



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
KBF.460.1.2023

Druk nr 3371

Warszawa, 7 czerwca 2023 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 2022 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 2022 r. w poszczególnych częściach budżetu państwa,
- informacje o wynikach kontroli realizacji w 2022 r. planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że odpowiednia liczba egzemplarzy *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.* i informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa zostanie dostarczona do Kancelarii Sejmu.

Z poważaniem

(-) Marian Banaś



Nr ewid. 68/2023/P/23/001/KBF

Nr ewid. 69/2023/P/23/002/KBF

ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2022 ROKU



Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Zatwierdzona przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 7 czerwca 2023 roku

Wykonanie ustawy budżetowej na rok 2022

Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Dochody
577,5 mld zł

Wydatki
591,5 mld zł

Deficyt
14 mld zł

Wykonanie planów finansowych włączonych do ustawy budżetowej

Przychody
459,6 mld zł

Koszty
473,7 mld zł

Wynik
-14,1 mld zł

Główne wskaźniki makroekonomiczne

Wzrost gospodarczy

5,1 %

Stopa bezrobocia rejestrowanego

5,2 %

Inflacja

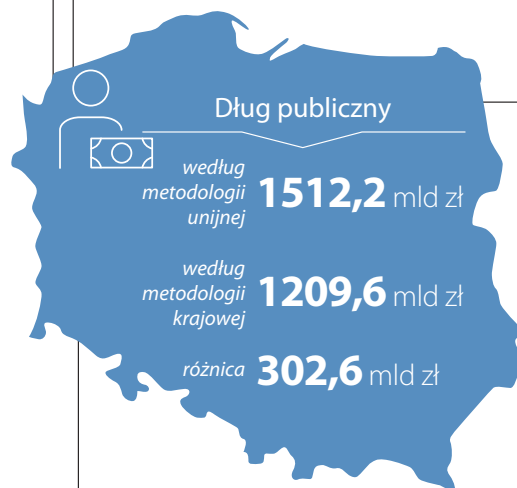
14,4 %

Główne operacje wpływające na obniżenie deficytu budżetu państwa w 2022 roku

Finansowanie wydatków trzech największych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego
42,8 mld zł

Obligacje skarbowe przekazane w 2022 r.
20,8 mld zł

Wydatki niewygasające z 2021 r.
7,6 mld zł



Fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego

Wpływy
104 mld zł

Wydatki
106,6 mld zł

Zadłużenie
229,1 mld zł

SPIS TREŚCI

I. WPROWADZENIE.....	1
II. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI	5
III. OPRACOWANIE USTAWY BUDŻETOWEJ.....	33
IV. WARUNKI WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ.....	49
1. Sytuacja gospodarcza na świecie	49
2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce.....	52
3. Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2022	67
V. REALIZACJA USTAWY BUDŻETOWEJ	73
1. Działania Rady Ministrów i Ministra Finansów.....	73
2. Wykonanie zadań przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego.....	93
VI. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH	97
1. Zbiornicze dane o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich.....	97
2. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich	108
3. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich.....	151
4. Zatrudnienie i wynagrodzenia.....	217
5. Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa	233
VII. WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ..	259
1. Państwowe fundusze celowe	263
2. Państwowe osoby prawne	282
3. Agencje wykonawcze.....	289
4. Instytucje gospodarki budżetowej	296
VIII. OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH	301
1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej	301
2. Księgi rachunkowe	303
3. Sprawozdawczość budżetowa.....	306
4. Nowa klasyfikacja budżetowa.....	310
IX. DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY	313
1. Dług Skarbu Państwa	314
2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa.....	323
3. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa	326
4. Państwowy dług publiczny	328
5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	334

X. FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO	339
1. Ogólna analiza planów finansowych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego	339
2. Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w obszarze działalności funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego	350
XI. DOCHODY I WYDATKI PUBLICZNE.....	371
1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa	371
2. Sytuacja finansowa podsektorów sektora finansów publicznych	380
XII. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ	391

ANEKSY

Najwyższa Izba Kontroli – wypełniając 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 w 2022 r.* wraz z opinią w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Dokumenty te, obok *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.*, stanowią podstawę dla Sejmu do dokonania oceny wydatkowania środków publicznych oraz podjęcia decyzji w sprawie udzielenia absolutorium dla Rady Ministrów.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r. prezentuje ocenę wykonania budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych ujętych w ustawie budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r.³ W dokumencie tym zaprezentowano również ocenę skuteczności działań Narodowego Banku Polskiego w zakresie realizacji założeń polityki pieniężnej⁴.

W przedmiotowym dokumencie skoncentrowano się przede wszystkim na przedstawieniu i ocenie procesu planowania i wykonania ustawy budżetowej oraz założeń polityki pieniężnej. Zaprezentowano uwarunkowania społeczno-gospodarcze, w jakich te procesy przebiegały. Omówiono realizację założeń makroekonomicznych przyjętych do ustawy budżetowej oraz przedstawiono i oceniono działania podejmowane przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Finansów w ramach zarządzania realizacją i płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W dokumencie tym zawarto także:

- 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 2022 r.*;
- analizę kształtowania się długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego oraz stanu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa;
- omówienie wykonania planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych ujętych w ustawie budżetowej⁵ oraz dochody i wydatki publiczne.

Ocenie poddano również działania podjęte w 2022 r. dla realizacji celu głównego Narodowego Banku Polskiego oraz adekwatność decyzji Rady Polityki Pieniężnej w zakresie polityki pieniężnej. Ponadto, mając na uwadze rosnącą skalę finansowania zadań publicznych przez jednostki nienależące do sektora finansów publicznych, jeden z rozdziałów poświęcono analizie planów finansowych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Przedstawiono w nim również najistotniejsze wyniki innych kontroli planowych i doraźnych, przeprowadzonych w tym obszarze przez Najwyższą Izbę Kontroli.

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. z 2022 r. poz. 270.

⁴ Uchwała nr 8/2021 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 8 września 2021 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2022 (M.P. poz. 879).

⁵ W załącznikach 11-15 do ustawy budżetowej na 2022 r. ustalono plany finansowe państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)

Podstawą sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.* były wyniki kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 154 jednostkach oraz kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w Narodowym Banku Polskim. Uwzględniono również wyniki innych kontroli planowych i doraźnych przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, mających wpływ na omawiane w tym dokumencie zagadnienia. Przy opracowaniu *Analizy* wykorzystano także publicznie dostępne materiały sprawozdawcze, statystyczne i analityczne.

Infografika 1. Materiały źródłowe do Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.



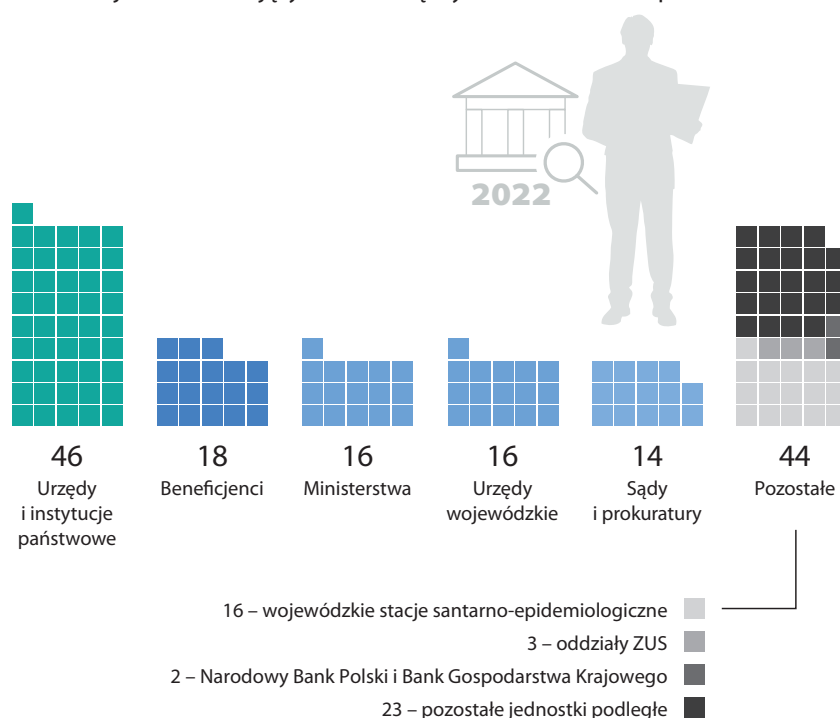
Źródło: Opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

W ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r.* przeprowadzono 169⁶ kontroli, w tym skontrolowano wybrane:

- państwowe jednostki budżetowe, w tym większość dysponentów części budżetu państwa, z wyjątkiem jednostek kontrolowanych cyklicznie⁷. Z badania wyłączono również 15 dysponentów części budżetowych, których wydatki zrealizowane w 2021 r. były niższe niż 150 mln zł, a ocena wykonania budżetu państwa w ostatnich trzech latach była pozytywna i nie zidentyfikowano innych przesłanek uniemożliwiających ich wyłączenie⁸;
- plany finansowe państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych i instytucji gospodarki budżetowej;
- jednostki samorządu terytorialnego oraz Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego.

Ponadto w ramach wyżej wskazanej kontroli w 16 jednostkach samorządu terytorialnego⁹ zweryfikowano wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku osłonowego oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Ponadto w dwóch organizacjach pozarządowych sprawdzono wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań resortu obrony narodowej.

Infografika 2. Liczba jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2022 r.



Źródło: Opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

⁶ W ramach 169 kontroli przeprowadzono 208 kontroli jednostkowych obejmujących między innymi 95 dysponentów części, 54 dysponentów niższego stopnia, 18 beneficjentów dotacji, 28 jednostek sektora finansów publicznych, których plany zawarto w załączniku do ustawy budżetowej.

⁷ W ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r.* skontrolowano dwa z 11 sądów apelacyjnych.

⁸ Dotyczyło to części: *Administracja publiczna, Rynki rolne, Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, Polska Akademia Nauk, Urząd Transportu Kolejowego, Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Regionalne Izby Obrachunkowe* oraz siedmiu samorządowych kolegiów odwoławczych.

⁹ Ośrodki pomocy społecznej, ośrodek pomocy rodzinie, centrum świadczeń.

Równolegle z kontrolą budżetową Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli doraźnej pn. *Realizacja wypłat dodatku węglowego* zweryfikowała w 39 jednostkach samorządu terytorialnego proces przyznawania i wypłaty dodatku węglowego finansowanego ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Do wyliczeń przyjęto wartość produktu krajowego brutto w 2022 r. równą 3078,3 mld zł¹⁰. Ze względu na fakt, że część wskaźników Głównego Urzędu Statystycznego publikowana jest w drugiej połowie roku, w niektórych przypadkach podstawą ustaleń były prognozy lub dane wstępne.

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

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

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

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

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

¹⁰ Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 maja 2023 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2022 r. (M.P. poz. 506)

II. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI

- **Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia kierunki zmian w systemie finansów publicznych, w wyniku których gospodarka finansowa państwa prowadzona jest w znacznej części poza budżetem państwa i z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu. Ustawa budżetowa, w tym przede wszystkim budżet państwa, przestaje pełnić funkcję podstawowego aktu zarządzania finansami państwa.**
- **Budżet państwa, budżet środków europejskich oraz plany finansowe pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową na rok 2022. Jednak ustawa ta nie obejmowała wielu istotnych operacji finansowych związanych z realizacją zadań państwa, mających wpływ na wzrost długu Skarbu Państwa. W 2022 r. w dalszym ciągu w szerokim zakresie stosowano różnorodne rozwiązania, które zaburzały przejrzystość i roczność realizacji budżetu państwa, a istotna część zadań państwa była finansowana ze środków ujętych nie tylko poza budżetem państwa czy ustawą budżetową, ale nawet poza sektorem finansów publicznych¹¹.**
- **Na koniec 2022 r. wystąpiła rekordowa, wynosząca 302,6 mld zł, różnica pomiędzy długiem publicznym obliczanym według metodologii unijnej a ustalaniem według zasad krajowych. Różnica ta była głównie wynikiem ujmowania w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych zobowiązań zaciągniętych w celu sfinansowania zadań państwa ze środków funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (w szczególności: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych) oraz zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.**

Rok 2022 był trzecim z kolei, w którym wystąpiły nadzwyczajne okoliczności mające wpływ na gospodarkę i finanse publiczne Polski. Zaledwie rok po powrocie światowej gospodarki na ścieżkę wzrostu po krótkotrwałej, lecz głębokiej recesji wywołanej przez pandemię COVID-19, w czasie gdy skutki tej pandemii nie zostały w pełni przezwyciężone, nastąpił kolejny nieoczekiwany wstrząs gospodarczy spowodowany agresją Rosji na Ukrainę. W rezultacie tego zdarzenia światowe ceny surowców energetycznych oraz żywności skokowo wzrosły, wywołując podwyżkę cen także innych towarów i usług. Banki centralne zareagowały na tę sytuację zaostrzeniem polityki pieniężnej. Działania te nie doprowadziły co prawda do masowego wzrostu bezrobocia, ale przyczyniły się do obniżenia dynamiki konsumpcji, osłabionej również przez niski wzrost realnych płac, nienadążający za inflacją. W szczególnie trudnej sytuacji znalazły się kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polska. Nie dość, że musiały w krótkim czasie przestawić się z masowo importowanych surowców z Rosji na surowce importowane z innych regionów świata (co przyczyniło się do wzrostu cen tych surowców, a w konsekwencji bardzo wysokiej inflacji), to dodatkowo stanęły przed wyzwaniem wynikającym z potrzeby zapewnienia pomocy uchodźcom z Ukrainy i z gwałtownego pogorszenia się sytuacji geopolitycznej w regionie. Polska, na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, poradziła sobie z wyzwaniem, jakie stanowiła nowa sytuacja dla gospodarki i finansów publicznych. Co prawda inflacja w Polsce była równie wysoka, jak w innych krajach regionu, ale tempo wzrostu gospodarczego uplasowało Polskę w czołówce krajów Europy Środkowo-Wschodniej, a stopa bezrobocia należała do najniższych w całej Unii Europejskiej. Ponadto rekordowo wysoka, w porównaniu

¹¹ Środki te pozostawały poza kontrolą Parlamentu, jak i samego Ministra Finansów.

z poprzednimi latami, była międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto Polski¹², a wielkość długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do produktu krajowego brutto znacząco się zmniejszyła.

Nie wszystkie wskaźniki ekonomiczne wyglądały jednak tak korzystnie, jak opisane powyżej. Oprócz bardzo wysokiej inflacji, Polska zmagala się z malejącą stopą inwestycji¹³, której wartość należy do najniższych w Unii Europejskiej. Ponadto w trakcie 2022 r. zmniejszyła się realna wartość wynagrodzeń, zwłaszcza osób zatrudnionych w sferze budżetowej, co spowodowało spadek konsumpcji oraz zahamowanie wzrostu gospodarczego w ostatnich miesiącach roku. Nie udało się również zatrzymać bardzo niekorzystnych zmian demograficznych.

Omawiając sytuację finansów publicznych w 2022 r., wskazać należy przede wszystkim, że w okresie tym nie tylko w dalszym ciągu występowała większość niekorzystnych zjawisk, zaburzających podstawowe zasady budżetowe, ale odnotowano pogłębienie skali tych problemów. Istotna część zadań państwa była finansowana ze środków ujętych nie tylko poza budżetem państwa czy ustawą budżetową, ale nawet poza sektorem finansów publicznych. Dotyczy to przede wszystkim funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Zarówno ich liczba, jak i łączna wartość środków którymi dysponują, a także różnorodność zadań finansowanych z tych funduszy dynamicznie wzrasta w ostatnich latach, co czyni je, przy zachowaniu odpowiednich proporcji, niejako alternatywnym budżetem, funkcjonującym poza ścisłą kontrolą i procedurami przewidzianymi dla budżetu państwa.

W dalszym ciągu stosowano też inne, wykorzystywane w latach poprzednich, sposoby wydatkowania środków publicznych z pominięciem budżetu państwa. W pierwszej kolejności wymienić tu należy przekazywanie niektórym podmiotom skarbowych papierów wartościowych, zamiast dotacji, co pozwalało na wykazanie niższych wydatków i deficytu budżetu państwa, mimo wzrostu wielkości długu Skarbu Państwa.

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

Z powyższych regulacji wynika, że budżet państwa powinien zajmować centralną pozycję w systemie finansów publicznych, a ustawa budżetowa pełnić rolę podstawowego aktu zarządzania finansami państwa i odzwierciedlać realne dochody i wydatki państwa. Dalsze obniżanie rangi budżetu państwa w wyniku wzrostu wykorzystania instrumentów umożliwiających gromadzenie dochodów i dokonywanie wydatków państwa z pominięciem tego budżetu oraz ustawy budżetowej może prowadzić do niezgodności przyjętych rozwiązań z Konstytucją.

Rok 2022 był kolejnym, w którym wystąpiła najwyższa różnica pomiędzy długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym przekraczająca 300 mld zł. Różnica ta była głównie wynikiem ujmowania w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych zob-

¹² Według Narodowego Banku Polskiego, „różnica pomiędzy wielkością aktywów i pasywów zagranicznych stanowi międzynarodową pozycję inwestycyjną netto, która informuje, czy dany kraj jest wierzycielem, czy też dłużnikiem netto w stosunku do zagranicy”. Druk sejmowy nr 2708 z 5 października 2022 r.

¹³ Stopa inwestycji jest to udział nakładów brutto na środki trwałe w produkcie krajowym brutto.

wiązań zaciągniętych w celu sfinansowania zadań państwa ze środków funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (w szczególności: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych) oraz zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.

Stosowane od lat mechanizmy zaburzające roczność budżetu państwa spowodowały, że porównanie planu wydatków budżetu państwa ujętego w ustawie budżetowej na rok 2022 z planem wydatków budżetu państwa ujętym w ustawie budżetowej na rok 2021 jest zniekształcone, a zestawienie tych dwóch planów w celu dokonania analizy zmian wielkości wydatków prowadzi do błędnych wniosków. Wynika to chociażby z ujęcia w budżecie państwa na 2021 r., po jego nowelizacji, wydatków przeznaczonych na finansowanie zadań realizowanych w 2022 r.

W 2022 r., drugi rok z rzędu, mechanizm działania stabilizującej reguły wydatkowej był osłabiony w tak dużym stopniu, że przestał odgrywać istotną rolę przy ograniczaniu stopnia nierównowagi finansowej państwa. Dużo większe znaczenie dla realizacji tego celu miały decyzje podejmowane przez Radę Ministrów, wpływające na wielkość limitu wydatków budżetu państwa oraz wielkość wydatków jednostek pozabudżetowych. Oprócz ograniczeń wyżej wymienionego mechanizmu mających charakter systemowy należy wskazać na nieprzekazanie Ministrowi Finansów przez Prezesa Rady Ministrów planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, największego funduszu funkcjonującego w Banku Gospodarstwa Krajowego, w terminie pozwalającym na ujęcie jego wydatków w regule wydatkowej. Podobna sytuacja miała miejsce również w roku poprzednim. Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny negatywnie ocenia wyżej wymienione działania:

- skutkujące obniżeniem rangi budżetu państwa poprzez wykonywanie dużej części wydatków przeznaczonych na finansowanie zadań publicznych z pominięciem tego budżetu, co wpływa również na pogorszenie jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz zmniejszenie zakresu kontroli nad gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych;
- skutkujące ponoszeniem wyższych kosztów obsługi obligacji emitowanych przez jednostki spoza sektora finansów publicznych (w szczególności przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.) oszacowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w całym okresie ich zapadalności na łączną kwotę ponad 12,2 mld zł;
- umożliwiające wyłączenie coraz większych kwot zobowiązań państwa z państwowego długu publicznego, w wyniku czego wielkość tego długu przestaje mieć znaczenie przy ocenie rzeczywistej skali zadłużenia państwa;
- uniemożliwiające porównanie budżetów państwa w kolejnych latach, osłabiające prawidłowe działanie stabilizującej reguły wydatkowej jako mechanizmu ograniczającego wzrost nierównowagi finansowej państwa i wielkości publicznego długu.

Mając na uwadze powyższe, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wyrażaną od dwóch lat opinię o zasadności przywrócenia budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych i wnioskuje do Rady Ministrów o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu zaprzestanie redystrybuowania środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową lub w formie skarbowych papierów wartościowych oraz przywrócenie budżetowi państwa rangi centralnego planu finansowego państwa zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

Konieczne jest, 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. Ponadto w ramach państwowego długu publicznego ujmowane byłyby wszystkie znaczące zobowiązania jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych. Pozwalałoby to dokonać rzetelnej oceny stopnia zadłużenia państwa w oparciu o tę wielkość, a jednocześnie skutkowałoby brakiem istotnych różnic pomiędzy długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym. Sytuacja, w której wielkości te znacząco się od siebie różnią, świadczy o tym, że jedna z nich, a dokładnie wielkość państwowego długu publicznego, jest myląca, co wskazuje na jej nieprzydatność w dokonywaniu ocen.

O ile Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wyłączenie istotnej części dochodów i wydatków z budżetu państwa oraz istotnej części zobowiązań z państwowego długu publicznego, to należy podkreślić, że w ocenie Izby budżet państwa wykonany został zgodnie z ustawą budżetową. Podobnie jak w poprzednich latach oceny negatywne sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa dotyczyły stosunkowo małej liczby kontrolowanych jednostek i nie wpływały na ogólną ocenę wykonania ustawy budżetowej.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Finansów o:

- podjęcie prac nad ujednoliceniem metodyki ustalania wielkości państwowego długu publicznego z metodyką ustalania wielkości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- podawanie w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacji dotyczących wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na limit wydatków budżetu państwa,
- przywrócenie w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej i w sprawozdaniu z wykonania tej ustawy szczegółowego omówienia sytuacji finansów publicznych wraz z omówieniem przyczyn zmian w poszczególnych pozycjach dochodów i wydatków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę ograniczenia wykorzystywania środków ujętych w rezerwie ogólnej budżetu państwa na finansowanie zadań, o realizacji których było wiadomo już na etapie planowania budżetu. Przyczyni się to z jednej strony do wzmocnienia podstawowej funkcji tego mechanizmu, z drugiej zaś zapewni możliwość procedowania nad planowanymi przedsięwzięciami w ramach prac nad ustawą w Sejmie.

Najwyższa Izba Kontroli wnosi także o:

- ograniczenie zadań Funduszu Reprywatyzacji do zadań, do jakich fundusz ten został pierwotnie powołany, tj. związanych z zaspokajaniem roszczeń reprywatyzacyjnych, oraz o przeniesienie pozostałych jego zadań do Funduszu Inwestycji Kapitałowych; Najwyższa Izba Kontroli, mając na względzie między innymi zasadę przejrzystości finansów publicznych, uważa, że w polskim porządku prawnym nie powinny funkcjonować dwa państwowe fundusze celowe, których środki są przeznaczane na realizację *de facto* tych samych zadań, dotyczących nabywania lub obejmowania akcji oraz udziałów przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów; w przypadku pozostawienia zadań Funduszu Reprywatyzacji w obecnym kształcie konieczna jest, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zmiana dysponenta tego funduszu i ustanowienie nim Prezesa Rady Ministrów;

- włączenie planów finansowych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego do ustawy budżetowej;
- zaprzestanie stosowania operacji polegających na nieodpłatnym przekazywaniu skarbowych papierów wartościowych;
- jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy wydatki na kształcenie w uczelniach wojskowych studentów i doktorantów będących osobami cywilnymi służą celom obronnym Polski i w związku z tym czy powinny być zaliczane do wydatków na obronę narodową;
- przedstawienie w ustawie budżetowej i w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych, zamiast ograniczania tych danych jedynie do pracowników, do których ma zastosowanie ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁴.

Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

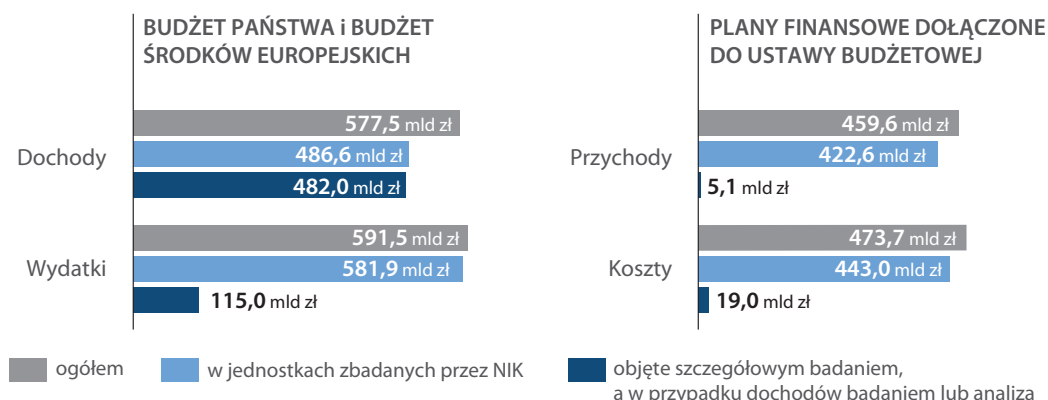
1. Budżet państwa został wykonany w większości jednostek zgodnie z ustawą budżetową na rok 2022. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła 208 kontroli jednostkowych. Podobnie jak w latach poprzednich znacząca większość kontroli zakończyła się oceną pozytywną¹⁵, niepokoi jednak fakt istotnego zmniejszenia się w latach 2021-2022 udziału tych ocen w stosunku do liczby skontrolowanych jednostek. Jeszcze w 2019 r. pozytywną ocenę otrzymało 81,8% skontrolowanych jednostek, w 2020 r. było to 78,3%, natomiast w ostatnich dwóch latach udział pozytywnych ocen kształtował się na poziomie około 70%. Jednocześnie wzrósł udział ocen negatywnych. W latach 2019-2020 kształtował się on poniżej poziomu 1%, w 2021 r. wyniósł 2,2%, a w roku 2022 zwiększył się do 2,4%. Oceny negatywne dotyczyły w 2022 r. funkcjonowania Instytutu Pokolenia, Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego, Banku Tkanek Oka w Warszawie, Agencji Uzbrojenia oraz Funduszu Medycznego. W ostatnich dwóch latach wzrósł także – do około 27,5% – udział ocen w formie opisowej, który jeszcze w 2019 r. kształtował się poniżej poziomu 17%, a w 2020 r. wyniósł 20,8%. Warto dodać, że Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od sformułowania oceny funkcjonowania Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości¹⁶. Zmiana struktury ocen oznacza obniżenie się jakości wykonania ustawy budżetowej na przestrzeni ostatnich czterech lat.

¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1533, ze zm.

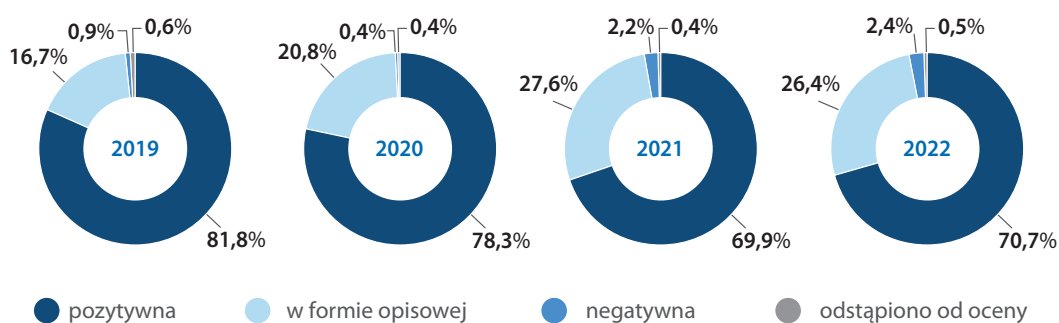
¹⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, w formie opisowej lub negatywna. Ocenę w formie opisowej otrzymują jednostki, w przypadku których w kontrolowanej działalności stwierdzono na tyle istotne nieprawidłowości, że nie było podstawy do wydania oceny pozytywnej, a jednocześnie zakres tych nieprawidłowości nie uprawniał do wydania oceny negatywnej.

¹⁶ Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od badania szczegółowego próby należności i kosztów tego Funduszu, w tym udzielonych dotacji, między innymi ze względu na niewykonanie przez Ministra Sprawiedliwości wszystkich wniosków pokontrolnych po wcześniejszej kontroli. Przeprowadzenie badania w rygorach harmonogramu kontroli budżetowej oraz bez możliwości weryfikacji ustaleń u beneficjentów funduszu stwarzało ryzyko sformułowania nieprawidłowej oceny. W wystąpieniu pokontrolnym wskazano jednakże, iż w dalszym ciągu występowały istotne opóźnienia w rozliczaniu umów dotacji, nie nastąpiła też poprawa ściągalności należności, które utrzymują się na poziomie powyżej 200 mln zł.

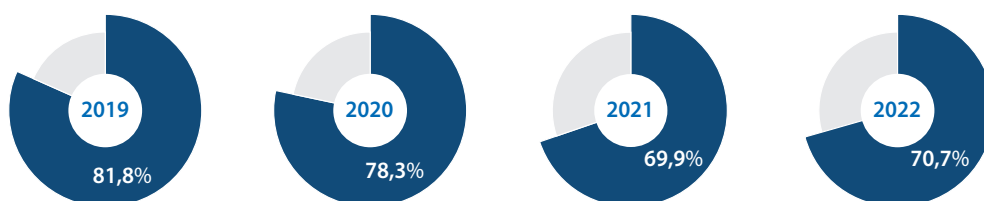
Infografika 3. Zbiorcze podsumowanie kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r.



STRUKTURA OCEN SFORMUŁOWANYCH W WYNIKU KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA



UDZIAŁ OCEN POZYTYWNYCH



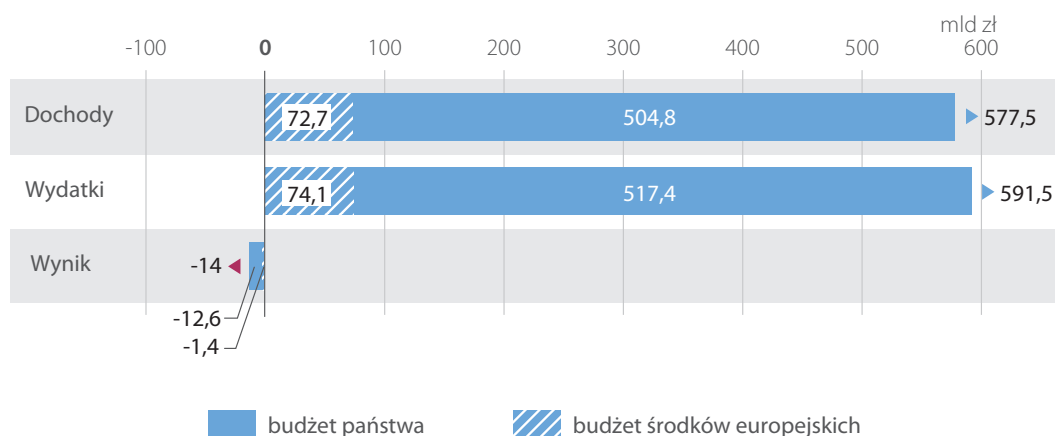
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2019-2022 oraz danych Ministerstwa Finansów.

- Dochody budżetu państwa wyniosły 504,8 mld zł i były o 2% wyższe niż 2021 r. oraz o 2,6% wyższe od prognozy zawartej w ustawie budżetowej na rok 2022.

Wydatki budżetu państwa wyniosły 517,4 mld zł. Były one o 0,7% niższe od wydatków wykonanych w 2021 r. oraz o 0,9% niższe od limitu ustalonego w ustawie budżetowej na rok 2022.

Deficyt budżetu państwa wyniósł 12,6 mld zł. Ze względu na wykonanie prognozy dochodów w wyższej kwocie niż zaplanowano w ustawie budżetowej oraz wykonanie planu wydatków w kwocie niższej od ustalonego limitu deficyt ten był o ponad połowę niższy od deficytu zapisanego w ustawie budżetowej na rok 2022, wynoszącego 29,9 mld zł. Był także niższy – o ponad 50% – od deficytu z roku 2021.

Infografika 4. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2022 r.



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

- Dochody budżetu środków europejskich w 2022 r. wyniosły 72,7 mld zł i stanowiły 84,6% planu określonego w ustawie budżetowej. W porównaniu z 2021 r. były o 1,1% niższe. Wielkość tych dochodów zależała przede wszystkim od kwoty transferów z Unii Europejskiej i była związana z kwotą wydatków ponoszonych na realizację płatności.

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 74,1 mld zł i były o 1,7% wyższe niż przed rokiem. Plan wydatków budżetu środków europejskich został zrealizowany w 77,1%.

Ze względu na niższą realizację planu wydatków niż planu dochodów, deficyt budżetu środków europejskich był dużo niższy od zaplanowanego w ustawie budżetowej na rok 2022. Deficyt ten wyniósł 1,4 mld zł i w stosunku do deficytu zaplanowanego w ustawie budżetowej był o 86,4% niższy.

- Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły łącznie 577,5 mld zł i były o 1,6% wyższe od zrealizowanych w 2021 r. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły łącznie 591,5 mld zł i były o 0,4% niższe od wydatków wykonanych w roku 2021 oraz o 4,3% niższe od limitu wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2022. Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 14 mld zł. Był on prawie o połowę niższy od deficytu z 2021 r.

Opinia o sprawozdaniach budżetowych

- Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.* zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Dane wykazane w tym sprawozdaniu są wiarygodne. Tym samym sprawozdanie to przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, rzetelny obraz realizacji ustawy budżetowej.

6. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że kolejny rok z rzędu, w wyniku zastosowania na znaczną skalę mechanizmów umożliwiających finansowanie zadań publicznych z pominięciem budżetu państwa, sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich istotnych operacji wpływających na stan finansów państwa.
7. Najwyższa Izba Kontroli wyraża 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.
8. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 87 dysponentów części budżetowych (96,7% objętych kontrolą) oraz 121 dysponentów trzeciego stopnia (89% objętych kontrolą).
9. 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 2022 r.*
10. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła prawidłowość ksiąg rachunkowych u 16 z 20 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 dysponenta części Zdrowie, gdzie rzetelność ksiąg rachunkowych została oceniona negatywnie z uwagi na skalę i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości, a także w kontrolach przeprowadzonych w Służbie Ochrony Państwa, Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska oraz Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Krakowie, w których sformułowano oceny w formie opisowej.

Warunki realizacji ustawy budżetowej

11. W 2022 r. odnotowano umiarkowane tempo wzrostu światowej gospodarki, szacowane na 3,4%. Sytuacja gospodarcza na świecie była znacznie mniej korzystna niż wskazywały prognozy publikowane w czasie trwania prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2022.
12. W omawianym roku gospodarka Polski osiągnęła wysokie tempo wzrostu, które wyniosło 5,1%. Było ono o 1,6 punktu procentowego wyższe od tempa wzrostu gospodarczego w całej Unii Europejskiej oraz w strefie euro. Polska wyróżniała się pozytywnie również na tle większości państw z Europy Środkowo-Wschodniej będących członkami Unii Europejskiej. Dobra koniunktura gospodarcza i spadek realnych kosztów pracy sprzyjały utrzymaniu się korzystnej sytuacji finansowej przedsiębiorstw w Polsce.
13. Motorem wzrostu gospodarczego był przyrost zapasów i, w mniejszym stopniu, wzrost inwestycji, a także zwiększenie się konsumpcji. Ta ostatnia odznaczała się jednak z każdym kolejnym kwartałem coraz niższą dynamiką, by w czwartym kwartale spaść poniżej poziomu zaobserwowanego w analogicznym okresie roku poprzedniego.

14. W 2022 r. ponownie obniżyła się stopa inwestycji¹⁷. W latach 2018-2020 wynosiła ona ponad 18%, w 2021 r. zmniejszyła się do 16,8%, a w 2022 r. wyniosła 16,7%. Pod tym względem Polska znacząco różniła się od średniej w Unii Europejskiej, wynoszącej 22,7%. Spośród krajów Unii Europejskiej i krajów kandydujących jedynie Grecja i Bułgaria miały w 2022 r. niższą stopę inwestycji niż Polska. Dla porównania w Czechach stopa inwestycji wyniosła 27%, na Słowacji – 20,4%, w Rumunii – 24,9%, a na Węgrzech – 28,4%.
15. W 2022 r. pogłębił się deficyt na rachunku bieżącym bilansu płatniczego Polski. W 2021 r. stanowił on 1,4% wartości produktu krajowego brutto, a w 2022 r. już 3%. Główną przyczyną tej zmiany był gwałtowny wzrost cen surowców energetycznych importowanych przez Polskę, który nastąpił po agresji Rosji na Ukrainę. Poprawiła się natomiast międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto Polski, będąca ważnym wskaźnikiem równowagi finansowej kraju. W 2022 r. wartość tego wskaźnika wyniosła, w relacji do produktu krajowego brutto, minus 33,8%. Dzięki tej poprawie Polska, po raz pierwszy od co najmniej 2004 r., znalazła się powyżej progu ustalonego przez Komisję Europejską w ramach procedury oceny nierównowag makroekonomicznych na poziomie minus 35% produktu krajowego brutto.
16. Polska na tle innych krajów Unii Europejskiej odznaczała się niską stopą bezrobocia. W 2022 r. jej wielkość wyniosła 2,9%. Wśród państw Unii Europejskiej niższą stopę bezrobocia odnotowano tylko w Czechach. W Unii Europejskiej stopa bezrobocia wyniosła średnio 6,2%, w tym w Grecji i Hiszpanii wciąż przekraczała 12%, a we Włoszech 8%¹⁸.
17. Wzrost gospodarczy w Polsce przebiegał w 2022 r. w warunkach dynamicznie rosnącej inflacji, która średnio w roku wyniosła 14,4%, przyczyniając się do spadku realnej wartości wynagrodzeń.
18. Polskę na koniec 2022 r. zamieszkiwało o 142 tys. mniej osób niż rok wcześniej i o 767 tys. mniej osób niż 10 lat wcześniej. Liczba urodzeń była piąty rok z rzędu niższa niż w roku poprzednim: w 2022 r. urodziło się prawie o 100 tys. mniej dzieci niż w roku 2017. Szybkie tempo spadku liczby urodzeń wskazuje na nieskuteczność państwa w prowadzeniu polityki demograficznej.
19. Cel demograficzny programu *Rodzina 500 plus* nie został osiągnięty, ale w latach poprzednich realizowane były z powodzeniem inne cele – wsparcie rodzin w wychowaniu dzieci i ograniczenie poziomu ubóstwa w tych rodzinach. Jednak i te cele, ze względu na bardzo wysoką inflację i brak waloryzacji świadczenia, były w 2022 r. wykonane w mniejszym stopniu niż w latach poprzednich.
20. Patrząc na sytuację na rynku mieszkaniowym z perspektywy całego roku, można stwierdzić, że pomimo widocznych symptomów pogorszenia wciąż była ona dość korzystna.

Założenia makroekonomiczne

21. Produkt krajowy brutto w 2022 r. zwiększył się realnie o 5,1% względem 2021 r., czyli w nieznacznie wyższym stopniu niż prognozowano (o 0,5 punktu procentowego). Wpłynęła na to wyższa od założonej dynamika akumulacji (o 9,3 punktu procentowego), którą determinował wyższy od założonego wkład zapasów i niższa dynamika inwestycji. Znaczny wzrost niepewności w otoczeniu gospodarczym sprawił, że przedsiębiorstwa próbowały zabezpieczyć się przed

¹⁷ Relacja nakładów brutto na środki trwałe do produktu krajowego brutto.

¹⁸ Dane uzyskane na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL).

- opóźnieniami w dostawach surowców i komponentów oraz przed wzrostem ich cen, zwiększając zapasy. Dodatkowo konieczność przygotowania się na sezon zimowy, przy dużym ryzyku związanym ze zmianą geograficznych kierunków importu, wymagała zapewnienia odpowiednich zapasów surowców energetycznych.
22. Deficyt na rachunku obrotów bieżących w 2022 r. wyniósł 3% produktu krajowego brutto, wobec prognozowanej nadwyżki na poziomie 0,6% produktu krajowego brutto, co wynikało głównie z silnego wzrostu cen importowanych surowców, szczególnie energetycznych.
 23. Wyższa od przewidywanej dynamika aktywności gospodarczej przełożyła się na lepszą sytuację na rynku pracy. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych na koniec 2022 r. wyniosła 812 tys. i była o 164 tys. niższa od prognozowanej. Stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 5,2%, czyli o 0,7 punktu procentowego mniej niż zakładano.
 24. W 2022 r. średnia inflacja w wysokości 14,4% była wyższa od prognozowanej o 11,1 punktu procentowego, a stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego wyniosła średnio w roku 5,26% wobec prognozy 0,38%. Średnioroczne kursy złotego wobec euro i dolara amerykańskiego okazały się znacznie niższe od prognozy. Wpływ na to miały czynniki globalne, a w szczególności niepewność i pogarszające się perspektywy światowego wzrostu gospodarczego.

Opracowanie ustawy budżetowej

25. W ustawie budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. ustalono dochody budżetu państwa w wysokości 491,9 mld zł, wydatki w wysokości 521,8 mld zł i deficyt w wysokości 29,9 mld zł. Dochody miały być wyższe o 1,9%, a wydatki niższe o 0,3% od zaplanowanych w budżecie państwa na 2021 r. Należy jednak zauważyć, że w budżecie na 2021 r. również ujęto wydatki w kwocie co najmniej 25,2 mld zł na sfinansowanie zadań zaplanowanych do realizacji w 2022 r., a nawet w latach następnych¹⁹. Wobec tego porównanie tych dwóch budżetów nie jest w pełni miarodajne. Ujęcie w projekcie ustawy budżetowej na 2021 r. wydatków na zadania realizowane w 2022 r. nastąpiło z pominięciem zasady realności budżetu państwa, która postuluje maksymalną precyzję w ustalaniu wielkości wydatków budżetowych na podstawie rzeczywistych potrzeb. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, 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 do innych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych.
26. Zaplanowany na 2022 r. udział dochodów z podatku od towarów i usług w dochodach ogółem budżetu państwa miał być najwyższy od czasu wprowadzenia tego podatku w 1993 r. W perspektywie długookresowej udział ten stopniowo wzrasta. Przed 2005 r. nie przekraczał on 40% dochodów budżetu państwa, w 2018 r. po raz pierwszy był wyższy od 45% tych dochodów, a w 2022 r. stanowić miał blisko połowę dochodów budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że utrzymanie tego trendu w następnych latach doprowadziłoby do sytuacji, w której dochody budżetu państwa byłyby w coraz większym stopniu zależne od jednego źródła wpływów.
27. Największy, w stosunku do budżetu państwa na 2021 r., spadek wydatków zaplanowano w grupie *wydatki majątkowe*. Miały być one o prawie 10,8 mld zł niższe niż w budżecie z roku poprzedniego. Z przyczyn, o których wspomniano wcześniej, porównanie między latami nie odzwierciedla rzeczywistych wydatków majątkowych zaplanowanych na 2021 r. i 2022 r.

¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r.*, str. 22.

28. Ponad dwukrotnie wzrosnąć miały wydatki w grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych*. Wynikało to głównie z przekazania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych wypłaty świadczenia wychowawczego. Wcześniej wypłaty te były realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, które otrzymywały na to zadanie dotację celową z budżetu państwa. W związku z powyższym w budżecie państwa zaplanowano niższe niż przed rokiem wydatki w grupie *dotacje i subwencje*.
29. Wydatki na obronność i na ochronę zdrowia zaplanowano zgodnie z ustawowymi wskaźnikami. Zwrócić jednak należy uwagę, że w 2022 r., podobnie jak w 2021 r., do wydatków obronnych zaliczono wydatki na kształcenie w uczelniach wojskowych studentów i doktorantów będących osobami cywilnymi. Niewliczenie tych wydatków do wydatków na obronę narodową spowodowałoby nieosiągnięcie w 2022 r. ustawowego progu wydatków na obronność. Rozwiązanie przyjęte w latach 2021-2022 stało jednak w sprzeczności z decyzjami podjętymi na etapie opracowania ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, gdy uznano, że wydatki te nie służą realizacji celów obronnych, dlatego nie powinny być zaliczane do wydatków na obronę narodową. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nie powinna mieć miejsca sytuacja, w której jednego roku określone wydatki są zaliczane do limitu wydatków na obronność, a innego nie są. Kwestia ta wymaga jednoznacznego uregulowania.
30. Limit wydatków budżetu państwa, ujęty w ustawie budżetowej na rok 2022, został ustalony z uwzględnieniem stabilizującej reguły wydatkowej. Wskazać jednak należy, że w kwocie wydatków objętych regułą wydatkową nie uwzględniono wydatków podmiotów otrzymujących opłatę mocową, mimo że wyżej wymieniona kwota została zwiększona o dochody z tej opłaty szacowane na prawie 5,2 mld zł.
31. W obliczeniach limitu wydatków wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej nie uwzględniono planowanych wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Powodem było nieprzekazanie danych Ministrowi Finansów przez Prezesa Rady Ministrów w odpowiednim terminie.
32. Występowanie wysokiej, wynoszącej 30,3 mld zł, różnicy pomiędzy limitem wydatków budżetu państwa wynikającym z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej a rzeczywistym limitem ustalonym w ustawie budżetowej oznaczało, że reguła ta nie miała w 2022 r. istotnego wpływu na ograniczenie wzrostu wydatków publicznych. W omawianym roku mechanizm działania stabilizującej reguły wydatkowej był osłabiony w tak dużym stopniu, że nie spełniała ona efektywnie swojej roli. Ograniczenie skali deficytu finansów publicznych oraz tempa wzrostu długu publicznego wynikało przede wszystkim z decyzji Rady Ministrów, a nie ze stosowania reguły.
33. Łącznie na lata 2021-2022 zaplanowano przekazanie różnym podmiotom, z pominięciem budżetu państwa, środków w formie skarbowych papierów wartościowych w wysokości 59,5 mld zł. Ponadto gwarancjami Skarbu Państwa objęte były spłaty obligacji emitowanych w celu sfinansowania wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.
34. W 2022 r. w dalszym ciągu ważne zadania państwa finansowano z pominięciem ustawy budżetowej, mimo że powinna ona stanowić, zgodnie z art. 109 ustawy o finansach publicznych, podstawę gospodarki finansowej państwa. Planowanie coraz większych środków z pominięciem budżetu państwa prowadziło do obniżenia jego rangi oraz do utraty centralnej pozycji w systemie finansów publicznych. Wykazywanie zasadniczej części nierównowagi finansowej, prognozowanej na 2022 r., poza budżetem państwa ograniczało także kontrolę nad finansami publicznymi, jednocześnie czyniąc je mniej przejrzystymi.

35. Warto także zwrócić uwagę na utrzymanie w 2022 r. mechanizmu finansowania części zadań publicznych przez jednostki pozabudżetowe, którym nie zapewniono dochodów adekwatnych do planowanych kosztów. Jako przykład można podać Fundusz Solidarnościowy, którego przychody zaplanowano w projekcie ustawy budżetowej na 13,8 mld zł, a koszty realizacji zadań na 21,6 mld zł.
36. W budżecie środków europejskich dochody zaplanowano w kwocie ponad 85,9 mld zł, a wydatki w kwocie bliskiej 96,2 mld zł. Deficyt tego budżetu miał być prawie o połowę wyższy niż w roku poprzednim i wynieść 10,2 mld zł. Udział rezerw celowych w planowanych wydatkach budżetu środków europejskich obniżył się z 42,8% w 2021 r. do 37,7% w 2022 r.
37. W opinii Najwyższej Izby Kontroli uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na rok 2022 zostało sporządzone nierzetelnie, z powodu pominięcia w nim informacji istotnych z punktu widzenia analizy i oceny sytuacji finansowej opisywanych jednostek oraz całego sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Realizacja ustawy budżetowej

38. W 2022 r. w trakcie realizacji ustawy budżetowej w dalszym ciągu wykorzystywano mechanizmy, które naruszały zasadę przejrzystości finansów publicznych oraz pozostawały w sprzeczności z zasadą jedności i zupełności budżetu. Polegały one między innymi na:
 - tworzeniu funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego i rozszerzeniu zakresu zadań finansowanych za ich pomocą;
 - finansowaniu poza budżetem państwa części zadań na kwotę co najmniej 74,9 mld zł, stanowiącą 14,5% wydatków tego budżetu;
 - finansowaniu szeregu zadań z budżetu na 2021 r. poprzez ustalenie pod koniec 2021 r. wykazu wydatków w kwocie 7,6 mld zł, które nie wygasły z upływem roku budżetowego, oraz dokonanie wpłat do różnego rodzaju funduszy²⁰;
 - umożliwieniu realizacji w 2023 r. inwestycji w obszarze oświaty i wychowania ze środków dotacji celowych przyznanych w 2022 r. przez Ministra Edukacji i Nauki z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa;
 - pomniejszeniu dochodów budżetu państwa poprzez przekazanie dochodów z wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego i ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19;
 - stosowaniu odmiennych mechanizmów finansowania podobnych zadań, takich jak wypłata dodatku osłonowego i dodatku węglowego, z których pierwszy finansowany był z budżetu państwa, a drugi z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19;
 - finansowaniu podstawowej działalności państwowych jednostek budżetowych z różnych źródeł: z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych, funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego;
 - finansowaniu ze środków rezerwy ogólnej zadań możliwych do ujęcia we właściwych częściach na etapie opracowania ustawy budżetowej.

W konsekwencji deficyt budżetu państwa za 2022 r. nie odzwierciedlał stanu nierównowagi finansowej państwa, a istotna część środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań państwa pozostawała zarówno poza kontrolą Parlamentu, jak i samego Ministra Finansów.

²⁰ Problem ten został szerzej omówiony w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r.*, str. 12-13, 51-54 i 91-94.

39. W budżecie państwa rozdysponowano 99% środków rezerwy ogólnej oraz 98,2% środków ujętych w rezerwach celowych. Natomiast z rezerw budżetu środków europejskich rozdysponowano 49,7%.
40. Kwota wydatków zablokowanych w 2022 r. wyniosła 24,5 mld zł i była o 3,3 mld zł niższa niż rok wcześniej. Jednocześnie kwota ta wzrosła w porównaniu z kwotami zablokowanymi w latach 2019-2020.
41. W trakcie 2022 r. dokonano blokady wydatków zaplanowanych w rezerwach celowych na kwotę 14,4 mld zł oraz utworzono pięć nowych rezerw w łącznej kwocie 22,9 mld zł. W efekcie tych zmian plan rezerw celowych zwiększył się o 8,5 mld zł, tj. o 18,3%.
42. Minister Finansów realizował działania dotyczące rozdysponowania rezerw oraz blokowania planowanych wydatków zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (dalej: ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy)²¹ oraz poleceniami Prezesa Rady Ministrów.
43. Na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów rozdysponowano środki z rezerwy ogólnej w kwocie 72,1 mln zł na realizację zadań, które nie wymagały pilnego wsparcia w wyniku nieoczekiwanych zdarzeń losowych.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

44. Plan dochodów budżetu państwa określony w ustawie budżetowej na rok 2022 został wykonany w 102,6%. Dochody te wyniosły 504,8 mld zł i były o 2% wyższe w porównaniu do zrealizowanych w 2021 r. Warunki, w których były gromadzone dochody budżetowe, okazały się odmienne od scenariusza przyjętego na etapie prognozowania tych dochodów. Z jednej strony na wzrost uzyskanych dochodów oddziaływała wysoka inflacja, z drugiej strony na zmniejszenie dochodów wpływało obniżenie stawek podatkowych wprowadzone w ramach tarcz antyinflacyjnych.
45. Dochody podatkowe wyniosły 465,5 mld zł i były o 2,6%, tj. o 11,7 mld zł, wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej. Prognoza dochodów podatkowych została sporządzona poprawnie, przy uwzględnieniu danych dostępnych w czasie jej sporządzania. Na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2022 ustalono prognozę wykonania dochodów w 2021 r. w kwocie 424,8 mld zł. W rzeczywistości dochody podatkowe w 2021 r. były o 1,7% wyższe od prognozowanych i wyniosły 432,2 mld zł. Na wykonanie tych dochodów w 2022 r. złożyły się wyraźnie – o 16,2 mld zł – wyższe od prognozy dochody z podatku dochodowego od osób prawnych, a jednocześnie niższe o 7 mld zł dochody z podatku od towarów i usług oraz niższe o 1,3 mld zł dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych.
46. W porównaniu do 2021 r. dochody podatkowe wzrosły o 7,7%, tj. o 33,3 mld zł. W największym stopniu wpłynął na to wzrost o 33,9% dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych. Wzrosły także – o 6,8% – dochody z podatku od towarów i usług.
47. Dochody niepodatkowe wyniosły 36,8 mld zł i były o 4,2% wyższe od prognozy określonej w ustawie budżetowej. Natomiast w porównaniu z dwoma wcześniejszymi latami dochody te uległy zmniejszeniu. Należy przypomnieć, że w latach 2020-2021 do budżetu państwa wpły-

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 103, ze zm.

- nęły wysokie dochody z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych oraz wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego. W trakcie 2022 r. istotna część środków z tych dwóch źródeł (łącznie 18,6 mld zł) została przekazana, w związku z ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym²² oraz ustawą z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw²³, do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, zmniejszając tym samym wielkość dochodów budżetu państwa. W związku z tym dochody niepodatkowe w 2022 r. były o 39,2% niższe niż w 2021 r. oraz o 22,4% niższe niż w 2020 r.
48. Pozostałe do zapłaty należności budżetu państwa zwiększyły się w trakcie 2022 r. o 2,8% i wyniosły 154,8 mld zł, z czego 140,9 mld zł stanowiły zaległości netto. W większości (75,7%) były to zaległości podatkowe.
49. W 2022 r. zaległości podatkowe zwiększyły się o 0,2% i wyniosły na koniec roku 106,6 mld zł. Utrzymywanie się stanu zaległości podatkowych na niemal niezmiennym poziomie wynikało zarówno ze stosunkowo dobrej ściągальności należności bieżących, jak i z odpisania znacznych kwot zobowiązań podatkowych z powodu przedawnienia.
50. Podobnie jak w latach poprzednich, w 2022 r. niska była ściągальność zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Relacja wpływów na poczet zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z tych lat wyniosła 4,6% (w latach 2019-2021 średnio 3,6%). W zaległościach tych znaczny był udział zaległości mających ponad pięć lat. Na koniec 2022 r. zaległości podatkowe powstałe przed ponad pięciu laty wyniosły 82,7 mld zł i stanowiły ponad $\frac{3}{4}$ zaległości podatkowych ogółem (udział ten był zbliżony do odnotowanego w latach 2020-2021). W dużej części były to zaległości trudno ściągальne, wynikające z decyzji wydanych po kontrolach rozliczeń podatku od towarów i usług podmiotom uczestniczącym w oszustwach podatkowych. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że kwoty te będą w najbliższych latach podlegały stopniowemu odpisaniu w związku z przedawnieniem zobowiązań podatkowych.
51. Organy egzekucyjne wyegzekwowały zaległości podatkowe w kwocie 6,6 mld zł, tj. o 48% większej niż w roku poprzednim. W latach 2019-2021 kwota wyegzekwowanych zaległości wyniosła średnio 4,3 mld zł. Równocześnie z powodu bezskutecznej egzekucji organy egzekucyjne w 2022 r. umorzyły postępowania egzekucyjne w kwocie 6,5 mld zł, a w latach 2019-2021 średnio w kwocie 7,5 mld zł. Dochodzenie zaległych należności było w większości nieskuteczne, gdyż podmioty, którym wymierzono zobowiązania, nie miały majątku, z którego możliwa byłaby egzekucja.
52. Plan dochodów budżetu środków europejskich został wykonany w 84,6%. Dochody te wyniosły 72,7 mld zł i były o 1,1% niższe w porównaniu do zrealizowanych w 2021 r. W latach 2014-2022 Polska pozostawała największym beneficjentem pomocy unijnej. Spośród krajów członkowskich, które wstąpiły do Unii Europejskiej od 2004 r., Polska była największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich przekazywanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.
53. Do końca 2022 r. nie zakontraktowano, a co za tym idzie nie uzyskano i nie wydatkowano żadnych środków z budżetu Unii Europejskiej na realizację programów uwzględnionych w Per-

²² Dz. U. z 2023 r. poz.141, ze zm.

²³ Dz. U. poz.1967, ze zm.

spektywie Finansowej 2021-2027. Oprócz tego, pomimo podjętych działań, nie zostały przekazane do Komisji Europejskiej wnioski o płatność w ramach Krajowego Planu Odbudowy, a tym samym nie uzyskano i nie wydatkowano środków z budżetu Unii Europejskiej na realizację tego planu.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

54. Wydatki budżetu państwa w 2022 roku wyniosły 517,4 mld zł i zmniejszyły się o 3,8 mld zł (tj. o 0,7%) w porównaniu do roku poprzedniego. W grupie *dotacje i subwencje* wydatki zmniejszyły się o 34,2 mld zł, a w grupie *wydatki majątkowe* o 16,5 mld zł. Natomiast w pozostałych grupach wydatki wzrosły: o 30 mld zł w grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych*, o 8,1 mld zł w grupie *wydatki bieżące jednostek budżetowych*, o 6,8 mld zł w grupie *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* oraz o 2,1 mld zł w grupie *środki własne Unii Europejskiej*.
55. Wydatki zrealizowane w grupie *dotacje i subwencje* wyniosły 262 mld zł. Wydatki te niezmiennie stanowiły pozycję dominującą w wydatkach ogółem budżetu państwa, pomimo zmniejszenia ich wielkości. W 2022 r. udział tej grupy wydatków w wydatkach ogółem wyniósł 50,6% i był o 6,2 punktu procentowego mniejszy niż w roku poprzednim oraz o 9,2 punktu procentowego mniejszy niż w 2020 r. Główną przyczyną spadku tego udziału w ostatnim roku była wspomniana wcześniej zmiana sposobu finansowania świadczenia wychowawczego. Od 2022 r. jest ono wypłacane bezpośrednio z budżetu państwa w grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych*, a nie jak dotychczas, za pośrednictwem jednostek samorządu terytorialnego, otrzymujących na to zadanie dotację z budżetu państwa.
56. *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* stanowiły drugą, pod względem wielkości, grupę wydatków budżetu państwa. W 2022 r. zrealizowano je w wysokości 101,2 mld zł, a ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 19,6%.
57. Na trzecim miejscu, pod względem wielkości, znalazły się *świadczenia na rzecz osób fizycznych*, które zrealizowano w kwocie 59 mld zł. Stanowiły one 11,4% wydatków ogółem budżetu państwa. Udział ten wzrósł w porównaniu z 2021 r. o 5,8 punktu procentowego z powodów opisanych powyżej.
58. W żadnej z pozostałych grup ekonomicznych – *środki własne Unii Europejskiej*, *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* oraz *wydatki majątkowe* – zrealizowane wydatki nie przekroczyły 7% wydatków ogółem budżetu państwa²⁴.
59. Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych w 2022 r. wyniosły 54,1 mld zł i były o 9,3% wyższe niż w roku poprzednim. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tych jednostkach osiągnęło wartość 7634,2 zł. W porównaniu do roku 2021 przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło o 8,2%, przy czym wzrost ten w poszczególnych częściach budżetowych był bardzo zróżnicowany.

W całym analizowanym okresie, tj. od 2019 r., przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 35,3%. W 2022 r. wyniosło ono 6755,8 zł. W tym samym okresie przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 22,5%, osiągając w 2022 r. wartość 7973,3 zł.

²⁴ Koszty obsługi długu Skarbu Państwa wyniosły 32,7 mld zł, co odpowiadało wartości 7% dochodów podatkowych budżetu państwa.

W 2022 r. na wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wpływ miały także wydatki zaplanowane w budżecie państwa na rok 2021, które nie wygasły z upływem tego roku. Wydatki te zaplanowano w wysokości 0,7 mld zł celem dokonywania wypłat z dodatkowego funduszu motywacyjnego, utworzonego w wysokości 6% planowanych na rok 2021 wynagrodzeń osobowych i uposażeń dla pracowników wyżej wymienionych jednostek.

