyliczaną na podstawie metodologii unijnej. Pozwala ona na dokonywanie porównań sytuacji między krajami Unii Europejskiej. Sektor instytucji rządowych i samorządowych tworzą dwie grupy podmiotów:

- jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych według metodologii krajowej,
- jednostki, które nie są częścią sektora finansów publicznych, ale spełniają kryteria klasyfikacji według metodologii unijnej – ESA 2010⁴⁰⁴.

Do drugiej grupy podmiotów zalicza się przedsiębiorstwa publiczne pokrywające mniej niż 50% kosztów produkcji przychodami ze sprzedaży (publiczni producenci nierynkowi) oraz szczególne przypadki jednostek publicznych. Są to między innymi spółki celowe, szpitale publiczne prowadzone w formie spółek kapitałowych, które są utworzone (lub powstały w wyniku przekształcania) i są kontrolowane przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych (wartość nominalna udziałów lub akcji posiadanych przez jednostki sektora nie może stanowić mniej niż 50% kapitału zakładowego spółki), fundusze emerytalne i gwarancyjne. Oznacza to, że do sektora instytucji rządowych i samorządowych, poza jednostkami sektora finansów publicznych, należą w Polsce także fundusze utworzone w Banku Gospodarstwa Krajowego (na przykład Krajowy Fundusz Drogowy, a od 2020 r. także Fundusz Przeciwdziałania COVID-19), Polski Funduszu Rozwoju S.A. (od 2020 r. w zakresie transakcji związanych z finansowaniem tak zwanych tarcz finansowych), Bankowy Fundusz Gwarancyjny wraz z funduszami ochrony środków gwarantowanych w bankach komercyjnych oraz niektóre przedsiębiorstwa publiczne. Ponadto w długi sektora instytucji rządowych i samorządowych uwzględniane są dodatkowe kategorie zobowiązań, które nie stanowią tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Należą do nich zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad, zrestrukturyzowane bądź zrefinansowane kredyty handlowe, leasing zwrotny i inne operacje oraz zobowiązania wymagalne z tytułu poręczeń i gwarancji jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. W długi sektora instytucji rządowych i samorządowych nie są uwzględniane zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych. Są one zaliczane do wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Na wielkość tego długu wpływa także przeliczenie na złote po kursie z końca roku walut wymienianych w ramach transakcji na instrumentach pochodnych.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł na koniec 2021 r. 1 410 493,7 mln zł, co odpowiadało 53,8% produktu krajowego brutto. W stosunku do stanu na koniec 2020 r. oznaczało to wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych o 73 936 mln zł (o 5,5%) oraz spadek relacji tego zadłużenia do produktu krajowego brutto o 3,4 punktu procentowego. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2021 r. ukształtował się na poziomie o 100,3 mld zł niższym, a relacja do produktu krajowego brutto na poziomie o 10,3 punktów procentowych niższym, niż prognozy tych wielkości zawarte w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024* (odpowiednio 1510,8 mld zł, 64,1% produktu krajowego brutto). W stosunku do skorygowanych w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025* prognoz (1441,7 mld zł, 57% produktu krajowego brutto) dług sektora instytucji rządowych i samorządowych był niższy o 31,2 mld zł, a relacja do produktu krajowego brutto mniejsza o 3,2 punktu procentowego od wielkości planowanych.

⁴⁰⁴ Metodologia ESA 2010 – Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych określona jest w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej.

Na koniec 2021 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych był o 261 921,2 mln zł wyższy niż państwowy dług publiczny. Była to rekordowa różnica między długiem liczonym według metodologii unijnej i krajowej. Odpowiadała ona 10% produktu krajowego brutto i stanowiła 22,8% państwowego długu publicznego. Do 2019 r. różnica ta nie przekroczyła 55 000 mln zł, by od 2020 r. wzrosnąć do wartości powyżej 200 000 mln zł. Przyczyną wzrostu omawianej różnicy było ujęcie w 2020 r. w długu publicznym obliczanym według metodologii unijnej zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z tytułu finansowania tak zwanych tarcz finansowych oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Pełen zakres różnic między państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2021 r. przedstawia poniższa tabela.

Tabela 62. Różnice między państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2021 r.

PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY – 1 148 572,5 mln zł	
Zwiększenia – razem 289 496,1 mln zł, w tym (w mln zł):	
– zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19	138 827,0
– zadłużenie Polskiego Funduszu Rozwoju – tarcze finansowe	73 900,0
– zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego ¹	54 359,5
– zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych	13 293,3
– zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad	8 435,6
– zrestrukturyzowane/zrefinansowane kredyty handlowe, leasing zwrotny i inne	722,6
– zobowiązania stale spłacane przez jednostki sektora finansów publicznych za podmioty, którym uprzednio udzielono poręczenia lub gwarancji	12,1
Zmniejszenia – razem 27 574,9 mln zł, w tym (w mln zł):	
– saldo zadłużenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i skarbowych papierów wartościowych w posiadaniu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i funduszy ochrony środków gwarantowanych banków komercyjnych	22 161,9
– skarbowe papiery wartościowe i depozyty funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego na rachunku Ministra Finansów	3 707,6
– zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych	1 631,8
– zmiana wartości zadłużenia z tytułu transakcji CIRS ²	73,6
Saldo – zwiększenie o 261 921,2 mln zł	
DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH – 1 410 493,7 mln zł	

¹ Wartość zadłużenia po wyłączeniu wzajemnych zobowiązań w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych.

² Transakcje typu CIRS (ang. *Currency Interest Rate Swap*) polegają na zamianie kwoty zadłużenia nominowanego w jednej walucie na inną walutę przy innych stawkach oprocentowania. Wartość zadłużenia z tego tytułu ulega zmianie w wyniku zmieniających się kursów wymienianych walut w stosunku do złotego.

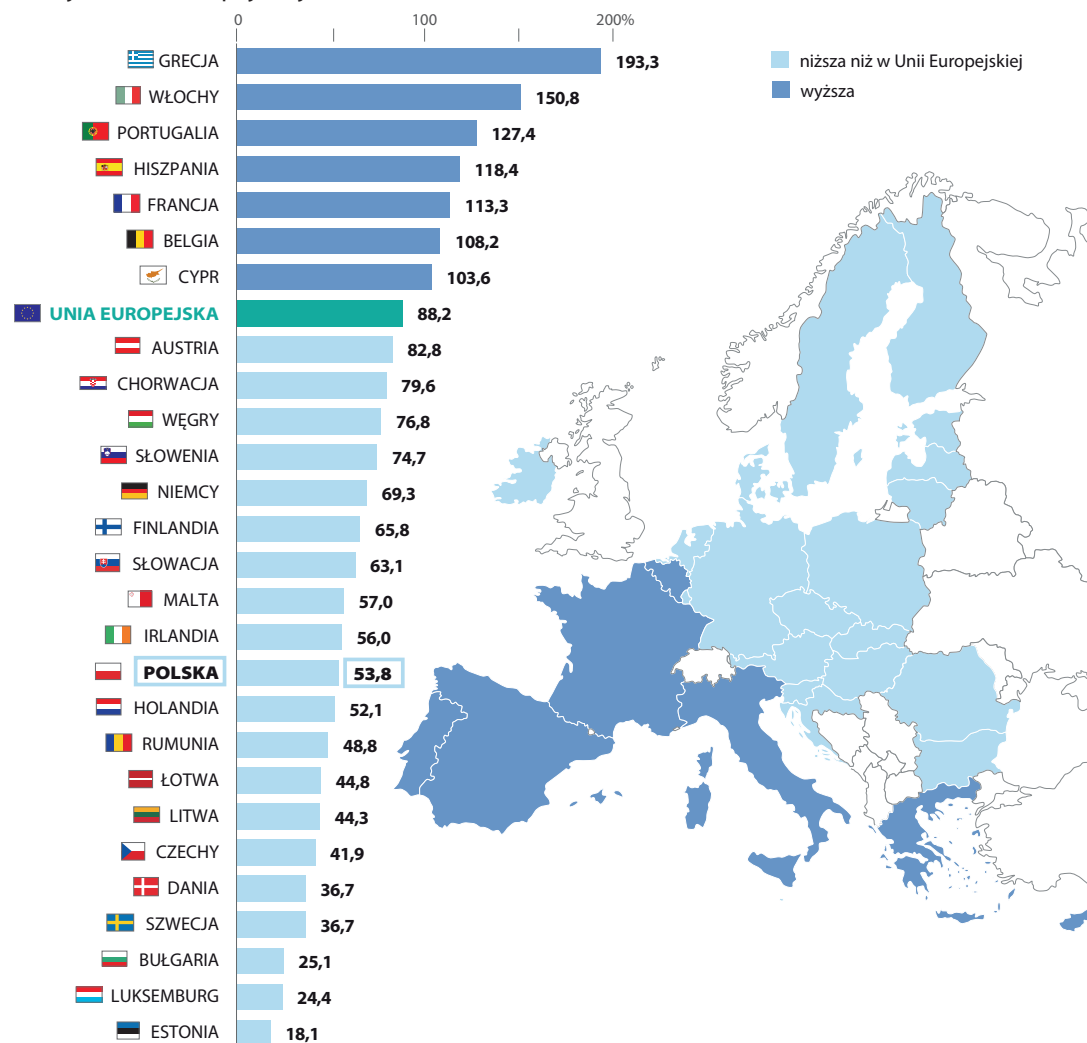
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Według stanu na koniec 2021 r. relacja zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w Polsce kształtowała się znacznie poniżej wartości tego wskaźnika dla 27 krajów należących w tym czasie do Unii Europejskiej wynoszącej 88,2% (spadek o 1,8 punktu procentowego w 2021 r.). Niższą niż Polska wartość wskaźnika osiągnęło dziesięć państw⁴⁰⁵. Spośród krajów członkowskich Unii Europejskiej zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych

⁴⁰⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10q_ggdebt/default/table?lang=en (dostęp: 27 maja 2022 r.)

przekraczające 100% produktu krajowego brutto odnotowały na koniec 2021 r. Cypr, Belgia, Francja, Hiszpania, Portugalia, Włochy i Grecja. Jedynie siedem krajów Unii Europejskiej odnotowało w 2021 r. wzrost relacji zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto, w pozostałych krajach, tak jak w Polsce wskaźnik ten uległ obniżeniu.

Infografika 56. Relacja długu instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w krajach Unii Europejskiej na koniec 2021 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych na 16 maja 2022 r. dla Polski według Ministerstwa Finansów, dla pozostałych krajów Unii Europejskiej według Eurostat (22 kwietnia 2022 r.).

XI. DOCHODY I WYDATKI PUBLICZNE

- **Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 roku wyniosły 1110 mld zł, a wydatki 1159 mld zł. Deficyt w wysokości 49 mld zł był znacząco niższy od deficytu w 2020 roku.**
- **Ograniczenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynikało w dużym stopniu z wysokiej dynamiki dochodów publicznych, a zwłaszcza dochodów podatkowych, które wzrosły o 20,9% w stosunku do 2020 r.**
- **Niepokojącym zjawiskiem było zmniejszenie w 2021 r. publicznych nakładów brutto na środki trwałe w relacji do wielkości produktu krajowego brutto. Wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w relacji do produktu krajowego brutto zmniejszyły się trzeci rok z rzędu, mimo dofinansowania otrzymywanego z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.**
- **W 2021 roku, w następstwie zmiany ustawy o finansach publicznych, w Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa odstąpiono od prezentowania szczegółowych danych o dochodach, wydatkach i wyniku sektora finansów publicznych, zamiast tego prezentując wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych. Tym samym ograniczono zakres informacji dotyczących tego zagadnienia, a ponadto prezentowany wynik nie korespondował ze zmianą wielkości państwowego długu publicznego, obliczanego w dalszym ciągu dla sektora finansów publicznych.**
- **Poza budżetem państwa znalazły się operacje podsektora instytucji rządowych skutkujące powstaniem deficytu w wysokości bliskiej deficytowi budżetu państwa.**

1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa

Według danych zawartych w *Komunikacie dotyczącym deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 r.*⁴⁰⁶ dochody tego sektora wyniosły w 2021 roku 1110 mld zł, a wydatki 1159 mld zł. Deficyt wyniósł 49 mld zł i był o niemal 113 mld zł niższy od deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. Tak istotne zmniejszenie się deficytu nie wynikało z ograniczenia wydatków, lecz z wysokiej dynamiki dochodów. O ile wydatki nominalnie wzrosły o 2,8% w stosunku do roku poprzedniego, to dochody zwiększyły się aż o 14,9%. Tym samym utrzymany został trend szybkiego wzrostu dochodów publicznych, zakłócony ich niższą dynamiką w 2020 r. W porównaniu z 2015 r. dochody publiczne⁴⁰⁷ były w 2021 r. wyższe prawie o 58%, a ich średnie tempo wzrostu wyniosło w tym okresie 7,9%.

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych zwiększyły się, w stosunku do produktu krajowego brutto, z 41,3% w 2020 roku do 42,3% w 2021 roku. Tak wysokich dochodów publicznych w relacji do wielkości gospodarki nie obserwowano w Polsce od 1997 roku. Jednocześnie wydatki publiczne zrealizowano na podwyższonym, względem okresu przed epidemią COVID-19, poziomie, który w 2021 r. wynosił 44,2% produktu krajowego brutto, czyli więcej niż w latach 2011-2019.

⁴⁰⁶ Główny Urząd Statystyczny (2021), Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 r., www.stat.gov.pl (dostęp: 25 kwietnia 2022 r.)

⁴⁰⁷ W niniejszej analizie nazwy: dochody publiczne i wydatki publiczne stosuje się zamiennie z nazwami dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych.

W ostatnim dziesięcioleciu wyższe, w stosunku do wielkości gospodarki, wydatki publiczne zrealizowano jedynie w 2020 r., gdy wyniosły one 48,2% produktu krajowego brutto.

Biorąc powyższe pod uwagę, można wskazać, że w 2021 r. w dalszym ciągu realizowano luźną politykę fiskalną względem stanu przed epidemią, mimo że w porównaniu z 2020 r. polityka ta uległa wyraźnemu zaostrzeniu. Świadczy o tym również wielkość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynoszącego 1,9% produktu krajowego brutto, czyli niemal dwukrotnie większego od średniookresowego celu budżetowego Polski ustalonego na 1% produktu krajowego brutto⁴⁰⁸. Co prawda deficyt ten znacząco się zmniejszył względem 2020 r., gdy wyniósł aż 6,9% produktu krajowego brutto, ale wciąż pozostawał znacząco wyższy w porównaniu z latami 2018-2019, gdy stanowił odpowiednio 0,2% i 0,7% produktu krajowego brutto.

Tabela 63. Podstawowe dane o dochodach, wydatkach i wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2012-2021

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	mld zł									
Dochody ogółem	638,9	638,1	667,3	703,9	721,6	791,6	876,0	941,0	966,0	1 110,0
Wydatki ogółem	700,4	707,7	729,7	750,6	766,0	821,2	881,2	957,9	1 127,7	1 159,0
Wynik	-61,5	-69,6	-62,4	-46,8	-44,5	-29,6	-5,2	-16,9	-161,7	-49,0
	rok poprzedni = 100									
Dochody ogółem	104,3	99,9	104,6	105,5	102,5	109,7	110,7	107,4	102,7	114,9
Wydatki ogółem	101,5	101,0	103,1	102,9	102,1	107,2	107,3	108,7	117,7	102,8
	PKB = 100									
Dochody ogółem	39,4	38,8	39,0	39,1	38,7	39,8	41,3	41,0	41,3	42,3
Wydatki ogółem	43,1	43,0	42,6	41,7	41,1	41,3	41,5	41,8	48,2	44,2
Wynik	-3,8	-4,2	-3,6	-2,6	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-6,9	-1,9

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

Warto zauważyć, że w porównaniu ze średnią dla Unii Europejskiej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce był w 2021 r. i tak stosunkowo niski. Średni wynik w 27 krajach członkowskich wyniósł bowiem minus 4,7% produktu krajowego brutto. Deficyt w 13 krajach Unii Europejskiej przekraczał 5% produktu krajowego brutto, przy czym w Grecji, Rumunii, Włoszech, a także na Łotwie i na Malcie był wyższy od 7%. W tym czasie nadwyżkę wypracowały tylko dwa kraje: Dania i Luksemburg.

W 2021 r., w odróżnieniu od lat wcześniejszych, źródłem największych dochodów publicznych były podatki związane z produkcją i importem. Dochody z tego źródła wyniosły blisko 400 mld zł, stanowiąc 35,9% łącznych wpływów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Drugim, pod względem wielkości, źródłem dochodów były składki netto na ubezpieczenia społeczne, stanowiące w 2021 roku 33% dochodów publicznych, a trzecim – podatki bieżące od dochodów, majątku itp., stanowiące prawie 20% dochodów publicznych. Łączne wpływy z tych trzech źródeł o charakterze fiskalnym stanowiły 88,7% dochodów publicznych, czyli o 5 punktów procentowych więcej niż w 2011 r.

Analizując zmiany w strukturze dochodów publicznych na przestrzeni 10 lat, dostrzec można wyraźne zmniejszenie się udziału dochodów o charakterze niefiskalnym na rzecz dochodów z tytułu

⁴⁰⁸ Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2022-2025, str. 22.

podatków i składek. Mimo że dochody publiczne w stosunku do produktu krajowego brutto były w 2021 r. o 3,3 punktu procentowego wyższe niż w 2012 r., to wielkość dochodów z tytułu produkcji globalnej rynkowej oraz przeznaczonych na własne cele finalne zmniejszyła się z 1,9% do 1,3% produktu krajowego brutto, dochody z tytułu własności spadły z 1,2% do 0,6% produktu krajowego brutto, a transfery kapitałowe, po wyłączeniu podatków, zmniejszyły się z 1,2% do 0,9% produktu krajowego brutto. W tym czasie dochody z tytułu podatków związanych z produkcją i importem zwiększyły się z 12,9% do 15,2%, co miało związek z poprawą ściągальności podatku od towarów i usług. Warto zauważyć, że średnie tempo wzrostu dochodów z tego tytułu w latach 2012-2015 wyniosło 2,1%, podczas gdy w latach 2016-2021 wzrosło do 9,4%, mimo pierwszej od 1991 r. recesji gospodarczej, która wystąpiła w 2020 r. Również dochody z tytułu podatków bieżących od dochodów, majątku itp. wzrosły w tym okresie z 7% do 8,4% produktu krajowego brutto, a dochody z tytułu składek netto na ubezpieczenia społeczne zwiększyły się z 13% do 14% produktu krajowego brutto. Zmiany te wskazują, że wśród dochodów publicznych sukcesywnie maleje znaczenie dochodów z działalności własnej jednostek publicznych oraz z tytułu własności, ustępując miejsca różnego rodzaju daninom publicznym.

Tabela 64. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2012-2021

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	mld zł									
Dochody ogółem	638,9	638,1	667,3	703,9	721,6	791,6	876,0	941,0	966,0	1 110,0
Dochody podatkowe	325,3	323,3	338,4	357,7	382,3	420,4	464,0	498,3	511,4	618,5
Podatki związane z produkcją i importem	211,6	211,9	221,5	232,8	249,5	274,2	298,0	316,4	326,2	398,8
Podatki bieżące od dochodów, majątku itp.	113,4	111,2	116,6	124,6	132,5	145,9	165,7	181,6	185,0	219,3
Podatki od kapitału	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Składki netto na ubezpieczenia społeczne	212,2	221,2	227,2	243,2	256,5	275,6	298,8	324,9	339,1	366,7
Produkcja globalna rynkowa oraz na własne cele finalne	30,8	30,6	31,3	30,3	29,4	30,8	31,7	33,0	31,5	33,5
Płatności za produkcję globalną nierynkową	10,3	10,2	12,9	14,2	16,1	16,5	18,2	19,7	16,7	20,3
Dochody z tytułu własności	19,4	17,2	13,3	14,7	11,0	11,9	13,0	13,7	12,4	16,1
Pozostałe transfery bieżące	20,9	20,8	24,5	23,9	15,8	21,6	25,2	26,4	27,8	30,2
Transfery kapitałowe, bez podatków	20,1	14,8	19,7	19,9	10,4	14,8	25,0	25,1	27,0	24,6
	Rok poprzedni = 100									
Dochody ogółem	104,3	99,9	104,6	105,5	102,5	109,7	110,7	107,4	102,7	114,9
Dochody podatkowe	101,0	99,4	104,7	105,7	106,9	110,0	110,4	107,4	102,6	120,9
Podatki związane z produkcją i importem	97,8	100,1	104,5	105,1	107,2	109,9	108,7	106,2	103,1	122,3

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	mld zł									
Podatki bieżące od dochodów, majątku itp.	107,6	98,0	104,9	106,9	106,3	110,1	113,6	109,6	101,9	118,5
Podatki od kapitału	105,0	86,0	104,4	93,5	113,4	105,7	101,4	108,7	96,3	135,8
Składki netto na ubezpieczenia społeczne	111,4	104,3	102,7	107,0	105,5	107,4	108,4	108,7	104,4	108,1
Produkcja globalna rynkowa oraz na własne cele finalne	103,7	99,4	102,2	97,0	96,8	105,0	102,9	103,9	95,6	106,4
Płatności za produkcję globalną nierynkową	112,2	99,8	125,8	110,2	113,2	102,7	110,1	108,4	84,9	121,1
Dochody z tytułu własności	127,7	88,2	77,6	110,6	75,0	107,5	109,8	104,9	90,7	129,8
Pozostałe transfery bieżące	106,7	99,6	117,7	97,5	66,4	136,1	116,9	104,9	105,0	108,8
Transfery kapitałowe, bez podatków	76,8	73,7	133,5	100,9	52,5	141,9	169,0	100,3	107,6	91,1
	PKB = 100									
Dochody ogółem	39,4	38,8	39,0	39,1	38,7	39,8	41,3	41,0	41,3	42,3
Dochody podatkowe	20,0	19,6	19,8	19,9	20,5	21,1	21,9	21,7	21,9	23,6
Podatki związane z produkcją i importem	13,0	12,9	12,9	12,9	13,4	13,8	14,0	13,8	13,9	15,2
Podatki bieżące od dochodów, majątku itp.	7,0	6,8	6,8	6,9	7,1	7,3	7,8	7,9	7,9	8,4
Składki netto na ubezpieczenia społeczne	13,1	13,4	13,3	13,5	13,8	13,9	14,1	14,2	14,5	14,0
Produkcja globalna rynkowa oraz na własne cele finalne	1,9	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3
Płatności za produkcję globalną nierynkową	0,6	0,6	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9	0,9	0,7	0,8
Dochody z tytułu własności	1,2	1,0	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6
Pozostałe transfery bieżące	1,3	1,3	1,4	1,3	0,9	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
Transfery kapitałowe, bez podatków	1,2	0,9	1,2	1,1	0,6	0,7	1,2	1,1	1,2	0,9

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

W 2021 dochody podatkowe w Polsce zrealizowano na poziomie odpowiadającym 23,6% produktu krajowego brutto, czyli najwyższym od co najmniej 2000 roku, zbliżając się tym samym do średniej unijnej. W tym czasie dochody podatkowe w Unii Europejskiej wyniosły średnio 27,2% produktu krajowego brutto. Warto zaznaczyć, że spośród krajów Europy Środkowej i Wschodniej jedynie Chorwacja miała wyższą od Polski wielkość dochodów podatkowych w relacji do produktu krajowego brutto. Od wielu lat kraje te charakteryzuje niski poziom dochodów podatkowych w relacji do pro-

duktu krajowego brutto. Uwzględnienie w obliczeniach składek na ubezpieczenia społeczne nie zmienia powyższego wniosku.

O ile skala dochodów z podatków związanych z produkcją i importem – w relacji do wielkości gospodarki w Polsce – przewyższała średnią unijną, to skala wpływów z podatków dochodowych i majątkowych była znacząco mniejsza. W 2021 r. wpływy z tych podatków wyniosły w Polsce 8,4% produktu krajowego brutto, podczas gdy w Unii Europejskiej średnio 13,3%. Niższe były też w Polsce dochody z podatków od kapitału.

Relatywnie niższy poziom dochodów podatkowych w Polsce względem średniej unijnej przekładał się na niższy poziom dochodów ogółem sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do produktu krajowego brutto. W 2021 r. średnie dochody tego sektora kształtowały się w Unii Europejskiej na poziomie 46,9% produktu krajowego brutto, podczas gdy w Polsce – na poziomie 42,3% produktu krajowego brutto. Mimo tej różnicy wartość relacji dochodów ogółem sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce do wielkości gospodarki była najwyższa co najmniej od lat 90-ych XX wieku. Oznacza to, że obserwowany od 2017 r. wzrostowy trend w wysokości dochodów tego sektora został utrzymany.

Należy podkreślić, że różnica pomiędzy Polską a średnią unijną, pod względem dochodów ogółem sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynikała przede wszystkim z różnicy w dochodach podatkowych, choć należy zaznaczyć, że w odróżnieniu od lat 2018-2020 Polska w 2021 r. miała również niższe niż średnio w Unii Europejskiej dochody niepodatkowe. Dotyczyło to przede wszystkim dochodów z tytułu produkcji globalnej rynkowej oraz produkcji na własne cele finalne, a także dochodów z tytułu płatności za produkcję globalną nierynkową. Warto też zwrócić uwagę, że w 2021 r. w Polsce zmniejszyła się, w porównaniu z rokiem poprzednim, wielkość dochodów z tytułu składek netto na ubezpieczenia społeczne w stosunku do produktu krajowego brutto. Wyniosła ona bowiem 14%, a rok wcześniej – 14,5%. Stało się tak pomimo zmniejszenia się stopy bezrobocia i wzrostu liczby pracujących, co powinno sprzyjać osiągnięciu wyższej dynamiki dochodów z tytułu pochodnych od wynagrodzeń. Wyżej opisana zmiana może mieć związek ze wzrostem skali działalności szarej strefy, szacowanej w 2021 r. przez Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych na 18,3% produktu krajowego brutto⁴⁰⁹.

Łączne dochody państwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do produktu krajowego brutto, stanowiące wskaźnik obciążenia fiskalnego gospodarki, sukcesywnie zwiększały się z 32,2% w 2010 r. do 37,6% w 2021 r. Na tle Unii Europejskiej wielkość ta była umiarkowana. Polska nie wyróżniała się zatem negatywnie pod względem poziomu fiskalizmu wśród krajów unijnych. Średnia wartość wskaźnika obciążenia fiskalnego w Unii Europejskiej w 2021 r. wyniosła 41,5% produktu krajowego brutto. Pod względem wysokości tego wskaźnika Polska zajmowała 15 miejsce w Unii Europejskiej.

Stosunkowo niskie, w porównaniu ze średnią dla Unii Europejskiej, pozostawały również wydatki publiczne w Polsce, stanowiące w 2021 roku 44,2% produktu krajowego brutto. W tym czasie wydatki publiczne wykonane w 27 krajach Unii Europejskiej wyniosły średnio 51,6% produktu krajowego brutto.

Analizując dane o wydatkach publicznych w dłuższej perspektywie, można zauważyć, że po okresie zwiększonych wydatków w latach 2001-2010, w następnych pięciu latach przeprowadzono ich stop-

⁴⁰⁹ J. Fundowicz i in. (2022), *Szara Strefa 2022*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, str. 16. Autorzy oszacowali wielkość szarej strefy w 2020 r. na 18% produktu krajowego brutto, a w 2019 r. – na 17,2%.

niową redukcję. W latach 2015-2019 wydatki publiczne kształtowały się poniżej poziomu 42% produktu krajowego brutto. W 2020 r. nastąpił ich skokowy wzrost do 48,2% produktu krajowego brutto, wynikający między innymi z potrzeby przeciwdziałania negatywnym skutkom epidemii COVID-19 i ze wsparcia gospodarki w czasie recesji, po czym w kolejnym roku wielkość wydatków publicznych została zmniejszona o 4 punkty procentowe.

Porównując wydatki publiczne poniesione w 2021 r. z wydatkami poniesionymi rok wcześniej, na uwagę zasługuje bardzo istotne ograniczenie dotacji przekazywanych poza sektor instytucji rządowych i samorządowych. W 2020 r. wsparcie przedsiębiorstw dotacjami wyniosło aż 83,2 mld zł, czyli było o 72,9 mld zł większe od średniego wsparcia przekazanego w latach 2016-2019. W 2021 r. wielkość udzielonych dotacji zmniejszyła się do 31,2 mld zł, jednak w porównaniu z latami bezpośrednio poprzedzającymi epidemię wciąż była około trzykrotnie wyższa od udzielanego wtedy wsparcia, na co wpływ miały środki przekazywane przedsiębiorstwom przez Polski Fundusz Rozwoju w ramach tzw. tarcz finansowych. Warto zauważyć, że o ile w 2020 r. skala wsparcia gospodarki dotacjami była znacząco większa w Polsce w porównaniu ze średnią dla Unii Europejskiej (odpowiednio 3,6% i 2,7% produktu krajowego brutto), to w 2021 r. relacja ta się odwróciła. O ile średnie wsparcie dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej zostało utrzymane na poziomie 2,7%, to w Polsce wsparcie to zmniejszyło się do poziomu 1,2% produktu krajowego brutto. Różnica ta wynikała z faktu, że recesja gospodarcza w Polsce miała dużo łagodniejszy przebieg niż w wielu innych krajach Unii Europejskiej, niższa była również stopa bezrobocia, wobec czego znaczące ograniczenie wsparcia dla przedsiębiorstw w 2021 r. było w pełni uzasadnione.