60. Wydatki budżetu środków europejskich w 2022 r. wyniosły 74,1 mld zł. Największy udział w tych wydatkach miały wydatki przeznaczone na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020, które wyniosły 47,6 mld zł. W porównaniu do wykonania w 2021 r. wydatki na krajowe programy operacyjne były wyższe o 7,6%, a na programy regionalne – niższe o 14%. Drugą istotną pozycją w budżecie środków europejskich stanowiły wydatki na Wspólną Politykę Rolną, które wyniosły 23,3 mld zł i były o 11,9% wyższe niż w 2021 r.
61. Do końca 2022 r. w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 zawarto z beneficjentami prawie 102 tys. umów o dofinansowanie projektów. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 349,1 mld zł, co stanowiło 99,1% alokacji na lata 2014-2020. Suma wydatków kwalifikowalnych wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej do końca 2022 r. poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach na lata 2014-2020 wyniosła 307,1 mld zł, co stanowiło 87,2% alokacji. W porównaniu do wykonania na dzień 31 grudnia 2021 r., poziom certyfikacji był o 17,1 punktu procentowego wyższy.

Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

62. Minister Finansów zapewnił pełne i terminowe sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.
63. Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wynikały przede wszystkim z deficytu tego budżetu w wysokości 12,6 mld zł, przy czym w grudniu został zrealizowany deficyt w wysokości 30,8 mld zł. Wynik budżetu państwa nie uwzględniał dofinansowania niektórych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazanie obligacji Skarbu Państwa o wartości nominalnej wynoszącej prawie 20,8 mld zł²⁵. Poza budżetem państwa poniesione zostały także nakłady na finansowanie zadań publicznych, realizowanych przez fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, w kwocie co najmniej 42,8 mld zł.
64. Na koniec 2022 r. budżet środków europejskich zamknął się deficytem w kwocie niespełna 1,4 mld zł, wobec deficytu planowanego w wysokości 10,2 mld zł. Różnica pomiędzy deficytem zaplanowanym a zrealizowanym wyniosła zatem ponad 8,8 mld zł. Warto podkreślić, że sytuacja, w której rzeczywisty wynik budżetu środków europejskich był znacznie wyższy od planowanego, powtórzyła się kolejny rok z rzędu. W 2021 r. różnica ta wyniosła 7,5 mld zł, w 2020 r. – 15,2 mld zł, a w 2019 r. – 18,2 mld zł. Planowanie znacznie wyższego, w stosunku do późniejszej realizacji, deficytu może utrudniać prawidłowe planowanie potrzeb pożyczkowych i efektywne pozyskiwanie środków na ich finansowanie.
65. W 2022 r. rzeczywisty wynik budżetu środków europejskich był o 1,6 mld zł wyższy niż wskazano w *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.* Tym samym, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w budżecie środków europejskich wystąpiła nad-

²⁵ Z wyłączeniem obligacji przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego o wartości nominalnej 5 mld zł.

wyżka w wysokości 240 mln zł. Różnica pomiędzy rzeczywistym wynikiem a wynikiem wykazanym w wyżej wymienionym sprawozdaniu wynikała z faktu, że podobnie jak w latach wcześniejszych w budżecie środków europejskich na 2022 r. nie uwzględniono zwrotu płatności dokonanych z tego budżetu w latach poprzednich. Zwrot tych płatności w kwocie 1,6 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, na co Izba zwracała już uwagę w latach wcześniejszych.

66. Zarządzanie płynnością budżetu państwa w 2022 r. odbywało się w szczególnych warunkach wywołanych agresją Rosji na Ukrainę i jej konsekwencjami gospodarczymi. Rok 2022 charakteryzował się dynamicznym wzrostem inflacji i stóp procentowych na krajowym rynku finansowym. Wysoki poziom zgromadzonych środków wpływał na większą odporność budżetu państwa na zmienne warunki rynkowe, a tym samym na bezpieczeństwo finansowe kraju. W 2022 r. rynek zagraniczny stał się istotnym źródłem pozyskania tańszych środków.
67. Średni poziom wolnych środków budżetu państwa, wynoszący 110,1 mld zł, był niższy o ponad 18% niż w 2021 r. Jednocześnie, w rezultacie podwyższania stóp procentowych, nastąpił gwałtowny wzrost kosztów utrzymania wolnych środków. Koszty utrzymania płynności wyniosły 855 mln zł i w porównaniu do 2021 r. wzrosły o 311%. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie zarządzanie płynnością przez Ministra Finansów w 2022 r., gdyż utrzymanie wysokiego poziomu środków miało uzasadniony wymiar ostrożnościowy.

Wykonanie planów finansowych włączonych do ustawy budżetowej

68. W ustawie budżetowej na rok 2022 zawarto plany finansowe 36 państwowych funduszy celowych, 67 państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, 10 agencji wykonawczych oraz 11 instytucji gospodarki budżetowej. W trakcie roku powstały trzy kolejne państwowe fundusze celowe i dwie państwowe osoby prawne, a jeden fundusz uległ likwidacji.
69. Podmioty te zrealizowały przychody w wysokości 459,6 mld zł, tj. o 44 mld zł większej niż w 2021 r. Spośród tych przychodów dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej stanowiły 76,9 mld zł, przy czym 74,5% tej kwoty otrzymały Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy. Do przychodów państwowych funduszy celowych zaliczały się również wpłaty z budżetu państwa w wysokości 7 mld zł, z czego 4 mld zł przekazano Fundusowi Medycznemu.
70. Dodatkowym źródłem przychodów wyżej wymienionych podmiotów były w 2022 r. środki na sumę 10,4 mld zł, które przekazano z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy na rzecz dwóch agencji wykonawczych, a także skarbowe papiery wartościowe o wartości nominalnej 9,1 mld zł, które przekazano do Funduszu Reprywatyzacji oraz do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
71. Koszty poniesione przez powyższe jednostki wyniosły 473,7 mld zł i były wyższe o 69 mld zł od kosztów wykonanych w 2021 r. Pierwszy raz od czterech lat koszty te były wyższe – o 14,1 mld zł – od przychodów omawianych jednostek, na co w największym stopniu wpłynęły wyniki Funduszu Solidarnościowego (minus 14,8 mld zł), Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (minus 10,1 mld zł) i Funduszu Pracy (minus 6 mld zł).
72. Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zwraca uwagę na zjawisko finansowania określonych zadań publicznych ze środków instytucji pozabudżetowych, które zostały utworzone w innych

celach niż finansowanie tych zadań. Zjawisko to zaobserwowano chociażby w Funduszu Pracy, Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Solidarnościowym, Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców oraz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

Dług publiczny

73. W 2022 r. odnotowano wzrost wartości długu Skarbu Państwa oraz długu publicznego obliczanego według metodologii krajowej (państwowego długu publicznego) i unijnej (długu sektora instytucji rządowych i samorządowych). Natomiast relacje wyżej wymienionych wielkości do produktu krajowego brutto zmniejszyły się i wyniosły, na koniec 2022 r., odpowiednio 40,2%, 39,3% i 49,1%. Ukształtowały się one także poniżej prognoz (44,2%, 43,8%, 56,6%). Bezpośredni wpływ na poziom tych wskaźników miał wzrost wartości nominalnej produktu krajowego brutto w 2022 r. spowodowany inflacją, która w grudniu 2022 r. osiągnęła poziom 16,6%.
74. Wzrost wartości długu Skarbu Państwa o 100,4 mld zł nie był spowodowany koniecznością finansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, gdyż w 2022 r. były one ujemne. Wzrost ten wynikał głównie z nieodpłatnego przekazania uprawnionym podmiotom obligacji skarbowych o wartości 28,8 mld zł²⁶ z pozyskania w 2022 r. środków w celu sfinansowania wydatków i rozchodów w 2023 r., co w konsekwencji wpłynęło na zwiększenie o 27,8 mld zł stanu na rachunkach budżetu państwa na koniec 2022 r., a także ze wzrostu o 27,8 mld zł wartości depozytów częściowo wykorzystywanych przez Ministra Finansów w procesie zarządzania płynnością budżetu państwa.
75. Na dług Skarbu Państwa i państwowy dług publiczny nie wpływało między innymi zadłużenie funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (w szczególności: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, a od 2022 r. także Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych) ani zadłużenie Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., realizujących od 2020 r. zadania publiczne. Podmioty te w latach 2020-2022 wyemitowały obligacje lub zaciągnęły kredyty o łącznej wartości 240,3 mld zł, w tym w 2022 r. o wartości 25,6 mld zł. Ponieważ jednostki te nie zaliczają się do sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, to ich zobowiązania nie są wliczane do wymienionych kategorii długu publicznego według regulacji krajowych. Tego typu operacje są ujmowane w dług publiczny obliczanym według zasad unijnych dla sektora instytucji rządowych i samorządowych. W efekcie w 2022 r. różnica między wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym wzrosła do 302,6 mld zł, co stanowiło 9,8% produktu krajowego brutto.
76. Wykup obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego wyemitowanych w celu zapewnienia środków funduszom pozabudżetowym, spłata kredytów zaciągniętych na ich finansowanie oraz wykup obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. objęte są, wraz z bieżącymi kosztami obsługi tych zobowiązań, gwarancjami Skarbu Państwa. Udzielenie tych gwarancji nie zostało jednak objęte limitami określonymi w ustawie budżetowej, co oznacza brak kontroli Parlamentu nad potencjalnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa. Nie analizowano także ryzyka spłaty tych zobowiązań przez Skarb Państwa.

²⁶ W kwocie tej zawarte jest saldo wartości nominalnej przekazanych i zwróconych obligacji skarbowych w 2022 r. – tj. 25,8 mld zł oraz wartość sprzedanych lub przekazanych za objęcie akcji w 2022 r. obligacji skarbowych przekazanych Funduszowi Reprywatyzacji w 2021 r. o wartości 3 mld zł.

77. Wyemitowane w latach 2020-2022 obligacje Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz obsługiwanych funduszy pozabudżetowych oraz obligacje Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. będą wykupywane przez te podmioty w latach 2024-2040. Nie można wykluczyć, że częściowo obciąży to budżet państwa lub jednostki sektora finansów publicznych, które będą dofinansowywać w jakimś stopniu wykup tych obligacji. Pozyskanie dodatkowych środków może być istotnym obciążeniem dla budżetu państwa, powodując wzrost jego przyszłych wydatków, deficytu i potrzeb pożyczkowych, a w rezultacie wzrost długu publicznego.
78. Finansowanie zadań publicznych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz za pośrednictwem Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. pozwala na dowolne kształtowanie deficytu budżetu państwa.
79. Uzasadnione byłoby ujmowanie w ustawie budżetowej środków na zadania finansowane z funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i na zadania publiczne realizowane przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. Co do zasady, zadania te powinny być finansowane bezpośrednio z budżetu państwa, za czym przemawiają między innymi argumenty ekonomiczne. Należy bowiem zwrócić uwagę, że oszacowane łączne koszty obsługi obligacji emitowanych przez wyżej wymienione podmioty (w przypadku Banku Gospodarstwa Krajowego dotyczy to obligacji sprzedawanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy) w celu sfinansowania tych zadań będą w całym okresie zapadalności wyższe o 12,2 mld zł od kosztów, jakie poniósłby budżet państwa na obsługę skarbowych papierów wartościowych.

Fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego

80. W 2022 r. Bank Gospodarstwa Krajowego prowadził obsługę 20 funduszy, których łączne wpływy wyniosły 104 mld zł, a wydatki 106,6 mld zł. Obie te wielkości stanowiły około 3,5% produktu krajowego brutto. Wydatki poniesione ze środków funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego odpowiadały wielkości 21% wydatków budżetu państwa. Stan środków funduszy zmniejszył się w 2022 r. o około 2,5 mld zł (tj. o 7,3%), z 34,5 mld zł na początku roku do 32 mld zł na końcu roku. Pięć funduszy: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Pomocy, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych i Fundusz Kolejowy uzyskało wpływy w wysokości 100,3 mld zł (96,5% wpływów ogółem funduszy) i zrealizowało wydatki w kwocie 104,3 mld zł (97,8% wydatków ogółem funduszy). Wpływy pozostałych 15 funduszy w 2022 r. wyniosły 3,7 mld zł, a wydatki 2,3 mld zł.
81. W omawianym roku z jednostek sektora finansów publicznych, w tym z budżetu państwa, do funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego przekazano 47,1 mld zł. Kwota ta stanowiła 45,2% wpływów ogółem tych funduszy. Jednocześnie wartość środków uzyskanych ze sprzedaży obligacji, wartość obligacji skarbowych nieodpłatnie przekazanych omawianym funduszom oraz wartość kredytów wyniosła 35,9 mld zł, tj. 34,5% wpływów ogółem tych funduszy. Wpływy z wyżej wymienionych tytułów stanowiły łącznie około 80% ich wpływów ogółem. Ponad 90% środków przekazanych z budżetu państwa na rzecz funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (30,3 mld zł) zasililo Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Środki z budżetu państwa stanowiły w 2022 roku 77,3% wpływów tego funduszu.
82. Niemal 44% wydatków funduszy (46,4 mld zł) zrealizowano z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Cel utworzenia funduszu został określony na tyle ogólnie, że fundusz ten jest *de facto* narzędziem do finansowania otwartego katalogu zadań mogących podlegać zmianom w dowolnym czasie i zakresie. Z funduszu sfinansowano w szczególności: świadczenia opieki zdrowotnej, dia-

- gnostykę, rehabilitację i fizjoterapię oraz zakupiono szczepionki, testy, leki i sprzęt. Środki przeznaczono również na tworzenie tymczasowych szpitali, punktów diagnostycznych i punktów szczepień. Wsparło też sektor turystyczny oraz wypłacano dodatek węglowy, dodatki dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystywania niektórych źródeł ciepła, dodatek elektryczny oraz rekompensaty dla przedsiębiorstw energetycznych i sprzedawców gazu ziemnego. Ponadto środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przeznaczono na *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych* i *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych* w celu sfinansowania zadań o charakterze inwestycyjnym, takich jak na przykład unowocześnianie i rozbudowa infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, oświetleniowej, drogowej i komunikacyjnej. Przyznając te środki, nie zapewniono jednolitych ani przejrzystych zasad ich podziału.
83. Zadłużenie funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego wzrosło w 2022 r. o 15,8%, ze 197,8 mld zł na koniec 2021 r. do 229,1 mld zł na koniec 2022 r. W strukturze zadłużenia przeważały obligacje, których wartość dochodziła w 2022 r. do 77% zobowiązań ogółem. Na koniec 2022 r. zadłużenie z tytułu obligacji wyniosło 175,8 mld zł, w tym w Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 sięgało 150,4 mld zł.
84. Z kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli wynika, że Prezes Rady Ministrów nie zapewnił skutecznego nadzoru nad Funduszem Przeciwdziałania COVID-19. Skutkowało to, między innymi, poniesieniem nieuzasadnionych kosztów pozyskania środków na sfinansowanie zadań tego funduszu, podczas gdy na rachunkach pomocniczych dysponentów budżetu państwa znajdowały się niewykorzystane środki.
85. Kontrola doraźna *Realizacja wypłat dodatku węglowego* wykazała natomiast, że z jednej strony przyspieszony tryb procedowania ustawy wprowadzającej dodatek węglowy jako jednej z pierwszych form pomocy w walce z kryzysem energetycznym – według Ministerstwa Klimatu i Środowiska – zakładał jak najszybsze dotarcie do grona odbiorców przed nadchodzącym sezonem grzewczym. A z drugiej strony w ostatnim dniu sierpnia 2022 r., niespełna dwa tygodnie od dnia, w którym można było składać pierwsze wnioski o dodatek węglowy, przedstawiciele Ministerstwa Klimatu i Środowiska zwrócili się z apelem do samorządów o wstrzymanie się z rozpatrywaniem wniosków do czasu wejścia w życie zmienionych przepisów uszczelniających wypłatę świadczeń. Pominięcie etapu uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji społecznych, chociażby z przedstawicielami samorządów w ramach procedowania nad projektem ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym, spowodowało między innymi konieczność dokonania, w przeciągu pół roku od wejścia w życie, aż czterech nowelizacji. Co ważne, wprowadzały one istotne zmiany w procesie weryfikacji wniosków przez samorządowe jednostki organizacyjne obsługujące wypłaty dodatku węglowego. Niejednokrotnie, w ramach kontroli prowadzonych w pierwszym kwartale 2023 r., w jednostkach samorządowych spotykano się z opiniami, że zbyt krótki czas, w jakim wprowadzono ustawę, nie pozwolił w pełni przygotować się jednostkom do obsługi wniosków. Wskazywano również, że liczne zmiany ustawy i brak jednoznacznych interpretacji nowych przepisów znacznie utrudniały pracę w obszarze weryfikacji wniosków, a co za tym idzie wpływały na terminowość wypłaty świadczeń. Wyniki kontroli jednoznacznie wskazują, że głównym problemem była terminowość rozpatrywania wniosków, jak również wypłaty samych świadczeń. Jedynie w kilku kontrolowanych jednostkach nie stwierdzono przekroczenia tych terminów. W pozostałych 33 jednostkach ustalono, że w przypadku ponad 55% wniosków poddanych szczegółowemu badaniu merytoryczne rozstrzygnięcie nastąpiło po terminie wskazanym w art. 35 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca

1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁷. Podobnie wyglądała sytuacja w badaniu terminowości wypłaty świadczeń; w 34 kontrolowanych jednostkach stwierdzono, w przypadku ponad 30% wniosków, opóźnienia w wypłacie dodatków w stosunku do terminu wskazanego w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym – odpowiednio miesiąca lub dwóch miesięcy. Co istotne, w prawie połowie stwierdzonych opóźnień wypłata nastąpiła z uchybieniem terminu ustawowego w związku ze zbyt późnym przekazaniem środków na wypłaty dodatków węglowych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Interwencje kierowane do Ministerstwa Klimatu i Środowiska w związku z brakiem środków na wypłaty świadczeń spotykały się niejednokrotnie z brakiem reakcji.

Dochody i wydatki publiczne

86. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 r. wyniosły 1225 mld zł, a wydatki 1340 mld zł. Deficyt w wysokości 115 mld zł był znacząco wyższy niż w roku poprzednim i stanowił 3,7% wartości produktu krajowego brutto. Dochody publiczne spadły poniżej poziomu 40% produktu krajowego brutto, co zdarzyło się po raz pierwszy od 2017 r. Biorąc pod uwagę znaczące obniżenie się, w stosunku do produktu krajowego brutto, dochodów publicznych oraz stosunkowo niewielką redukcję wydatków można wskazać, że w 2022 r. w dalszym ciągu realizowano w Polsce luźną politykę fiskalną. Pod tym względem sytuacja finansów publicznych w Polsce nie różniła się znacząco od sytuacji w wielu innych krajach Unii Europejskiej.
87. Według wstępnych danych przedstawionych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2023-2026 deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych, czyli deficyt skorygowany o czynniki koniunkturalne i zdarzenia jednorazowe, wyniósł 4,8% produktu krajowego brutto. Był więc prawie pięciokrotnie wyższy od średniookresowego celu budżetowego, przyjętego przez Polskę na poziomie 1% produktu krajowego brutto. Warto podkreślić, że w latach 2021-2022 Polska, podobnie jak inne kraje Unii Europejskiej, znajdowała się w okresie przejściowym, stosując klauzulę stopniowego powrotu do stabilizującej reguły wydatkowej, zezwalającą na ponoszenie wyższych wydatków niż wynika ze stosowania tej reguły.
88. Niepokojącym zjawiskiem było ograniczenie w 2022 r., drugi rok z rzędu, skali publicznych nakładów brutto na środki trwałe w Polsce do 4% produktu krajowego brutto. Od 2007 r. tylko raz, w okresie przejściowym²⁸ 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 tak niski jak w 2022 r. Ograniczenie skali publicznych inwestycji przyczyniło się do spadku stopy inwestycji w gospodarce do najniższego od wielu lat poziomu.
89. Wielkość wydatków na świadczenia społeczne w stosunku do produktu krajowego brutto była najniższa od czterech lat, pomimo wypłacenia w 2022 r. dodatkowego świadczenia dla emerytów i rencistów, potocznie nazywanego „czternastą emeryturą”. Na zmniejszenie tych wydatków w stosunku do produktu krajowego brutto oddziaływała wysoka inflacja, powodująca zmniejszenie realnej wartości świadczeń niepodlegających waloryzacji (na przykład świadczenia wychowawczego z programu *Rodzina 500 plus*) i świadczeń emerytalno-rentowych, w przypadku których wskaźnik waloryzacji w 2022 r. był niższy od średniorocznej inflacji.

²⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

²⁸ Okres ten przypadł na lata 2016-2017.

90. Zmniejszyła się także, w stosunku do wartości produktu krajowego brutto, wielkość kosztów związanych z zatrudnieniem. W 2022 r. koszty te – po raz pierwszy od co najmniej 1995 r. – spadły poniżej 10% produktu krajowego brutto i wyniosły 9,7%. Niski poziom kosztów związanych z zatrudnieniem wynikał ze spadku realnych wynagrodzeń, a nie z redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym. Spośród pozostałych 26 krajów Unii Europejskiej jedynie trzy kraje przeznaczały mniejszą niż Polska część produktu krajowego brutto na wydatki płacowe pracowników publicznych, przy czym jednym z tych krajów była Irlandia, w której dane na temat produktu krajowego brutto są silnie zniekształcone.
91. Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazuje na problem ograniczenia dostępności danych dotyczących sektora finansów publicznych. Prezentowanie wyniku bez szczegółowego omówienia zmian po stronie dochodów i wydatków publicznych przedstawia niepełny obraz sytuacji finansów publicznych. Ponadto informacje dotyczące deficytu i długu publicznego powinny dotyczyć tego samego sektora.
92. Z informacji opublikowanej na stronie internetowej Komisji Europejskiej w kwietniu 2023 r., zawierającej tabelę notyfikacji procedury nadmiernego deficytu dla Polski, wynika, że z kwoty 101,7 mld zł deficytu tego podsektora w 2022 r. aż 87,9 mld zł, czyli ponad 86% deficytu podsektora zostało ujęte poza tzw. *working balance*, czyli wynikiem odnoszącym się do budżetu państwa wraz z budżetem środków europejskich. Oznacza to, że poza budżetem państwa znalazły się operacje podsektora instytucji rządowych skutkujące powstaniem deficytu w wysokości ponad sześciokrotnie większej od deficytu budżetu państwa.
93. Łącznie dochody własne oraz wpływy z subwencji ogólnej, czyli dochody, którymi jednostki samorządu terytorialnego mogą swobodnie dysponować, w relacji do produktu krajowego brutto zmniejszyły się z 8,6% w 2019 r. do 8,1% w 2022 r. Po raz ostatni tak niską wartość relacji tych dochodów do produktu krajowego brutto odnotowano w 2003 r. Fakt ten należy uznać za niepokojący, ponieważ jednostki samorządu terytorialnego cały czas finansują budowę i modernizację podstawowej infrastruktury technicznej i w związku z tym potrzebują odpowiednich środków.
94. Sytuacja finansowa samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w 2022 r. uległa dalszemu pogorszeniu. O ile jeszcze na koniec 2017 r. zadłużenie tych jednostek wynosiło 11,8 mld zł, to do końca roku 2021 wzrosło do 17,7 mld zł. Z danych na koniec czerwca 2022 r. opublikowanych na stronie Ministerstwa Zdrowia wynika, że wielkość zobowiązań ogółem wszystkich placówek wyniosła blisko 18 mld zł. W pierwszym półroczu 2022 r. odnotowano również blisko 40% wzrost zobowiązań wymagalnych, które na koniec czerwca 2022 r. wyniosły 2,2 mld zł²⁹.

Nieprawidłowości

95. Stwierdzone w 2022 r. nieprawidłowości dotyczyły, co do zasady, zagadnień powtarzających się co roku w kontroli wykonania budżetu państwa. Wiele nieprawidłowości odnosiło się do uchybień w udzielaniu, wykorzystaniu i rozliczaniu dotacji, błędów w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych, opóźnień w blokowaniu niewykorzystanych środków oraz niedochodzenia należności budżetowych. W dalszym ciągu istotna pozostaje skala nieprawidłowości wynikających z nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień

²⁹ <https://www.gov.pl/web/zdrowie/zadluzenie-spoz>

publicznych³⁰, w tym dotyczących rzetelnego prowadzenia postępowań i dokumentowania prowadzonych czynności. Utrzymują się również problemy z prawidłowym funkcjonowaniem mechanizmów kontroli zarządczej, polegające między innymi na nieskutecznym nadzorze nad terminowym dochodzeniem należności Skarbu Państwa. Nieprawidłowości dotyczyły również niepodejmowania skutecznych działań mających na celu ograniczenie poniesionych wydatków na usługi dystrybucji energii elektrycznej.

96. Oprócz najważniejszych nieprawidłowości, wymienionych na początku niniejszego rozdziału, do istotnych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli planowania i wykonania budżetu państwa w 2022 r. zaliczyć należy, między innymi:
- zawyżenie przez Ministra Finansów limitu wydatków, obliczanego w związku ze stosowaniem stabilizującej reguły wydatkowej, o 4748,3 mln zł;
 - niezapewnienie przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów Instytutowi Pokolenia oraz Instytutowi Strat Wojennych im. Jana Karłowicza środków niezbędnych do realizacji zadań statutowych w pierwszych miesiącach ich funkcjonowania;
 - przeniesienie wydatków w wysokości 82,7 mln zł pomiędzy działami klasyfikacji budżetowej w części budżetowej *Informatyzacja*, co było niezgodne z art. 171 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;
 - brak wiedzy w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odnośnie stanu należności Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców na dzień 31 grudnia 2022 r.;
 - nierzetelną weryfikację przez pracowników Ministerstwa Finansów wniosku Ministra Aktywów Państwowych o przyznanie środków w wysokości 578,9 mln zł z rezerwy celowej poz. 10 – *Realizacja zadań wynikających z ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2022-2027*;
 - udzielenie przez Ministra Aktywów Państwowych dotacji celowej dla Polskiej Grupy Górniczej S.A. na sfinansowanie dopłaty do redukcji zdolności produkcyjnych w wysokości 800 mln zł bez dopełnienia obowiązku uzyskania uprzedniej zgody Komisji Europejskiej na udzielenie pomocy publicznej;
 - przekazanie przez Ministra Finansów obligacji skarbowych o wartości nominalnej 1 mld zł Ministrowi Aktywów Państwowych celem ich dalszego nieodpłatnego przekazania przedsiębiorstwom górniczym, objętym systemem wsparcia, bez ustalenia, czy wsparcie przewidziane w ustawie o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego uzyskało zatwierdzenie Komisji Europejskiej;
 - udzielenie przez Ministra Finansów gwarancji w wysokości 24,6 mld zł za zobowiązania podmiotów zaciągane celem zabezpieczenia ciągłości dostaw paliwa gazowego oraz podmiotów, którym polecono wykonanie decyzji Prezesa Rady Ministrów dotyczącej zakupu węgla energetycznego i sprowadzenie go do Polski, przed rozstrzygnięciem, czy gwarancje te nie stanowią pomocy publicznej, która nie powinna być udzielana do dnia wydania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym;
 - niezrealizowanie przez Ministra Zdrowia przez ponad dwa lata od utworzenia Funduszu Medycznego większości zadań w ramach trzech z czterech subfunduszy Funduszu Medycznego;

³⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

- udzielenie przez Ministra Edukacji i Nauki dotacji celowych w łącznej wysokości 84,9 mln zł 149 wnioskodawcom³¹, których wnioski nie zostały zarekomendowane przez Zespoły doradcze;
- wydatkowanie środków w wysokości 28,1 mln zł w sposób niezgodny z przeznaczeniem określonym w umowie dotacji celowej dla Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego;
- nieuzasadnione zerwanie lokaty terminowej dysponenta Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych na kwotę 6000 mln zł na trzy dni przed jej zapadalnością, w wyniku czego utracono przychody w kwocie 31,9 mln zł;
- zawarcie przez Ministerstwo Edukacji i Nauki, w ramach programu *Inwestycje w oświacie*, dwukrotnie umowy na kwotę 3,1 mln zł z tym samym podmiotem na realizację tego samego zadania, co skutkowało wypłaceniem dotacji w kwocie dwukrotnie wyższej niż została przyznana.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwróciła uwagę na kwestię nieprawidłowego finansowania Policji. Środki przeznaczone na finansowanie działalności tej formacji w 2022 r. były wyższe o 14,6% od środków wykorzystanych w roku poprzednim. Mimo to na koniec 2022 r. zobowiązania Policji, wyłączając zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz nagród rocznych dla funkcjonariuszy, były wyższe od analogicznych zobowiązań na koniec 2021 r. o 74,9%, przy czym zobowiązania z tytułu zakupu materiałów i wyposażenia wzrosły aż o 288,9%. Co więcej, zobowiązania wymagalne, które na koniec 2021 r. w ogóle nie wystąpiły, rok później wyniosły 47,5 mln zł. Zobowiązania te wystąpiły w 12 z 22 jednostek budżetowych Policji. Przyczyną powstania zobowiązań wymagalnych mógł być między innymi zbyt niski limit wydatków na działalność Policji zaplanowany w ustawie budżetowej. Odpowiedzialność w zakresie powstania tych zobowiązań ponosi także Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który nie sprawował prawidłowego nadzoru nad wydatkowaniem środków przez Policję. Mimo że zobowiązania wymagalne występowały już od września 2022 r., to nie ograniczono wydatków, w tym na nagrody i zapomogi.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie podkreśla, że podstawowa działalność Policji powinna być w całości finansowana za pomocą wydatków zaplanowanych w odpowiedniej części budżetu państwa, a nie – jak miało to miejsce w 2022 r. – ze środków rezerw celowych ani ze środków funduszu celowego, przekazanych tam z budżetu państwa w latach poprzednich. Przyjęty mechanizm finansowania Policji z różnych źródeł naruszał zarówno zasadę finansowania jednostek budżetowych bezpośrednio z budżetu państwa, jak i zasadę roczności budżetu i przejrzystości finansów publicznych.

Wnioski

97. Mając na uwadze ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r., Najwyższa Izba Kontroli sformułowała do kierowników kontrolowanych jednostek ponad 370 wniosków.
98. Najwięcej wniosków (ponad 18%) dotyczyło nieprawidłowości z obszaru ogólnie rozumianych zamówień publicznych i błędów stwierdzonych przy ich udzielaniu. Nieprawidłowości dotyczyły zarówno zamówień, do których stosowane były przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r.

³¹ W ramach programów: *Rozwój potencjału infrastrukturalnego podmiotów wspierających system oświaty i wychowania*, *Inwestycje w oświacie*, *Programu Wsparcia Edukacji*, *Międzypokoleniowe Centra Edukacyjne – wsparcie integracji międzypokoleniowej*.

Prawo zamówień publicznych, jak i zamówień, do których te przepisy nie miały zastosowania. Wnioski dotyczyły między innymi aktualizowania dokumentacji regulującej w jednostkach ten obszar, rzetelnego dokumentowania procesu udzielania zamówień publicznych oraz przestrzegania ustanowionych wewnętrznych procedur jak i przepisów ustawowych.

99. Na drugim miejscu pod względem liczby wniosków (15,1%) znalazł się obszar ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości. Wnioski pokontrolne z tego obszaru dotyczyły w szczególności właściwego sporządzania dokumentacji dotyczącej zasad rachunkowości w jednostkach lub jej aktualizacji, ujmowania w księgach rachunkowych operacji zgodnie z ich treścią ekonomiczną, prawidłowości dowodów księgowych oraz korekt sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych.
100. W 2022 r. badaniu poddano koszty energii elektrycznej ponoszone przez kontrolowane jednostki. W wyniku przeprowadzonych badań zostało sformułowanych 35 wniosków pokontrolnych, które stanowiły 9,7% wszystkich wskazanych w wystąpieniach zaleceń. Wnioski dotyczyły w szczególności podjęcia lub kontynuacji działań w celu ograniczenia opłat ponoszonych na usługi dystrybucji energii elektrycznej, w tym w szczególności dostosowania mocy umownej do faktycznych potrzeb jednostek.
101. Wnioski dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie kontroli zarządczej i nadzoru stanowiły 9,1% wszystkich wniosków, a dotyczące przekazywania i wykorzystania dotacji – 8,1%. Pozostałe wnioski dotyczyły przede wszystkim ustalenia i dochodzenia należności, blokowania wydatków, przekroczenia upoważnienia do dokonywania wydatków, postępowania z należnościami nieściągalnymi czy przedawnionymi oraz sporządzania planów finansowych i ich korekt.
102. Wnioski i uwagi sformułowane podczas kontroli opracowania i wykonania ustawy budżetowej na rok 2022 dotyczyły między innymi:
 - podjęcia działań w celu przywrócenia budżetowi państwa jego centralnej pozycji w systemie finansów publicznych oraz poprawy przejrzystości finansów publicznych, w tym wykazywania nierównowagi finansowej państwa, co do zasady, w budżecie państwa, a nie w planach finansowych jednostek pozabudżetowych;
 - podawania w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacji dotyczących wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na wysokość wydatków budżetu państwa oraz informacji o stanie finansów publicznych, w tym o wielkości i przyczynach zmian głównych kategorii dochodów i wydatków publicznych;
 - objęcia stabilizującą regułą wydatkową całego sektora instytucji rządowych i samorządowych;
 - zapewnienia państwowym jednostkom budżetowym środków niezbędnych do realizacji ich zadań statutowych od pierwszych miesięcy funkcjonowania;
 - składania oświadczeń o objęciu gwarancją Skarbu Państwa, a także przekazywania obligacji skarbowych w ramach systemu wsparcia górnictwa dopiero po uzyskaniu decyzji Komisji Europejskiej, że jest to zgodne z przepisami prawa Unii Europejskiej w zakresie dotyczącym udzielania pomocy publicznej;
 - niezwłocznego podjęcia realizacji wszystkich zadań Funduszu Medycznego.
103. W związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w czasie kontroli przeprowadzonej w Narodowym Banku Polskim, Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła następujące wnioski pokontrolne:

- podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie niekonsekwencji w komunikacji Narodowego Banku Polskiego, dotyczącej kształtowania się inflacji i realizacji polityki pieniężnej, oraz zwiększenia jasności i spójności przekazu komunikacji;
- wdrożenie transparentnego procesu dokonywania korekt eksperckich w modelu NECMOD, umożliwiającego aktywny udział członków Rady Polityki Pieniężnej w przygotowaniu projekcji inflacji i produktu krajowego brutto;
- wykorzystanie w przyszłości wszystkich dostępnych instrumentów dla realizacji podstawowego celu polityki pieniężnej w warunkach, kiedy cel ten nie jest spełniony i istnieje uzasadnione ryzyko jego niespełnienia w dłuższym okresie.

Infografika 5. Nieprawidłowości skutkujące sformułowaniem wniosków pokontrolnych w 2022 r. według grup o największej liczbie nieprawidłowości



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Realizacja założeń polityki pieniężnej

104. Głównym celem polityki pieniężnej ustalonym w Założeniach polityki pieniężnej na rok 2022 było utrzymanie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w średnim okresie na poziomie 2,5%, z dopuszczalnym przedziałem odchyień ± 1 punkt procentowy. W całym 2022 r. ogłaszane co miesiąc wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego, kształtowały się powyżej dopuszczalnego przedziału odchyień od celu polityki pieniężnej, osiągając najwyższą wartość 17,9% w październiku 2022 r. Średnioroczny wskaźnik inflacji wyniósł 14,4%.
105. Narodowy Bank Polski nie utrzymał w 2022 r. stabilnego poziomu cen pomimo zaostrzania w pierwszych trzech kwartałach tego roku polityki pieniężnej. W październiku 2022 r. Rada Polityki Pieniężnej, przy braku jednoznacznych przesłanek za tym przemawiających, zawiesiła cykl podwyżek stóp procentowych. Przyjęła, że pogorszenie koniunktury gospodarczej jest realne, a w przyszłości, po ustąpieniu czynników powodujących wzrost inflacji, nastąpi jej spadek do poziomu stanowiącego realizację celu inflacyjnego. Takie postępowanie będzie jednak skutkowało wydłużonym okresem powrotu inflacji do tego celu. Należy zauważyć, że długotrwała wysoka inflacja powoduje utratę realnych zasobów finansowych w gospodarce. Ponadto związane z nią podwyższone stopy procentowe powodują dodatkowe koszty, które muszą ponosić podmioty gospodarcze, wpływając tym samym na ich kondycję ekonomiczno-finansową.
106. Rada Polityki Pieniężnej uzasadniała znaczący wzrost inflacji, który nastąpił pomimo zacieśnienia polityki pieniężnej, czynnikami zewnętrznymi o charakterze szokowym, niezależnymi od polityki pieniężnej, a w szczególności wzrostem cen surowców energetycznych i żywności na świecie. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że efekty prowadzonej polityki pieniężnej były osłabiane przez ekspansywną politykę fiskalną Rządu skutkującą wysokim wzrostem deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wpływ na wysokość inflacji w 2022 r. miały także decyzje o utrzymaniu stóp procentowych na niezmiennym poziomie, podejmowane przez Radę Polityki Pieniężnej w 2021 r. mimo odradzającego się popytu konsumpcyjnego. Rosnące w ciągu 2022 r. wskaźniki inflacji bazowej, kształtujące się istotnie powyżej górnej granicy dopuszczalnych odchyień od celu inflacyjnego, wskazywały, że o inflacji decydowały także czynniki krajowe, na które Narodowy Bank Polski mógł oddziaływać instrumentami polityki pieniężnej.
107. W 2022 r. Narodowy Bank Polski z jednej strony wskazywał na gotowość do przeciwdziałania wzrostowi inflacji, a z drugiej strony podkreślał prawdopodobieństwo obniżenia się inflacji wraz z wygaszaniem wpływu czynników szokowych i możliwe obniżanie stóp procentowych. Taki dualizm informacyjny w okresie rosnącej i długotrwałej inflacji mógł wprowadzać w błąd odbiorców i oddziaływał negatywnie na wiarygodność Narodowego Banku Polskiego.
108. Zarząd Narodowego Banku Polskiego w 2022 r. zrealizował operacyjny cel polityki pieniężnej i utrzymał stawkę POLONIA w pobliżu stopy referencyjnej. Prawidłowo wykorzystał do realizacji tego celu operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej. Natomiast Narodowy Bank Polski nie zdecydował się na przewidzianą w Założeniach polityki pieniężnej na 2022 r. emisję obligacji, co stanowiłoby dodatkowy instrument przeciwdziałania wzrostowi cen.

III. OPRACOWANIE USTAWY BUDŻETOWEJ

- W ustawie budżetowej z dnia 17 grudnia 2021 r. ustalono dochody budżetu państwa w kwocie 491,9 mld zł, wydatki w kwocie 521,8 mld zł i deficyt w kwocie 29,9 mld zł. Dochody miały być wyższe o 1,9%, a wydatki niższe o 0,3% od zaplanowanych w budżecie państwa na 2021 r., przy czym budżet ten obejmował wydatki na kwotę co najmniej 25,2 mld zł na sfinansowanie zadań realizowanych w roku 2022 i latach następnych. Tym samym porównanie tych dwóch planów nie jest w pełni miarodajne.
- Łącznie na lata 2021-2022, poza budżetem państwa, zaplanowano przekazanie różnym podmiotom skarbowych papierów wartościowych w wysokości 59,5 mld zł. Ponadto Skarb Państwa mógł udzielać gwarancji spłaty obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w celu sfinansowania wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.
- Planowane na 2022 r. łączne wydatki funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego przekroczyły 48,7 mld zł.
- W 2022 r. w dalszym ciągu ważne zadania państwa finansowano z pominięciem ustawy budżetowej, która zgodnie z art. 109 ustawy o finansach publicznych powinna stanowić podstawę gospodarki finansowej państwa. Prowadziło to między innymi do obniżenia rangi instytucji budżetu państwa, a w konsekwencji utraty centralnej pozycji w systemie finansów publicznych.

W ustawie budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. zaplanowano:

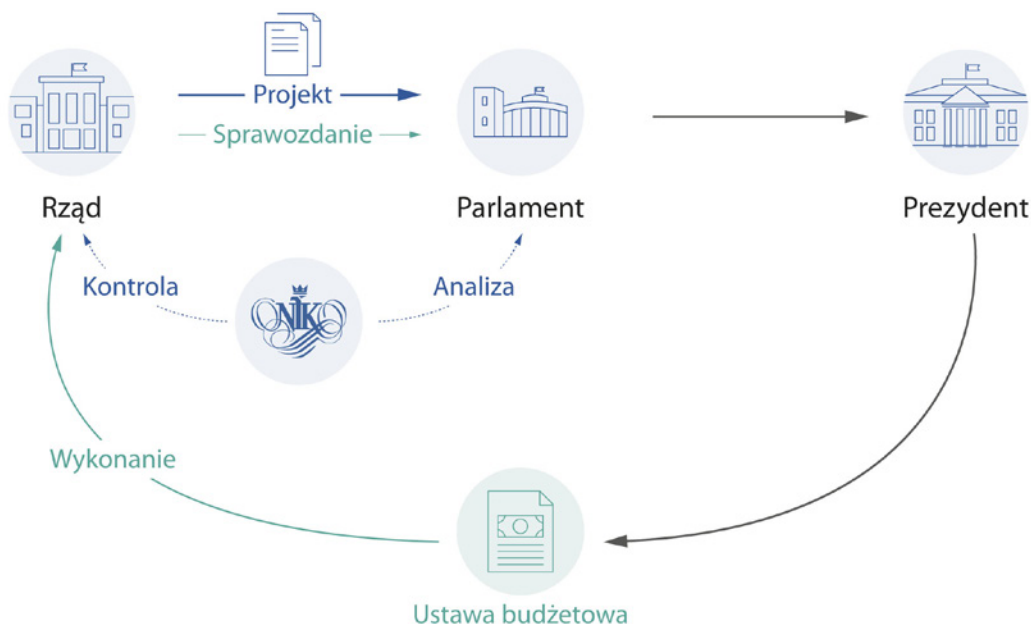
- dochody budżetu państwa w wysokości 491 937 mln zł,
- wydatki budżetu państwa w wysokości 521 837 mln zł,
- deficyt budżetu państwa w wysokości 29 900 mln zł,
- dochody budżetu środków europejskich w wysokości 85 946,8 mln zł,
- wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 96 168,1 mln zł,
- deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 10 221,3 mln zł.

Proces opracowania i uchwalenia ustawy budżetowej na 2022 r. przebiegał zgodnie z procedurami określonymi w przepisach prawa. Projekt tej ustawy został skierowany 26 sierpnia 2021 r. do Rady Dialogu Społecznego w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i pracodawców. Po przedstawieniu przez strony stanowisk Minister Finansów skierował 27 września 2021 r. projekt ustawy pod obrady Rady Ministrów. Został on uchwalony przez Radę Ministrów 28 września 2021 r.³², a dwa dni później skierowany do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym został zachowany termin wskazany w art. 222 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym Rada Ministrów przedkłada Sejmowi projekt ustawy budżetowej na rok następny najpóźniej na trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego³³. Ustawa budżetowa na 2022 r. została uchwalona przez Sejm 17 grudnia 2021 r., a podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 1 lutego 2022 r.

³² Uchwała nr 125/2021 (RM-06111-125-21).

³³ Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2022 wpłynął do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 30 września 2021 r. (druk nr 1624).

Infografika 6. 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 2022 r. latem 2021 r. 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 2022 przyjętym przez Radę Ministrów 24 sierpnia 2021 r. ustalono dochody budżetu państwa w wysokości 475 625,5 mln zł. Kwotę tę zwiększono w projekcie przekazanym do Sejmu o 5811,5 mln zł, głównie w związku ze wzrostem planowanych dochodów podatkowych. Następnie na etapie prac sejmowych zwiększono prognozowaną kwotę dochodów budżetu państwa o 10 500 mln zł do kwoty 491 937 mln zł. Dochody podatkowe zaplanowano na 453 791,3 mln zł, dochody niepodatkowe na 35 297,2 mln zł, a środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi na 2848,5 mln zł.

Tabela 1. Dochody budżetu państwa w latach 2019-2020 i planowane dochody budżetu państwa w latach 2021-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	3 : 2	4 : 3	5 : 4
	wykonanie		ustawa ¹				
	mln zł				Rok poprzedni = 100		
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody	400 535,3	419 795,7	482 985,2	491 937,0	104,8	115,1	101,9
Dochody podatkowe	367 290,7	370 261,8	424 840,0	453 791,3	100,8	114,7	106,8
Podatek od towarów i usług	180 891,8	184 551,9	214 500,0	237 412,2	102,0	116,2	110,7

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	3 : 2	4 : 3	5 : 4
	wykonanie		ustawa ¹				
	mln zł				Rok poprzedni = 100		
1	2	3	4	5	6	7	8
Podatek akcyzowy	72 395,9	71 787,3	75 470,0	79 072,7	99,2	105,1	104,8
Podatek od gier	2 336,6	2 337,9	3 000,0	3 300,0	100,1	128,3	110,0
Podatek dochodowy od osób prawnych	39 984,7	41 293,1	49 500,0	53 896,4	103,3	119,9	108,9
Podatek dochodowy od osób fizycznych	65 444,9	63 797,4	71 275,0	69 410,0	97,5	111,7	97,4
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	1 536,5	1 672,1	3 400,0	2 600,0	108,8	203,3	76,5
Podatek od niektórych instytucji finansowych	4 700,4	4 822,1	5 170,0	5 400,0	102,6	107,2	104,4
Podatek od sprzedaży detalicznej	-	-	2 525,0	2 700,0	-	-	106,9
Dochody niepodatkowe	31 379,0	47 401,9	55 554,0	35 297,2	151,1	117,2	63,5
Dywidendy ²	3 510,7	468,8	1 797,5	898,7	13,4	383,4	50,0
Wpłaty z zysku NBP	-	7 437,1	8 876,9	844,5	-	119,4	9,5
Cło	4 409,0	4 557,7	5 624,0	6 283,0	103,4	123,4	111,7
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	20 861,6	32 001,1	36 110,2	23 820,4	153,4	112,8	66,0
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2 597,7	2 937,2	3 145,5	3 450,7	113,1	107,1	109,7
Środki z UE i innych źródeł	1 865,5	2 132,0	2 591,2	2 848,5	114,3	121,5	109,9
%							
Dochody	100,0	100,0	100,0	100,0			
Dochody podatkowe	91,7	88,2	88,0	92,2			
Podatek od towarów i usług	45,2	44,0	44,4	48,3			
Podatek akcyzowy	18,1	17,1	15,6	16,1			
Podatek od gier	0,6	0,6	0,6	0,7			
Podatek dochodowy od osób prawnych	10,0	9,8	10,2	11,0			
Podatek dochodowy od osób fizycznych	16,3	15,2	14,8	14,1			
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,4	0,4	0,7	0,5			
Podatek od niektórych instytucji finansowych	1,2	1,1	1,1	1,1			
Podatek od sprzedaży detalicznej	0,0	0,0	0,5	0,5			
Dochody niepodatkowe	7,8	11,3	11,5	7,2			
Dywidendy ²	0,9	0,1	0,4	0,2			
Wpłaty z zysku NBP	0,0	1,8	1,8	0,2			

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	3 : 2	4 : 3	5 : 4
	wykonanie		ustawa ¹				
	mln zł				Rok poprzedni = 100		
1	2	3	4	5	6	7	8
Cło	1,1	1,1	1,2	1,3			
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	5,2	7,6	7,5	4,8			
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	0,6	0,7	0,7	0,7			
Środki z UE i innych źródeł	0,5	0,5	0,5	0,6			

¹ W czasie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022 przewidywane wykonanie dochodów w 2021 r. było równe dochodom zaplanowanym w nowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2021.

² W latach 2019-2021 „Dywidendy i wpłaty z zysku”.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2019–2020, projektu ustawy budżetowej na rok 2022, ustaw budżetowych na lata 2021–2022 oraz wyników kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2019-2020 i kontroli opracowania ustaw budżetowych na lata 2021–2022.³⁴

Dochody zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2022 były o 8951,8 mln zł, czyli o 1,9%, wyższe od dochodów zaplanowanych w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 i wykazanych w uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2022 jako przewidywane wykonanie w 2021 r. Prognozowano, że dochody podatkowe będą w 2022 r. wyższe o 28 951,3 mln zł, czyli o 6,8% w stosunku do dochodów w 2021 r., dochody niepodatkowe zmniejszą się o 20 256,8 mln zł, tj. o 36,5%, a wartość środków przekazanych do budżetu państwa z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi wzrośnie o 9,9%, czyli o 257,3 mln zł. Wśród dochodów podatkowych o 22 912,2 mln zł, czyli o 10,7%, wzrosnąć miały dochody z podatku od towarów i usług, o 4396,4 mln zł – dochody z podatku dochodowego od osób prawnych, a o 3602,7 mln zł – dochody z podatku akcyzowego. Jednocześnie zaplanowano spadek dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, wynoszący 1865 mln zł, czyli 2,6%. Główną przyczyną zmniejszenia tych dochodów miało być wprowadzenie klina podatkowego w ramach programu *Polski Ład*, w tym podwyższenie do 30 tys. zł kwoty wolnej od podatku, podwyższenie do 120 tys. zł progu dochodowego, powyżej którego pobiera się podatek w wysokości 32%, a także wprowadzenie ulgi dla klasy średniej w związku ze zniesieniem możliwości odliczania składki zdrowotnej od podatku. Spadek dochodów niepodatkowych miał wynikać przede wszystkim ze zmniejszenia się o 12 289,8 mln zł, czyli o 34%, dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych oraz o 8032,4 mln zł, czyli o 90,5%, wpłat z zysku Narodowego Banku Polskiego. Ponadto w związku z sytuacją epidemiczną o połowę zmniejszyć się miały wpływy z dywidend.

Głównymi, oprócz wprowadzenia programu *Polski Ład*, czynnikami determinującymi planowany wzrost dochodów budżetu państwa były czynniki makroekonomiczne. Ministerstwo Finansów prognozowało na 2022 r. utrzymanie gospodarki na ścieżce wysokiego, realnego wzrostu gospodarczego (4,6%) w warunkach podwyższonej inflacji (3,3%), co wiązało się ze znacznym wzrostem spożycia prywatnego. Skutkowało to zaplanowaniem istotnie wyższych dochodów podatkowych niż w 2021 r.

³⁴ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/21/012 *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów, nr. KBF.410.008.01.2021.

Największą pozycję wśród dochodów budżetu państwa stanowiły dochody z tytułu podatku od towarów i usług. Wysokość tych dochodów zaplanowano na 237 412,2 mln zł, co stanowić miało 48,3% dochodów ogółem budżetu państwa. Dwie następne, pod względem planowanej kwoty, pozycje w dochodach budżetu państwa stanowiły dochody z podatku akcyzowego w wysokości 79 072,7 mln zł i dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 69 410 mln zł. Warto zauważyć, że planowany na 2022 r. udział dochodów z podatku od towarów i usług w dochodach budżetu państwa miał być najwyższy od czasu wprowadzenia tego podatku w 1993 r. W perspektywie długookresowej udział ten stopniowo rośnie. Przed 2005 r. nie przekraczał on 40% dochodów budżetu państwa, w 2018 r. po raz pierwszy przekroczył 45%, a w 2022 r. stanowić miał blisko połowę dochodów budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że utrzymanie tego trendu w następnych latach doprowadziłoby do sytuacji, w której dochody budżetu państwa będą w coraz większym stopniu zależne od jednego źródła wpływów.

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 53 896,4 mln zł i dochody z podatku od niektórych instytucji finansowych w wysokości 5400 mln zł, a także dwa rodzaje dochodów niepodatkowych: dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe w wysokości 23 820,4 mln zł oraz cło w wysokości 6283 mln zł.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 przyjętym przez Radę Ministrów 24 sierpnia 2021 r. ustalono wydatki budżetu państwa w wysokości 505 635,5 mln zł. W projekcie przekazanym do Sejmu kwotę tę zwiększono o 6726,1 mln zł, przede wszystkim w związku ze wzrostem o 23 199,2 mln zł wydatków planowanych na wypłatę świadczeń na rzecz osób fizycznych przy jednoczesnym obniżeniu limitu wydatków na dotacje i subwencje o 17 451,6 mln zł. Przesunięcie środków między wskazanymi wyżej grupami wydatków było konsekwencją uchwalenia przez Sejm 17 września 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw³⁵, co miało skutkować przekazaniem Zakładowi Ubezpieczeń Społecznego w trakcie 2022 r. wypłaty świadczenia wychowawczego o wartości około 23,1 mld zł. Wcześniej wypłaty te były dokonywane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, które otrzymywały na ten cel dotację z budżetu państwa. Jednocześnie w projekcie ustawy budżetowej przekazanym do Sejmu zaplanowano dotację dla Funduszu Solidarnościowego w wysokości 2575,2 mln zł. Dotacji tej nie uwzględniono w projekcie ustawy przekazanym Radzie Dialogu Społecznego. Zwiększono także o 2269,8 mln zł rezerwy celowe oraz o 638,1 mln zł planowane subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

Następnie na etapie prac sejmowych limit wydatków ogółem zwiększono o 9475,4 mln zł. Rezerwy celowe wzrosły o 8108 mln zł, limit wydatków w części *Sprawy wewnętrzne* wzrósł o 990,9 mln zł, głównie za sprawą zwiększenia wydatków planowanych na bieżącą działalność Policji i Straży Granicznej. Ponadto o 200,9 mln zł zwiększono limit wydatków w części *Sprawy zagraniczne*, a o 193 mln zł w części *Sprawiedliwość*. Jednocześnie o 303,4 mln zł zmniejszono limit wydatków w części *Sądy powszechne*.

Limit wydatków ogółem budżetu państwa na 2022 r. ustalono w wysokości 521 837 mln zł, czyli o 0,3% niższej od limitu ustalonego na 2021 r., przy czym w budżecie państwa na 2021 r. uwzględniono co najmniej 25,2 mld zł na zadania realizowane w roku 2022, przez co porównanie tych dwóch planów nie jest w pełni miarodajne.

³⁵ Dz. U. poz. 1981, ze zm.

Największy spadek wydatków – o 26,7% – zaplanowano w grupie *Wydatki majątkowe*. Wydatki te były o 10 777,5 mln zł niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2021. Należy wziąć jednak pod uwagę, że środki na realizację wydatków majątkowych w 2022 r. zaplanowano również w budżecie państwa na 2021 r. Co najmniej 25,2 mld zł ujętych w tym budżecie w dwóch grupach: *Wydatki majątkowe* oraz *Dotacje i subwencje* służyło sfinansowaniu zadań, które będą realizowane dopiero w następnych latach. W ramach tych wydatków zaplanowano wpłatę na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych w wysokości 4,8 mld zł, na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg – w wysokości 3,1 mld zł, na Fundusz Wsparcia Policji, Fundusz Wsparcia Straży Granicznej i Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej w łącznej wysokości 2,3 mld zł, na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w wysokości 0,8 mld zł, na Fundusz Kolejowy w wysokości 5,2 mld zł, a także subwencję dla uczelni wyższych w wysokości 1 mld zł i subwencję dla jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 8 mld zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, z uwagi na fakt, iż już na etapie projektowania nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 było wiadomo, że wymienione wyżej środki zostaną wykorzystane na finansowanie zadań realizowanych dopiero w latach następnych, nieuzasadnione było ich ujęcie w projekcie nowelizowanego budżetu państwa na rok 2021. Wydatki te powinny zostać ujęte w planie wydatków budżetowych w roku realizacji inwestycji, tj. przede wszystkim w budżecie państwa na rok 2022. Co istotne, równoległe z pracami nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2021 trwały prace nad projektem ustawy budżetowej na rok 2022.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zaplanowanie w projekcie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 wydatków na zadania realizowane w 2022 r. nastąpiło z pominięciem zasady realności budżetu państwa, która postuluje maksymalną precyzję w ustaleniu wielkości wydatków budżetowych na podstawie rzeczywistych potrzeb, jak również zaburzało przejrzystość i porównywalność budżetów w kolejnych latach. 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, co zniekształca obraz sytuacji finansowej budżetu państwa i poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych w danym roku.

Warto także zwrócić uwagę, że w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 utworzony został dodatkowy fundusz motywacyjny w wysokości 2,7 mld zł. Zgodnie z art. 20a ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, środki niewykorzystane w 2021 r. stanowiły wydatki budżetu państwa, które mogły być wydatkowane na specjalne dodatki motywacyjne do 30 listopada 2022 r. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, powyższe rozwiązanie, mimo że zgodne z prawem, prowadziło do pogorszenia przejrzystości finansów publicznych i umożliwiało pominięcie zasady roczności budżetu, zgodnie z którą wydatki zaplanowane w budżecie państwa na dany rok powinny być, co do zasady, w tym roku wykonywane. Od wejścia w życie nowelizacji ustawy budżetowej w dniu 22 października 2021 r. do końca roku budżetowego pozostawały ponad dwa miesiące, co było, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wystarczającym okresem na wypłacenie pracownikom dodatków za 2021 r. Natomiast dodatki przewidziane do wypłacenia w 2022 r. mogły zostać ujęte w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022.

W porównaniu z budżetem z roku poprzedniego, w budżecie państwa na 2022 r. zaplanowano spadek – o 11,3% – wydatków w grupie *Dotacje i subwencje*. Wynikał on przede wszystkim ze wspomnianej wcześniej zmiany podmiotu wypłacającego świadczenie wychowawcze z jednostek samorządu terytorialnego, otrzymujących w tym celu dotację celową z budżetu państwa, na Zakład Ubezpieczeń Społecznych, wypłacający to świadczenie bezpośrednio z budżetu państwa. W związku

z tym ponad dwukrotnie wzrosły wydatki planowane w grupie *Świadczenia na rzecz osób fizycznych*. Ponadto w grupie *Dotacje i subwencje* zmniejszyły się miały: o 9766,8 mln zł dotacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, o 8000 mln zł uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, a o 1350 mln zł środki na wspieranie rodziny, które od 2022 r., podobnie jak świadczenia wychowawcze, miały być wypłacane bezpośrednio z budżetu państwa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako świadczenia na rzecz osób fizycznych. Ponadto do zmniejszenia w 2022 r. wydatków planowanych w części *Sprawy wewnętrzne* zarówno w grupie *Dotacje i subwencje*, jak w grupie *Wydatki majątkowe* przyczyniło się jednorazowe zaplanowanie w budżecie na 2021 r. znaczących wpłat na Fundusz Wsparcia Policji, Fundusz Wsparcia Straży Granicznej i Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej. W wyniku wyżej wymienionych zmian udział wydatków z grupy *Dotacje i subwencje* spadł po raz pierwszy od 2015 r. poniżej 50%, do poziomu 48,9%.

Trzecią, obok wydatków majątkowych oraz dotacji i subwencji, grupą wydatków zaplanowanych w budżecie państwa na 2022 r. w niższej wysokości niż w budżecie na 2021 rok były *Środki własne Unii Europejskiej*. Ich planowana wartość zmniejszyła się względem poprzedniego roku o 5,3% i wyniosła 30 375,7 mln zł. Należy przypomnieć, że w 2021 r. planowana wielkość wydatków w tej grupie została zwiększona w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej, między innymi w związku z wyższym niż planowano poborem należności celnych, rozliczeniem należnych wpłat do budżetu Unii Europejskiej za lata poprzednie oraz wzrostem wydatków Unii Europejskiej w trakcie 2021 r.

W trzech innych grupach wydatki ujęto w wielkościach znacznie przekraczających kwoty planowane na 2021 r. Najbardziej, bo o 101,1%, wzrosnąć miały wydatki w grupie *Świadczenia na rzecz osób fizycznych*. Wynikało to głównie ze wspomnianego wyżej przekazania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych wypłaty świadczeń mających na celu wsparcie rodziny. Ponadto uwzględniono wzrost o 900 mln zł wydatków na wypłatę świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego w części *Sprawy wewnętrzne*. Na skutek powyższych zmian udział świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach ogółem budżetu państwa miał wzrosnąć z 5,5% w 2021 r. do 11% w 2022 r.

W odniesieniu do 2021 r. plan wydatków w grupie *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* zwiększono o 12,7%. W grupie tej na uwagę zasługiwał planowany wzrost o 1674,7 mln zł wydatków w części *Obrona narodowa*, a także wzrost o 1249 mln zł wydatków w części *Sprawy wewnętrzne*.