Natomiast niepokojącym zjawiskiem było ograniczenie w 2021 r. skali publicznych nakładów brutto na środki trwałe w Polsce. W odniesieniu do wartości gospodarki były one niższe niż w latach 2018-2020, stanowiąc 4,1% produktu krajowego brutto. Od 2007 r. tylko raz, w okresie przejściowym⁴¹⁰ pomiędzy zakończeniem realizacji projektów finansowanych w ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2007-2013 a rozpoczęciem realizacji projektów w ramach następnej perspektywy, poziom publicznych inwestycji był równie niski co w 2021 roku. Ograniczenie skali publicznych inwestycji w 2021 r. spowodowało spadek stopy inwestycji w gospodarce do najniższego od wielu lat poziomu⁴¹¹.

Największą pozycję wśród wydatków publicznych stanowią świadczenia społeczne, na które w 2021 r. przeznaczono blisko 470 mld zł, czyli 17,9% produktu krajowego brutto. Wielkość wydatków na te świadczenia w stosunku do produktu krajowego brutto była o 0,7 punktu procentowego mniejsza niż w 2020 r., wciąż pozostawała jednak na znacznie wyższym poziomie w porównaniu z latami sprzed epidemii COVID-19. Przyczyniła się do tego wypłata w 2021 r. dodatkowego świadczenia dla emerytów i rencistów, potocznie nazywanego „czternastą emeryturą”. Z kolei na zmniejszenie wydatków na świadczenia w stosunku do produktu krajowego brutto oddziaływała wysoka inflacja, powodująca zmniejszenie realnej wartości świadczeń niepodlegających waloryzacji (na przykład świadczenia wychowawcze z programu *Rodzina 500 plus*) i świadczeń emerytalno-rentowych, w przypadku których wskaźnik waloryzacji w 2021 r. był niższy od średniorocznej inflacji.

Zmniejszyła się także, w stosunku do wartości gospodarki, wielkość drugiej pozycji w strukturze wydatków publicznych, tj. kosztów związanych z zatrudnieniem. W 2021 r. stanowiły one 10,5% produktu krajowego brutto, podczas gdy rok wcześniej na wydatki płacowe przeznaczono 10,9% produktu krajowego brutto. Mimo to wielkość tych wydatków w relacji do produktu krajowego brutto

⁴¹⁰ Okres ten przypadł na lata 2016-2017.

⁴¹¹ Więcej informacji na temat stopy inwestycji zawiera rozdział IV niniejszej *Analizy*.

pozostała w 2021 r. wyższa niż w latach przez epidemię COVID-19, na co wpływ wywierały rosnące wydatki na publiczną służbę zdrowia, w znaczącej części przeznaczone na koszty związane z zatrudnieniem. Warto podkreślić, że relacja kosztów związanych z zatrudnieniem do produktu krajowego brutto ma w Polsce od 2009 r. taką samą lub bardzo podobną wartość jak średnio w Unii Europejskiej, co może przeczyć stwierdzeniom o zbyt wysokich wydatkach na administrację publiczną w Polsce w stosunku do wielkości gospodarki.

Tabela 65. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2012-2021

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	mld zł									
Wydatki ogółem	700,4	707,7	729,7	750,6	766,0	821,2	881,2	957,9	1 127,7	1 159,0
Zużycie pośrednie	92,7	93,8	98,3	102,3	103,4	110,1	120,2	130,1	135,8	155,6
Koszty związane z zatrudnieniem	170,4	174,3	181,4	187,0	193,4	203,1	215,2	236,3	254,3	276,5
Dotacje	11,4	11,0	11,3	8,6	9,9	10,1	9,4	12,0	83,2	31,2
Koszty obsługi długu	43,5	41,6	33,6	31,7	31,8	31,2	30,6	31,4	30,5	29,1
Świadczenia społeczne	258,5	272,0	280,4	291,9	319,5	337,5	354,0	394,9	435,1	469,9
Transfery kapitałowe	10,9	10,6	12,9	10,8	10,5	17,5	9,3	8,6	27,3	29,3
Akumulacja brutto	79,6	70,7	81,1	82,7	62,9	77,3	100,9	100,2	109,2	111,1
Nakłady brutto na środki trwałe	79,0	70,1	80,1	81,6	61,2	75,3	98,7	98,2	104,2	107,5
Pozostałe wydatki	33,5	33,6	30,7	35,6	34,7	34,6	41,7	44,5	52,3	56,3
Rok poprzedni = 100										
Wydatki ogółem	101,5	101,0	103,1	102,9	102,1	107,2	107,3	108,7	117,7	102,8
Zużycie pośrednie	104,2	101,3	104,7	104,1	101,0	106,5	109,1	108,3	104,4	114,6
Koszty związane z zatrudnieniem	101,9	102,3	104,0	103,1	103,4	105,0	105,9	109,8	107,6	108,7
Dotacje	96,7	97,0	102,2	76,6	114,2	101,9	93,3	127,5	695,5	37,5
Koszty obsługi długu	109,3	95,8	80,8	94,1	100,4	98,0	98,1	102,8	97,0	95,4
Świadczenia społeczne	105,5	105,2	103,1	104,1	109,5	105,6	104,9	111,5	110,2	108,0
Transfery kapitałowe	95,4	97,2	122,4	83,5	97,2	166,2	53,3	92,3	318,1	107,1
Akumulacja brutto	83,2	88,8	114,7	102,0	76,1	122,8	130,5	99,3	109,0	101,8
Nakłady brutto na środki trwałe	84,0	88,8	114,2	101,8	75,0	123,1	131,1	99,4	106,1	103,2
Pozostałe wydatki	110,9	100,3	91,4	115,9	97,3	99,8	120,6	106,7	117,7	107,6
PKB = 100										
Wydatki ogółem	43,1	43,0	42,6	41,7	41,1	41,3	41,5	41,8	48,2	44,2
Zużycie pośrednie	5,7	5,7	5,7	5,7	5,5	5,5	5,7	5,7	5,8	5,9
Koszty związane z zatrudnieniem	10,5	10,6	10,6	10,4	10,4	10,2	10,1	10,3	10,9	10,5
Dotacje	0,7	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	3,6	1,2
Koszty obsługi długu	2,7	2,5	2,0	1,8	1,7	1,6	1,4	1,4	1,3	1,1
Świadczenia społeczne	15,9	16,5	16,4	16,2	17,1	17,0	16,7	17,2	18,6	17,9
Transfery kapitałowe	0,7	0,6	0,8	0,6	0,6	0,9	0,4	0,4	1,2	1,1
Akumulacja brutto	4,9	4,3	4,7	4,6	3,4	3,9	4,8	4,4	4,7	4,2
Nakłady brutto na środki trwałe	4,9	4,3	4,7	4,5	3,3	3,8	4,7	4,3	4,5	4,1
Pozostałe wydatki	2,1	2,0	1,8	2,0	1,9	1,7	2,0	1,9	2,2	2,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

W związku z bardzo niską rentownością obligacji skarbowych koszty obsługi długu sektora instytucji rządowych i samorządowych obniżyły się w 2021 r. względem 2020 r. o 4,6%, do 29,1 mld zł. Koszty te stanowiły 1,1% wartości produktu krajowego brutto, co należy uznać za historyczne minimum, odkąd dane na ten temat są publikowane przez Eurostat, czyli od 1995 roku. Przed 2015 roku koszty obsługi publicznego długu nigdy nie były niższe od 2% wartości produktu krajowego brutto, a w 1995 roku stanowiły nawet 5,6% tej wartości. Należy oczekiwać, że w 2022 r. i w latach następnych koszty te istotnie wzrosną w związku z wysokim wzrostem rentowności obligacji skarbowych wynikającym między innymi z podwyższenia stóp procentowych przez Narodowy Bank Polski w wyniku wysokiej inflacji, wzrostem rentowności obligacji skarbowych za granicą, a także oczekiwaniami inwestorów odnośnie przyszłego wzrostu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Jedyną kategorią wydatków publicznych, których wzrost był w 2021 r. wyższy od wzrostu gospodarczego, stanowiły wydatki z tytułu zużycia pośredniego. Składały się na nie przede wszystkim wydatki rzeczowe związane z utrzymaniem jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, zakup usług obcych i nabycie urządzeń wojskowych. W porównaniu z 2020 r. wydatki te zwiększyły się o 14,6%, do 155,6 mld zł. Na wzrost zużycia publicznego wpłynęły zwiększone wydatki na zdrowie i obronę narodową, a także sukcesywnie rosnąca od lutego 2021 r. inflacja, która w grudniu 2021 r. wyniosła 8,6% w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego.

Warto zauważyć, że przez niemal całe poprzednie dziesięciolecie, w latach 2011-2019 spożycie pośrednie w sektorze instytucji rządowych i samorządowych zarówno w Polsce, jak i średnio w Unii Europejskiej kształtowało się na zbliżonym poziomie, wynoszącym 5,5 - 5,7% wartości produktu krajowego brutto. W latach 2020-2021 nastąpił wzrost tej kategorii wydatków, przy czym średni wzrost w Unii Europejskiej był wyraźnie wyższy niż w Polsce, osiągając wielkość 6,1% produktu krajowego brutto w 2020 roku i 6,2% w roku 2021 r. W tym czasie w Polsce wielkość tych wydatków wyniosła odpowiednio 5,8% i 5,9%.

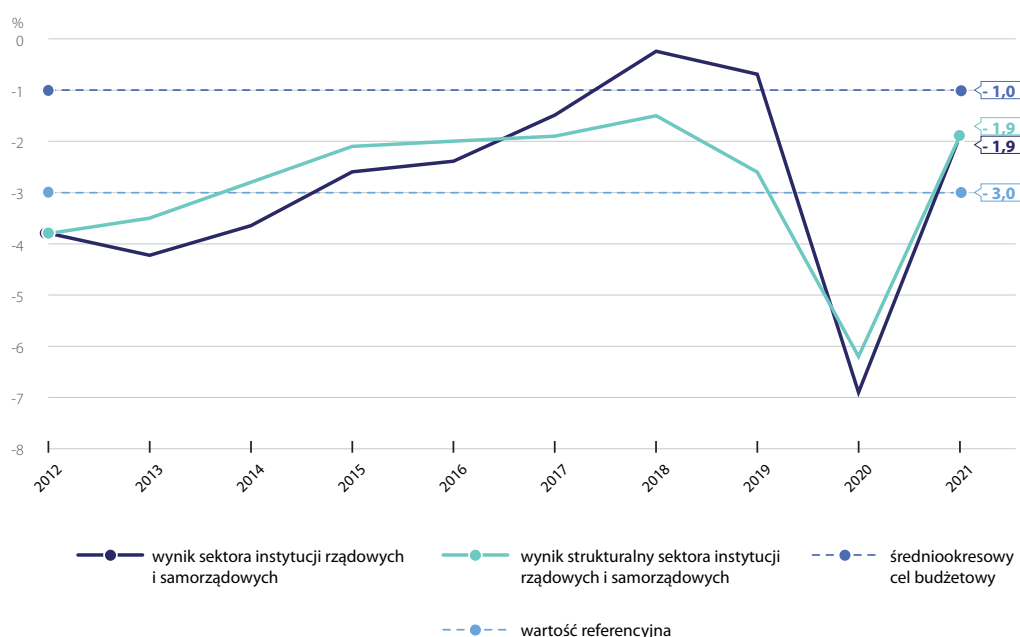
Zahamowanie dynamiki wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w warunkach wysokiego wzrostu dochodów pozwoliło na znaczącą redukcję deficytu tego sektora, do poziomu 1,9% produktu krajowego brutto. Wpłynęło na to zarówno istotne zmniejszenie deficytu budżetu państwa, jak i ograniczenie stopnia nierównowagi finansowej w podsektorze rządowym wykazywanej poza tym budżetem, co było związane z poprawą sytuacji epidemicznej oraz ograniczeniem wsparcia dla przedsiębiorstw w warunkach szybkiego powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Na ograniczenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oddziaływał także wzrost łącznej nadwyżki budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym Polska, jako jeden z 12 na 27 krajów Unii Europejskiej, spełniała kryterium konwergencji w zakresie deficytu, którego wysokość nie powinna przekraczać 3% produktu krajowego brutto. Najwyższy deficyt odnotowano na Malcie, gdzie wyniósł 8% produktu krajowego brutto, w Grecji, Rumunii, na Łotwie i we Włoszech przekraczał 7%, we Francji, Hiszpanii, Słowacji i Węgrzech był wyższy od 6%, a w Czechach i Austrii wyniósł 5,9%.

Według wstępnych danych przedstawionych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2022-2025 deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych, czyli deficyt skorygowany o czynniki koniunkturalne i zdarzenia jednorazowe, wyniósł 1,9% produktu krajowego brutto⁴¹². W związku z korektą danych wprowadzoną przez Główny Urząd Statystyczny w kwietniu 2022 r. odno-

⁴¹² W dokumencie tym przyjęto, zgodnie ze wstępnym szacunkiem GUS, że deficyt tego sektora w 2021 r. wyniósł 1,8% produktu krajowego brutto, a deficyt strukturalny był o 0,1 punktu procentowego wyższy. W kwietniu 2022 r. GUS skorygował wartość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, zwiększając jego wartość do 1,9% produktu krajowego brutto. W związku z tym deficyt strukturalny wyniósł około 2% produktu krajowego brutto.

śnie produktu krajowego brutto oraz deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych można szacować, że deficyt strukturalny wyniósł w 2021 r. około 2% produktu krajowego brutto, był więc dwukrotnie wyższy od średniookresowego celu budżetowego, przyjętego przez Polskę w postaci deficytu strukturalnego na poziomie 1% produktu krajowego brutto. Warto podkreślić, że w latach 2021-2022 Polska, podobnie jak inne kraje Unii Europejskiej, znajduje się w okresie przejściowym, stosując klauzulę stopniowego powrotu do stabilizującej reguły wydatkowej, zezwalającą na ponoszenie w tych latach wyższych wydatków niż wynika ze stosowania tej reguły. Rozwiązanie to zastosowano w celu szybszej odbudowy gospodarki po recesji spowodowanej epidemią COVID-19. Sytuacja ta ma odzwierciedlenie w wyższym deficycie sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Infografika 57. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2012-2021 w relacji do produktu krajowego brutto



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu i danych zawartych w Wieloletnim Programie Finansowym Państwa.

Według prognozy przedstawionej w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2022-2025, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 r. ma wynieść 4,3% produktu krajowego brutto, czyli będzie istotnie wyższy niż w 2021 r. Przyczyną wzrostu deficytu ma być istotne zmniejszenie się dochodów publicznych w stosunku do produktu krajowego brutto, podczas gdy wydatki publiczne pozostaną na podobnym poziomie, co w 2021 r. Prowadzenie luźnej polityki fiskalnej będzie dodatkowo oddziaływało na poziom konsumpcji w gospodarce, co może grozić ograniczeniem skuteczności działania Narodowego Banku Polskiego w dążeniu do obniżenia inflacji.

W poprzednich latach w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa prezentowano szczegółowo dochody, wydatki i wynik sektora finansów publicznych wraz z omówieniem. Od 2022 r., na skutek zmian w ustawie o finansach publicznych, odstąpiono od prezentowania tych informacji, zastępując je informacją o wysokości wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz podstawowych wielkościach kształtujących ten wynik. Mimo że zmiana ta częściowo koresponduje z wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli o ujednoczenie sposobu prezentacji danych o dochodach i wydat-

kach publicznych oraz wyniku i długu publicznym, to należy podkreślić, że ogranicza ona zakres prezentowanych danych, gdyż jako obligatoryjny element sprawozdania wymienia się wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych, bez szczegółowego omówienia dochodów i wydatków tego sektora, a ponadto państwowy dług publiczny jest w dalszym ciągu ustalany dla sektora finansów publicznych, a nie dla sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli prezentowanie wyniku bez szczegółowego omówienia zmian po stronie dochodów i wydatków publicznych stanowi niepełny obraz sytuacji finansów publicznych. Ponadto rezygnacja z prezentowania danych o dochodach, wydatkach i deficycie sektora finansów publicznych, przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowej metodologii obliczania państwowego długu publicznego oznacza, że nie będą już prezentowane przyczyny zmian wielkości tego długu. W tej sytuacji należałoby doprowadzić do dostosowania również metodyki obliczania państwowego długu publicznego do metodyki unijnej oraz rozszerzyć zakres prezentowanych danych o omówienie dochodów i wydatków publicznych. Zanim takie dostosowanie nie nastąpi, należy powrócić do prezentowania danych o dochodach, wydatkach i deficycie finansów publicznych w takim samym ujęciu, jakie jest stosowane dla państwowego długu publicznego, czyli w ujęciu sektora finansów publicznych. Informacje dotyczące deficytu i długu publicznego powinny dotyczyć tego samego sektora, po to aby dane te były ze sobą powiązane.

2. Sytuacja finansowa podsektorów sektora finansów publicznych

W 2021 r. w każdym z trzech podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych nastąpił wzrost dochodów w porównaniu z wpływami w 2020 r.⁴¹³, przy czym dochody podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego zwiększyły się zaledwie o 0,2%. Wpływ na zahamowanie dynamiki dochodów w tym podsektorze miało zmniejszenie się transferów z podsektora instytucji rządowych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w związku z przekazaniem do tego funduszu znaczących środków jeszcze w 2020 r. z przeznaczeniem na finansowanie zadań w roku kolejnym. W 2021 r. dochody podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne wzrosły o 8,2%. Znacznie bardziej wzrosły dochody podsektora instytucji rządowych – o 21,9% w stosunku do roku poprzedniego, a dochody podsektora instytucji samorządowych zwiększyły się o 10,9%.

W wartościach nominalnych dochody podsektora instytucji rządowych wzrosły w porównaniu z 2020 rokiem o 113,7 mld zł, z tego o 68,1 mld zł, czyli o 22,7%, wzrosły dochody z podatków związanych z produkcją i importem, o 25,7 mld zł, czyli o 23,7%, – dochody z podatków bieżących od dochodów, majątku itp., a dochody z tytułu pozostałych transferów bieżących i transferów kapitałowych, w tym z grzywien, kar i rekompensat, zwiększyły się łącznie o 11,6 mld zł, czyli o 20,8%. Z danych tych wynika, że w 2021 r. głównym powodem wysokiego wzrostu dochodów w podsektorze instytucji rządowych była wysoka dynamika dochodów podatkowych, na które składają, oprócz podatków, również obowiązkowe opłaty mające ekonomiczny charakter podatku, w tym dynamicznie rosnące dochody ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂.

Dochody podsektora instytucji samorządowych zwiększyły się, w stosunku do 2020 r., o 38,2 mld zł, przede wszystkim na skutek wzrostu o 25,5 mld zł, czyli o 13%, dochodów z tytułu pozostałych transferów bieżących. Dochody podatkowe charakteryzowały się nieco niższą dynamiką, wzrosły bowiem

⁴¹³ W opisie podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych zaprezentowano dane bez uwzględnienia konsolidacji dochodów i wydatków pomiędzy podsektorami, opierając się na obliczeniach Głównego Urzędu Statystycznego.

o 11,4%. Zmniejszyły się natomiast dochody z tytułu transferów kapitałowych, w tym o ponad 5% spadły transfery kapitałowe z Unii Europejskiej. Miało to negatywny wpływ na dynamikę publicznych nakładów brutto na środki trwałe.

Mimo wysokiej dynamiki dochodów podsektora instytucji rządowych jego wydatki uległy zmniejszeniu o 2,8% w porównaniu z rokiem 2020. Na spadek tych wydatków, nominalnie o 19,4 mld zł względem roku poprzedniego, wpłynęły dużo niższe dotacje dla podmiotów gospodarczych, które w 2020 r. wyniosły 71,9 mld zł, a w 2021 r. 22,3 mld zł, a także zmniejszenie o 8,9 mld zł pozostałych transferów bieżących, przy czym o ile transfery do podsektora instytucji samorządowych znacząco wzrosły, to redukcja transferów do podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego wyniosła 26,8 mld zł, co oznacza, że transfery te zmniejszyły się o prawie 23%. Wynikało to zarówno z zasilenia jeszcze w 2020 r. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych środkami na finansowanie zadań w 2021 r., jak również ze zmniejszenia się niektórych potrzeb w zakresie zwalczania i przeciwdziałania negatywnym skutkiem epidemii COVID-19. Istotne znaczenie miała również poprawa sytuacji finansowej funduszy na skutek wzrostu dochodów ze składek.

Następstwem wysokiej dynamiki dochodów i zmniejszenia się wydatków podsektora instytucji rządowych było bardzo znaczące zmniejszenie także jego deficytu. W 2020 roku deficyt tego podsektora wyniósł aż 183,6 mld zł, a w 2021 roku 50,5 mld zł. Należy podkreślić, że występowanie deficytu w podsektorze instytucji rządowych występuje co roku, między innymi w związku z potrzebą dofinansowania środkami tego podsektora niedoborów występujących w podsektorze instytucji samorządowych i podsektorze funduszy zabezpieczenia społecznego, których dochody własne są zbyt niskie, aby w pełni sfinansować realizowane przez nie zadania. W celu sfinansowania zadań realizowanych w podsektorze instytucji rządowych oraz w celu wsparcia finansowego samorządów i funduszy zabezpieczenia społecznego, w podsektorze instytucji rządowych zaciągane są co roku nowe zobowiązania zwiększające poziom długu publicznego. Średni deficyt tego podsektora w latach 2012-2021 wyniósł 44,3 mld zł.

Tabela 66. Podstawowe dane o wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2012-2021

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	mld zł									
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-61,5	-69,6	-62,4	-46,8	-44,5	-29,6	-5,2	-16,9	-161,7	-49,0
Podsektor instytucji rządowych	-59,2	-61,3	-38,8	-37,9	-47,7	-72,6	-11,7	-25,1	-183,6	-50,5
Podsektor instytucji samorządowych	-5,8	-3,6	-4,8	-1,0	5,0	2,0	-6,7	-4,7	4,5	15,9
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	3,5	-4,6	-18,8	-7,9	-1,8	41,0	13,3	12,9	17,4	-14,4
PKB = 100										
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-3,8	-4,2	-3,6	-2,6	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-6,9	-1,9
Podsektor instytucji rządowych	-3,6	-3,7	-2,3	-2,1	-2,6	-3,6	-0,6	-1,1	-7,8	-1,9
Podsektor instytucji samorządowych	-0,4	-0,2	-0,3	-0,1	0,3	0,1	-0,3	-0,2	0,2	0,6
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	0,2	-0,3	-1,1	-0,4	-0,1	2,1	0,6	0,6	0,7	-0,5

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

Omawiając problematykę dotyczącą deficytu podsektora instytucji rządowych, należy zwrócić uwagę na problem prezentowania dużej części tego deficytu poza budżetem państwa. Z informacji opublikowanej na stronie internetowej Komisji Europejskiej w kwietniu 2022 r., zawierającej tabelę notyfikacji procedury nadmiernego deficytu dla Polski, wynika, że z kwoty 50,5 mld zł deficytu tego podsektora aż 24,4 mld zł, czyli prawie połowa deficytu podsektora została ujęta poza tzw. *working balance*, czyli wynikiem odnoszącym się do budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Oznacza to, że poza budżetem państwa znalazły się operacje podsektora instytucji rządowych skutkujące powstaniem deficytu w wysokości bliskiej deficytowi budżetu państwa. Z powyższej informacji wynika również, że w 2022 r. problem ten może być znacznie większy, gdyż poza budżetem państwa i budżetem środków europejskich zaplanowano deficyt o wartości aż 88,1 mld zł, czyli prawie czterokrotnie wyższy od deficytu *working balance*, prezentowanego w ustawie budżetowej⁴¹⁴.

Operacje realizowane w podsektorze instytucji rządowych, skutkujące wzrostem nierównowagi finansowej państwa i zwiększeniem poziomu długu publicznego powinny być, co do zasady, ujmowane w budżecie państwa. Gwarantowałoby to objęcie tych operacji kontrolą Parlamentu oraz zapewniło realizację przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazujących, że to właśnie budżet państwa jest publicznym planem finansowym obejmującym dochody i wydatki państwa, stanowiącym podstawę prowadzenia jego gospodarki finansowej. Służyłoby też wzmocnieniu realizacji zasady jawności i przejrzystości przy wykorzystywaniu środków publicznych⁴¹⁵.

Dynamika wydatków podsektora instytucji samorządowych była o ponad 3 punkty procentowe niższa od dynamiki dochodów tego podsektora. W związku z tym jego nadwyżka wzrosła z 4,5 mld zł w 2020 r. do najwyższego, od lat 90-tych XX wieku, poziomu 15,9 mld zł. Po stronie wydatków należy podkreślić zmniejszenie się o 1% nakładów brutto na środki trwałe. Wielkość tych nakładów od trzech lat sukcesywnie spada. W porównaniu z 2018 r. wielkość inwestycji podsektora instytucji samorządowych była w 2021 roku niższa o 8,6%. W przypadku tego podsektora niekorzystnie wygląda także relacja nakładów brutto na środki trwałe do produktu krajowego brutto, która w 2021 r. obniżyła się do 1,8%, mimo wsparcia inwestycji samorządowych środkami z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Dla porównania, średnia wartość tej relacji w poprzednich dziesięciu latach wyniosła 2,2%.

Istotnie, bo o 17,8% względem 2020 roku, wzrosło natomiast w instytucjach samorządowych zużycie pośrednie. Wysoki wzrost kosztów rzeczowych w samorządach miał związek, między innymi, z szybko rosnącymi kosztami zagospodarowania odpadów komunalnych. Niższą dynamiką odznaczały się za to koszty płacowe, które były o 9,7% wyższe niż w 2020 roku, zaś transfery socjalne wykonywano na zbliżonym poziomie do ubiegłorocznego.

Wydatki podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego były w 2021 roku o 7,8% wyższe niż przed rokiem, w tym najważniejszy składnik tych wydatków, czyli transfery socjalne, wzrósł o 6,4%. Znacząco wzrosły pozostałe transfery bieżące, które były o niemal 20% wyższe niż w 2020 roku. Do tej grupy wydatków zaliczają się niemal wyłącznie transfery do podsektora instytucji rządowych

⁴¹⁴ Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council Regulation (EC) N° 479/2009, as amended by Commission Regulation (EU) No 220/2014 and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993. Table 2A: Provision of the data which explain the transition between the public accounts budget balance and the central government surplus/ deficit. Informacja opublikowana na stronie <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables> (dostęp: 26 maja 2022 r.)

⁴¹⁵ Z wyłączeniem przedsiębiorstw i innych podmiotów posiadających osobowość prawną oraz własny majątek.

i do podsektora instytucji samorządowych, związane przede wszystkim z finansowaniem przez Narodowy Fundusz Zdrowia świadczeń zdrowotnych realizowanych przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej – państwowe i samorządowe.

W związku z zahamowaniem tempa wzrostu dochodów, wynik podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego uległ znaczącemu zmniejszeniu. Po raz pierwszy od 2016 roku sektor ubezpieczeń społecznych zanotował deficyt, który wyniósł 14,4 mld zł. Należy przy tym dodać, że deficyt ten wynikał w istotnym stopniu ze zgromadzenia w funduszach zabezpieczenia społecznego, a zwłaszcza w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, znaczących środków na koniec 2020 r., które zostały wcześniej przekazane z budżetu państwa i z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Środki te mogły zostać wykorzystane w 2021 r., stanowiąc źródło finansowania deficytu. Jak wskazano w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*, we fragmencie opisującym sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, „stan funduszu zwiększył się z 4,2 mld zł na początku 2020 r. do 17,7 mld zł na koniec roku, w tym stan środków pieniężnych zwiększył się z 1,7 mld zł do 14,4 mld zł. Co prawda w tym czasie z funduszu były ponoszone znaczące koszty na przeciwdziałanie skutkom COVID-19, niemniej wysoki stan funduszu wskazuje na niecelowość przekazania w 2020 r. tak dużych środków z budżetu państwa”⁴¹⁶.

Wśród jednostek, których plany finansowe nie są ujmowane w ustawie budżetowej, największe wydatki publiczne realizują jednostki samorządu terytorialnego. W 2021 r. dochody ogółem tych jednostek wzrosły w stosunku uzyskanych w roku poprzednim o 9,3%. Wzrost ten wynikał w dużym stopniu ze zwiększenia wpływów z tytułu subwencji ogólnej oraz z podatku dochodowego od osób prawnych. Było one wyższe odpowiednio o 22,8% i 26,3% niż w 2020 r. Wysoki wzrost subwencji ogólnej wynikał z przekazania z budżetu państwa 12 mld zł na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w związku z wyzwaniem, przed jakimi jednostki te staną w konsekwencji wdrożenia rozwiązań Programu Polski Ład, co w istocie miało na celu rekompensatę samorządom utraty części dochodów podatkowych związaną w obniżeniem w 2022 r. podatków oraz wsparcie inwestycji lokalnych. Z kolei wysoka dynamika wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych jest charakterystyczna dla okresów wysokiego wzrostu gospodarczego. Na uwagę zasługuje także istotny wzrost wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych. Wpływy te były o 12,7% wyższe niż w 2020 roku. Warto przypomnieć, że w 2020 r. wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych zmniejszyły się o 1,8% względem 2019 roku, co było skutkiem obniżenia z dniem 1 października 2019 r. stawki tego podatku z 18% do 17% i podwyższenia kwoty uzyskania przychodów. W dłuższej, czteroletniej perspektywie, obejmującej lata 2018-2021, wpływy samorządów z podatku dochodowego od osób fizycznych wzrosły łącznie o 38,3%.

⁴¹⁶ Str. 316.

Tabela 67. Dochody, wydatki i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012-2021

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	mld zł									
DOCHODY OGÓŁEM	177,4	183,5	194,3	199,0	213,7	229,9	251,8	278,5	304,9	333,4
Dochody własne	87,1	91,8	98,6	103,4	106,7	113,2	124,0	135,8	146,4	158,6
CIT	6,8	6,3	6,4	7,1	7,4	8,4	9,7	10,9	11,3	14,3
PIT	30,8	32,5	35,1	38,1	41,1	44,9	50,9	56,1	55,1	62,1
Podatek od nieruchomości	17,6	18,7	19,5	20,2	20,8	21,8	22,6	23,3	24,2	26,1
Dotacje celowe	39,7	40,4	44,5	44,2	53,9	62,4	71,4	81,0	91,5	92,5
Subwencja ogólna	50,7	51,3	51,2	51,3	53,0	54,3	56,4	61,7	67,0	82,3
WYDATKI OGÓŁEM	180,5	183,8	196,8	196,4	206,0	230,2	259,4	280,2	299,2	316,0
Wydatki majątkowe	35,6	35,0	41,4	38,6	25,8	35,2	52,9	51,1	48,8	51,8
Wydatki bieżące	144,8	148,8	155,4	157,8	180,2	195,0	206,5	229,2	250,5	264,1
Dotacje	14,2	14,9	15,8	16,5	17,5	19,4	22,1	24,0	26,2	27,6
Świadczenia	16,2	16,8	17,1	16,9	35,6	42,1	42,1	50,8	60,7	59,4
Wynagrodzenia i pochodne	66,2	67,4	69,3	71,4	73,6	77,0	82,7	89,9	96,5	103,8
WYNIK	-3,0	-0,4	-2,4	2,6	7,6	-0,3	-7,5	-1,7	5,7	17,4
ZOBOWIĄZANIA	67,8	69,2	72,1	71,6	69,0	68,9	76,1	82,0	89,8	91,1
	Rok poprzedni = 100									
DOCHODY OGÓŁEM	103,6	103,4	105,9	102,4	107,4	107,6	109,6	110,6	109,5	109,3
Dochody własne	104,1	105,4	107,4	104,9	103,1	106,2	109,5	109,5	107,8	108,4
CIT	98,6	92,6	102,2	109,9	105,2	112,6	115,7	112,4	103,9	126,3
PIT	104,8	105,3	108,1	108,5	107,9	109,2	113,4	110,3	98,1	112,7
Podatek od nieruchomości	108,0	106,4	104,3	103,3	103,0	105,1	103,6	103,0	103,9	107,9
Dotacje celowe	100,9	101,9	110,2	99,3	122,0	115,6	114,5	113,5	113,0	101,0
Subwencja ogólna	104,8	101,2	99,9	100,3	103,3	102,3	104,0	109,4	108,6	122,8
WYDATKI OGÓŁEM	99,4	101,9	107,0	99,8	104,9	111,7	112,7	108,0	106,8	105,6
Wydatki majątkowe	84,0	98,3	118,1	93,3	67,0	136,3	150,2	96,5	95,5	106,3
Wydatki bieżące	104,1	102,8	104,4	101,6	114,2	108,2	105,9	111,0	109,3	105,4
Dotacje	105,4	104,4	106,6	103,9	106,5	110,5	114,1	108,5	109,4	105,4
Świadczenia	101,5	103,5	102,1	98,9	209,9	118,3	100,1	120,6	119,5	97,8
Wydatki na wynagrodzenia	105,1	101,8	102,8	103,1	103,0	104,7	107,4	108,7	107,3	107,6
ZOBOWIĄZANIA	103,2	102,0	104,3	99,3	96,3	99,9	110,4	107,8	109,5	101,4

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

Trzeci rok z rządu dynamika wydatków jednostek samorządu terytorialnego była niższa od dynamiki dochodów. Skutkowało to zakończeniem 2021 r. z łączną nadwyżką w budżetach jednostek samorządu terytorialnego wynoszącą aż 17,4 mld zł. W ciągu poprzedniego dziesięciolecia samorządy ani razu nie osiągnęły tak wysokiego wyniku. Wyjaśnieniem dla wysokiej nadwyżki w 2021 r. jest przekazanie samorządom pod koniec roku dodatkowej subwencji z budżetu państwa w wysokości

12 mld zł, której samorzady nie zdążyły wydać. Warto wrócić uwagę, że utrzymanie umiarkowanej dynamiki wydatków przez samorzady w 2021 r. nastąpiło w warunkach podwyższonej inflacji, rosnącej presji na podwyżki wynagrodzeń ze strony pracowników samorządowych⁴¹⁷, a także dynamicznie rosnących kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych.

Tempo wzrostu wydatków bieżących i majątkowych było w 2021 r. podobne, zwiększyły się one bowiem odpowiednio o 5,4% i o 6,3%. Wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w relacji do produktu krajowego brutto zmniejszyły się trzeci rok z rzędu. W 2018 r. wynosiły one 2,5% produktu krajowego brutto, a w 2021 roku 2% produktu krajowego brutto. W dziesięcioleciu poprzedzającym 2021 r. równie niski poziom inwestycji samorządowych odnotowano jedynie w latach 2016–2017, gdy zahamowaniu uległ transfer środków z Unii Europejskiej.

Znaczącemu zahamowaniu uległa również dynamika zobowiązań zaciągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wielkość tych zobowiązań na koniec 2021 r. była o 1,4% wyższa niż na koniec 2020 r. i wyniosła 91,1 mld zł. Jednocześnie istotnie wzrosła łączna wielkość nadwyżki operacyjnej, stanowiącej różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. W 2021 r. wyniosła ona 36,6 mld zł wobec 21,4 mld zł w 2020 r. W wyniku tych zmian relacja zobowiązań do nadwyżki operacyjnej pokazująca, w ile lat można dokonać pełnej spłaty zobowiązań ze środków tej nadwyżki, obniżyła się z 4,2 roku do 2,5 roku. Należy przypuszczać, że poprawa tego wskaźnika nie będzie trwała, gdyż zwiększenie nadwyżki finansowej w 2021 r. miało charakter jednorazowy, wynikający z otrzymania dodatkowej subwencji.

Nie tylko finansowanie samorządów, ale również finansowanie publicznej służby zdrowia jest wyłączone z limitów określanych w ustawie budżetowej. Ani plan finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia, ani plany finansowe samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie są ujęte w tej ustawie. Dla uzyskania pełniejszego obrazu sytuacji finansowej państwa warto zatem przedstawić sytuację także tych jednostek.

Według *Wstępnego sprawozdania rocznego z wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na 2021 rok* przychody Narodowego Funduszu Zdrowia w 2021 r. wyniosły 136,8 mld zł i były wyższe od przychodów uzyskanych w 2020 r. o 34,4 mld zł, tj. o 33,6%. Wzrost ten był w głównej mierze wynikiem uzyskania przez Narodowy Fundusz Zdrowia wyższych przychodów:

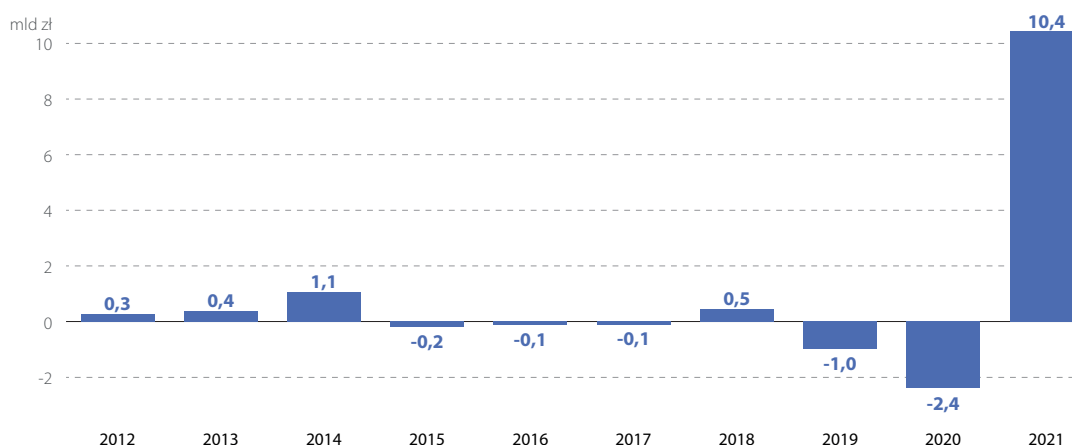
- sklasyfikowanych jako pozostałe przychody; w 2021 r. wyniosły one 27,5 mld zł i były wyższe przychodów uzyskanych w 2020 r. o 17,8 mld zł; na tę kategorię przychodów składały się przede wszystkim środki przekazane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19; z pozostałych przychodów Narodowy Fundusz Zdrowia finansował głównie zadania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, w szczególności świadczenia opieki zdrowotnej, w tym transportu sanitarnego, na które przeznaczył 10 mld zł, tj. o 6,2 mld zł więcej niż przed rokiem, oraz dodatkowe świadczenia pieniężne dla personelu uczestniczącego w udzielaniu świadczeń zdrowotnych, na które przeznaczył 8,2 mld zł; tj. o 7,6 mld zł więcej niż przed rokiem;
- z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, które w 2021 r. wzrosły o 13,2 mld zł, tj. o 14,7% względem roku poprzedniego;
- z tytułu dotacji podmiotowej, o której mowa w art. 97 ust. 8a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, przekazywanej z budżetu państwa; w 2021 r. wyniosła ona 2,6 mld zł; w 2020 r. Narodowy Fundusz Zdrowia dotacji tej nie otrzymał.

⁴¹⁷ W latach 2021 r. wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej wyniósł 8,4%.

Koszty Narodowego Funduszu Zdrowia również wzrosły, jednak wzrost ten był znacznie niższy od wzrostu przychodów, gdyż wyniósł 20,6%. Tym samym koszty Funduszu osiągnęły wielkość 126,4 mld zł. Koszty świadczeń opieki zdrowotnej zwiększyły się o 14,8%, w tym koszty podstawowej opieki zdrowotnej aż o 26,7%, co miało związek z dodatkowym finansowaniem diagnostyki, leczenia i szczepień przeciwko COVID-19 wykonywanych przez placówki podstawowej opieki zdrowotnej (POZ)⁴¹⁸. W tym czasie koszty leczenia szpitalnego wzrosły o 13,2%. Ponadto koszty finansowania, ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, dodatkowych świadczeń pieniężnych dla personelu zwiększyły się ponad czterokrotnie, z 1,8 mld zł w 2020 r. do 7,5 mld zł w 2021 r.

Narodowy Fundusz Zdrowia zakończył 2021 r. z wysokim wynikiem finansowym, wynoszącym 10,4 mld zł. Największy wpływ na tak wysoki wynik miały niższe o 7,6 mld zł od planowanych koszty świadczeń opieki zdrowotnej, a w szczególności niższe koszty leczenia szpitalnego, oraz wyższe o 2,5 mld zł od planowanych przychody z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wielkość wyniku finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia w 2021 r. istotnie odbiega od wielkości tego wyniku odnotowywanych we wcześniejszych latach działalności Funduszu. W tej sytuacji można podać w wątpliwość potrzebę przekazywania w omawianym roku tak dużych środków z budżetu państwa, a zwłaszcza z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, do Narodowego Funduszu Zdrowia, w celu faktycznego finansowania zadań realizowanych w następnym roku.

Infografika 58. Wynik finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia w latach 2012-2021



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie Wstępnego sprawozdania rocznego z wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na 2021 r.

Od lat jednym z głównych problemów publicznej służby zdrowia jest wysoki poziom zobowiązań jednostek realizujących świadczenia z zakresu opieki zdrowotnej. W szczególności problem ten dotyczy szpitali publicznych. Najwyższa Izba Kontroli, po kontroli P/19/013 *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych*⁴¹⁹, stwierdziła, że system finansowania służby zdrowia miał znaczący wpływ na sytuację finansową szpitali, które koncentrowały się na zapewnieniu

⁴¹⁸ Podstawowa opieka zdrowotna – część systemu opieki zdrowotnej, zapewniająca świadczenia opieki zdrowotnej w miejscu zamieszkania, których celem jest sprawowanie kompleksowej opieki nad stanem zdrowia pacjenta. Stanowi pierwszy punkt kontaktu pacjenta z systemem opieki zdrowotnej.

⁴¹⁹ Informacja o wynikach kontroli *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych*. Nr ewid. 48/2020/P/19/013/KBF, Warszawa 2019.

bieżącej płynności, jednak nie zawsze terminowo regulowały swoje zobowiązania. W 2021 r. wielkość zobowiązań ogółem samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wzrosła o 2,6%, do poziomu 17 mld zł, a wielkość ich zobowiązań wymagalnych obniżyła się o 1,1%, do poziomu 1,7 mld zł. Dane te wskazują, że mimo zwiększenia środków publicznych na finansowanie zdrowia sytuacja finansowa zadłużonych jednostek nie uległa w 2021 r. znaczącej poprawie.

XII. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ

- W 2021 roku w Polsce, podobnie jak w innych państwach na świecie, nastąpił wzrost inflacji do najwyższych od lat poziomów.
- Od kwietnia 2021 roku ogłaszane co miesiąc wskaźniki rocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych coraz wyraźniej przekraczały górną granicę dopuszczalnych odchyłeń od celu inflacyjnego (3,5%), ustaloną w Założeniach polityki pieniężnej na rok 2021⁴²⁰ (dalej: Założenia). W grudniu tego roku inflacja wyniosła 8,1% i była najwyższa od listopada 2000 roku.
- Średnioroczny wskaźnik inflacji, wynoszący 5,1%, także przekroczył górną granicę odchyłeń od celu inflacyjnego. Był najwyższy od 2001 roku.
- Rada Polityki Pieniężnej do października 2021 r. nie zacieśniała polityki pieniężnej, gdyż w jej ocenie nie nastąpiło utrwalenie wzrostu gospodarczego po okresie luzowania ograniczeń związanych z epidemią COVID-19, a zaostrzenie polityki mogłoby doprowadzić do jego stłumienia. Narodowy Bank Polski uznał również, że do września 2021 r. nie było jednoznacznych danych wskazujących na zagrożenie wzrostu inflacji.
- Do września 2021 roku Rada Polityki Pieniężnej, w procesie decyzyjnym i komunikacji z otoczeniem, niezasadnie bagatelizowała zagrożenia inflacyjne, co sprzyjało wzrostowi oczekiwań inflacyjnych i nakręcaniu się spirali cenowo-płacowej, a w konsekwencji negatywnie wpłynęło na stabilność cen.
- Rada Polityki Pieniężnej jako główną przyczynę inflacji wskazywała zewnętrzne negatywne czynniki podażowe o charakterze przejściowym. Tymczasem kształtowanie się inflacji bazowej powyżej górnej granicy odchyłeń od celu inflacyjnego wskazuje, że o podwyższonej inflacji decydowały także czynniki, na które Narodowy Bank Polski mógł oddziaływać instrumentami polityki pieniężnej. Średnioroczna inflacja bazowa w Polsce była w 2021 roku najwyższa w całej Unii Europejskiej.
- Wysoka nadpłynność sektora bankowego, wygenerowana skupem aktywów dłużnych przez Narodowy Bank Polski, doprowadziła do ograniczonego zainteresowania banków posiadających nadmiar środków podnoszeniem stóp depozytów. W efekcie lokaty bankowe nie pozwalały na ochronę realnej wartości oszczędności ludności, zwiększając koszty społeczne i gospodarcze rosnącej inflacji.
- Wprawdzie Zarząd Narodowego Banku Polskiego w 2021 roku zrealizował operacyjny cel polityki pieniężnej i utrzymał krótkoterminowe stopy procentowe na rynku międzybankowym w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego, jednak w sytuacji, gdy stopa ta została ustalona na poziomie niezapewniającym stabilności cen, realizacja celu operacyjnego nie przełożyła się na osiągnięcie celu inflacyjnego.

Zgodnie z art. 227 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Naro-

⁴²⁰ Uchwała nr 12/2020 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 15 września 2020 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2021 (M.P. poz. 859).

dowym Banku Polskim, w dniu 15 września 2020 r. Rada Polityki Pieniężnej ustaliła *Założenia polityki pieniężnej na rok 2021*.

Narodowy Bank Polski dopełnił obowiązku przekazania projektu i uchwalonych *Założeń* wskazanym w ustawie o Narodowym Banku Polskim organom państwa. Prezes Narodowego Banku Polskiego, na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim, przekazał projekt *Założeń* Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów. Rada Polityki Pieniężnej, zgodnie z art. 227 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 12 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, przedłożyła 24 września 2020 r. *Założenia* do wiadomości Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Cel inflacyjny

W okresie przygotowania projektu *Założeń* Narodowy Bank Polski prognozował średnioroczną inflację w 2021 r. w wysokości 1,5%. Rada Polityki Pieniężnej postanowiła o kontynuacji polityki pieniężnej, nakierowanej na osiągnięcie średniookresowego celu inflacyjnego na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyień o szerokości ± 1 punktu procentowego. Służyć to miało stabilizowaniu oczekiwań inflacyjnych oraz zapewnieniu w perspektywie średniookresowej zrównoważonego wzrostu gospodarczego i stabilności sektora finansowego.

Rada Polityki Pieniężnej nie zdefiniowała pojęcia średniego okresu, do którego odniosła cel inflacyjny, uznając, że jest to niepożądane. Długość opóźnień, jakie występują od podjęcia decyzji dotyczącej stóp procentowych do zaobserwowania jej najsilniejszego wpływu na wielkości realne (między innymi produkcję i zatrudnienie) oraz inflację, wynosi kilka kwartałów i może zmieniać się w czasie. Ponadto występowanie nieprzewidywalnych wstrząsów makroekonomicznych skutkuje znaczną niepewnością dotyczącą prognoz wskaźników gospodarczych, w tym inflacji. Stąd oczekiwany horyzont osiągnięcia celu inflacyjnego jest niepewny *ex ante*. Rada Polityki Pieniężnej przyjęła, że możliwe jest odchylenie się inflacji od celu w wyniku oddziaływania szoków na gospodarkę. Podkreśliła także w *Założeniach* szczególną wagę elastycznej reakcji polityki pieniężnej na szoki, jak i elastycznego określenia oczekiwanego tempa powrotu inflacji do celu, w zależności od przyczyn tych szoków, oraz oceny trwałości ich skutków, w tym wpływu na procesy inflacyjne. Szybkie sprowadzenie inflacji do celu wymagałoby częstych i znacznych zmian parametrów polityki pieniężnej, co mogłoby wiązać się z istotnymi kosztami dla stabilności makroekonomicznej lub finansowej. Za takim rozumieniem celu inflacyjnego opowiedziała się większość członków Rady Polityki Pieniężnej, głosując za przyjęciem *Założeń*.

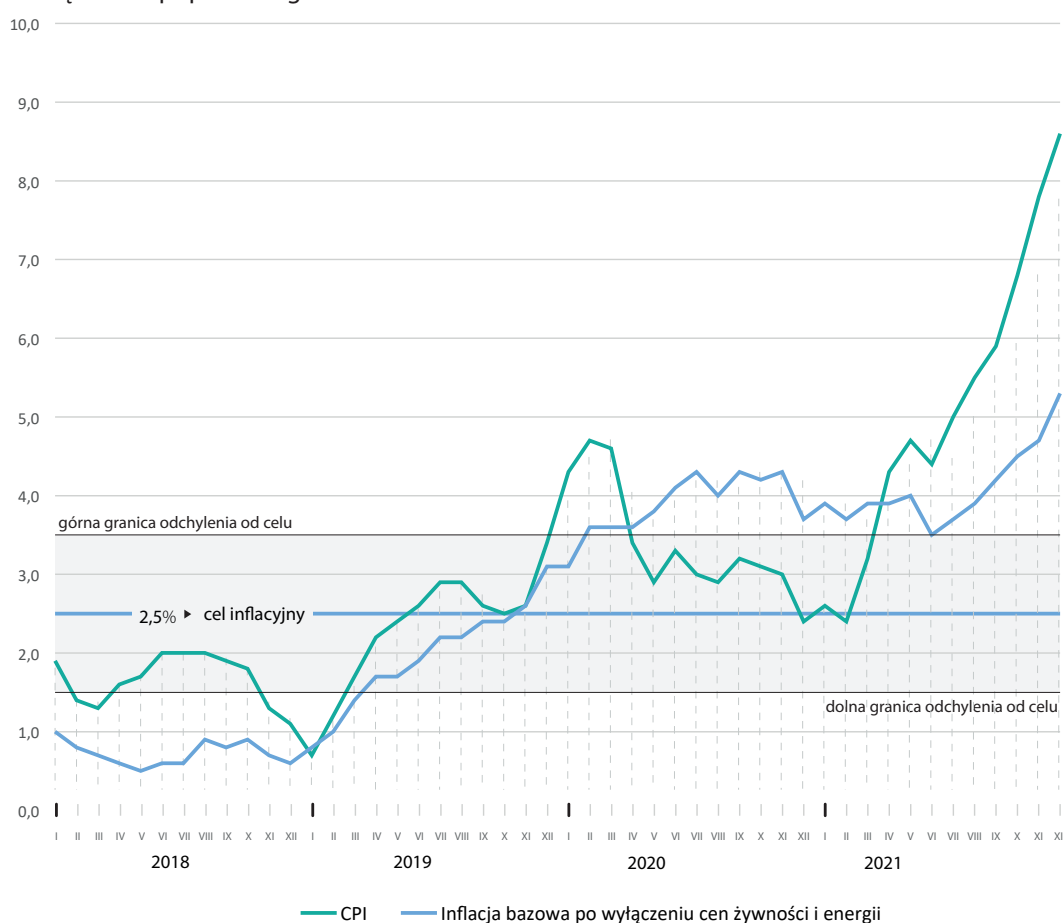
Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, tak elastyczne określenie celu inflacyjnego, w sytuacji niezdefiniowania w *Założeniach* długości średniego okresu, którego dotyczył cel inflacyjny Narodowego Banku Polskiego, powodowało obniżenie znaczenia realizacji celu inflacyjnego w okresie bieżącym.

Średnioroczna inflacja w 2021 r. wyniosła 5,1% i wyraźnie przekraczała górną granicę dopuszczalnych odchyień od celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego. Była ona wyższa niż w roku 2020, gdy wynosiła średnio 3,4%.

W 2021 r. miesięczny wskaźnik inflacji utrzymywał tendencję wzrostową. W I kwartale 2021 r. wzrósł on z 2,6% w styczniu do 3,2% w marcu, kiedy to po raz ostatni w 2021 r. znajdował się w przedziale dopuszczalnych odchyień od celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego. W I kwartale czynnikiem ograniczającym wzrost inflacji był ujemny efekt bazy, który wystąpił w związku z wysokimi wzrostami cen energii elektrycznej w styczniu 2020 r. Wspomniany efekt bazy (minus 0,9 punktu procentowego) wpłynął na obniżenie średniego wskaźnika inflacji w I kwartale 2021 r. do 2,7%.

Gdyby nie ten wpływ, inflacja kształtowałaby się w I kwartale 2021 r. na poziomie 3,6%, tj. ponad górną granicą odchylenia od celu inflacyjnego. W kwietniu 2021 r. wskaźnik inflacji wyniósł już 4,3% i w kolejnych miesiącach do końca 2021 r. przekraczał górną granicę korytarza dopuszczalnych odchylenia od celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego. Pomimo nieznacznego spadku wskaźnika inflacji z 4,7% w maju 2021 r. do 4,4% w czerwcu 2021 r., w dalszej części roku miesięczne wskaźniki inflacji systematycznie rosły od poziomu 5% w lipcu 2021 r. i do 8,6% w grudniu 2021 r. Podobne odczyty wskaźnika inflacji nie były notowane przynajmniej od 20 lat, ponieważ ostatni raz wskaźnik ten przekroczył 5% w 2001 r., a 8% w 2000 r.

Infografika 59. Inflacja bazowa i inflacja konsumencka CPI⁴²¹ w poszczególnych miesiącach w latach 2018-2021 mierzona zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego



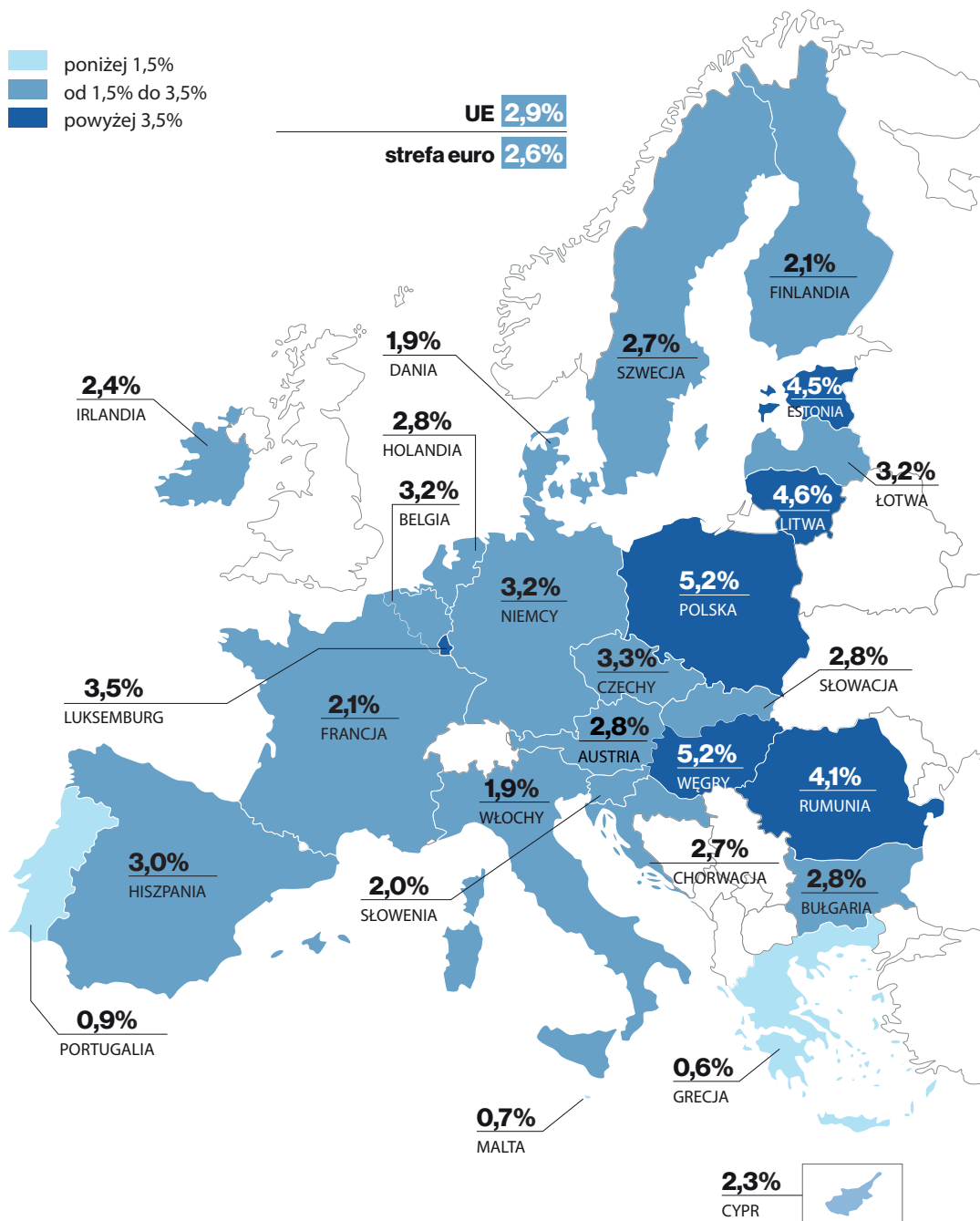
Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego i wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Ponadto w 2021 r. w Polsce i na Węgrzech odnotowano najwyższy spośród wszystkich państw Unii Europejskiej średnioroczny wskaźnik HICP⁴²² (5,2%). Był on dwukrotnie wyższy niż średnia dla krajów strefy euro, która w 2021 r. wynosiła 2,6%.

⁴²¹ CPI (ang. Consumer Price Index).

⁴²² HICP (ang. Harmonised Indices of Consumer Prices) zharmonizowane wskaźniki cen konsumpcyjnych.

Infografika 60. Zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych w krajach Unii Europejskiej w 2021 r.