Trzecią grupą wydatków odznaczających się wysoką dynamiką były *wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej*. Wydatki te cechują się dużą cyklicznością wynikającą z harmonogramu realizacji projektów unijnych współfinansowanych środkami z budżetu państwa. Na 2022 r. zaplanowano wzrost wydatków z tej grupy o 17,9% względem 2021 r.

Limit wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa uchwalono na poziomie z 2021 r. równym 26 000 mln zł, przy założeniu spadku inflacji do 3,3% i niewielkiego wzrostu referencyjnej stopy procentowej Narodowego Banku Polskiego do 0,38%. Warto przypomnieć, że w trakcie 2021 r., w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej limit wydatków w tej grupie ekonomicznej został zmniejszony o 2000 mln zł w związku z mniejszymi niż wcześniej planowano potrzebami pożyczkowymi państwa oraz niższymi kosztami obsługi długu.

Tabela 2. Wydatki i wynik budżetu państwa planowane w ustawach budżetowych na lata 2019–2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	3 : 2	4 : 3	5 : 4
	Ustawa						
	mln zł				rok poprzedni = 100		
1	2	3	4	5	6	7	8
Wydatki	416 234,5	508 019,3	523 492,9	521 837,0	122,1	103,0	99,7
Dotacje i subwencje	222 579,6	291 411,5	287 955,1	255 416,5	130,9	98,8	88,7
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	28 476,1	26 744,7	28 621,9	57 546,1	93,9	107,0	201,1
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	81 440,1	88 863,5	96 584,0	108 884,3	109,1	108,7	112,7
Wydatki majątkowe	21 783,9	33 668,0	40 385,0	29 607,5	154,6	120,0	73,3
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	29 199,9	29 399,9	26 000,0	26 000,0	100,7	88,4	100,0
Środki własne UE	22 207,2	25 992,4	32 064,3	30 375,7	117,0	123,4	94,7
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE	10 547,7	11 939,3	11 882,7	14 007,0	113,2	99,5	117,9
Wynik	-28 500,0	-109 347,6	-40 507,7	-29 900,0	383,7	37,0	73,8
%							
Wydatki	100,0	100,0	100,0	100,0			
Dotacje i subwencje	53,5	57,4	55,0	48,9			
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	6,8	5,3	5,5	11,0			
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	19,6	17,5	18,4	20,9			
Wydatki majątkowe	5,2	6,6	7,7	5,7			
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	7,0	5,8	5,0	5,0			
Środki własne UE	5,3	5,1	6,1	5,8			
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE	2,5	2,4	2,3	2,7			

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie ustaw budżetowych na lata 2019–2022 oraz wyników kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2019–2020 i kontroli opracowania ustaw budżetowych na lata 2021–2022.

W 2022 r. wydatki na obronność i ochronę zdrowia obliczone zostały zgodnie z ustawowymi wskaźnikami. Przy wyliczeniu wydatków na 2022 r. uwzględniono planowaną zmianę art. 131c ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, polegającą na zwiększeniu wydatków na finansowanie ochrony zdrowia w stosunku do wartości produktu krajowego brutto. Dla roku 2022 wskaźnik miał wzrosnąć z 5,55% do 5,75%. Według wyliczeń Ministerstwa Finansów na etapie opracowania ustawy budżetowej zaplanowano na finansowanie ochrony zdrowia 133 626,8 mln zł. W czasie prac sejmowych zwiększono limit wydatków budżetu państwa w części *Zdrowie* o 30,7 mln zł, a w innych częściach zmniejszono limit wydatków w dziale *Ochrona zdrowia* o 28 mln zł.

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)³⁶ na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej należało w 2022 r. przeznaczyć wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 2,2% wartości produktu krajowego brutto określonej w założeniach projektu budżetu państwa na 2022 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%.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 przekazany do Sejmu zaplanowano wydatki:

- określone w art. 7 ust. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych w wysokości 57 783,1 mln zł, co stanowiło 2,2% planowanej wartości produktu krajowego brutto na 2022 r.;
- majątkowe, przeznaczone na potrzeby obronne Rzeczypospolitej Polskiej, w wysokości 18 476,9 mln zł, co stanowiło 32% wydatków na obronę narodową;
- na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w wysokości 1444,6 mln zł, co stanowiło 2,5% wydatków na obronę narodową.

Tym samym spełnione zostały wymogi ustawy o finansowaniu Sił Zbrojnych dotyczące wysokości wydatków ogółem na obronę narodową oraz udziału w tych wydatkach wydatków majątkowych oraz wydatków przeznaczonych na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa.

Zastosowano przy tym analogiczne – jak przy planowaniu wydatków na rok 2021 – rozwiązania polegające na zaliczeniu do wydatków na obronę narodową:

- środków na zadania związane z kształceniem w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi – w kwocie 262 mln zł;
- wydatków realizowanych z Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych – w kwocie 191,7 mln zł;
- wydatków realizowanych przez Agencję Mienia Wojskowego na inwestycje internatowe i mieszkaniowe – w kwocie 27 mln zł.

Odnosnie do środków na zadania związane z kształceniem w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi, należy zauważyć, że jeżeli na etapie opracowywania i uchwalania ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* uznano, że omawiane wydatki nie służą realizacji celów obronnych Polski, to nie powinny być one zaliczane do kwoty wydatków obronnych. Kwestia ich zaliczania bądź wyłączenia z wydatków obronnych wymaga jednoznacznego uregulowania, a raz przyjęta zasada powinna być konsekwentnie stosowana w kolejnych latach. Nie powinna mieć miejsca sytuacja, w której jednego roku wydatki te są zaliczane do wydatków obronnych, a innego nie są.

Zgodnie z przepisem art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego³⁷ wydatki związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu lądowego, finansowaną lub dofinansowaną przez ministra właściwego do spraw transportu ustala się w ustawie budżetowej w wysokości nie niższej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. W przekazanym do Sejmu we wrześniu 2021 r. projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 wydatki na infrastrukturę transportu lądowego zaplanowano w kwocie 5884,7 mln zł, stanowiącej 15,9% prognozowanych na 2022 r. wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Ponieważ oznaczałoby to niespeł-

³⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 161.

³⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 688.

nienie warunku określonego w art. 5 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, w art. 41 ustawy o budżecie na rok 2022 przewidziano wyłączenie stosowania tego przepisu. W uzasadnieniu do projektu tej ustawy podano, że potrzeba wyłączenia stosowania w 2022 r. przepisu art. 5 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego wynikała z konieczności zintensyfikowania realizacji zadań w obszarze infrastruktury transportu lądowego, a w szczególności wsparcia strategicznych inwestycji publicznych jeszcze w roku 2021.

Odnosząc się do tego uzasadnienia, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przyjęte rozwiązanie, polegające na zaplanowaniu wpłaty na Fundusz Kolejowy w 2021 r. pomimo braku możliwości wykorzystania środków w tym okresie, zakłócało przejrzystość finansów publicznych i naruszało zasadę roczności budżetu. Należy zauważyć, że przekazanie środków z budżetu państwa do obsługiwanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego Funduszu Kolejowego nie było równoznaczne z faktycznym wykorzystaniem tych środków. Warto też wskazać, że plan finansowy Funduszu Kolejowego nie jest ujmowany w ustawie budżetowej ani nie jest publikowany. Nie są także publikowane sprawozdania z wykonania planu finansowego tego funduszu. Tym samym nie podlega on procedurze budżetowej, a co za tym idzie kontrola Parlamentu w tym zakresie jest istotnie ograniczona.

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 2022 była tzw. baza początkowa sporządzona w oparciu o wyjściowe kwoty wydatków ustalone w procesie projektowania ustawy budżetowej na rok 2020 i uaktualnione w procesie projektowania ustawy budżetowej na rok 2021. Wstępne 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 2022 r. na końcowym etapie prac nad projektem ustawy budżetowej, czyli już 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 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.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że informacje zawarte w początkowej bazie wydatków na 2022 r., po uwzględnieniu wprowadzonych przez Ministerstwo Finansów korekt, co do zasady, nie uwzględniały znaczącego wzrostu prognozowanej na lata 2021-2022 inflacji. Zwiększało to ryzyko zaniżenia w budżecie państwa limitów wydatków zależnych od inflacji. Rodziło także ryzyko zmniejszenia wartości realnych wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej pomimo utrzymania wysokiego wzrostu gospodarczego i prognozowanej, w czasie opracowania ustawy budżetowej, wysokiej realnej dynamiki wynagrodzeń w gospodarce.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również 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 stabilizującą regułę wydatkową. Wyznaczanie limitu wydatków w oparciu o tę regułę dopiero w końcowej fazie procesu planistycznego, czyli na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej, było niespójne z logiką tego procesu i z sensem stosowania reguły wydatkowej. Przyjęcie takiej sekwencji działań prowadziło do wzrostu ryzyka dopasowywania limitu wydatków, wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej, do potrzeb wydatkowych, podczas gdy to planowane wydatki powinny być ustalane 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 była klauzula powrotu do jej stosowania. W okresie przejściowym, który w czasie opracowania ustawy budżetowej na rok 2021 miał trwać rok, a w czasie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2022 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 na realizację wyżej wymienionych celów, wykonane w 2020 r. Wartość składnika dodatkowego na 2022 r. ustalono w wysokości jednej trzeciej tych wydatków, tj. 22 357,7 mln zł. 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. Po tym zwiększeniu kwota wydatków wynikająca z zastosowania stabilizującej reguły (dalej: kwota wydatków SRW) wyniosła w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022, przekazanym do Sejmu, 1 054 767,5 mln zł. Była ona o 6,8% wyższa od kwoty wydatków SRW ustalonej na 2021 r.

Wskazana wyżej kwota stanowiła punkt wyjścia do obliczenia limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych (dalej: limit wydatków SRW³⁸). W przekazanym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 limit ten ustalono w kwocie 814 676,4 mln zł, czyli o 5,6% wyższej od limitu określonego na 2021 r. W trakcie prac w Parlamencie limit wydatków SRW zwiększono do 815 042,8 mln zł.

Limit wydatków budżetu państwa na rok 2022 został ustalony z uwzględnieniem stabilizującej reguły wydatkowej. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednak, że w obliczeniach zawyżono o 4748,3 mln zł limit wydatków SRW, a w konsekwencji także limit wydatków budżetu państwa wyznaczony w oparciu o stabilizującą regułę wydatkową. Wynikało to z:

- niewłączenia do tej reguły – poprzez zmianę przepisów – wydatków podmiotów otrzymujących opłatę mocową³⁹, mimo ujęcia w wartości działań dyskrejonalnych dochodów z tej opłaty w wysokości 5154,2 mln zł;
- ujęcia, w obliczeniach kwoty wydatków SRW, korekty działań dyskrejonalnych o wartości poniżej 0,03% produktu krajowego brutto prognozowanego w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022.

³⁸ Limit wydatków SRW to inaczej limit wydatków wynikający z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

³⁹ Opłata mocowa, czyli opłata za gotowość do zabezpieczenia dostarczania prądu, ma zapewnić bezpieczeństwo energetyczne (stałe dostawy prądu).

W czasie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022 zmieniono sposób ujmowania w regule wydatkowej planowanych wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.⁴⁰ Wydatki te zostały wyłączone z limitu wydatków SRW, a zamiast tego miały one pomniejszać kwotę wydatków SRW przy obliczaniu tego limitu. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że tego typu zmiana osłabia realizację stabilizacyjnej funkcji reguły wydatkowej, gdyż ewentualne zwiększenie planu wydatków funduszu odbywa się poza limitem wydatków SRW, nie powoduje więc konieczności obniżenia wydatków innych podmiotów, które są objęte tym limitem. Zwiększenia takiego można zatem dokonać, pomijając regułę wydatkową.

Podobnie jak w 2021 r., również w 2022 r. Ministerstwo Finansów nie uwzględniło w obliczeniach związanych z realizacją reguły wydatkowej planowanych wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Prezes Rady Ministrów skierował do Banku Gospodarstwa Krajowego i do Ministra Finansów pismo z załączonym projektem planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na 2022 r. dopiero 17 grudnia 2021 r., co uniemożliwiło uwzględnienie wydatków tego funduszu w obliczeniach. Nie uwzględniono w nich także planowanych wydatków Funduszu Strefowego, wskazując na trudność z ich oszacowaniem. Łączne wydatki funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, uwzględnione w obliczeniach prowadzonych na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej, zaplanowano na 17,6 mld zł. Po doliczeniu wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wydatki uwzględnione w tych obliczeniach wyniosłyby ponad 48,7 mld zł.

Nieuwzględnienie wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Funduszu Strefowego przy zastosowaniu reguły wydatkowej to kolejny element obniżający jej skuteczność w procesie stabilizowania sytuacji finansowej państwa. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w obliczeniach limitu wydatków SRW i limitu wydatków budżetu państwa wynikającego z zastosowania tej reguły powinny być uwzględnione wydatki wszystkich podmiotów objętych regułą. Sytuacja, w której w obliczeniach limitu wydatków SRW nie ujmuje się wydatków określonego podmiotu z uwagi na niesporządzenie w terminie jego planu finansowego, nie powinna mieć miejsca.

Nieuwzględnienie wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w obliczeniach na 2022 r. spowodowało zawyżenie limitu wydatków SRW oraz powiązanego z nim limitu wydatków budżetu państwa. Wydatki ujęte w planie finansowym funduszu na 2022 r.⁴¹ wyniosły 31 176,3 mln zł, ale dużą ich część stanowiły wydatki inwestycyjne, wyłączone z reguły wydatkowej na mocy art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Ze względu na brak możliwości wyodrębnienia wydatków bieżących z wydatków zawartych w planie finansowym Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, nie było możliwe obliczenie, o ile został zawyżony w obliczeniach limit wydatków, wyznaczony dla budżetu państwa w wyniku zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

Należy jednak zaznaczyć, że z powodu wysokiej różnicy pomiędzy limitem wydatków budżetu państwa wynikającym z zastosowania reguły wydatkowej a rzeczywistym limitem wydatków państwa ustalonym w ustawie budżetowej wskazane powyżej zawyżenie limitów w następstwie nieuwzględnienia w obliczeniach wydatków bieżących Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nie miało negatywnych konsekwencji dla realizacji stabilizującej reguły wydatkowej. W przypadku przekazanego do Sejmu projektu ustawy budżetowej na rok 2022 różnica pomiędzy limitem wydatków

⁴⁰ Art. 1 pkt 8 lit. c ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, dalej: ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1535, ze zm.).

⁴¹ Po korekcie z 3 stycznia 2022 r.

budżetu państwa wynikającym z zastosowania tej reguły a rzeczywistym limitem wydatków państwa wyniosła 30 289,1 mln zł.

W 2022 r., tak jak rok wcześniej, odnotowano znaczące zmniejszenie, w odniesieniu do lat wcześniejszych, roli reguły wydatkowej przy stabilizacji sytuacji finansowej państwa. Wynikało to zarówno ze zwiększenia kwoty wydatków SRW o dodatkowy składnik, związany z potrzebą ponoszenia dodatkowych wydatków na zwalczanie i przeciwdziałanie negatywnym skutkom epidemii oraz na wsparcie gospodarki na drodze jej powrotu go stanu równowagi, jak i z nieuwzględnienia w obliczeniach wydatków inwestycyjnych samorządu terytorialnego, budżetu państwa i funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego⁴². Zaplanowanie wydatków budżetu państwa na 2022 r. w wysokości wynikającej z limitu wydatków SRW określonego w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 spowodowałoby dodatkowy wzrost wydatków i deficytu budżetu państwa, a w konsekwencji także wzrost państwowego długu publicznego o 30,3 mld zł. Oznacza to, że w 2022 r. mechanizm działania stabilizującej reguły wydatkowej był osłabiony w takim stopniu, że nie spełniała ona efektywnie swojej roli. Ograniczenie skali deficytu finansów publicznych oraz tempa wzrostu długu publicznego było przede wszystkim skutkiem decyzji Rady Ministrów, a nie stosowania samej reguły wydatkowej.

Do czynników ograniczających poprawne działanie stabilizującej reguły wydatkowej zaliczyć należy również przekazywanie do jednostek nieobjętych regułą wydatkową środków w formie skarbowych papierów wartościowych, co pozwalało 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.

Rezerwa ogólna i rezerwy celowe zostały zaplanowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. W ustawie budżetowej na rok 2022 rezerwę ogólną zaplanowano w kwocie 985 mln zł, stanowiącej 0,19% wydatków budżetu państwa. Rezerwy celowe budżetu państwa zaplanowano w kwocie 46 236,3 mln zł, tj. o 42% wyższej niż w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2021. W przekazanym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 kwota rezerw celowych wyniosła 38 128,4 mln zł, natomiast podczas prac w Parlamencie zwiększono ją o 8107,9 mln zł. W wyniku tej zmiany wzrosły między innymi środki na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa, zaplanowano także środki na realizację działań łagodzących skutki inflacji, w tym na dodatki osłonowe.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że proces planowania środków w rezerwach wymienionych w pozycjach: 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 nieprzejrysty, a przeznaczenie tych środków nie zostało jasno sprecyzowane. 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 uniemożliwiał *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

⁴² A w przypadku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 również wydatków bieżących ze względu na ich nieujęcie w obliczeniach.

z 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*⁴³. 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 prognozowanemu na 2022 r. wzrostowi dochodów budżetu państwa towarzyszyć miało zmniejszenie jego wydatków, deficyt budżetu państwa miał być wyraźnie niższy niż w 2021 r. W ustawie budżetowej na rok 2022 zaplanowano deficyt budżetu państwa w wysokości 29 900 mln zł, o 10 607,7 mln zł niższej niż w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2021. Deficyt ten miał stanowić 1,1% wartości produktu krajowego brutto w 2022 r.

Należy podkreślić, że ze względu na:

- powstawanie znaczących nierównowag finansowych państwa poza jego budżetem, przede wszystkim w funduszach prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz w Funduszu Solidarnościowym;
- zaplanowanie części wydatków ponoszonych w 2022 r. w budżecie państwa na 2021 r.;
- przekazywanie środków publicznych w formie skarbowych papierów wartościowych z pominięciem budżetu państwa;

nastąpiło znaczące obniżenie jego rangi w systemie finansów publicznych. Od 2020 r. deficyt budżetu państwa przestał pełnić rolę istotnego wskaźnika oceny skali nierównowagi finansowej państwa, a wnioskowanie na podstawie jego wielkości lub zmian mogło prowadzić do błędnych ocen. Według prognoz Ministerstwa Finansów obowiązujących na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022 prognozowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych miał wynieść 2,9% wartości produktu krajowego brutto, miał więc być blisko trzy razy większy od deficytu budżetu państwa.

Na lata 2021–2022 przewidziano 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 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, nie tylko zniekształca deficyt budżetu państwa, ale również w istotny sposób zmniejsza przejrzystość finansów publicznych.

Wykazywanie zasadniczej części nierównowagi finansowej, prognozowanej na 2022 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 jednności dochodów i wydatków państwa. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że planem finansowym, w którym powinna być, co do zasady, odzwierciedlona nierównowaga finansowa państwa, jest

⁴³ Informacja o wynikach kontroli *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*. Nr ewid. 30/2021/P/20/012/KBF, Warszawa 2021.

właśnie budżet państwa⁴⁴, 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 2022 r. mechanizmu finansowania części zadań publicznych przez jednostki pozabudżetowe, którym nie zapewniono dochodów adekwatnych do ponoszonych kosztów. Jako przykład można podać Fundusz Solidarnościowy, którego przychody zaplanowano w projekcie ustawy budżetowej przekazanym do Sejmu na 13 789,2 mln zł, a koszty realizacji zadań na 21 648,3 mln zł.

Podobnie jak ustawy budżetowe na lata 2020-2021, ustawa budżetowa na rok 2022 nie obejmowała wielu istotnych operacji finansowych związanych z realizacją zadań państwa, mających wpływ na wzrost długu Skarbu Państwa. W 2022 r. po raz kolejny zastosowano różnorodne rozwiązania, które, choć nie naruszały przepisów prawa, to zaburzały podstawowe zasady budżetowe, tj. zasadę przejrzystości, roczności, jedności i zupełności. W dalszym ciągu ważne zadania państwa finansowano z pominięciem ustawy budżetowej, która zgodnie z art. 109 ustawy o finansach publicznych jest podstawą gospodarki finansowej państwa i zapewnia kontrolę Parlamentu. W 2022 r. korzystano również z operacji, które pozwalały na wykazanie wydatków budżetu państwa w innych okresach, niż były faktycznie ponoszone. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, stosowanie takich rozwiązań pozwala na wykazywanie w budżecie państwa dowolnego wyniku, przez co plan ten przestaje mieć istotne znaczenie dla oceny sytuacji finansowej państwa, a tym samym ustawa budżetowa przestaje być podstawą gospodarki finansowej państwa.

W budżecie środków europejskich zaplanowano dochody na rok 2022 w kwocie 85 946,8 mln zł (o 6,8% wyższej niż w 2021 r.), a wydatki w kwocie 96 168,1 mln zł (o 10,1% wyższej niż w 2021 r.). W rezultacie deficyt tego budżetu miał być w 2022 r. wyższy o 48,9% od deficytu z roku poprzedniego i wynieść 10 221,3 mln zł. Rezerwy celowe w budżecie środków europejskich zaplanowano w kwocie 36 252 mln zł, tj. o 3% niższej niż w ustawie budżetowej na rok 2021. Rezerwy te stanowiły 37,7% ogółu planowanych wydatków budżetu środków europejskich. Rok wcześniej udział ten wyniósł 42,8%.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na częściowo nierzetelne sporządzenie uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2022. Pominięto w nim informacje istotne z punktu widzenia analizy i oceny sytuacji finansowej opisywanych jednostek. Przede wszystkim nie wyjaśniono przyczyn istotnych zmian wielkości ujętych w planach finansowych załączonych do ustawy budżetowej, w tym między innymi zmian przychodów i kosztów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, uzasadnienie powinno stanowić kompleksowe źródło informacji o najważniejszych zagadnieniach dotyczących finansów opisywanych jednostek, w tym również obrazować tendencje zmian w planach finansowych w odniesieniu do roku poprzedniego. Ponadto w uzasadnieniu nie zamieszczono informacji dotyczącej wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na limit wydatków budżetu państwa; w związku z tym nie było wiadomo, czy i w jaki sposób reguła wydatkowa oddziaływała na poziom planowanych wydatków budżetu państwa. Opis sytuacji finansowej sektora instytucji rządowych i samorządowych ograniczono do omówienia prognozowanej wielkości deficytu w relacji do produktu krajowego brutto, pomijając omówienie dochodów i wydatków tego sektora. Nie podano również podstawowej informacji, jaką jest kwota przewidywanego wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych, oraz nie zamieszczono danych liczbowych, które by obrazowały przyczyny powstania deficytu.

⁴⁴ A w podsektorze samorządowym budżety jednostek samorządu terytorialnego.

IV. WARUNKI WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ

- W 2022 r. światowa gospodarka odnotowała umiarkowany wzrost, szacowany na 3,4%. Sytuacja gospodarcza na świecie była znacznie mniej korzystna niż wskazywały prognozy przygotowane w okresie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2022.
- Polska, pomimo oddziaływania niekorzystnych warunków zewnętrznych związanych z gwałtownym wzrostem cen surowców energetycznych oraz pogorszeniem się bezpieczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej, odnotowała wysokie tempo wzrostu gospodarczego wynoszące 5,1%. Głównym motorem tego wzrostu był przyrost zapasów i, w mniejszym stopniu, wzrost inwestycji, a także wzrost konsumpcji, która jednak z każdym kolejnym kwartałem odznaczała się coraz niższą dynamiką, by w czwartym kwartale spaść poniżej poziomu zaobserwowanego w analogicznym okresie roku poprzedniego. Dobra koniunktura gospodarcza i spadek realnych kosztów pracy przyczyniły się do osiągnięcia przez przedsiębiorstwa korzystnych wyników.
- Wzrost gospodarczy w Polsce przebiegał w 2022 r. w warunkach dynamicznie rosnącej inflacji, która średnio w roku wyniosła 14,4%, przyczyniając się do spadku realnej wartości wynagrodzeń.
- Wartości niektórych wykonanych parametrów makroekonomicznych, w tym w szczególności inflacji i salda obrotów bieżących, znacząco odbiegają od szacunków przyjętych do opracowania ustawy budżetowej na rok 2022. Wpływ na to miał wybuch wojny w Ukrainie w lutym 2022 r. i powstały w związku z tym znaczny wzrost niepewności w gospodarce światowej.

1. Sytuacja gospodarcza na świecie

W 2022 r., mimo negatywnych efektów agresji Rosji na Ukrainę, światowa gospodarka znajdowała się na ścieżce umiarkowanego wzrostu. Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego z kwietnia 2023 r.⁴⁵, globalna wartość dóbr i usług była w 2022 r. o 3,4% większa niż w roku poprzednim, przy czym w gospodarkach wysoko rozwiniętych wartość ta wzrosła o 2,7%, a w gospodarkach rozwijających się – o 4%. Należy odnotować, że średnie tempo wzrostu światowej gospodarki w pięcioleciu poprzedzającym wybuch pandemii COVID-19 wyniosło właśnie 3,4%, jednakże w okresie prac nad projektem budżetu państwa powszechnie oczekiwano, że w 2022 r. będzie ono znacznie wyższe w związku z ożywieniem, które nastąpiło po recesji z 2020 r. W lipcu 2021 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy opublikował prognozę, z której wynikało, że w 2022 r. tempo wzrostu gospodarczego wyniesie 4,9%, przy czym w gospodarkach wysoko rozwiniętych miało ono wynieść średnio 4,4%, a w gospodarkach rozwijających się 5,2%⁴⁶. To, że wzrost ten okazał się dużo niższy niż wtedy prognozowano i jednocześnie dużo niższy niż był w 2021 r., kiedy wyniósł aż 6,3%, było przede wszystkim skutkiem wydarzeń na Ukrainie, które przyczyniły się do wzrostu światowej inflacji, ale również utrzymujących się ograniczeń aktywności gospodarczej w związku z pandemią

⁴⁵ Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2023), *World Economic Outlook, A Rocky Recovery*, str. 9. Jeżeli nie wskazano inaczej, dane przedstawione w niniejszym podrozdziale pochodzą z tego opracowania, za wyjątkiem danych pochodzących z bazy publikowanej na stronie internetowej Eurostatu odnośnie tempa wzrostu produktu krajowego brutto w krajach Unii Europejskiej.

⁴⁶ Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2021), *World Economic Outlook, Update*, str. 6.

COVID-19 oraz spowolnieniem gospodarczym w Chinach. Dynamiczny wzrost cen powodował konieczność podnoszenia przez banki centralne stóp procentowych, co przyczyniło się do obniżenia tempa wzrostu gospodarczego. Szacuje się, że w czwartym kwartale 2022 r. tempo to wyniosło w gospodarkach wysoko rozwiniętych zaledwie 1,2%⁴⁷, czyli ponad połowę mniej niż w całym 2022 r. Dane te wskazują na znaczące spowolnienie aktywności gospodarczej, które nastąpiło w trakcie omawianego roku.

Wśród krajów zaliczanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy do grupy gospodarek wysoko rozwiniętych szczególnie niskim tempem wzrostu gospodarczego cechowały się w 2022 r. Niemcy, Japonia oraz trzy kraje z Europy Środkowo-Wschodniej: Estonia, Litwa i Słowacja. Tempo to nie przekraczało w wyżej wymienionych krajach 2%, a w Estonii wystąpiła nawet recesja sięgająca 1,3%. W Niemczech, które są największym partnerem handlowym Polski, realna wartość gospodarki wzrosła zaledwie o 1,8%. Na sytuację gospodarczą Niemiec oddziaływały skutki wojny w Ukrainie i bardzo wysokie podwyżki cen energii i żywności, a także ograniczenia podaży występujące na rynku pracy i na rynku materiałów. O ile konsumpcja w Niemczech wzrosła w stosunku do poprzedniego roku o 4,3%, to inwestycje zwiększyły się zaledwie o 0,4%, a saldo handlu zagranicznego zmniejszyło się o 1,2%. Warto podkreślić, że tempo wzrostu gospodarczego w Niemczech było dużo niższe niż wskazywały prognozy publikowane w czasie prac nad ustawą budżetową na rok 2022. Na przykład według wspomnianej już wcześniej prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego z lipca 2021 r. gospodarka Niemiec miała być w 2022 r. o 4,1% większa niż w 2021 r.

W przypadku innych krajów będących głównymi odbiorcami towarów z Polski również zaobserwowano niższe tempo wzrostu gospodarczego w stosunku do wcześniejszych prognoz. Na przykład we Francji tempo to było o 1,6 punktu procentowego niższe, a w Stanach Zjednoczonych niższe o 2,8 punktu procentowego. Dane te wskazują, że otoczenie gospodarcze Polski negatywnie oddziaływało na sytuację gospodarczą kraju, a w związku z tym także na wykonanie ustawy budżetowej na rok 2022. W czasie, gdy przygotowywano projekt tej ustawy, można było zakładać znacznie bardziej optymistyczny scenariusz rozwoju gospodarczego na świecie.

Obniżenie się dynamiki wzrostu gospodarczego nie wywołało w omawianych krajach dużych perturbacji na rynku pracy. W krajach strefy euro stopa bezrobocia zmniejszyła się z 7,7% w 2021 r. do 6,8% w 2022 r., w Wielkiej Brytanii z 4,5% do 3,7%, a w Stanach Zjednoczonych z 5,4% do 3,6%. Fakt ten można tłumaczyć niedoborem pracowników w niektórych krajach wysoko rozwiniętych, co stanowi jedną z barier wyższego wzrostu gospodarczego. Część pracowników, którzy stracili pracę lub z niej zrezygnowali w czasie recesji i obostrzeń spowodowanych pandemią COVID-19, nie wróciła już na rynek pracy. Podaż pracowników zmniejszała się również z powodu ujemnego przyrostu demograficznego. Mimo wysokiej inflacji nie doszło do eskalacji żądań płacowych, które mogłyby doprowadzić do fali zwolnień z pracy i do wzrostu bezrobocia.

W 2022 r. Niemcy, Holandia i Szwecja utrzymały wysokie nadwyżki na rachunkach obrotów bieżących, jednak w porównaniu z 2021 r., wielkości tych nadwyżek w relacji do produktu krajowego brutto zostały zredukowane, w Niemczech do najniższego poziomu od 2003 r. Przyczyną tej redukcji były wysokie ceny surowców energetycznych, importowanych przez wyżej wymienione kraje. Z tego samego powodu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej wystąpił deficyt na rachunku obrotów bieżących, który w Rumunii wyniósł aż 9,3% produktu krajowego brutto, a na Węgrzech 8,1%. Z kolei

⁴⁷ W stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Również w dalszej części niniejszego podrozdziału dynamiki są prezentowane w ujęciu rocznym, o ile nie wskazano inaczej.

Norwegia, która jest eksporterem gazu ziemnego i ropy naftowej, osiągnęła nadwyżkę w wysokości 30,4% produktu krajowego brutto.

Największym problemem światowej gospodarki w 2022 r. okazała się inflacja. W 2021 r. prognozowano, że wraz z odtworzeniem łańcuchów dostaw i wzrostem podaży deficytowych towarów oraz komponentów do produkcji między innymi samochodów, inflacja spadnie do poziomów zbliżonych w poszczególnych krajach do celu inflacyjnego. Agresja Rosji na Ukrainę wywołała jednak szok cenowy na rynku surowców energetycznych i żywności, windując inflację na poziomy nienotowane od kilkadziesiąt lat. Regionem, w którym w 2022 r. odnotowano szczególnie wysoki wzrost inflacji, była Europa Środkowo-Wschodnia. W Estonii ceny wzrosły średnio w roku o 19,4%, na Litwie o 18,9%, na Łotwie o 17,2%, w Czechach o 15,1%, na Węgrzech o 14,5%, w Rumunii o 13,8%, w Bułgarii o 13%, a na Słowacji o 12,1%. Polska z inflacją na poziomie 14,4% znajdowała się w środku tej grupy. Powyższe dane wskazują, że na wysoką inflację decydujący wpływ miało położenie geograficzne, silniejsze uzależnienie regionu od rosyjskich surowców energetycznych oraz bardziej energochłonna struktura gospodarek, natomiast nie miało wpływu przyjęcie waluty euro. W krajach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych inflacja, mimo że historycznie bardzo wysoka, była jednak wyraźnie niższa niż w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W Niemczech indeks cen konsumpcyjnych wyniósł w 2022 r. średniorocznie 8,7%, we Francji – 5,9%, we Włoszech – 8,7%, w Hiszpanii – 8,3%, w Holandii – 11,6%, a w Belgii – 10,3%. Podobnie w Wielkiej Brytanii ceny dóbr i towarów konsumpcyjnych wzrosły średniorocznie o 9,1%, a w Stanach Zjednoczonych o 8%.

Tabela 3. Tempo wzrostu produktu krajowego brutto, wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, bilans obrotów bieżących i stopa bezrobocia w wybranych państwach¹ w latach 2020-2022

Wyszczególnienie	Tempo wzrostu PKB ²			Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych			Rachunek bieżący bilansu płatniczego ³			Stopa bezrobocia		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
	%											
Świat	-2,8	6,3	3,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Unia Europejska	-5,6	5,4	3,5	0,7	2,9	9,3	2,6	3,4	1,0	7,2		
Strefa euro	-6,1	5,3	3,5	0,3	2,6	8,4	1,6	2,3	-0,7	8,0	7,7	6,8
Niemcy	-3,7	2,6	1,8	0,4	3,2	8,7	7,1	7,7	4,2	3,7	3,6	3,1
Francja	-7,8	6,8	2,6	0,5	2,1	5,9	-1,8	0,4	-1,7	8,0	7,9	7,3
Włochy	-9,0	7,0	3,7	-0,1	1,9	8,7	3,9	3,0	-0,7	9,3	9,5	8,1
Holandia	-3,9	4,9	4,5	1,1	2,8	11,6	5,1	7,2	5,5	4,9	4,2	3,5
Słowacja	-3,3	4,9	1,7	2,0	2,8	12,1	0,6	-2,5	-4,3	6,7	6,8	6,1
Hiszpania	-11,3	5,5	5,5	-0,3	3,0	8,3	0,6	1,0	1,1	15,5	14,8	12,9
Belgia	-5,4	6,3	3,2	0,4	3,2	10,3	1,1	0,4	-3,4	5,8	6,3	5,5
Austria	-6,5	4,6	5,0	1,4	2,8	8,6	3,0	0,4	0,3	6,0	6,2	4,8
Polska	-2,0	6,9	5,1	3,4	5,1	14,4	2,5	-1,4	-3,0	3,2	3,4	2,9
Czechy	-5,5	3,6	2,5	3,2	3,8	15,1	2,0	-0,8	-2,2	2,6	2,8	2,3
Szwecja	-2,2	5,4	2,6	0,7	2,7	8,1	5,9	6,5	4,3	8,5	8,8	7,5
Węgry	-4,5	7,2	4,6	3,3	5,1	14,5	-1,1	-4,2	-8,1	4,1	4,1	3,6
Rumunia	-3,7	5,8	4,7	2,6	5,0	13,8	-4,9	-7,2	-9,3	6,1	5,6	5,6
Wielka Brytania	-11,0	7,6	4,0	0,9	2,6	9,1	-3,2	-1,5	-5,6	4,5	4,5	3,7

Wyszczególnienie	Tempo wzrostu PKB ²			Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych			Rachunek bieżący bilansu płatniczego ³			Stopa bezrobocia		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
	%											
Stany Zjednoczone	-2,8	5,9	2,1	1,3	4,7	8,0	-2,9	-3,6	-3,6	8,1	5,4	3,6
Ukraina	-3,8	3,4	-30,3	2,7	9,4	20,2	3,3	-1,6	5,7	9,2	9,8	24,5

¹ Państwa, których udział w wartości importu towarów z Polski wynosił w 2021 r. co najmniej 2%, bez Rosji.

² Produkt krajowy brutto w cenach stałych.

³ Jako procent produktu krajowego brutto.

Źródło: 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, Countering the Cost-of-Living Crisis*; Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2023), *World Economic Outlook, A Rocky Recovery*; Dane publikowane na stronie internetowej Narodowego Banku Polskiego, baza danych Eurostat, tabela GDP and main components (output, expenditure and income), dane z 30 kwietnia 2023 r.

W odpowiedzi na wysoką inflację banki centralne prowadziły restrykcyjną politykę pieniężną. System Rezerwy Federalnej Stanów Zjednoczonych od marca do grudnia 2022 r. podwyższył przedział, w którym powinna się zawierać stopa funduszy federalnych⁴⁸, z 0-0,25% do 4,25-4,50%. Zamiar wprowadzenia tej podwyżki sygnalizował już w styczniu 2022 r. Ponadto rozpoczął redukcję sumy bilansowej. Również Europejski Bank Centralny poinformował, w grudniu 2022 r., o planach realizacji tzw. zacieśniania ilościowego. Jednocześnie stopa procentowa podstawowych operacji refinansujących, stopa kredytu i stopa depozytu w tym banku wzrosły odpowiednio z 0,0%, 0,25% i minus 0,5% w lipcu 2022 r.⁴⁹ do 2,5%, 2,75% oraz 2% w grudniu 2022 r.⁵⁰ Z kolei banki centralne Czech i Węgier kontynuowały podwyżki stóp procentowych rozpoczęte w 2021 r.

Można oczekiwać, że działania podejmowane przez banki centralne w latach 2021-2022 oraz zahamowanie wzrostu światowych cen surowców energetycznych i żywności doprowadzą w 2023 r. do spadku inflacji. Jednocześnie przewiduje się znaczące obniżenie tempa wzrostu gospodarczego, a nawet krótkotrwałą recesję w pierwszym półroczu 2023 r. Zgodnie z prognozą Międzynarodowego Funduszu Walutowego, produkt krajowy brutto łącznie w krajach strefy euro będzie w 2023 r. zaledwie o 0,8% większy niż w 2022 r., przy czym w Niemczech, Czechach i Szwecji nastąpi spadek jego wartości. Będzie to miało niewątpliwie wpływ na sytuację gospodarczą Polski, gdyż dwa pierwsze kraje są największymi importerami polskich towarów.

2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce

W 2022 r. gospodarka Polski utrzymała wysokie tempo wzrostu, które wyniosło 5,1%. Było ono wyższe o 1,6 punktu procentowego od tempa wzrostu gospodarczego zarówno w Unii Europejskiej, jak i w strefie euro. Polska wyróżniała się również pozytywnie na tle innych państw z Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej. Wyższe tempo wzrostu gospodarczego w tym regionie odnotowano jedynie w Chorwacji i Słowenii. Dla porównania, gospodarka Czech rozwijała

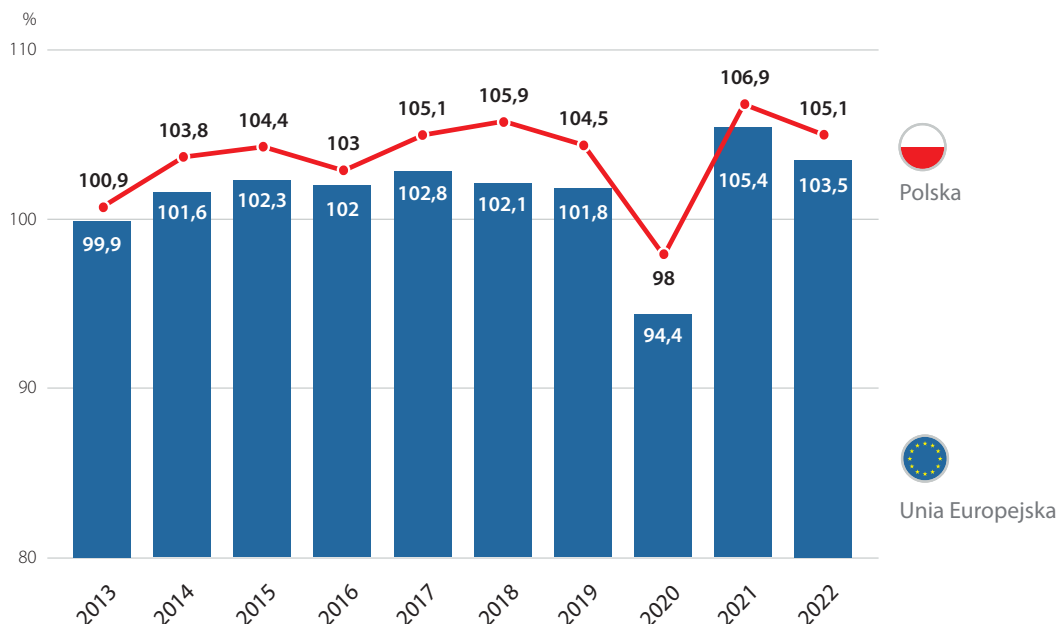
⁴⁸ Jest to stopa oprocentowania depozytów obowiązująca w operacjach pomiędzy bankami wchodzącymi w skład Systemu Rezerwy Federalnej.

⁴⁹ Europejski Bank Centralny, *Decyzje w sprawie polityki pieniężnej*, komunikat prasowy z dnia 21 lipca 2022 r.

⁵⁰ Europejski Bank Centralny, *Decyzje w sprawie polityki pieniężnej*, komunikat prasowy z dnia 15 grudnia 2022 r.

się w tempie 2,5%, Słowacji – 1,7%, Litwy – 1,9%, Łotwy – 2,8%, Węgier – 4,6%, a w Estonii nastąpił spadek wartości produktu krajowego brutto.

Infografika 7. Realna dynamika produktu krajowego brutto w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2013-2022 (rok poprzedni = 100)

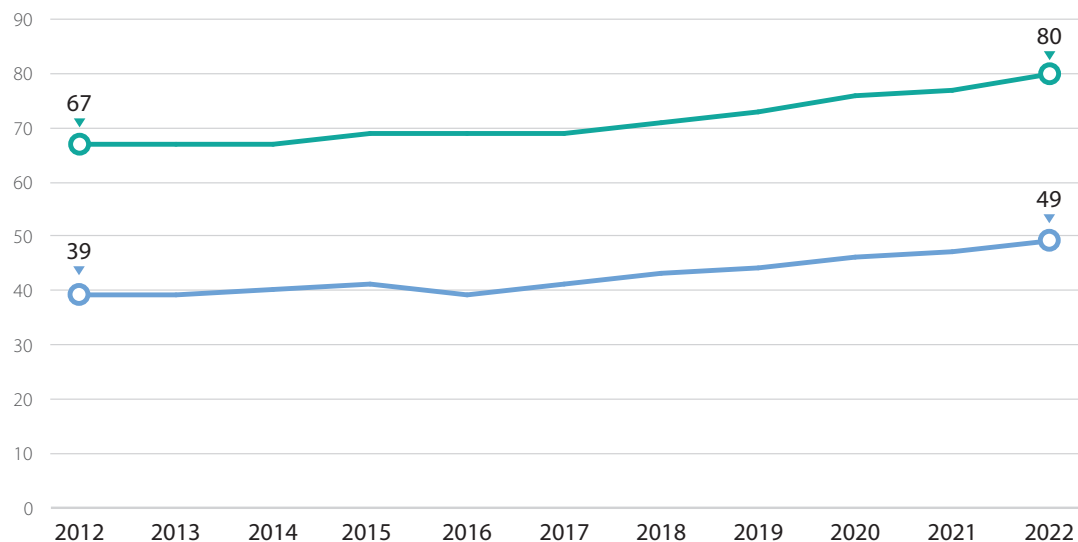


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie bazy danych Eurostat, tabela GDP and main components (output, expenditure and income), dane z 30 kwietnia 2023 r.; oraz Informacji Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2021-2022 z 20 kwietnia 2023 r.

Pomiędzy 2012 r. a 2022 r. wyrażona w euro wartość produktu krajowego brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca Polski zwiększyła się z 38,8% średniej liczonej dla Unii Europejskiej do 49,3%. Biorąc jednak pod uwagę różnice w poziomie cen pomiędzy poszczególnymi krajami, wartość produktu krajowego brutto Polski, uwzględniająca parytet siły nabywczej⁵¹, wyniosła w 2022 r. w przeliczeniu na 1 mieszkańca 79,5% średniej dla Unii Europejskiej. Dziesięć lat wcześniej wartość ta wynosiła 66,8%. Widoczny jest zatem efekt doganiania, przy czym należy 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.

⁵¹ Parytet siły nabywczej to wskaźniki poziomu różnic w cenach pomiędzy krajami.

Infografika 8. Produkt krajowy brutto w Polsce w przeliczeniu na 1 mieszkańca jako procent średniej w Unii Europejskiej, w latach 2012-2022



— PKB wyrażone w standardzie siły nabywczej, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, jako procent średniej dla Unii Europejskiej

— PKB wyrażone w euro, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, jako procent średniej dla Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie bazy danych Eurostat, tabela GDP and main components (output, expenditure and income), dane z 30 kwietnia 2023 r.

Wysoki wzrost gospodarczy Polski w 2022 r. wynikał głównie z przyrostu zapasów oraz ze wzrostu konsumpcji. Produkt krajowy brutto wzrósł realnie o 2,6 punktu procentowego na skutek przyrostu rzeczowych środków obrotowych, a o 1,8 punktu procentowego na skutek wzrostu spożycia w sektorze gospodarstw domowych. Negatywny wpływ na wzrost gospodarczy miało natomiast spożycie publiczne.

Realna wartość konsumpcji była w 2022 r. wyższa o 3,3% w porównaniu z 2021 r., na co istotny wpływ miała korzystna sytuacja gospodarcza w pierwszych miesiącach 2022 r. oraz napływ do Polski znacznej liczby uchodźców z Ukrainy. W drugiej połowie roku nastąpiło jednak znaczące spowolnienie spożycia w sektorze gospodarstw domowych. Odnotowano także spadek spożycia publicznego, które w pierwszych trzech kwartałach 2022 r. rosło w tempie niewiele większym od zera, a w czwartym kwartale zmniejszyło się o 8,7% względem analogicznego okresu roku poprzedniego. Niska dynamika spożycia w sektorze gospodarstw domowych i spożycia publicznego wynikała przede wszystkim ze spadku realnych wynagrodzeń zarówno w sektorze przedsiębiorstw, jak i w sektorze publicznym. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2022 r. wyniosło 6346 zł i było o 11,7% wyższe niż w 2021 r., przy czym w sferze budżetowej tempo wzrostu wynagrodzeń było niższe od tej wartości⁵², a w sektorze przedsiębiorstw wyższe, gdyż wyniosło 13%. Należy przypomnieć, że inflacja wyniosła w tym czasie 14,4%. W okresie od października 2021 r. do września 2022 r. przeciętny mie-

⁵² W czasie pisania niniejszej analizy nie były jeszcze znane pełne dane za 2022 r.

sięczny dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwie domowym był zaledwie o 0,1% wyższy niż w analogicznym okresie poprzedniego roku. W związku z zahamowaniem wzrostu realnych wynagrodzeń gospodarstwa domowe były w stanie sfinansować wzrost konsumpcji w omawianym okresie poprzez zmniejszenie stopy oszczędności. Takie rozwiązanie może mieć jednak wyłącznie charakter doraźny i wraz z wyczerpywaniem się oszczędności będzie tracić na znaczeniu. Dla utrzymania wysokiego wzrostu gospodarczego w przyszłości potrzebna będzie szybka redukcja inflacji oraz powrót realnych wynagrodzeń na ścieżkę wzrostu.

Warto podkreślić, że we wszystkich trzech kwartałach 2022 r., dla których zostały opublikowane dane o wynagrodzeniach w poszczególnych sektorach, wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw rosły znacznie szybciej od wynagrodzeń w sferze budżetowej. W pierwszym kwartale 2022 r. tempo wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 11,7%, podczas gdy w sferze budżetowej – 5,7%, w drugim kwartale odpowiednio – 13,7% i 10,8%, a w trzecim kwartale – 14,5% i 9,3%⁵³. Jak wynika ze sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2022 r., przeciętne wynagrodzenie w tej służbie spadło w omawianym roku realnie o 4,6%. W porównaniu z 2021 r. przeprowadzono o ponad 30% więcej naborów, gdyż ponad połowa z nich zakończyła się nieobsadzeniem stanowiska⁵⁴. Można wskazać, że spadek realnej wartości wynagrodzeń w sferze budżetowej stanowił koszt walki z inflacją, którym Rząd obarczył pracowników tej sfery. Utrzymywanie się tej tendencji w dłuższym okresie wiązałoby się jednak ze znaczącym zmniejszeniem się atrakcyjności pracy w sektorze publicznym, prowadząc do spadku jakości funkcjonowania państwa.

Kluczowym czynnikiem wspierającym wzrost konsumpcji w 2022 r. był napływ uchodźców z Ukrainy. Zgodnie z informacją Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 24 lutego 2023 r., rok po rosyjskiej agresji na Ukrainę z ochrony czasowej w Polsce korzystało prawie milion obywateli Ukrainy. Łącznie ważne zezwolenia na pobyt w Polsce posiadało 1,4 mln osób⁵⁵. Dane te wskazują, że na skutek agresji Rosji na Ukrainę liczba osób mieszkających w Polsce wzrosła o około 2,6%, co stanowiło istotny impuls dla wzrostu spożycia w sektorze gospodarstw domowych.

Obserwowany w 2022 r. wzrost spożycia w sektorze gospodarstw domowych wynikał ze zjawisk, które miały miejsce w pierwszym półroczu 2022 r., czyli w okresie, gdy dynamika wynagrodzeń nie różniła się *in minus* od inflacji, podwyżki cen energii dla indywidualnych odbiorców nie były bardzo znaczące, a w dodatku do Polski dotarła pierwsza, duża fala uchodźców z Ukrainy. W pierwszym kwartale 2022 r. konsumpcja wzrosła o 6,8% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, a w drugim o 6,7%. Jednak około połowy 2022 r. spożycie w sektorze gospodarstw domowych przestało rosnąć. W trzecim kwartale 2022 r. konsumpcja wzrosła zaledwie o 1,1% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, a jednocześnie nastąpił jej spadek w stosunku do poprzedniego kwartału⁵⁶. Oznacza to, że w ciągu zaledwie jednego kwartału roczna dynamika konsumpcji obniżyła się o 5,5 punktu procentowego. W ostatnim kwartale 2022 r. na skutek pogłębienia się negatywnych zjawisk, a w szczególności coraz wyższej inflacji i coraz niższych realnych wynagrodzeń, nastąpił spadek spożycia w sektorze gospodarstw domowych o 1,1% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.

⁵³ Główny Urząd Statystyczny (2023), *Biuletyn statystyczny* 02/2023.

⁵⁴ *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2022 r.*, str. 8 i 9. <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc> (dostęp: 2 maja 2023 r.).

⁵⁵ Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Obywatele Ukrainy w Polsce – aktualne dane migracyjne*, <https://www.gov.pl/web/udsc/aktualnosci-udsc> (dostęp: 18 kwietnia 2023 r.).

⁵⁶ Po eliminacji czynników sezonowych.

Wpływ negatywnych zjawisk na wielkość konsumpcji był łagodzony przez działania podejmowane przez Rząd. Zarówno wprowadzenie zmian w systemie podatkowym polegających na:

- obniżeniu pierwszej stawki podatkowej PIT z 17% do 12%, co miało zrekompensować podatnikom utratę możliwości odliczenia części składki zdrowotnej od tego podatku;
- zwiększeniu kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł rocznie;
- podwyższeniu progu podatkowego do 120 tys. zł rocznie,

jak i wprowadzenie pomocy kredytobiorcom w spłacie kredytów hipotecznych zaciągniętych w złotych złagodziło skutki spadku realnej wartości wynagrodzeń, dostarczając gospodarstwom domowym dodatkowych środków. Z kolei tarcza antyinflacyjna ograniczała wzrost cen żywności, paliw i energii, przyczyniając się w 2022 r. do niższej inflacji.

Analiza danych miesięcznych dotyczących sprzedaży detalicznej towarów wskazuje, że zahamowanie dynamiki konsumpcji nastąpiło w czerwcu 2022 r. Od stycznia do maja 2022 r. tempo wzrostu sprzedaży detalicznej towarów⁵⁷ przekraczało 8%, podczas gdy w czerwcu tempo to spadło do 3,2% i od tego czasu pozostawało wyraźnie niższe niż w pierwszych miesiącach roku. Między innymi obniżyło się tempo wzrostu sprzedaży detalicznej paliw, które w okresie od czerwca do grudnia było istotnie ujemne, a także sprzedaż detaliczna towarów z grupy *farmaceutyki, kosmetyki i sprzęt ortopedyczny*.

Uwzględnienie danych za cały rok wskazuje na znaczący spadek w 2022 r., względem 2021 r., sprzedaży detalicznej towarów z branży motoryzacyjnej oraz paliw. Nieznacznie zmniejszyła się także sprzedaż towarów z grupy *meble, RTV, AGD*. Wzrosła natomiast sprzedaż detaliczna wyrobów z grupy *żywność, napoje i wyroby tytoniowe* oraz z grupy *farmaceutyki, kosmetyki, sprzęt ortopedyczny*. Również dynamika sprzedaży wyrobów z grupy *tekstylia, odzież, obuwie* utrzymała się na wysokim poziomie, który przekraczał 21%. Było to w dużym stopniu spowodowane przybyciem do Polski znaczącej liczby uchodźców z Ukrainy, co oznacza, że wpływ tego czynnika na dynamikę sprzedaży wybranych towarów był prawdopodobnie jednorazowy i w przyszłości nie będzie mieć istotnego znaczenia.

Warto odnotować, że gwałtowne zahamowanie wzrostu spożycia w sektorze gospodarstw domowych w trakcie 2022 r. wiązało się ze znaczącym obniżeniem się wartości wskaźników koniunktury konsumenckiej (zarówno bieżącego, jak i wyprzedzającego)⁵⁸. Bieżący wskaźnik koniunktury konsumenckiej wyniósł w 2022 r. średniorocznie zaledwie minus 39,8, co było najniższą wartością tego wskaźnika od 1997 r., czyli odkąd Główny Urząd Statystyczny publikuje dane na ten temat. Od czerwca 2022 r. omawiany wskaźnik znajdował się stale poniżej poziomu minus 40. Należy przypomnieć, że nawet w 2020 r., czyli w roku, w którym wystąpiła recesja oraz największe obostrzenia związane z epidemią COVID-19, bieżący wskaźnik koniunktury konsumenckiej był wyższy niż w 2022 r.

Występowanie przez większą część roku korzystnej koniunktury gospodarczej oraz wysoka inflacja sprzyjały utrzymaniu się dobrej sytuacji finansowej przedsiębiorstw. Wskaźnik rentowności sprzedaży brutto⁵⁹ przedsiębiorstw niefinansowych zwiększył się z 4,8% w 2020 r. poprzez 5,8% w 2021 r.

⁵⁷ W stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.

⁵⁸ Obydwa wskaźniki ufności konsumenckiej mogą przyjmować wartości od minus 100 do plus 100. Wartość ujemna oznacza przewagę liczebną konsumentów nastawionych pesymistycznie nad konsumentami nastawionymi optymistycznie.

⁵⁹ Wskaźnik rentowności sprzedaży brutto to relacja wyniku finansowego ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów do przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów.

do 6% w 2022 r., a wskaźnik rentowności obrotu netto⁶⁰ – odpowiednio z 3,6% do 5,6% i 5%. Wyjaśnieniem tego zjawiska może być wzrost inflacji, któremu w 2022 r. towarzyszył spadek realnych wynagrodzeń, dzięki czemu przychody z działalności części przedsiębiorstw rosły szybciej od ich kosztów. Ponadto w warunkach wysokiej inflacji przedsiębiorcom łatwiej było podnosić ceny sprzedawanych towarów i usług, co przekładało się na wzrost inflacji bazowej, czyli inflacji po wyłączeniu cen żywności i energii.

Realna wartość produkcji sprzedanej przemysłu była w 2022 r. wyższa o 10,2% w stosunku do wartości z 2021 r., na co wpływ miały zarówno dodatnie tempo wzrostu popytu krajowego, jak i eksportu⁶¹. Najbardziej wzrosła wartość produkcji sprzedanej w branży produkcji: maszyn i urządzeń (o 22,1%), poligrafii i reprodukcji zapisanych nośników informacji (o 17,6%), wyrobów z metali (o 16,8%), w zakresie naprawy, konserwacji i instalowania maszyn i urządzeń (o 16,7%), a także produkcji pojazdów samochodowych, przyczep i naczep (o 14,9%). Produkcja sprzedana w przemyśle wydobywczym węgla kamiennego i węgla brunatnego zwiększyła się o 20,3%. Z danych tych wynika, że w 2022 r. w polskiej gospodarce obserwowano szczególnie silny wzrost produkcji w branżach związanych z działalnością inwestycyjną oraz z motoryzacją. Warto dodać, że w innych branżach niż wyżej wymienione również odnotowano istotny wzrost realnej wartości produkcji sprzedanej, przekraczający 5%. Wyjątek stanowiły: produkcja wyrobów tytoniowych, produkcja metali, produkcja mebli oraz pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody, gdzie wzrost produkcji sprzedanej był stosunkowo niski. Niemniej w żadnej branży nie odnotowano spadku realnej wartości produkcji sprzedanej⁶².

W innym ujęciu najsilniej wzrosła produkcja sprzedana dóbr inwestycyjnych (o 16,2% w porównaniu z 2021 r.) i dóbr konsumpcyjnych nietrwałych (o 11,7%). Wysoki był również wzrost produkcji sprzedanej dóbr zaopatrzeniowych oraz dóbr związanych z energią (odpowiednio o około 9,1% i 7,3%). Niewielki spadek sprzedaży odnotowano jedynie w kategorii trwałych dóbr konsumpcyjnych (o 0,5%).

Czynnikiem wpływającym na ograniczenie dynamiki konsumpcji był wzrost stóp procentowych. Od początku stycznia do września 2022 r. stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego wzrosła z 1,75% do 6,75%. Rada Polityki Pieniężnej podwyższyła także pozostałe stopy procentowe Narodowego Banku Polskiego. Wzrost stóp procentowych wpływał na zwiększenie rat kredytów, w związku z czym kredytobiorcy dysponowali niższymi środkami, jakie mogli przeznaczyć na zakup towarów i usług. Mniejszy był również popyt na kredyt konsumpcyjny oraz na zakup nieruchomości, co wpłynęło na opisywane wcześniej zmniejszenie sprzedaży detalicznej towarów z grupy *meble, RTV i AGD*.

W 2022 r. spożycie publiczne było realnie niższe niż w roku poprzednim. Sytuacja taka zdarzyła się pod raz pierwszy od 10 lat. Na obniżenie się spożycia publicznego o 2% wpłynął realny spadek wynagrodzeń w sferze budżetowej.

Najistotniejszym czynnikiem wzrostu gospodarczego w 2022 r. okazał się przyrost zapasów. Był on związany z kontynuacją odbudowy stanu zapasów po okresie ich istotnego spadku w trakcie epidemii COVID-19. Na przyrost zapasów wpłynął także prognozowany, dalszy wzrost cen surowców oraz chęć zapewnienia ciągłości produkcji w warunkach ograniczenia dostępności komponentów.

⁶⁰ Wskaźnik rentowności obrotu netto to relacja wyniku finansowego netto do przychodów ogółem.

⁶¹ Główny Urząd Statystyczny (2023), *Nakłady i wyniki przemysłu w 2022 r.* Dane o produkcji sprzedanej dotyczą podmiotów, w których liczba pracujących wynosi 10 osób i więcej.

⁶² Dane o wartości produkcji sprzedanej skór i wyrobów skórzanych oraz koksu i produktów rafinacji ropy naftowej nie zostały opublikowane.

Wpływ przyrostu rzeczowych środków obrotowych na tempo wzrostu produktu krajowego brutto wyniósł 2,6 punktu procentowego.