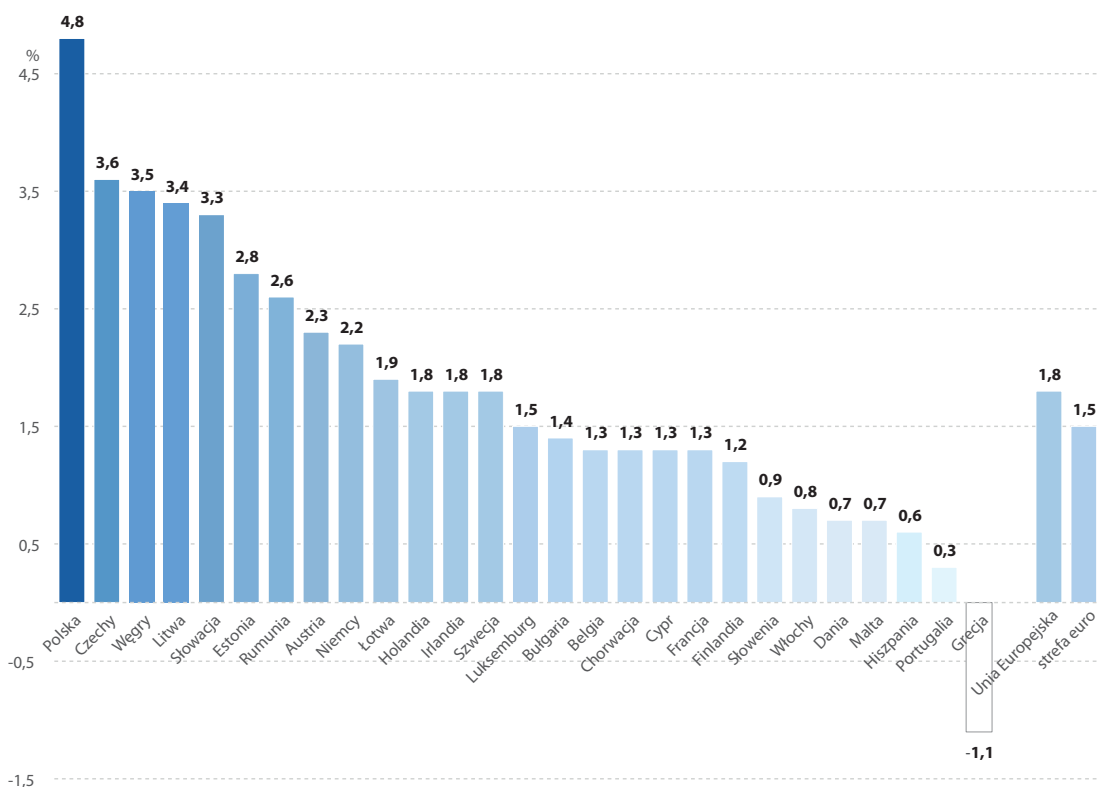
Źródło: dane Eurostat.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że pomimo wyraźnego wzrostu cen surowców w 2021 r., średnia wartość rocznej inflacji HICP dla grupy „energia elektryczna, gaz i inne paliwa” w Polsce nie należała do najwyższych wśród krajów Unii Europejskiej. Średnia wartość tej miary inflacji w Polsce w 2021 r. wyniosła 6,9%, natomiast w Hiszpanii – 24,6%, w Belgii – 26%, a w Estonii

– 21,8%. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, porównując poziomy rocznej inflacji HICP dla grupy „energia elektryczna, gaz i inne paliwa” i inflacji HICP ogółem w 2021 r. w krajach Unii Europejskiej, kształtowanie się cen energii i paliw nie miało decydującego wpływu na najwyższy spośród krajów Unii Europejskiej poziom inflacji HICP w Polsce. Istotny wpływ na kształtowanie się wskaźnika inflacji HICP w Polsce w porównaniu do krajów Unii Europejskiej miała natomiast dynamika cen usług, której średnioroczny wskaźnik w 2021 r. wyniósł 7,3%. W krajach Unii Europejskiej wyniósł on średnio 1,9%, a w krajach strefy euro – 1,5%. W opinii Najwyższej Izby Kontroli, wysoka dynamika cen usług w Polsce w 2021 r. wskazywała na rosnącą presję popytową, której ograniczenie było możliwe między innymi za pomocą instrumentów polityki pieniężnej.

W Polsce odnotowana została najwyższa inflacja bazowa HICP po wyłączeniu cen żywności i energii wśród krajów Unii Europejskiej, która wyniosła 4,8%. Jej poziom był ponad 2,7-krotnie wyższy niż w krajach Unii Europejskiej (średni 1,8%) i ponad trzykrotnie wyższy niż w strefie euro (średni 1,5%).

Infografika 61. Inflacja bazowa HICP po wyłączeniu cen żywności i energii w krajach Unii Europejskiej w 2021 r.



Źródło: dane Eurostat.

Na kształtowanie się inflacji w 2021 r. wpływały zarówno czynniki o charakterze podażowym, jak i popytowym. Wśród zewnętrznych czynników, które w dużej mierze oddziaływały na inflację w Polsce, były silne wzrosty cen surowców energetycznych. Zwiększeniu cen ropy naftowej sprzyjało zwiększenie aktywności gospodarczej na świecie, ograniczenie podaży w wyniku zmniejszenia produkcji przez kraje OPEC+ oraz słaba odbudowa aktywności wiertniczej w Stanach Zjednoczonych. Na znaczący wzrost cen gazu w Europie wpływały niskie zapasy gazu ziemnego w Unii Europejskiej w połączeniu z ograniczaniem podaży gazu z Rosji w 2021 r. Od maja wzrosły ceny węgla na rynkach światowych. Ponadto wzrosły ceny uprawnień do emisji CO₂ w następstwie zaostrzenia polityki

klimatycznej Unii Europejskiej, co miało istotny wpływ na podwyższone ceny energii elektrycznej, zauważalne zwłaszcza od II kwartału 2021 r. Od kwietnia ceny te w kraju sukcesywnie rosły powyżej 11,6% r/r, a w ostatnich dwóch miesiącach 2021 r. wzrost cen energii przekroczył 20% r/r. Najwyższy wzrost w grupie cen energii dotyczył krajowych cen paliw, których wskaźniki od kwietnia 2021 r. były wyższe niż 28% r/r. Najwyższy poziom 36,6% r/r wskaźniki te osiągnęły w listopadzie 2021 r.

Tabela 68. Inflacja i jej składowe w poszczególnych miesiącach 2021 r.

Wyszczególnienie	Wzrost cen w 2020 średnio w roku	Waga w 2021 %	Wzrost cen w 2021 w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego												
			Średnio w roku	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Inflacja ogółem	3,4	100,00	5,1	2,6	2,4	3,2	4,3	4,7	4,4	5,0	5,5	5,9	6,8	7,8	8,6
Inflacja bazowa (CPI po wyłączeniu cen żywności i energii), w tym:	3,9	56,5	4,1	3,9	3,7	3,9	3,9	4,0	3,5	3,7	3,9	4,2	4,5	4,7	5,3
- usługi	6,9	23,8	6,8	7,4	7,0	7,3	6,8	6,8	6,1	6,2	6,6	6,6	6,8	6,6	7,6
Żywność i napoje bezalkoholowe, w tym:	4,7	27,7	3,2	0,8	0,6	0,5	1,2	1,7	2,0	3,1	3,9	4,4	5,0	6,4	8,6
- żywność przetworzona	3,2	14,8	4,1	2,4	2,5	2,5	2,9	2,6	2,7	3,4	3,9	4,5	5,6	7,1	8,6
Energia w tym:	-0,6	15,7	12,1	1,1	1,3	5,4	11,6	13,2	11,7	13,4	13,7	14,4	18,3	21,3	20,6
- nośniki energii	4,9	10,5	7,1	6,1	4,1	4,2	4,0	4,4	4,4	5,3	6,6	7,3	10,5	13,6	14,3
- paliwa	-10,4	5,3	22,1	-7,4	-3,7	7,6	28,1	33,0	27,3	30,0	28,0	28,6	33,9	36,6	32,9
Inflacja bazowa (po wyłączeniu cen administrowanych)	2,5	84,7	4,7	1,5	1,7	2,6	4,0	4,4	4,0	4,7	5,1	5,5	6,5	7,5	8,5
Ceny administrowane	8,4	15,3	7,5	8,6	6,8	6,6	6,3	6,5	6,3	6,8	7,6	7,7	8,7	9,1	9,5

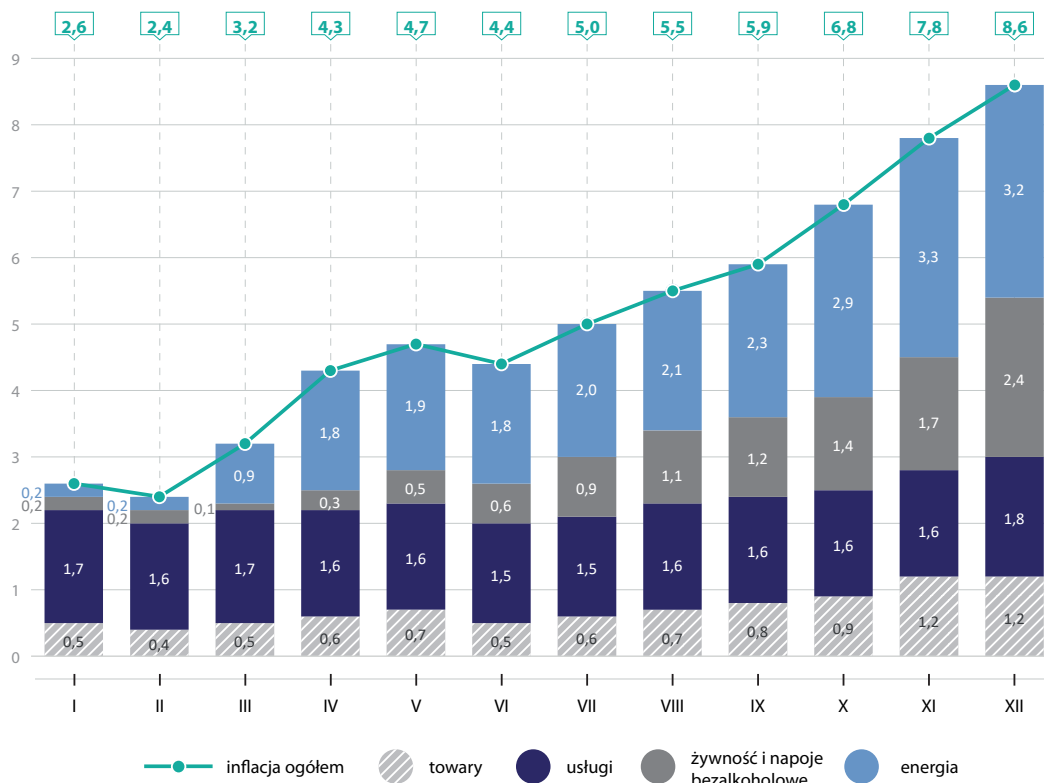
Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Wskaźniki wzrostu cen usług utrzymywały się w ciągu roku w przedziale od 6,1% do 7,6%. W ramach tej grupy cen, podwyższone wartości dotyczyły zwłaszcza wskaźnika cen usług mieszkaniowych, który w I kwartale 2021 r. wynosił 11,2% i stopniowo obniżał się w przeciągu roku do 8,3% w IV kwartale 2021 r. W ramach tej grupy cen usług, w 2021 r. na kształtowanie się wskaźnika inflacji wpływ miała głównie podwyższona dynamika opłat za wywóz śmieci oraz cen łączności.

Wpływ na wysoki wskaźnik inflacji w 2021 r. miały również rosnące, zwłaszcza od II kwartału, ceny żywności i napojów bezalkoholowych. W I kwartale 2021 r. roczny wskaźnik zmian cen w tej kategorii wynosił 0,6%, natomiast w IV kwartale 2021 r. ukształtował się już na poziomie 6,7%. Nieznaczny wzrost cen w tej grupie w I kwartale 2021 r. wynikał z ujemnej dynamiki cen żywności nieprzetworzonej. Od maja 2021 r. wskaźnik cen żywności nieprzetworzonej był dodatni i w grudniu osiągnął poziom 8,7%. W kolejnych kwartałach 2021 r. rósł również wyraźnie wskaźnik cen żywności przetworzonej. W I kwartale 2021 r. wynosił jeszcze 2,5%, ale w IV kwartale 2021 r. sięgnął już 7,1%. Wzrost cen żywności nieprzetworzonej był efektem ograniczeń podaży, a ceny żywności przetworzonej rosły w wyniku wzrostu kosztów energii, pracy, cen surowców oraz wprowadzenia tzw. opłaty cukrowej.

Wśród czynników krajowych wpływ na zwiększający się wskaźnik inflacji miało między innymi zamykanie się ujemnej luki popytowej w II kwartale i utrzymywanie się dodatniej luki popytowej od III kwartału 2021 r.⁴²³. Wynikało to z realizacji odroczonego popytu po złagodzeniu restrykcji epidemicznych, poprawiającej się sytuacji dochodowej gospodarstw domowych wraz z utrzymującą się korzystną sytuacją na rynku pracy oraz korzystną koniunkturą gospodarczą za granicą.

Infografika 62. Wpływ zmian cen poszczególnych grup towarów i usług na wskaźnik inflacji w poszczególnych miesiącach 2021 r. (r/r w punktach procentowych)



Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Wpływ czynników podażowych i popytowych na inflację był nierównomierny w trakcie roku i w poszczególnych grupach towarów i usług. W konsekwencji w zróżnicowanym tempie rosły wskaźniki inflacji bazowej⁴²⁴ publikowane przez Narodowy Bank Polski. W I kwartale 2021 r. wskaźnik inflacji bazowej po wyłączeniu cen żywności i energii kształtował się powyżej górnej granicy odchyień od celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego. W II kwartale średnie wskaźniki inflacji bazowej po wyłączeniu cen administrowanych (4,1%) oraz po wyłączeniu cen żywności i energii (3,8%) przekraczały górną granicę dopuszczalnych odchyień od celu Narodowego Banku Polskiego⁴²⁵. Od sierp-

⁴²³ Luka popytowa wyznaczana jest za pomocą różnicy pomiędzy rzeczywistym a potencjalnym produktem krajowym brutto, odniesionej do poziomu potencjalnego produktu krajowego brutto. Dodatnia luka popytowa oznacza, że rzeczywisty poziom produktu krajowego brutto jest wyższy od potencjalnego, natomiast ujemna luka popytowa wskazuje na sytuację odwrotną.

⁴²⁴ Inflacja bazowa jest uproszczoną miarą prezentującą kształtowanie się inflacji CPI po wyłączeniu zmian uznawanych za pozostające poza oddziaływaniem polityki pieniężnej.

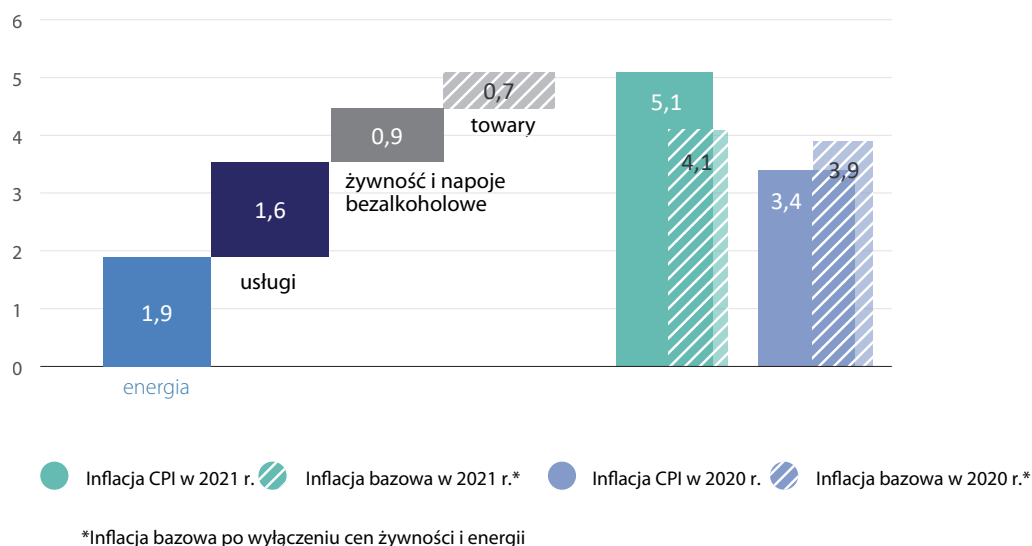
⁴²⁵ Obliczenia dotyczą średnich w kwartale.

nia 2021 r. wszystkie miesięczne miary inflacji bazowej przekraczały górną granicę dopuszczalnych odchyłeń od celu inflacyjnego, sięgając w grudniu 2021 r. 5%. Największy wzrost dotyczył inflacji bazowej po wyłączeniu cen administrowanych⁴²⁶. Jej wskaźnik w styczniu 2021 r. kształtował się na poziomie 1,5%, natomiast w grudniu zwiększył się do 8,5%. Średnia wartość wskaźnika inflacji bazowej po wyłączeniu cen administrowanych w 2021 r. wyniosła 4,7%.

Na wysokim poziomie w 2021 r. kształtowała się również inflacja bazowa po wyłączeniu cen żywności i energii⁴²⁷. Tylko w jednym miesiącu, czerwcu 2021 r., była ona na granicy dopuszczalnych odchyłeń od celu inflacyjnego (3,5%), a w pozostałych miesiącach była od tej granicy wyższa. Najwyższą wartość osiągnęła w grudniu 2021 r. – 5,3%. Jej średni poziom w 2021 r. wyniósł 4,1%.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że widoczny od II kwartału 2021 r. wyraźny wzrost dwóch podstawowych wskaźników inflacji bazowej, a w II połowie 2021 r. wszystkich miar inflacji bazowej powyżej górnej granicy pasma dopuszczalnych odchyłeń od celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego, wskazywał na istotne znaczenie dla kształtowania inflacji czynników popytowych, na które mogła mieć wpływ krajowa polityka pieniężna.

Infografika 63. Wpływ zmian cen poszczególnych grup towarów i usług na roczny wskaźnik inflacji w 2021 r. (r/r w punktach procentowych)



Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Polityka stóp procentowych

Do września 2021 r. Rada Polityki Pieniężnej, po trzykrotnym obniżeniu stóp procentowych na początku 2020 r., kontynuowała łagodną politykę pieniężną i prezentowała scenariusz stabilizacji stóp procentowych. W reakcji na wprowadzone obostrzenia w gospodarce w związku z epidemią

⁴²⁶ W ramach wyodrębnionej grupy cen administrowanych w 2021 r. ze wskaźnika CPI wyłączane były między innymi czynsze mieszkaniowe, zaopatrzenie w wodę, wywóz nieczystości, usługi kanalizacyjne, niektóre nośniki energii.

⁴²⁷ Inflacja bazowa po wyłączeniu cen żywności i energii jest obliczana przez wyeliminowanie z CPI cen dóbr szczególnie wrażliwych na szoki podażowe, takich jak ceny żywności i napojów bezalkoholowych; ceny energii – paliw silnikowych oraz nośników energii.

COVID-19 stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego została wówczas obniżona do 0,1%. Rada Polityki Pieniężnej nie podejmowała działań w celu zaostrzenia polityki pieniężnej w sytuacji, gdy inflacja przyspieszała i od kwietnia 2021 roku jej wskaźnik był wyższy od górnej granicy przedziału odchyłeń od celu inflacyjnego. Przyspieszenie inflacji związane było z procesem odbudowy od początku II kwartału 2021 r. krajowej aktywności gospodarczej i wzrostu popytu konsumpcyjnego wynikającego ze znoszenia obostrzeń społeczno-gospodarczych wprowadzonych w celu przeciwdziałania epidemii COVID-19. Utrzymywanie relatywnie wysokiej stopy oszczędności i akumulacji środków w okresie epidemii sprzyjało szybkiemu wzrostowi spożycia prywatnego, a tym samym konsumpcji w okresie zmniejszającego się zagrożenia epidemicznego w kolejnych kwartałach 2021 r. Na taki mechanizm wskazywał także Narodowy Bank Polski w kolejnych projekcjach inflacji, jakie prezentowane były Radzie Polityki Pieniężnej, począwszy od marca 2021 r.

Utrzymując do września 2021 r. łagodną politykę pieniężną, Rada Polityki Pieniężnej przedstawiała stanowisko w informacjach po swoich posiedzeniach i opisach dyskusji w ich trakcie, że roczny wskaźnik inflacji w 2021 r. będzie znajdował się powyżej górnej granicy odchyłeń od celu inflacyjnego, głównie na skutek oddziaływania czynników zewnętrznych, niezależnych od krajowej polityki pieniężnej. Członkowie Rady Polityki Pieniężnej w komunikatach i jej Przewodniczący na konferencjach prasowych podkreślali, że wzrost inflacji ma zewnętrzny, przejściowy charakter, a dynamika cen obniży się w 2022 r. W swoich decyzjach Rada Polityki Pieniężnej uwzględniała wyniki lipcowej projekcji inflacji, według której po wygaśnięciu czynników przejściowo podwyższających dynamikę cen, inflacja od 2022 r. obniży się. Rada Polityki Pieniężnej oceniała, że w miarę postępu szczepień i stopniowego ograniczania skali epidemii COVID-19 wygasać będzie wpływ na inflację globalnych i krajowych czynników podażowych, podwyższających koszty działania firm.

Od października 2021 r. Rada Polityki Pieniężnej zmieniła swoje nastawienie i w IV kwartale trzykrotnie podwyższyła stopy procentowe. W szczególności podniosła stopę referencyjną łącznie o 1,65 punktu procentowego do 1,75%. Podwyżki tej stopy wyniosły 0,40 punktu procentowego w październiku, 0,75 punktu procentowego w listopadzie i 0,50 punktu procentowego w grudniu. Na bazie tej stopy i z uwzględnieniem oczekiwań co do przyszłych zmian stóp procentowych banki ustalały stawki oprocentowania pożyczek na rynku międzybankowym. W odniesieniu do tych stawek większość banków określała wysokość oprocentowania kredytów oferowanych przedsiębiorcom i klientom indywidualnym. Oprocentowanie kredytów i depozytów było brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących konsumpcji i inwestycji, co w skali całej gospodarki przekładało się na przebieg procesów realnych i kształtowanie się inflacji.

Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego w 2021 r. wpływała jedynie w niewielkim stopniu na bieżącą inflację, ze względu na opóźnienia, jakie występują od podjęcia decyzji dotyczącej stóp procentowych do zaobserwowania najsilniejszego jej wpływu na wielkości realne (produkcję, zatrudnienie), a następnie na inflację. Długość opóźnień mechanizmu transmisji monetarnej wynosiła dotychczas od czterech do sześciu kwartałów, jednak nie jest stała i w szczególnych warunkach może ulec zmianie. Zależy to od zachodzących w gospodarce zmian strukturalnych i instytucjonalnych. Dodatkowo mechanizm transmisji monetarnej może być zakłócony przez zaburzenia na krajowym i międzynarodowym rynku finansowym. Wskazuje to, że pełen wpływ powyższych zmian stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego na gospodarkę, w tym inflację, jeszcze się nie ujawnił. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, może to oznaczać dalszy wzrost inflacji w przyszłości, której wskaźnik będzie mieścił się w latach 2022-2024 poza przedziałem odchyłeń od celu ustalonego przez Radę Polityki Pieniężnej. Wskazywały na to kolejne projekcje inflacji Narodowego Banku Polskiego z listopada 2021 r. oraz z marca 2022 r.

Rada Polityki Pieniężnej, wstrzymując się do września 2021 r. z reakcją na wzrost inflacji, uzasadniała, że podwyższona inflacja jest skutkiem czynników o charakterze podażowym, leżących poza jej oddziaływaniem, a postawa Narodowego Banku Polskiego nie różni się od prezentowanych przez inne banki centralne. W ich ocenie, łagodna polityka pieniężna sprzyjała ożywieniu aktywności gospodarczej po epidemicznej recesji. Jednocześnie Rada Polityki Pieniężnej nie uznała, że dostatecznym uzasadnieniem dla podwyższenia stóp procentowych były dane i analizy, które wskazywały na ryzyko istotnego wzrostu oczekiwań inflacyjnych i samej inflacji. Ostatecznie ryzyko takie zmaterializowało się, wbrew opiniom i przewidywaniom Rady Polityki Pieniężnej.

Jednocześnie na swoich posiedzeniach do września 2021 r. Rada Polityki Pieniężnej uzależniała zasadność utrzymywania stóp na niezmiennym poziomie od trwałości i skali ożywienia gospodarczego w związku z ryzykiem nadchodzącej kolejnej fali epidemii COVID-19. Prezes Narodowego Banku Polskiego deklarował zaostrzenie polityki pieniężnej w sytuacji, gdy wzrosty cen spowodowane czynnikami podażowymi okażą się trwalsze niż do tamtej pory. Twierdził on również w wypowiedziach medialnych w połowie września 2021 r., iż na negatywne szoki podażowe bank centralny nie powinien reagować podwyższeniem stóp, ponieważ byłby to „szkolny błąd, prowadzący do stłumienia wzrostu gospodarczego”. Prezes Narodowego Banku Polskiego podkreślał także, że wraz z Rządem, bank centralny zapobiegł 20-procentowemu bezrobociu, za cenę wystąpienia podwyższonej inflacji. Stwierdził on również, że Narodowy Bank Polski dba w oczywisty sposób o rozwój gospodarczy, choć nie ma tego zapisanego w ustawie o Narodowym Banku Polskim jako celu głównego.

Stanowisko o wspieraniu wzrostu gospodarczego Rada Polityki Pieniężnej, w tym jej Przewodniczący, prezentowała w sytuacji, gdy od lipca 2021 r. dysponowała z jednej strony prognozami korzystnego rozwoju sytuacji gospodarczej w latach 2021-2023 na poziomie ponad 5% wzrostu produktu krajowego brutto, z drugiej strony, prognozami inflacji bazowej w 2021 r. (3,6%), tj. powyżej górnej granicy pasma odchyłeń od celu inflacyjnego oraz w latach 2022-2023 powyżej punktowego celu inflacyjnego (tj. odpowiednio 3,2%, 3,5%). Ostatecznie wzrost inflacji okazał się wysoki i zarazem trwały. Na początku 2022 r. inflacja dalej rosła, w styczniu zbliżyła się do 10%, kształtując się na poziomie nienotowanym od 22 lat.

Do września 2021 r. w Radzie Polityki Pieniężnej nie uzyskały stosownej większości argumenty, że za wzrostem inflacji mogą stać inne niż zewnętrzne, istotne czynniki. W trakcie posiedzeń Rady Polityki Pieniężnej niektórzy jej członkowie od stycznia do lipca 2021 r. wskazywali na wpływ na inflację odłożonego popytu konsumentów, a od marca 2021 r. na znaczenie presji płacowej, natomiast od czerwca 2021 r. podkreślali wzrost oczekiwań inflacyjnych. W związku z tym, na posiedzeniach w dniach 9 czerwca, 8 lipca i 8 września 2021 r., niektórzy członkowie Rady Polityki Pieniężnej zgłaszali wnioski o podwyższenie podstawowych stóp procentowych o 0,15 punktu procentowego oraz we wrześniu o 2 punkty procentowe. Wnioski te nie zostały zaakceptowane przez większość członków Rady Polityki Pieniężnej. Nie przyjęto także wniosków o podwyższenie stopy rezerwy obowiązkowej składanych trzykrotnie w kwietniu, maju i lipcu 2021 r. do 3,5%, co stanowiłoby sygnał o zacieśnianiu polityki pieniężnej w reakcji na przyspieszenie wzrostu cen.

Członkowie Rady Polityki Pieniężnej, proponujący podwyższenie stóp, wskazywali na czynniki, na które polityka pieniężna mogła oddziaływać, w szczególności na ograniczenie ryzyka wystąpienia, na skutek utrzymującej się korzystnej sytuacji gospodarczej, rozłożonej w czasie, narastającej presji popytowej, podwyższającej dynamikę cen. W ocenie tych członków Rady Polityki Pieniężnej, również raportowanie presji płacowej przez większość ankietowanych przez Narodowy Bank Polski przedsiębiorstw mogło wskazywać na niebezpieczeństwo wystąpienia znaczącego wzrostu inflacji w dłuż-

szej perspektywie. W tym kontekście zwracano uwagę na ryzyko wzrostu oczekiwań inflacyjnych. Wnioski o podwyższenie stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego argumentowano także czynnikami niezależnymi od polityki pieniężnej. Podnoszono głównie, że polityka klimatyczna Unii Europejskiej, powodująca istotny wzrost cen uprawnień do emisji CO₂, może się przełożyć na wyższe ceny energii w 2022 r., a przez to mieć bardziej trwały wpływ na kształtowanie się wskaźnika inflacji w Polsce.

O wpływie na podwyższoną inflację czynników zależnych od polityki pieniężnej świadczyło kształtowanie się wskaźników inflacji bazowej w 2021 r. Wskaźniki inflacji bazowej ilustrują bowiem tendencje w zmianach cen, w mniejszym stopniu podlegającym wahaniom periodycznym i sezonowym oraz powstałym na skutek szoków podaźowych. Wskazują one na tę część inflacji, której związek z prowadzoną polityką pieniężną jest silniejszy niż w przypadku pozostałych części i która jest wrażliwa na podejmowane decyzje w ramach polityki pieniężnej. Zmiany tych wskaźników umożliwiają oszacowanie (*ex post*) kierunku i skali wpływu prowadzonej polityki pieniężnej na inflację⁴²⁸. Wskaźnik inflacji bazowej po wyłączeniu cen żywności i energii kształtował się we wszystkich miesiącach 2021 r. (poza czerwcem) powyżej górnej granicy przedziału odchyień od celu inflacyjnego. Wskazywało to, że za połowę przyspieszonego wzrostu inflacji CPI w 2021 r. odpowiadały czynniki, na które mogły mieć wpływ narzędzia będące w dyspozycji Rady Polityki Pieniężnej.

Narodowy Bank Polski w kolejnych projekcjach inflacji od marca 2021 r. wskazywał na szybką odbudowę popytu i konsumpcji w okresie łagodzenia ograniczeń administracyjnych. W projekcjach przewidywano relatywnie szybki wzrost spożycia prywatnego w najbliższych kwartałach, czemu sprzyjała wysoka stopa oszczędności gospodarstw domowych i przystosowywanie się konsumentów do funkcjonowania w warunkach epidemii.

W kolejnych projekcjach inflacji w 2021 r., analitycy Narodowego Banku Polskiego wskazywali także na inne zagrożenia i czynniki ryzyka determinujące w krótkiej perspektywie przyszły wzrost inflacji. W szczególności wskazywali na dynamiczne odbicie globalnej koniunktury skutkujące szybkim wzrostem cen ropy naftowej i innych surowców, wzrost cen energii, uwolnienie popytu i konsumpcji po likwidacji barier utrudniających lub uniemożliwiających zakupy lub korzystanie z niektórych rodzajów usług. Wskazywali również na nieuniknioną reakcję gospodarki na stymulację fiskalną i monetarną przeprowadzoną przez Rząd i Narodowy Bank Polski na niespotykaną skalę. Wskazano na możliwość podwyżek cen producentów przerzucających koszty na klientów w celu odrobienia strat spowodowanych obostrzeniami na okres epidemii COVID-19.

Narodowy Bank Polski w prognozach identyfikował zagrożenie utrwalenia podwyższonych oczekiwań inflacyjnych, wynikających z wysokiej i rosnącej w ciągu 2021 r. inflacji. Sprzyjało temu ożywienie gospodarcze po zakończeniu obostrzeń w związku z epidemią COVID-19, wzrost presji popytowej z uwagi na dobrą sytuację na rynku pracy, wzrost wynagrodzeń, a także wzrost cen energii (prądu, gazu). Oczekiwania inflacyjne przedsiębiorstw i konsumentów już od połowy 2019 r. do końca 2021 r. kształtowały się istotnie powyżej górnej granicy odchyień od celu inflacyjnego. Oczekiwania inflacyjne konsumentów (w perspektywie 12 miesięcy) wzrosły z 5,3% w maju do 9% w grudniu 2021 r., a przedsiębiorców z 6,6% w czerwcu do 10,2% w grudniu 2021 r. Również oczekiwania inflacyjne

⁴²⁸ Metodyka obliczania miar inflacji bazowej publikowanych przez Narodowy Bank Polski – Narodowy Bank Polski, Departament Analiz Ekonomicznych, marzec 2019 r.

analityków sektora finansowego zwiększyły się z 4% w maju do 5% w grudniu 2021 r.⁴²⁹. Należy wskazać, że już od połowy 2019 r. większość ankietowanych przedsiębiorstw w badaniach Narodowego Banku Polskiego (55% w 2021 r.) oczekiwała przyspieszenia wzrostu cen własnych producenta w kolejnych trzech miesiącach z uwagi na spodziewany przez przedsiębiorstwa wyraźny wzrost cen materiałów i surowców wykorzystywanych do produkcji.

Na swoich posiedzeniach w I połowie 2021 r. Rada Polityki Pieniężnej nie podnosiła zagrożenia związanego z wysokim poziomem oczekiwań inflacyjnych. Natomiast od czerwca 2021 r. wśród jej członków nie było jednolitego stanowiska co do przyszłego kształtowania się oczekiwań inflacyjnych. Część członków Rady Polityki Pieniężnej była zdania, że prognozy inflacji formułowane przez analityków będą w przyszłości sygnalizowały jej stopniowy spadek. Inni jej członkowie wskazywali, że oczekiwania inflacyjne przedsiębiorców będą rosły, a konsumentów pozostaną na poziomie zbliżonym do dotąd występującego.

Wzrostowi inflacji sprzyjała dobra sytuacja na rynku pracy, której towarzyszyły sygnały dotyczące ryzyka wystąpienia w przyszłości tzw. spirali cenowo-płacowej. Od połowy 2020 r. rósł odsetek firm deklarujących w badaniu Narodowego Banku Polskiego szybszy wzrost płac niż wydajności pracy⁴³⁰. Jednocześnie rósł odsetek przedsiębiorstw, w których występowała presja płacowa (z 63% w II kwartale 2021 r. do 73% w III kwartale 2021 r.). W całej gospodarce od II kwartału do końca 2021 r. utrzymywał się wzrost nominalnych wynagrodzeń bliski 10%. Przekraczał on średni wzrost wydajności pracy wynoszący w tym okresie 6,1%. Szybszy wzrost wynagrodzeń niż wydajności pracy oznaczał, że rosły tzw. jednostkowe koszty pracy⁴³¹ w tempie średnio 4,3% w całym 2021 r., co sprzyjało pobudzeniu inflacji. Tym samym rosło ryzyko, że w 2022 r. trudno będzie zatrzymać nakręcającą się spiralę cenowo-płacową.

Ponadto w 2021 r. następował sukcesywny, przyspieszony wzrost cen produkcji sprzedanej przemysłu od 5,5% w kwietniu do 14,2% w grudniu 2021 r. Przedsiębiorcy wskazywali na wzrost kosztów wytwarzania produkcji w wyniku wyższych cen surowców do produkcji, energii elektrycznej oraz towarów zaopatrzeniowych z uwagi na występujące na wielu rynkach ograniczenia podażowe i wzrost cen transportu międzynarodowego. Na wzrost cen producentów miała również wpływ rosnąca presja płacowa, przekładająca się na wzrost kosztów wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw, których dynamika wyraźnie wzrosła od marca (8%) do grudnia (11,2%). Umożliwiało to utrzymaniu realnego wzrostu płac, lecz stwarzało ryzyko powstania i narastania spirali płacowo-cenowej.

Zagrożeniem dla stabilności cen mógł być wzrost konsumpcji towarów i usług. Wynikał on przede wszystkim z odbudowy odłożonego popytu, zamrożonego w okresie wprowadzonych restrykcji epidemicznych, a także z poprawy nastrojów konsumentów i przedsiębiorców. Wskazywała na to wysoka dynamika spożycia gospodarstw domowych w II kwartale (13,1% r/r), odzwierciedlona w przyspieszonym wzroście sprzedaży detalicznej od marca 2021 r. oraz cen usług rynkowych.

⁴²⁹ Badania Narodowego Banku Polskiego wskazują, że zmiany bieżącej dynamiki cen i dynamiki wynagrodzeń najsilniej oddziałują na oczekiwania inflacyjne konsumentów i przedsiębiorców. Analitycy sektora finansowego najsilniej reagują na projekcje inflacji, decyzje polityki pieniężnej, zmiany inflacji bazowej, a ostatnio także na zmiany dynamiki wynagrodzeń. Dodatkowo na oczekiwania przedsiębiorców wpływ mają publikowane projekcje inflacji, a w ostatnich kwartałach istotnie wzrósł wpływ decyzji władz monetarnych w zakresie stóp procentowych.

⁴³⁰ Szybki Monitoring Narodowego Banku Polskiego, Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw, lipiec, październik 2021 r.

⁴³¹ Jednostkowe koszty pracy ULC (ang. *Unit Labour Cost*) definiowane jako koszt wynagrodzeń przypadający na jednostkę produkcji.

Wzrost popytu miał odzwierciedlenie w odbudowie koniunktury gospodarczej w II kwartale, na co wskazywał wzrost produktu krajowego brutto o 11,2% oraz utrzymywaniu się od lutego do grudnia 2021 r. wskaźnika PMI⁴³² powyżej 53,4 punktu. Towarzyszyło temu również odbicie inwestycji w II kwartale 2021 r., wyrażające się wzrostem nakładów na środki trwałe o 5,6%, które w kolejnych kwartałach sukcesywnie rosły. Oczekiwania inflacyjne od kwietnia do grudnia 2021 r. w perspektywie 12 miesięcy rosły w przypadku przedsiębiorstw od 4,5% do 10,2%, a w przypadku konsumentów od 4,1% do 10,7%.

Rada Polityki Pieniężnej uzasadniała niedokonanie przed październikiem 2021 r. podwyżek stóp procentowych również tym, że główne banki centralne w 2021 r. utrzymywały niskie stopy procentowe, prowadziły skup aktywów oraz sygnalizowały utrzymanie luźnej polityki pieniężnej w przyszłości. W ocenie Rady Polityki Pieniężnej, zacieśnienie warunków monetarnych w reakcji na przejściowy i zewnętrzny wzrost inflacji, wywołany przez szoki podażowe pozostające poza bezpośrednim wpływem polityki pieniężnej, nie ograniczyłoby dynamiki wzrostu cen w 2021 r., natomiast przełożyłoby się na zahamowanie procesu odbudowy aktywności gospodarczej, po jej silnym spadku w wyniku epidemii COVID-19. Rada Polityki Pieniężnej podkreślała, że doświadczenia innych banków centralnych wskazują na silne, negatywne skutki gospodarcze szybkiego zacieśnienia polityki pieniężnej.

Analicyści instytucji finansowych już w lutym 2021 r. prezentowali pogląd dotyczący odmiennych przyczyn i perspektyw inflacji w Stanach Zjednoczonych i krajach strefy euro w stosunku do Polski. W czasie, gdy w krajach o rozwiniętych gospodarkach przed epidemią COVID-19 inflacja była bardzo niska, Polska miała inflację na poziomie 3-5%. Odmienność sytuacji w Polsce wynikała z tego, że istotnym czynnikiem proinflacyjnym w 2021 r. była inflacja bazowa, której podwyższony średni poziom przekraczał górną granicę odchyień od celu inflacyjnego występował już w 2020 r. Decydującym o tym, że inflacja w krajach Europy Zachodniej mogła być przejściowa, było to, że za jej istotną część odpowiadały głównie czynniki podażowe, natomiast w Polsce występował również czynnik krajowego popytu konsumpcyjnego. Po mocnym spadku produktu krajowego brutto w Polsce w 2020 r., nastąpiło jego dynamiczne odbicie od II kwartału 2021 r., ale stymulowane zwiększoną konsumpcją. Miało to konsekwencje w wysokiej presji kosztowej, którą było widać, chociażby w przyspieszonym wzroście cen producentów od kwietnia 2021 r. Ponadto analitycy wskazywali, że coraz większy wpływ na tempo wzrostu cen miały ograniczenia po stronie podażowej, między innymi niski udział inwestycji prywatnych w strukturze produktu krajowego brutto. Nie sprzyjało to budowie przewag konkurencyjnych, które poprzez wzrost produktywności łagodziłyby popytową presję inflacyjną.

W strefie euro inflacja HICP oraz inflacja bazowa były w 2021 r. odpowiednio dwukrotnie i ponad trzykrotnie niższe niż w Polsce. Również odbicie wzrostu gospodarczego było mniejsze niż w Polsce. Porównując poziom rocznej inflacji HICP w Polsce dla grupy „energia elektryczna, gaz i inne paliwa” z poziomem inflacji HICP dla tej grupy cen w 2021 r. w krajach Unii Europejskiej, kształtowanie się cen energii i paliw nie miało decydującego wpływu na najwyższy spośród krajów Unii Europejskiej poziom inflacji HICP, jaki wystąpił w Polsce. Ponadto w strefie euro wystąpił prawie pięciokrotnie mniejszy wzrost cen usług rynkowych, od odnotowanego w Polsce, co wskazuje na istotną przyczynę presji popytowej wspierającej przyspieszenie krajowej inflacji. Dlatego do końca 2021 r. banki krajów wysoko rozwiniętych utrzymywały luźną politykę pieniężną, zerowe stopy procentowe i kontynuowały skup aktywów na dużą skalę, zapowiadając jej zacieśnienie w przyszłości, w sytuacji dalszego rozwoju procesów inflacyjnych. Bank Rezerwy Federalnej w Stanach Zjednoczonych w warunkach

⁴³² *Purchasing Managers' Index* (ang.) jest uznawany za wskaźnik wyprzedzający koniunktury gospodarczej. Wartość wskaźnika powyżej 50 punktów jest odbierana jako sygnał pozytywny, świadczący o przewidywanym wzroście aktywności ekonomicznej i korzystnej perspektywie wzrostu produktu krajowego brutto.

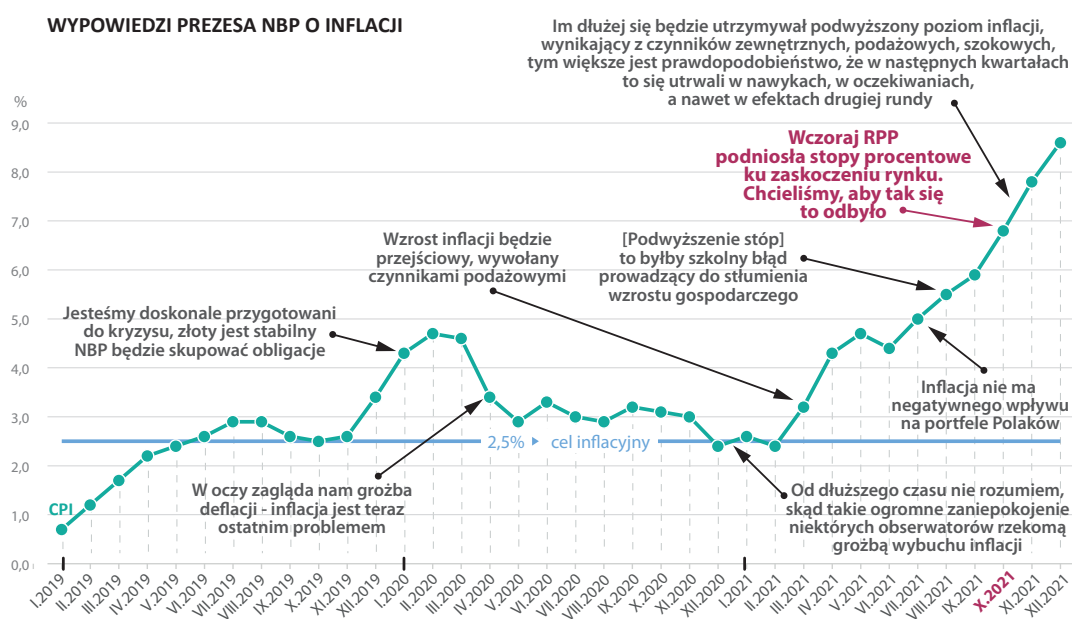
silnego wzrostu bieżącej i oczekiwanej inflacji wyprzedzająco sygnalizował w grudniu 2021 r. możliwość szybszego ograniczenia akomodacji monetarnej, co sukcesywnie realizował od stycznia 2022 r. Dopiero po zakończeniu skupu aktywów realizowanego w ramach programu stymulowania gospodarki, podwyższył w marcu 2022 r. stopy procentowe. Rezerwa Federalna, wykazując determinację w walce z wysoką inflacją, postanowiła ograniczyć płynność rynku i wyprzedzająco zapowiedziała w maju 2022 r. rozpoczęcie odsprzedaży dłużnych papierów wartościowych na rynku z dniem 1 czerwca 2022 r.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Narodowy Bank Polski wobec perspektywy korzystnej koniunktury gospodarczej i wymienionych powyżej czynników i zagrożeń inflacyjnych powinien przede wszystkim realizować swój podstawowy cel działalności określony w art. 3 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, jakim jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu Narodowego Banku Polskiego. Jednak Rada Polityki Pieniężnej czterokrotnie odrzucała wnioski niektórych swoich członków o sukcesywne podwyższenie stóp procentowych oraz trzykrotnie o podwyższenie stopy rezerwy obowiązkowej do 3,5%.

Negatywny wpływ na procesy inflacyjne miał sposób komunikacji Narodowego Banku Polskiego z otoczeniem. Działania komunikacyjne banków centralnych są jednym z narzędzi prowadzenia polityki pieniężnej. Banki centralne dążą do tego, aby rozumieli je nie tylko eksperci, lecz także opinia publiczna, co powinno zwiększać zaufanie do ich polityki. Z tego punktu widzenia polityka komunikacyjna Narodowego Banku Polskiego była w 2021 r. nierzetelna, co w efekcie mogło wprowadzać w błąd jej odbiorców. Do września 2021 r. w komunikacji Rady Polityki Pieniężnej, w tym jej Przewodniczącego, z otoczeniem bagatelizowany był wpływ zagrożeń inflacyjnych oraz brakowało działań i skorelowanych z nimi wypowiedzi zmierzających do ograniczenia wzrostu oczekiwanych inflacyjnych. Wskazywano w szczególności, że inflacja nie jest problemem, dopóki jej dynamika jest niższa od dynamiki płac, a osłabienie złotego przedstawiano jako korzystne dla gospodarki, pomijając wynikające z tego faktu zagrożenia dla stabilności cen. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, taka narracja narażała Narodowy Bank Polski na ryzyko obniżenia reputacji w wyniku niewłaściwej diagnozy zagrożeń inflacyjnych i stwarzała wątpliwości co do podjęcia przez bank centralny skutecznej walki z inflacją.

Efektom takiej komunikacji Narodowego Banku Polskiego z rynkiem do września 2021 r. było to, że analitycy instytucji finansowych, którzy następnie poprzez media objaśniali politykę pieniężną opinii publicznej, zakładali długotrwałą stabilizację stóp procentowych. Powołując się na komunikaty Rady Polityki Pieniężnej, twierdzili, że tolerując wysoką inflację przekraczającą górną granicę odchyień od celu inflacyjnego, będzie ona czekać z zacieśnieniem polityki pieniężnej na utrwalenie ożywienia gospodarczego. Przyjmowali oni, że rozpoczęcie podniesienia stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej nastąpi w połowie 2022 r. Powołali się także na wielokrotne wypowiedzi Prezesa Narodowego Banku Polskiego, który sygnalizował zamiar utrzymania stóp procentowych bez zmian przynajmniej do połowy 2022 r. W ich ocenie, Rada Polityki Pieniężnej tonowała w ten sposób nastroje i studiowała oczekiwania na zacieśnianie polityki pieniężnej.

Infografika 64. Wypowiedzi Prezesa Narodowego Banku Polskiego o inflacji



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wypowiedzi publicznych i medialnych Prezesa Narodowego Banku Polskiego.

Jednak niektórzy analitycy rynkowi do września 2021 r. podtrzymywali konieczność wcześniejszego sygnalizowania procesu zacieśniania polityki pieniężnej. Zmiana w przypadku retoryki w zakresie polityki pieniężnej musiałaby być, zdaniem analityków, na tyle znacząca, by jasno pokazać, że bank centralny jest zaniepokojony kształtowaniem się inflacji. Natomiast, rozpoczynając podwyżki stóp procentowych wcześniej, Rada Polityki Pieniężnej zmniejszyłaby ryzyko koniecznych bardziej znaczących zmian stóp procentowych w późniejszym okresie.

Podjęcie przez Radę Polityki Pieniężnej w październiku 2021 r. decyzji o podwyższeniu stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego było działaniem niespójnym z wcześniej prowadzoną komunikacją. Dopiero po podjęciu tej decyzji Rada Polityki Pieniężnej zmieniła swoją retorykę. W komunikacie po październikowym posiedzeniu Rady Polityki Pieniężnej, po raz pierwszy przyznano, że podwyższona inflacja może być bardziej długotrwałym zjawiskiem, niż dotychczas oczekiwała. W informacjach po posiedzeniach w IV kwartale 2021 r. Rada Polityki Pieniężnej uzasadniała podwyżki koniecznością ograniczenia ryzyka utrwalenia się podwyższonej inflacji w horyzoncie oddziaływania polityki pieniężnej, dążąc do obniżenia inflacji do celu Narodowego Banku Polskiego w średnim okresie.

Zdaniem Rady Polityki Pieniężnej, nieoczekiwana zmiana kierunku polityki pieniężnej spowodowana była pojawieniem się w okresie poprzedzającym jej posiedzenie w październiku 2021 r. nowych informacji, które istotnie zmieniły perspektywy inflacji. W szczególności Rada Polityki Pieniężnej wskazała, że dotyczyły one silnych wzrostów globalnych cen surowców energetycznych i części surowców rolnych we wrześniu 2021 r. Jednak w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, ceny światowych surowców energetycznych i rolnych wyraźnie zwiększały się już od końca I kwartału 2021 r. Jedynie ceny gazu ziemnego sukcesywnie rosły od końca I kwartału 2021 r. były prawie dwukrotnie wyższe w III kwartale w stosunku do II kwartału 2021 r. Świadczy to, że zewnętrzna presja ze strony światowych cen surowców na krajową inflację występowała także wcześniej. Na presję inflacyjną

z tego tytułu wskazuje sukcesywny wzrost cen importu zagranicznego z 1,5% w I kwartale 2021 r. do 7,9% w II kwartale i do 11,4% w III kwartale 2021 r.

W myśl *Założeń polityki pieniężnej*, komunikacja z rynkiem jest ważnym elementem wykorzystywanej przez Radę Polityki Pieniężnej strategii bezpośredniego celu inflacyjnego, a jej przejrzystość jest warunkiem realizacji wiarygodnej polityki pieniężnej. W 2021 r. Narodowy Bank Polski organizował konferencje Prezesa Narodowego Banku Polskiego na temat oceny bieżącej sytuacji ekonomicznej w formie zdalnej następnego dnia po posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej, podczas których odpowiadał na przesłane wcześniej pytania dziennikarzy. Konferencje miały charakter zamknięty, po uprzedniej akredytacji, a nawet z ograniczoną liczbą pytań, po jednym dla każdej z uczestniczących redakcji, jak to miało miejsce na przykład po listopadowym posiedzeniu Rady Polityki Pieniężnej. Nie został zatem przywrócony standard komunikacji z początku 2020 r., gdy zainteresowani przedstawiciele mediów mogli uzyskać na otwartych konferencjach prasowych wyjaśnienia w sposób relatywnie nieograniczony na temat prowadzonej polityki pieniężnej od Przewodniczącego Rady Polityki Pieniężnej i dwóch jej członków bezpośrednio po posiedzeniach tego organu Narodowego Banku Polskiego.

Powyższe wskazuje, że komunikacja Rady Polityki Pieniężnej z otoczeniem w 2021 r. prowadzona była w sposób ograniczający środkiem masowego przekazu możliwość aktywnego pozyskiwania informacji po jej posiedzeniach w stosunku do sposobu komunikacji z rynkiem sprzed okresu epidemii COVID-19. Dodatkowo, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zmiany w regulaminie Rady Polityki Pieniężnej z czerwca i listopada 2021 r.⁴³³, w szczególności wyłączające udział dwóch pozostałych członków Rady Polityki Pieniężnej w przekazywaniu środkiem masowego przekazu informacji o podstawowych ustaleniach podjętych na posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej zmniejszyły zakres komunikacji z otoczeniem.

Pomimo decyzji o podwyższeniu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego, jej średnioroczny poziom uległ obniżeniu z 0,4% w 2020 r. do 0,37% w 2021 r. Realna podstawowa stopa procentowa Narodowego Banku Polskiego (stopa referencyjna) obniżyła z minus 3% w 2020 r. do minus 4,7% w 2021 r. Była ona niższa niż realna stopa podstawowa w strefie euro, gdzie wynosiła minus 3,1%⁴³⁴.

Polityka stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego w 2021 r. wpłynęła na obniżenie wysokości oferowanych przez banki średnich nominalnych stóp procentowych depozytów dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Depozyty dla tych podmiotów obniżyły się odpowiednio do 0,3% i 0,1% (wobec 0,7% i 0,3% w 2020 r.). Banki również nie reagowały na podniesienie stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego od października 2021 r., podniesieniem w istotny sposób nominalnego oprocentowania depozytów⁴³⁵. Wynikało to ze wzrostu i utrzymywania wysokiej nadpłynności sektora bankowego zbudowanej w wyniku skupu aktywów dłużnych przez Narodowy Bank Polski i obniżonej stopy rezerwy obowiązkowej do listopada 2021 r.

⁴³³ Uchwała Rady Polityki Pieniężnej nr 7/2021 z dnia 9 czerwca 2021 r. zmieniająca uchwałę sprawie regulaminu Rady Polityki Pieniężnej (MP. poz. 531) oraz uchwała Rady Polityki Pieniężnej nr 12/2021 z dnia 3 listopada 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie regulaminu Rady Polityki Pieniężnej (MP. poz.1043).

⁴³⁴ Przy stopie referencyjnej Narodowego Banku Polskiego, wynoszącej średniorocznie 0,37% obliczonej jako średnia stóp na koniec poszczególnych miesięcy 2021 r., i średniorocznej inflacji 5,1% oraz przy nominalnej podstawowej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego wynoszącej minus 0,5% i średniorocznej inflacji w strefie euro 2,6%.

⁴³⁵ Średnie oprocentowania depozytów w bankach w okresie od października do grudnia 2021 r. wzrosło dla gospodarstw domowych z 0,4 pkt. proc. do 0,7 pkt. proc., a dla przedsiębiorstw z 0,1 punktu procentowego do 0,8 punktu procentowego.

Wraz ze wzrostem inflacji obniżyło się w stosunku do roku ubiegłego realne średnioroczne oprocentowanie depozytów dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw odpowiednio do minus 4,8% i minus 5% (wobec minus 2,7% i minus 3,1% w 2020 r.). Mimo to przyrost depozytów gospodarstw domowych w 2021 r. w stosunku do roku ubiegłego wyniósł średniorocznie 7,1%, a tempo przyrostu depozytów przedsiębiorstw wyniosło 10,3% (wobec 10,9% i 19% w 2020 r. r/r.). Mniejsze oprocentowanie depozytów wpłynęło zatem na obniżenie dynamiki oszczędności gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w bankach. Wpłynęło również na obniżenie realnej wartości oszczędności gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, zwiększając koszty społeczne i gospodarcze inflacji. Utrzymaniu przyrostu depozytów bankowych, pomimo obniżenia ich realnego oprocentowania, sprzyjało utrzymanie się dobrej sytuacji gospodarstw domowych, dobra sytuacja na rynku pracy⁴³⁶ oraz podwyższony stan środków przedsiębiorstw w bankach, którego źródłem były kontynuowane rządowe programy pomocowe wprowadzone dla złagodzenia skutków epidemii COVID-19.

Dalsze obniżenie ujemnych realnych stóp procentowych w 2021 r. sprzyjało poszukiwaniu przez inwestorów bardziej dochodowych form oszczędzania. Dla nisko oprocentowanych depozytów bankowych konkurencyjne pod względem dochodów były obligacje skarbowe i fundusze inwestycyjne. Na koniec grudnia 2021 r. wartość nabytych obligacji skarbowych przez gospodarstwa domowe była o 35,2% wyższa niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Zwiększyła się także o 14,6% wartość aktywów netto ogółem funduszy inwestycyjnych⁴³⁷ na koniec III kwartału 2021 r. r/r.

Coraz szybsza utrata realnej wartości oszczędności w bankach powodowała, że część osób dokonywała zakupu nieruchomości, których ceny rosły znacznie szybciej niż inflacja. Badania Narodowego Banku Polskiego⁴³⁸ wskazywały, że w kolejnych kwartałach 2021 r. utrzymywała się zwiększona dynamika średnich cen transakcyjnych mieszkań, które w IV kwartale 2021 r. wzrosły do 13,5% r/r, wobec 7,6% w I kwartale 2021 r. r/r. Na rosnące ceny mieszkań miał wpływ wysoki popyt oraz rosnące koszty ich budowy.

Narodowy Bank Polski kontynuował do listopada 2021 r. program skupu dłużnych papierów wartościowych z rynku wtórnego umożliwiając, poprzez kanały oddziaływania na gospodarkę, obniżenie kosztów obsługi długu publicznego i prowadzenie bardziej ekspansywnej polityki gospodarczej. Narodowy Bank Polski poprzez zakup papierów wartościowych wspierał płynność rynku skarbowych papierów wartościowych, wpływając na obniżenie rentowności papierów dłużnych. Narodowy Bank Polski zmniejszał w ten sposób ryzyko makroekonomiczne, ograniczając dodatkowe ryzyko systemowe i ryzyko finansowania oraz zmniejszając premię za ryzyko zawartą w rentowności obligacji. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w sytuacji ekspansywnej polityki budżetowej (fiskalnej) Rządu realizowanej w formie programów socjalnych i transferów pomocowych, wzmacniającej popyt konsumpcyjny i stwarzającej dodatkowo presję inflacyjną, Narodowy Bank Polski w ramach *policy-mix* powinien reagować zacieśnianiem polityki pieniężnej w sytuacji silnego przyspieszenia inflacji.

Według szacunków ekspertów Narodowego Banku Polskiego, podjęte działania antykryzysowe Narodowego Banku Polskiego od 2020 r., dotyczące utrzymania niskiego poziomu stóp procentowych i programu skupu aktywów, oraz oddziaływanie pakietu fiskalnego Rządu realizowanego

⁴³⁶ Relatywnie korzystna sytuacja na rynku pracy miała odzwierciedlenie w istotnie wyższym nominalnym tempie wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej 8,9% w 2021 r. wobec 5,3 w 2020 r. r/r oraz niewielkim wzroście stopy bezrobocia rejestrowanego do 6% w 2021 r. wobec 5,9% w 2020 r.

⁴³⁷ Wartość aktywów netto funduszy inwestycyjnych stanowi różnicę wartości ich aktywów i zobowiązań.

⁴³⁸ Raport o inflacji listopad 2021 r. oraz marzec 2022 r.

od II kwartału 2020 r. do IV kwartału 2021 r. spowodowały podniesienie inflacji w 2021 r. o 2,2 punktu procentowego oraz wzrostu produktu krajowego brutto o 2,7 punktu procentowego.

Zdaniem Ministerstwa Finansów, polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego w pierwszych trzech kwartałach 2021 roku wpływała korzystnie i stabilizująco na proces finansowania potrzeb pożyczkowych i zarządzania płynnością budżetu państwa ze względu na utrzymywanie historycznie niskich stóp procentowych, co przełożyło się bezpośrednio na niski koszt finansowania budżetu państwa, jak i całej gospodarki. Ponadto efekt prowadzonych działań Narodowego Banku Polskiego w postaci wzrostu nadpłynności sektora bankowego (średnioroczna skala operacji otwartego rynku zwiększyła się do 207 mld zł wobec 136 mld zł w 2020 roku) wpływał pozytywnie na warunki funkcjonowania rynku finansowego i zaciągania długu przez budżet państwa.