Nakłady brutto na środki trwałe również przyczyniły się do wzrostu gospodarczego w 2022 r. Wpływ inwestycji na tempo tego wzrostu wyniósł 0,9 punktu procentowego. Realna wartość nakładów brutto na środki trwałe wzrosła względem 2021 r. o 5%, czyli nieco mniej niż wyniosło tempo wzrostu produktu krajowego brutto. W efekcie ponownie obniżyła się stopa inwestycji⁶³. W latach 2018–2020 wynosiła ona ponad 18%, w 2021 r. zmniejszyła się do 16,8%, a w 2022 r. wyniosła już tylko 16,7%. Pod tym względem Polska znacząco różniła się od średniej w Unii Europejskiej, wynoszącej 22,7%. Spośród krajów Unii Europejskiej i krajów kandydujących jedynie Grecja i Bułgaria miały w 2022 r. niższą stopę inwestycji niż Polska. Dla porównania w Czechach stopa inwestycji wyniosła 27%, na Słowacji – 20,4%, w Rumunii – 24,9%, a na Węgrzech – 28,4%.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, obniżanie się stopy inwestycji stanowić może poważną barierę dla utrzymania średniego tempa wzrostu gospodarczego na dotychczasowym poziomie. Może także wpływać na pogorszenie się konkurencyjności polskiej gospodarki.

W odróżnieniu od dwóch poprzednich lat, w 2022 r. znacznie szybciej rosły inwestycje w sektorze przedsiębiorstw niż w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. W tym pierwszym tempa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe było nawet nieco wyższe od tempa, w jakim rozwijała się cała gospodarka. Chociaż motorem tego wzrostu były inwestycje podmiotów krajowych, to Polska pozostawała też atrakcyjnym rynkiem dla inwestorów zagranicznych. W 2022 r. wartość transakcji z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich wyniosła 118,7 mld zł, czyli o 3,8% więcej niż w 2021 r.⁶⁴ Co prawda, biorąc pod uwagę poziom inflacji, można wskazać, że realnie nastąpił spadek wyżej wymienionej wartości w stosunku do roku poprzedniego, należy jednak zaznaczyć, że przed 2021 r. wartość ta była dużo niższa, gdyż nie przekraczała poziomu 60 mld zł, z wyjątkiem 2016 r., gdy wyniosła 61,8 mld zł⁶⁵. I o ile w 2022 r. spadła znacząco wielkość zysków reinwestowanych w Polsce przez podmioty zagraniczne, to jednocześnie obserwowano wysoki napływ nowych inwestycji zagranicznych w formie udziałów kapitałowych. Wartość tych inwestycji była w 2022 r. o 33,7% wyższa niż w roku poprzednim. Poprawiła się również międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto Polski, będąca ważnym wskaźnikiem równowagi finansowej kraju. W 2022 r. wartość tego wskaźnika wyniosła, w relacji do produktu krajowego brutto, minus 33,8%. Rok wcześniej wartość ta wyniosła minus 39,4%, a w latach 2013–2014 dochodziła do minus 70%. Oznacza to, że Polska, po raz pierwszy od co najmniej 2004 r., znalazła się powyżej progu ustalonego przez Komisję Europejską w ramach procedury oceny nierównowag makroekonomicznych na poziomie minus 35% produktu krajowego brutto.

Znacznie mniej – realnie o 3,4% – wzrosły nakłady brutto na środki trwałe w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Wśród czynników pozytywnie oddziałujących na dodatnie tempo wzrostu inwestycji w tym sektorze wymienić należy działania podejmowane w celu modernizacji i wzmocnienia sił zbrojnych, a także w celu zakończenia projektów wspieranych środkami z Unii Europejskiej ujętymi w perspektywie finansowej 2014–2020. Warto odnotować, że w 2022 r. z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na finansowanie inwestycji przeznaczono 60,3 mld zł, podczas gdy w latach 2019–2021 kwota ta wyniosła około 47–49 mld zł.

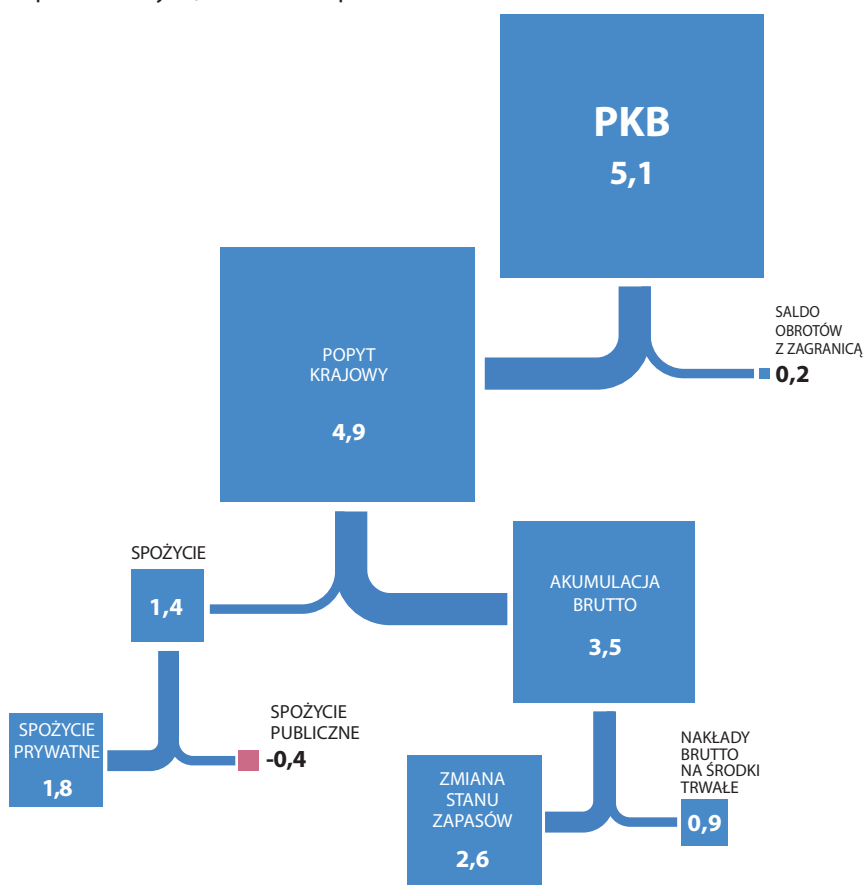
⁶³ Relacja nakładów brutto na środki trwałe do produktu krajowego brutto.

⁶⁴ Narodowy Bank Polski (2023), *Bilans Płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za IV kwartał 2022 r.*, str. 30. Za 2023 r. dane wstępne.

⁶⁵ Narodowy Bank Polski, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2020 roku*, str. 2.

W związku z tym, że realna wartość importu i realna wartość eksportu wzrosły o tyle samo, czyli o 6,2%, wkład salda obrotów z zagranicą we wzrost produktu krajowego brutto był bliski zera. Pogłębił się natomiast deficyt na rachunku bieżącym bilansu płatniczego Polski. W 2021 r. stanowił on 1,4% wartości produktu krajowego brutto, a w 2022 r. już 3%. Główną przyczyną tej zmiany był gwałtowny wzrost cen surowców energetycznych importowanych przez Polskę, który nastąpił po agresji Rosji na Ukrainę.

Infografika 9. Wpływ poszczególnych kategorii na wzrost realny produktu krajowego brutto (w punktach procentowych) w 2022 r. w porównaniu do roku 2021



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego, Informacja z 20 kwietnia 2023 r. w sprawie zaktualizowanego szacunku produktu krajowego brutto według kwartałów za lata 2021-2022.

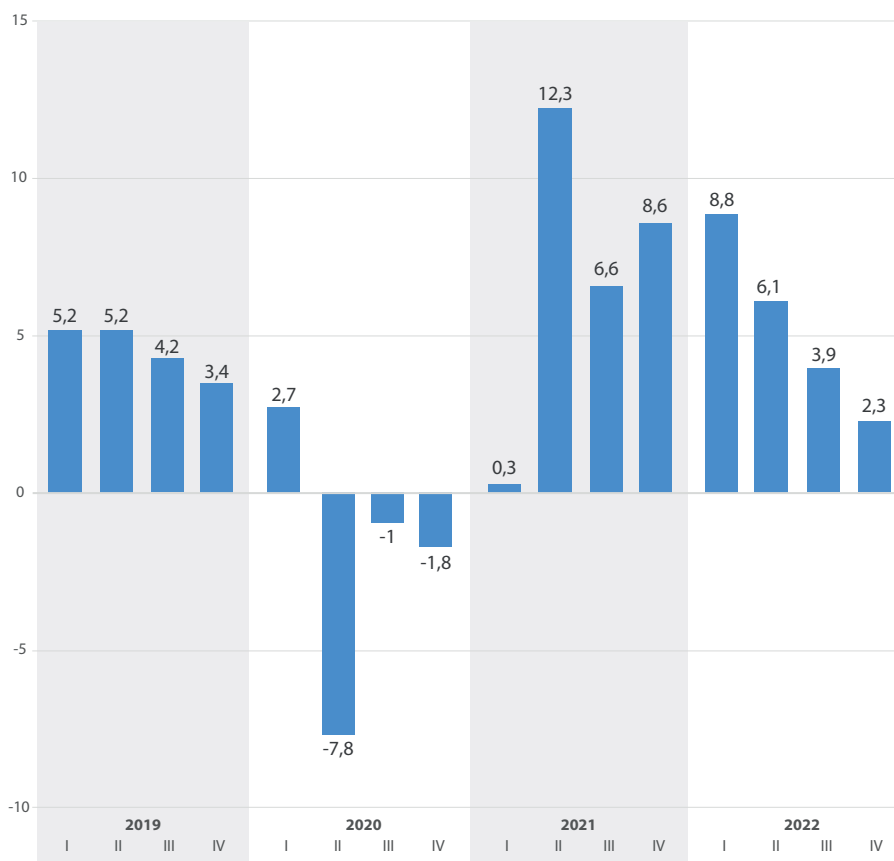
Analiza danych kwartalnych dotyczących realnego tempa wzrostu produktu krajowego brutto wskazuje, że od drugiego kwartału 2022 r. gospodarka Polski rozwijała się coraz wolniej, a sam proces hamowania przebiegał bardzo dynamicznie. O ile jeszcze tempo wzrostu produktu krajowego brutto obserwowane w drugim kwartale 2022 r. należy ocenić jako wysokie na tle długookresowego trendu, to w trzecim kwartale było ono przeciętne, a w czwartym – niskie⁶⁶. Zahamowanie tempa wzrostu gospodarczego w istotnym stopniu związane było z obniżeniem przez przedsiębiorstwa dynamiki gromadzenia zapasów, jak również – w trzecim i czwartym kwartale – z zahamowaniem wzrostu

⁶⁶ Główny Urząd Statystyczny podaje na swojej stronie internetowej kwortalne dane o dynamice produktu krajowego brutto w latach 2003-2022. Średnia za ten okres wyniosła 4%.

spożycia. W czwartym kwartale tempo wzrostu spożycia było niższe w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Dotyczyło to zarówno spożycia w sektorze gospodarstw domowych, jak i spożycia publicznego, które obniżyło się o ponad 9 procent w porównaniu z czwartym kwartałem 2021 r.

Mimo ujemnego tempa wzrostu spożycia, w czwartym kwartale 2022 r. produkt krajowy brutto był wyższy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Przyczyniła się do tego aż o 10,4% wyższa niż przed rokiem akumulacja brutto oraz znacząco wyższa dynamika eksportu od dynamiki importu. Warto jednak zauważyć, że zarówno dynamika eksportu, jak i dynamika importu odnotowały znaczący spadek w porównaniu z poprzednimi kwartałami. Wartość importu była zaledwie o 0,7% wyższa niż przed rokiem, na co duży wpływ miał stopniowy spadek cen surowców energetycznych na rynkach światowych w drugiej połowie 2022 r., a także niski popyt konsumpcyjny w Polsce.

Infografika 10. Realne tempo wzrostu produktu krajowego brutto w poszczególnych kwartałach w latach 2019-2022



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Informacja z 20 kwietnia 2023 r. w sprawie zaktualizowanego szacunku produktu krajowego brutto według kwartałów za lata 2021-2022.

Obniżenie się poziomu realnych wynagrodzeń nastąpiło pomimo wzrostu wydajności pracy. W przemyśle wydajność pracy, mierzona produkcją sprzedaną na jednego zatrudnionego, była w 2022 r. o 8,7% wyższa niż przed rokiem. Wydajność wzrosła we wszystkich sekcjach przemysłu: w przetwórstwie przemysłowym o 8,9%, w działalności związanej z wytwarzaniem i dostawą mediów o 7,6%, w działalności związanej z wytwarzaniem i prowadzeniem gospodarki komunalnej o 3,5%,

a w górnictwie i przemyśle wydobywczym o 14,3%⁶⁷. Warto odnotować, że wydajność pracy w Polsce mierzona produktem krajowym brutto według parytetu siły nabywczej na jednego pracującego, w 2012 r. wynosząca 73,5% średniej unijnej, w ciągu następnych 10 lat wzrosła do poziomu 84,8% tej średniej. W 2022 r. wartość tego wskaźnika była o 2,8 punktu procentowego wyższa niż przed rokiem. Powyższe dane wskazują, że w 2022 r. w Polsce nastąpiło znaczące zwiększenie wydajności pracy.

Podobnie jak w latach poprzednich, również w 2022 r. wzrost wydajności pracy nie był powiązany z pozycją Polski w europejskim rankingu innowacyjności. W rankingu za 2022 r. Polska w dalszym ciągu zajmowała odległą pozycję wśród krajów Unii Europejskiej, wyprzedzając jedynie Rumunię, Bułgarię i Łotwę⁶⁸. 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 i liczbę międzynarodowych wspólnych publikacji, udział innowatorów w grupie małych i średnich przedsiębiorstw, odsetek osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach działających w innowacyjnym środowisku lub w podmiotach prowadzących działalność opartą na wiedzy, a także działania na rzecz zrównoważonego rozwoju środowiska⁶⁹.

Chociaż umiarkowanie restrykcyjna polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego i dosyć łagodna polityka fiskalna Rządu nie przyniosły pozytywnych rezultatów w walce z inflacją, to umożliwiły utrzymanie się korzystnej sytuacji na rynku pracy, pomimo znaczącego zahamowania tempa wzrostu gospodarczego oraz obniżenia się poziomu konsumpcji. Już w 2021 r., dzięki ożywieniu gospodarczemu i powrotowi gospodarki na ścieżkę wzrostu, bezrobocie w Polsce zaczęło się zmniejszać. Kontynuując ten trend, od stycznia do grudnia 2022 r. stopa bezrobocia rejestrowanego zmniejszyła się z 5,9% do 5,2%, a liczba zarejestrowanych bezrobotnych o 114,8 tys., do 812,3 tys. osób. Stopa bezrobocia rejestrowanego powróciła zatem do poziomu z drugiej połowy 2019 r.

W poszczególnych kwartałach 2022 r. stopa bezrobocia liczona według metodologii BAEL⁷⁰ prawie się nie zmieniała. Przeciętnie wyniosła 2,9% i była niższa o 0,5 punktu procentowego niż w roku poprzednim. Wśród państw Unii Europejskiej niższą stopę bezrobocia odnotowano tylko w Czechach (2,2%), a na Malcie była taka sama jak w Polsce. Stopa bezrobocia w całej Unii Europejskiej wyniosła 6,2%, w tym w Grecji i Hiszpanii wciąż przekraczała 12%, a we Włoszech – 8%.

Stopa bezrobocia długotrwałego, czyli udział liczby osób poszukujących pracy przez ponad rok w liczbie osób aktywnych zawodowo⁷¹, wyniosła w 2022 r. tyle samo, co przed rokiem, czyli średnio 0,9%. Oznacza to, że problem bezrobocia długotrwałego w Polsce był marginalny. Niższą stopę bezrobocia długotrwałego w Unii Europejskiej zarejestrowano jedynie w Czechach, Danii i Holandii. Należy podkreślić, że w niektórych krajach Unii Europejskiej problem ten jest wciąż istotny. W Grecji stopa bezrobocia długotrwałego w 2022 r. wyniosła 7,7%, w Hiszpanii – 5%, we Włoszech – 4,6%, a na Słowacji – 4,1%.

Z danych Eurostatu wynika, że stopa bezrobocia wśród osób do 24 roku życia wyniosła w 2022 r. w Polsce przeciętnie 10,8% i była niższa niż w roku poprzednim o ponad 1 punkt procentowy. Polska, na tle średniej dla Unii Europejskiej, wypadła pod tym względem korzystnie. W Unii Europejskiej

⁶⁷ Główny Urząd Statystyczny (2023), *Nakłady i wyniki przemysłu w 2022 r.*

⁶⁸ Komisja Europejska (2022), *European Innovation Scoreboard 2022*, str. 7.

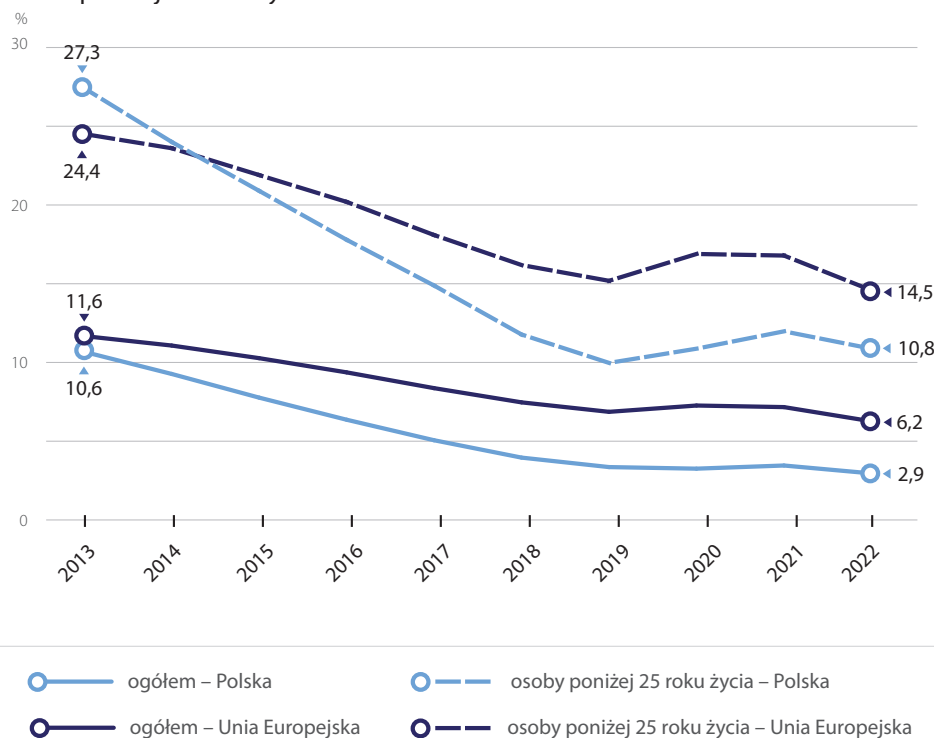
⁶⁹ Tamże, str. 68.

⁷⁰ Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności, w skrócie BAEL, jest to badanie ankietowe w obszarze rynku pracy prowadzone w różnych krajach według jednolitej metodologii, co pozwala na porównywanie wyników pomiędzy krajami. W Polsce badanie to jest prowadzone przez Główny Urząd Statystyczny.

⁷¹ 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.

w 2022 r. pracy szukało średnio 14,5% aktywnych zawodowo osób do 24 roku życia. Niższą niż w Polsce stopę bezrobocia w tej grupie odnotowano w 10 krajach Unii Europejskiej, w tym w Bułgarii, Czechach i na Węgrzech, a wyższą w 16 krajach, w tym w Chorwacji, Estonii, na Litwie, Łotwie, w Rumunii i na Słowacji.

Infografika 11. Stopa bezrobocia w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2013-2022, ogółem i wśród osób poniżej 25 roku życia



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie bazy danych Eurostat, tabela Unemployment by sex and age – annual data, dane z 30 kwietnia 2023 r.

Terytorialny rozkład danych wskazuje, że z problemem bezrobocia radzono sobie z dobrym skutkiem w większości województw⁷². W 2022 r. najniższą stopę bezrobocia zaobserwowano w województwach pomorskim (1,9%) i wielkopolskim (2%). Równie niskie bezrobocie, co w województwie pomorskim, odnotowano w obszarze warszawskim stołecznym, należącym do województwa mazowieckiego, ale prezentowanym przez Eurostat oddzielnie dla celów statystycznych. Średnioroczna stopa bezrobocia poniżej 3% wystąpiła także w województwach: małopolskim, opolskim, podlaskim, śląskim i zachodniopomorskim. Oprócz województwa pomorskiego i obszaru warszawskiego stołecznego bezrobocie poniżej 2% odnotowano jedynie w pięciu regionach Unii Europejskiej: czterech w Czechach i jednym na Węgrzech. Z kolei najwyższa stopa bezrobocia w Polsce wystąpiła w województwie podkarpackim (4,8%) i lubelskim (4,7%). Warto odnotować, że w 2013 r. stopa bezrobocia zarówno w województwie lubelskim, jak i w województwie podlaskim znajdowały się na tym samym (lubelskie) lub zbliżonym (podlaskie) poziomie co średnio w Polsce. Od tamtego czasu walka

⁷² Eurostat, Unemployment rates by sex, age, educational attainment level and NUTS 2 regions (%), dane według stanu na 30 kwietnia 2023 r.

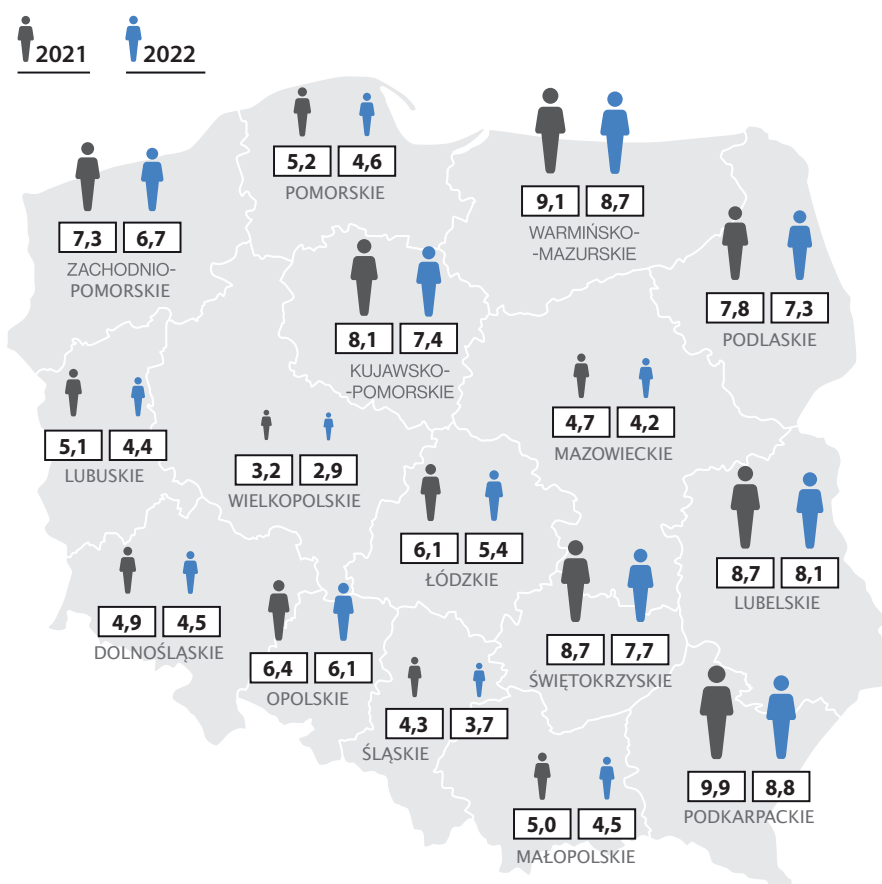
z bezrobociem przebiegała znacznie skuteczniej w województwie podlaskim niż w województwie lubelskim.

W porównaniu z 2021 r. średnioroczna stopa bezrobocia zmniejszyła się w czternastu z szesnastu polskich regionów⁷³. Najbardziej w województwach zachodniopomorskim (o 1,2 punktu procentowego), łódzkim (o 0,9 punktu procentowego) oraz małopolskim (o 0,8 punktu procentowego). Jedynie w województwie podkarpackim i na obszarze mazowieckim regionalnym⁷⁴ stopa bezrobocia nie uległa zmianie.

Znacznie większym zróżnicowaniem cechowały się dane wojewódzkie dotyczące stopy bezrobocia rejestrowanego. W 2022 r. najniższą stopę bezrobocia w tym ujęciu zaobserwowano w województwie wielkopolskim, gdzie wyniosła 2,9%, oraz w województwie śląskim (3,7%). Natomiast najwyższą stopą bezrobocia rejestrowanego odznaczały się województwa podkarpackie (8,8%), warmińsko-mazurskie (8,7%) i lubelskie (8,1%).

We wszystkich 16 województwach stopa bezrobocia rejestrowanego była w 2022 r. niższa niż w roku poprzednim.

Infografika 12. Stopa bezrobocia rejestrowanego w województwach na koniec 2021 r. i 2022 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego dostępnych na stronie internetowej <https://bdl.stat.gov.pl/bdl>, stan na 30 kwietnia 2023 r.

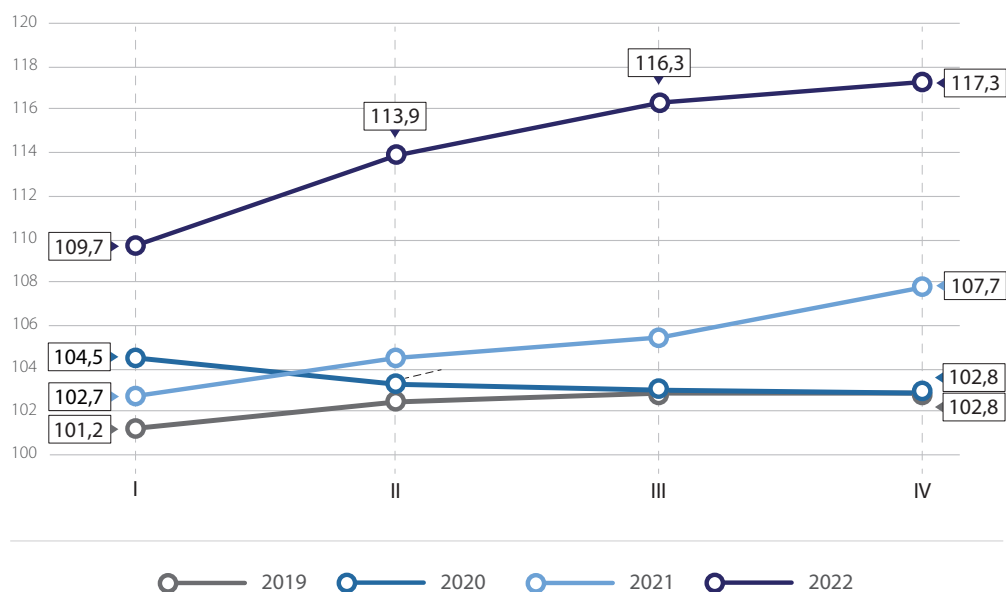
⁷³ Dane na temat stopy bezrobocia w siedemnastym regionie – województwie lubuskim – były niedostępne.

⁷⁴ Obejmuje on województwo mazowieckie z wyłączeniem obszaru warszawskiego stołecznego.

Według badania BAEL przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny, przeciętna liczba pracujących w 2022 r. wyniosła 16 742 tys. osób i była wyższa niż w roku poprzednim o 86 tys. osób. Porównując dane za poszczególne kwartały 2022 r. można zauważyć, że najwyższą liczbę pracujących odnotowano w czwartym kwartale, czyli w okresie największego osłabienia tempa wzrostu gospodarczego. Dobra sytuacja na rynku pracy stanowiła czynnik hamujący głębszy spadek poziomu konsumpcji, ale odbywało się to za cenę spadku realnej wartości wynagrodzeń.

W 2022 r., drugi rok z rzędu gospodarka rozwijała się w warunkach dynamicznie rosnącej inflacji. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 14,1% (rok wcześniej 5,1%), przy czym w kolejnych miesiącach wartość tego wskaźnika sukcesywnie się zwiększała. Jeszcze w styczniu i lutym 2022 r. inflacja wynosiła poniżej 10%, a od czerwca utrzymywała się na poziomie powyżej 15%⁷⁵. W październiku 2022 r. inflacja wyniosła 17,9% i był to jej najwyższy poziom od grudnia 1996 r. Warto przypomnieć, że wówczas sprowadzenie inflacji poniżej poziomu 3% zajęło ponad pięć lat. W 2022 r. najbardziej wzrosły ceny podstawowych towarów i usług. Żywność była średnio o 16% droższa niż w 2021 r., w tym oleje i tłuszcze zdrożały o 32,2%, a cukier o 61,3%. Użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii zdrożały o 22,8%, w tym gaz zdrożał o 39,3%, a opał – ponad dwukrotnie. Ponadto transport zdrożał niemal o 20%, w tym paliwa o ponad 25%. Dane te wskazują, że na wyższą inflację były narażone osoby o najniższych wynagrodzeniach, które na zakup dóbr podstawowych przeznaczają znacznie większą część swoich wydatków niż osoby o wyższych zarobkach.

Infografika 13. Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych w poszczególnych kwartałach w latach 2019-2022



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

⁷⁵ O ile nie wskazano inaczej, dane o inflacji odnoszone są do analogicznego okresu roku poprzedniego.

inflacja bazowa. Wskaźnik ten znajdował się powyżej dopuszczalnego pasma odchyień od celu inflacyjnego nieprzerwanie od lutego 2020 r., a we wrześniu 2022 r. przekroczył poziom 10%. Grudzień 2022 r. był 18 miesiącem z rzędu, w którym inflacja bazowa była wyższa niż w miesiącu poprzednim. O ile w pierwszym półroczu na wzrost cen, oprócz zewnętrznych szoków podażowych, oddziaływał wysoki popyt konsumpcyjny, wzmacniany przez ujemne realne stopy procentowe, to w drugim półroczu czynnik ten miał coraz mniejsze znaczenie. Duże znaczenie miały natomiast oczekiwania inflacyjne, przekładające się na większą akceptację ze strony konsumentów odnośnie do dalszego wzrostu cen. Z raportu opublikowanego przez Centrum Badania Opinii Społecznej w lipcu 2022 r. wynikało, że aż 85% respondentów uważało wtedy, że inflacja będzie rosła, a jednocześnie tylko 8% przewidywało, że osiągnęła już maksymalny poziom⁷⁶. Ponadto sprzedawcy towarów i usług konsumpcyjnych doświadczali wysokiego wzrostu kosztów rzeczowych swojej działalności. Średnioroczny wskaźnik cen produkcji sprzedanej przemysłu wzrósł z 7,9% w 2021 r. do 22,4% w 2022 r., czyli był istotnie wyższy od średniorocznego wzrostu cen, które płacili konsumenci. Ceny produkcji sprzedanej w zakresie wytwarzania i zaopatrzenia w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę wzrosły aż o 54%.

Przechodząc do omówienia sytuacji społecznej i warunków życia w Polsce w 2022 r., warto rozpocząć analizę od zaprezentowania sytuacji demograficznej. Według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego, Polskę na koniec 2022 r. zamieszkiwało 37 766 tys. osób, czyli o 142 tys. mniej niż rok wcześniej i o 767 tys. mniej niż 10 lat wcześniej. W 2022 r. urodziło się w Polsce 305 tys. dzieci. Liczba ta była piąty rok z rzędu niższa niż w roku poprzednim: w 2022 r. urodziło się prawie o 100 tys. mniej dzieci niż w roku 2017. Biorąc pod uwagę również podwyższoną liczbę zgonów, można wskazać, że o ile w 2019 r. odnotowano w Polsce ubytek ludności na poziomie 9 osób na 10 tysięcy mieszkańców, to w 2022 r. ubytek ten wyniósł 38 osób.

Szybkie tempo spadku liczby urodzeń wskazuje na nieskuteczność państwa w prowadzeniu polityki demograficznej. 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.

Odnosząc się do programu *Rodzina 500 plus*, warto dodać, że co prawda cel demograficzny tego programu nie został osiągnięty, ale w latach poprzednich realizowane były z powodzeniem inne cele – wsparcie rodzin w wychowaniu dzieci i ograniczenie poziomu ubóstwa w tych rodzinach. Jednak i te cele, ze względu na bardzo wysoką inflację i brak waloryzacji świadczenia, były w 2022 r. wykonane w coraz mniejszym stopniu.

Pozostając przy problemach demograficznych, należy odnotować spadek liczby zgonów w 2022 r. względem dwóch poprzednich lat, a zwłaszcza 2021 r., w którym zmarło aż 520 tys. osób. W 2022 r. w Polsce zmarło 448 tys. osób. Mimo znaczącego zmniejszenia się liczby zgonów wciąż była ona wyższa niż w latach poprzedzających epidemię COVID-19. Dla porównania w 2019 r. zmarło w Polsce 410 tys. osób.

Ważnym wskaźnikiem poziomu życia w Polsce jest wielkość dochodu rozporządzalnego mieszkańców. W okresie od października 2021 r. do września 2022 r. przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwie domowym wynosił 2254 zł i realnie pozostawał na niemal identycznym poziomie jak w czterech wcześniejszych kwartałach. W tym czasie przeciętne miesięczne wydatki na 1 osobę wyniosły 1475 zł, co oznacza, że 34,6% dochodu rozporządzalnego stanowiła

⁷⁶ Centrum Badania Opinii Społecznej (2023), *Postrzeganie inflacji – prognozy, przyczyny, ocena działań rządu*, komunikat z badań nr 99/2023.

nadwyżka nad wydatkami. Dla porównania rok wcześniej, w okresie od października 2020 r. do września 2021 r., nadwyżka ta była o ponad 2 punkty procentowe mniejsza. Spadek nadwyżki dochodu rozporządzalnego nad wydatkami gospodarstw domowych oznacza, że mieszkańcy Polski byli w stanie przeznaczyć coraz mniejsze środki na oszczędności, należy jednak zaznaczyć, że spadek ten nie był bardzo znaczący. Warto zauważyć, że na przykład 10 lat wcześniej, w okresie od października 2011 r. do września 2012 r., nadwyżka dochodu rozporządzalnego nad wydatkami gospodarstw domowych wynosiła średnio niewiele ponad 17%, czyli była znacznie mniejsza niż w omawianym okresie.

W 2022 r. podwyżkę wynagrodzeń otrzymały, między innymi, osoby najmniej zarabiające, jednak wzrost ten był dużo mniejszy od inflacji. W 2021 r. minimalne miesięczne wynagrodzenie za pracę wyniosło 2800 zł, a w 2022 r. – 3010 zł⁷⁷. Biorąc pod uwagę średnioroczną inflację w wysokości 14,4%, należy wskazać, że realne wynagrodzenia osób najniżej zarabiających obniżyły się w porównaniu z 2021 r. aż o 6%. Obniżyła się także wartość minimalnego wynagrodzenia za pracę w relacji do wynagrodzenia przeciętnego. W 2021 r. wynosiła ona 49,3%, a w 2022 r. już tylko 47,4%. Był to drugi rok z rzędu, gdy spadła wartość tego wskaźnika.

W okresie od października 2021 r. do września 2022 r. 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 wynosił 54,9% i w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego niemal się nie zmienił. Prawdopodobnie struktura wydatków będzie mniej korzystna, kiedy zostaną uwzględnione dane z następnych kwartałów, gdy efekty spowolnienia gospodarczego i spadek realnych wynagrodzeń będą bardziej odczuwalne dla gospodarstw domowych.

Rosnąca inflacja oraz niepewność związana z wojną na Ukrainie przyczyniły się do pogorszenia ocen swojej sytuacji życiowej przez mieszkańców Polski. O ile w 2021 r. procent mieszkańców deklarujących, że im i ich rodzinie żyje się dobrze, wynosił średnio 58%, to w 2022 r. zmniejszył się do 52%. Warto zauważyć, że o ile w styczniu 2022 r., czyli przed agresją na Ukrainę, procent ten był stosunkowo niski (50%), podobnie było też w lutym 2022 r., to w okresie od marca do czerwca procent osób pozytywnie oceniających swoją sytuację życiową wyraźnie się zwiększył. Ponowne pogorszenie ocen nastąpiło w drugiej połowie roku, wraz ze spadkiem realnej wartości wynagrodzeń⁷⁸.

Mieszkańcy Polski bardzo wysoko oceniają poziom bezpieczeństwa w kraju. W 2022 r. aż 96% osób uważało, że okolica, w której mieszkają, jest miejscem bezpiecznym i spokojnym. Procent osób wskazujących, że w ciągu pięciu lat coś im ukradziono, wyniósł 12%. Jednocześnie 2% osób wskazywało, że zostały pobite lub umyślnie zranione, 1% osób zostało napadniętych lub obrabowanych, a 5% stało się ofiarami innego przestępstwa⁷⁹.

Patrząc na sytuację na rynku mieszkaniowym z perspektywy całego roku, można stwierdzić, że pomimo widocznych symptomów pogorszenia wciąż była ona dosyć korzystna. Do użytkowania oddano 238,6 tys. mieszkań, o 3,8 tys. więcej niż w 2021 r. i o 149,8 tys. więcej niż średnio w latach 2000-2021. Warto przypomnieć, że do 2018 r. liczba mieszkań oddanych do użytkowania kształtowała się co roku znacznie poniżej poziomu 200 tys. Rok 2022 był ósmym z rzędu, w którym liczba

⁷⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2021 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2022 r. (Dz. U. poz. 1690).

⁷⁸ Centrum Badania Opinii Społecznej (2023), *Nastroje społeczne w lutym*, komunikat z badań nr 23/2023.

⁷⁹ Centrum Badania Opinii Społecznej (2022), *Poczucie bezpieczeństwa i zagrożenie przestępczością*, komunikat z badań nr 76/2022.

ta była wyższa niż w roku poprzednim. Liczba mieszkań, na których budowę wydano pozwolenia lub dokonano zgłoszenia z projektem budowlanym, była co prawda o 42,8 tys. niższa niż rok wcześniej, lecz jednocześnie znacznie wyższa od analogicznej liczby mieszkań w latach 2000-2020.

Na pogorszenie się sytuacji na omawianym rynku wskazywały przede wszystkim dane o liczbie mieszkań, których budowę rozpoczęto. W 2022 r. rozpoczęto budowę 200,3 tys. mieszkań, czyli o 77,1 tys. mniej niż w 2021 r. Był to najgorszy pod tym względem wynik od 2017 r. Warto jednak w tym miejscu zwrócić uwagę, że w latach 2000-2016 liczba mieszkań, których budowę w danym roku rozpoczęto, była istotnie niższa od poziomu 200 tys. i wyniosła średnio 137 tys. Wydłużając analizowany okres do lat 2000-2021 można zaobserwować, że wyżej wymieniona średnia wyniosła 158,9 tys. mieszkań, czyli nadal była znacznie mniejsza od liczby mieszkań, których budowę rozpoczęto w 2022 r.

Na zakończenie tego podrozdziału warto wskazać, że z roku na rok poprawia się dostępność Internetu w gospodarstwach domowych. W 2022 r. już 93,3% gospodarstw domowych w Polsce miało dostęp do Internetu, podczas gdy w 2019 r. odsetek tych gospodarstw wynosił 86,7%. W gospodarstwach domowych z dziećmi omawiany problem został praktycznie rozwiązany, gdyż dostęp do Internetu w 2022 r. miało 99,9% rodzin.

3. Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2022

W założeniach makroekonomicznych do projektu ustawy budżetowej na rok 2022 przyjęto, że tempo realnego wzrostu produktu krajowego brutto w 2022 r. wyniesie 4,6%. Tym samym oczekiwano, że utrzymany zostanie wysoki wzrost gospodarczy, który obserwowano w 2021 r., w związku ze stopniowym powrotem gospodarki do stanu równowagi po recesji wywołanej epidemią COVID-19.

Głównym motorem wzrostu gospodarczego miało pozostać w 2022 r. spożycie prywatne, którego realny wzrost prognozowano na 5,7%. Utrzymanie się wysokiej dynamiki konsumpcji uzasadniono oczekiwanym wzrostem liczby zatrudnionych i spadkiem inflacji przekładającym się na realny wzrost wynagrodzeń. Czynniki te, w połączeniu z dalszym spadkiem stopy oszczędności, miały spowodować znaczący wzrost popytu konsumpcyjnego.

Prognozowano, że znacznie mniejszy wkład we wzrost gospodarczy będzie miało spożycie publiczne, które zwiększy się realnie o 3%. Spożycie to miało być jednak wyższe niż w 2021 r. między innymi ze względu na utrzymanie przez Rząd działań wspierających gospodarkę w odbudowie po recesji oraz kontynuację programu szczepień.

Drugim najważniejszym, obok konsumpcji, składnikiem wzrostu gospodarczego w 2022 r. miały być inwestycje. Szacowano, że nakłady brutto na środki trwałe będą realnie wyższe o 6,6% niż w roku 2021. Na wysoki wzrost tych nakładów wpływać miały zarówno decyzje inwestycyjne przedsiębiorców, dokonujących odroczonej w czasie recesji zakupów maszyn, urządzeń i środków transportu, jak i działania rządu w zakresie inwestycji publicznych. Utrzymane miało zostać wsparcie inwestycji samorządowych środkami z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Założono, że eksport Polski w 2022 r. zwiększy się o 7,7%, a import o 9,4%, do czego miały przyczynić się przede wszystkim wyższe ceny ropy naftowej. Wyższa dynamika importu od dynamiki eksportu miała spowodować ujemny wpływ eksportu netto na wzrost gospodarczy. Nadwyżka w saldzie obrotów bieżących miała wynieść 0,6% produktu krajowego brutto.

Na rynku pracy, scenariusz makroekonomiczny opracowany w Ministerstwie Finansów, zakładał wzrost przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej oraz spadek stopy bezrobocia rejestrowanego do 5,9% na koniec 2022 r. Prognozowano, że średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych będzie się mieścił w dopuszczalnym paśmie odchyłeń od celu inflacyjnego i wyniesie 3,3%. Średnioroczny kurs euro miał się ukształtować na poziomie 4,54 złotego, a kurs dolara amerykańskiego na poziomie 3,83 złotego.

Prognoza wzrostu gospodarczego dla Polski na 2022 r. opracowana w Ministerstwie Finansów w połowie 2021 r. była w tamtym okresie jedną z najniższych (4,6%). Wśród wiodących ośrodków prognostycznych jedynie Bank Światowy przedstawił nieznacznie niższą prognozę, która wyniosła 4,5%. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju prognozowała realny wzrost produktu krajowego brutto w wysokości 4,7%, Komisja Europejska – 5,2%, a Narodowy Bank Polski – 5,4%.

Ministerstwo Finansów na potrzeby przygotowania ustawy budżetowej na 2022 r. szacowało inflację w 2021 r. na poziomie 3,3%, takim na jakim prognozowały ją także Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Narodowy Bank Polski.

Wartości niektórych wykonanych parametrów makroekonomicznych znacząco odbiegają od szacunków Ministerstwa Finansów przyjętych do opracowania ustawy budżetowej na rok 2022. Różnice są następstwem wybuchu wojny w Ukrainie w lutym 2022 r. i powstałego szoku podażyowo-popytowego na świecie, w tym w Polsce.

Tabela 4. Dynamika produktu krajowego brutto i jego składowe w latach 2021-2022

Wyszczególnienie	2021	2022	
	% (r/r)		
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
PKB	106,9	104,6	105,1 ▲
Eksport	112,3	107,7	106,2 ▼
Import	116,1	109,4	106,2 ▼
Popyt krajowy	108,5	105,3	105,1 ▼
Spożycie	105,8	105,0	102,0 ▼
Prywatne	106,1	105,7	103,3 ▼
Publiczne	105,0	103,0	98,0 ▼
Akumulacja	119,4	106,6	115,9 ▲
nakłady brutto na środki trwałe	101,2	106,6	105,0 ▼
PKB w cenach bieżących (mld zł)	2631,3	2722,9	3078,3 ▲

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

Produkt krajowy brutto w 2022 r. zwiększył się realnie o 5,1% względem 2021 r., to jest w nieznacznie wyższym stopniu niż prognozowano (o 0,5 punktu procentowego). W dużym stopniu wpłynęła na to wyższa od założonej dynamika akumulacji (o 9,3 punktu procentowego) determinowana wyższym od założonego wkładem zapasów i niższą dynamiką inwestycji.

Wyższa kontrybucja zapasów niż przyjęto na etapie przygotowania scenariusza makroekonomicznego wynikała z tego, że przez większą część 2022 r. sektor przemysłowy znajdował się pod presją

ograniczeń podaŝowych (surowców, materiałó i pólfabrykatów), będących efektem zaburzeń w globalnych łańcuchach dostaw. Znaczny wzrost niepewności sprawił, że przedsiębiorstwa próbowały zabezpieczyć się przed opóŝnieniami w dostawach surowców i komponentów oraz – do pewnego stopnia – przed wzrostem cen zwiększając ich zapasy. Dodatkowo konieczność przygotowania się na sezon zimowy, przy dużym ryzyku zmiany geograficznych kierunków importu wymagała zapewnienia odpowiednich zapasów surowców energetycznych w gospodarce.

Różnica między prognozą a wykonaniem w zakresie dynamiki nakładów inwestycyjnych wyniosła 1,6 punktu procentowego. Niższy wzrost popytu inwestycyjnego to efekt wysokiej niepewności i tym samym ostrożności w konstruowaniu planów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach związanej z wybuchem wojny w Ukrainie oraz podwyżek stóp procentowych w związku z podwyższoną inflacją. Stopa inwestycji w gospodarce narodowej wyniosła 16,7%⁸⁰ i była nie tylko niższa niż przed rokiem (16,8%), ale także najniższa od roku 2019 (18,9%).

Na spoŝycie ogółem składa się spoŝycie prywatne oraz spoŝycie publiczne. Kształtowanie się (poziom i dynamika) tej kategorii jest więc wynikiem zmian spoŝycia w poszczególnych sektorach. Różnica między prognozą (5%) a wykonaniem spoŝycia ogółem (2%) jest efektem niższej niż zakładano dynamiki obu tych składowych. Niższa dynamika konsumpcji to efekt przede wszystkim zmniejszenia siły nabywczej dochodów gospodarstw domowych na skutek wysokiej inflacji i wzrostu nominalnych stóp procentowych. Dodatkowo pogorszyły się nastroje konsumentów i zmniejszyła ich skłonność do zakupów.

Realna dynamika eksportu w 2022 r. okazała się o 1,5 punktu procentowego niższa od założonej. Wynikało to z niższej od oczekiwanej dynamiki aktywności gospodarczej na polskich głównych rynkach eksportowych. Słabsze wyniki od przeciętnych odnotowały przy tym Niemcy – największy indywidualny partner handlowy Polski. Ponadto eksporterzy przez większą część roku zmagali się z zaburzeniami w łańcuchach dostaw, które wzmocniła rosyjska agresja na Ukrainę. Niekorzystny wpływ miało też osłabienie dynamiki popytu konsumpcyjnego na rynku europejskim w związku z większym udziałem dóbr konsumpcyjnych w krajowym eksporcie. Nieco słabsze wyniki eksportu, przy jego relatywnie wysokiej importochłonności przełożyły się na niższy przyrost wolumenu towarów i usług sprowadzanych z zagranicy, na co nałożyła się nieco niższa od oczekiwanej dynamika popytu krajowego. W efekcie dynamika importu okazała się niższa od prognozy w większym stopniu niż eksport skutkując bardziej korzystną kontrybucją eksportu netto.

⁸⁰ Główny Urząd Statystyczny, *Roczne wskaźniki makroekonomiczne. Rachunki narodowe według ESA 2010*, Szacunek wstępny 20 kwietnia 2023 r.

Tabela 5. Bilans płatniczy w latach 2021–2022

Wyszczególnienie	2021	2022	
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
	mln euro		
Rachunek bieżący, w tym:	-8 261	3 458	-19 505 ▼
obroty towarowe: saldo	-7 620	4 443	-24 247 ▼
Eksport	263 587	293 111	320 298 ▲
Import	271 207	288 668	344 545 ▲
Rachunek kapitałowy	4 011	12 617	1 968 ▼
Rachunek finansowy, w tym:	-3 770	7 407	-16 007 ▼
inwestycje bezpośrednie (netto)	23 391	8 000	25 970 ▲
Saldo obrotów bieżących do produktu krajowego brutto (%)	-1,4	0,6	-3,0 ▼

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

Deficyt na rachunku obrotów bieżących wyniósł w 2022 r. 3% produktu krajowego brutto, wobec prognozowanej przez Ministerstwo Finansów nadwyżki na poziomie 0,6% produktu krajowego brutto (wykonanie minus 19 505 mln euro w porównaniu z zakładanymi plus 3458 mln euro), co wynikało głównie z silnego wzrostu cen importowanych surowców, szczególnie energetycznych.

Liczba zarejestrowanych bezrobotnych na koniec 2022 r. wyniosła 812 tys. i była o 164 tys. niższa od prognozowanej. Stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 5,2%, to jest o 0,7 punktu procentowego mniej niż zakładano. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 6509 tys. etatów i było wyższe od spodziewanego o 94 tys.

Tabela 6. Zatrudnienie, bezrobocie, wynagrodzenia i świadczenia emerytalne w latach 2021–2022

Wyszczególnienie	2021	2022	
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (tys. etatów), w tym:	10 875	10 742	11 113 ¹
w sektorze przedsiębiorstw	6 346	6 415	6 509
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (tys. osób, stan na koniec okresu)	895	976	812
Stopa bezrobocia na koniec roku (%)	5,8	5,9	5,2
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (zł), w tym w:	5 683	5 922	6 346
sektorze przedsiębiorstw	5 890	6 218	6 654
sferze budżetowej	5 955	(.)	5 634
Przeciętna emerytura i renta (brutto) (zł):			
z pozarolniczego systemu ubezpieczeń	2 623	2 792	2 871
rolników indywidualnych	1 429	1 475	1 501

¹ Szacunek Ministerstwa Finansów.

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

W 2022 r. wynagrodzenia realnie zmalały zarówno w sektorze przedsiębiorstw gospodarki narodowej o 1% (w 2021 r. wzrosły o 3,4%), jak i w sferze budżetowej – o 5,3% (w 2021 r. wzrosły o 1,4%). Przeciętna emerytura i renta z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych zmalała realnie o 4,7% (w 2021 r. była realnie wyższa o 1,9%), a w przypadku rolników indywidualnych o 8,5% (w 2021 r. – także była niższa o 1%).

Tabela 7. Średnie w roku wskaźniki cen i kursy walut w latach 2021-2022

Wyszczególnienie	Jednostka	2021	2022	
		Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	105,1	103,3	114,4
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu	%	107,9	103,0	122,4
Stopa referencyjna NBP (średnio w roku)	%	0,34	0,38	5,26
Kurs walutowy USD/PLN	PLN	3,86	3,83	4,46
Kurs walutowy EUR/PLN	PLN	4,57	4,54	4,69

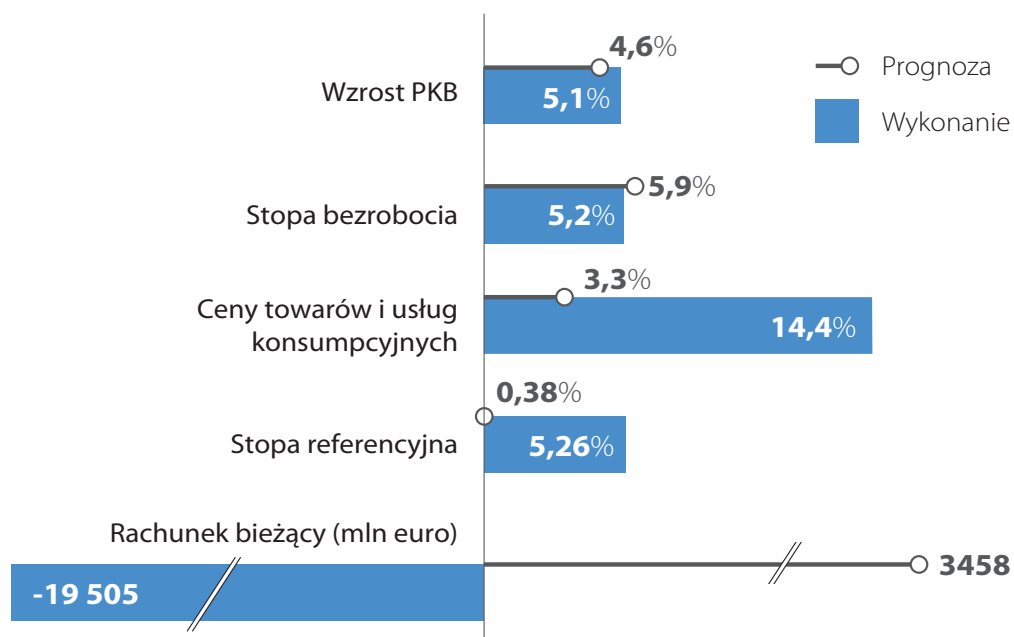
Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2022 r. średnia inflacja w wysokości 14,4% była wyższa od prognozowanej o 11,1 punktu procentowego (prognoza na poziomie 3,3%).

Na koniec 2022 r. stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego wyniosła 6,75%, a średnio w roku 5,26%, wobec prognozy Ministerstwa Finansów w wysokości 0,38%.

W 2022 r. średnioroczne kursy euro (4,69 EUR/PLN) i dolara amerykańskiego (4,46 USD/PLN) również znacznie różniły się od prognozy. Wpływ na to miały czynniki globalne, a w szczególności pogarszające się perspektywy światowego wzrostu gospodarczego.

Infografika 14. Prognoza i realizacja wybranych wielkości makroekonomicznych w 2022 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

- Rok 2022 był kolejnym, kiedy to realizacja budżetu państwa odbywała się w niekorzystnych warunkach zewnętrznych i wewnętrznych, wynikających z panującego stanu zagrożenia epidemicznego związanego z występowaniem COVID-19, agresji Rosji na Ukrainę oraz gwałtownie rosnącej inflacji.
- W 2022 r. w trakcie realizacji ustawy budżetowej w dalszym ciągu wykorzystywano mechanizmy, które naruszały zasadę przejrzystości finansów publicznych oraz pozostawały w sprzeczności z zasadą jedności i zupełności budżetu. W konsekwencji wynik budżetu państwa za 2022 r. nie odzwierciedlał stanu nierównowagi finansowej państwa, a istotna część środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań państwa pozostawała zarówno poza kontrolą Parlamentu, jak i Ministra Finansów.
- W budżecie państwa rozdysponowano 99% środków rezerwy ogólnej, 98,2% środków ujętych w rezerwach celowych budżetu państwa oraz 49,7% z rezerw budżetu środków europejskich. Jednocześnie w trakcie 2022 r. dokonano blokady zaplanowanych w rezerwach celowych wydatków na kwotę 14,4 mld zł oraz utworzono pięć nowych rezerw w łącznej kwocie 22,9 mld zł. Łącznie ponad 1/3 środków ujętych pierwotnie w rezerwach celowych została przeznaczona na cele inne niż określone na etapie uchwalania ustawy budżetowej.
- Rezerwy celowe stanowiły 14,7% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, rok wcześniej współczynnik ten wyniósł 13,1%.
- Podejmowane przez Ministra Finansów działania związane z rozdysponowaniem rezerw celowych, zmianami ich przeznaczenia, blokowaniem wydatków w części Rezerwy celowe i tworzeniem nowych rezerw celowych były zgodne z obowiązującym prawem.
- 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 72,1 mln zł, stanowiąca ponad 10% środków rozdysponowanych z rezerwy ogólnej na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, została przeznaczona na realizację zadań, które nie miały charakteru zadań nagłych, niemożliwych do przewidzenia czy wymagających podjęcia natychmiastowych działań.
- Kwota zablokowanych w 2022 r. wydatków wyniosła 24,5 mld zł i była o 3,3 mld zł niższa niż rok wcześniej i jednocześnie wyższa odpowiednio o 1,5 mld zł i 10,5 mld zł od kwot zablokowanych w latach 2019-2020.
- Przeprowadzone w ostatnich latach przeglądy wydatków, poza rekomendacjami z raportu jednego przeglądu, nie miały wpływu na opracowanie projektu ustawy budżetowej ani innych aktów prawnych dotyczących polityki wydatkowej państwa.

1. Działania Rady Ministrów i Ministra Finansów

Wykonywaniem budżetu państwa, zgodnie z art. 159 ustawy o finansach publicznych, kieruje Rada Ministrów. Natomiast Minister Finansów, stosownie do art. 174 ustawy o finansach publicznych, sprawuje ogólną kontrolę, między innymi nad realizacją dochodów i wydatków oraz przychodów

i rozchodów budżetu państwa, a także nad efektywnością i skutecznością realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

W ustawie o finansach publicznych 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);
- udzielanie zapewnień finansowania lub dofinansowania zadań (art. 153);
- rozdysponowanie środków zaplanowanych w rezerwie ogólnej i w rezerwach celowych (art. 154 i 155);
- dokonywanie przeniesień planowanych wydatków (art. 171, 172 i 194);
- blokowanie planowanych wydatków budżetowych i tworzenie z nich nowych rezerw celowych (art. 177 i 179);
- dokonywanie przez Ministra Finansów oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi (art. 176);
- ustalenie w formie rozporządzenia wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego (art. 181);
- wstrzymanie zaciągania zobowiązań w ramach danego programu w przypadku zagrożenia wykonania planu dochodów budżetu z tytułu realizacji programów finansowanych ze środków europejskich, określonych w ustawie budżetowej (art. 193).

W 2022 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.

W trakcie realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 w dalszym ciągu wykorzystywano mechanizmy, które – choć były przewidziane w przepisach różnych ustaw – naruszały fundamentalną regułę jaką jest zasada przejrzystości finansów publicznych. Pozostawały jednocześnie w sprzeczności z zasadą jedności i zupełności budżetu. W konsekwencji wynik budżetu państwa za 2022 r. nie odzwierciedlał stanu nierównowagi finansowej państwa, a istotna część środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań państwa pozostawała zarówno poza kontrolą Parlamentu, jak i samego Ministra Finansów.

Nie podejmowano także dostatecznych działań w celu przywrócenia budżetowi państwa jego rangi i centralnej pozycji w systemie finansów publicznych, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała w analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2020–2021.

W 2022 r. dochody budżetu państwa wyniosły 504 820,8 mln zł, wydatki – 517 398,9 mln zł, a deficyt – 12 578,1 mln zł. Wielkości te nie przedstawiają jednak pełnego obrazu finansów państwa, ponieważ znaczna część wydatków realizowana była poza budżetem państwa, na co Najwyższa Izba Kontroli zwracała już uwagę we wspomnianych wyżej dokumentach.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła także stosowanie odmiennych mechanizmów finansowania podobnych zadań, takich jak wypłata dodatku osłonowego i dodatku węglowego, z których pierwszy finansowany był z budżetu państwa, a drugi – z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

W 2022 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego utworzono kolejne fundusze, tj. Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych i Fundusz Pomocy, oraz rozszerzono zakres zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Według wstępnych danych wydatki dwóch wskazanych wyżej funduszy oraz utworzonego w 2020 r. Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wyniosły w 2022 r. łącznie

74 878,4 mln zł⁸¹, co stanowiło 14,5% wydatków budżetu państwa zrealizowanych w tym okresie. Ze względu na bardzo ogólne sformułowanie w ustawie tworzącej Fundusz Przeciwdziałania COVID-19⁸² tytułu i celu jego utworzenia, był on *de facto* narzędziem do finansowania szerokiego zakresu zadań. W drugiej połowie 2022 r. zakres ten został rozszerzony między innymi o wypłatę dodatku węglowego, dodatków dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystywania niektórych źródeł ciepła, dodatku elektrycznego oraz rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych i sprzedawców gazu ziemnego.

Na wysokość wykazanego deficytu za 2022 r. wpływ miały również operacje dokonane pod koniec 2021 r., polegające na ustaleniu wykazu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego w wysokości 7621,2 mln zł oraz na dokonaniu wpłat do różnego rodzaju funduszy w wysokości 31 842,5 mln zł. Rozwiązania te pozwalały w 2022 r. finansować szereg zadań jeszcze z budżetu na rok 2021. Rada Ministrów nie wydała rozporządzenia w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2022 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego. Zastosowano natomiast mechanizm pozwalający wykorzystywać w 2023 r. środki przyznane w 2022 r. przez Ministra Edukacji i Nauki z rezerwy ogólnej i rezerw celowych na realizację programu *Rozwój potencjału infrastrukturalnego podmiotów wspierających system oświaty i wychowania* oraz programu *Inwestycje w oświacie*.

Z kolei dochody budżetu państwa w 2022 r. zostały pomniejszone poprzez przekazanie dochodów z wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego i ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, w łącznej kwocie 18 608,8 mln zł do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Działania te były zgodne z uchwalonymi przepisami, lecz w praktyce pozwoliły na wykazanie niższych wydatków budżetu państwa, mieszczących się w limicie określonym w ustawie budżetowej na rok 2022. W przypadku pozostawienia dochodów z wymienionych tytułów w budżecie państwa i przekazania środków do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w formie dotacji bądź wpłaty z budżetu państwa, dochody i wydatki budżetu państwa byłyby wyższe o 18 608,8 mln zł, co oznaczałoby konieczność nowelizacji ustawy budżetowej lub ograniczenia innych wydatków.

Uwzględniając dokonaną 29 grudnia 2022 r. wpłatę ze środków pochodzących z poz. 80 rezerw celowych w wysokości 11 674,1 mln zł, można stwierdzić, że z budżetu państwa do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przekazano w 2022 r. *de facto* 30 282,9 mln zł, co stanowiło 77,3% zasilenia tego Funduszu. Pozostałe wpływy tego funduszu w 2022 r. wyniosły 8903,1 mln zł i pochodziły głównie z emisji obligacji (7761,1 mln zł) oraz dokonanej 27 grudnia 2022 r. na polecenie Prezesa Rady Ministrów wpłaty ze środków państwowego funduszu celowego pod nazwą Fundusz Wpłaty Różnicy Ceny (800 mln zł), którego podstawowym źródłem przychodów były wpływy z aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.⁸³ Oznacza to, że środki budżetu państwa stanowiły w 2022 r. główne źródło przychodów Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, co – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – uwzględniając jego formę prawną, budzi poważne wątpliwości i zniekształca obraz źródeł finansowania zadań publicznych.

⁸¹ Obliczono na podstawie danych ze *Sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 za grudzień 2022 r.* z 25 stycznia 2023 r., *Sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu Pomocy za grudzień 2022 r.* z 25 stycznia 2023 r. oraz *Informacji o wpływach i wydatkach Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych za grudzień 2022 r.* z 20 stycznia 2023 r.

⁸² 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, ze zm.).

⁸³ Podane wielkości obliczono na podstawie danych ze *Sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 za grudzień 2022 r.* z 25 stycznia 2023 r.

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

Ocenę sytuacji finansowej państwa i sprawowanie kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych utrudnia także różnorodność źródeł finansowania jednostek budżetowych. Jednostki te niejednokrotnie poza środkami z budżetu państwa otrzymują również środki z wielu innych źródeł, w tym z państwowych funduszy celowych, czy funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Tym samym Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zwraca uwagę 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. Wzmocnienie oraz poprawa przejrzystości finansów publicznych, przede wszystkim poprzez ograniczenie form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych, była wszak jednym z założeń projektowych obowiązującej ustawy o finansach publicznych.

Rezerwa ogólna

W ustawie budżetowej na 2022 r. rezerwę ogólną utworzono w wysokości 985 mln zł, to jest o 64,2% wyższej niż rok wcześniej.

Rezerwa ogólna została rozdysponowana w kwocie 975 mln zł (99% środków zaplanowanych) przez właściwe organy, wskazane w art. 155 ustawy o finansach publicznych. Podziału rezerwy ogólnej dokonano na podstawie uchwał Rady Ministrów (348,5 mln zł) i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, wydanych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa⁸⁴ (626,5 mln zł).

Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów dokonali podziału rezerwy ogólnej do 38 części budżetowych. Najwięcej środków przekazano do części pozostających w dyspozycji: Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (37%), wojewodów (28,6%), Ministra Sportu i Turystyki (10,3%), Ministra Edukacji i Nauki (8,3%), Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (4,5%) i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (3,7%).

Minister Finansów w związku z uchwałami Rady Ministrów i zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów wydał decyzje budżetowe zwiększające wydatki poszczególnych części budżetowych łącznie o 975,9 mln zł. Kwota ta była o 0,9 mln zł wyższa od kwoty wynikającej z wydanych uchwał i zarządzeń. Różnica ta wynikała z:

- niewystąpienia przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o korektę decyzji budżetowej, pomimo zmiany przez Radę Ministrów uchwały nr 119/2022 z 1 czerwca 2022 r. w sprawie przyznania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów środków dla Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karłowicza na działalność statutową – uchwałą zmieniającą nr 275/2022 z 30 grudnia 2022 r. którą zmniejszono kwotę środków z 13,1 mln zł do 5,8 mln zł, tj. o 7,3 mln zł;

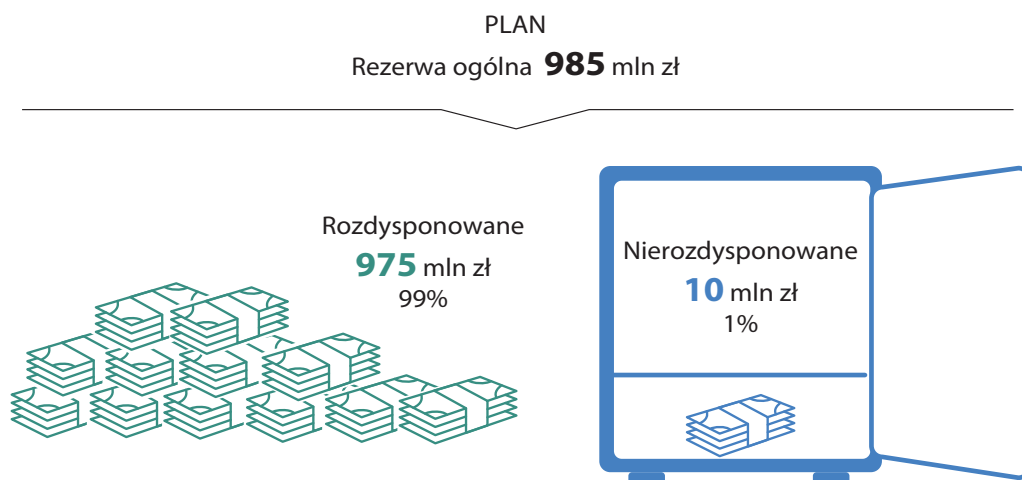
⁸⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 473.

- wydania przez Ministra Finansów decyzji budżetowych (w tym korekt) na kwotę niższą niż wynikająca z poszczególnych zarządzeń Prezesa Rady Ministrów lub uchwał Rady Ministrów, na podstawie których środki przyznano sześciu wojewodom⁸⁵. Decyzje Ministra Finansów opiewały w tych przypadkach na łączną kwotę 29,7 mln zł, tj. o 6,4 mln zł niższą niż określona w związanych z nimi zarządzeniach i uchwałach.

W wyniku badania 18 celowo dobranych decyzji budżetowych na łączną kwotę 202,7 mln zł (20,8% kwoty ogółem podzielonej decyzjami budżetowymi) ustalono, że Minister Finansów dokonywał zmian w budżecie państwa bez zbędnej zwłoki, zgodnie z wnioskami dysponentów części budżetowych.

Środki z rezerwy ogólnej przeznaczono na sfinansowanie blisko 290 zadań, w tym na: zadania związane z sytuacją zaistniałą wskutek wybuchu wojny w Ukrainie; wypłatę rekompensat w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego i województwa lubelskiego; realizację projektu pn. *Pod biało-czerwoną*, w ramach którego zakwalifikowanym do udziału w nim gminom finansowano zakup i instalację masztów i flag; remont cmentarzy i grobów wojennych; remonty, modernizacje oraz zakup sprzętu medycznego i wyposażenia placówek służby zdrowia; budowę, przebudowę i rozbudowę przedszkoli lub szkół; przebudowę lub odbudowę dróg gminnych i powiatowych, ulicy osiedlowej, budowę dróg rowerowych, budowę lub przebudowę stacji uzdatniania wody oraz przebudowę sieci wodociągowej.

Infografika 15. Rezerwa ogólna w 2022 r.



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

Minister Finansów w *Informacji o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawie budżetowej na 2022 r.* wskazał, że rezerwa ogólna stanowi szczególny instrument finansowy umożliwiający Radzie Ministrów reagowanie między innymi w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego. Stanowisko to podtrzymywał także w pismach kierowanych w 2022 r. do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w związku rozdysonowywaniem środków z rezerwy ogólnej przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. Powyższe przesłanki,

⁸⁵ Dotyczyło to Wojewody: lubelskiego, mazowieckiego, opolskiego, podlaskiego, pomorskiego i wielkopolskiego.

zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, choć niesformułowane wprost w ustawie o finansach publicznych, powinny być brane pod uwagę przy rozdysponowywaniu rezerwy ogólnej, gdyż wynikają z pożądanego kształtowania funkcji tej rezerwy w systemie finansów publicznych. Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę na specyfikę rezerwy ogólnej już po kontroli przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pn. *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*⁸⁶, dokonując analizy tej instytucji prawa na tle innych przepisów ustawy o finansach publicznych. W dokumencie tym wskazano także, że wydatki powinny być planowane przede wszystkim w budżetach właściwych dysponentów, w toku prac nad projektem ustawy budżetowej, a nie w rezerwie ogólnej i że przemawiają za tym dwa zasadnicze argumenty. Po pierwsze – zapewnienie publicznej dyskusji nad celami, zadaniami i priorytetami dysponentów, w trybie debaty parlamentarnej, a po drugie – pewność finansowania zadania, gdy zadanie będzie zaakceptowane i zaplanowane, a czas jego realizacji rozłożony na kilka lat, gdyż w przypadku rezerwy ogólnej dysponent nie ma gwarancji finansowania wieloletniego. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że różne źródła finansowania tych samych wydatków powinny być ograniczone do niezbędnego minimum. Finansowanie zadań możliwych do ujęcia w ustawie budżetowej na etapie jej opracowania ze środków rezerwy ogólnej nie tylko nie współgra z jej celem, ale również pozostaje wbrew zasadzie przejrzystości finansów publicznych.

Środki z rezerwy ogólnej przeznaczano w 2022 r. zarówno na potrzeby nagłe, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagające niezwłocznego wsparcia finansowego, ale także na inne zadania, które mogły być zaplanowane w ramach limitu wydatków dysponentów odpowiednich części budżetowych już w czasie opracowania projektu ustawy budżetowej na ten rok. Z ustaleń kontroli wynika, że środki rozdysponowane w kwocie 72,1 mln zł na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów przeznaczono na realizację zadań, które nie miały charakteru zadań nagłych, nie-możliwych do przewidzenia, wymagających podjęcia natychmiastowych działań. Dotyczyło to uruchomienia środków dla:

- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów:
 - w kwocie 20 mln zł, z przeznaczeniem dla Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na realizację *Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030* – edycja 2022 r. i *Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 (PROO)*;
 - w kwocie 15 mln zł, z przeznaczeniem na realizację kampanii społecznych na temat nowych programów rządowych i kampanii społecznej dotyczącej współfinansowania i finansowania z budżetu państwa i państwowych funduszy celowych zadań inwestycyjnych pn. *Inwestycje z polską flagą*;
- piętnastu wojewodów – w kwocie 22,3 mln zł z przeznaczeniem na zadania określone w przepisach ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych⁸⁷, to jest remonty grobów i cmentarzy wojennych;
- Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – w kwocie 2,9 mln zł na realizację programu pn. *Groby i cmentarze wojenne w kraju*;
- wszystkich wojewodów – w kwocie 9,3 mln zł, z przeznaczeniem na wypłatę dotacji dla gmin w związku z realizacją projektu *Pod biało-czerwoną*;
- Wojewody Mazowieckiego – w kwocie 2,6 mln zł na organizację V Ogólnopolskiego Święta Wdzięczni Polskiej Wsi.

⁸⁶ Informacja o wynikach kontroli *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*. Nr ewid. 30/2021/P/20/012/KBF, Warszawa 2021 r.

⁸⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2337.

W 2022 r. podobnie jak rok wcześniej, środki z rezerwy ogólnej przeznaczono także na sfinansowanie działalności nowo utworzonych przez Prezesa Rady Ministrów jednostek budżetowych podległych dysponentowi części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, tj. Instytutu Pokolenia i Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego. Ostateczna kwota rozdysponowana na wyżej wymieniony cel wyniosła 8,9 mln zł.

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

Minister Edukacji i Nauki w 2022 r. na podstawie art. 75a pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych⁸⁸ udzielał dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów remontów i inwestycji związanych z realizacją programu inwestycyjnego pn. *Rozwój potencjału infrastrukturalnego podmiotów wspierających system oświaty i wychowania* ustanowionego na podstawie art. 90x ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁸⁹. W 2022 r. na podstawie 46 umów zawartych w ramach tego programu wypłacono dotacje ze środków rezerwy ogólnej w wysokości 40 mln zł⁹⁰. Wykorzystane środki według złożonych sprawozdań, wyniosły 6,5 mln zł⁹¹. Środki wypłacone w 2022 r., które pozostały w dyspozycji podmiotów, którym zostały przyznane wyniosły 29 mln zł⁹². Zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym oraz niektórych innych ustaw⁹³, środki finansowe przyznane w roku 2022 w formie dotacji celowej na podstawie art. 75a ustawy o finansowaniu zadań oświatowych pozostają w dyspozycji podmiotów, którym zostały przyznane, i mogą zostać wykorzystane w roku 2023 na finansowanie realizacji zadań, na które zostały przyznane.

W wyniku kontroli wykonania przez Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów budżetu państwa w 2022 r. w części *Rezerwa ogólna* Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła następujące nieprawidłowości:

- Prezes Rady Ministrów, wydając jedno z zarządzeń w sprawie rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej w kwocie 0,9 mln zł, w rzeczywistości dokonał tego nie na podstawie wniosku dysponenta części budżetowej, a wystąpienia podmiotu, który nie był takim dysponentem, tym samym doszło do naruszenia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa.
- Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie wystąpił o zmianę decyzji budżetowej wydanej przez Ministra Finansów po zmianie uchwały Rady Ministrów, wskutek czego plan wydatków części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* został zwiększony w kwocie o 7,3 mln zł wyższej niż kwota rozdysponowana z rezerwy ogólnej dla tej części.

⁸⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2082, ze zm.

⁸⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2230.

⁹⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka, części 30 – Oświata i wychowanie oraz części 90 – Akademia Kopernikańska*. Nr ewid. 64/2023/P/23/001/KNO.

⁹¹ Według stanu na dzień 24 marca 2023 r., zwroty niewykorzystanych środków wyniosły 2,6 tys. zł.

⁹² Według stanu na dzień 24 marca 2023 r. Dane wynikają ze sprawozdań zatwierdzonych przez Departament Budżetu i Finansów Ministerstwa Edukacji i Nauki.

⁹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2640.

- W wyniku kontroli procesu rozpatrywania wniosków o środki z rezerwy ogólnej stwierdzono również, że w 31 sprawach (na 54 zbadane) pisma informujące o nieprzyznaniu środków przekazywano dysponentom części budżetowych i podmiotom, które zaoferowały realizację zadania publicznego, po upływie od 39 do 280 dni od momentu przekazania sprawy do Prezesa Rady Ministrów w celu podjęcia decyzji, natomiast w 15 sprawach pismo takie w ogóle nie zostało przekazane⁹⁴.

Nieprawidłowości w obszarze rezerwy ogólnej stwierdzono również w kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. w częściach, którymi dysponują wojewodowie, w tym:

- w części *Województwo podlaskie* - wypłacono rekompensaty dla przedsiębiorców w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego w województwie przed zwiększeniem planu finansowego Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego o środki na ten cel otrzymane z Ministerstwa Finansów⁹⁵;
- w części *Województwo łódzkie* – Wojewoda Łódzki w przypadku jednego z dwóch wniosków otrzymanych z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów złożonych na podstawie §1a rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa nie poinformował Prezesa Rady Ministrów w terminie 14 dni o braku zasadności złożenia wniosku, o którym mowa w §1 ust. 1 tego rozporządzenia, wraz z merytorycznym uzasadnieniem takiego stanowiska⁹⁶;
- w części *Województwo warmińsko-mazurskie* – Wojewoda Warmińsko-Mazurski nie dokonał niezwłocznie blokady wydatków zaplanowanych na realizację zadania dotyczącego grobów i cmentarzy wojennych w kwocie niespełna 0,1 mln zł, finansowanego ze środków rezerwy ogólnej, pomimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych⁹⁷.

Nieprawidłowości stwierdzono także w wykorzystaniu środków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych przez nowoutworzone przez Prezesa Rady Ministrów jednostki budżetowe, którym w ustawie budżetowej nie zapewniono środków finansowych na ich funkcjonowanie. Instytut Pokolenia ostatecznie otrzymał z rezerw kwotę w wysokości 6,7 mln zł, z czego z rezerwy celowej budżetu państwa 3,7 mln zł – na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi oraz z rezerwy ogólnej 3,1 mln zł – na działalność statutową. Instytut Strat Wojennych im. Jana Karskiego otrzymał w 2022 r. środki finansowe z rezerw w łącznej wysokości 8,5 mln zł, z tego: z rezerwy ogólnej budżetu państwa (po korekcie) kwotę 5,8 mln zł na działalność statutową oraz z rezerwy celowej – 2,7 mln zł na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie wykonanie w 2022 r. planów finansowych przez obydwa instytuty. W Instytucie Pokolenia stwierdzono wydatkowanie z naruszeniem przepisów prawa kwoty 1,4 mln zł, a w Instytucie Strat Wojennych im. Jana Karskiego nieprawidłowości w wydatkowaniu otrzymanych z rezerw budżetowych środków wyniosły 1,1 mln zł⁹⁸.

⁹⁴ Wystąpienie pokontrolne KBF.410.001.10.2023 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 81 – Rezerwa ogólna przez Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów.

⁹⁵ Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/20 – Województwo podlaskie. Nr ewid. 10/2023/P/23/001/LBI, Warszawa 2023.

⁹⁶ Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie. Nr ewid. 66/2023/P/23/001/LLO, Warszawa 2023.

⁹⁷ Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie. Nr ewid. 26/2023/P/23/001/LOL, Warszawa 2023.

⁹⁸ Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Nr ewid. 30/2023/P/23/001/KAP, Warszawa 2023.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w 2022 r. środki z części – *Rezerwa ogólna* budżetu państwa zostały, co do zasady, rozdysponowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Niemniej jednak – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – część zadań, na finansowanie których przeznaczono środki z rezerwy ogólnej, nie powinna być finansowana z tego źródła, lecz z części budżetowych właściwych dysponentów.

Rezerwy celowe

W budżecie państwa na 2022 r. zaplanowano rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w wysokości 82 488,4 mln zł, z tego:

- 46 236,3 mln zł w ramach budżetu państwa (68 tytułów, tj. o sześć więcej niż w ustawie budżetowej na 2021 r.),
- 36 252 mln zł w ramach budżetu środków europejskich (dwa tytuły).

Łączna kwota rezerw celowych stanowiła 13,3% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W ustawie budżetowej z dnia 17 grudnia 2021 r. 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 2821,7 mln zł, z tego 1387,7 mln zł w rezerwach budżetu państwa i 1433,9 mln zł w rezerwie budżetu środków europejskich.

W trakcie 2022 r. utworzono pięć nowych rezerw na łączną kwotę 22 861,3 mln zł. Nowe rezerwy celowe utworzono w celu zapewnienia środków na pomoc obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym, na dofinansowanie zakupu nawozów producentom rolnym, na obsługę długu Skarbu Państwa w związku ze wzrostem stóp procentowych, na sfinansowanie polskiej składki członkowskiej do budżetu Unii Europejskiej, a także na sfinansowanie – za pośrednictwem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – różnego rodzaju dodatków i rekompensat związanych z sytuacją na rynku energii elektrycznej, paliw i gazu. Trzy spośród nowych rezerw celowych zostały utworzone na polecenie Prezesa Rady Ministrów⁹⁹.

Prezes Rady Ministrów na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy mógł wydać wiążące polecenie dysponentowi części budżetu państwa lub Ministrowi Finansów w zakresie rezerw celowych wpłaty środków na Fundusz Pomocy utworzony w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie. W myśl art. 20 pkt 2 tej ustawy Minister Finansów, na polecenie Prezesa Rady Ministrów, mógł utworzyć nową rezerwę celową i przenieść do niej kwoty wydatków zablokowane na podstawie art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Utworzenie nowej rezerwy nie wymagało uzyskania opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. Rezerwa mogła zostać przeznaczona na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa lub na cele wymienione w ustawie budżetowej. Minister Finansów działając na podstawie powyższych przepisów 17 marca 2022 r. i 3 sierpnia 2022 r. utworzył następujące rezerwy celowe budżetu państwa:

- poz. 76 pn. *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Pomocy* w wysokości 2057,3 mln zł,
- poz. 77 pn. *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Pomocy* w wysokości 250 mln zł.

Zgodnie z art. 21 ust. 1-5 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy środki zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2022, w tym w ramach rezerw celowych budżetu państwa, mogły zostać przeznaczone na realizację zadań związanych z udzielaniem pomocy obywatelom Ukrainy lub kosztów

⁹⁹ Poz. 76 pn. *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Pomocy*, poz. 77 pn. *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Pomocy* i poz. 80 pn. *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*.

obsługi długu Skarbu Państwa. W celu realizacji tych zadań Prezes Rady Ministrów mógł podjąć decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa, określając część budżetu państwa i łączną kwotę wydatków, która podlega blokowaniu, a wykonanie tej decyzji mógł powierzyć Ministrowi Finansów. Do blokowania planowanych wydatków nie stosowało się art. 177 ustawy o finansach publicznych. Ze środków zablokowanych Minister Finansów mógł do 21 grudnia 2022 r. utworzyć nową rezerwę celową. Utworzenie tej rezerwy również nie wymagało uzyskania opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. Minister Finansów na podstawie art. 21 ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w dniu 2 listopada 2022 r. utworzył rezerwę celową poz. 78 pn. *Środki na realizację zadań związanych z kosztami obsługi długu Skarbu Państwa* w kwocie 4879,8 mln zł.

Na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów, 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 ustawy, to jest ze względu na opóźnienia w realizacji zadań albo nadmiar posiadanych środków. 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 18 listopada 2022 r. utworzył w budżecie państwa rezerwę celową poz. 79 pn. *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* w wysokości 4000 mln zł.

Minister Finansów, zgodnie z art. 15zi pkt 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach, związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁰⁰ na polecenie Prezesa Rady Ministrów, był zobowiązany utworzyć nową rezerwę celową i przenieść 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 budżetowej. 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 wskazany wyżej Fundusz. Minister Finansów w związku z poleceniem Prezesa Rady Ministrów na podstawie przedstawionych wyżej przepisów decyzją z 22 grudnia 2022 r. utworzył w budżecie państwa rezerwę celową poz. 80 pn. *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, w wysokości 11 674,1 mln zł.

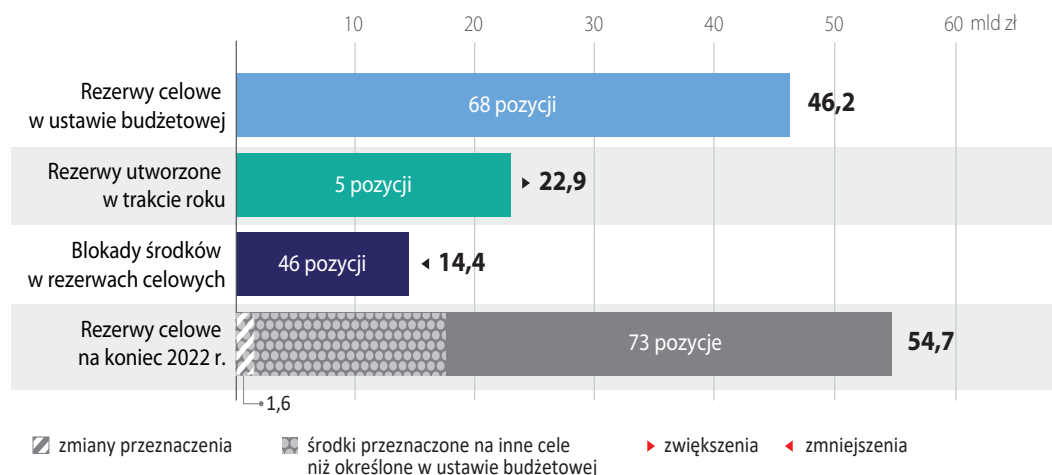
Prezes Rady Ministrów decyzją z 26 października 2022 r., na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, zablokował wydatki w części *Rezerwy celowe* w wysokości 4879,8 mln zł i powierzył wykonanie tej decyzji Ministrowi Finansów. Środki miały zostać wykorzystane do zasilenia części *Obsługa długu Skarbu Państwa* w związku ze wzrostem kosztów obsługi długu krajowego w efekcie wzrostu stóp procentowych. Minister Finansów wykonał decyzję 28 października 2022 r., blokując środki w 34 pozycjach rezerw, których termin podziału upłynął 15 października 2022 r.

Minister Finansów decyzjami z 17 marca 2022 r., 3 sierpnia 2022 r. i 21 grudnia 2022 r. na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, w budżecie państwa w części *Rezerwy celowe* zablokował łącznie kwotę 9521,9 mln zł. Powyższe decyzje poprzedziło wydanie przez Prezesa Rady Ministrów poleceń utworzenia nowych rezerw celowych i wpłaty środków do Funduszu Pomocy (polecenia z 16 marca i 2 sierpnia 2022 r.) i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

¹⁰⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.; dalej: ustawa o COVID-19.

(polecenie z 19 grudnia 2022 r.). Zablokowane środki przeznaczono na utworzenie wskazanych powyżej nowych rezerw celowych budżetu państwa, tj. poz. 76 (2057,3 mln zł), 77 (250 mln zł) i 80 (7214,5 mln zł).

Infografika 16. Zmiany w obszarze rezerw celowych budżetu państwa w 2022 r.



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

Biorąc powyższe pod uwagę, kwota rezerw celowych budżetu państwa *per saldo* wzrosła o 8459,6 mln zł, do kwoty 54 695,9 mln zł.

Minister Finansów w 2022 r. dysponował zatem rezerwami celowymi w wysokości 90 948 mln zł, co stanowiło 14,7% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Minister Finansów w 2022 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 dziewięciu tytułach rezerw celowych budżetu państwa na łączną kwotę 1580,9 mln zł, w szczególności na sfinansowanie:

- zwiększenia od 1 października 2022 r. wynagrodzeń pracowników oraz utrzymania i rozwoju potencjału dydaktycznego uczelni publicznych oraz uczelni prowadzonych przez kościoły (436 mln zł),
- kosztów realizacji zadań statutowych Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w roku 2022 (245 mln zł),
- pomocy finansowej udzielanej przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa producentom świń w związku z występowaniem afrykańskiego pomoru świń (239,5 mln zł),
- zadań Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, między innymi w zakresie inwestycji sportowych (164,5 mln zł).

W 2022 r. Minister Finansów w 80 przypadkach odmówił przyznania środków z rezerw celowych budżetu państwa. W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. zbadano 14 takich spraw. W najdłużej rozpatrywanej sprawie, trwającej blisko pięć miesięcy, dotyczącej wniosku Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o przyznanie dodatkowych środków w wysokości 5,5 mln zł dla Państwowej Wojewódzkiej Inspekcji Sanitarnej w Bydgoszczy Minister Finansów zwrócił się o opinię do Ministra Zdrowia i przez blisko cztery miesiące oczekiwał na odpowiedź. Z przedłożonych dokumentów nie wynika, aby w tym czasie podejmowano jakiegokolwiek działania w celu uzyskania stanowiska Ministra Zdrowia.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, dysponent nie powinien przez blisko pięć miesięcy pozostawać w niepewności co do możliwości otrzymania dodatkowych środków, gdyż może to utrudniać wykonywanie budżetu państwa w części budżetowej, którą dysponuje.

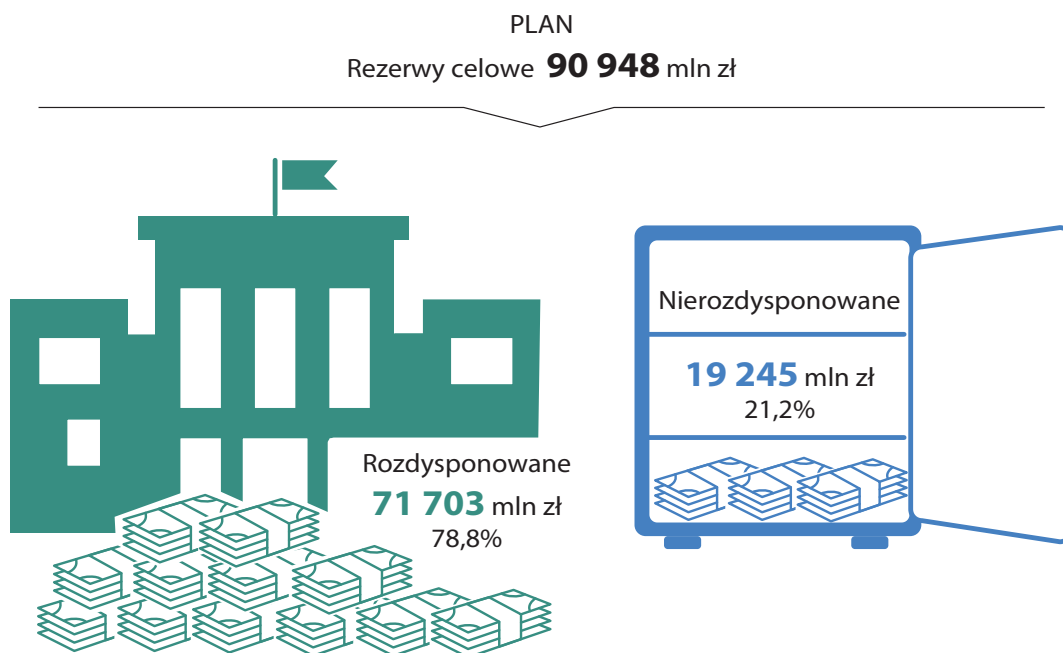
Z rezerw celowych rozdysponowano łącznie 71 703 mln zł (78,8% planu po zmianach, w 2021 r. – 85,5%), z tego w:

- budżecie państwa 53 698,4 mln zł (98,2% planu po zmianach; w 2021 r. – 99,5%),
- budżecie środków europejskich 18 004,6 mln zł (49,7% planu; 2021 r. – 69,6%).

Podjęmowane przez Ministra Finansów działania związane z rozdysponowaniem rezerw celowych, zmianami ich przeznaczenia, blokowaniem wydatków w części *Rezerwy celowe* i tworzeniem nowych rezerw celowych były zgodne z obowiązującym prawem, tj. przede wszystkim z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

Niewykorzystana kwota rezerw celowych budżetu państwa, uwzględniając blokady środków, wyniosła 997,5 mln zł i była o 766,6 mln zł wyższa niż w 2021 r.

Infografika 17. Rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2022 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 18 003 mln zł, to jest 49,7% planowanej kwoty, a na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (rezerwa poz. 99) rozdysponowano 1,6 mln zł, tj. 7,5% kwoty planowanej. Podziału rezerw celowych przeznaczonych 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 2022 r. wpłynęły przede wszystkim: uzgodnienie i podpisanie z Komisją Europejską programów operacyjnych realizowanych w Perspektywie Finansowej 2021-2027, które w przypadku większości programów, nastąpiło dopiero pod koniec 2022 r., zmiany w harmonogramach płatności dokonywane przez beneficjentów, zwłaszcza w IV kwartale roku budżetowego i przesunięcie tych płatności na kolejny rok budżetowy, oszczędności generowane w projektach w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych oraz trudności napotymane przez beneficjentów w realizacji projektów, związane z sytuacją geopolityczną (na przykład przerwane łańcuchy dostaw produktów), co skutkowało brakiem możliwości ponoszenia części wydatków. 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%.

W 2022 r. Minister Edukacji i Nauki ze środków rezerwy celowej poz. 29 pn. *Zmiany systemowe w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego, w tym w finansowaniu zadań oświatowych* udzielał dotacji celowych związanych z realizacją programu *Inwestycje w oświacie*¹⁰¹, które mogły być wykorzystywane także po zakończeniu roku budżetowego. Na podstawie 127 umów zawartych w ramach programu wypłacono w 2022 r. dotacje w wysokości 98,3 mln zł. Wykorzystane środki według złożonych sprawozdań, wyniosły 33,8 mln zł¹⁰². Zgodnie z art. 35 ustawy o zmianie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym oraz niektórych innych ustaw, środki finansowe przyznane w roku 2022 w formie dotacji celowej na podstawie art. 75a ustawy o finansowaniu zadań oświatowych pozostają w dyspozycji podmiotów, którym zostały przyznane i mogą zostać wykorzystane do 31 grudnia 2023 r.

W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. szczegółowemu badaniu poddano 27 decyzji dotyczących uruchomienia środków z rezerw celowych budżetu państwa wydanych przez Ministra Finansów na łączną kwotę 16 752,9 mln zł (31,2% środków uruchomionych). Z wyjątkiem opisanego poniżej przypadku były one wydawane zgodnie z obowiązującym przepisami i bez zbędnej zwłoki.

Jedna ze zbadanych spraw dotyczyła uruchomienia, decyzją Ministra Finansów z 8 lutego 2022 r., środków w wysokości 578,9 mln zł z rezerwy celowej poz. 10 *Realizacja zadań wynikających z ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2022-2027* na wniosek Ministra Aktywów Państwowych z 7 lutego 2022 r. W uzasadnieniu wniosku wskazano jedynie, iż przedmiotowe środki przeznaczone zostaną na dotację celową na zadania wynikające z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego¹⁰³.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, weryfikacja przez Ministerstwo Finansów wniosku Ministra Aktywów Państwowych została przeprowadzona nierzetelnie. Minister Finansów nie dołożył należytej staranności przy rozpatrywaniu tego wniosku. Przyznane z rezerwy środki zostały przeznaczone na udzielenie pomocy finansowej spółce górniczej w formie dopłaty do redukcji zdolności produkcyjnych dla czynnych kopalń. Zgodnie z przepisami unijnymi udzielenie takiej pomocy wymagało uprzedniej zgody Komisji Europejskiej. Pomimo że warunek ten nie został spełniony, Minister Finansów zwiększył plan wydatków części *Gospodarka złożami kopalin* o wnioskowaną kwotę.

¹⁰¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka, części 30 – Oświata i wychowanie oraz części 90 – Akademia Kopernikańska*. Nr ewid. 64/2023/P/23/001/KNO.

¹⁰² Według stanu na dzień 24 marca 2023 r. zwroty niewykorzystanych środków wyniosły 3101,6 tys. zł.

¹⁰³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1309.

Pierwsza transza dotacji (11 lutego 2022 r.) przekazana została przed notyfikacją programu do Komisji Europejskiej, która została dokonana 4 marca 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że działania Ministra Aktywów Państwowych mogą spowodować zaistnienie ryzyka zwrotu udzielonego dofinansowania, co w konsekwencji może pozbawić przedsiębiorstwa górnicze tych środków i wpłynąć negatywnie na ich sytuację ekonomiczno-finansową.

W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli w trzech jednostkach stwierdziła również przypadki zgłoszenia i w konsekwencji ujęcia w rezerwach celowych środków, które powinny zostać zaplanowane od razu w planie finansowym dysponenta części. Dotyczyło to zgłoszenia przez Ministra Finansów w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* całej planowanej kwoty wydatków w ramach programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022* przewidzianej na 2022 r. (554,1 mln zł) do rezerwy celowej poz. 44. Najwyższa Izba Kontroli już w trakcie poprzednich kontroli wykonania budżetu państwa w tej części zwracała uwagę na potrzebę ujmowania środków na realizację programu wieloletniego dotyczącego modernizacji Krajowej Administracji Skarbowej w planie wydatków tej części budżetowej¹⁰⁴.

Kolejny przypadek dotyczył części *Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych*, gdzie Najwyższa Izba Kontroli jako działanie nierzetelne, oceniła niepodejmowanie przez Szefa tego Urzędu starań w celu ujmowania przez Ministra Finansów środków na świadczenia przyznawane na podstawie ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom zesłanym lub deportowanym przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich¹⁰⁵ bezpośrednio w części *Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych*, zamiast w rezerwie celowej. Zadania te realizowane są przez Urząd corocznie jako zadania stałe. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie zostały spełnione przesłanki z art. 140 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych do ujmowania środków przeznaczonych na realizację tego zadania w rezerwie celowej budżetu państwa¹⁰⁶.

Zastrzeżenia co do zasadności ujęcia środków w rezerwach celowych Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła także do części *Zdrowie*, gdzie Minister Zdrowia zaplanował w rezerwach celowych środki na wydatki w kwocie 50,6 mln zł na funkcjonowanie Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym i podwyżki dla kierownictwa Głównego Inspektoratu Sanitarnego w kwocie 0,1 mln zł, choć nie spełniały one kryteriów określonych w art. 140 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Również w tej części budżetowej Główny Inspektor Farmaceutyczny na etapie opracowywania ustawy budżetowej na 2022 rok nie zawnioskował do Ministra Zdrowia o ujęcie w planie finansowym środków w kwocie 1 mln zł na realizację dwóch zadań w ramach *Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2021-2030 Solidarność dla rozwoju*, lecz sfinansował je ze środków rezerwy celowej poz. 31, pomimo że stanowiły one kontynuację projektów z 2021 r. Tym samym wydatki te nie spełniały kryteriów określonych w art. 140 ust. 2 ustawy o finansach publicznych¹⁰⁷.

Inne nieprawidłowości dotyczące obszaru rezerw celowych stwierdzono także:

- w części *Środowisko*, gdzie Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako nierzetelne działanie Ministra Klimatu i Środowiska, który:

¹⁰⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Repriwatywacji*. Nr ewid. 38/2023/P/23/001/KBF, Warszawa 2023.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2029.

¹⁰⁶ Wystąpienie pokontrolne LKR.410.001.05.2023 *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych*.

¹⁰⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego*. Nr ewid. 36/2023/P/23/001/KZD, Warszawa 2023.

- we wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 44 wskazał błędny paragraf klasyfikacji budżetowej, co skutkowało brakiem możliwości wykorzystania środków w wysokości 2,1 mln zł na cel, na jaki zostały uruchomione;
- wystąpił o uruchomienie środków z rezerwy celowej na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki podległe bez uprzedniego potwierdzenia przez te jednostki przygotowania do wykonania zadań, co było także działaniem niecelowym i skutkowało niewykorzystaniem środków w kwocie 0,5 mln zł otrzymanych z rezerwy celowej;
- zawarł dwie z pięciu objętych badaniem umów dotacji na łączną kwotę 2 mln zł po około dwóch miesiącach od wydania przez Ministra Finansów decyzji o uruchomieniu środków z rezerw celowych, w związku z czym w umowach tych przewidziano możliwość refinansowania wydatków związanych z realizacją zadania, poniesionych przed dniem zawarcia umowy dotacji, pomimo że zgodnie z art. 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dotacje celowe przeznacza się na finansowanie lub dofinansowanie zadań, a nie na refinansowanie poniesionych wydatków¹⁰⁸;
- w części *Województwo lubelskie*, gdzie Wojewoda Lubelski nie wystąpił do Ministra Finansów o korektę decyzji w sprawie przyznania środków z rezerw celowych poz. 19 i poz. 44, pomimo posiadania bieżących informacji o ich wykorzystaniu w niepełnej wysokości. Niewykorzystane środki w łącznej kwocie 0,2 mln zł zgłoszono do blokady dopiero w listopadzie i w grudniu 2022 r.¹⁰⁹;
- w częściach *Województwo dolnośląskie* i *Województwo zachodniopomorskie* wojewodowie zawniioskowali do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 4 – *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych*, w kwotach po 3 mln zł, po czym zwiększono plany wydatków tych województw w rozdziale pn. *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych*, mimo że Rada Ministrów nie wprowadziła stanu klęski żywiołowej na rzece Odrze w tym okresie na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹¹⁰. Uwzględniając rodzaj prowadzonych działań w zakresie zarządzania kryzysowego, powyższe wydatki – zgodnie z klasyfikacją budżetową wynikającą z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹¹¹ – należało zaplanować w rozdziale pn. *Zarządzanie kryzysowe*¹¹²;
- w części *Województwo małopolskie* – Wojewoda Małopolski, pomimo informacji o niewykorzystaniu posiadanych środków finansowych otrzymanych z rezerwy celowej przeznaczonych na wypłatę dodatku osłonowego nie zablokował ich nadmiaru w wysokości 3,2 mln zł, co było działaniem nierzetelnym¹¹³.

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.

¹⁰⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 41 – Środowisko oraz 51 – Klimat*. Nr ewid. 49/2023/P/23/001/KSI, Warszawa 2023.

¹⁰⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/06 – Województwo lubelskie*. Nr ewid. 39/2023/P/23/001/LLU, Warszawa 2023.

¹¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1897.

¹¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.

¹¹² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie*. Nr ewid. 35/2023/P/23/001/LWR, Warszawa 2023, oraz Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie*. Nr ewid. 58/2023/P/23/001/LSZ, Warszawa 2023.

¹¹³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie*. Nr ewid. 46/2023/P/23/001/LKR, Warszawa 2023.

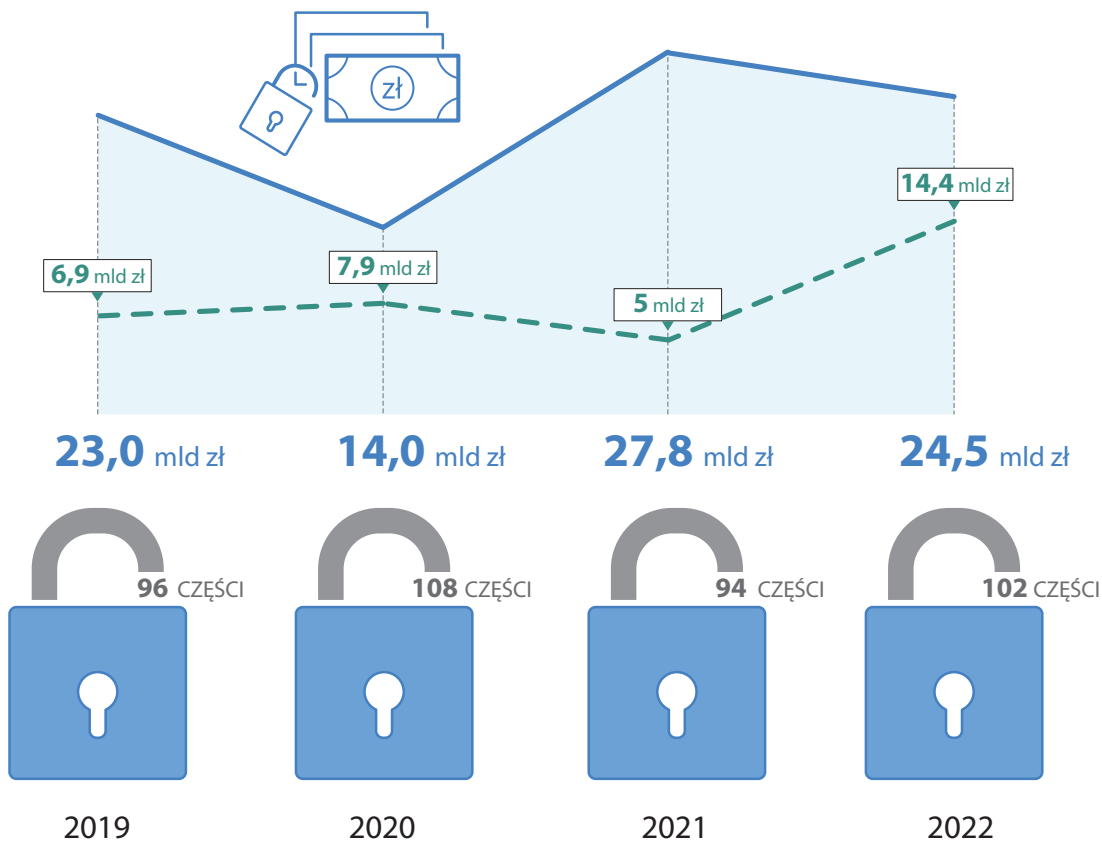
Stosownie do art. 177 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów lub dysponent części budżetowej może podjąć decyzję o blokowaniu środków w przypadku stwierdzenia:

- 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 trakcie 2022 r. zablokowane zostały wydatki budżetu państwa na kwotę 24 499,6 mln zł w 102 częściach budżetowych (w tym w 12 sądach apelacyjnych, 16 województwach i siedmiu samorządowych kolegiach odwoławczych). Ponad połowę środków zablokowano w części *Rezerwy celowe* (14 401,7 mln zł).

Infografika 18. Blokady wydatków w latach 2019-2022.



— — — — — blokady środków w części Rezerwy celowe

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

Dysponenci dokonali blokad na łączną kwotę 10 097,9 mln zł planowanych wydatków w 101 częściach budżetu państwa. Podobnie jak w latach poprzednich największa część blokad (ponad 91%) dokonana została w wyniku stwierdzenia przez dysponentów nadmiaru posiadanych środków (art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

Prezes Rady Ministrów i Minister Finansów zablokowali planowane wydatki w łącznej kwocie 14 401,7 mln zł w części *Rezerwy celowe*. Trzy blokady dokonane przez Ministra Finansów w łącznej kwocie 9521,9 mln zł zostały dokonane na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Podstawą dokonania blokady przez Prezesa Rady Ministrów w kwocie 4879,8 mln zł był art. 21 ust. 2 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

Z zablokowanych środków wykorzystano 23 461,3 mln zł (95,8%). Blisko 50% tej kwoty (11 674,1 mln zł) zostało przeniesione na utworzenie nowej pozycji rezerw celowych z przeznaczeniem na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Ponad 47% zablokowanych środków (11 187,2 mln zł) przeniesiono na utworzenie czterech kolejnych pozycji rezerw celowych z przeznaczeniem na wpłatę do Funduszu Pomocy (2307,3 mln zł), obsługę długu skarbu państwa (4879,8 mln zł) oraz zobowiązań wymagalnych skarbu państwa (4000 mln zł). Na podstawie art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 przeniesiono zablokowane 600 mln zł do części budżetowej *Zabezpieczenie społeczne*.

W 2022 r. niewykorzystana kwota środków na wydatki z pozostałych blokad wyniosła 1038,3 mln zł i była istotnie wyższa niż w roku 2021 (177,1 mln zł) i ponad dwukrotnie wyższa niż w roku 2020 (468,1 mln zł).

W budżecie środków europejskich dokonano w 2022 r. 87 blokad na łączną kwotę 1071,4 mln zł (w 2021 r. – 241,6 mln zł). Powodami blokowania wydatków był nadmiar posiadanych środków lub opóźnienia w realizacji zadań. Środki te pozostały niewykorzystane.

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, umożliwiających elastyczne zarządzanie środkami publicznymi na poziomie całego budżetu, co jest szczególnie istotne w sytuacji nagle zmieniających się warunków i pojawiających się nowych czy nieprzewidzianych potrzeb, jak na przykład sfinansowanie wydatków związanych z epidemią COVID-19 czy dofinansowaniem kosztów energii elektrycznej lub gazu.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 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. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości lub zwróciła uwagę dysponentom 15 części budżetowych. Dysponenci ośmiu części podjęli stosowne działania w tym zakresie po upływie od 14 do 237 dni od zaistnienia przesłanek określonych w art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a dysponenci siedmiu części w ogóle nie podjęli decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków pomimo nadmiaru posiadanych środków. Ponadto stwierdzono, że Wojewoda Lubelski nie wywiązał się z obowiązku poinformowania Ministra Finansów o dokonanej blokadzie planowanych wydatków budżetu środków europejskich, Wojewoda Lubuski – wprowadził w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR błędną podstawę prawną dokonanej blokady, Wojewoda Wielkopolski nie zatwierdził w tym systemie podjętej decyzji, a Dyrektor

Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego wydatkował środki przewidziane w planie finansowym na wynagrodzenia osobowe pracowników Instytutu z przekroczeniem kwoty dokonanej blokady. Łączna kwota wydatków, w odniesieniu do których Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości lub sformułowała uwagi wyniosła 125,8 mln zł i dotyczyła części: *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*¹¹⁴, *Gospodarka*¹¹⁵, *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*¹¹⁶, *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne*¹¹⁷, *Sprawy zagraniczne*¹¹⁸, *Zdrowie*¹¹⁹, oraz *Województwa* (kujawsko-pomorskie¹²⁰, lubelskie¹²¹, lubuskie¹²², małopolskie¹²³, opolskie¹²⁴, świętokrzyskie¹²⁵, warmińsko-mazurskie¹²⁶, wielkopolskie¹²⁷ i zachodniopomorskie¹²⁸).

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 jakemu służy ten mechanizm. Ryzyko takie występuje również w przypadku dokonywania blokad dopiero pod koniec grudnia. W 2022 r. w ostatnich dniach grudnia¹²⁹ dokonano blokad na kwotę 1363,5 mln zł.

¹¹⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 30/2023/P/23/001/KAP, Warszawa 2023.

¹¹⁵ Wystąpienie pokontrolne KGP.410.001.2023 r. *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 20 – Gospodarka oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji*.

¹¹⁶ Wystąpienie pokontrolne KNO.410.001.02.2023 r. *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*.

¹¹⁷ Wystąpienie pokontrolne KAP.410.001.05.2023 r. *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne*.

¹¹⁸ Wystąpienie pokontrolne KAP.410.001.07.2023 *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne*.

¹¹⁹ Wystąpienie pokontrolne KZD.410.001.02.2023 *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego*.

¹²⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/04 – Województwo kujawsko-pomorskie*. Nr ewid. 41/2023/P/23/001/LBY, Warszawa 2023.

¹²¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/06 – Województwo lubelskie*. Nr ewid. 39/2023/P/23/001/LLU, Warszawa 2023.

¹²² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/08 – Województwo lubuskie*. Nr ewid. 28/2023/P/23/001/LZG, Warszawa 2023.

¹²³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie*. Nr ewid. 46/2023/P/23/001/LKR, Warszawa 2023.

¹²⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/16 – Województwo opolskie*. Nr ewid. 40/2023/P/23/001/LOP, Warszawa 2023.

¹²⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/26 – Województwo świętokrzyskie*. Nr ewid. 20/2023/P/23/001/LKI, Warszawa 2023.

¹²⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie*. Nr ewid. 26/2023/P/23/001/LOL, Warszawa 2023.

¹²⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/30 – Województwo wielkopolskie*. Nr ewid. 43/2023/P/23/001/LPO, Warszawa 2023.

¹²⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie*. Nr ewid. 58/2023/P/23/001/LSZ, Warszawa 2023.

¹²⁹ Od 27 do 31 grudnia 2022 r.

Zapewnienia finansowania lub dofinansowania

Decyzje Ministra Finansów dotyczące udzielania zapewnień finansowania lub dofinansowania wydatków oraz przenoszenia wydatków pomiędzy częściami lub działami budżetu wydawane były zgodnie z przepisami i bez zbędnej zwłoki.

Na dzień podpisania ustawy budżetowej na 2022 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, tj. na 1 lutego 2022 r., środki zaplanowane w rezerwach celowych obejmowały udzielone zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań na rok 2022 w kwocie 2821,7 mln zł, z tego w rezerwach budżetu państwa – 1387,7 mln zł i w rezerwach budżetu środków europejskich – 1433,9 mln zł. Zapewnienia wynikały z 383 decyzji.

W 2022 r. wpłynęły 234 wnioski o wydanie decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania (dalej zwanych decyzjami o zapewnieniu finansowania). Na podstawie tych wniosków w 2022 r. udzielono 218 zapewnień, a w czterech przypadkach odmówiono ich udzielenia. Siedem wniosków zostało anulowanych przez dysponentów, a pięć wniosków nie zostało rozpatrzonych do końca 2022 r.

W 2022 r. wydano 223 decyzje o zapewnieniu finansowania. Ponadto wydano 361 decyzji korygujących/zmieniających uprzednio wydane decyzje, anulowano 27 decyzji.

W 2022 r. wydano decyzje o zapewnieniu finansowania zadań z budżetu państwa i budżetu środków europejskich¹³⁰ na kwotę 2050,9 mln zł, z tego:

- do sfinansowania w 2022 r. w kwocie 289,7 mln zł,
- do sfinansowania po 2022 r. w kwocie 1761,2 mln zł.

Kwota zapewnień finansowania lub dofinansowania udzielonych z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich na 2022 r., wynikająca z decyzji wydanych w tym roku i w latach poprzednich, wyniosła 1922,8 mln zł, z tego:

- 137,8 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w 2022 r.,
- 1785 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w latach poprzednich.

W związku z zapewnieniami udzielonymi na 2022 r. uruchomiono środki z rezerw celowych w kwocie 1919,2 mln zł, co stanowiło 99,8% łącznej kwoty zapewnień udzielonych na 2022 r. (1031,4 mln zł w budżecie państwa i 887,8 mln zł w budżecie środków europejskich). Uruchomienia te polegały na przeniesieniu środków z części *Rezerwy celowe* do poszczególnych części budżetowych na realizację zadań objętych zapewnieniami.

Badanie 20 decyzji o zapewnieniu finansowania (9,2% ogółu wydanych decyzji) wykazało, że były one wydane bez zbędnej zwłoki. 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, tj. nie później niż do dnia 20 grudnia 2022 r.

W 2022 r. w Ministerstwie Finansów prowadzono prace w zakresie rozszerzenia informatycznego Sytemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR o nową funkcjonalność pn. *Zapewnienia finansowania*. Wprowadzono również zmiany legislacyjne. Minister Finansów 27 grudnia 2022 r. podpisał rozporządzenie zmieniające z dniem 1 stycznia 2023 r. wydane przez siebie rozporządzenie z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹³¹, w którym uwzględniono obowiązek realizacji w ramach funkcjonalności systemu TREZOR procesów w zakresie wnio-

¹³⁰ Na podstawie wniosków z 2022 r. (nie uwzględniając decyzji korygujących).

¹³¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 259, ze zm.

sków i decyzji w sprawie zapewnienia finansowania lub dofinansowania, o którym mowa w art. 153 ustawy o finansach publicznych. Przewidziano również możliwość składania tych dokumentów w formie elektronicznej lub w postaci papierowej, w przypadku awarii lub w związku z niedostosowaniem konfiguracji systemu.

Przeniesienia wydatków

W 2022 r. Minister Finansów wydał łącznie 150 decyzji o wyrażeniu zgody na przeniesienie wydatków na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, w tym 76 decyzji na kwotę 67 mln zł w zakresie budżetu państwa oraz 74 decyzje na kwotę 675,1 mln zł w zakresie budżetu środków europejskich. W wyniku kontroli obejmującej 61,9% kwot wynikających z wydanych decyzji nie stwierdzono nieprawidłowości.

W toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r., w części *Informatyzacja* Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowość polegającą na dokonaniu przez jej dysponenta przeniesienia kwoty 82,7 mln zł planowanych wydatków pomiędzy działami klasyfikacji budżetowej, co było niezgodne z art. 171 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, że dysponenti części budżetowych mogą dokonywać przeniesień wydatków pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków w ramach danej części i działu budżetu państwa. Dodatkowo środki przeniesiono do działu *Handel*, rozdziału *Działalność Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych*, pomimo braku tego działu i rozdziału w planie finansowym dysponenta. Decyzja została skorygowana w listopadzie 2022 r.

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 jako niezbędnego wsparcia dla efektywnej alokacji wydatków publicznych.

W 2022 r. nie zakończono żadnego przeglądu. We wcześniejszych latach, tj. 2015–2021, zakończono 13 przeglądów wydatków, co oznacza, że rocznie zakończono mniej niż dwa przeglądy. Funkcjonujące od ośmiu lat narzędzie nie przyczyniło się istotnie do poprawy efektywności planowania czy wydatkowania środków 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 rekomendacje z raportu jednego przeglądu, dotyczącego wydatków na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu, zostały uwzględnione w projekcie ustawy o aktywności zawodowej¹³² oraz w projekcie ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców¹³³.

W 2022 r. opracowano programy dwóch pilotażowych (przeprowadzonych według zmienionych zasad) przeglądów wydatków w obszarach zdrowia oraz wsparcia innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw. Celem przeglądu w obszarze zdrowia było określenie możliwości i sposobów opty-

¹³² Projekt (UD 399) na etapie uzgodnień zewnętrznych.

¹³³ Projekt (UD 400) został uzgodniony w trybie obiegowym w dniu 24 lutego 2023 r. przez Komitet Społeczny.

malizacji zakupów i wykorzystania sprzętu medycznego przeznaczonego do udzielania wybranych świadczeń diagnostyczno-terapeutycznych i wybranych wysoko kosztownych wyrobów medycznych. Jako cel drugiego przeglądu wydatków wyznaczono zbadanie funkcjonowania ulg podatkowych wspierających innowacyjność przedsiębiorstw i opracowanie propozycji zmian skutkujących zwiększeniem skuteczności i efektywności tego instrumentu. Zaplanowane przeglądy według planu miały zakończyć się najpóźniej w pierwszym kwartale 2023 r., jednak termin ten został przedłużony do połowy 2023 r.

Na początku 2022 r. w Ministerstwie Finansów została podjęta decyzja, aby do zakończenia realizacji dwóch przeglądów pilotażowych, prowadzonych według nowej metodologii oraz do czasu uchwalenia przepisów wprowadzających ten instrument do porządku prawnego, nie rozpoczynać kolejnych przeglądów.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że procesy związane z wdrażaniem nowych zasad realizacji przeglądów oraz z prowadzeniem przeglądów pilotażowych były długotrwałe i ulegały przedłużeniu. Te same obszary były zatwierdzone do realizacji już na rok 2020, a następnie na kolejne lata 2021–2022, a mimo to przeglądy te nie zostały zakończone w zaplanowanym terminie.

W grudniu 2022 r., z inicjatywy Ministra Finansów, wycofano z wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, który zakładał między innymi instytucjonalizację przeglądów wydatków. Poprawione (po etapie uzgodnień międzyresortowych) przepisy wyżej wymienionego projektu ustawy zostały dołączone do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw¹³⁴. Projekt wyżej wymienionej ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 24 stycznia 2023 r. i 8 lutego 2023 r. wpłynął do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. W nowo dodawanych art. 175a – 175h ustawy o finansach publicznych założono instytucjonalizację przeglądów wydatków i jednocześnie uchylenie punktu 2 w art. 174 tej ustawy, tj. przepisu stanowiącego o tym, iż Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

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

Narodowy Bank Polski

Narodowy Bank Polski w 2022 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 innych jednostek sektora finansów publicznych (w tym państwowych jednostek budżetowych, urzędów obsługujących organy podatkowe i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego¹³⁵).

Na koniec 2022 r. Narodowy Bank Polski obsługiwał 2883 jednostki sektora finansów publicznych. Dla podmiotów tych bank centralny prowadził 27 579 rachunków. W porównaniu do 2021 r. liczba obsługiwanych podmiotów zwiększyła się o jeden podmiot oraz o 270 wzrosła liczba prowadzonych

¹³⁴ Druk sejmowy nr 3025.

¹³⁵ Bankowy Fundusz Gwarancyjny został włączony do sektora finansów publicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1535, ze zm.).

dla nich rachunków. Zasady prowadzenia rachunków w Narodowym Banku Polskim określały umowy zawarte pomiędzy Narodowym Bankiem Polskim, a poszczególnymi ich dysponentami.

W 2022 r. Narodowy Bank Polski wykonywał bankową obsługę budżetu państwa zgodnie z obowiązującymi przepisami¹³⁶ oraz umowami. Z przeprowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli badania próby przelewów zlecanych przez Ministra Finansów wynika, że Narodowy Bank Polski wykonywał je prawidłowo i terminowo.

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 2022 r. i przekazaniu ich na centralny rachunek bieżący budżetu państwa przez państwowe jednostki budżetowe i urzędy obsługujące organy podatkowe, Narodowy Bank Polski dokonał zamknięcia w dniu 26 stycznia 2023 r. rachunków dochodów państwowych jednostek budżetowych oraz rachunków dochodów budżetu państwa gromadzonych przez urzędy obsługujące organy podatkowe, a w dniu 16 lutego 2023 r. rachunków wydatków państwowych jednostek budżetowych, dotacji podlegających zwrotowi do budżetu państwa, oraz wpływów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa.