W ocenie Ministerstwa, rozpoczęty nieoczekiwanie w październiku cykl zaostrzenia polityki monetarnej wpłynął natomiast negatywnie na proces finansowania potrzeb pożyczkowych ze względu na zmienność stanowiska Narodowego Banku Polskiego odnośnie tempa i skali podwyżek stóp procentowych, co w ocenie rynku oznaczało znaczący wzrost niepewności i zmienności (spadek przewidywalności) odnośnie do przyszłych decyzji w zakresie polityki pieniężnej. Taka sytuacja wpływała okresowo negatywnie na rynek papierów dłużnych (duża zmienność cen, brak kwotowań obligacji, rozszerzenie spreadów pomiędzy cenami kupna i sprzedaży), a w konsekwencji powodowała okresowy spadek popytu i sprzedaży obligacji skarbowych, w szczególności papierów stałoprocentowych. Wzrost stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego w sytuacji wysokiej inflacji przełożył się bezpośrednio w naturalny sposób na rosnące koszty finansowania długu budżetu państwa.

Ukształtowanie się stóp procentowych oraz rentowności skarbowych papierów wartościowych na poziomie wyższym od zakładanego w pierwotnej ustawie budżetowej na 2021 r. oraz w stosunku do założonych w nowelizacji ustawy budżetowej przyczyniło się do wzrostu kosztów obsługi długu Skarbu Państwa w 2021 r. opartych na zmiennym oprocentowaniu o 0,3 mld zł, a opartych na stałym oprocentowaniu w całym okresie zapadalności o 1,4 mld zł.

Operacje otwartego rynku

Rada Polityki Pieniężnej przyjęła w *Założeniach*, że bank centralny będzie przeprowadzał operacje otwartego rynku w skali umożliwiającej kształtowanie rynkowej krótkoterminowej stawki POLONIA na poziomie zbliżonym do stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Stawka POLONIA stanowi rzeczywiste średnie oprocentowanie krótkoterminowych niezabezpieczonych lokat międzybankowych na termin jednodniowy (*overnight*). Wyliczana jest jako średnia ważona stawka operacji przeprowadzonych na rynku pieniężnym przez najaktywniejsze banki.

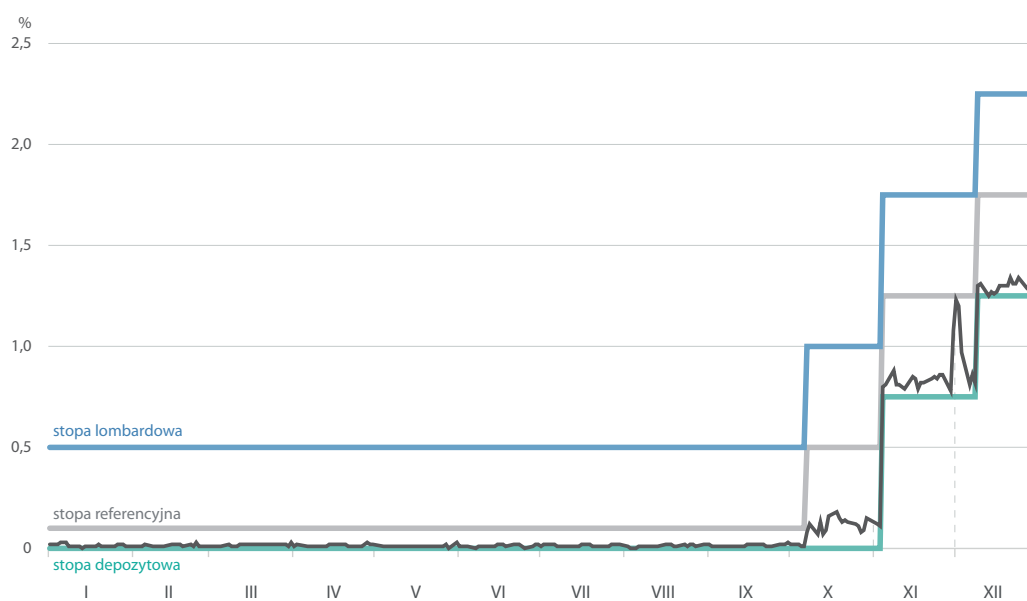
W 2021 r. średnie odchylenie stawki POLONIA od stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego wyniosło w ujęciu bezwzględnym 16 punktów bazowych i było o 1 punkt bazowy niższe niż w 2020 r.

Niemal w całym 2021 r. stawka POLONIA utrzymywała się wyraźnie poniżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego i blisko stopy depozytowej. Jedynie w grudniu 2021 r. stawka POLONIA dwukrotnie zbliżyła się przejściowo do stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Główną przyczyną utrzymywania się stawki POLONIA wyraźnie poniżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego w 2021 r. była skłonność banków do utrzymywania zwiększonych buforów płynnościowych. Wynikała ona między innymi z występowania zwiększonych przepływów pomiędzy sektorem publicznym a bankowym, spowodowanych realizowanymi przez Rząd programami wsparcia

gospodarki oraz zwiększonym prawdopodobieństwem wystąpienia wysokokwotowych wpływów środków z banków wynikających z decyzji klientów.

Oprocentowanie pożyczek rynku międzybankowego na dłuższe terminy (WIBOR 1M i WIBOR 3M) w 2021 r. kształtowało się na poziomach przewyższających stopę referencyjną Narodowego Banku Polskiego. Przed rozpoczęciem cyklu podwyżek stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej w październiku 2021 r. stawki WIBOR 1M i WIBOR 3M utrzymywały się na stabilnych poziomach nieznacznie powyżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Po ogłoszeniu decyzji Rady Polityki Pieniężnej o podwyższeniu stóp procentowych od 7 października 2021 r. oprocentowanie pożyczek rynku międzybankowego na dłuższe terminy zaczęło wyraźnie rosnąć. Przed trzecią decyzją Rady Polityki Pieniężnej o podwyżce stóp procentowych z dnia 8 grudnia 2021 r. stawki WIBOR 1M i WIBOR 3M przekroczyły poziom 1,75%, wyznaczony później jako stopa referencyjna odpowiednio w dniach 1 grudnia 2021 r. i 25 listopada 2021 r. Taka sytuacja mogła wskazywać na oczekiwania banków na kontynuację cyklu podwyżek w horyzoncie okresów, na jakie wyznaczane są przedmiotowe stawki.

Infografika 65. Kształtowanie się stawki POLONIA na tle stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego w 2021 r.



2021

Źródło: dane Narodowego Banku Polskiego.

Wspomniane kształtowanie się stawek oprocentowania na rynku międzybankowym było między innymi efektem stosowania przez Narodowy Bank Polski operacji otwartego rynku. Sprzedaż bonów pieniężnych przez Narodowy Bank Polski o rentowności równej stopie referencyjnej Narodowego Banku Polskiego pozwalała na przyjmowanie nadwyżek płynności sektora bankowego. Ograniczała w ten sposób nadmiar wolnych środków, który mógłby przyczynić się do spadku stóp oprocentowania pożyczek między bankami. Średnia wartość nominalna bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego w portfelach banków, liczona w okresach utrzymywania rezerwy obowiązkowej w 2021 r., wyniosła 205 905 mln zł, z tego nabytych w ramach operacji podstawowych 205 511 mln zł, a dostrajających – 394 mln zł. Średnia emisja bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego w 2021 r.

w porównaniu do analogicznej średniej w 2020 r. była wyższa o 71 205 mln zł, tj. 52,9%. Wzrost ten związany był z istotnie zwiększoną nadpłynnością sektora bankowego w 2021 r. spowodowaną prowadzonymi przez Narodowy Bank Polski operacjami *outright buy*⁴³⁹.

Czynnikami, które w 2021 r. wpływały na zwiększenie płynności w sektorze bankowym w ujęciu średniorocznym, były przede wszystkim operacje strukturalne *outright buy* (wzrost płynności średniorocznie o 64 309 mln zł), skup netto walut obcych przez Narodowy Bank Polski (średnioroczny wzrost płynności o 43 524 mln zł), wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego do budżetu państwa (8099 mln zł), spadek depozytów sektora publicznego (2875 mln zł), wypłaty Narodowego Banku Polskiego z tytułu dyskonta bonów pieniężnych i odsetek od rezerwy obowiązkowej (653 mln zł) oraz pozostałe pozycje netto (14 190 mln zł). Na zmniejszenie płynności w 2021 r. w ujęciu średniorocznym oddziaływał przede wszystkim wzrost pieniądza gotówkowego w obiegu (średnioroczne zmniejszenie płynności o 54 168 mln zł), wyższe wykorzystanie operacji depozytowo-kredytowych w porównaniu do roku poprzedniego (7481 mln zł) oraz rozliczenie rezerwy obowiązkowej (796 mln zł).

Zapoczątkowany w 2020 r. w odpowiedzi na negatywne skutki rozprzestrzeniającej się epidemii COVID-19 program skupu obligacji w postaci transakcji *outright buy* był kontynuowany również w 2021 r. Celem prowadzenia tych operacji była zmiana długoterminowej struktury płynności w sektorze bankowym, zapewnienie płynności rynku wtórnego skupowanych papierów wartościowych oraz wzmocnienie oddziaływania obniżonych w 2020 r. stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego na gospodarkę. W ramach operacji *outright buy* w 2021 r. Narodowy Bank Polski skupował na rynku wtórnym skarbowe papiery wartościowe i papiery dłużne gwarantowane przez Skarb Państwa emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju. Na aukcjach *outright buy* nabywane były wyłącznie obligacje o stałym oprocentowaniu, co wynikało między innymi z braku zainteresowania banków sprzedażą obligacji o oprocentowaniu zmiennym poza początkowym okresem trwania programu skupu obligacji oraz z niewielkiego wpływu takich operacji na realizację celów programu skupu aktywów, w tym wzmocnienie mechanizmu transmisji monetarnej.

Narodowy Bank Polski w 2021 r. przeprowadził 13 strukturalnych operacji otwartego rynku. W ramach tych operacji bank centralny skupił obligacje o wartości nominalnej 36 885,9 mln zł za łączną kwotę 37 698,2 mln zł. Dla porównania, w 2020 r. Narodowy Bank Polski skupił obligacje o niemal trzykrotnie wyższej wartości nominalnej (107 140,9 mln zł). Spośród nabytych w 2021 r. przez bank centralny obligacji 77% stanowiły obligacje skarbowe (28 556,2 mln zł), 20% obligacje emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (7400,7 mln zł) oraz 3% obligacje emitowane przez Polski Fundusz Rozwoju (929 mln zł). Największy skup obligacji przez Narodowy Bank Polski w 2021 r. nastąpił w II kwartale i wyniósł 22 420,7 mln zł (60,8% skupu ogółem w 2021 r.). Powodem zwiększenia skupu obligacji w ramach operacji *outright buy* w tym okresie był istotny wzrost rentowności obligacji skarbowych na świecie, w tym w Polsce, od początku lutego 2021 r. W celu przeciwdziałania temu trendowi, Narodowy Bank Polski w marcu opublikował komunikat dotyczący gotowości banku centralnego do zwiększenia elastyczności i częstotliwości przetargów *outright buy*, a następnie w kwietniu i maju 2021 r. przeprowadził po dwie aukcje operacji strukturalnych w miesiącu. Po ustabilizowaniu się sytuacji na rynkach długu, w czerwcu 2021 r. Narodowy Bank Polski zmniejszył miesięczną skalę strukturalnych operacji otwartego rynku, a w grudniu nie przeprowadził żadnej operacji typu *outright buy*.

⁴³⁹ Operacje bezwarunkowego zakupu papierów wartościowych przez bank centralny.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że przetargi *outright buy* dokonane w dniach 13 października i 17 listopada 2021 r., tj. po podwyżce stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej dokonanej 6 października 2021 r., pomimo stosunkowo niedużej skali (944,5 mln zł w październiku i listopadzie 2021 r. wobec 35 941,4 mln zł w okresie styczeń-wrzesień 2021 r.), oddziaływały w kierunku przeciwnym do prowadzonej wówczas polityki pieniężnej i były tym samym z nią niespójne. Rada Polityki Pieniężnej, poprzez podwyżkę krótkoterminowych stóp procentowych w październiku 2021 r., rozpoczęła proces zaostrzania polityki pieniężnej. Skup przez bank centralny papierów wartościowych w ramach strukturalnych operacji *outright buy* (SOOR) wpływa natomiast na obniżenie długoterminowych stóp procentowych. We wcześniejszych wypowiedziach publicznych zarówno Prezes Narodowego Banku Polskiego, jak również inni pracownicy banku centralnego, wskazywali, że prowadzenie skupu papierów wartościowych w warunkach zacieśniania polityki pieniężnej poprzez podwyżki stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego byłoby działaniem niespójnym i niewiarygodnym.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w okresie podwyższonej inflacji oraz dążenia Rady Polityki Pieniężnej do realizacji podstawowego celu Narodowego Banku Polskiego poprzez cykl podwyżek stóp procentowych rozpoczęty w październiku 2021 r., Zarząd Narodowego Banku Polskiego nie powinien prowadzić operacji niespójnych z kierunkiem polityki pieniężnej i osłabiających jej efektywność, zwłaszcza że potencjalny ich wpływ na ograniczenie zaburzeń rynkowych, mając na uwadze wspomnianą niewielką skalę tych operacji, mógł być ograniczony.

Koszty, które Narodowy Bank Polski poniósł z tytułu prowadzenia operacji otwartego rynku w 2021 r., wyniosły 1775 mln zł, w tym koszty emisji bonów pieniężnych – 768,2 mln zł i koszty premii od dłużnych papierów wartościowych zakupionych w ramach transakcji *outright buy* – 889,7 mln zł. Koszty emisji bonów pieniężnych w 2021 r. były wyższe o 56,9% niż w 2020 r., a koszty premii od dłużnych papierów wartościowych zakupionych w ramach transakcji *outright buy* były wyższe o 68,9%. Powodem wzrostu kosztów emisji bonów pieniężnych w 2021 r. była zwiększona skala operacji otwartego rynku, wynikająca z rosnącej nadpłynności sektora bankowego oraz podwyższona od października 2021 r. stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego wyznaczająca oprocentowanie bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego. Wyższe koszty z tytułu premii od transakcji *outright buy* w 2021 r. względem 2020 r. wynikały między innymi z warunków rynkowych, w jakich prowadzony był skup dłużnych papierów wartościowych, struktury portfela dłużnych papierów wartościowych zakupionych w ramach tych operacji oraz wzrostu wielkości portfela i wartości premii.

Rezerwa obowiązkowa

Zgodnie z *Załoženiami* system rezerwy obowiązkowej miał sprzyjać stabilizacji krótkoterminowych rynkowych stóp procentowych w okresach utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Wymagana kwota środków do utrzymania przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w postaci rezerwy obowiązkowej liczona była jako średnia w danym okresie, co umożliwiało bankom i kasom oszczędnościowo-kredytowym wykorzystywanie środków zgromadzonych na rachunkach w Narodowego Banku Polskiego do wzajemnych rozliczeń i spełnienia wymogu utrzymania rezerwy obowiązkowej. Pozwalało to podmiotom objętym systemem rezerwy obowiązkowej na swobodę w decydowaniu o wysokości środków gromadzonych na rachunku bieżącym w banku centralnym w poszczególnych dniach w trakcie okresu utrzymywania rezerwy obowiązkowej.

W okresie od 1 stycznia do 29 listopada 2021 r. stopa rezerwy obowiązkowej utrzymywanej przez banki oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w banku centralnym wynosiła 0,5%

środków zgromadzonych w tych podmiotach, z wyłączeniem środków uzyskanych z tytułu operacji *repo* i *sell-buy-back* oraz środków pozyskanych na co najmniej dwa lata. Uchwałą nr 10/2021 z dnia 6 października 2021 r.⁴⁴⁰ Rada Polityki Pieniężnej podwyższyła od dnia 30 listopada 2021 r. podstawową stopę rezerwy obowiązkowej do 2%. Decyzja ta skutkowałą wzrostem rezerwy obowiązkowej z 8243 mln zł w listopadowym okresie rezerwowym do 35 250 mln zł w grudniowym okresie rezerwowym⁴⁴¹, zmniejszając tym samym poziom środków do swobodnego lokowania w dyspozycji banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych o 27 007 mln zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, ustalenie stopy rezerwy obowiązkowej na wyższym poziomie niż 2%, a jednocześnie powrót do poziomu stopy rezerwy sprzed epidemii, powodowałaby ograniczenie wysokiej nadpłynności w sektorze bankowym. Nadpłynność ta powstała w efekcie skupu obligacji skarbowych i obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa w ramach operacji *outright buy*

Rada Polityki Pieniężnej nie przyjęła wniosków o podwyższenie stopy rezerwy obowiązkowej do 3,5% składanych trzykrotnie – w kwietniu, maju i lipcu 2021 r. Podwyższenie stopy rezerwy obowiązkowej odczytywane jest zazwyczaj jako sygnał zacieśniania polityki pieniężnej. Działanie w tym zakresie przed pierwszą podwyżką stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego w październiku 2021 r. mogłoby sprzyjać umocnieniu złotego, a w konsekwencji obniżeniu cen importu zaopatrzeniowego, między innymi w surowce, co w efekcie oddziaływałoby wcześniej w kierunku obniżenia inflacji.

Na mocy uchwały Rady Polityki Pieniężnej nr 3/2020 z dnia 17 marca 2020 r. wysokość oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej została zrównana z wysokością oprocentowania stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. W związku z podejmowanymi przez Radę Polityki Pieniężnej decyzjami dotyczącymi wysokości stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego, oprocentowanie rezerwy obowiązkowej zwiększyło się 6 października 2021 r. z poziomu 0,1% do 0,5%, 3 listopada 2021 r. z 0,5% do 1,25% oraz 8 grudnia 2021 r. z 1,25% do 1,75%.

Łączna kwota zapłaconych przez Narodowy Bank Polski odsetek z tytułu oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej utrzymywanych przez banki i kasy oszczędnościowo-kredytowe w 2021 r. wyniosła 64,4 mln zł i była niższa o 20,8 mln zł (24,4%) niż w 2020 r. Spadek kosztów odsetek wynikał z niższej stopy rezerwy obowiązkowej oraz oprocentowania zgromadzonych na niej środków przez większość miesięcy 2021 r. w stosunku do 2020 r.

Zarząd Narodowego Banku Polskiego w 2021 r. nie udzielał zwolnień z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej, ponieważ żaden z podmiotów rezerwy nie wystąpił do Narodowego Banku Polskiego z wnioskiem o takie zwolnienie w badanym okresie. Jeden z banków komercyjnych, na mocy decyzji Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 21 czerwca 2018 r., był zwolniony z obowiązku utrzymywania 55% wymaganej rezerwy obowiązkowej, począwszy od 2 lipca 2018 r. do 31 grudnia 2021 r. We wniosku o zwolnienie z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej bank wskazał, iż uwolnienie środków rezerwy obowiązkowej będzie miało pozytywny wpływ na wynik finansowy oraz zadeklarował ulokowanie ich w bony pieniężne Narodowego Banku Polskiego. Bank centralny monitorował w 2021 r. wybrane pozycje sprawozdań finansowych banku zwolnionego z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Bank ten na koniec grudnia 2021 r. osiągnął dodatni wynik finansowy, a także posiadał w 2021 r. bony pieniężne Narodowego Banku Polskiego w swoim portfelu.

⁴⁴⁰ Dz. Urz. Narodowego Banku Polskiego poz. 14.

⁴⁴¹ Okresy rezerwowe nie muszą się w całości pokrywać z miesiącami kalendarzowymi.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Narodowego Banku Polskiego w zakresie weryfikacji prawidłowości naliczenia i utrzymywania rezerwy obowiązkowej.

Operacje depozytowo-kredytowe

Wahania stawki POLONIA, zgodnie z *Założeniami*, mogły być również ograniczane za pomocą operacji depozytowo-kredytowych. W ramach operacji kredytowych banki w razie potrzeby mogły krótkoterminowo uzupełnić swoją płynność, zaciągając kredyt w Narodowym Banku Polskim. Ulokowanie wolnych środków przez banki było możliwe w postaci depozytów w Narodowym Banku Polskim na okresy jednodniowe.

W 2021 r. Narodowy Bank Polski udzielił 13 kredytów lombardowych o łącznej wartości 7,7 mln zł, tj. o 62,3% mniej niż w 2020 r. (20,4 mln zł)⁴⁴². Wszystkie kredyty lombardowe zaciągane przez banki w 2021 r. służyły przetestowaniu ich wewnętrznych procedur operacyjnych. Kredyty lombardowe były udzielone pod zastaw bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego oraz obligacji skarbowych. Wszystkie zostały spłacone w terminie. Oprocentowanie kredytu lombardowego w 2021 r. wynosiło: 0,5% od 1 stycznia do 6 października 2021 r., 1% od 7 października do 3 listopada 2021 r., 1,75% od 4 listopada do 8 grudnia 2021 r. i 2,25% od 9 grudnia do końca 2021 r. Wartość przychodów Narodowego Banku Polskiego z tytułu kredytów lombardowych w 2021 r. wyniosła 238,95 zł.

W 2020 r. Narodowy Bank Polski umożliwił bankom pozyskanie dodatkowego finansowania w postaci kredytu wekslowego, który polegał na przyjmowaniu od banków przez Narodowy Bank Polski do dyskonta weksli wystawianych przez przedsiębiorstwa w związku z otrzymanym przez nie kredytem obrotowym. Zakończenie przez Narodowy Bank Polski oferowania bankom kredytu wekslowego nastąpiło z dniem 19 października 2021 r. i wynikało między innymi z niewielkiego stopnia wykorzystania tego kredytu, oznak odbudowy kredytu obrotowego dla przedsiębiorstw oraz bardzo dobrej sytuacji płynnościowej banków i brakiem problemów z pozyskaniem finansowania na kredytowanie przedsiębiorstw. Jedyne kredyty wekslowe zaciągnięte w 2020 r. w kwocie 52,9 mln zł zostały spłacone 14 września 2020 r. w pełnej wysokości.

W dniu 30 listopada 2021 r. całość zadłużenia z tytułu przeterminowanego kredytu refinansowego udzielonego przez Narodowy Bank Polski w 2015 r. na przywrócenie płynności płatniczej jednemu z banków spółdzielczych została spłacona.

W przypadku niedoboru płynności w ciągu dnia operacyjnego Narodowy Bank Polski udzielał nieoprocentowanego kredytu technicznego, którego zabezpieczeniem były głównie skarbowe papiery wartościowe i bony pieniężne Narodowego Banku Polskiego. Średnie dzienne wykorzystanie kredytu technicznego ogółem w 2021 r. wyniosło 76 878,5 mln zł i zwiększyło się o 11 418,1 mln zł (o 17,4%) w stosunku do 2020 r.

Narodowy Bank Polski udzielał w 2021 r. również kredytu w euro spłacanego w ciągu dnia operacyjnego, którego zabezpieczeniem były obligacje skarbowe zaakceptowane przez Europejski Bank Centralny. Średnie dzienne wykorzystanie tego kredytu w 2021 r. wyniosło 203,7 mln euro i zmniejszyło się w stosunku do 2020 r. (215,9 mln euro). Wszystkie kredyty udzielone w 2021 r. w ciągu dnia operacyjnego w złotych i w euro zostały spłacone w terminie.

Nadwyżki środków banki lokowały w Narodowym Banku Polskim w formie depozytów na koniec dnia. Depozyt w Narodowym Banku Polskim w 2021 r. do 3 listopada nie był oprocentowany.

⁴⁴² Dotyczy kwot w dniu zaciągnięcia kredytu lombardowego.

W związku ze zmianami stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej, oprocentowanie depozytu na koniec dnia wzrosło do 0,75% od 4 listopada 2021 r. i 1,25% od 9 grudnia 2021 r. Średni stan depozytów złożonych przez banki w 2021 r. wyniósł 10 668,9 mln zł i był wyższy niż w roku poprzednim o 229,2%. Znaczące zwiększenie średniego stanu depozytów na koniec dnia w 2021 r. względem poprzedniego roku w dużej mierze wynikało z istotnego wzrostu wykorzystania tego instrumentu polityki pieniężnej w dwóch ostatnich okresach utrzymywania rezerwy obowiązkowej w 2021 r. – listopadowym i grudniowym. Średnia dzienna wartość wykorzystania przez banki depozytu na koniec dnia w tych okresach wynosiła odpowiednio 24,3 mld zł i 36 mld zł i znacząco przewyższała średnie z poprzednich okresów rezerwowych w 2020 r. i 2021 r., które nie przekraczały 10 mld zł. Skokowy wzrost wykorzystania depozytu na koniec dnia w Narodowym Banku Polskim we wspomnianych wyżej okresach miał związek ze wzrostem oprocentowania depozytu na koniec dnia w tym czasie. Łączne koszty Narodowego Banku Polskiego z tytułu depozytów na koniec dnia w 2021 r. wyniosły 52,2 mln zł (w 2020 r. koszty z tego tytułu wyniosły 4,6 mln zł). Wzrost tych kosztów wynikał zarówno ze wspomnianego, zwiększonego wykorzystania przez banki tego instrumentu polityki pieniężnej, jak również ze wzrostu oprocentowania depozytu w Narodowym Banku Polskim w IV kwartale 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie stabilizowanie sytuacji płynnościowej banków przez Narodowy Bank Polski za pomocą operacji depozytowo-kredytowych. Działania te pozwoliły na ograniczenie skali wahań krótkoterminowych stawek rynkowych depozytów międzybankowych w 2021 r. i zapewnienie stabilności banków.

Polityka kursowa

Zgodnie z *Założeniami*, Narodowy Bank Polski kontynuował politykę płynnego kursu walutowego. W 2021 r. złoty osłabił się w relacji do euro o 3,12%, a wobec dolara amerykańskiego osłabił się o 11,03%⁴⁴³. Dla porównania, w 2020 r. złoty osłabił się wobec euro o 4,79%, a względem dolara umocnił się o 4,33%.

Osłabienie złotego wobec euro i dolara amerykańskiego w 2021 r. występowało w marcu i w II połowie roku. Największe co do skali osłabienie złotego w relacji do dolara wynikało z istotnego umocnienia dolara na rynkach międzynarodowych, w tym między innymi w relacji do euro. Umocnienie złotego wystąpiło od stycznia do lutego, jak i w połowie 2021 r.

Kurs złotego w 2021 r. kształtował się pod wpływem czynników globalnych oddziałujących na całą grupę walut gospodarek krajów Europy Środkowo-Wschodniej, jak i czynników krajowych. Uwarunkowania globalne w 2021 r. wciąż determinowane były niepewnością w zakresie dalszego przebiegu epidemii COVID-19, chociaż znaczenie tego czynnika było mniejsze niż w roku poprzednim. Coraz większy wpływ na kursy walut miały oczekiwania w zakresie procesów inflacyjnych na świecie, a tym samym kształtu polityki pieniężnej. W związku z tymi czynnikami, przepływy portfelowe inwestorów zagranicznych oddziaływały na kształtowanie się kursów walutowych gospodarek rozwiniętych jak i rozwijających się. W przypadku Polski zmniejszenie zaangażowania inwestorów zagranicznych w portfele obligacji skarbowych na koniec listopada 2021 r. wyniosło 8 mld zł, choć było znacznie mniejsze niż w 2020 r. gdy wynosiło 24 mld zł.

⁴⁴³ Kursy miesięczne średnioważone Narodowego Banku Polskiego na grudzień 2021 r. i na grudzień 2020 r. dla euro odpowiednio 4,6163 i 4,4766, a dla dolara amerykańskiego odpowiednio 4,0834 i 3,6778.

Czynniki globalne najbardziej wpłynęły na silne osłabienie kursu złotego w marcu i listopadzie 2021 r. W marcu wynikało to z odpływu z Polski kapitału portfelowego w związku ze zwiększonym popytem inwestorów na aktywa finansowe zabezpieczone przed wyższą inflacją. Natomiast w listopadzie 2021 r. wynikało to z dynamicznego umocnienia dolara amerykańskiego na rynkach globalnych. Główną przyczyną umocnienia dolara amerykańskiego zarówno w relacji do euro, jak i walut gospodarek rozwijających się, było oczekiwane ograniczenie skupu papierów wartościowych przez Rezerwę Federalną, jak i oczekiwanie wcześniejszego i większego co do skali zaostrzenia polityki pieniężnej przez Fed.

Na początku roku, do lutego 2021 r. kurs złotego do euro i dolara amerykańskiego umacniał się. Czynnikiem, ograniczającym skalę aprecjacji⁴⁴⁴, były interwencje walutowe dokonane przez Narodowy Bank Polski w grudniu 2020 r.⁴⁴⁵. Po osłabieniu w marcu, od kwietnia do czerwca 2021 r. kurs złotego wobec euro i dolara amerykańskiego zaczął rosnąć, co wynikało z relatywnie korzystnej sytuacji gospodarczej Polski na tle wielu innych gospodarek, w tym utrzymującej się nadwyżki na rachunku obrotów bieżących⁴⁴⁶. Od połowy 2021 r. do trzeciej dekady listopada 2021 r. utrzymywała się deprecyjna tendencja kursu złotego wobec euro i dolara amerykańskiego. W grudniu 2021 r. złoty ponownie umacniał się wobec tych walut.

Zmiany stóp procentowych w Polsce w IV kwartale 2021 r. powodowały poszerzenie dysparytetu stóp procentowych dla inwestycji w krajowe aktywa finansowe w złotym względem inwestycji w euro. Uwarunkowania te stanowiły czynnik wspierający nominalny kurs złotego w warunkach dobrej koniunktury i rosnącej inflacji, przy oczekiwaniach na dalsze podwyżki stóp procentowych w Polsce. Jednak zmiany stóp nie zatrzymały tendencji do osłabienia złotego.