W 2022 r. Narodowy Bank Polski obsługiwał 551 lokat terminowych w złotych założonych przez Ministra Finansów oraz 663 lokat terminowych złotych założonych przez państwowe jednostki budżetowe, urzędy obsługujące organy podatkowe oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Kwoty naliczonych odsetek z tytułu tych lokat wyniosły 126,3 mln zł.

Narodowy Bank Polski obsługiwał również pięć lokat terminowych w walutach obcych Ministra Finansów (dwie w euro i trzy w dolarach amerykańskich) oraz 14 lokat terminowych w euro innych państwowych jednostek sektora finansów publicznych, siedem lokat w dolarach amerykańskich oraz jedną lokatę w funtach brytyjskich.

Bank Gospodarstwa Krajowego

W 2022 r. Bank Gospodarstwa Krajowego podobnie jak w latach ubiegłych prowadził bankową obsługę budżetu państwa, która dotyczyła przede wszystkim konsolidacji środków publicznych, płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich, obsługi lokat złotych i walutowych oraz sprzedaży walut obcych.

Bank Gospodarstwa Krajowego 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 28 (z 406 w 2019 r. do 434 jednostek w 2022 r.). Wzrosła również liczba otwartych rachunków bankowych do gromadzenia wolnych środków przekazywanych na rachunki Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie z 2366 według stanu na 31 grudnia 2019 r. do 2733 na koniec 2022 r.

¹³⁶ To jest zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 2027), rozporządzenia Ministra Finansów 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, ze zm.).

Bank Gospodarstwa Krajowego w 2022 r. prowadził 846 rachunków depozytowych w złotych polskich i 3110 w walutach obcych dla 282 sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych oraz 116 rachunków depozytowych w złotych dla 58 prokuratur¹³⁷. Środki zgromadzone na wyżej wymienionych rachunkach z końcem dnia roboczego podlegały przekazaniu na depozyt *overnight*.

Na koniec 2022 r. Minister Finansów posiadał na rachunkach służących konsolidacji finansów publicznych i na rachunkach depozytowych sądów i prokuratur łącznie 131 278,9 mln zł, tj. o 4,9% więcej niż na koniec 2021 r. Środki ulokowane na depozytach terminowy zmniejszyły się o 21% (wyniosły 54 552,6 mln zł), depozyty *overnight* wzrosły o 38,6% (wyniosły 66 918,7 mln zł), a depozyty sądowe *overnight* wzrosły o 9% (wyniosły 8511,6 mln zł). Stan środków na rachunku depozytowym *overnight* prokuratur na koniec 2022 r. wyniósł 1296 mln zł. Środki pozyskane przez Ministra Finansów w ramach konsolidacji sektora finansów publicznych powiększyły dług Skarbu Państwa.

W związku z konsolidacją finansów publicznych oraz zarządzaniem depozytami sądów i prokuratur Bank Gospodarstwa Krajowego w 2022 r. naliczył i wypłacił w imieniu Ministra Finansów odsetki w wysokości 4823,1 mln zł, tj. o 3644,6% wyższe niż w 2021 r. (128,8 mln zł), co wynikało z istotnego wzrostu w 2022 r. oprocentowania depozytów.

Bank Gospodarstwa Krajowego, pełniąc rolę centralnego podmiotu płatniczego do realizacji płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich, w 2022 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 specjalnych¹³⁸ Bank Gospodarstwa Krajowego otworzył w 2022 r. 149 rachunków depozytów terminowych na kwotę 2 103 200 mln zł, od których naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w kwocie 1916,2 mln zł oraz 375¹³⁹ rachunków depozytów *overnight* na kwotę 1 027 534 mln zł, od których naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w łącznej kwocie 201,8 mln zł.

Na rachunkach lokat walutowych założono trzy depozyty terminowe na łączną kwotę 49,5 mln dolarów amerykańskich (odsetki od tych depozytów wyniosły 80,7 tys. dolarów amerykańskich). Odsetki zostały prawidłowo naliczone i przekazane na rachunek Ministra Finansów.

Kwota opłat i prowizji przekazana w 2022 r. do Banku Gospodarstwa Krajowego przez Ministra Finansów wyniosła 28,5 mln zł. Była ona o 4,6 mln zł wyższa od kwoty prowizji zapłaconej przez Ministra Finansów w 2021 r.

¹³⁷ Od 1 stycznia 2022 r. na podstawie art. 53a § 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1247, ze zm.) sumy depozytowe powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury uzyskane w związku z postępowaniami prowadzonymi lub nadzorowanymi w prokuraturach rejonowych są gromadzone na rachunkach depozytowych Ministra Finansów, o których mowa w art. 83a ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

¹³⁸ 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*.

¹³⁹ Zostały uwzględnione dwie lokaty *overnight* z datą zapadalności 4 stycznia 2023 r. na kwotę 4800 mln zł, z kwotą odsetek 0,5 mln zł.

VI. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- **Dochody budżetu państwa w 2022 r. były wyższe od dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej oraz od zrealizowanych w 2021 r. odpowiednio o 2,6% i o 2%.**
- **Wydatki budżetu państwa w 2022 r. stanowiły 99,1% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej i 99,3% kwoty zrealizowanej w roku ubiegłym. Z uwagi na zastosowanie w latach 2020-2022 różnorodnych mechanizmów zaburzających przejrzystość i roczność budżetu wielkość wydatków budżetu państwa w tych latach nie jest do końca porównywalna.**
- **Deficyt budżetu państwa na koniec 2022 r. stanowił 42,1% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej i jednocześnie 47,7% deficytu z 2021 r. i 14,8% z 2020 r.**
- **Dochody budżetu środków europejskich zrealizowane zostały w wysokości 84,6% kwoty prognozowanej w ustawie budżetowej, a wydatki stanowiły 77,1% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Zrealizowany na koniec roku 2022 deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 1,4 mld zł stanowił jedynie 13,6% przyjętego w ustawie – 10,2 mld zł.**

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

Zrealizowane w 2022 r. dochody budżetu państwa wyniosły 504 820,8 mln zł, a wydatki 517 398,9 mld zł. W porównaniu do kwot zapisanych w ustawie budżetowej dochody były wyższe o 2,6%, a wydatki były niższe o 0,9%. Dochody były wyższe od zrealizowanych w ostatnich trzech latach, tj. o 2% w 2021 r., 20,3% w 2020 r. oraz o 26% w 2019 r. Wydatki w odniesieniu do poniesionych w latach 2021-2020 były odpowiednio niższe o 0,7% i wyższe o 2,5%, a porównując do roku 2019 były wyższe aż o 24,9%.

Należy zaznaczyć, że wielkość zrealizowanych w 2022 r. wydatków nie może być w pełni porównywalna z wydatkami zrealizowanymi w 2020 r. i 2021 r., na co wpływ miało szereg mechanizmów zaburzających zasady budżetowe, w tym finansowanie zadań ze środków pozabudżetowych, wykorzystywanie mechanizmu wydatków niewygasających czy dokonane pod koniec 2021 r. wpłaty do różnego rodzaju funduszy. Mechanizmy te, zaburzające zasadę przejrzystości finansów publicznych, zostały opisane w rozdziale V. *Realizacja ustawy budżetowej*.

Ustalony w ustawie limit deficytu budżetu państwa został określony na poziomie 29 900 mln zł i został zrealizowany w wysokości 12 578,1 mln zł, tj. stanowił 42,1% kwoty zaplanowanej. Zrealizowany w 2022 r. deficyt stanowił 2,5% dochodów, podczas gdy w roku poprzednim było to 5,3%. Deficyt na koniec 2022 r. stanowił prawie połowę deficytu z roku 2021 i tylko 14,8% deficytu z 2020 r.

Dochody budżetu środków europejskich zrealizowano w wysokości 72 716,3 mln zł, stanowiły one 84,6% kwoty prognozowanej w ustawie budżetowej oraz 98,9% dochodów roku 2021. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 74 102,7 mln zł, tj. 77,1% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej, i jednocześnie były wyższe o 1,7% od wydatków poniesionych w 2021 r. Deficyt budżetu środków europejskich w ustawie budżetowej został ustalony na poziomie 10 221,3 mln zł,

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

a wykonany wyniósł zaledwie 1386,4 mln zł (13,6% planu). W roku 2021 budżet środków europejskich zamknął się nadwyżką w wysokości 660,5 mln zł.

Tabela 8. Wykonanie dochodów, wydatków oraz wyniku budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2019–2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022		6:2	6:3	6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa ¹	Wykonanie				
	mln zł								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Budżet państwa ²									
Dochody	400 535,3	419 795,7	494 843,5	491 937,0	504 820,8	126,0	120,3	102,0	102,6
Wydatki ²	414 273,0	504 776,1	521 216,8	521 837,0	517 398,9	124,9	102,5	99,3	99,1
Wynik	-13 737,8	-84 980,5	-26 373,4	-29 900,0	-12 578,1	91,6	14,8	47,7	42,1
Budżet środków europejskich									
Dochody	73 549,1	79 036,6	73 548,0	85 946,8	72 716,3	98,9	92,0	98,9	84,6
Wydatki	70 906,6	80 810,0	72 887,5	96 168,1	74 102,7	104,5	91,7	101,7	77,1
Wynik	2 642,5	-1 773,3	660,5	-10 221,3	-1 386,4	-52,5	78,2	-209,9	13,6
Razem									
Dochody	474 084,4	498 832,3	568 391,5	577 883,7	577 537,1	121,8	115,8	101,6	99,9
Wydatki ²	485 179,6	585 586,1	594 104,3	618 005,0	591 501,6	121,9	101,0	99,6	95,7
Wynik	-11 095,2	-86 753,8	-25 712,8	-40 121,3	-13 964,5	125,9	16,1	54,3	34,8

¹ Ustawa budżetowa na 2022 r. z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 270).

² Wydatki budżetu państwa oraz wydatki razem w latach 2019-2021 obejmują wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego, a wyniosły one odpowiednio w 2019 r. – 138,3 mln zł, w 2020 r. – 11 639,6 mln zł, a w 2021 r. 7621,2 mln zł. W roku 2022 nie zastosowano mechanizmu wydatków niewygasających.

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

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 577 537,1 mln zł, co oznacza wzrost o 1,6% (o 9145,6 mln zł) w porównaniu do roku poprzedniego. Prognozowana w ustawie budżetowej kwota dochodów 577 883,7 mln zł została zrealizowana prawie w 100%.

Blisko 81% dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły dochody podatkowe, w roku 2021 r. było to 76%. Wzrost dochodów podatkowych dotyczył podatku dochodowego od osób prawnych o 17 762,8 mln zł i podatku od towarów i usług o 14 656,6 mln zł. Zmniejszeniu natomiast uległy o 5499 mln zł dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, co związane było w dużej mierze zarówno z uwarunkowaniami makroekonomicznymi, jak i wprowadzonymi zmianami systemowymi w styczniu i lipcu 2022 r.¹⁴⁰

Dochody niepodatkowe stanowiące 6,4% (36 782,3 mln zł) ogółu dochodów w porównaniu do roku 2021 obniżyły się o 39,2%. Zmniejszenie dochodów niepodatkowych w największym stopniu wiązało się z niższą wpłatą z zysku Narodowego Banku Polskiego oraz niższymi dochodami z tytułu wpływów ze sprzedaży uprawnień do emisji CO². Niższa kwota zrealizowanych w 2022 r. dochodów z tych

¹⁴⁰ Zmiany wprowadzone w ramach Polskiego Ładu ustawami z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2105, ze zm.) oraz ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1265, ze zm.).

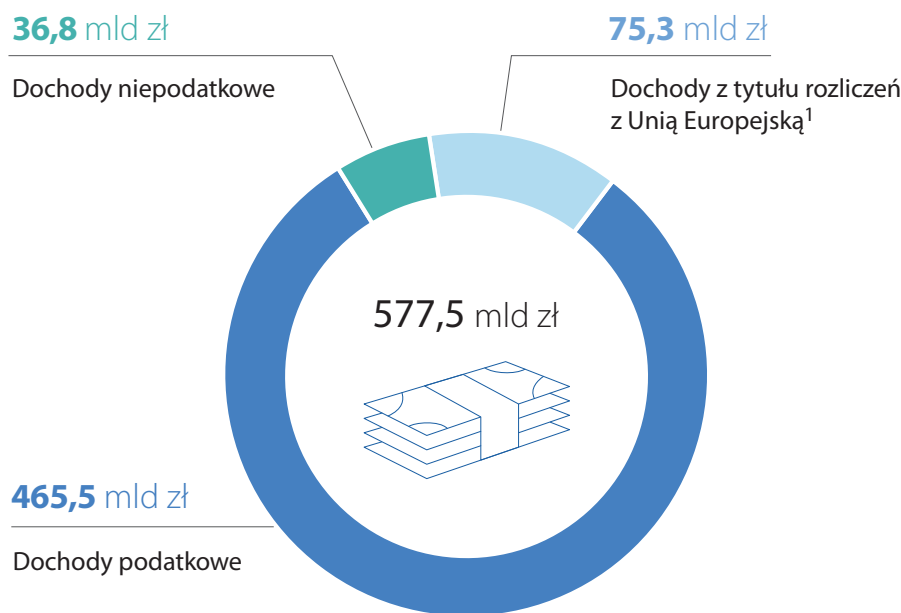
źródeł była efektem przekazania¹⁴¹ do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nadwyżki zysku Narodowego Banku Polskiego ponad kwotę zaplanowaną w ustawie budżetowej na rok 2022 (9581,3 mln zł) oraz środków z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (9027,4 mln zł).

Dochody budżetu środków europejskich w 2022 r. zrealizowano w wysokości niższej niż w roku 2021 r. o 831,7 mln zł, tj. o 1,1%.

W budżecie państwa dochody podatkowe stanowiły 92,2%, a dochody niepodatkowe 7,3%. Dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie 97,5% wydatków tego budżetu, podczas gdy w latach 2021 i 2020 było to odpowiednio 94,9% i 83,2%. Dochody budżetu środków europejskich w 2022 r. stanowiły 98,1% kwoty zrealizowanych wydatków. Dla łącznych dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich było to 97,6%, tj. o 1,9 punktu procentowego więcej niż w roku 2021.

W porównaniu do 2021 r. dochody podatkowe były wyższe o 33 285,7 mln zł (o 7,7%), natomiast dochody niepodatkowe obniżyły się o 23 738,8 mln zł (o 39,2%), zaś środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi były wyższe o 430,4 mln zł (o 20%).

Infografika 19. Struktura zrealizowanych w 2022 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.

Na przestrzeni lat 2020-2022 wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich utrzymywały się na zbliżonym poziomie. Zrealizowane w 2022 r. łączne wydatki wyniosły 591 501,6 mln zł, co oznacza, że w porównaniu do roku 2020 wydatki wzrosły o 1% (o 5915,5 mln zł), a w stosunku do 2021 r. zmniejszyły się 0,4% (o 2602,7 mln zł). Spadek wydatków ogółem w stosunku do roku

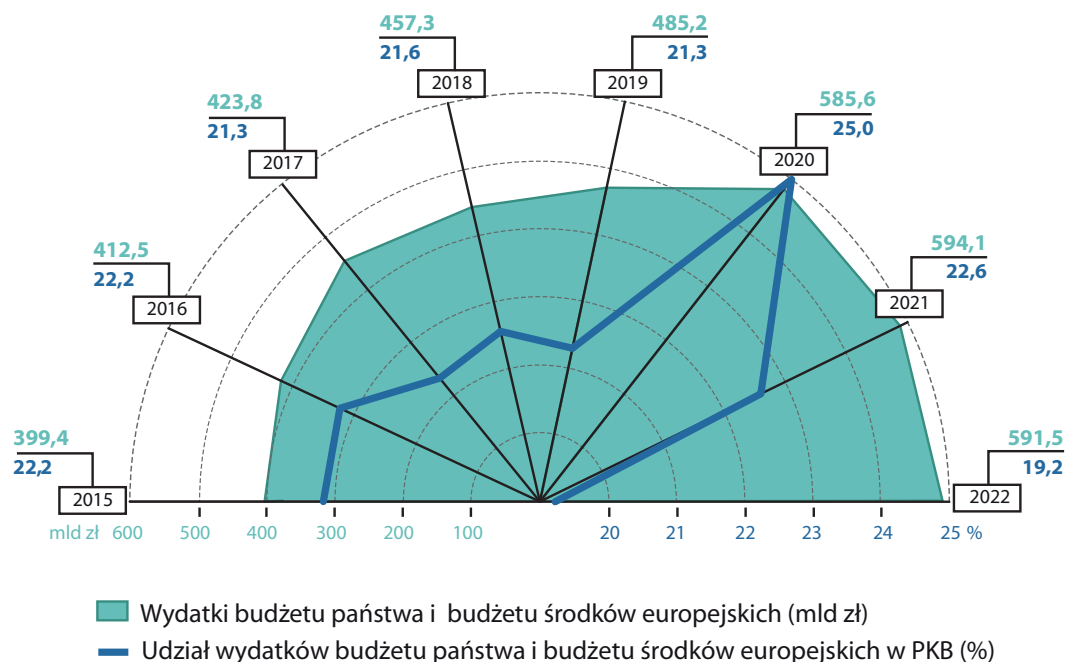
¹⁴¹ Na podstawie art. 24 ustawy o dodatku węglowym oraz art. 46 ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

poprzedniego wynikał z niższej o 0,7% (o 3817,9 mln zł) realizacji wydatków budżetu państwa oraz wyższej o 1,7% realizacji (o 1215,2 mln zł) wydatków budżetu środków europejskich.

W 2022 r. wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca¹⁴² były nieznacznie niższe niż w roku 2021 i wyniosły 15 662,3 zł. W latach 2021-2020 było to odpowiednio 15 672,3 i 15 303,4 na osobę.

Infografika 20. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich i ich relacja do produktu krajowego brutto w latach 2015-2022.



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

Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2022 r. wyniósł 13 964,5mln zł, co stanowiło 54,3% deficytu z 2021 r. (mniej o 11 748,3 mln zł). W relacji do produktu krajowego brutto deficyt wyniósł 0,5%.

Deficyt wystąpił zarówno w budżecie państwa (12 578,1mln zł), jak i budżecie środków europejskich (1386,4 mln zł). Realizacja deficytu budżetu państwa w kwocie niższej od zaplanowanej w ustawie budżetowej była konsekwencją wyższych o 2,6% dochodów, przy jednocześnie niższych o 0,9% wydatkach. Na niższy deficyt budżetu środków europejskich od przyjętego w ustawie składały się dochody niższe o 15,4% i wydatki o 22,9% od kwot zapisanych w ustawie budżetowej. W roku 2022, analogicznie jak w latach poprzednich, deficyt 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 1626,4 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli kolejny raz zwróciła uwagę na potrzebę uwzględnienia tych zwrotów, zgodnie z zasadą kasowości i roczności budżetu, w bieżącym wyniku budżetu środków europejskich. Warto przy tym podkreślić,

¹⁴² Według danych Głównego Urzędu Statystycznego liczba mieszkańców Polski na 31 grudnia 2022 r. wyniosła 37 766 tys., patrz Biuletyn Statystyczny nr 3, Warszawa kwiecień 2023 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

że na ten fakt po raz pierwszy Najwyższa Izba Kontroli zwracała już uwagę w roku 2012¹⁴³, co jednak nadal nie zostało uwzględnione przez Ministerstwo Finansów.

W 2022 r. odnotowano nierównomierny rozkład dochodów i wydatków budżetu państwa w trakcie roku. Najwyższy udział w wykonaniu dochodów wystąpił w drugim kwartale (28,4%), podczas gdy w pozostałych kwartałach udział ten utrzymywał się w przedziale od 23,7% do 24,1%. Na kształtowanie się dochodów w poszczególnych kwartałach wpływ miały wprowadzone zmiany systemowe w obrębie podatku dochodowego od osób fizycznych, polegające między innymi na podwyższeniu kwoty wolnej od podatku, podwyższeniu progu podatkowego i obniżeniu stawki podatku w pierwszym przedziale skali podatkowej.

Podobnie jak w latach ubiegłych, również w 2022 r. najwyższe wydatki wystąpiły w ostatnim kwartale roku i stanowiły one 31,3% wydatków całego roku. Porównując do ostatniego kwartału roku ubiegłego udział tych wydatków był o 8,7 punktów procentowych niższy. W pozostałych kwartałach łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich utrzymywały się w przedziale od 22,3% do 23,3%. Wydatki w ostatnim kwartale zrealizowano w wysokości 161 722,8 mln zł, co oznacza, że stanowiły one 77,5% wydatków zrealizowanych w analogicznym okresie roku 2021. Wydatki w samym grudniu w wysokości 71 146,6 mln zł stanowiły ponad 44% wydatków ostatniego kwartału i jedynie 59,2% wydatków zrealizowanych w grudniu 2021 r. (120 153,8 mln zł). W grudniu 2021 r. zrealizowano szereg wydatków, które nie wystąpiły w roku 2022, w tym zasilenie Funduszu Kolejowego, inwestycje w zakresie infrastruktury kolejowej oraz objęcie przez Skarb Państwa akcji w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (9448,5 mln zł); zasilenie Funduszu Solidarnościowego oraz przekazanie środków na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (12 945,9 mln zł) jak również wydatki niewygasające w kwocie 7621,2 mln zł.

Tabela 9. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w poszczególnych kwartałach 2022 r.

Wyszczególnienie	Kwartały			
	I	II	III	IV
Budżet państwa				
Dochody ogółem (mln zł)	120 093,0	143 534,0	119 506,5	121 687,3
realizacja (%)	23,8	28,4	23,7	24,1
podatkowe (mln zł)	111 010,7	121 043,8	120 022,5	113 379,2
niepodatkowe (mln zł)	9 008,3	21 898,3	-1 102,7	6 978,5
środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi (mln zł)	74,1	591,9	586,8	1 329,6
Wydatki ogółem (mln zł)	120 360,4	115 532,9	119 782,7	161 722,8
wykonanie (%)	23,3	22,3	23,2	31,3
bieżące (mln zł)	22 977,7	22 756,2	22 765,8	31 796,0
majątkowe (mln zł)	2 016,7	3 705,2	4 304,3	15 212,0
na obsługę długu (mln zł)	5 027,2	6 680,5	8 732,8	12 277,7
współfinansowanie projektów z udziałem UE (mln zł)	2 097,9	2 055,5	2 260,6	3 344,5
Wynik (mln zł)	-267,5	28 001,1	-276,2	-40 035,6

¹⁴³ 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

Wyszczególnienie	Kwartały			
	I	II	III	IV
Budżet środków europejskich				
Dochody ogółem (mln zł)	15 939,7	13 719,9	12 419,6	30 637,1
realizacja (%)	21,9	18,9	17,1	42,1
Wydatki ogółem (mln zł)	15 773,9	13 889,4	12 412,4	32 026,9
wykonanie (%)	21,3	18,7	16,8	43,2
Wynik (mln zł)	165,7	-169,5	7,2	-1 389,8

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

W 2022 r., podobnie jak w latach ubiegłych, również wydatki majątkowe charakteryzowały się nierównomiernym rozkładem. Ponad 60% tej grupy wydatków zrealizowanych zostało w ostatnim kwartale roku. W porównaniu do roku poprzedniego nastąpił zarówno spadek udziału wydatków majątkowych w ostatnim kwartale o prawie 20 punktów procentowych, jak i spadek kwoty tych wydatków z 33 784,1 mln zł w 2021 r. do 15 212 mln zł w roku 2022. Co istotne, w porównaniu do 2021 r. wydatki majątkowe spadły o 16 802,9 mln zł (o 40%), a wydatki na obsługę długu skarbu państwa wzrosły o 6760,6 (o 26%).

Na przestrzeni całego 2022 r. w drugim kwartale wystąpiła znaczna nadwyżka dochodów nad wydatkami (28 001,1 mln zł), podczas gdy w pierwszym i trzecim kwartale wystąpił niewielki deficyt odpowiednio 267,5 mln zł i 276,2 mln zł, a w ostatnim kwartale deficyt osiągnął kwotę 40 035,6 mln zł.

Dochody i wydatki budżetu środków europejskich na przestrzeni trzech pierwszych kwartałów realizowane były dość równomiernie od 17,1% do 21,9% w przypadku dochodów i od 16,8% do 21,3% wydatków. Analogicznie jak w budżecie państwa realizacja dochodów i wydatków w ostatnim kwartale mocno odbiegała od pozostałej części roku i wyniosła ponad 40%. Dokładnie w czwartym kwartale zrealizowano 42,1% dochodów całego roku i 43,2% wszystkich wydatków. Budżet środków europejskich w pierwszym i trzecim kwartale zanotował nadwyżkę dochodów nad wydatkami w kwotach 165,7 mln zł i 7,2 mln zł. W pozostałych dwóch kwartałach wystąpił deficyt, przy czym deficyt z czwartego kwartału w kwocie 1389,8 mln zł odpowiadał za końcowy wynik budżetu środków europejskich.

Dochody i wydatki według klasyfikacji budżetowej

W 2022 r. utworzono, na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 sierpnia 2022 r.,¹⁴⁴ nową część budżetową *Akademia Kopernikańska*, tym samym budżet państwa realizowany był w 162 częściach budżetowych. Dochody budżetu państwa realizowane były w 143 częściach, a wydatki w 155 częściach.

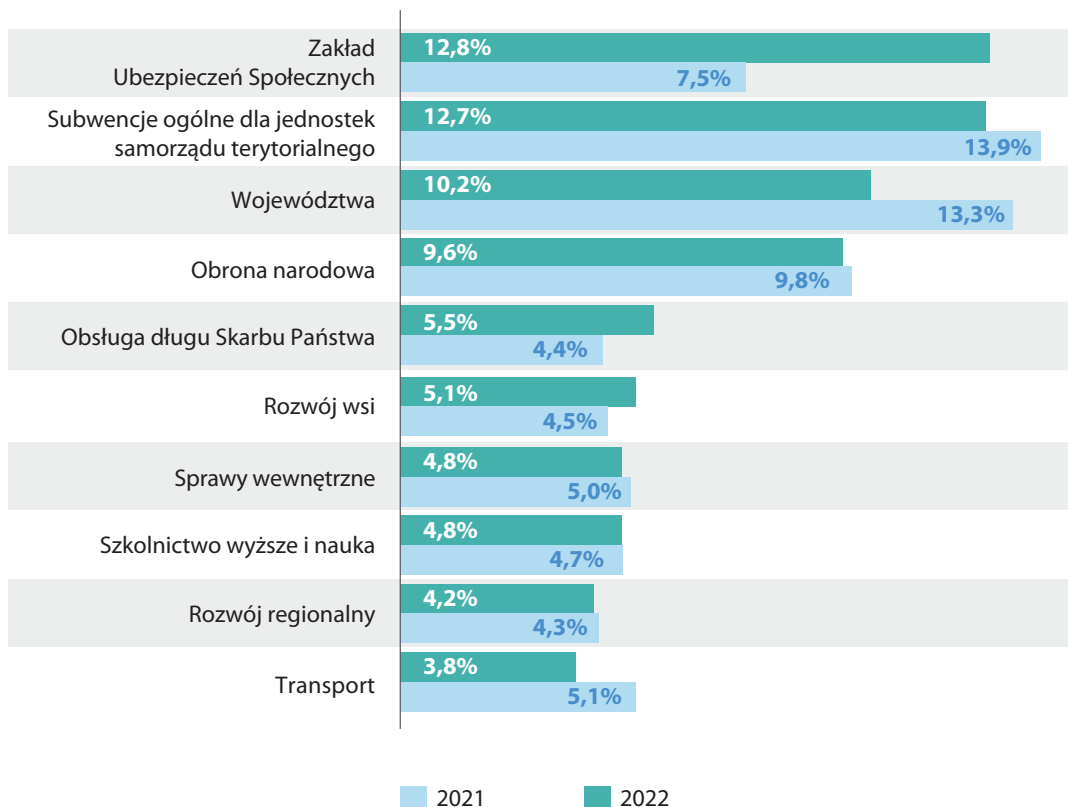
Dochody budżetu państwa realizowane były w 95,4% tylko w jednej części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Pozostałe 4,6% dochodów budżetu państwa zrealizowano w 142 częściach budżetowych, gdzie tylko w pięciu częściach dochody przekroczyły 1 mld zł. Do części tych zaliczamy: *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (4058,1 mln zł), *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* (3490,9 mln zł), *Urząd Komunikacji Elektronicznej* (2111 mln zł),

¹⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 sierpnia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. poz. 1699) – weszło w życie z dniem 1 września 2022 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Aktywa państwowe (1625,6 mln zł) i Obsługa długu Skarbu Państwa (1319,8 mln zł). W 66 częściach budżetowych dochody nie przekroczyły 1 mln zł. Dochody budżetu środków europejskich realizowane były wyłącznie w jednej części – *Dochody budżetu środków europejskich*.

Infografika 21. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich według części o najistotniejszych kwotach w latach 2021-2022



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

Wydatki budżetu państwa w 2022 r. realizowane były w 155 częściach budżetowych, w tym w 16 województwach, 49 samorządowych kolegiach odwoławczych i 11 częściach odpowiadających sądom apelacyjnym. Wydatki budżetu środków europejskich realizowano w 64 częściach, w tym w 16 województwach i 11 częściach odpowiadających sądom apelacyjnym.

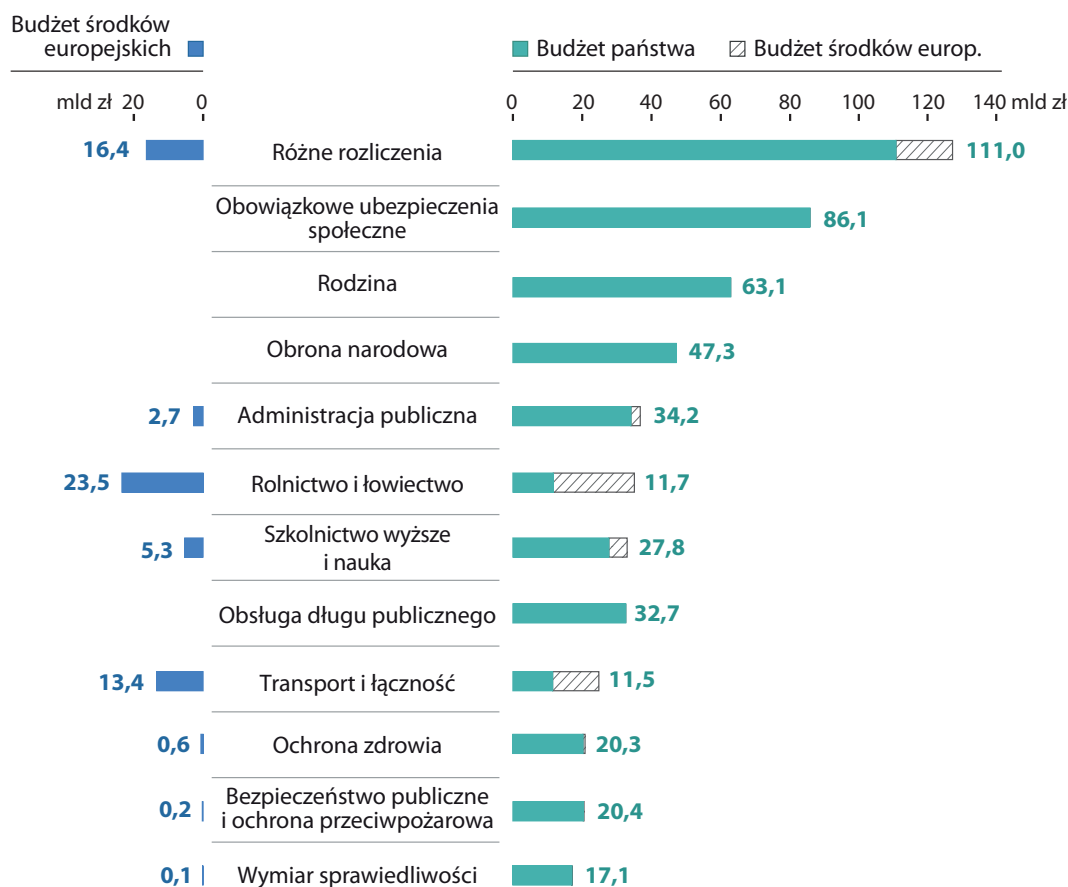
W roku 2022 w 27 częściach budżetowych skoncentrowane było 90% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich (532 952,4 mln zł), w tym w 10 województwach. W pozostałych 128 częściach łączne wydatki wyniosły 58 549,2 mln zł. Podobnie jak w latach poprzednich tylko w trzech częściach budżetowych – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* i *Obrona narodowa* zrealizowano nieco ponad 35% wszystkich wydatków. W 139 częściach budżetowych wydatki nie przekroczyły 1% wszystkich wydatków, a 99% wydatków skoncentrowane było w 61 częściach budżetowych. W 63 częściach budżetowych zrealizowane wydatki nie przekroczyły 50 mln zł.

Wykonane w 2022 r. wydatki budżetu państwa w części *Najwyższa Izba Kontroli* wyniosły 332,5 mln zł, co oznacza wzrost w porównaniu do roku poprzedniego o 3,4%. Specyfika działalności Najwyższej Izby Kontroli powoduje, że największa część budżetu przeznaczana jest co roku na wydatki bieżące, w szczególności na wydatki osobowe wraz z pochodnymi stanowiące w 2022 r. 78,9%. Wydatki majątkowe stanowiły w 2022 r. 6,5% wszystkich wydatków, analogicznie jak w roku poprzednim, a wydatki na podróże służbowe – 1,6%. Dochody budżetu państwa w części *Najwyższa Izba Kontroli* zrealizowano w kwocie 0,6 mln zł.

Zarówno dochody, jak i wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2022 r. realizowano w 32 działach. Prawie 82% wszystkich dochodów zrealizowano w dziale *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem*. W 24 działach dochody nie przekroczyły 1 mld zł, a w 14 było to poniżej 100 mln zł. Podobnie jak w latach 2019-2021 ponad połowa (54,8%) wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich koncentrowała się w czterech działach: *Różne rozliczenia* (21,5%), *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* (14,6%), *Rodzina* (10,7%) i *Obrona narodowa* (8%). Kolejne cztery działy, których udział przekraczał 5%, to *Administracja publiczna*, *Rolnictwo i łowiectwo*, *Szkolnictwo wyższe i nauka* oraz *Obsługa długu publicznego*. W ośmiu działach o największych wydatkach skoncentrowane było ponad 78% wydatków, podczas gdy w pozostałych 24 działach zrealizowano blisko 22% wydatków ogółem.

Działem o największych wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich był dział *Różne rozliczenia*. Zrealizowane w tym dziale wydatki w wysokości 127 372,5 mln zł, były one o 5,6% (o 7564,1 mln zł) niższe niż w 2021 r. Spadek wydatków w tym dziale dotyczył w największym stopniu subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (o 7401,6 mln zł) i środków przeznaczonych na finansowanie regionalnych programów operacyjnych (o 2214 mln zł), a wzrost dotyczył rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej (o 2063,5 mln zł). Spadek ten dotyczył zarówno środków finansowanych z budżetu państwa, jak i budżetu środków europejskich i związany był w największym stopniu ze zmianą sposobu finansowania zadań samorządów, w tym otrzymaniem przez nie dodatkowych wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych przy jednoczesnym zmniejszeniu otrzymywanej kwoty subwencji.

Infografika 22. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskiej w 2022 r. według działów klasyfikacji budżetowej.



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

Analogicznie jak w 2021 r. drugim działem pod względem wielkości wydatków był dział *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*. Wydatki w tym dziale w 2022 r. wzrosły w porównaniu do roku ubiegłego o 6831,2 mln zł i wyniosły 86 132,3 mln zł. Wzrost związany był w największej części z dotacją do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (38 663,3 mln zł), podczas gdy dotacja ta w 2021 r. wyniosła 34 990,1 mln zł.

Trzecim pod względem wielkości wykonanych wydatków był w 2022 r., podobnie jak w roku 2021 r., dział *Rodzina*, w którym wydatki wyniosły 63 083,9 mln zł, tj. o 6,3% (o 3734,4 mln zł) więcej niż w roku poprzednim. Wydatki w tym dziale w największym stopniu dotyczyły finansowania programu *Rodzina 500 plus*, na który przeznaczono w 2022 r. kwotę 40 383,7 mln zł. Wydatki na realizację tego programu od 2020 r. utrzymują się na zbliżonym poziomie.

Dział *Obrona narodowa* zajmował w 2022 r. czwarte miejsce pod względem wielkości zrealizowanych wydatków. Wydatki zrealizowano w wysokości 47 317 mln zł, co oznacza spadek o 3,7% w porównaniu do 2021 r. Prawie 60% wszystkich wydatków w dziale zostało przeznaczonych na wydatki bieżące jednostek budżetowych i w porównaniu do roku 2021 r. nastąpił wzrost udziału tych wydatków o 11,2 punktu procentowego. Największą część wydatków bieżących stanowiły wynagrodzenia i uposażenia wraz z równoważnikami pieniężnymi, ekwiwalentami i pozostałymi należnościami w wysokości 15 028,6 mln zł. Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 14 817,5 mln zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W porównaniu do 2021 r. znaczący, większy niż 50%, wzrost lub spadek wydatków nastąpił w siedmiu działach. Największy kwotowy wzrost wydatków w porównaniu do roku ubiegłego dotyczył działań *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* (o 6831,2 mln zł) i *Obsługa długu publicznego* (o 6760,6 mln zł). Znaczące zmniejszenie wydatków nastąpiło w działach *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* (o 11 706,4 mln zł), *Transport i łączność* (o 8285,2 mln zł) i *Różne rozliczenia* (o 7564,2 mln zł).

Tabela 10. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2019-2022 według działów klasyfikacji budżetowej.

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022		
	Budżet państwa i budżet środków europejskich				Budżet państwa	Budżet środków europejskich
	mld zł				%	
OGÓŁEM	485,2	585,6	594,1	591,5	87,5	12,5
Różne rozliczenia, z tego:	107,1	116,0	134,9	127,4	87,1	12,9
Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego	61,8	67,0	82,3	74,9	100,0	0,0
Rozliczenia z budżetem ogólnym UE	21,7	24,8	32,2	34,3	100,0	0,0
Regionalne Programy Operacyjne	23,2	23,6	19,9	17,7	7,4	92,6
Pozostałe	0,4	0,5	0,5	0,5	100,0	0,0
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	88,1	89,4	79,3	86,1	100,0	0,0
Rodzina	48,8	59,2	59,3	63,1	100,0	0,0
Obrona narodowa	35,7	43,7	49,1	47,3	100,0	0,0
Administracja publiczna	16,9	28,1	35,0	36,9	92,7	7,3
Rolnictwo i łowiectwo	28,3	33,7	31,9	35,2	33,3	66,7
Szkolnictwo wyższe i nauka	27,4	29,8	32,1	33,1	84,0	16,0
Obsługa długu publicznego	27,3	29,3	26,0	32,7	100,0	0,0
Transport i łączność	25,5	44,3	33,2	24,9	46,3	53,7
Ochrona zdrowia	11,7	11,3	21,3	20,9	97,2	2,8
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	18,9	19,7	23,3	20,6	98,9	1,1
Wymiar sprawiedliwości	13,7	14,9	16,2	17,1	99,6	0,4
Pozostałe działy	28,8	36,0	33,8	46,2	74,0	26,0

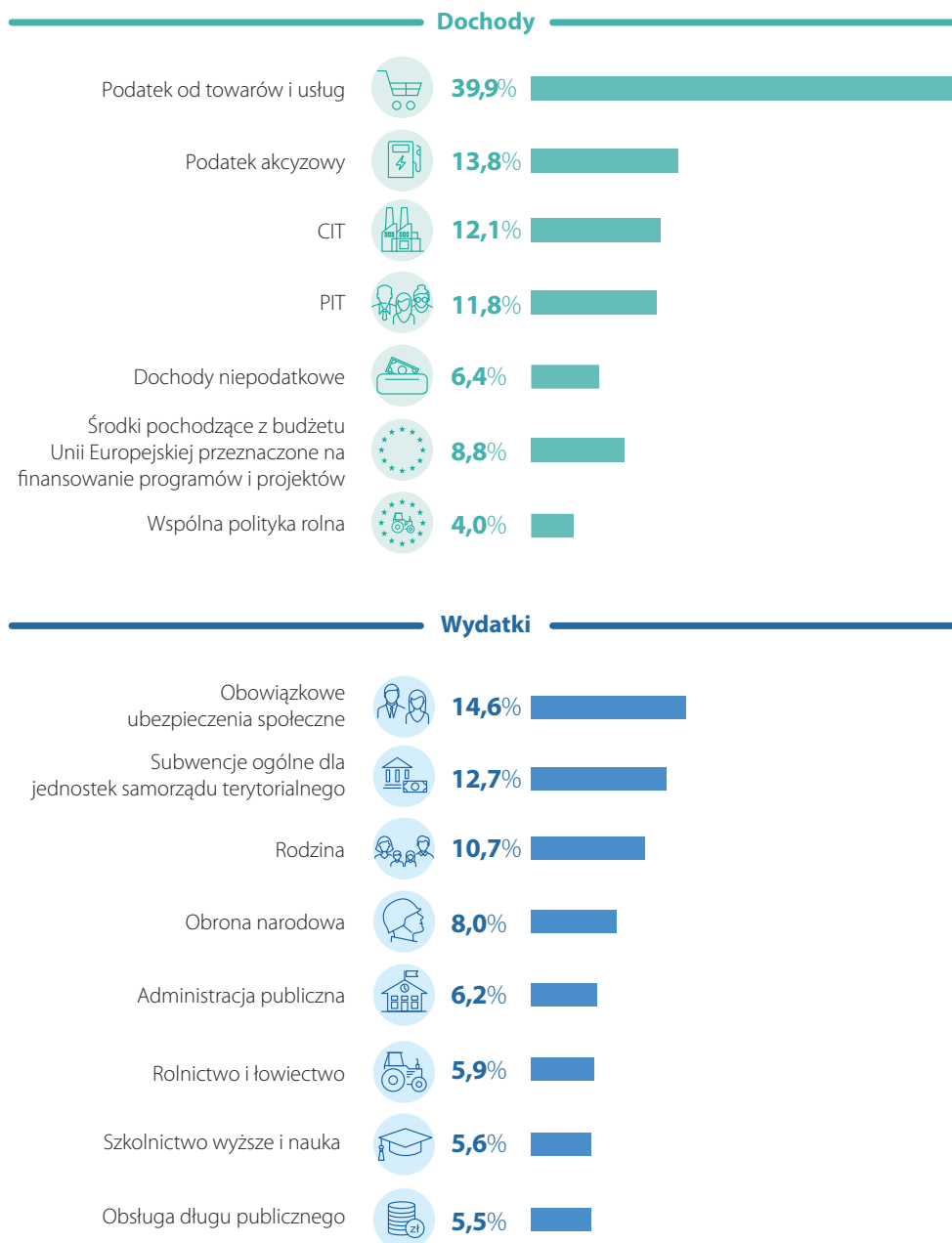
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zarówno w dochodach, jak i w wydatkach ogółem udział środków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich był na zbliżonym poziomie. Zrealizowane dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2022 r. stanowiły odpowiednio 87,4% i 12,6% ogółu dochodów. Proporcja dochodów utrzymywała się na zbliżonym poziomie jak w 2021 r. W latach 2019-2020 można było zaobserwować zwiększony udział dochodów budżetu środków europejskich w dochodach ogółem

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

(15,5% w 2019 r. i 15,8% w 2020 r.). W zrealizowanych wydatkach ogółem wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły odpowiednio 87,5% i 12,5%, co oznacza wzrost udziału wydatków budżetu środków europejskich w porównaniu do 2021 r. o 0,2 punktu procentowego kosztem udziału wydatków budżetu państwa.

Infografika 23. Największe pozycje dochodów i wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2022 r.



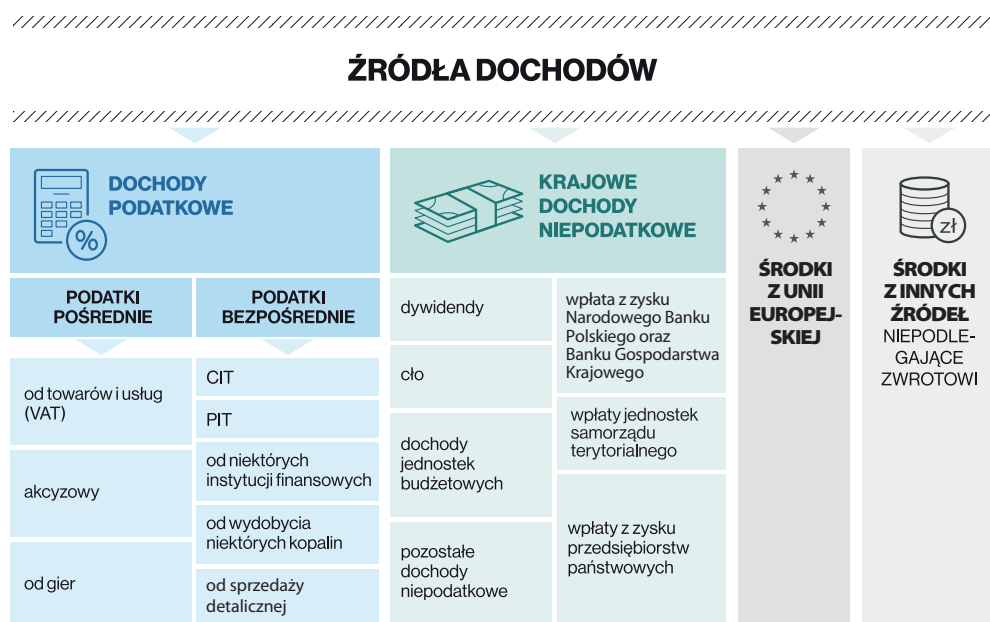
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

2. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- Plan dochodów budżetu państwa określony w ustawie budżetowej został wykonany w 102,6%.
- W relacji do 2021 r. osiągnięto wzrost dochodów budżetu państwa o 2%, w tym dochodów podatkowych o 7,7%. Odwrotna zależność wystąpiła w przypadku dochodów niepodatkowych, które obniżyły się w stosunku do uzyskanych w latach 2020-2021 średnio o 30,8% w wyniku przekazania znacznej części środków z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych oraz wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.
- Z jednej strony na wzrost uzyskanych dochodów budżetowych oddziaływała wysoka inflacja, z drugiej strony dochody obniżyły wprowadzone w ramach tarcz antyinflacyjnych zmiany stawek podatkowych mających na celu złagodzenie skutków wzrostu cen.
- W wyniku utrzymywania się stosunkowo dobrej ściągальności należności bieżących, ale także odpisania znacznych kwot zobowiązań podatkowych z powodu przedawnienia, tempo wzrostu stanu zaległości podatkowych wyniosło zaledwie 0,2%.
- W 2022 r. odnotowano wzrost kwoty wyegzekwowanych przez organy egzekucyjne zaległości podatkowych – odzyskano 6,6 mld zł, tj. o 48% więcej niż rok wcześniej.
- Dochody budżetu środków europejskich zrealizowano w 84,6%. Ich wysokość była uzależniona przez wszystkim od kwoty transferów z Unii Europejskiej oraz od kwoty wydatków ponoszonych na realizację płatności.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich w ustawie budżetowej na rok 2022 r. zaplanowano w kwocie 577 883,7 mln zł. Uzyskane dochody wyniosły 577 537,1 mln zł i stanowiły 99,9% wielkości prognozowanej. W większości (87,4%) były to dochody budżetu państwa.

Infografika 24. Źródła dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 9145,6 mln zł, tj. o 1,6%, wyższe niż w roku poprzednim.

2.1. Dochody budżetu państwa

Dochody budżetu państwa wyniosły 504 820,8 mln zł i były o 12 883,9 mln zł, tj. o 2,6%, wyższe od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej. W porównaniu do zrealizowanych w 2021 r. były o 9977,3 mln zł, tj. o 2%, wyższe.

Dochody podatkowe wyniosły 465 456,1 mln zł i stanowiły 92,2% dochodów budżetu państwa. Kolejnym składnikiem dochodów budżetu państwa były dochody niepodatkowe, które wyniosły 36 782,3 mln zł. Ponadto uzyskano środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi¹⁴⁵ w kwocie 2582,3 mln zł.

Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa w porównaniu do roku poprzedniego zwiększył się o 4,9 punktu procentowego. Do 7,3% obniżył się natomiast udział w dochodach budżetu państwa dochodów niepodatkowych. Dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej pozostały na poziomie zbliżonym do roku 2021 (0,4%) – stanowiły 0,5% dochodów budżetu państwa.

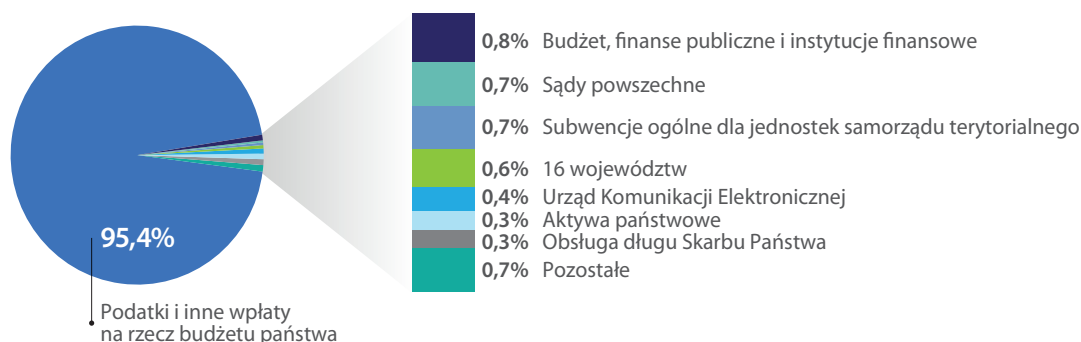
Dochody budżetu państwa zrealizowano głównie w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Wyniosły one 481 581,4 mln zł i stanowiły 95,4% dochodów budżetu państwa. Dochody powyżej 1 miliarda złotych wykonano także w częściach:

- *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – 4058,1 mln zł,
- *Sądy powszechne* – 3658,7 mln zł,
- *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* – 3490,8 mln zł,
- *Urząd Komunikacji Elektronicznej* – 2111 mln zł,
- *Aktywa państwowe* – 1625,6 mln zł,
- *Obsługa długu Skarbu Państwa* – 1319,8 mln zł

oraz w 16 województwach – 3212,4 mln zł,

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

Infografika 25. Struktura dochodów budżetu państwa według części budżetowych w 2022 r.

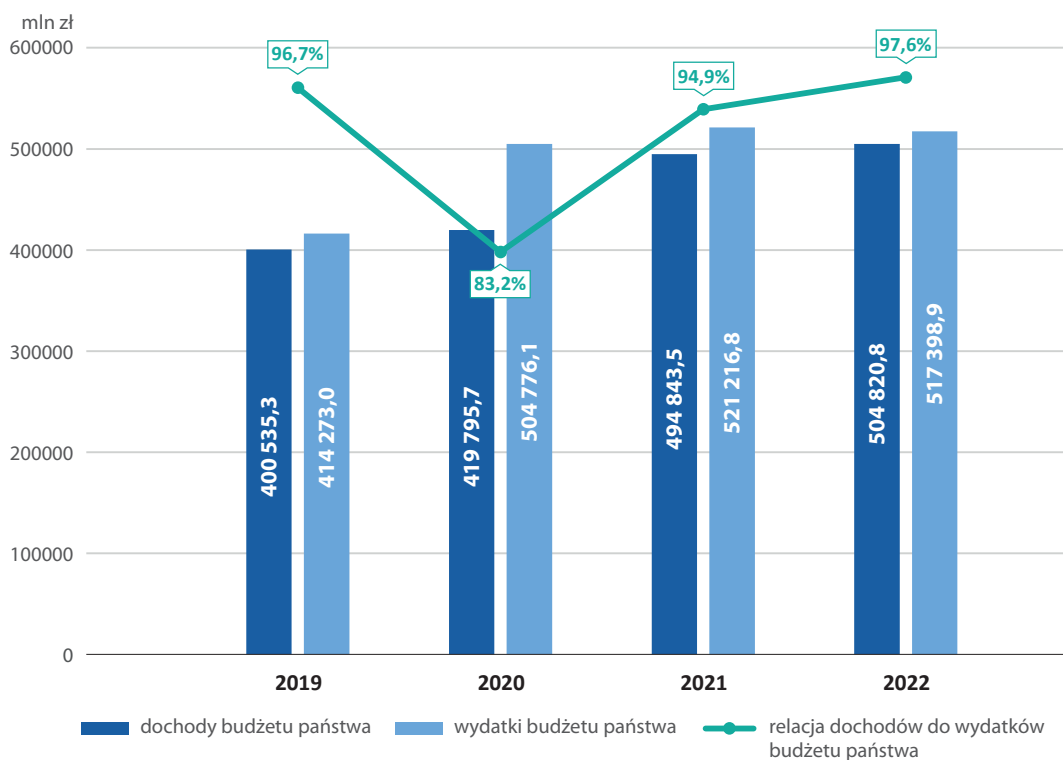


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

¹⁴⁵ 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.

Dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie 97,6% wydatków budżetu państwa. W latach 2019-2021 relacja ta była niższa i wahała się od 83,2% do 96,7%. Udział dochodów podatkowych w sfinansowaniu wydatków budżetu państwa wyniósł 90% i był większy niż w latach 2019-2021. Największa różnica, 16,6 punktu procentowego, wystąpiła w porównaniu do 2020 r. (73,4%).

Infografika 26. Relacja dochodów budżetu państwa do wydatków budżetu państwa w latach 2019-2022



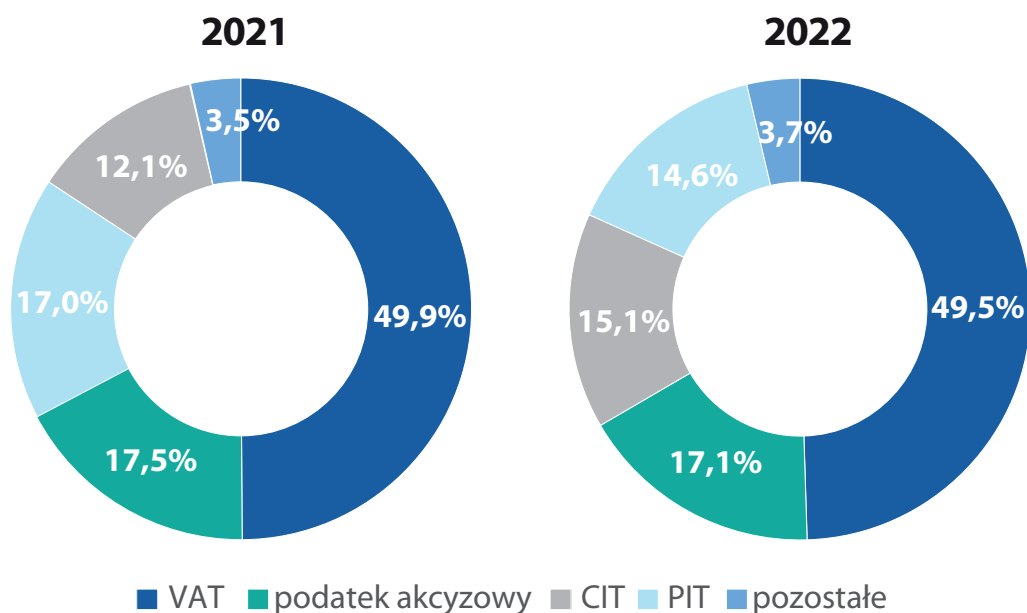
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

2.1.1. Wykonanie głównych rodzajów dochodów

Dochody podatkowe

Dochody podatkowe były o 2,6% wyższe od prognozy. Z tego tytułu uzyskano 465 456,1 mln zł, czyli o 11 664,8 mln zł więcej niż założono w ustawie budżetowej. W porównaniu do wykonanych w 2021 r. dochody te były wyższe o 33 285,7 mln zł, tj. o 7,7%. Wzrost dochodów osiągnięto w warunkach wysokiej inflacji oraz obowiązywania tarcz antyinflacyjnych mających na celu złagodzenie skutków wzrostu cen dla Polaków.

Infografika 27. Struktura dochodów podatkowych w latach 2021-2022



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

W porównaniu do roku poprzedniego, w strukturze dochodów podatkowych obniżył się, na korzyść dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych, udział trzech z czterech podstawowych źródeł tych dochodów.

Największy udział w dochodach podatkowych miały dochody z podatku od towarów i usług. Udział dochodów z tego podatku wyniósł 49,5% i obniżył się w porównaniu do roku poprzedniego o 0,4 punktu procentowego. Na zmianę tej relacji wpłynęły obniżki stawek VAT na niektóre produkty, przyjęte w ramach tarcz antyinflacyjnych. W dochodach podatkowych obniżył się także udział dochodów z podatku akcyzowego (z 17,5% do 17,1%) oraz dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych (z 17% do 14,6%). Spadek udziału dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach podatkowych był wynikiem zmian systemowych w poborze tego podatku wprowadzonych w 2022 r. Udział dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych w dochodach podatkowych zwiększył się o 3 punkty procentowe, do 15,1%. Było to spowodowane odnotowanym wysokim wzrostem tych dochodów (o jedną trzecią). W rezultacie podatek dochodowy od osób prawnych był trzecim największym źródłem dochodów podatkowych, a nie jak w latach poprzednich – czwartym.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 11. Dochody podatkowe według źródeł w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022		6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody podatkowe, w tym:	367 290,7	370 261,8	432 170,4	453 791,3	465 456,1	107,7	102,6
podatek od towarów i usług	180 891,8	184 551,9	215 734,0	237 412,2	230 390,5	106,8	97,0
podatek akcyzowy	72 395,9	71 787,3	75 798,0	79 072,7	79 773,4	105,2	100,9
podatek dochodowy od osób prawnych	39 984,7	41 293,1	52 373,8	53 896,4	70 136,6	133,9	130,1
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	65 444,9	63 797,4	73 606,2	69 410,0	68 107,2	92,5	98,1
zryczałtowany podatek dochodowy	9 302,9	9 254,5	10 911,1	13 347,0	23 257,5	213,2	174,3
podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych	1 598,3	1 222,4	2 736,1	1 819,0	3 570,6	130,5	196,3
podatek od niektórych instytucji finansowych	4 700,4	4 822,1	5 290,7	5 400,0	6 078,9	114,9	112,6
podatek od gier	2 336,6	2 337,9	3 048,9	3 300,0	3 885,7	127,4	117,7
podatek od wydobycia niektórych kopalin	1 536,5	1 672,1	3 686,8	2 600,0	3 786,8	102,7	145,6
podatek od sprzedaży detalicznej	x	x	2 632,0	2 700,0	3 296,9	125,3	122,1

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

Wzrost dochodów powyżej planu przyjętego w ustawie budżetowej był wynikiem przede wszystkim większych o 16 240,2 mln zł od prognozy dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych. Wyższe niż zakładano były także dochody z podatku od kopalin (o 1 186,8 mln zł), podatku akcyzowego (o 700,7 mln zł), podatku od niektórych instytucji finansowych (o 678,9 mln zł), podatku od sprzedaży detalicznej (o 596,9 mln zł) oraz podatku od gier (o 585,7 mln zł). Poniżej prognozy wykonane zostały dochody z podatku od towarów i usług (o 7021,6 mln zł) oraz podatku dochodowego od osób fizycznych (o 1302,8 mln zł).

Warunki gromadzenia dochodów podatkowych okazały się odmienne od przyjętych w scenariuszu makroekonomicznym do ustawy budżetowej. Istotnie wzrosły średnie ceny towarów i usług konsumpcyjnych. Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych przyspieszyła od połowy 2021 r. i trwała przez cały 2022 r.

Inflacja w ujęciu rocznym w 2021 r. (5,1%) była wyższa niż Ministerstwo Finansów przyjęło w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2021 r. z 21 września 2021 r. (4,3%). Najwyższy wzrost cen w ujęciu

miesięcznym w 2021 r. odnotowano w grudniu. Ceny były średnio o 8,6% wyższe niż w analogicznym miesiącu w 2020 r. Wskaźnik ten był o 0,8 punktu procentowego wyższy niż w listopadzie 2021 r. Na wzrost średnich cen miał wpływ silny wzrost cen surowców na rynkach światowych, zwłaszcza surowców energetycznych (tj. gazu, ropy naftowej, węgla).

Pod koniec 2021 r. w Ministerstwie Finansów przygotowano pakiet rozwiązań mających na celu ograniczenie wzrostu inflacji oraz przeciwdziałanie jej negatywnym konsekwencjom (tarczę antyinflacyjną 1.0):

- ustawą z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw¹⁴⁶ czasowo obniżono stawki podatku akcyzowego na niektóre paliwa silnikowe, tj. olej napędowy, biokomponenty stanowiące samoistne paliwa, benzynę silnikową, a także gaz skroplony LPG i energię elektryczną, zwolniono z akcyzy energię elektryczną zużywaną przez gospodarstwa domowe oraz zrezygnowano z poboru podatku od sprzedaży detalicznej niektórych paliw silnikowych;
- rozporządzeniem Ministra Finansów z 17 grudnia 2021 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych¹⁴⁷, obniżono w okresie od 1 do 31 stycznia 2022 r. stawki VAT na gaz ziemny i energię ciepłą (z 23% do 8%) oraz energię elektryczną (z 23% do 5%).

Pierwotnie przyjęty czas obowiązywania niższych stawek akcyzy (do końca maja 2022 r.) został przedłużony do końca lipca 2022 r. ustawą z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw¹⁴⁸. Równocześnie od 1 czerwca 2022 r. zostały wprowadzone czasowe obniżki stawek podatku akcyzowego na niektóre paliwa opałowe. Następnie obowiązywanie obniżonych stawek podatku akcyzowego na wymienione produkty akcyzowe przedłużono najpierw do 31 października 2022 r.¹⁴⁹, a ostatecznie do 31 grudnia 2022 r.¹⁵⁰

Kolejne rozwiązania w ramach tarczy antyinflacyjnej (2.0), wprowadzone ustawą z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług¹⁵¹, weszły w życie od 1 lutego 2022 r. Obniżono stawki VAT między innymi na podstawowe produkty spożywcze, gaz ziemny, paliwa oraz przedłużono obowiązywanie obniżonej stawki na energię elektryczną. Przyjęty pierwotnie czas obowiązywania niższych stawek VAT, do końca lipca 2022 r., przedłużono do końca października 2022 r., a następnie do końca 2022 r.

Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w trakcie 2022 r., mimo tarcz antyinflacyjnych, przyspieszył i wyniósł: 9,7% w pierwszym kwartale, 13,9% w drugim kwartale, 16,3% w trzecim kwartale oraz 17,3% w czwartym kwartale. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych w całym roku były średnio wyższe o 14,4% niż w 2021 r., podczas gdy w ustawie budżetowej na 2022 r. prognozowano, że ceny te wzrosną średnio o 3,3%. Inflacja w 2022 r. była wyższa niż przed rokiem o 9,3 punktu procentowego. Sytuację na rynkach surowcowych zmienił wybuch wojny w Ukrainie. Na wzrost ogólnego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w znacznym stopniu wpłynął wysoki wzrost cen energii oraz żywności.

¹⁴⁶ Dz. U. poz. 2349, ze zm.:

¹⁴⁷ Dz. U. poz. 2350.

¹⁴⁸ Dz. U. poz. 1137, ze zm.:

¹⁴⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznościowym dla przedsiębiorstw gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (Dz. U. z 2023 r. poz. 414).

¹⁵⁰ Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2180, ze zm.).

¹⁵¹ Dz. U. poz. 196.

Działania podjęte w ramach tarcz antyinflacyjnych, według uproszczonych szacunków Ministerstwa Finansów, przyczyniły się do obniżenia w 2022 r. średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych o około 3 punkty procentowe.

Wyższa inflacja w porównaniu z prognozowaną w ustawie budżetowej na rok 2022 przełożyła się, według uproszczonych szacunków Ministerstwa Finansów, na wyższe o około 46,5 mld zł dochody podatkowe budżetu państwa w 2022 r., z tego dochody z podatku od towarów i usług o 24 mld zł, podatku dochodowego od osób fizycznych łącznie z częścią stanowiącą dochody jednostek samorządu terytorialnego o 15,1 mld zł, podatku dochodowego od osób prawnych łącznie z częścią stanowiącą dochody jednostek samorządu terytorialnego o 7,4 mld zł.

Przyjmując, że inflacja ukształtowałaby się na poziomie założonym w ustawie budżetowej (3,3%) oraz nie byłyby wprowadzone obniżki stawek VAT w ramach tarcz antyinflacyjnych, można w uproszczeniu oszacować, że dochody podatkowe wyniosłyby 465,3 mld zł i stanowiłyby 102,5% kwoty prognozowanej, w tym dochody z VAT byłyby o 2,5% wyższe od prognozowanych, dochody z podatku dochodowego od osób prawnych o 19,5% wyższe, a dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych byłyby o 12,7% niższe od prognozowanych. W porównaniu do 2021 r. dochody podatkowe byłyby o 7,7% wyższe, w tym o 12,8% wyższe byłyby dochody z VAT, o 22,9% dochody z podatku dochodowego od osób prawnych, a o 17,7% niższe dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Ministerstwo Finansów przewidywało, że w 2022 r. w związku z planowaną reformą podatkową dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych będą niższe od uzyskanych w 2021 r. Zmiany systemowe wprowadzono z początkiem 2022 r. ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw¹⁵². W pierwszych tygodniach 2022 r. okazało się, że wprowadzone rozwiązania wymagały istotnych zmian. W połowie roku budżetowego ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw¹⁵³ weszły w życie kolejne zmiany podatkowe. Ich celem było zmniejszenie obciążeń podatkowych, w szczególności dla podatników rozliczających się według skali podatkowej.

Dochody podatkowe były o 33 285,7 mln zł (o 7,7%) wyższe niż w 2021 r., w tym o 17 762,8 mln zł dochody z podatku dochodowego od osób prawnych, o 14 656,6 mln zł dochody z podatku od towarów i usług oraz o 3975,4 mln zł dochody z podatku akcyzowego. Niższe o 5499 mln zł niż w roku poprzednim były dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Tabela 12. Relacja dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
	%			
Dochody podatkowe do PKB, w tym:	16,0	15,8	16,4	15,1
podatek od towarów i usług	7,9	7,9	8,2	7,5
podatek akcyzowy	3,2	3,1	2,9	2,6
podatek dochodowy od osób prawnych	1,7	1,8	2,0	2,3
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	2,9	2,7	2,8	2,2
zryczałtowany podatek dochodowy	0,4	0,4	0,4	0,8

¹⁵² Dz.U. poz. 2105, ze zm.

¹⁵³ Dz. U. poz. 1265, ze zm.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
	%			
podatek od niektórych instytucji finansowych	0,2	0,2	0,2	0,2
podatek od gier	0,1	0,1	0,1	0,1
podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,1	0,1	0,1	0,1
podatek od sprzedaży detalicznej	x	x	0,1	0,1

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

Relacja dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto była niższa od osiągniętej w latach 2019-2021. W porównaniu do roku poprzedniego najbardziej obniżyła się relacja dla dochodów z podatku od towarów i usług (o 0,7 punktu procentowego) oraz podatku dochodowego od osób fizycznych (0,6 punktu procentowego). Było to związane z obowiązywaniem w 2022 r. obniżonych stawek podatkowych VAT wprowadzonych w ramach tarcz antyinflacyjnych oraz wdrożeniem szerokich zmian systemowych w rozliczaniu podatku dochodowego od osób fizycznych. Kolejny rok z rzędu wzrosła relacja dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych do produktu krajowego brutto, która wyniosła 2,3%, podczas gdy 1,7% w 2019 r. oraz 2% w 2021 r. Odwrotna tendencja wystąpiła w przypadku dochodów z podatku akcyzowego, gdzie relacja tych dochodów do produktu krajowego brutto obniżyła się w 2022 r. do 2,6% z 3,2% w roku 2019.

Tabela 13. Udział wybranych kategorii dochodów w dochodach podatkowych i dochodach budżetu państwa w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
	Udział w dochodach podatkowych				Udział w dochodach budżetu państwa			
	%							
Dochody podatkowe	100	100	100	100	91,7	88,2	87,3	92,2
podatki pośrednie, w tym:	69,6	69,9	68,2	67,5	63,8	61,6	59,5	62,2
podatek od towarów i usług	49,3	49,8	49,9	49,5	45,2	44,0	43,6	45,6
podatek akcyzowy	19,7	19,4	17,5	17,1	18,1	17,1	15,3	15,8
podatek dochodowy od osób prawnych	10,9	11,2	12,1	15,1	10,0	9,8	10,6	13,9
podatek dochodowy od osób fizycznych	17,8	17,2	17,0	14,6	16,3	15,2	14,9	13,5
podatek od niektórych instytucji finansowych	1,3	1,3	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	1,2
podatek od kopalin	0,4	0,5	0,9	0,8	0,4	0,4	0,7	0,8
podatek od sprzedaży detalicznej	x	x	0,6	0,7	X	x	0,5	0,7

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

Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa, po wyraźnym obniżeniu się w latach 2020-2021 ze względu na zrealizowane wysokie dochody niepodatkowe, wzrósł do 92,2%. Udział ten w 2019 r. wyniósł 91,7%, a w latach 2020-2021 średnio – 87,8%.

Podatek od towarów i usług

Dochody z podatku od towarów i usług¹⁵⁴ wyniosły 230 390,5 mln zł¹⁵⁵ i były o 7021,6 mln zł, tj. o 3%, niższe od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej w kwocie 237 412,2 mln zł. W porównaniu do zrealizowanych w 2021 r. były o 14 656,6 mln zł, tj. o 6,8% wyższe.

Prawidłowo oszacowano wykonanie dochodów z podatku od towarów i usług za 2021 r. przy planowaniu dochodów na 2022 r. Faktycznie wykonane dochody z VAT za 2021 r. stanowiły 100,6% ich prognozowanego wykonania.

Warunki gromadzenia dochodów z podatku od towarów i usług w 2022 r. były odmienne od przyjętych na etapie ustalenia prognozy dochodów do ustawy budżetowej. Z jednej strony na wzrost uzyskanych dochodów oddziaływała wyższa niż założono inflacja, z drugiej strony dochody obniżyły wprowadzone w ramach tarcz antyinflacyjnych zmiany stawek podatkowych.

Wprowadzone w grudniu 2021 r. oraz na początku 2022 r. w ramach tarcz antyinflacyjnych czasowe obniżki stawek VAT objęły podstawowe produkty spożywcze, paliwa silnikowe, nawozy, gaz ziemny, energię elektryczną oraz energię ciepłą. Na realizację niższych dochodów z podatku od towarów i usług wpłynęły także obniżone czasowo stawki podatku akcyzowego (wprowadzone na niektóre paliwa silnikowe i opałowe oraz czasowe zwolnienie od akcyzy energii elektrycznej zużywanej przez gospodarstwa domowe). Czas obowiązywania wymienionych rozwiązań antyinflacyjnych, ze względu na przedłużający się okres podwyższonej inflacji, był stopniowo przesuwany do końca 2022 r. Ministerstwo Finansów oszacowało, że w rezultacie obniżenia w ramach tarcz antyinflacyjnych stawek VAT, dochody z podatku od towarów i usług w 2022 r. były niższe o 37 mld zł. Z kolei wyższa o 11,1 punktu procentowego, w porównaniu z prognozowaną w ustawie budżetowej na rok 2022, inflacja wpłynęła według uproszczonego szacunku Ministerstwa Finansów na wyższą o 24 mld zł realizację dochodów z VAT.

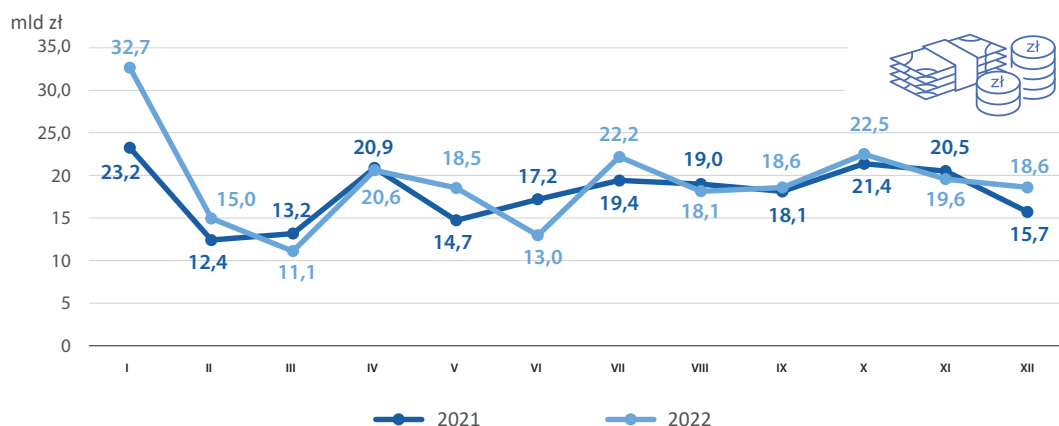
Spożycie prywatne wzrosło nominalnie o 18,2%, podczas gdy w 2021 r. o 11,9%. W ustawie budżetowej zakładano znacznie niższy wzrost (o 9,2%).

Dochody z podatku od towarów i usług zrealizowane w styczniu 2022 r. wyniosły 32 653,2 mln zł i były o 9406,2 mln zł, tj. o 40,5%, wyższe niż w styczniu 2021 r. W tym miesiącu podatnicy VAT wpłacili 40 658,5 mln zł, tj. o 28,6% wyższy VAT niż w styczniu roku poprzedniego, a urzędy skarbowe zwróciły VAT niższy o 376,2 mln zł, tj. o 4,5%. W kolejnych miesiącach na poziom uzyskanych dochodów oddziaływały pomniejszone stawki VAT, a także w coraz większym stopniu (rosnąca z kwartału na kwartał) inflacja. I tak, od lutego do czerwca 2022 r. dochody z VAT wyniosły 78 166,3 mln zł i były o 207,1 mln zł (o 0,3%) niższe niż w tym okresie w roku poprzednim. Podatnicy wpłacili VAT (155 728,6 mln zł) o 22 190,2 mln zł, tj. o 16,6%, wyższy niż w okresie od lutego do czerwca 2021 r., jednocześnie urzędy skarbowe zwróciły VAT wyższy o 22 405,4 mln zł, tj. o 40,6%. W drugim półroczu 2022 r. dochody z VAT wyniosły 119 571 mln zł i były o 5457,5 mln zł, tj. o 4,8%, wyższe niż w analogicznym okresie 2021 r. Złożyły się na nie wyższe o 21 574,3 mln zł, tj. o 11,4%, wpłaty podatników w porównaniu do zrealizowanych w drugim półroczu 2021 r. oraz wyższe o 16 158,6 mln zł, tj. o 21,5%, zwroty VAT.

¹⁵⁴ Dochody budżetu państwa z VAT stanowią wpłaty z tego podatku pomniejszone o zwroty VAT.

¹⁵⁵ W ujęciu memoriałowym (ESA 2010) pokazującym wykonanie dochodów od lutego do stycznia następnego roku, które lepiej odzwierciedla wpływ zmian makroekonomicznych, dochody z VAT w 2021 r. według danych Głównego Urzędu Statystycznego wyniosły 225,1 mld zł. W takim ujęciu dochody z VAT za okres od lutego 2022 r. do stycznia 2023 r., według danych Ministerstwa Finansów, wyniosły 223,4 mld zł, tj. były o 0,8% niższe niż w 2021 r.

Infografika 28. Dochody z podatku od towarów i usług w poszczególnych miesiącach w latach 2021-2022



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

W całym 2022 r. wpłaty podatników wyniosły 407 451,5 mln zł i były o 52 795,2 mln zł, tj. o 14,9%, wyższe niż w roku poprzednim, kiedy relacja ta wyniosła 19,1%.

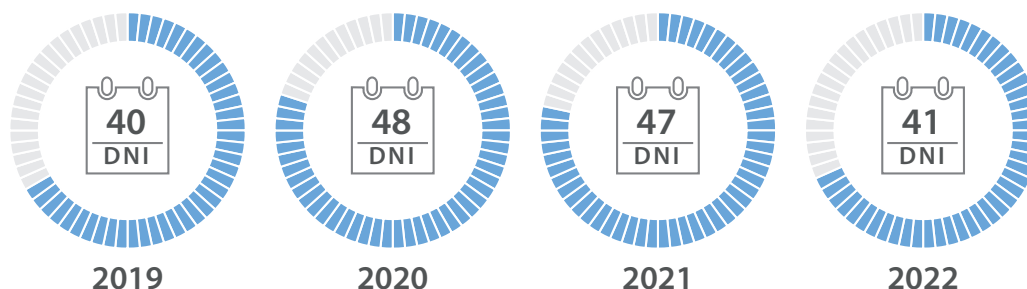
W 2022 r. urzędy skarbowe zwróciły podatnikom VAT w kwocie 177 041,9 mln zł, tj. o 38 187,6 mln zł (o 27,5%) wyższej niż rok wcześniej. Zwroty VAT w 2021 r. wyniosły 138 854,3 mln zł i były wyższe niż w 2020 r. o 25 735,5 mln zł, tj. o 22,8%.

Urzędy skarbowe dokonały wyższych niż w 2021 r. zwrotów VAT dla podmiotów działających głównie w branży:

- D Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych: zwroty wyniosły 15,3 mld zł i były blisko czterokrotnie (o 11,3 mld zł) wyższe niż w roku poprzednim;
- C Przetwórstwo Przemysłowe: zwroty wyniosły 64,5 mld zł i były wyższe o 12 mld zł (o 22,8%), w tym o 5,3 mld zł w zakresie produkcji artykułów spożywczych;
- G Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle: zwroty wyniosły 35,1 mld zł i były wyższe o 7,6 mld zł (o 27,7%).

W 2022 r. urzędy skarbowe zwracały przedsiębiorcom VAT średnio w ciągu 41 dni. Średni czas zwrotów VAT był o sześć dni krótszy niż w roku poprzednim, natomiast o jeden dzień dłuższy niż w 2019 r. W ujęciu miesięcznym najszybciej w 2022 r. urzędy skarbowe zwracały VAT przedsiębiorcom w maju, lipcu i sierpniu – w ciągu 37 dni, a najwolniej w grudniu – 51 dni.

Infografika 29. Średni czas zwrotu podatku od towarów i usług w latach 2019-2022



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

Wartość transakcji podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, według składanych przez podatników deklaracji podatkowych VAT wzrosła o 25,1% (w 2021 r. o 24,2%). W wyniku działania tarcz antyinflacyjnych występował niski udział obrotu w stawce podstawowej oraz wysoki, niespotykany dotychczas udział w obrocie krajowym dostaw w stawce 0%. Sprzedaż opodatkowana stawką podstawową obniżyła się o 1,1% (w 2021 r. wzrosła o 23,6%), a sprzedaż opodatkowana według stawki 0% wzrosła prawie szesnastokrotnie (w 2021 r. o 78,9%). Udział transakcji opodatkowanych według stawki 0% wzrósł z 0,8% w 2021 r. do 9,7%, a według stawki 23% obniżył się z 53,1% do 42%. Sprzedaż towarów i usług opodatkowanych stawkami obniżonymi wzrosła o 43,3% (w 2021 r. o 15,9%). Wartość deklarowanych wewnątrzwspólnotowych dostaw towarów wzrosła o 22,6% (w 2021 r. o 18%), a wartość eksportu do krajów spoza Unii Europejskiej wzrosła o 21,7% (w 2021 r. o 52,1%). Zmiany te były związane między innymi z działaniem tarcz antyinflacyjnych, w wyniku których wprowadzono w szczególności zerowe stawki VAT na podstawowe produkty spożywcze oraz obniżono stawki podatku na paliwa i prąd.

Minister Finansów kontynuował prace nad rozwiązaniami mającymi na celu poprawę skuteczności poboru podatku od towarów i usług. Od 1 stycznia 2022 r. została wprowadzona możliwość dokumentowania transakcji fakturami ustrukturyzowanymi, generowanymi w systemach księgowych przedsiębiorcy i przesyłanymi na bieżąco za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, tj. Krajowego Systemu e-Faktur. W 2022 r. były prowadzone prace mające na celu nałożenie obowiązku wystawiania i otrzymywania faktur ustrukturyzowanych za pośrednictwem Krajowego Systemu e-Faktur¹⁵⁶. Założono, że od 1 lipca 2024 r. obowiązkiem tym zostaną objęci przedsiębiorcy zarejestrowani jako podatnicy VAT czynni, a od 1 stycznia 2025 r. przedsiębiorcy zwolnieni z podatku VAT.

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 wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów, zwiększyła się o 1,8 punktu procentowego, tj. z 3,1% w 2021 r. do 4,9% w 2022 r. potencjalnych wpływów. W latach 2019-2020 wyniosła średnio 10,3%.

Podatek akcyzowy

Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 79 773,4 mln zł, tj. 100,9% wielkości prognozowanej w ustawie budżetowej. Były one o 3975,4 mln zł, tj. o 5,2%, większe od zrealizowanych w 2021 r.

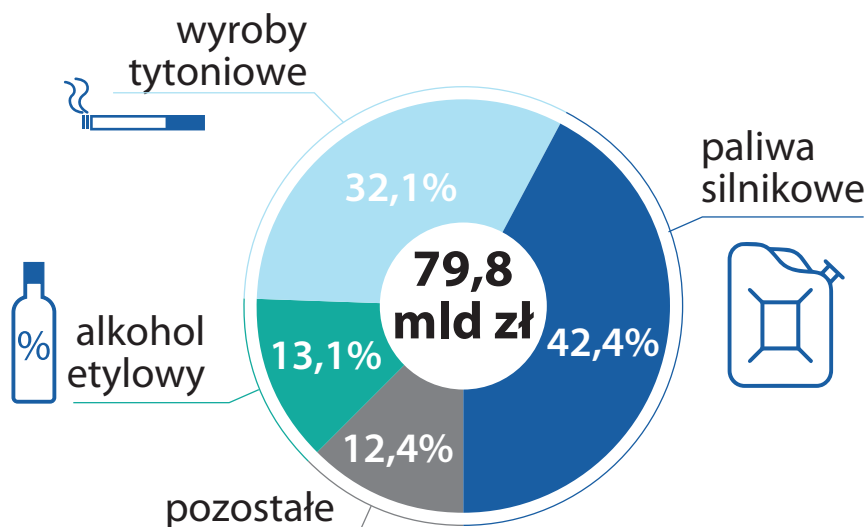
¹⁵⁶ Przygotowano projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (UD468).

Prognoza dochodów za 2021 r. przyjęta jako podstawa do planu dochodów na 2022 r. była prawidłowa. Faktycznie zrealizowane dochody w 2021 r. wyniosły 75 798 mln zł, tj. 100,4% prognozowanych.

Najwyższe kwoty wpłynęły, jak w latach poprzednich, z tytułu sprzedaży:

- paliw silnikowych, dochody w tym źródle stanowiły 42,4% dochodów z podatku akcyzowego (w 2021 r. – 45,5%);
- wyrobów tytoniowych – 32,1% dochodów z podatku akcyzowego (w 2021 r. – 30,4%);
- alkoholu etylowego – 13,1% dochodów z podatku akcyzowego (w 2021 r. – 12,2%).

Infografika 30. Struktura dochodów z podatku akcyzowego w 2022 r.



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

Na wykonanie dochodów z akcyzy od paliw silnikowych, gazu do napędu silników spalinowych, energii elektrycznej, jak również od paliw opałowych wpłynęły rozwiązania wprowadzone w ramach tarczy antyinflacyjnej. Ustawą z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw¹⁵⁷ obniżono stawki podatku akcyzowego na niektóre paliwa silnikowe, tj. olej napędowy, biokomponenty stanowiące samoistne paliwa, benzynę silnikową, a także gaz skroplony LPG (od 20 grudnia 2021 r.) i energię elektryczną (od 1 stycznia 2022 r.), jak i zwolniono z akcyzy energię elektryczną zużywaną przez gospodarstwa domowe (od 1 stycznia 2022 r.). Czasowe obowiązywanie niższych stawek akcyzy (do końca maja 2022 r.) przedłużono do 31 lipca 2022 r. ustawą z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw¹⁵⁸. Równocześnie od 1 czerwca 2022 r. wprowadzono czasowe obniżki stawek podatku akcyzowego na niektóre paliwa opałowe. Następnie obowiązywanie zmienionych na wymienione produkty stawek podatku akcyzowego stopniowo przedłużono, najpierw do 31 października 2022 r., a ostatecznie do 31 grudnia 2022 r.

Dochody z podatku akcyzowego od paliw silnikowych wyniosły 33 845,6 mln zł i były niższe od prognozowanych o 1116,7 mln zł, tj. o 3,2%. W porównaniu do 2021 r. zmniejszyły się o 1,8%. Zgodnie z szacunkami Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego, w porównaniu do roku 2021,

¹⁵⁷ Dz. U. poz. 2349, ze zm.

¹⁵⁸ Dz. U. poz. 1137, ze zm.

wzrosła konsumpcja benzyn silnikowych o 5%, a oleju napędowego o 3%. Średnia cena detaliczna benzyny EU95 wyniosła 6,64 zł/litr i była wyższa niż w 2021 r. o 22%. W cenie tej zawarto obniżoną stawkę akcyzy w kwocie 1,41 zł. W 2021 r. przy średniej cenie detalicznej benzyny EU95 wynoszącej 5,44 zł/litr stawka akcyzy wynosiła 1,51 zł. Skutek obowiązywania w 2022 r. tarczy antyinflacyjnej w zakresie samych paliw silnikowych Ministerstwo Finansów oszacowało na 2,2 mld zł.

Dochody z podatku akcyzowego od gazu do napędu silników spalinowych wyniosły 567,3 mln zł i były niższe od prognozowanych o 360,7 mln zł, tj. o 38,9%. W porównaniu do 2021 r. zmniejszyły się o blisko 40%. Zgodnie z danymi Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego konsumpcja gazu LPG wzrosła o 8% w porównaniu do 2021 r. Średnia cena detaliczna wyniosła 3,24 zł/litr i była wyższa niż w 2021 r. o 21%. Zawierała ona obniżoną stawkę akcyzy w kwocie 0,21 zł. W 2021 r. przy średniej cenie detalicznej 2,67 zł/litr stawka akcyzy wynosiła 0,35 zł.

Dochody z podatku akcyzowego od energii elektrycznej wyniosły 406,5 mln zł i stanowiły 109,7% prognozowanych. W porównaniu do 2021 r. dochody te zmniejszyły się o 125,4 mln zł, tj. o 23,6%. Według szacunków Ministerstwa Finansów, w efekcie czasowego w ramach tarczy antyinflacyjnej zwolnienia z akcyzy energii elektrycznej zużywanej przez gospodarstwa domowe, dochody były niższe o około 150 mln złotych.

Na kwotę zrealizowanych dochodów z podatku akcyzowego obok tarczy antyinflacyjnej, istotny wpływ miała tzw. ustawa indeksacyjna. Ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw¹⁵⁹ wprowadzono szereg regulacji wpływających na wysokość stawek podatku akcyzowego w 2022 r. oraz latach kolejnych na wybrane wyroby stanowiące używki. Ministerstwo Finansów na etapie prognozowania dochodów na 2022 r. szacowało, że nowe regulacje zwiększą wpływy w zakresie podatku akcyzowego o 1,65 mld zł. Od 1 stycznia 2022 r. podwyższono minimalną stawkę akcyzy na papierosy (ze 100% do 105% całkowitej kwoty akcyzy, liczonej od ceny równej średniej ważonej detalicznej cenie sprzedaży papierosów), wprowadzono minimalną stawkę akcyzy na tytoń do palenia (w wysokości 100% całkowitej kwoty akcyzy, liczonej od ceny równej średniej ważonej detalicznej cenie sprzedaży tytoniu do palenia), zmieniono stawki akcyzy na wyroby nowatorskie (poprzez podniesienie części kwotowej stawki o 100% z poziomu 155,79 zł/kg do poziomu 311,58 zł/kg), podwyższono o 10% stawki akcyzy na alkohol etylowy, piwo, wino, napoje fermentowane (z wyłączeniem cydru i perry do 5% alkoholu) i wyroby pośrednie. Wprowadzenie ustawy indeksacyjnej, według szacunków Ministerstwa Finansów, wpłynęło na realizację w 2022 r. wyższych dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych, wyrobów tytoniowych i wyrobów nowatorskich o około 2,9 mld zł.

W zakresie wyrobów akcyzowych objętych ustawą indeksacyjną, najbardziej (o 2534,5 mln zł) w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych. Wyniosły one 25 573,8 mln zł i stanowiły 107,5% wielkości prognozowanej. Uzyskane z tego tytułu dochody były o 11% wyższe niż przed rokiem. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego dostawy papierosów na rynek zwiększyły się o 3,9% w odniesieniu do 2021 r. Według analiz Ministerstwa Finansów wzrost dochodów z podatku akcyzowego może być związany ze zmniejszaniem się skali nielegalnego rynku papierosów będącego efektem ograniczonego ruchu na granicy z Białorusią oraz działań służb kontrolnych mających na celu przeciwdziałanie szarej strefie w obrocie papierosami.

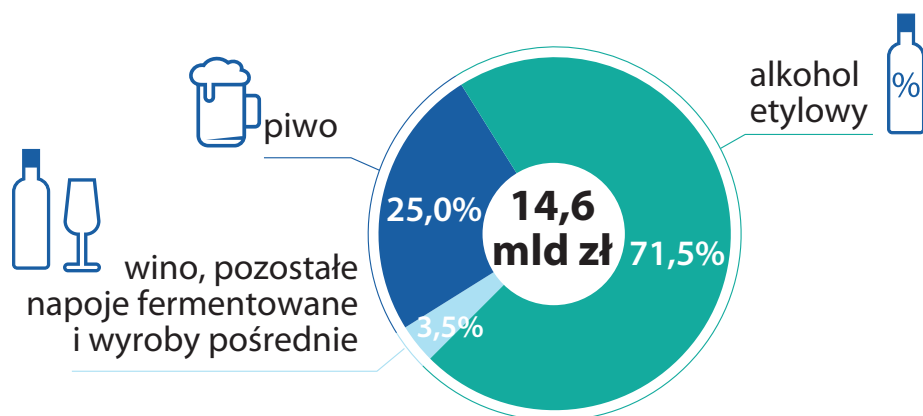
¹⁵⁹ Dz. U. poz. 2313.

Dochody z opodatkowania wyrobów nowatorskich wyniosły 854,1 mln zł i w odniesieniu do 2021 r. wzrosły o 556,7 mln zł, tj. o 187,2%. Były one prawie dwukrotnie wyższe od prognozowanych. Rosła popularność tej grupy wyrobów.

Dochody z opodatkowania płynu do papierosów elektronicznych wyniosły 229,9 mln zł, tj. 112,1% prognozy i 128,1% wykonania 2021 r. Popularność papierosów elektronicznych rosła, zwłaszcza wśród ludzi młodych.

Łączne dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego, wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich oraz piwa wyniosły 14 631,9 mln zł i w porównaniu do 2021 r. wzrosły o 12,4%. Głównym czynnikiem wpływającym na odnotowany wzrost dochodów względem 2021 r. było wejście w życie przepisów tzw. ustawy indeksacyjnej.

Infografika 31. Struktura dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych w 2022 r.



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

Dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego wyniosły 10 460,9 mln zł i były o 1192,1 mln zł, tj. o 12,9%, wyższe niż w 2021 r. Stanowiły one 102% prognozy z ustawy budżetowej. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego dostawy wódki, likierów i innych napojów spirytusowych na rynek zmniejszyły o 7,8% w odniesieniu do 2021 r.

Dochody z podatku akcyzowego od piwa wyniosły 3663,8 mln zł i w porównaniu do uzyskanych w 2021 r. były wyższe o 379,3 mln zł, tj. o 11,5%. Stanowiły one 95,9% kwoty prognozowanej. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, dostawy piwa na rynek zmniejszyły się o 0,5% w odniesieniu do 2021 r.

W 2022 r. dochody z akcyzy od wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich wyniosły 507,2 mln zł i były wyższe w porównaniu do 2021 r. o 39,2 mln zł, tj. o 8,4%. Wykonane dochody były niższe o 2,5% od prognozowanych. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, dostawy na rynek win zmniejszyły się o 6,3%, a win gronowych o 3,6% w odniesieniu do 2021 r.

Istotne dla dochodów z podatku akcyzowego były także wpływy z akcyzy od samochodów osobowych. Dochody z podatku akcyzowego od samochodów osobowych wyniosły 2893,6 mln zł i stanowiły 96,6% wielkości prognozowanej. W porównaniu do 2021 r. były wyższe o 350,9 mln zł, tj. o 13,8%. Podatek akcyzowy od samochodów osobowych uzależniony jest od wartości pojazdu. W 2022 r. nastąpił wzrost cen samochodów, np. średnia cena nowego auta w listopadzie 2022 r., zgodnie z danymi Instytutu Badań Rynku Motoryzacyjnego Samar, była o 14,4% wyższa niż rok wcześniej. Wzrost dochodów

z akcyzy od samochodów osobowych należy wiązać także z nabyciem wewnątrzwspólnotowym oraz importem samochodów używanych. Łączne dochody z akcyzy z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego oraz importu wzrosły w 2022 r. o 345,8 mln zł, tj. o 14%. Z danych KPMG i Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego wynika, że w 2022 r. liczba zarejestrowanych nowych samochodów osobowych na polskim rynku spadła o 6% w porównaniu do 2021 r. Wyjątkiem było utrzymanie się wzrostu rejestracji samochodów osobowych z napędem alternatywnym (wzrost sprzedaży o 6,2%). Pojazdy te korzystały z preferencji podatkowych w zakresie podatku akcyzowego (zwolnienie z podatku lub obniżona stawka podatku). Wzrost wskaźnika rejestracji odnotowano także w segmencie marek premium. Zgodnie z danymi Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego w 2022 r. liczba rejestracji nowych samochodów marek premium wzrosła o 5,2%.

Dochody z opodatkowania olejów smarowych wyniosły 375,5 mln zł i w odniesieniu do 2021 r. wzrosły o 4,5%. Stanowiły one 99,3% wielkości prognozowanej. Preparaty smarowe (objęte pozycją CN 3403) zostały opodatkowane akcyzą z dniem 1 listopada 2019 r. Objęcie ich podatkiem akcyzowym miało przeciwdziałać procederowi niewłaściwej klasyfikacji olejów smarowych.

Z opodatkowania wymienionych grup wyrobów akcyzowych uzyskano łącznie 79 378 mln zł, co stanowiło 99,5% dochodów z podatku akcyzowego.

Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych wyniosły 70 136,6 mln zł i były o 17 762,8 mln zł, tj. o 33,9%, wyższe od wykonanych w 2021 r., gdy po raz pierwszy w historii przekroczyły 50 mld zł. Były one również o 16 240,2 mln zł, tj. o 30,1%, wyższe od prognozowanych w ustawie budżetowej. Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych były także wyższe od dochodów uzyskanych z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych zrealizowane w 2021 r. były o 2873,8 mln zł, tj. o 5,8%, wyższe od ich przewidywanego wykonania przyjętego na etapie prognozowania dochodów na 2022 r.

Produkt krajowy brutto był nominalnie o 17% wyższy w porównaniu do 2021 r., kiedy wzrósł o 12,6%. W ustawie budżetowej na 2022 r. przyjęto, że wzrost ten będzie znacznie niższy, wyniesie 7,7%.

Podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych wpłacili 85 290,4 mln zł, o 18 616,7 mln zł, tj. o 27,9%, więcej niż w roku poprzednim. Istotny udział we wzroście z tego tytułu miały podatki wpłacone przez podmioty z branży:

- D *Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych* – wpływy były blisko trzykrotnie większe niż w 2021 r. (o 4645,5 mln zł);
- C *Przetwórstwo przemysłowe* – wpływy były o 19,8% większe (o 3466,7 mln zł);
- G *Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle* – wpływy były o 26,3% większe (o 3459,8 mln zł);
- J *Informacja i komunikacja* – wpływy były blisko dwukrotnie większe (o 3033,4 mln zł).

Wyższe wpłaty niż w roku poprzednim dokonane przez podmioty z wymienionych branż stanowiły 78,5% łącznego przyrostu wpływów w 2022 r.

Ponad połowa (55,5%) podatku dochodowego od osób prawnych wpłynęła do Pierwszego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie, w którym od 1 stycznia 2021 r. skupiono podmioty o największym znaczeniu gospodarczym. Uzyskana kwota była o 23,4% większa niż w roku poprzednim.

Tabela 14. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
	mln zł			
Wpływy	50 886,4	52 618,5	66 673,7	85 290,4
dochody budżetu państwa	39 984,7	41 293,1	52 373,8	70 136,6
udziały jednostek samorządu terytorialnego, z tego:	10 901,7	11 325,5	14 300,0	15 153,8
gmin	3 200,2	3 342,8	4 182,4	4 438,9
powiatów	668,6	691,0	877,7	927,5
województw	7 032,9	7 291,7	9 239,9	9 787,5

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 terytorialnego¹⁶⁰, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2019-2022 wynosił 22,86%, z tego udział gmin – 6,71%, powiatów – 1,40%, a województw – 14,75%. W 2022 r. udziały były przekazywane według zmienionych zasad wprowadzonych ustawą z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw¹⁶¹.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego zysk netto przedsiębiorstw niefinansowych był o 14,7% wyższy od uzyskanego w 2021 roku, wzrósł z 247,8 mld zł do 284,3 mld zł¹⁶². Wykazało go 83,1% ogółu przedsiębiorstw (wobec 84,4% rok wcześniej). Wynik finansowy netto sektora bankowego w 2022 r. wyniósł 12,4 mld zł, wobec 6,1 mld zł w poprzednim roku (wzrósł o 103,9%)¹⁶³.

Wynik rozliczenia rocznego podatku dochodowego od osób prawnych za 2021 r. był o 2500 mln zł wyższy dla całego sektora finansów publicznych w porównaniu do wyniku za 2020 r., w tym dla budżetu państwa o 1928,5 mln zł. Podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych w rozliczeniach rocznych za 2021 r. wykazali dochód do opodatkowania i podatek należny o 18,8% i o 34,2% wyższy niż w zeznaniach za 2020 r. W rozliczeniach rocznych za 2021 r. według 19% stawki podatkowej podatek należny zadeklarowało 53 tys. podatników w kwocie 65 220 mln zł, gdy w roku poprzednim – 45 tys. podatników w kwocie 49 184 mln zł. Według 9% stawki podatkowej podatek należny zadeklarowało 191 tysięcy małych podatników w kwocie 2700 mln zł, gdy w rozliczeniach za 2020 r. – 173 tysięcy podatników w kwocie 1440 mln zł. Od 1 stycznia 2021 r. podwyższony został z 1,2 mln euro do 2 mln euro limit przychodów uprawniający do skorzystania z niższej, tj. 9%, stawki podatkowej. W 2022 r. rozliczenia rocznego dokonało 27,8 tys. spółek komandytowych i 0,7 tys. jawnych objętych od 1 stycznia 2021 r. podatkiem dochodowym od osób prawnych. Przychody z prowadzonej działalności wykazało ponad 92% spółek komandytowych. Saldo rozliczeń spółek komandytowych i jawnych za 2021 r. wyniosło 32 mln zł i stanowiło 0,5%

¹⁶⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2267.

¹⁶¹ Dz.U. poz. 1927, ze zm.

¹⁶² Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2022 r. Informacja sygnałna Głównego Urzędu Statystycznego opublikowana 23 marca 2023 r.

¹⁶³ Wyniki finansowe banków w 2022 r. Informacja sygnałna Głównego Urzędu Statystycznego opublikowana 4 kwietnia 2023 r.

salda rozliczeń wszystkich podatników podatku dochodowego od osób prawnych. Podatnicy tych grup nie mieli istotnego wpływu na wynik rozliczenia rocznego za 2021 r. wszystkich podatników podatku dochodowego od osób prawnych.

Efektywna stawka podatku dochodowego od osób prawnych za 2021 r. wyniosła 16,76% i była niższa o 0,24 punktu procentowego w porównaniu do efektywnej stawki za 2020 r.

W 2022 r. kontynuowany był proces uszczelnienia systemu podatkowego w obszarze ograniczenia transferów dochodów oraz ograniczenia zawyżania kosztów uzyskania przychodów. Od 1 stycznia 2022 r. wprowadzono również zmiany w zakresie opodatkowania ryczałtem od dochodów spółek kapitałowych polegające na rozszerzeniu katalogu podmiotów uprawnionych do skorzystania z tej formy opodatkowania o spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne, obniżeniu stawki podatku z 15% do 10% dla małych podatników i podatników rozpoczynających działalność oraz z 25% do 20% dla pozostałych podatników, zniesieniu limitu przychodów (100 mln zł) uprawniającego do skorzystania z tej formy opodatkowania, a także braku obowiązku ponoszenia określonych nakładów inwestycyjnych jako warunku dla stosowania przepisów o ryczałcie. W 2022 r. opodatkowanie ryczałtem wybrało 7449 podatników, w tym 198 spółek komandytowych i 27 spółek komandytowo-akcyjnych. W 2021 r. tę formę opodatkowania wybrało 498 podatników. Ministerstwo Finansów szacowało na etapie prac nad ustawą budżetową, że opodatkowanie ryczałtem od dochodów spółek kapitałowych obniży w 2022 r. dochody z podatku dochodowego od osób prawnych o 2,4 mld zł. Skutek ten, według szacunków Ministerstwa Finansów, był niższy, obniżenie dochodów wyniosło około 0,65 mld zł.

Wpływy z opodatkowania ryczałtem od dochodów spółek kapitałowych, tj. formy opodatkowania obowiązującej od 1 stycznia 2021 r., wyniosły w 2022 r. 133 mln zł (w 2021 r. – 3,5 mln zł).

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 68 107,2 mln zł i były o 1302,8 mln zł, tj. o 1,9%, niższe od prognozowanych w ustawie budżetowej. Dochody te były o 5499 mln zł, tj. o 7,5%, niższe od wykonanych w 2021 r.

Prognoza wykonania dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych za 2021 r. przyjęta na etapie planowania dochodów na 2022 r. była prawidłowa. Rzeczywiście wykonane dochody za 2021 r. były wyższe od ich prognozowanego wykonania o 2331,2 mln zł, tj. o 3,3%.

Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2022 r. wzrosło nominalnie o 11,7%, gdy prognozowano, że wzrost ten będzie o 5 punktów procentowych niższy. W 2021 r. przeciętne wynagrodzenie wzrosło o 8,7%.

Na etapie ustawy budżetowej przyjęto, że tempo wzrostu funduszu płac oraz emerytur i rent, czyli głównej determinanty dochodów z podatku pobieranego według skali podatkowej, wyniesie 7%. Według wstępnego szacunku Ministerstwa Finansów wzrost ten wyniósł 12,6%. Wyższa niż przewidywano inflacja, przełożyła się na większe żądania płacowe pracowników.

Na wielkość zrealizowanych dochodów, obok uwarunkowań makroekonomicznych, istotny wpływ miały zmiany systemowe wprowadzone:

- 1 stycznia 2022 r. – ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw¹⁶⁴ oraz

¹⁶⁴ Dz. U. poz. 2105, ze zm.

- 1 lipca 2022 r. – ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw¹⁶⁵.

Zmiany wprowadzone od 1 stycznia 2022 r. polegały w szczególności na:

- podwyższeniu do 30 tys. zł kwoty wolnej od podatku dla wszystkich podatników obliczających podatek według skali podatkowej;
- podwyższeniu z 85 528 zł do 120 000 zł progu dochodowego, po przekroczeniu którego ma zastosowanie 32% stawka podatku;
- likwidacji możliwości odliczenia składki zdrowotnej od podatku;
- wprowadzeniu ulgi dla klasy średniej, uwzględnianej przy obliczaniu zaliczki na podatek przez przedsiębiorców opodatkowanych na zasadach ogólnych, jak również przez płatników od wypłacanych przychodów z umowy o pracę w przedziale od 5701 zł do 11 141 zł miesięcznie;
- obniżenie stawek ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych dla podatników osiągających niektóre przychody, np. ze świadczenia usług w zakresie opieki zdrowotnej oraz w obszarze IT.

Ministerstwo Finansów, przygotowując prognozę dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych na 2022 r., uwzględniło, że projektowane zmiany podatkowe zakładające reformę klina podatkowego (tj. wielkości obciążeń wpływających na wypłacane wynagrodzenie) obniżą dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2022 r. o 9,1 mld zł.

Krótko po wprowadzeniu zmian w zakresie likwidacji możliwości odliczenia składki zdrowotnej i wprowadzeniu ulgi dla klasy średniej, tj. w styczniu 2022 r., Minister Finansów zmienił zasady pobierania przez płatnika zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych od przychodów pracowników i zleceniobiorców oraz rent i emerytur¹⁶⁶. W oparciu o wprowadzone zmiany, wysokość zaliczki w 2022 r. u pracowników czy zleceniobiorców osiągających miesięczny dochód do 12 800 zł brutto mogła zostać pobrana w wysokości nie wyższej niż kwota zaliczki obliczanej na zasadach obowiązujących do 31 grudnia 2021 r. (wprowadzono tzw. mechanizm rolowania zaliczek). W przypadku pobrania w styczniu 2022 r. zaliczki na podatek dochodowy w wyższej wysokości, płatnik zobowiązany został do niezwłocznego zwrotu różnicy podatnikowi.

Celem wprowadzenia nowej ulgi podatkowej, tzw. ulgi dla klasy średniej, było ograniczenie negatywnych skutków rezygnacji z odliczenia składki zdrowotnej dla podatników uzyskujących przychody z pracy na etacie oraz podatników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną według skali podatkowej, jeżeli ich roczne przychody mieszczą się w przedziale od 68 412 zł do 133 692 zł. Od początku obowiązywania ulga dla klasy średniej wzbudzała kontrowersje wśród podatników i płatników. Zwracano uwagę na jej ograniczony zakres jedynie do wybranych źródeł przychodu, co budziło niezadowolenie podatników uzyskujących przychody nieobjęte ulgą. Problem stanowiło również jej skomplikowanie, przejawiające się w obliczaniu ulgi według złożonych matematycznych wzorów. W pierwszych tygodniach 2022 r. do Ministerstwa Finansów wpłynęło wiele negatywnych opinii na temat tej ulgi, co ostatecznie doprowadziło do podjęcia decyzji o jej likwidacji i zastąpieniu innym rozwiązaniem. Wprowadzenie ulgi dla klasy średniej wraz z mechanizmem rolowania zaliczek znacząco skomplikowało proces obliczania zaliczek na podatek przez płatników (pracodawców). W rezultacie od 1 lipca 2022 r. zostały wprowadzone kolejne zmiany podatkowe, którymi:

- obniżono z 17% do 12% stawkę podatku obowiązującą w pierwszym przedziale skali podatkowej;

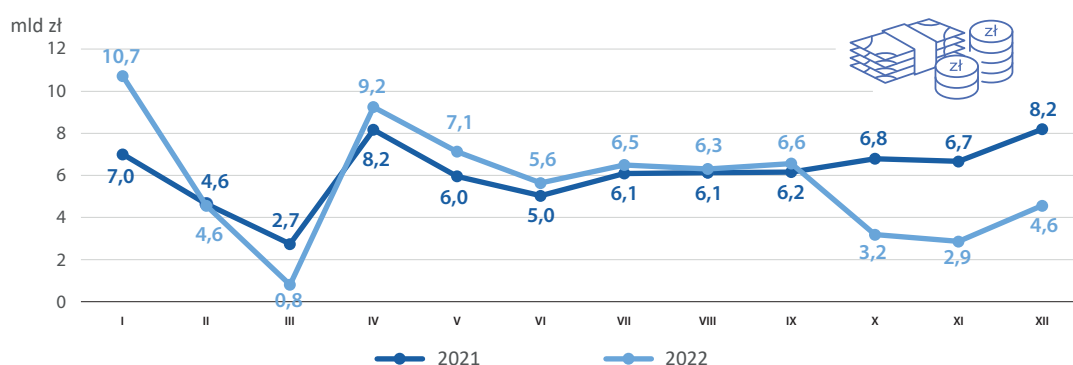
¹⁶⁵ Dz. U. poz. 1265, ze zm.

¹⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2022 r. w sprawie przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (Dz. U. poz. 28).

- uchylono ulgę dla klasy średniej;
- uchylono przedstawione wyżej zasady pobierania przez niektórych płatników zaliczek na podatki dochodowy od osób fizycznych określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2022 r. oraz art. 53a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁶⁷;
- dla przedsiębiorców rozliczających się według jednolitej, 19% stawki podatku, ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych lub karty podatkowej wprowadzono możliwość odliczenia w ciągu roku składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych uzyskane w styczniu 2022 r., tj. w większości obejmujące wpłaty rozliczone według zasad obowiązujących do końca 2021 r., były o 3715,6 mln zł, tj. o 53,1%, wyższe niż styczniu 2021 r. Dochody uzyskane od lutego do lipca 2022 r. wyniosły 33 891,6 mln zł i były o 1243,1 mln zł, tj. o 3,8%, wyższe niż w tym okresie w 2021 r. Dochody uzyskane od sierpnia do grudnia 2022 r. wyniosły 23 496,9 mln zł i były o 10 457,8 mln zł, tj. o 30,8%, niższe od uzyskanych w analogicznym okresie w 2021 r. Znaczny spadek dochodów w końcowych miesiącach 2022 r. był spowodowany przekazaniem jednostkom samorządu terytorialnego dodatkowej kwoty udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych¹⁶⁸.

Infografika 32. Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w poszczególnych miesiącach w latach 2021-2022



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

Dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej w 2022 r. wyniosły 41 268,8 mln zł i były o 12 971,2 mln zł, tj. o 23,9%, niższe od prognozowanych. Dochody te były o 18 680,4 mln zł, tj. o 31,2%, niższe od wykonanych w 2021 r. Udział dochodów z tego źródła w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych ogółem obniżył się do 60,6% z 81,4% w 2021 r. Złożyło się na to głównie obniżenie udziału dochodów z podatku rozliczanego według skali podatkowej. Dochody te w 2022 r. stanowiły 43,1% dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, podczas gdy w 2021 r. – 55,7%.

¹⁶⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2647, ze zm.

¹⁶⁸ Ministerstwo Finansów na podstawie ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1964) przekazało dodatkowe kwoty, łącznie 13,7 mld zł, na rachunki jednostek samorządu terytorialnego (tj. 7 października 2022 r., 10 listopada 2022 r. oraz 9 grudnia 2022 r.) z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Przyjmując, że dodatkowe dochody dla jednostek samorządu terytorialnego nie byłyby przekazane, to dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w okresie od sierpnia do grudnia 2022 r. byłyby o 9,5% wyższe niż w analogicznym okresie 2021 r.

Dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działań specjalnych produkcji rolnej wykonane w styczniu 2022 r. były o 55,9% wyższe niż w analogicznym miesiącu roku poprzedniego (wyniosły 9628,8 mln zł). W kolejnych miesiącach dochody z tego tytułu zrealizowano w kwocie niższej niż w roku ubiegłym. Od lutego do lipca 2022 r. wykonane dochody w tym źródle wyniosły 19 276 mln zł i były niższe o 5735,5 mln zł (o 22,9%) niż w analogicznym okresie 2021 r., a w okresie od sierpnia do grudnia wyniosły 12 363,8 mln zł¹⁶⁹ i były niższe o 16 399,4 mln zł (o 57%) niż w analogicznym okresie 2021 r.

Rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych według skali podatkowej dokonywały przede wszystkim osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej. Ich liczba zmniejszyła się z 28,8 mln na koniec 2021 r. do 27,9 mln na koniec 2022 r. Tą formą było opodatkowanych również 1512 tys. przedsiębiorców¹⁷⁰, podczas gdy na koniec 2021 r. – 1410,3 tys. Dochody z opodatkowania na zasadach ogólnych, na podstawie skali podatkowej, według szacunków Ministerstwa Finansów, wyniosły 28 434,2 mln zł i były niższe niż w 2021 r. o 12 577 mln zł, tj. o 30,7%.

W 2022 r. dochody z podatku w wysokości 19% stawki podatku od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, według szacunków Ministerstwa Finansów, wyniosły 12 834,6 mln zł i były niższe niż w 2021 r. o 6103,4 mln zł, tj. o 32,2%. W trakcie 2022 r. o 23%, tj. 198,7 tys. zł, zmniejszyła się liczba przedsiębiorców opodatkowanych podatkiem liniowym – na koniec 2022 r. wyniosła 666,5 tys.

Produkt krajowy brutto nominalnie wzrósł w 2022 r. o 17%, podczas gdy na etapie ustawy budżetowej szacowano wzrost na poziomie 7,7%.

Udział dochodów ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych (w łącznych dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych) wzrósł z 14,8% w 2021 r. do 34,1% w 2022 r. Dochody z tego źródła wyniosły 23 257,5 mln zł i były o 12 346,4 mln zł, tj. o 113,2%, wyższe niż w 2021 r. W porównaniu do prognozy były o 9910,5 mln zł, tj. o 74,3 % wyższe.

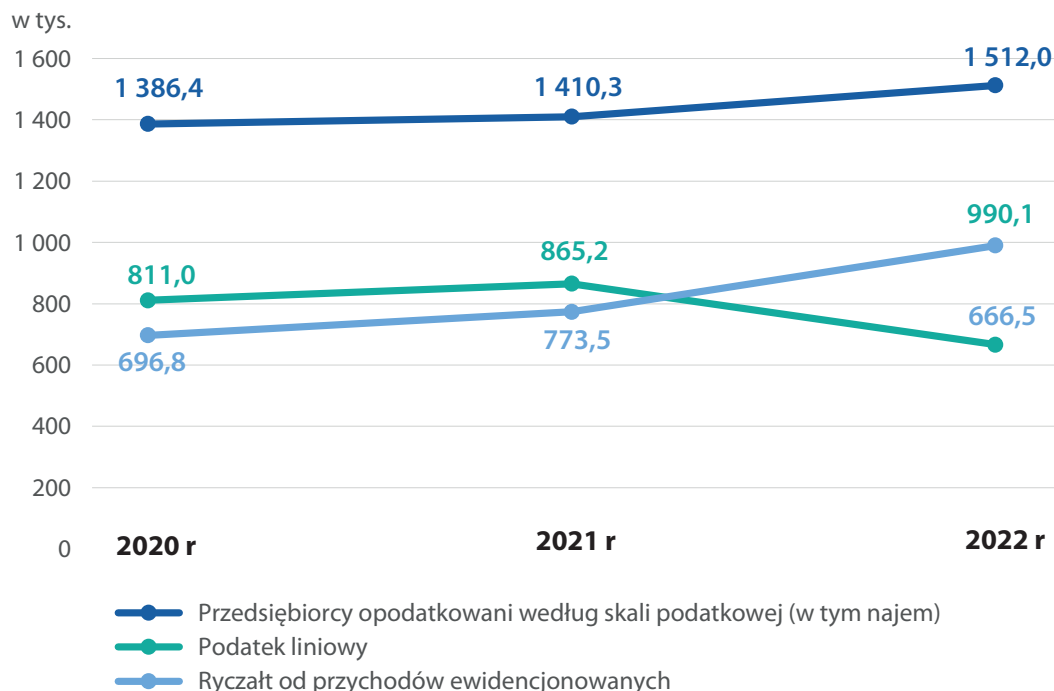
W pierwszym miesiącu 2022 r. dochody ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 1073,4 mln zł i były o 39% wyższe niż w styczniu 2021 r. W okresie od lutego do lipca 2022 r. dochody w tym źródle wyniosły 11 095,8 mln zł i były ponad dwukrotnie (o 6000,8 mln zł) wyższe niż w tym okresie w roku poprzednim. Również od sierpnia do grudnia wykonane dochody (11 088,2 mln zł) były ponad dwukrotnie wyższe (o 6044,2 mln zł) niż w tym okresie w roku poprzednim.

Na dochody ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych złożyły się głównie wpłaty podatników opodatkowanych zryczałtowanym podatkiem od przychodów ewidencjonowanych w kwocie 15 026,8 mln zł. Były one blisko trzykrotnie wyższe niż w 2021 r. (o 9832,7 mln zł). Dynamicznie wzrosła w ciągu 2022 r. liczba przedsiębiorców opodatkowanych ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych. Na koniec 2022 r. przedsiębiorców stosujących tę formę opodatkowania było 990,1 tys. , podczas gdy na koniec 2021 r. – 773,5 tys. Zmiany wprowadzone od 2021 r. zwiększyły zainteresowanie opodatkowaniem ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych (między innymi podwyższono z 250 tys. euro do 2 mln euro limit przychodu uprawniający do skorzystania ze zryczałtowanej formy opodatkowania, obniżono najwyższe stawki ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, zniesiono ograniczenia dla niektórych wolnych zawodów).

¹⁶⁹ W tym okresie 2022 r. Ministerstwo Finansów przekazało na rachunki jednostek samorządu terytorialnego dodatkowe dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w wysokości 13,7 mld zł. Przyjmując, że dodatkowe dochody dla jednostek samorządu terytorialnego nie byłyby przekazane, to dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w tym źródle w okresie od sierpnia do grudnia 2022 r. byłyby o 9,5% niższe niż w tym okresie 2021 r.

¹⁷⁰ Łącznie z podatnikami uzyskującymi dochody z najmu.

Infografika 33. Liczba przedsiębiorców według form opodatkowania działalności gospodarczej osób fizycznych w latach 2020-2022



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

W 2022 r. wpływy z ryczałtu od przychodów z odsetek lub innych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku podatnika oraz od dochodów z tytułu udziału w funduszach kapitałowych wyniosły 2181,5 mln zł i stanowiły 109,1% prognozy tych dochodów. Były one o 765,1 mln zł, tj. o 54%, wyższe od zrealizowanych w 2021 r., w efekcie istotnego wzrostu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego.

Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych z odpłatnego zbycia papierów wartościowych, pochodnych instrumentów finansowych oraz zaliczki na podatek z tytułu zbycia praw do spółki nieruchomościowej wyniosły 3570,6 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 1751,6 mln zł, tj. o 96,3%. W porównaniu do 2021 r. były wyższe o 834,5 mln zł, tj. o 30,5%. Podatnicy w rozliczeniach rocznych za 2021 r. wykazali dochód z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych o 4181 mln zł wyższy w porównaniu do roku poprzedniego.

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodów zagranicznej spółki kontrolowanej wyniosły 8,3 mln zł, a od dochodów z niezrealizowanych zysków – 2 mln zł. W 2021 r. z tych tytułów uzyskano 7,2 mln zł i 2,5 mln zł.

Tabela 15. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
	mln zł			
Wpływy ¹	111 059,0	108 756,1	122 437,0	109 258,5
dochody budżetu państwa	54 530,9	53 314,9	59 949,2	41 268,8
udział związku metropolitalnego	375,8	363,5	406,3	346,9
udziały jednostek samorządu terytorialnego, z tego	56 152,3	55 077,6	62 081,4	67 642,8
gmin	42 831,7	42 026,8	47 391,6	51 438,4
powiatów	11 522,0	11 288,7	12 706,4	13 862,0
województw	1 798,6	1 762,1	1 983,4	2 342,3

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 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynosił w 2022 r. 50,19% i wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 0,11 punktu procentowego, a w porównaniu do 2019 r. o 0,26 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 wyniósł 38,34%, podczas gdy w latach 2019-2021 odpowiednio 38,08%, 38,16%, 38,23%. W 2022 r. udziały były przekazywane według zmienionych zasad wprowadzonych ustawą z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw.

Udział powiatów i województw we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2019-2022 nie zmieniał się i wyniósł dla powiatów 10,25%, a dla województw – 1,60%. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych pomniejszono także o udział związku metropolitalnego w województwie śląskim¹⁷¹.

W drugim półroczu 2022 r., tj. 7 października, 10 listopada i 9 grudnia, na podstawie ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw¹⁷², Ministerstwo Finansów przekazało jednostkom samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych dodatkowo kwotę 13 673 mln zł *celem wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań, w tym szczególnie istotnych zadań z zakresu poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła ponoszonych przez odbiorców*.