Na osłabienie złotego w IV kwartale 2021 r. mogły oddziaływać komunikaty Rady Polityki Pieniężnej i interwencje słowne Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Niektórzy członkowie Rady Polityki Pieniężnej⁴⁴⁷ w wypowiedziach medialnych potwierdzili, że efektywność kanału transmisji stopy procentowej w 2021 r. była dodatkowo osłabiona przez niedowartościowanie polskiej waluty. W ich ocenie, było to po części efektem sygnalizowania przez Radę w swoich Informacjach po posiedzeniach preferencji dla słabego złotego poprzez zapisy o możliwości prowadzenia interwencji walutowych. Bezskutecznie wnioskowali oni o rezygnację z tych zapisów w Informacjach. Opinię taką podzielali także analitycy finansowi, zwracając uwagę, że komunikaty po posiedzeniach Rady sugerowały, że Narodowy Bank Polski może stosować interwencje walutowe dla utrzymania słabego złotego, co mogło być odebrane jako niespójne z kierunkiem rozpoczętego zacieśniania polityki pieniężnej oraz jako obniżające efekty tego zacieśnienia, gdyż potęgowało to wzrost inflacji. Wprawdzie w Informacjach po posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej zapis o możliwych interwencjach miał charakter neutralny, jednak w związku z innymi wypowiedziami był odbierany jako preferencja dla osłabienia złotego. Prezes Narodowego Banku Polskiego na kolejnych konferencjach prasowych w IV kwartale 2021 r. po posiedzeniach Rady podkreślał brak oczekiwanego umocnienia złotego po podwyżkach stóp. Wyrażał zadowolenie z ówczesnego poziomu kursu złotego i wskazywał, że Narodowy Bank Polski jest za stabilizacją złotego. Prezes prezentował stanowisko, że przy tak silnych

⁴⁴⁴ Raport o inflacji – marzec 2021 r., Narodowy Bank Polski, s. 39.

⁴⁴⁵ W grudniu 2020 r. Zarząd Narodowego Banku Polskiego podjął decyzję o przeprowadzeniu interwencji walutowych w formie zakupu walut obcych za złotego. Powodem tego działania była utrzymująca się w okresie od 29 października do 15 grudnia 2020 r. tendencja aprecyjna polskiej waluty (wobec euro o 4%).

⁴⁴⁶ Raport o inflacji – lipiec 2021 r., Narodowy Bank Polski, s. 44.

⁴⁴⁷ Eugeniusz Gatnar, Łukasz Hardt: „IV kadencja. Od płytkiej deflacji do wysokiej inflacji”, E-wydanie rp.pl., 17.01.2022 r., <https://www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art19297151-eugeniusz-gatnar-lukasz-hardt-iv-kadencja-od-plytkiej-deflacji-do-wysokiej-inflacji> (dostęp: 27 maja 2022 r.).

szokach zewnętrznych na rynku surowców nawet relatywnie silna aprecjacja złotego nie obniżyłaby istotnie inflacji, natomiast ciążyłaby eksporterom i byłaby kosztowna dla eksporterów i gospodarki. Powyższe wypowiedzi wskazywały na postrzeganie przez Narodowy Bank Polski osłabienia złotego jako korzystnego z punktu widzenia wsparcia rozwoju gospodarki.

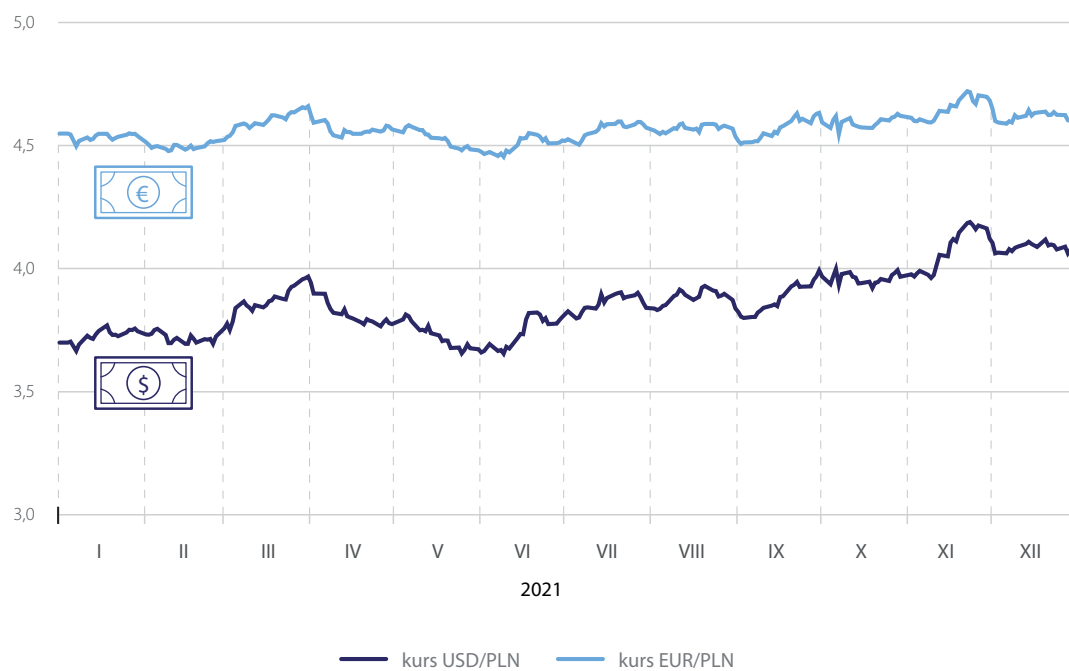
Zmienność kursu złotego do euro spadła średnio z 7,2% w 2020 r. do 6,21% w 2021 r. Narodowy Bank Polski nie dokonywał interwencji walutowych polegających na kupnie/sprzedaży walut obcych za złotego, co było jednym z instrumentów polityki pieniężnej przewidzianym w *Założeniach*. W sytuacji, gdy w IV kwartale 2021 r. złoty wykazywał tendencję do osłabienia, Narodowy Bank Polski nie podjął innych działań w kierunku umocnienia złotego, a tym samym nie oddziaływał na wysoką nadpłynność sektora bankowego wygenerowaną skupem aktywów dłużnych z rynku wtórnego przez Narodowy Bank Polski. Mniejsza nadpłynność sektora bankowego sprzyjałaby dostosowaniu depozytów w bankach do stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, co ograniczyłoby utratę realnej wartości oszczędności społeczeństwa w związku z wysoką inflacją. Działaniem w kierunku umocnienia złotego mogłaby być także uzgodniona z Ministrem Finansów, zmiana sposobu przewalutowania środków unijnych otrzymywanych przez Polskę na złote, nie jak dotychczas w Narodowym Banku Polskim, ale przez Ministra Finansów na rynku międzybankowym. W 2021 r. takich działań nie podjęto.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Narodowy Bank Polski w grudniu 2020 r. interweniował na rynku walutowym celem zapobieżenia wpływowi procyklicznej dalszej aprecjacji złotego i dostosowania kursu złotego do poluzowania polityki pieniężnej, a nie było to wtedy niezbędne do zapewnienia stabilności makroekonomicznej i finansowej kraju. Jednak gdy w IV kwartale 2021 r. zmiany kursu złotego nie zareagowały na zacieśnienie polityki pieniężnej, gdyż impuls zmiany stóp nie zadziałał aprecjacją złotego, Narodowy Bank Polski nie podjął interwencji walutowych i innych działań wspierających to zacieśnienie celem hamowania wzrostu inflacji.

Kształtowanie się kursu złotego oddziałuje na inflację. Średnio w 2021 r. kurs złotego do euro był o 4,5% wyższy, a dolara o 1,7% wyższy od zakładanego w projekcji inflacji z lipca 2020 r. na etapie ustalania *Założeń*. Również efektywny kurs złotego był w 2021 r. średnio o 2,2% wyższy niż prognozowany na etapie ustalania *Założeń*. Słabszy złoty jako podwyższający ceny towarów i surowców importowanych przyczynił się do zwiększenia inflacji. Według badań Narodowego Banku Polskiego najsilniejsza reakcja kursu złotego na ceny występuje w przypadku inflacji cen energii oraz cen żywności, a najsłabsza w przypadku inflacji bazowej. W przypadku cen energii najszybciej i w największym stopniu na zmiany kursu reagują ceny paliw do prywatnych środków transportu (przełożenie w ok. 40-50% z opóźnieniem do dwóch miesięcy). W tej sytuacji dodatkowa, adekwatna reakcja Narodowego Banku Polskiego w kierunku umocnienia złotego mogłaby przyczynić się istotnie do osłabienia przyspieszonego wzrostu cen importu surowców energetycznych.

Duża część cen towarów i usług konsumpcyjnych po wyłączeniu żywności i energii reaguje natomiast przede wszystkim na duże zmiany kursu walutowego, a reakcja występuje z opóźnieniem i jest rozłożona w czasie. Ze względu na opóźnienia procesu transmisji skutki deprecjacji złotego mającej miejsce, zwłaszcza w II połowie 2021 r., będą w dużej mierze materializować się w 2022 r. Zgodnie z funkcją reakcji najsilniejsze przełożenie zmian kursu na inflację ma miejsce po pięciu kwartałach od wystąpienia szoku.

Infografika 66. Kształtowanie się kursu złotego w stosunku do euro i dolara amerykańskiego w 2021 r.



Źródło: dane Narodowego Banku Polskiego.

Aneks nr 1

Zestawienie informacji o wynikach kontroli u dysponentów części budżetu państwa

1. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.*
2. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu.*
3. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 03 – Kancelaria Senatu.*
4. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 04 – Sąd Najwyższy.*
5. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny.*
6. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.*
7. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze.*
8. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy.*
9. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.*
10. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka.*
11. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu sądów powszechnych w 2021 r.*
12. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Inwestycji Kapitałowych.*
13. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnymi i Kartograficznym.*
14. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji.*
15. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 20 – Gospodarka.*
16. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 21 – Gospodarka morska, 22 – Gospodarka wodna, 39 – Transport, 69 – Żegluga śródlądowa oraz wykonanie planu finansowego Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.*
17. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.*
18. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 25 – Kultura fizyczna, części 40 – Turystyka oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.*
19. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.*
20. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka, 30 – Oświata i wychowanie oraz części 67 – Polska Akademia Nauk.*

21. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego.*
22. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna).*
23. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna).*
24. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 31 – Praca i 44 – Zabezpieczenie społeczne oraz planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego.*
25. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne oraz 62 – Rybołówstwo.*
26. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 34 – Rozwój regionalny.*
27. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy.*
28. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w częściach 41 – Środowisko oraz 51 – Klimat.*
29. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne.*
30. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.*
31. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne.*
32. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego.*
33. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 47 – Energia.*
34. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 48 – Gospodarka złożami kopalin oraz 55 – Aktywa państwowe.*
35. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki.*
36. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 52 – Krajowa Rada Sądownictwa.*
37. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.*
38. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.*
39. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna).*
40. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (niejawna).*
41. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 58 – Główny Urząd Statystyczny.*
42. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 59 – Agencja Wywiadu (niejawna).*

43. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy.*
44. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej.*
45. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 64 – Główny Urząd Miar.*
46. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 71 – Urząd Transportu Kolejowego.*
47. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji.*
48. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej.*
49. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 74 – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.*
50. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej.*
51. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe.*
52. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.*
53. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.*
54. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.*
55. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/06 – województwo lubelskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.*
56. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/08 – województwo lubuskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.*
57. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/10 – województwo łódzkie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.*
58. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/12 – województwo małopolskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.*
59. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/14 – województwo mazowieckie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.*
60. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/16 – województwo opolskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.*

61. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/18 – województwo podkarpackie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.*
62. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/20 – województwo podlaskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.*
63. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/22 – województwo pomorskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę Pomorskiego w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.*
64. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/24 – województwo śląskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.*
65. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.*
66. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.*
67. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.*
68. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.*
69. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetów samorządowych kolegiów odwoławczych w 2021 r.*
70. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 88 – Powszechnne jednostki organizacyjne prokuratury.*
71. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 89 – Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15.*
72. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2021 r. planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.*
73. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2021 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.*
74. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2021 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.*
75. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2021 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.*
76. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2021 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.*
77. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2021 r. planu finansowego Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.*
78. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2021 r. planu finansowego Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego.*

Aneks nr 2

Zestawienie kontrolowanych części budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych oraz instytucji gospodarki budżetowej wraz z ocenami

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	Dochody	Wydatki	2020	2021		
	w tys. zł					
01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	905	204 161	P	P	1	Departament Budżetu i Finansów
02 – Kancelaria Sejmu	3 944	492 587	P	P	2	Departament Budżetu i Finansów
03 – Kancelaria Senatu	198	110 043	P	P	3	Departament Budżetu i Finansów
04 – Sąd Najwyższy	1 357	169 570	P	P	4	Delegatura NIK w Warszawie
05 – Naczelny Sąd Administracyjny	51 937	542 859	P	P	5	Departament Administracji Publicznej
09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	44 113	63 138	-	P	6	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
11 – Krajowe Biuro Wyborcze	166	86 317	P	P	7	Departament Budżetu i Finansów
12 – Państwowa Inspekcja Pracy	2 895	373 132	P	P	8	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	2 925	403 038	P	P	9	Delegatura NIK w Łodzi
14 – Rzecznik Praw Dziecka	15	12 970	O	O	10	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
15 – Sądy powszechne	3 301 835	9 748 153	P	P	11	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	5 874	15 167 074	O	O	12	Departament Administracji Publicznej
18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	35 547	679 893	P	P	13	Departament Infrastruktury
19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	331 415	8 814 200	P	P	14	Departament Budżetu i Finansów
20 – Gospodarka	62 974	1 247 933	P	P	15	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
21 – Gospodarka morską	15 853	1 627 334	O	P	16	Departament Infrastruktury
22 – Gospodarka wodna	27 846	1 797 965	O	O	16	Departament Infrastruktury

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki	2020	2021		
	w tys. zł					
24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	12 182	5 686 121	P	P	17	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
25 – Kultura fizyczna	668	366 809	P	P	18	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
27 – Informatyzacja	14 483	529 103	O	O	19	Departament Administracji Publicznej
28 – Szkolnictwo wyższe i nauka	210 581	23 297 008	P	P	20	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
29 – Obrona narodowa	283 588	58 125 536	P	O	21	Departament Obrony Narodowej
30 – Oświata i wychowanie	8 459	605 527	P	P	20	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
31 – Praca	25 932	439 987	P	P	24	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
32 – Rolnictwo	55 503	1 844 645	P	P	25	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
33 – Rozwój wsi	630 484	5 681 634	P	O	25	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
34 – Rozwój regionalny	51 223	2 083 614	P	P	26	Departament Administracji Publicznej
35 – Rynki rolne	668	43 983	P	P	25	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
37 – Sprawiedliwość	86 714	6 189 002	O	O	27	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
39 – Transport	169 149	18 170 543	O	O	16	Departament Infrastruktury
40 – Turystyka	2 264	66 252	-	P	18	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
41 – Środowisko	169 610	430 062	O	O	28	Departament Środowiska
42 – Sprawy wewnętrzne	103 177	29 649 960	P	P	29	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	168	216 609	O	P	30	Departament Administracji Publicznej
44 – Zabezpieczenie społeczne	830	15 190 204	P	P	24	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
45 – Sprawy zagraniczne	169 909	2 196 751	P	P	31	Departament Administracji Publicznej
46 – Zdrowie	265 024	16 675 742	O	O	32	Departament Zdrowia
47 – Energia	2 199	236 457	P	P	33	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
48 – Gospodarka złożami kopalni	7 746	1 556 099	O	P	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki	2020	2021		
	w tys. zł					
50 – Urząd Regulacji Energetyki	163 064	58 941	-	P	35	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
51 – Klimat	24 636 162	419 230	P	O	28	Departament Środowiska
52 – Krajowa Rada Sądownictwa	9	16 291	O	P	36	Delegatura NIK w Katowicach
53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	-100 642	120 656	P	P	37	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	71	164 702	-	P	38	Departament Pracy Spraw Społecznych i Rodziny
55 – Aktywa państwowe	1 765 343	86 605	O	P	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne	314	255 876	P	P	39	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	10 680	722 719	P	P	40	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
58 – Główny Urząd Statystyczny	1 647	721 528	P	P	41	Departament Administracji Publicznej
59 – Agencja Wywiadu	557	283 643	P	P	42	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
60 – Wyższy Urząd Górniczy	598	71 298	-	P	43	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	81 361	78 936	-	P	44	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
62 – Rybołówstwo	5 565	117 672	P	P	25	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
64 – Główny Urząd Miar	78 152	188 395	P	P	45	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
67 – Polska Akademia Nauk	43	90 768	-	P	20	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
69 – Żegluga Śródlądowa	778	24 913	O	P	16	Departament Infrastruktury
71 – Urząd Transportu Kolejowego	6 026	45 442	-	P	46	Departament Infrastruktury
72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	208	18 666 651	O	P	47	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych	219 104	44 275 352	P	P	48	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
74 – Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej	7 333	55 873	-	P	49	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki	2020	2021		
	w tys. zł					
76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej	690 601	123 817	-	P	50	Departament Infrastruktury
77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa	453 341 149	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
79 – Obsługa długu Skarbu Państwa	1 461 220	25 957 658	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
80 – Regionalne izby obrachunkowe	1 981	136 789	P	P	51	Departament Administracji Publicznej
81 – Rezerwa ogólna	-	-	O	P	-	Departament Budżetu i Finansów
82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	3 196 781	82 318 392	O	P	52	Departament Administracji Publicznej
83 – Rezerwy celowe	-	-	O	P	-	Departament Budżetu i Finansów
84 – Środki własne Unii Europejskiej	-	32 230 378	P	P	52	Departament Administracji Publicznej
85/02 – województwo dolnośląskie	229 636	5 537 881	P	P	53	Delegatura NIK we Wrocławiu
85/04 – województwo kujawsko-pomorskie	139 197	4 434 172	P	P	54	Delegatura NIK w Bydgoszczy
85/06 – województwo lubelskie	117 693	4 487 830	P	P	55	Delegatura NIK w Lublinie
85/08 – województwo lubuskie	64 506	2 231 349	P	P	56	Delegatura NIK w Zielonej Górze
85/10 – województwo łódzkie	179 501	4 778 232	P	O	57	Delegatura NIK w Łodzi
85/12 – województwo małopolskie	267 827	6 797 881	P	P	58	Delegatura NIK w Krakowie
85/14 – województwo mazowieckie	663 602	11 515 294	P	P	59	Delegatura NIK w Warszawie
85/16 – województwo opolskie	55 106	1 855 082	P	P	60	Delegatura NIK w Opolu
85/18 – województwo podkarpackie	96 442	4 551 071	P	P	61	Delegatura NIK w Rzeszowie
85/20 – województwo podlaskie	93 689	2 619 161	P	P	62	Delegatura NIK w Białymstoku
85/22 – województwo pomorskie	221 387	5 206 441	P	P	63	Delegatura NIK w Gdańsku
85/24 – województwo śląskie	351 746	7 949 960	P	P	64	Delegatura NIK w Katowicach
85/26 – województwo świętokrzyskie	69 051	2 600 787	O	O	65	Delegatura NIK w Kielcach
85/28 – województwo warmińsko-mazurskie	89 694	3 376 658	P	P	66	Delegatura NIK w Olsztynie
85/30 – województwo wielkopolskie	299 425	7 565 603	O	P	67	Delegatura NIK w Poznaniu

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki	2020	2021		
	w tys. zł					
85/32 – województwo zachodniopomorskie	151 467	3 479 067	P	P	68	Delegatura NIK w Szczecinie
87 – Dochody budżetu środków europejskich	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
86/11 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Chełmie	-	1 375	-	O	69	Delegatura NIK w Lublinie
86/13 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ciechanowie	-	1 573	-	P	69	Delegatura NIK w Warszawie
86/23 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze	-	1 994	-	P	69	Delegatura NIK we Wrocławiu
86/31 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koninie	-	1 643	-	P	69	Delegatura NIK w Poznaniu
86/41 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lesznie	-	1 717	-	P	69	Delegatura NIK w Poznaniu
86/65 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Przemyślu	-	1 835	-	P	69	Delegatura NIK w Rzeszowie
86/71 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach	-	2 141	-	P	69	Delegatura NIK w Warszawie
88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury	15 063	3 160 345	P	P	70	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
89 – Urząd Państwowej Komisji ds. wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15	13	9 071	-	N	71	Departament Zdrowia
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	2020	2021		
Agencja Mienia Wojskowego	1 684 530	P	P	21	Departament Obrony Narodowej
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	2 154 130	P	O	73	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz Administracyjny	772 985	-	P	47	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy	149 043	P	P	27	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	161 883	O	N	19	Departament Administracji Publicznej
Fundusz Emerytalno-Rentowy	21 270 749	P	P	47	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz Emerytur Pomostowych	1 551 658	P	P	48	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	7847	-	P	13	Departament Infrastruktury
Fundusz Inwestycji Kapitałowych	1 183 542	-	P	12	Departament Administracji Publicznej
Fundusz Medyczny	4 018 192	-	N	32	Departament Zdrowia
Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	6 535 585	-	P	21	Departament Obrony Narodowej
Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości	376 726	..2	..3	27	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Pracy	13 088 420	P	P	24	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	44 144	-	P	47	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz Reprywatyzacji	5 686 422	O	P	14	Departament Budżetu i Finansów
Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej	832 914	-	P	16	Departament Infrastruktury
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	1 023 204	P	P	18	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Solidarnościowy	33 749 708	P	P	24	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	274 049 694	P	P	48	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego	3 970	O	O	78	Delegatura NIK w Poznaniu
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	821 455	P	O	72	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	5 282 924	P	P	75	Departament Środowiska
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie	1 563 816	O	O	76	Departament Środowiska
Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg	5 771 523	O	O	16	Departament Infrastruktury
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa	1 749 166	O	O	72	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Nazwa	Przychody	Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	w tys. zł	2020	2021		
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	7 115 274	P	P	74	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	436 417	P	P	77	Departament Budżetu i Finansów
Zakład Ubezpieczeń Społecznych – państwowa osoba prawna	4 946 568	P	P	48	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. i 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli stosowała następujące oceny: pozytywna (P), negatywna (N). W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej stosowano ocenę w formie opisowej (O).

² Ocena została dokonana w kontroli P/20/037 – Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości.

³ Odstąpiono od oceny. Najwyższa Izba Kontroli nie dokonała oceny prawidłowości wykonania w 2021 r. planu finansowego Funduszu Pomocy Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości.

Aneks nr 3

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2021 roku

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2. Agencja Mienia Wojskowego
3. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
4. Agencja Uzbrojenia
5. Agencja Wywiadu
6. Bank Gospodarstwa Krajowego Centrala
7. Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej
8. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
9. Centralne Biuro Antykorupcyjne
10. Centralny Zarząd Służby Więziennej
11. Centrum Projektów Polska Cyfrowa
12. Centrum Zasobów Cyberprzestrzeni Sił Zbrojnych
13. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
14. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
15. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
16. Główny Urząd Geodezji i Kartografii
17. Główny Urząd Miar
18. Główny Urząd Statystyczny
19. Instytut De Republica
20. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
21. Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego
22. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
23. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
24. Kancelaria Sejmu
25. Kancelaria Senatu
26. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Centrala
27. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
28. Komenda Główna Policji
29. Komenda Główna Straży Granicznej
30. Komenda Stołeczna Policji
31. Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach
32. Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie
33. Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu
34. Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu
35. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
36. Krajowa Rada Sądownictwa

37. Krajowe Biuro Wyborcze
38. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Chełmie
39. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Elblągu
40. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Łodzi
41. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
42. Krośnieński Związek Powiatowo-Gminny w Krośnie Odrzańskim
43. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
44. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
45. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
46. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
47. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
48. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
49. Ministerstwo Aktywów Państwowych
50. Ministerstwo Edukacji i Nauki
51. Ministerstwo Finansów
52. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
53. Ministerstwo Infrastruktury
54. Ministerstwo Klimatu i Środowiska
55. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
56. Ministerstwo Obrony Narodowej
57. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
58. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
59. Ministerstwo Rozwoju i Technologii
60. Ministerstwo Sportu i Turystyki
61. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
62. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
63. Ministerstwo Sprawiedliwości
64. Ministerstwo Zdrowia
65. Naczelny Sąd Administracyjny
66. Nadbużański Oddział Straży Granicznej
67. Narodowy Bank Polski Centrala
68. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
69. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
70. Państwowa Inspekcja Pracy Główny Inspektorat Pracy
71. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
72. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
73. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
74. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
75. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
76. Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej

77. Prokuratura Krajowa
78. Prokuratura Okręgowa w Gliwicach
79. Prokuratura Okręgowa w Słupsku
80. Prokuratura Regionalna w Gdańsku
81. Prokuratura Regionalna w Katowicach
82. Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku
83. Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie
84. Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu
85. Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu
86. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Chełmie
87. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ciechanowie
88. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze
89. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koninie
90. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lesznie
91. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Przemyślu
92. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach
93. Sąd Apelacyjny w Gdańsku
94. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu
95. Sąd Najwyższy
96. Sąd Okręgowy w Elblągu
97. Sąd Okręgowy w Świdnicy
98. Sąd Rejonowy w Elblągu
99. Sąd Rejonowy w Świdnicy
100. Służba Kontrwywiadu Wojskowego
101. Służba Ochrony Państwa
102. Służba Wywiadu Wojskowego
103. Starostwo Powiatowe w Augustowie
104. Starostwo Powiatowe w Bytowie
105. Starostwo Powiatowe w Cieszynie
106. Starostwo Powiatowe w Drawsku Pomorskim
107. Starostwo Powiatowe w Elblągu
108. Starostwo Powiatowe w Ełku
109. Starostwo Powiatowe w Garwolinie
110. Starostwo Powiatowe w Grójcu
111. Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu
112. Starostwo Powiatowe w Jarosławiu
113. Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze
114. Starostwo Powiatowe w Kamiennej Górze
115. Starostwo Powiatowe w Kartuzach
116. Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu

117. Starostwo Powiatowe w Kluczborku
118. Starostwo Powiatowe w Koninie
119. Starostwo Powiatowe w Kutnie
120. Starostwo Powiatowe w Lęborku
121. Starostwo Powiatowe w Limanowej
122. Starostwo Powiatowe w Lubinie
123. Starostwo Powiatowe w Łomży
124. Starostwo Powiatowe w Łowiczu
125. Starostwo Powiatowe w Łukowie
126. Starostwo Powiatowe w Mielcu
127. Starostwo Powiatowe w Mogilnie
128. Starostwo Powiatowe w Nowym Targu
129. Starostwo Powiatowe w Nysie
130. Starostwo Powiatowe w Olsztynie
131. Starostwo Powiatowe w Opatowie
132. Starostwo Powiatowe w Opocznie
133. Starostwo Powiatowe w Opolu Lubelskim
134. Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim
135. Starostwo Powiatowe w Poznaniu
136. Starostwo Powiatowe w Raciborzu
137. Starostwo Powiatowe w Sępólnie Krajeńskim
138. Starostwo Powiatowe w Sławnie
139. Starostwo Powiatowe w Słubicach
140. Starostwo Powiatowe w Słupcy
141. Starostwo Powiatowe w Sokółce
142. Starostwo Powiatowe w Strzelcach Krajeńskich
143. Starostwo Powiatowe w Szczecinku
144. Starostwo Powiatowe w Ustrzykach Dolnych
145. Starostwo Powiatowe w Zakopanem
146. Starostwo Powiatowe w Żarach
147. Starostwo Powiatowe w Żywcu
148. Starostwo Powiatowe we Włodawie
149. Starostwo Powiatowe we Włoszczowie
150. Starostwo Powiatu Grodzkiego w Grodzisku Mazowieckim
151. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
152. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
153. Urząd Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15
154. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
155. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

- 156. Urząd Komunikacji Elektronicznej
- 157. Urząd Miejski w Szprotawie
- 158. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- 159. Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
- 160. Urząd Regulacji Energetyki
- 161. Urząd Statystyczny w Bydgoszczy
- 162. Urząd Statystyczny w Gdańsku
- 163. Urząd Statystyczny w Łodzi
- 164. Urząd Transportu Kolejowego
- 165. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
- 166. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
- 167. Wyższy Urząd Górniczy
- 168. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
- 169. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala
- 170. 21. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Elblągu
- 171. 25. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Białymstoku
- 172. 41. Baza Lotnictwa Szkolnego w Dęblinie

Aneks nr 4

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach o wynikach kontroli i Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku

Lp.	Nr kontroli	Tytuł kontroli	Jednostka koordynująca kontrolę
1.	P/21/003	Działania organów administracji publicznej na rzecz podnoszenia kompetencji cyfrowych społeczeństwa	Departament Administracji Publicznej
2.	P/21/004	Przygotowanie systemu wdrażania Funduszy Polityki Spójności Unii Europejskiej 2021-2027	
3.	P/21/005	Realizacja wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu”	
4.	S/22/001/KAP	Realizacja przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej zadań w latach 2020-2021 oraz planu finansowego w 2021 r.	
5.	P/20/012	Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich	Departament Budżetu i Finansów
6.	P/21/008	Ulgi i zwolnienia podatkowe oraz inne instrumenty wsparcia podatników w okresie epidemii COVID-19	
7.	P/21/009	Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe	
8.	P/21/012	Opracowanie ustaw budżetowych w latach 2021-2022	
9.	P/21/013	Skuteczność działań w zakresie usprawniania poboru podatku VAT	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
10.	D/21/504/KGP	Realizacja wybranych projektów przez beneficjentów w programach sektorowych	
11.	K/21/001/KGP	Realizacja przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zadań dotyczących rynków paliw ciekłych	
12.	P/21/026	Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus	Departament Infrastruktury
13.	P/21/028	Realizacja inwestycji infrastrukturalnych w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej	
14.	P/20/022	Gospodarka majątkowa i finansowa Telewizji Polskiej S.A.	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
15.	P/20/026	Finansowanie szkolnictwa wyższego	
16.	I/21/003/KNO	Egzaminy poświadczające znajomość języka polskiego	Departament Obrony Narodowej
17.	I/21/003/KST I/22/001/KON	Pozyskiwanie karabinka GROT na potrzeby Wojsk Obrony Terytorialnej	
18.	P/21/034	Modernizacja czołgów Leopard 2A4 przez Konsorcjum Bumar Łabędy i Polską Grupę Zbrojeniową	
19.	P/21/035	Proces naboru pilotów w Siłach Zbrojnych RP	
20.	P/21/038	Stan realizacji wybranych zadań (przedsięwzięć) z Planu Modernizacji Technicznej dotyczących Marynarki Wojennej, wynikających z Programu Rozwoju Sił Zbrojnych RP	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
21.	I/21/001/KPS	Realizacja konkursu „Po pierwsze rodzina” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe	

Lp.	Nr kontroli	Tytuł kontroli	Jednostka koordynująca kontrolę
22.	P/21/049	Prawidłowość wsparcia finansowego wybranych operacji w ramach Programu Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
23.	I/20/003/KRR	Najem pomieszczeń biurowych przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie przez Centralę Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa	
24.	I/22/001/KRR	Zagospodarowanie przejętego przedmiotu zastawu rejestrowego przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa stanowiącego zabezpieczenie udzielonego poręczenia spółce Eskimos S.A.	
25.	I/21/001/LGD	Wykorzystanie w województwie pomorskim środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej	Delegatura NIK w Gdańsku
26.	P/21/065	Rozwój morskiej energetyki wiatrowej	
27.	P/20/062	Przygotowanie i działanie odpowiedzialnych organów państwa instytucji i służb w sytuacji zagrożenia i wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych	Delegatura NIK w Katowicach
28.	I/20/002/LKI	Prawidłowość działań wojewody świętokrzyskiego w zakresie przyznawania i rozliczania środków z „Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej” oraz monitorowania efektów	Delegatura NIK w Kielcach
29.	S/21/003/LLU	Wykonanie planu finansowego i realizacja wybranych zadań powiatowych inspektorów weterynarii w województwie lubelskim	Delegatura NIK w Lublinie
30.	P/20/074	Realizacja projektów przygotowania terenów inwestycyjnych finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020	Delegatura NIK w Olsztynie
31.	P/21/087	Świadczenie wychowawcze przyznawane w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego	Delegatura NIK w Poznaniu
32.	I/21/002/LWR	Finansowanie zadań statutowych przez dolnośląskie jednostki inspekcji sanitarnej	Delegatura NIK we Wrocławiu

Aneks nr 5

Kryteria ocen wykonania budżetu państwa

Do oceny wykonania budżetu stosowane są kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych.

I. Oceny ogólnej wykonania budżetu w części dokonuje się po uprzednim ustaleniu ocen cząstkowych:

- dochodów,
- wydatków

z uwzględnieniem opinii o **sprawozdaniach**.

Przyjmuje się następujące kryteria ocen wykonania budżetu państwa w obszarze dochodów i wydatków:

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Dochody	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie dochodów ¹ w łącznej kwocie zrealizowanych dochodów w części był nie większy niż: a) 0,25% i nie większy niż 375 tys. zł, gdy dochody części wyniosły do 250 mln zł; b) 0,15% , gdy dochody części wyniosły ponad 250 mln zł, a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie dochodów ¹ w łącznej kwocie zrealizowanych dochodów w części był wyższy niż: a) 0,75% lub wyższy niż 1250 tys. zł, gdy dochody części wyniosły do 250 mln zł; b) 0,5%, gdy dochody części wyniosły ponad 250 mln zł.
Wydatki (obejmujące łącznie wydatki budżetu państwa oraz budżetu ogólnego Unii Europejskiej, w tym również wydatki budżetu środków europejskich)	W sytuacji gdy: 1. udział wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne ² w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków części był nie większy niż: a) 0,25% i nie większy niż 6 mln zł, gdy wydatki części wyniosły do 3 mld zł; b) 0,2% i nie większy niż 15 mln zł, gdy wydatki części wyniosły powyżej 3 mld zł do 10 mld zł; c) 0,15%, gdy wydatki części wyniosły ponad 10 mld zł oraz: 2. udział wydatków poniesionych z naruszeniem prawa ³ w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków części był nie większy niż: a) 0,75% i nie większy niż 15 mln zł, gdy wydatki części wyniosły do 3 mld zł; b) 0,5% i nie większy niż 25 mln zł, gdy wydatki części wyniosły powyżej 3 mld zł do 10 mld zł; c) 0,25%, gdy wydatki części wyniosły ponad 10 mld zł; a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji gdy zachodzi którakolwiek z poniższych okoliczności: 1. udział wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne ² w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków części był wyższy niż: a) 0,75% lub wyższy niż 15 mln zł, gdy wydatki części wyniosły do 3 mld zł; b) 0,5% lub wyższy niż 25 mln zł, gdy wydatki części wyniosły powyżej 3 mld zł do 10 mld zł; c) 0,25%, gdy wydatki części wyniosły ponad 10 mld zł; 2. udział wydatków poniesionych z naruszeniem prawa ³ w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków części był wyższy niż: a) 3% lub wyższy niż 60 mln zł, gdy wydatki części wyniosły do 3 mld zł; b) 2% lub wyższy niż 100 mln zł, gdy wydatki części wyniosły powyżej 3 mld zł do 10 mld zł; c) 1%, gdy wydatki części wyniosły ponad 10 mld zł.

¹ Do tej kategorii zalicza się nieprawidłowości skutkujące lub mogące skutkować uszczupleniami dochodów w wyniku postępowania kontrolowanej jednostki uznanego za nielegalne, nierzetelne, niegospodarne lub niecelowe, w szczególności: nieopbrane lub niewymierzone należności, umorzenia należności dokonane z naruszeniem przepisów prawa; należności, w stosunku do których nie podjęto czynności egzekucyjnych, pomimo upływu terminu lub zdarzenia obligującego do wszczęcia tych czynności.

² Do tej kategorii zalicza się w szczególności wydatki niecelowe z punktu widzenia realizacji zadań jednostki objętej kontrolą; wydatki poniesione na zakup majątku zniszczonego lub utraconego wskutek niezachowania należytej staranności albo marnotrawstwa; zakupy dóbr i usług wynikające z rozrzutności, w tym straty wynikające z różnicy między faktyczną ceną zakupionych towarów lub usług, a ich ceną rynkową, w sytuacji gdy kontrolowana jednostka miała możliwość swobodnego wyboru dostawcy.

³ Do tej kategorii zalicza się w szczególności wydatki dokonane z przekroczeniem zakresu upoważnienia, w tym nieujęte w planie wydatków lub wynikające z nieuprawnionej zmiany planu; kwoty wydatkowane w związku z naruszeniem przepisów dotyczących udzielenia zamówień publicznych, o ile naruszenie to miało wpływ na wybór oferty; kwoty wydatkowane w związku z udzieleniem zamówienia publicznego w sytuacji, gdy udzielono zamówienia bez zapewnienia w planie finansowym środków na jego realizację; kwoty wydatkowane w wyniku dopuszczenia do zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych lub kar umownych z winy jednostki; nieprawidłowości w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, w tym dotyczących między innymi kwalifikowalności wydatków, niezgodności wydatków z wnioskami o dofinansowanie oraz przedstawianymi dokumentami, rozliczeniami płatności, warunkami zawartymi w umowie.

II. Dla części, w których dokonywany jest tylko rozdział wydatków (81 – Rezerwa ogólna, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, 83 – Rezerwy celowe), części związanej z obsługą długu publicznego (79 – Obsługa długu Skarbu Państwa), części obejmujących tylko dochody (77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa i 87 – Dochody budżetu środków europejskich) oraz części 84 – Środki własne Unii Europejskiej przyjmuje się następujące kryteria:

Ocena cząstkowa wydatków		
Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
<p>W sytuacji gdy:</p> <ul style="list-style-type: none"> – nie stwierdzono nieprawidłowości lub – stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie spowodowały rozdysponowania wydatków ujętych w części budżetu państwa z naruszeniem przepisów prawa, niecelowo lub niegospodarnie, a w przypadku części 77, 79 i 87, gdy stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie miały wpływu na pozyskiwanie dochodów i wydatkowanie środków budżetowych. 	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej</p>	<p>W sytuacji gdy stwierdzone nieprawidłowości miały zasadniczy wpływ na wykonanie budżetu w danej części lub negatywnie wpływały na realizację zadań finansowanych tymi środkami.</p>

III. Do oceny wykonania planów finansowych jednostek będących dysponentami III stopnia stosowane są odpowiednio zasady przewidziane dla części budżetowych zaliczonych do grupy I.

IV. Ocena pozytywna działań Narodowego Banku Polskiego i Banku Gospodarstwa Krajowego jest formułowana, gdy nie zostaną stwierdzone nieprawidłowości. Ocena negatywna jest formułowana, gdy stwierdzone zostaną trzy lub więcej nieprawidłowości o wymiarze finansowym przekraczającym 0,5% badanych kwot danego rodzaju (stany na rachunkach, lokaty, odsetki od lokat). W pozostałych przypadkach jest formułowana ocena w formie opisowej.

V. Do oceny wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych oraz agencji wykonawczych przyjmuje się następujące kryteria ocen:

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Państwowe fundusze celowe			
Przychody	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanego państwowego funduszu celowego był nie większy niż: a) 0,25% i nie większy niż 375 tys. zł, gdy przychody funduszu wyniosły do 250 mln zł; b) 0,15%, gdy przychody funduszu wyniosły powyżej 250 mln zł, a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanego państwowego funduszu celowego był wyższy niż: a) 0,75% lub wyższy niż 1250 tys. zł, gdy przychody funduszu wyniosły do 250 mln zł, b) 0,5%, gdy przychody funduszu wyniosły powyżej 250 mln zł.
Koszty	W sytuacji gdy: 1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanego państwowego funduszu celowego był nie większy niż: a) 0,25% i nie większy niż 200 tys. zł, gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł; b) 0,2% i nie większy niż 1,5 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły powyżej 100 mln zł do 1 mld zł; c) 0,15%, gdy koszty wyniosły ponad 1 mld zł; oraz: 2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów funduszu był nie większy niż: a) 0,75% i nie większy niż 500 tys. zł, gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł; b) 0,5% i nie większy niż 2,5 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły powyżej 100 mln zł do 1 mld zł; c) 0,25%, gdy koszty funduszu wyniosły ponad 1 mld zł, a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji gdy zachodzi którakolwiek z poniższych okoliczności: 1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanego funduszu był wyższy niż: a) 0,75% lub wyższy niż 500 tys. zł, gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł; b) 0,5% lub wyższy niż 2,5 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły powyżej 100 mln zł do 1 mld zł; c) 0,25%, gdy koszty wyniosły ponad 1 mld zł; 2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanego funduszu był wyższy niż: a) 3% lub wyższy niż 2 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł; b) 2% lub wyższy niż 10 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły powyżej 100 mln zł do 1 mld zł; c) 1%, gdy koszty wyniosły ponad 1 mld zł.
Agencje wykonawcze			
Przychody	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej agencji był nie większy niż: a) 0,25% i nie większy niż 375 tys. zł, gdy przychody agencji wyniosły do 250 mln zł; b) 0,15%, gdy przychody agencji wyniosły powyżej 250 mln zł, a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej agencji był wyższy niż: a) 0,75% lub wyższy niż 1250 tys. zł, gdy przychody agencji wyniosły do 250 mln zł; b) 0,5%, gdy przychody agencji wyniosły powyżej 250 mln zł.

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Koszty	<p>W sytuacji gdy:</p> <ol style="list-style-type: none"> udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był nie większy niż: <ol style="list-style-type: none"> 0,25% i nie większy niż 400 tys. zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł; 0,2% i nie większy niż 1,5 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł; 0,15%, gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł; <p>oraz:</p> <ol style="list-style-type: none"> udział kosztów w poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był nie większy niż: <ol style="list-style-type: none"> 0,75% i nie większy niż 1 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł; 0,5% i nie większy niż 2,5 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł; 0,25%, gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł, <p>a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.</p>	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.</p>	<p>W sytuacji gdy zachodzi którakolwiek z poniższych okoliczności:</p> <ol style="list-style-type: none"> udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był wyższy niż: <ol style="list-style-type: none"> 0,75% lub wyższy niż 1 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł; 0,5% lub wyższy niż 2,5 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł; 0,25%, gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł; udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był wyższy niż: <ol style="list-style-type: none"> 3% lub wyższy niż 4 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł; 2% lub wyższy niż 10 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł; 1%, gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł.
Państwowe osoby prawne			
Przychody	<p>W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej państwowej osoby prawnej były nie większy niż:</p> <ol style="list-style-type: none"> 0,25% i nie większy niż 375 tys. zł, gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły do 250 mln zł; 0,15%, gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły powyżej 250 mln zł, <p>a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.</p>	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.</p>	<p>W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był wyższy niż:</p> <ol style="list-style-type: none"> 0,75% lub wyższy niż 1250 tys. zł, gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły do 250 mln zł; 0,5%, gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły powyżej 250 mln zł.

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Koszty	<p>W sytuacji gdy:</p> <ol style="list-style-type: none"> udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był nie większy niż: <ol style="list-style-type: none"> 0,25% i nie większy niż 20 tys. zł, gdy koszty państwowej osoby prawnej wyniosły do 10 mln zł; 0,2% i nie większy niż 150 tys. zł, gdy koszty państwowej osoby prawnej wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł; 0,15%, gdy koszty państwowej osoby prawnej wyniosły ponad 100 mln zł; <p>oraz:</p> <ol style="list-style-type: none"> udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był nie większy niż: <ol style="list-style-type: none"> 0,75% i nie większy niż 50 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł; 0,5% i nie większy niż 250 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł; 0,25%, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 mln zł, <p>a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.</p>	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.</p>	<p>W sytuacji gdy zachodzi którakolwiek z poniższych okoliczności:</p> <ol style="list-style-type: none"> udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był wyższy niż: <ol style="list-style-type: none"> 0,75% lub wyższy niż 50 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł, 0,5% lub wyższy niż 250 tys. zł; gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł; 0,25%, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 mln zł; udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej jednostki był wyższy niż: <ol style="list-style-type: none"> 3% lub wyższy niż 200 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł; 2% lub wyższy niż 1 mln zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mld zł; 1%, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 mln zł.

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w danej części klasyfikacji budżetowej przeprowadza się z zastosowaniem poniższych zasad:

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.

- Dokonanie ocen cząstkowych dla dochodów i wydatków (budżetu państwa + budżetu środków europejskich).
- Ustalenie istotności (wagi) dochodów (Wd) i wydatków (Ww) dla realizacji budżetu w danej części według następującego wzoru:

dochody (D) + wydatki⁴⁴⁸ (W) = łączna kwota, która podlega ocenie (G)

waga wydatków w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Ww = \frac{W}{G} \times 100\%$$

⁴⁴⁸ Wydatki budżetu państwa prezentujemy łącznie z wydatkami, które nie wygasły z upływem roku.

waga dochodów w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Wd = \frac{D}{G} \times 100\%$$

Zasady ustalania ocen cząstkowych są następujące:

- 5 – liczba punktów dla oceny pozytywnej
- 1 – liczba punktów dla oceny negatywnej
- 3 – liczba punktów, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej.

Oceny cząstkowe dochodów lub wydatków mogą być obniżone lub podwyższone o jeden lub dwa punkty, w zależności od charakteru nieprawidłowości, których nie można jednoznacznie określić kwotowo lub występują okoliczności uzasadniające podwyższenie lub obniżenie oceny.

Obniżenia oceny o jeden punkt można dokonać na przykład w przypadkach, gdy wyniki innych kontroli prowadzonych przez departament czy delegaturę wykazały nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami budżetowymi ocenianej części w roku budżetowym; stwierdzono niską efektywność wykorzystania środków budżetowych, w szczególności dotyczącą stopnia zrealizowania zaplanowanego zadania lub nie podano do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym przyznano dotacje podmiotowe i celowe.

Podwyższenia o jeden punkt można dokonać na przykład w przypadkach, gdy nieprawidłowości nie miały charakteru rozległego, tj. dotyczyły pojedynczych transakcji.

Obniżenia oceny o dwa punkty można dokonać, na przykład gdy nieprawidłowości wynikały z braku nadzoru nad gospodarką finansową, w tym w zakresie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, wydatkowania środków na wynagrodzenia, niskiej realizacji zadań rzeczowych, braku nadzoru i kontroli wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa lub z uwagi na nieprawidłowości stwierdzone w innych kontrolach zewnętrznych.

Podwyższenia oceny o dwa punkty można dokonać na przykład, 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.

Niezależnie od wskazanych progów istotności, dokonując oceny uwzględnia się również rozległość/powszechność/zakres nieprawidłowości. Może to spowodować zarówno obniżenie oceny (na przykład stwierdzone bardzo liczne nieprawidłowości niemające istotnego znaczenia mogą świadczyć o wadliwie funkcjonujących mechanizmach systemu kontroli zarządczej), jak również jej podwyższenie (na przykład próg istotności został przekroczony z powodu jednostkowej nieprawidłowości, która nie była istotna ze względu na charakter lub kontekst).

3. Ustalenie łącznej oceny dochodów i wydatków w następujący sposób: 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, uzyskując w ten sposób łączną ocenę dochodów i wydatków.

Nieprawidłowości stwierdzone w podmiotach finansowanych z budżetu państwa lub ze środków państwowego funduszu celowego przekazywane za pośrednictwem dysponenta części, włącza się do oceny tylko w przypadku, gdy dotyczyły one nieprawidłowości z tytułu nadzoru tego dysponenta nad wydatkowaniem tych środków przez jednostki samorządu terytorialnego.

Oceniając wykonanie budżetu państwa w poszczególnych częściach klasyfikacji budżetowej, należy uwzględnić wyniki kontroli w jednostkach podległych.

Zasady ustalania oceny łącznej dochodów i wydatków.

Jeżeli wynik końcowy jest:

- równy lub większy od 4 – ocena pozytywna,
- jest mniejszy od 2 – ocena negatywna,
- większy lub równy 2, a mniejszy od 4 – ocena w formie opisowej.

4. Ustalenie **ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w części**, z uwzględnieniem opinii o sprawozdawczości, w poniższy sposób:

Opinia o sprawozdawczości			
	P	O	N
Ocena łączna dochodów i wydatków (ŁO)			
P	P	O	O
O	O	O	O
N	N	N	N

P – pozytywna, O – w formie opisowej, N - negatywna

W wyjątkowych przypadkach, w których nieprawidłowości są szczególnie istotne ze względu na ich charakter, dopuszcza się możliwość obniżenia także oceny ogólnej o jeden stopień. Dotyczy to między innymi sytuacji, w której wydatkowane zostały środki zaplanowane w ustawie budżetowej, a nie osiągnięto zakładanych celów, w tym określonych w planach działalności lub uległy istotnemu pogorszeniu wskaźniki opisujące realizację zadań bądź stwierdzono nieprawidłowości noszące znamiona przestępstwa lub powtarzające się rokrocznie.

* * *

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych oraz jednostek będących dysponentami II i III stopnia dokonuje się według zasad określonych do wyliczenia ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w części.

Aneks nr 6

Metodyka kontroli wykonania budżetu państwa

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2021 r. została zrealizowana zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli i obowiązującymi w Najwyższej Izbie Kontroli standardami kontroli oraz przyjętymi założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa⁴⁴⁹. Zastosowane metody i techniki kontrolne były zgodne z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej.

Wybór 198 kontroli jednostkowych poprzedzony został analizą ryzyka na poziomie całego budżetu państwa oraz na poziomie dysponentów części budżetowych i innych jednostek sektora finansów publicznych.

W wyniku powyższego z tegorocznej kontroli zostało wyłączonych 12 dysponentów części budżetowych, których zrealizowane w 2020 r. wydatki były niższe niż 150 mln zł i wykonanie budżetu państwa w tych częściach w ostatnich trzech latach ocenione zostało pozytywnie. Dotyczyło to części: *Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Urząd Ochrony Danych Osobowych, Administracja publiczna, Członkostwo Rzeczypospolitej Polski w Unii Europejskiej, Łączność, Urząd Zamówień Publicznych, Rodzina, Polski Komitet Normalizacyjny, Rzecznik Praw Pacjenta, Państwowa Agencja Atomistyki oraz Rządowe Centrum Legislacji*. Kontrole w tych jednostkach będą realizowane rotacyjnie w cyklu dwu-trzyletnim, a ich dobór poprzedzony zostanie analizą ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

Kontynuowano zasadę cyklicznego badania sądów apelacyjnych i samorządowych kolegiów odwoławczych, gdzie w 2021 r. kontrolą objęto dwa sądy apelacyjne (w Gdańsku i Wrocławiu) oraz siedem samorządowych kolegiów odwoławczych (w Chełmie, Ciechanowie, Jeleniej Górze, Koninie, Lesznie, Przemysłu i Siedlcach).

W ramach kontroli części budżetowych sprawdzona została realizacja zarówno działań dysponenta części budżetu państwa, jak i dysponenta III stopnia (w urzędzie obsługującym danego dysponenta). Kontrola u dysponentów II i III stopnia została przeprowadzona w jednostkach wskazanych przez właściwe merytorycznie departamenty, na podstawie dokonanej analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Łącznie kontrolą objętych zostało 97 dysponentów części oraz 42 dysponentów niższego stopnia.

Zakres i szczegółowość kontroli prowadzonych w poszczególnych podmiotach uzależnione były od wielkości zaległości, planowanych wydatków oraz prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości, a także od oceny skuteczności systemu kontroli zarządczej.

Pełne badanie realizacji dochodów zostało przeprowadzone wyłącznie w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, w której dochody planowane na 2021 r. stanowiły blisko 94% wszystkich planowanych na ten okres dochodów budżetu państwa. W 24 częściach budżetowych (oraz we wszystkich kontrolowanych w ramach tych części jednostkach podległych), gdzie na koniec 2020 r. wystąpiły zaległości powyżej 100 mln zł, sprawdzono skuteczność podejmowanych przez dysponentów działań windykacyjnych. W podmiotach tych przeprowadzono również badanie prawidłowości ewidencjonowania i dochodzenia należności przejętych z związku ze zmianą kompetencji. W częściach, którymi dysponuje wojewoda, zrealizowano ponadto badanie realizacji zadań

⁴⁴⁹ <https://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

zleconych starostom z zakresu gospodarki nieruchomościami. W pozostałych 64 częściach budżetu państwa dokonano analizy porównawczej danych dotyczących realizacji w 2021 r. dochodów budżetowych z danymi roku ubiegłego.

Ponadto w części *Aktywa Państwowe*, w której gromadzone są dochody z tytułu wpływów z dywidend, zebrane zostały podstawowe informacje dotyczące realizacji dochodów z tego tytułu.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach sprawdzono legalność, gospodarność, celowość dokonywanych wydatków oraz rzetelność ich planowania, dokumentowania i rozliczania.

Kontrola wydatków według tematyki uproszczonej⁴⁵⁰ została przeprowadzona u 29 dysponentów, których zrealizowane w 2020 r. wydatki nie przekroczyły 250 mln zł. Ograniczone badania przeprowadzono również u 38 dysponentów niższego stopnia niezależnie od wysokości zrealizowanych wydatków, w tym w: regionalnych izbach obrachunkowych, wojewódzkich komendach policji, oddziałach straży granicznej, urzędach statystycznych, delegaturach Krajowego Biura Wyborczego, prokuraturach regionalnych i okręgowych, sądach okręgowych i rejonowych, wojskowych oddziałach gospodarczych, Komendzie Stołecznej Policji, Służbie Wywiadu Wojskowego, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, 41. Bazie Lotnictwa Szkolnego w Dęblinie oraz Instytucie de Republica. U dysponentów pozostałych części oraz pozostałych dysponentów niższego stopnia kontrola wydatków przeprowadzona została w pełnym zakresie.

U 53 dysponentów części budżetowych oraz w siedmiu jednostkach podległych dysponentom części szczegółowym badaniem objęto wydatki na dotacje i subwencje, gdzie skontrolowano prawidłowość ich udzielania oraz sprawowanego przez dysponentów części budżetu państwa nadzoru i kontroli nad ich wykorzystaniem.

Jednocześnie u 126 dysponentów niższego stopnia zbadano szczegółowo wydatki w grupach ekonomicznych wydatki bieżące jednostek budżetowych (pozapłacowe) i wydatki majątkowe. Dobór próby do badania wydatków dokonywany był losowo i uzupełniany w sposób celowy, z uwzględnieniem wydatków, co do których ryzyko wystąpienia nieprawidłowości określono jako wysokie. Na podstawie wybranej próby zbadano, czy realizacja wydatków objętych badaniem była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, w tym czy wydatki dokonywane były w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. W przypadku wydatków ponoszonych w ramach budżetu środków europejskich zbadano również, czy zostały one przeznaczone na cel lub zadanie ujęte w umowie o dofinansowanie oraz czy były niezbędne do realizacji projektu.

We wszystkich jednostkach budżetowych przeprowadzono także szczegółową kontrolę prawidłowości przygotowania i przeprowadzenia wybranych postępowań oraz udzielenia zamówień publicznych, a także realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji oraz wysokości wynagrodzenia wykonawcy. Kontrolą objęto w sumie 469 postępowań.

⁴⁵⁰ Uproszczenia dotyczyły przede wszystkim zmniejszonego zakresu badań kontrolnych, w tym wyłączenia i ograniczenia w zakresie badania dotacji, świadczeń i wydatków bieżących, jak również ograniczenia liczby prób do szczegółowego badania środków przyznanych z rezerw celowych, udzielonych dotacji oraz zrealizowanych pozapłacowych wydatków bieżących jednostek budżetowych i wydatków majątkowych.

Jednocześnie w 48 wybranych jednostkach samorządu terytorialnego bezpośrednio wykorzystujących dotacje celowe z budżetu państwa przeprowadzono kontrolę ich wykorzystania wraz z oceną realizacji zadań zleconych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Poświadczenie rzetelności i wiarygodności danych zawartych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.* oparte zostało na podstawie wyników badania ksiąg rachunkowych w wybranych jednostkach oraz badania prawidłowości sprawozdań sporządzonych na dzień 31 grudnia 2021 r. Opinie o prawidłowości sporządzenia jednostkowych sprawozdań były formułowane na podstawie wyników badania zgodności danych ze sprawozdań z ewidencją księgową. W przypadku jednostek, w których przeprowadzone zostało szczegółowe badanie ksiąg rachunkowych, podstawą opinii była dodatkowo ocena wiarygodności ksiąg rachunkowych, w zakresie mającym wpływ na sprawozdania bieżące i roczne, poprzedzona oceną kluczowych elementów kontroli zarządczej. Badanie ksiąg rachunkowych przeprowadzono w 13 częściach budżetowych o najwyższych kwotach wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz u 8 dysponentów trzeciego stopnia wybranych losowo, gdzie przeprowadzono również pilotaż wykorzystania plików JPK_KR.

Ponadto we wszystkich jednostkach przeprowadzono również badanie systemu kontroli zarządczej w zakresie, w jakim odnosi się do sporządzania sprawozdań, a w 20 wyżej wskazanych badanie to rozszerzono o mechanizmy kontrolne dotyczące prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Sprawdzeniu podlegał także poziom wydatków na realizację programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi u czterech dysponentów (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Infrastruktury i Ministerstwo Edukacji i Nauki), a u dysponentów trzeciego stopnia wykorzystujących środki z budżetu Unii Europejskiej sprawdzono zgodność ich wydatkowania z umową o dofinansowanie.

Kontrola objęte zostały również plany finansowe 19 państwowych funduszy celowych zawartych w ustawie budżetowej wybranych według kryterium planowanych na 2021 r. kosztów (powyżej 1 mld zł) oraz ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, z uwzględnieniem dotychczasowych wyników kontroli. Ponadto kontrolą zostały objęte, wskazane w wyniku analizy ryzyka, trzy agencje wykonawcze i pięć państwowych osób prawnych. Zakres przedmiotowy kontroli w państwowych funduszach celowych, agencjach wykonawczych i państwowych osobach prawnych obejmował wykonanie planów finansowych, ustalenie osiągniętych rzeczowych efektów wydatkowania środków na realizację ustawowych zadań i ich zgodność z celami, a także stopień realizacji głównych zadań. Zbadano ponadto wykorzystanie dotacji z budżetu państwa w ramach kontroli planów finansowych 12 pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych oraz w 48 jednostkach samorządu terytorialnego, wykorzystujących środki z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych.

Zakres kontroli w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego obejmował wykonywanie zadań związanych z obsługą budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W ramach kontroli w Banku Gospodarstwa Krajowego zebrano także podstawowe dane dotyczące realizacji w 2021 r. planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 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 w formie opisowej. Szczegółowe kryteria zostały przedstawione w *Aneksie nr 5*.