Podatek od niektórych instytucji finansowych

Dochody z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych wyniosły 6078,9 mln zł i były o 678,9 mln zł, tj. o 12,6%, wyższe od prognozy zawartej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2021 r. dochody te wzrosły o 14,9%, tj. o 788,2 mln zł.

¹⁷¹ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 2578).

¹⁷² Dz. U. poz. 1964.

Wzrost dochodów z tego podatku w porównaniu do 2021 r. wynikał ze zmiany głównych czynników wpływających na podstawę opodatkowania. Wartość aktywów wzrosła o 1391,5 mld zł, tj. o 6,1%, w tym aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych (obniżających podstawę opodatkowania) zmniejszyła się o 480,3 mld zł, tj. o 10,6%. Udział skarbowych papierów wartościowych w strukturze aktywów wyniósł 16,8% i w porównaniu do 2021 r. obniżył się o 3,1 punktu procentowego (w 2021 r. wyniósł 19,9%). Wartość funduszy własnych zmniejszyła się o 208,6 mld zł, tj. o 9,7%. Zmiany składowych podstawy opodatkowania wpłynęły na wzrost deklarowanego podatku o 786 mln zł, tj. o 14,8%.

Podatek od wydobycia niektórych kopalin

Dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin, zaplanowane w ustawie budżetowej w kwocie 2600 mln zł, zostały zrealizowane w kwocie 3786,8 mln zł. W porównaniu do 2021 r. dochody te zwiększyły się o 2,7%. Prognoza dochodów na 2022 r., przyjęta w ustawie budżetowej, zakładała, że ceny kopalin będą niższe niż w 2021 r.

Dochody z podatku od wydobycia miedzi oraz srebra wyniosły 3052,2 mln zł, podczas gdy w 2021 r. – 3410,5 mln zł. Istotny wpływ na wykonanie dochodów z podatku od wydobycia niektórych kopalin miała cena miedzi. Wyniosła ona średnio 8814 USD/t i była wyższa od planowanej w kwocie 7662 USD/t. Natomiast była niższa niż w 2021 r. (9132,76 USD/t).

Dochody z tytułu wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego wyniosły 734,6 mln zł, wobec 276,3 mln zł uzyskanych w 2021 r. Silnie wzrosły ceny węglowodorów, przede wszystkim w związku z kryzysem energetycznym wywołanym inwazją Rosji na Ukrainę. Cena ropy naftowej wyniosła średnio 739 USD/t (przy planowanej 409 USD/t), a cena gazu – 592 zł/MWh (przy planowanej 124 zł/MWh). Ceny te były wyższe niż w 2021 r., kiedy to wynosiły 515,93 USD/t oraz 224,33 zł/MWh.

W przypadku kursu walutowego w roku 2022 wystąpiło znaczne umocnienie dolara amerykańskiego względem złotego. Najwyższy średni miesięczny kurs wymiany był w październiku 2022 r. i osiągnął 4,89 zł za dolara amerykańskiego. Był to również najwyższy średni miesięczny kurs dolara amerykańskiego od początku obowiązywania podatku, tj. od kwietnia 2012 r. Średni roczny kurs dolara amerykańskiego wyniósł 4,46 USD/PLN (wobec prognozowanego 3,83 USD/PLN).

Podatek od gier

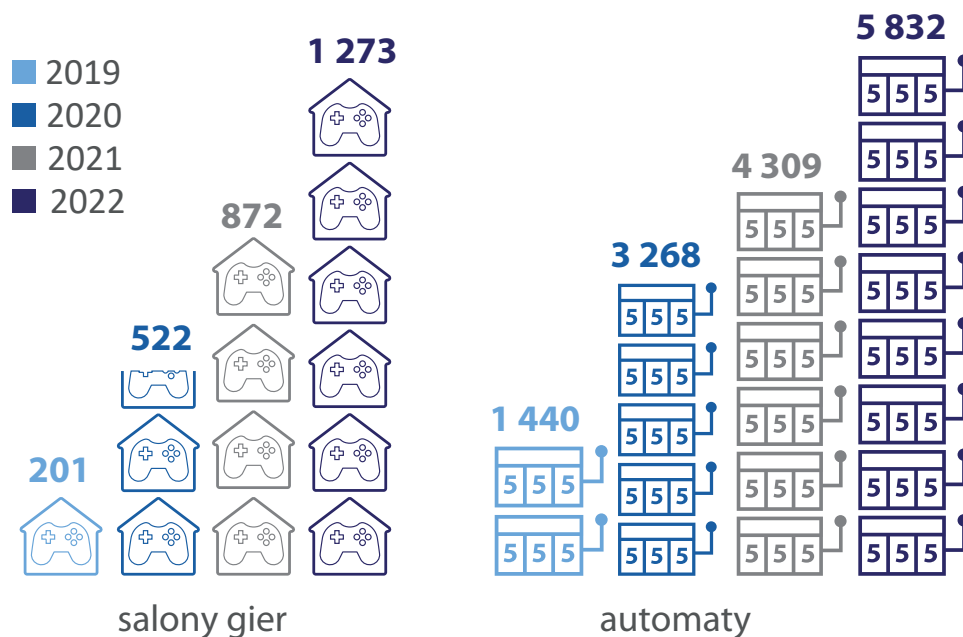
Dochody z podatku od gier, prognozowane w kwocie 3300 mln zł, wyniosły 3885,7 mln zł. W porównaniu do zrealizowanych w 2021 r. zwiększyły się o 27,4%. Wzrost dochodów z podatku od gier w 2022 r. wystąpił we wszystkich rodzajach gier, z wyjątkiem loterii fantowych.

Największy procentowy wzrost zadeklarowanego podatku w porównaniu do roku poprzedniego dotyczył gier urządzanych w kasynach gier (o 75,2%) oraz salonach gier na automatach (o 159%). Podatek od gier w tych segmentach wyniósł odpowiednio 546 mln zł oraz 118,4 mln zł. W przeciwieństwie do 2020 r. i 2021 r., działalność w tych segmentach gier nie była ograniczana. Większość obostrzeń wynikających ze stanu epidemii, wprowadzonych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii¹⁷³, została zniesiona 28 lutego 2022 r. Wówczas zniesiono także ograniczenia dotyczące funkcjonowania kasyn gry.

¹⁷³ Dz. U. poz. 861, ze zm.

Duży wzrost podatku od gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach wynikał także z rozwoju samej sieci salonów gier na automatach, których liczba na koniec 2022 r. wyniosła 1273 sztuki, wobec 872 sztuk na koniec 2021 r. oraz 201 sztuk na koniec 2019 r. Liczba automatów eksploatowanych w salonach gier wzrosła w ciągu 2022 r. do 5832 sztuk.

Infografika 34. Liczba salonów gier na automatach oraz eksploatowanych automatów w latach 2019-2022



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

Popularnością cieszyła się także sprzedaż gier kasynowych przez Internet (realizowana w formie monopolu państwa). Podatek od gier z tego rodzaju działalności wyniósł 536,9 mln zł i był o 53,8% wyższy w porównaniu do roku poprzedniego, a w 2021 r. wzrósł o 113,6% w porównaniu do 2020 r.

Podatek od urządzania zakładów wzajemnych wyniósł 1475,6 mln zł i był o 14,9% wyższy niż w 2021 r., z tego wzrost w kanale internetowym wyniósł 17%, a w kanale naziemnym o 0,9%. W efekcie przejścia graczy do sieci, udział sprzedaży zakładów wzajemnych online wzrósł z 87,1% w 2021 r. do 88,7% w 2022 r.

W 2022 r. zaobserwowano zmniejszenie szarej strefy w obszarze internetowych zakładów wzajemnych, do poziomu 6,7%. Z danych Ministerstwa Finansów wynika, że spadek ten w porównaniu do roku poprzedniego wyniósł 1,5 punktu procentowego. W 2021 r. udział szarej strefy wyniósł 8,2%, w 2020 r. – 9,4%, a w 2019 r. – 12,4%.

W dniu 1 czerwca 2021 r. ustawą z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy — Prawo celne oraz niektórych innych ustaw¹⁷⁴ wprowadzono rozwiązania mające zapobiegać ekspansji nielegalnych operatorów gier hazardowych na polski rynek i wzmocnić walkę z szarą strefą. Zmiany miały na celu między innymi zwiększenie efektywności *Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą* poprzez ułatwienie procedury wpisu do rejestru oraz dodanie przesłanki wpisu

¹⁷⁴ Dz. U. poz. 802.

domen służących do reklamowania lub promowania gier hazardowych niezgodnie z przepisami ustawy, które wykorzystywane są do pozyskiwania klientów z Polski, za pomocą reklamy nielegalnych kasyn online. W 2022 r. liczba dokonanych w tym rejestrze wpisów domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą była ponad dwa razy większa niż 2021 r. Od stycznia do maja 2021 r. do *Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą* zostało wpisanych 1401 nazw domen internetowych. Natomiast od 1 czerwca (wejście w życie nowelizacji przesłanek wpisu) do 31 grudnia 2021 r. zostało wpisanych 3547 nazw domen. W sumie w 2021 r. wpisano 4948, z kolei w 2022 r. wpisano 10 495 nazw domen internetowych.

Kolejnym segmentem w znaczący sposób wpływającym na wyraźny wzrost wpływów z tytułu podatku od gier był sektor gier liczbowych i loterii pieniężnych (prowadzenie działalności w tym zakresie jest objęte monopolem państwa). Łącznie z tego tytułu podatek od gier w 2022 r. wyniósł 1238,5 mln zł i był wyższy o 133,9 mln zł, tj. o 12,1%, w porównaniu do 2021 r.

Podatek od sprzedaży detalicznej

Dochody z podatku od sprzedaży detalicznej wyniosły 3296,9 mln zł, tj. 122,1% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2021 r. dochody te wzrosły o 664,9 mln zł, tj. o 25,3%.

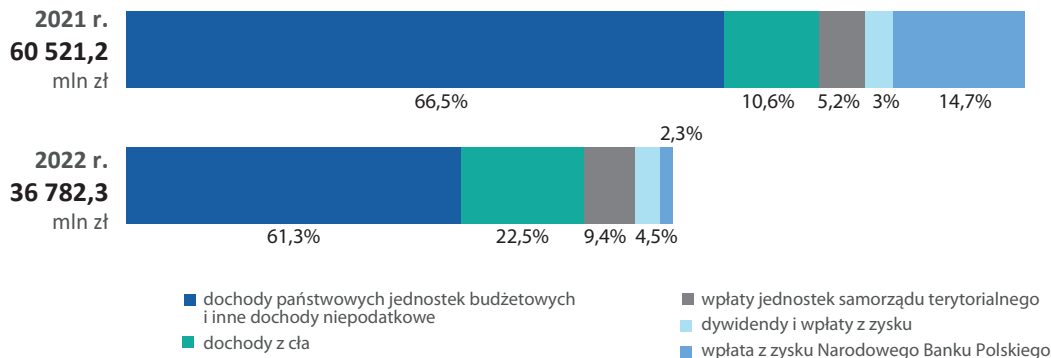
Na wykonanie w 2022 r. dochodów z tytułu podatku od sprzedaży detalicznej wyższych w stosunku do poziomu założonego w ustawie budżetowej o 596,9 mln zł wpływ miała sytuacja odmienna od przyjętej na etapie prognozowania dochodów. W szczególności prognozę dochodów sporządzono w oparciu o dane o wykonaniu tego podatku w okresie styczeń-sierpień 2021 r., tj. w czasie trwającej epidemii COVID-19 i obowiązywania obostrzeń w handlu związanych z jej rozwojem. Przyjęto także, że ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosną średnio o 3,3%, a w rzeczywistości wzrosły o 14,4%. Na etapie prognozowania dochodów na 2022 r. nie można było przewidzieć konfliktu zbrojnego w Ukrainie. W efekcie napływu uchodźców wojennych do Polski, wzrosła sprzedaż detaliczna i podatek od sprzedaży detalicznej.

W ramach pakietu rozwiązań mających na celu ograniczenie wzrostu inflacji oraz przeciwdziałanie jej negatywnym konsekwencjom (tarcz antyinflacyjnych) zrezygnowano z poboru podatku od sprzedaży detalicznej niektórych paliw silnikowych. Skutki wyłączenia z opodatkowania sprzedaży paliw, trwającego cały 2022 r., według szacunków Ministerstwa Finansów, wyniosły około 390,6 mln zł. Prognoza dochodów uwzględniała przewidywane skutki wyłączenia z opodatkowania sprzedaży paliw w okresie od 1 stycznia do 31 maja 2022 r. na kwotę około 146 mln zł (w związku z założonymi początkowo na ten okres zmianami podatkowymi).

Dochody niepodatkowe

Dochody niepodatkowe wyniosły 36 782,3 mln zł i były o 4,2% wyższe od prognozowanych. Większość dochodów niepodatkowych stanowiły dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe (61,3%, gdy w 2021 r. 66,5%) oraz dochody z cła (22,5%, gdy w 2021 r. 10,6%).

Infografika 35. Struktura dochodów niepodatkowych w latach 2021-2022



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

Dochody niepodatkowe były o 23 738,8 mln zł (o 39,2%) niższe niż w 2021 r. Wynikało to głównie z powodów zrealizowania o 24 281,1 mln zł niższych dochodów ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Dochody budżetu państwa uzyskane w 2022 r. z tego źródła wyniosły 6,2 mln zł. W poprzednich latach środki ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych stanowiły w dużej części dochody budżetu państwa (w 2021 r. dochody te wyniosły 24 287,2 mln zł, w 2020 r. – 12 128,1 mln zł, a w 2019 r. – 5077,5 mln zł), natomiast w trakcie 2022 r. przekazano istotną ich część do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19¹⁷⁵.

Drugi rok z rzędu wyraźnie wzrosły dochody z cła, które wyniosły 8271,6 mln zł. Były one prawie dwukrotnie wyższe niż w latach 2019-2020 oraz o 29% wyższe niż w 2021 r. O poziomie dochodów niepodatkowych zdecydowały również blisko jedenastokrotnie niższe niż w 2021 r. oraz dziewięciokrotnie niższe niż w 2020 r. dochody z tytułu wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego, które wyniosły 844,5 mln zł. W latach 2018-2019 dochody z tego tytułu nie wystąpiły. Spadek dochodów w 2022 r. wynikał głównie z decyzji o przekazaniu do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 kwoty 9581,3 mln zł, tj. przekazaniu części wpłaty z zysku ponad prognozę dochodów określoną w ustawie budżetowej¹⁷⁶.

¹⁷⁵ W 2022 r. do Funduszu przeciwdziałania COVID-19 na podstawie ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. poz.1967) przekazano 9027,4 mln zł.

¹⁷⁶ Przekazania części wpłaty z zysku dokonano na podstawie art. 24 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz. U. z 2023 r. poz.141, ze zm.).

Tabela 16. Dochody niepodatkowe w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022		6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody niepodatkowe, z tego:	31 379,0	47 401,9	60 521,2	35 297,2	36 782,3	60,8	104,2
dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	20 861,6	32 001,1	40 285,1	23 820,4	22 535,8	55,9	94,6
dochody z cła	4 409,0	4 557,7	6 412,9	6 283,0	8 271,6	129,0	131,7
wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2 597,7	2 937,2	3 145,5	3 450,7	3 450,9	109,7	100,0
dywidendy i wpłaty z zysku	3 510,7	468,8	1 800,9	898,7	1 679,7	93,3	186,9
wpłata z zysku NBP	-	7 437,1	8 876,9	844,5	844,5	9,5	100,0

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

Cło

Dochody z cła zaplanowane w ustawie budżetowej w kwocie 6283 mln zł wyniosły 8271,6 mln zł, tj. były o 31,7% wyższe. W porównaniu do 2021 r. dochody w tym źródle były wyższe o 29%. Wartość towarów importowanych spoza Unii Europejskiej wzrosła o jedną trzecią (z 133 mld euro w 2021 r. do 177 mld euro w 2022 r.). Była ona także o 31,8% wyższa od prognozowanej na 2022 r. Średni kurs euro wyniósł 4,69 zł i był wyższy od średniego kursu w 2021 r. (4,57 zł) oraz prognozowanego (4,54 zł).

Wysoka dynamika wartości importu to efekt wzrostu cen na rynkach światowych, głównie surowców energetycznych. Prognoza importu została sporządzona przy założeniu braku istotnych szoków w otoczeniu zewnętrznym. Sytuację na rynkach surowcowych, zwłaszcza surowców energetycznych, zmienił wybuch na początku 2022 r. wojny w Ukrainie. Import węgla i gazu z Rosji był stopniowo zastępowany przez import z innych kierunków geograficznych, ale wciąż były to głównie państwa nienależące do Unii Europejskiej. Na ten proces nałożył się także ogólny wzrost presji inflacyjnej w gospodarce światowej.

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 wyniosły 1681,7 mln zł, tj. 187,1% prognozy określonej w ustawie budżetowej. Były one o 6,5% niższe od uzyskanych w 2021 r.

Większość dochodów z dywidend (96,6%) zrealizowano w części *Aktywa państwowe*. Wyniosły one 1625,1 mln zł, tj. 186,1% zaplanowanych w ustawie budżetowej. Dywidendy przekazało 38 spółek.

Najwyższe kwoty wpłaciło pięć spółek:

- Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A. – 471,3 mln zł,

- Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. – 400,9 mln zł,
- Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A. – 288,4 mln zł,
- Grupa Lotos S.A. – 240,9 mln zł,
- KGHM „Polska Miedź” S.A. – 133,5 mln zł.

Jednocześnie wymienione podmioty wpłaciły z tytułu podatków 46 222,7 mln zł (w tym 28 146 mln zł podatku akcyzowego), co stanowiło 8,4% wpływów podatkowych zrealizowanych w 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku badania działań Ministra Aktywów Państwowych, wykonującego prawa z akcji należących do Skarbu Państwa, w zakresie poboru dywidendy stwierdziła, że w Ministerstwie Aktywów Państwowych były prowadzone indywidualne procesy analityczno-decyzyjne w sprawie zaniechania lub poboru dywidendy, dla każdej z nadzorowanych spółek. W procesie podejmowania decyzji o poborze dywidendy lub odstąpieniu od jej poboru, uwzględniano zasady wynikające z „Wytocznych dla Spółek Skarbu Państwa sporządzających sprawozdania finansowe” Prezesa Rady Ministrów. Proces planowania dochodów budżetowych z tytułu dywidend został przeprowadzony w Ministerstwie Aktywów Państwowych rzetelnie. Uzyskane z tego tytułu dochody były o 86,1% wyższe od zaplanowanych. Jednak wysokość wypłaconych przez spółki dywidend uzależniona była od czynników niezależnych od Ministra Aktywów Państwowych na etapie planowania dochodów budżetowych z tytułu dywidend.

W części *Sprawy wewnętrzne* dywidendę do budżetu państwa w kwocie 38,9 mln zł wpłaciła Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. Wpłata ta stanowiła 158,8% wielkości prognozowanej.

W części *Gospodarka morska* dochody z dywidendy wyniosły 15,9 mln zł, wobec planowanych w kwocie 0,9 mln zł. Była to wpłata od Chińsko-Polskiego Towarzystwa Okrętowego w Szanghaju S.A. W spółce tej Skarb Państwa posiada 50% udziałów.

Część, stanowiąca 30% wpłaconych przez spółki dywidend została przekazana, zgodnie z art. 33b ust. 1 pkt 2¹⁷⁷ ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁷⁸, jako odpis na Fundusz Inwestycji Kapitałowych. Od 2020 r. przychodami Funduszu Inwestycji Kapitałowych są także wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (zgodnie z art. 33b ust. 1 pkt 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym). W dochodach budżetu państwa nie były planowane i nie wystąpiły także dochody z tytułu wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych. 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 wymienionych stanów¹⁷⁹.

¹⁷⁷ 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.

¹⁷⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm.

¹⁷⁹ Na podstawie art. 12 ust. 2b ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1439), zmienionej ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (art. 17), (Dz. U. z 2023 r. poz. 201).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 17. Dochody z tytułu dywidend oraz wpłat z zysku w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022		6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dywidendy i wpłaty z zysku, z tego:	3 510,7	468,8	1800,9	898,7	1 679,7	93,3	186,9
dywidendy	2 856,4	536,1	1799,1	898,7	1 681,7	93,5	187,1
wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa	289,5	-67,3	1,8	-	-2,0	x	x
wpłata z zysku BGK	364,7	-	-	-	-	-	-

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

Na dzień 31 grudnia 2021 r. do Skarbu Państwa należały akcje i udziały w 421 spółkach:

- w 153 jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, z których 131 prowadziło działalność;
- w 268 spółkach z częściowym udziałem Skarbu Państwa, z których 203 prowadziło działalność.

W stosunku do stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. liczba spółek, których akcje lub udziały należały do Skarbu Państwa, zwiększyła się o 1,7% (z 414 spółek)¹⁸⁰. Wartość nominalna akcji i udziałów Skarbu Państwa w spółkach na koniec 2021 r. wynosiła 110 513 mln zł.

Na 100 zł zaangażowanego kapitału zakładowego w wartościach nominalnych wpłynęło w 2022 r. do budżetu państwa 1,52 zł, to jest mniej niż w 2021 r. (1,89 zł) i w 2019 r. (3,33 zł), ale więcej niż w 2020 r. (0,60 zł).

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe wyniosły 22 535,8 mln zł i były o 1284,6 mln zł, tj. o 5,4%, niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej. Dochody w tym źródle były o 17 749,3 mln zł, tj. o 44,1%, niższe od uzyskanych w 2021 r. oraz o 29,6% od uzyskanych w 2020 r. Dochody zmniejszyły się głównie na skutek znacznie niższych dochodów z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. W trakcie 2022 r., na podstawie ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, przekazano istotną część środków ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych – do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Największe dochody zostały zrealizowane w następujących częściach:

- Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa – 4429 mln zł,
 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – 4058,1 mln zł,
 - Sądy powszechne – 3658,7 mln zł,
 - Urząd Komunikacji Elektronicznej – 2111 mln zł,
 - Obsługa długu Skarbu Państwa – 1319,8 mln zł
- oraz w 16 województwach – 3212,4 mln zł.

¹⁸⁰ Dane według Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. oraz Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Dochody zrealizowane w wymienionych częściach budżetowych stanowiły 83,4% dochodów w tym źródle.

Należności pozostałe do zapłaty w dochodach państwowych jednostek budżetowych i innych dochodach niepodatkowych na koniec 2022 r. wyniosły 37 153,5 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2021 r. były wyższe o 2 924,5 mln zł, tj. o 8,5%, a w porównaniu do stanu na koniec 2020 r. wyższe o 16,6%. W kwocie należności pozostałych do zapłaty 92% stanowiły zaległości netto, które wyniosły 34 193,8 mln zł. Stanowiły one 24,3% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa. Największe zaległości wystąpiły w częściach: *Województwa* – 17 146,6 mln zł, *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* – 8810,4 mln zł oraz *Obsługa długu Skarbu Państwa* – 4174,4 mln zł. Zaległości w wymienionych częściach stanowiły łącznie 88,1% zaległości w tym źródle dochodów.

Tabela 18. Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe w wybranych działach w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022		6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie		
	mln zł						
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe, w tym w dziale:	20 861,6	32 001,1	40 285,1	23 820,4	22 535,8	55,9	94,6
Wymiar sprawiedliwości	2 711,5	2 807,2	3 402,0	2 694,9	3 751,6	110,3	139,2
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej	2 540,3	2 392,1	2 800,1	1 960,9	3 602,2	128,6	183,7
Transport i łączność	958,1	940,3	883,3	4 934,1	2 300,0	260,4	46,6
Administracja publiczna	1 265,3	758,0	1 718,1	942,3	2 253,2	131,1	239,1
Gospodarka mieszkaniowa	1 583,2	1 172,7	1 774,6	1 337,0	1 788,7	100,8	133,8
Obsługa długu publicznego	2 394,4	8 019,8	1 461,2	1 169,4	1 319,8	90,3	112,9
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5 420,2	12 516,6	24 672,3	8 777,0	513,8	2,1	5,9
Różne rozliczenia	623,3	273,1	332,6	56,1	4 043,6	1215,8	7 201,7

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

W dziale *Wymiar sprawiedliwości* wykonane zostały dochody w kwocie 3751,6 mln zł. W części *Sądy powszechne* zgromadzono 97,5% dochodów w tym dziale, głównie z opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego (3059,8 mln zł) oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (486,3 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 3602,2 mln zł i zgromadzone zostały prawie w całości w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Ponad połowę (51%) stanowiły odsetki od nieterminowych wpłat podatków i opłat, które wyniosły 1836,4 mln zł. Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych wyniosły 1030,2 mln zł

i były wyższe od zaplanowanych o 378,2 mln zł, tj. o 58%. Dochody te wykonano na wyższym poziomie niż w 2021 r. (698,5 mln zł). Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień wyniosły 938,4 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 537,4 mln zł, tj. o 134%. Były także wyraźnie wyższe od dochodów wykonanych w 2021 r. o 239,4 mln zł, tj. o 34,2%. Odsetki wypłacone przez organy podatkowe za nieterminowe rozliczenie, które pomniejszyły dochody w tym źródle, wyniosły 455,3 mln zł i były wyższe o 157,3 mln zł, tj. o 52,8%, od zapłaconych w 2021 r., o 83,5% wyższe od zapłaconych w 2020 r. oraz o 42,2% wyższe niż w 2019 r.

W dziale *Transport i łączność* zrealizowano dochody w kwocie 2300 mln zł, które w 91,8% uzyskano w części *Urząd Komunikacji Elektronicznej* (2111 mln zł) oraz w 7,2% w części *Transport* (165,8 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 Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, a także z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie przez *Urząd Lotnictwa Cywilnego* świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów.

Dochody w dziale *Administracja publiczna* wyniosły 2253,2 mln zł. Najwyższe dochody zostały zrealizowane w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (819,4 mln zł), *Województwa* (279,5 mln zł), *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (263,7 mln zł) oraz w części *Sprawy zagraniczne* (202,3 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 (819,4 mln zł). Największe kwoty wpłynęły od dysponentów części budżetowych: *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (181,6 mln zł), *Rolnictwo* (117 mln zł) oraz *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (108,3 mln zł).

Na dochody w dziale *Administracja publiczna* złożyły się wpływy z opłat paszportowych i pozostałych opłat konsularnych (404,6 mln zł) oraz opłat za koncesje i licencje (177,2 mln zł).

Na wykonane w dziale *Gospodarka mieszkaniowa* dochody w kwocie 1788,7 mln zł złożyły się w 98,3% dochody zgromadzone przez wojewodów – 1758,8 mln zł. Największy udział miały dochody z realizacji zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (1734,3 mln zł).

W dziale *Obsługa długu publicznego* dochody wyniosły 1319,8 mln zł i przede wszystkim (91,7% dochodów) były to dochody uzyskane przy sprzedaży obligacji skarbowych na rynku krajowym.

Dochody w dziale *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* wyniosły 513,8 mln zł i zostały zrealizowane w 94,9% w części *Klimat* (487,7 mln zł). Główne pozycje dochodów stanowiły wpływy z różnych rozliczeń, które wyniosły 293,8 mln zł z tytułu wpłat dokonywanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wpływy z opłaty recyklingowej, które wyniosły 174,5 mln zł. W części *Klimat* zaplanowano w ustawie budżetowej do uzyskania w 2022 r. dochody w kwocie 8745,7 mln zł. Zrealizowane dochody stanowiły 5,6% planu oraz 2% dochodów wykonanych w 2021 r. W poprzednich latach głównym źródłem dochodów w tym dziale były wpływy z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które w 2021 r. wyniosły 24 287,2 mln zł, a w latach 2019-2020 średnio 8602,8 mln zł. W 2022 r. dochody z tego tytułu wyniosły 6,2 mln zł. Spadek wykonania dochodów w porównaniu do 2021 r. spowodowany był głównie, jak wskazano na początku rozdziału, wyłączeniem w trakcie roku budżetowego z dochodów budżetu państwa większości wpływów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych i przeniesieniem tych środków (9027,4 mln zł) do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (w związku

z dodaniem z dniem 20 września 2022 r. ust. 2e w art. 49 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych¹⁸¹).

Na wykonane w dziale *Różne rozliczenia* dochody w kwocie 4043,6 mln zł złożyły się w 98,1% dochody zgromadzone w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (3965,9 mln zł). W blisko 100% były to wpływy z tytułu odsetek. Wzrost wpływów z tytułu odsetek w stosunku do 2021 r., jak i do wpływów prognozowanych na 2022 r. wynikał głównie ze wzrostu oprocentowania lokat tworzonych ze środków zgromadzonych na rachunkach budżetu państwa w Narodowym Banku Polskim oraz Banku Gospodarstwa Krajowego.

Najwyższa Izba Kontroli, poza kontrolą dochodów w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, przeprowadziła w 25 jednostkach budżetowych badanie prawidłowości i terminowości ustalania należności z tytułu dochodów budżetowych oraz ich ewidencji, rzetelności i skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych należności pozostałych do zapłaty oraz zasadności udzielania ulg i umarzania należności. We wskazanym wyżej zakresie badanie przeprowadzono w jednostkach kontrolowanych w ramach części: *Zdrowie, Sprawy wewnętrzne, Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, Urząd Regulacji Energetyki*, oraz w 11 województwach. Kontrolą objęto należności z tytułu dochodów w kwocie 427,7 mln zł¹⁸², co stanowiło 12,5% dochodów zrealizowanych przez dysponentów części, w których przeprowadzono badanie. Co do zasady, dysponenci środków budżetowych prawidłowo ustalali należności z tytułu dochodów budżetowych oraz prowadzili działania windykacyjne, jak również na bieżąco dokonywali odpisywania przedawnionych należności z ewidencji oraz zasadnie udzielali ulg w spłacie należności pozostałych do zapłaty. Dysponenci środków budżetowych także, co do zasady, prawidłowo sprawowali nadzór w tym zakresie poprzez bieżące monitorowanie poziomu należności i zaległości.

Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła uwagi lub zastrzeżenia w odniesieniu do 14 dysponentów środków budżetowych, a kwota stwierdzonych nieprawidłowości wyniosła 8,8 mln zł (2,1% badanej próby). Dotyczyły one przede wszystkim opóźnień w podejmowaniu działań przez dysponentów środków budżetowych mających na celu wyegzekwowanie należnych Skarbowi Państwa kwot dochodów oraz opóźnień w odpisywaniu przedawnionych należności z ewidencji. W przypadku pięciu z 25 badanych jednostek budżetowych skutkowało to sformułowaniem oceny w formie opisowej obszaru dochodów i należności, a w przypadku Wojewody Dolnośląskiego działania zostały ocenione negatywnie. Największe w ujęciu kwotowym nieprawidłowości stwierdzono w:

- Śląskim Urzędzie Wojewódzkim – 4,4 mln zł,
- Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim – 2,7 mln zł,
- Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim – 0,5 mln zł.

W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono nieprawidłowości polegające na wszczęciu ze zwłoką dwóch postępowań w sprawie wydania decyzji określającej kwotę dotacji do zwrotu (łącznie 436,6 tys. zł) oraz podjęciu ze zwłoką kolejnych działań przez wierzyciela (po przekazaniu organowi egzekucyjnemu tytułu wykonawczego) mających na celu wyegzekwowanie jednej z tych należności w kwocie 282,3 tys. zł. Stwierdzono również, opóźnienie w odpisaniu z ksiąg rachunkowych Wojewody należności w kwocie 3947 tys. zł, czym naruszono art. 35b ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸³.

¹⁸¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 589.

¹⁸² Próba należności pod kątem skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych – 327,8 mln zł, próba należności w zakresie ulg, umorzeń, przedawnień i spisania należności – 99,9 mln zł.

¹⁸³ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono, że w połowie kontrolowanych spraw (pięciu z 10 badanych należności), przez okres od dwóch miesięcy do ponad trzech lat nie były podejmowane działania mające na celu wyegzekwowanie należności na łączną kwotę 2525,7 tys. zł, co było działaniem nierzetelnym oraz stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły w szczególności nierzetelnego odpisywania z ewidencji księgowej przedawnionych należności.

W Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono, że wobec 10 dłużników zalegających z zapłatą należności w łącznej kwocie 547,3 tys. zł czynności windykacyjne podejmowano z opóźnieniem wynoszącym od jednego roku do ponad sześciu lat. Jednej z tych należności (w kwocie 376,9 tys. zł) nie odpisano także z ewidencji jako przedawnionej i nieściągalnej.

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku badania sprawozdań budżetowych części *Rozwój regionalny* stwierdziła, że nie były podejmowane w okresie od 27 października 2020 r. do 8 listopada 2022 r., tj. przez okres ponad dwóch lat, działania mające na celu dochodzenie (jednej) należności na kwotę 6,5 mln zł.

W urzędach wojewódzkich kontrolą objęto także realizację dochodów z tytułu zwrotów świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego. Dochody budżetu państwa z tego tytułu wyniosły 430,8 mln zł i w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły o 30,7 mln zł, tj. o 7,7%. Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2022 r. wyniosły 15 183,3 mln zł (z czego ponad 98% stanowiły zaległości w kwocie 14 917 mln zł) i w odniesieniu do stanu na koniec 2021 r. wzrosły o 3,1%. W kontrolowanych jednostkach prawidłowo monitorowano poziom zaległości oraz podejmowano działania mające na celu ich dochodzenie.

W 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła również kontrolę doraźną, której przedmiotem była prawidłowość, rzetelność i efektywność działań w zakresie dochodzenia należności przez Agencję Uzbrojenia¹⁸⁴. Kontrolą objęto okres od 2019 r. do końca trzeciego kwartału 2022 r. W wyniku kontroli stwierdzono, że skuteczność dochodzenia przez Agencję Uzbrojenia należności pozostałych do zapłaty w poszczególnych latach wahała się od 71% do 81%. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności przewlekłego działania przy ustalaniu należności łącznie w kwocie 4 mln zł w odniesieniu do trzech dłużników. Noty obciążeniowe wystawiono po upływie od 78 do 460 dni od dnia powstania należności, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Stwierdzono również, że jednostka ta nie wdrożyła narzędzi usprawniających proces ustalania należności i tym samym nie wyeliminowała opóźnień w wystawianiu not obciążeniowych, pomimo skierowania przez Najwyższą Izbę Kontroli wniosku w powyższym zakresie¹⁸⁵.

Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej

Dochody ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi wyniosły 2582,3 mln zł i stanowiły 90,7% prognozowanych. Dochody z tego źródła były wyższe niż w 2021 r. o 430,4 mln zł, tj. o 20%.

¹⁸⁴ Kontrola I/22/002/KON Dochodzenie należności przez Agencję Uzbrojenia.

¹⁸⁵ Wystąpienie pokontrolne nr KON.411.002.01.2022 Dochodzenie należności przez Agencję Uzbrojenia.

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 1668,5 mln zł. W porównaniu do kwoty prognozowanej były one niższe o 214,4 mln zł (o 11,4%). Poniżej planu (o 107,1 mln zł) zrealizowano wpłaty z 16 Regionalnych Programów Operacyjnych 2014-2020 oraz (o 67,7 mln zł) z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020.

Wpływy z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 229,5 mln zł i były niższe od prognozowanych o 71,8 mln zł, tj. o 23,8%.

Wpływy z programów realizowanych z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu wyniosły 26,1 mln zł. Środki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 planowane w kwocie 25,8 mln zł wyniosły 14 mln zł. W ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021 wpłacono 12,1 mln zł, tj. o 6,6 mln zł mniej niż planowano.

2.1.2. Należności podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2022 r. wyniosły 154 759,5 mln zł i były o 2,8% większe niż rok wcześniej. Na przestrzeni lat 2019-2022 należności wzrosły o 8403,1 mln zł, tj. o 5,7%. Na koniec 2022 r. stanowiły 30,8% dochodów budżetu państwa zrealizowanych w 2022 r.

W kwocie należności pozostałych do zapłaty, 75,9% stanowiły należności podatkowe, które wyniosły 117 396,3 mln zł, a 24,1% należności niepodatkowe w kwocie 37 363,2 mln zł.

Należności pozostałe do zapłaty z tytułu podatków były o 1356,8 mln zł wyższe niż na koniec 2021 r. W 2022 r., po roku przerwy¹⁸⁶, ponownie odnotowano przyrost należności pozostałych do zapłaty, który wyniósł 1,2%. Był on jednak niższy niż w latach 2019-2020, kiedy wyniósł odpowiednio 4,4% i 2%.

Rok 2022 był pierwszym w badanym okresie – czterech lat, kiedy nastąpiło zmniejszenie udziału należności rozłożonych na raty, mających odroczony termin płatności, wynikających z decyzji, których wykonanie zostało wstrzymane w związku z wniesieniem skargi do sądów administracyjnych, objętych postępowaniem ugodowym lub układowym, postępowaniem upadłościowym lub egzekucją sądową w ogólnej kwocie zobowiązań podatkowych niespłaconych na koniec roku. Odsetek ten wyniósł 8,7% i był niższy o 0,5 punktu procentowego niż rok wcześniej i 0,2 punktu procentowego niż dwa lata wcześniej. Mimo tego był cały czas wyższy niż w 2019 r., kiedy osiągał wartość 8,1%.

Na dobrym poziomie utrzymała się ściągalność wpływów bieżących. Wskaźnik realizacji podatków liczony jako relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym wyniósł 98,1%, podobnie jak w 2021 r. (97,9%). Był on także korzystniejszy niż w latach 2019-2020 (średnio o 0,4 punktu procentowego).

¹⁸⁶ W 2021 r. odnotowano zmniejszenie (o 2,5%) stanu należności podatkowych, spowodowane głównie wzrostem kwoty zaległości odpisanych z powodu przedawnienia.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W kwocie należności podatkowych pozostających do zapłaty 90,8% stanowiły zaległości netto, które wyniosły 106 601,7 mln zł.

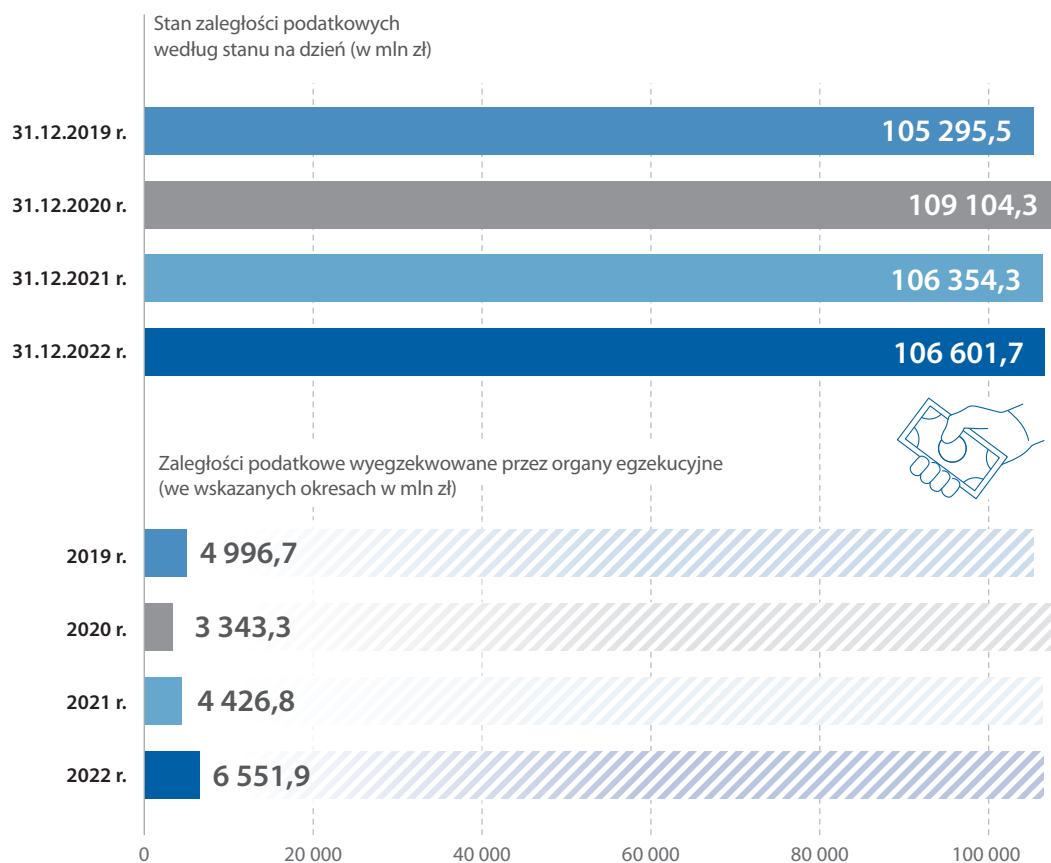
Tabela 19. Zaległości we wpływach z tytułu podatków i innych dochodów budżetu państwa w latach 2019-2022 według stanu na 31 grudnia

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	5:4	2019	2022
	mln zł					Struktura	
						%	
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, z tytułu	132 505,8	138 704,1	138 524,2	140 872,4	101,7	100	100
podatków, w tym:	105 295,5	109 104,3	106 354,3	106 601,7	100,2	79,5	75,7
podatek od towarów i usług	86 494,2	88 533,2	86 476,9	86 779,0	100,3	65,3	61,6
podatek akcyzowy	8 721,9	9 125,5	10 047,6	10 234,6	101,9	6,6	7,3
podatek dochodowy od osób fizycznych	6 718,9	7 271,0	6 891,9	6 610,5	95,9	5,1	4,7
podatek dochodowy od osób prawnych	3 305,0	4 118,9	2 878,7	2 912,1	101,2	2,5	2,1
pozostałych dochodów, w tym:	27 210,3	29 599,8	32 169,9	34 270,7	106,5	20,5	24,3
realizacja zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego	13 394,3	14 048,8	15 048,3	16 289,9	108,3	10,1	11,6
wpłaty z tytułu konfiskaty mienia i przepadku przedmiotów na rzecz Skarbu Państwa	2 811,3	3 074,3	3 400,5	3 969,0	116,7	2,1	2,8
grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	2 188,8	3 015,7	3 553,8	3 873,4	109,0	1,7	2,7
odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	2 853,6	2 920,4	3 258,9	3 644,4	111,8	2,2	2,6
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób fizycznych	1 742,8	1 878,5	1 957,4	2 209,5	112,9	1,3	1,6
wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień	1 225,8	1 340,0	1 027,5	835,9	81,3	0,9	0,6
wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji	505,5	513,6	519,2	529,2	101,9	0,4	0,4
Cło	156,2	135,7	108,6	75,6	69,6	0,1	0,1

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

Poziom zaległości podatkowych na koniec roku, po odnotowanym w 2021 r. zmniejszeniu o 2,5%, minimalnie wzrósł rok do roku o 0,2%. Tempo tego przyrostu było istotnie wolniejsze niż w latach 2019-2020, kiedy wyniosło odpowiednio 4,2% i 3,6%.

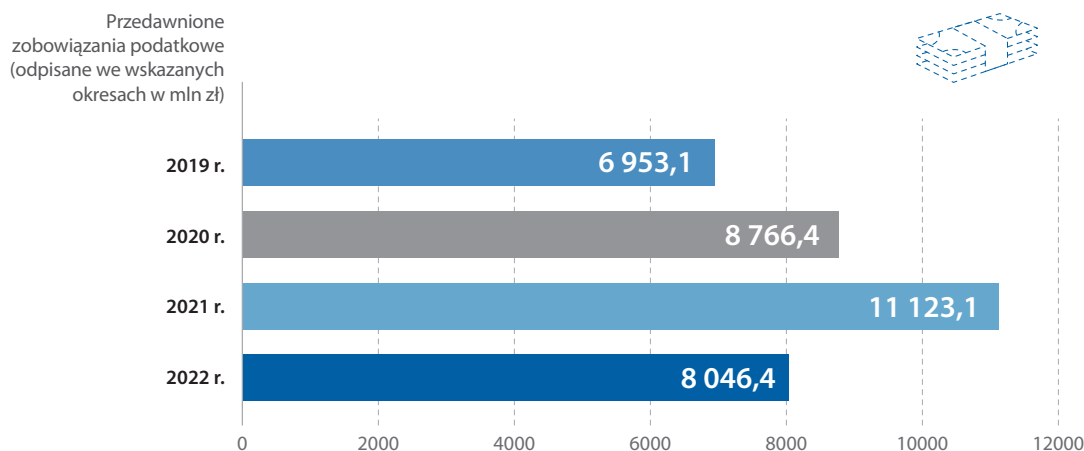
Infografika 36. Zaległości podatkowe oraz kwoty wyegzekwowane przez organy egzekucyjne w latach 2019-2022



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

Niższe od tempa wzrostu dochodów podatkowych, tempo zmiany stanu zaległości podatkowych było związane z utrzymywaniem się stosunkowo dobrej ściągальności należności bieżących, ale też odpisaniem znacznych kwot zobowiązań podatkowych z powodu przedawnienia. W latach 2019-2022 kwota należności podatkowych odpisanych z powodu przedawnienia wyniosła 34 889 mln zł, w tym 8046,4 mln zł w 2022 r. Najwięcej należności odpisano w 2021 r. – 11 123,1 mln zł.

Infografika 37. Przedawnione zobowiązania podatkowe w latach 2019-2022



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

W zaległościach podatkowych znaczny był udział zaległości powstałych przed ponad pięciu laty. Na koniec 2022 r. zaległości podatkowe mające ponad pięć lat wyniosły 82 669,6 mln zł i stanowiły ponad trzy czwarte zaległości podatkowych ogółem (77,5%). Na koniec 2021 r. współczynnik ten wyniósł 78,4%, a na koniec 2020 r. – 75,6%, gdy 67,9% na koniec 2019 r.

Ściągalność zaległości podatkowych z lat ubiegłych, mimo nieznacznej poprawy, była nadal niska. Relacja wpływów na poczet zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych wzrosła do 4,6%, wobec średnio 3,6% w latach 2019-2021.

Główną przyczyną przedawnienia się zobowiązań podatkowych, jak i niskiej ściągalności zaległości z lat ubiegłych była nieskuteczność prowadzonych wobec dłużników postępowań egzekucyjnych ze względu na brak u zobowiązanych majątku podlegającego egzekucji. Zaległości podatkowe oraz kwoty zobowiązań podatkowych odpisanych z tytułu przedawnienia dotyczyły głównie nieprawidłowości w rozliczeniach wykrytych przez służby skarbowe.

W 2022 r. organy egzekucyjne w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 6551,9 mln zł, tj. o 48% (o 2125 mln zł) więcej niż w roku poprzednim oraz o 31,1% (o 1555,2 mln zł) więcej niż w 2019 r. W 2021 r. odnotowano zwiększenie kwoty wyegzekwowanej o 32,4%, natomiast w 2020 r. kwota ta zmniejszyła się o 33,1%. W 2022 r. tempo wzrostu wyegzekwowanych w drodze egzekucji administracyjnej zaległości podatkowych było wyraźnie wyższe od tempa wzrostu wpływów podatkowych ogółem.

Relacja kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych ogółem do kwoty zaległości podatkowych na koniec 2022 r. wyniosła 6,1%, wobec średnio 4% w latach 2019-2021.

Od największych dłużników, to jest dłużników posiadających zaległości podatkowe powyżej jednego miliona złotych, organy egzekucyjne wyegzekwowały kwotę 1057,2 mln zł, która stanowiła 1,1% zaległości wymagalnych tej grupy podatników na koniec 2022 r. W poprzednich latach odsetek ten mieścił się w przedziale 0,3-0,7%.

W 2022 r. wzrosła skuteczność egzekucji z rachunku bankowego. W wyniku zajęcia rachunku bankowego wyegzekwowano 3517,2 mln zł, tj. o 1026,2 mln zł więcej niż w 2021 r. oraz o 65% więcej niż wyegzekwowano średnio w latach 2019-2020. Niewielkie były natomiast efekty zastosowania

wprowadzonej w 2022 r. instytucji tymczasowego zajęcia ruchomości zobowiązanego w toku kontroli celno-skarbowej, np. towarów lub środków transportu. Wpłaty uzyskane w pierwszym roku obowiązywania tej instytucji wyniosły 16,2 mln zł (wobec zakładanych 500 mln zł), tj. 0,2% kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych przez organy egzekucyjne w tym czasie. Na powyższą kwotę składały się wpłaty dokonane przez zobowiązanych, wobec których zastosowano tymczasowe zajęcie ruchomości, jak i kwoty uzyskane ze sprzedaży zajętych ruchomości.

W wyniku kontroli *Elektroniczne wnioski i tytuły wykonawcze w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*¹⁸⁷ przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów, Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie, pięciu urzędach skarbowych, dziewięciu urzędach gmin oraz pięciu starostwach powiatowych, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że 1 lipca 2021 r. został uruchomiony, chociaż 11 miesięcy później niż początkowo zakładano, system teleinformatyczny do przesyłania tytułów wykonawczych między wierzycielem a organem wykonawczym egzekucyjnym (dalej: Aplikacja eTW). Opóźnienie to wydłużyło okres utrzymywania, w dobie elektronicznej, niecelowego i nieefektywnego rozwiązania generującego niepotrzebne koszty zarówno dla wierzyciela, jak i organu egzekucyjnego. Po 1 lipca 2021 r. w kontrolowanych jednostkach, w porównaniu do okresu przed uruchomieniem Aplikacji eTW, skrócił się średni czas od wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego do wszczęcia egzekucji oraz średni czas od dnia wystawienia tytułu do dnia wyegzekwowania należności. Organizacja procesu nadawania dostępu do Aplikacji eTW nie umożliwiła wszystkim wierzycielom (jednostkom samorządu terytorialnego), którzy wystąpili ze stosownym wnioskiem przed 1 lipca 2021 r., uzyskania dostępu do niej przed jej uruchomieniem. Zdecydowana większość wierzycieli z wnioskiem o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW wystąpiła dopiero po jej uruchomieniu. Wpływ na to mógł mieć fakt, że organy Krajowej Administracji Skarbowej nie przekazały w sposób pisemny informacji o konieczności wystąpienia z wnioskiem o dostęp do Aplikacji eTW jednostkom samorządu terytorialnego, w przeciwieństwie do urzędów skarbowych. Powyższe, a także opóźnienia we wdrożeniu systemu do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych i występujące błędy na początkowym etapie jego funkcjonowania sprawiły, że w konsekwencji na dzień uruchomienia tej aplikacji, dostęp do niej posiadało jedynie 28% ogółu wierzycieli w kraju oraz 21% jednostek objętych kontrolą.

Także wyniki innej kontroli¹⁸⁸ wykazały, że w większości kontrolowanych urzędów miast (70%) wystąpił problem z realizacją wprowadzonego od 1 lipca 2021 r. obowiązku elektronicznego wysyłania tytułów wykonawczych. Sytuacja taka miała miejsce w trzech z pięciu urzędów przekazujących tytuł wykonawczy do własnej komórki egzekucyjnej oraz w siedmiu z 10 urzędów zobowiązanych do przesyłania tytułów drogą elektroniczną do naczelników urzędów skarbowych. Najczęściej zgłaszaną przyczyną był problem z dostosowaniem własnych systemów informatycznych. W dwóch urzędach możliwość elektronicznej wysyłki tytułów pojawiła się dopiero w trakcie kontroli Najwyższej Izby Kontroli, tj. w lutym 2022 r.

Poprawiła się skuteczność kontroli rozliczeń podatkowych prowadzonych przez organy Krajowej Administracji Skarbowej. Pracownicy urzędów celno-skarbowych w 2022 r. przeprowadzili łącznie 4033 kontrole celno-skarbowe i kontrole skarbowe, tj. o 36% więcej niż w 2021 r., a także o 71,5%

¹⁸⁷ Informacja o wynikach kontroli *Elektroniczne wnioski i tytuły wykonawcze w postępowaniu egzekucyjnym w administracji* Nr ewid. 155/2022/P/22/062/LKI, Warszawa 2022.

¹⁸⁸ Informacja o wynikach kontroli *Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego*. Nr ewid. 28/2022/P/22/060/LKI, Warszawa 2022. Kontrolę przeprowadzono w pięciu urzędach miast i strażach miejskich, będących ich jednostkami organizacyjnymi oraz pięciu urzędach miast, w których straż gminna/miejska funkcjonowała w ich strukturze.

więcej niż w 2020 r. oraz 53,3% więcej niż w 2019 r. Zwiększyła się o 36,2% w porównaniu do 2021 r. liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości. Przy większej liczbie kontroli, odsetek kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, wyniósł 91,5%, podobnie jak w roku poprzednim (91,3%). Był on o ponad 7 punktów procentowych korzystniejszy w porównaniu do osiągniętego średnio w latach 2019-2020. Kwota stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości wyniosła 6283,8 mln zł i była o ponad jedną dziesiątą wyższa niż w 2021 r., natomiast o jedną czwartą niższa od średniej w latach 2019-2020.

W 2022 r. pracownicy urzędów skarbowych przeprowadzili 18,1 tys. kontroli podatkowych, tj. o 14,8% więcej niż w 2021 r. (w 2020 r. przeprowadzono 15,3 tys., a w 2019 r. – 20,4 tys. kontroli). Przy większej liczbie kontroli wzrósł do 97,1% odsetek kontroli, w których wykryto nieprawidłowości. Wynik ten był lepszy od osiągniętego w latach 2019-2021, gdy wahał się od 85,8% do 96,5%. W 2022 r. kwota ustaleń zwiększyła się o 5%, tj. z 3028,3 mln zł w 2021 r. do 3179,7 mln zł. Była natomiast wyraźnie niższa niż w 2020 r. (3898,6 mln zł) oraz w 2019 r. (4781,3 mln zł).

Wyniki kontroli *Prawidłowość i skuteczność postępowań kontrolnych, podatkowych i egzekucyjnych organów Krajowej Administracji Skarbowej*¹⁸⁹, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów, pięciu izbach administracji skarbowej, czterech urzędach celno-skarbowych oraz ośmiu urzędach skarbowych wykazały, że kontrole, postępowania podatkowe oraz postępowania egzekucyjne były prowadzone, co do zasady, prawidłowo. Niemniej w ponad połowie kontrolowanych organów Krajowej Administracji Skarbowej stwierdzono nieprawidłowości. Średni czas trwania kontroli podatkowej, jak i kontroli celno-skarbowej był dłuższy niż w 2019 r. Kontrole podatkowe trwały średnio 126 dni w 2019 r., 153 dni w 2020 r., 135 dni w 2021 r. oraz 140 dni w pierwszym półroczu 2022 r. Czas trwania kontroli celno-skarbowej wyniósł średnio: 328 dni w 2019 r., 428 dni w 2020 r., 381 dni w 2021 r. oraz 371 dni w pierwszym półroczu 2022 r. Znaczny był odsetek kontroli celno-skarbowych trwających dłużej niż rok. W przypadku kontroli celno-skarbowych w zakresie podatku VAT udział kontroli trwających ponad rok wyniósł 42,3% w 2019 r., 40,8% w 2021 r. oraz 41,5% w pierwszym półroczu 2022 r., a w przypadku kontroli w zakresie podatków dochodowych odpowiednio: 36,9% w 2019 r., 44,1% w 2021 r. oraz 31,8% w pierwszym półroczu 2022 r. Problemem w obszarze orzecznictwa pozostawała długotrwałość prowadzonych postępowań podatkowych. W całym kraju blisko połowa (49,3%) niezakończonych na koniec 2021 r. postępowań podatkowych w pierwszej instancji w urzędach skarbowych i urzędach celno-skarbowych, podobnie jak na koniec 2019 r. (50,8%), była prowadzona ponad sześć miesięcy. Odsetek ten tylko nieznacznie obniżył się na koniec czerwca 2022 r. (do 46,7%). W drugiej instancji w izbach administracji skarbowej i urzędach celno-skarbowych sytuacja była zbliżona. Na koniec czerwca 2022 r. pozostawało niezakończonych 47% postępowań odwoławczych, na koniec 2021 r. – 49,1%, a na koniec 2019 r. – 46,8%. Nie poprawiła się jakość decyzji wymiarowych organów odwoławczych, a główną przyczyną uchylania przez sądy administracyjne rozstrzygnięć organów podatkowych były błędy proceduralne popełniane przez te organy. Działania administracji skarbowej w prowadzeniu kontroli, postępowań podatkowych oraz postępowań egzekucyjnych nie były w pełni skuteczne i efektywne.

W porównaniu do 2021 r., pracownicy urzędów skarbowych przeprowadzili więcej kontroli rozliczeń podatkowych, natomiast obniżyła się liczba przeprowadzonych czynności sprawdzających. W 2022 r. przeprowadzono 2206,5 tys. czynności sprawdzających, czyli najmniej od kilku lat. W 2019 r. liczba czynności sprawdzających wyniosła 2572 tys., w 2020 r. – 2634,5 tys., a w 2021 r. – 2927,6 tys. Prezentowana przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej kwota nieprawidłowości ujawnionych

¹⁸⁹ Informacja o wynikach kontroli *Prawidłowość i skuteczność postępowań kontrolnych, podatkowych i egzekucyjnych organów Krajowej Administracji Skarbowej*. Nr ewid. 4/2023/P/22/010/KBF, Warszawa 2023.

w wyniku tych czynności wzrosła z 3573,8 mln zł w 2019 r., 5051,3 mln zł w 2020 r. oraz 6663,5 mln zł w 2021 r. do 88 174,7 mln zł w 2022 r. Po przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów kontroli *Prawidłowość i skuteczność postępowań kontrolnych, podatkowych i egzekucyjnych organów Krajowej Administracji Skarbowej*, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że w jednej sprawie kwota 80 930 mln zł stwierdzonych w podatku dochodowym od osób fizycznych nieprawidłowości wynikała jedynie z formalnego błędu podatnika nieskutkującego zaniżeniem zobowiązania podatkowego, co zniekształciło obraz wyników administracji skarbowej, w szczególności biorąc pod uwagę efekty kontroli podatkowych oraz kontroli celno-skarbowych. Najwyższa Izba Kontroli wskazała na potrzebę wypracowania bardziej precyzyjnej metodyki pomiaru efektów prowadzonych czynności sprawdzających.

W wyniku kontroli *Działania Krajowej Administracji Skarbowej w celu ograniczenia szarej strefy w Internecie*¹⁹⁰ przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów, czterech izbach administracji skarbowej, czterech urzędach celno-skarbowych oraz ośmiu urzędach skarbowych na terenie pięciu województw Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że działania administracji skarbowej ograniczające szarą strefę w e-handlu były nieadekwatne do skali i zakresu aktywności przedsiębiorców w tym obszarze. Podejmowane przez jednostki Krajowej Administracji Skarbowej czynności sprawdzające oraz kontrole podatkowe i kontrole celno-skarbowe dotyczące podmiotów prowadzących e-handel, a także wynikające z nich kwoty uszczupień, stanowiły niewielki odsetek wszystkich czynności sprawdzających, kontroli podatkowych oraz kontroli celno-skarbowych przeprowadzonych w zakresie podatku VAT, podatku dochodowego od osób prawnych i podatku dochodowego od osób fizycznych. Odsetek ten wyniósł 0,4% liczby czynności sprawdzających i 0,7% kwot ustaleń wynikających z tych czynności, 3,5% liczby przeprowadzonych kontroli podatkowych i 1,9% kwot ustaleń dokonanych w wyniku tych kontroli oraz 2,8% liczby przeprowadzonych kontroli celno-skarbowych i 2,1% kwot ustaleń dokonanych w wyniku tych kontroli. W badanym okresie skuteczność kontroli podatkowych i kontroli celno-skarbowych w zakresie e-handlu, mierzona relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli, była niższa niż skuteczność takich kontroli w zakresie podatków VAT, podatku dochodowego od osób prawnych i podatku dochodowego od osób fizycznych ogółem. Nieprawidłowości ujawnione w urzędach skarbowych dotyczyły głównie przewlekłości w prowadzeniu czynności analitycznych podmiotów podejrzanych o uchylanie się od obowiązków podatkowych w e-handlu. Stwierdzono także przypadki nieuzasadnionych przerw pomiędzy podejmowanymi działaniami oraz niewykorzystania dostępnych źródeł danych dotyczących transakcji w Internecie w trakcie przeprowadzania czynności sprawdzających. Natomiast kontrole podatkowe i wszczęte po ich zakończeniu postępowania podatkowe były prowadzone prawidłowo. Nieprawidłowości wystąpiły w dwóch urzędach celno-skarbowych i polegały w jednym urzędzie na nierzetelnej realizacji zadań dotyczących monitorowania zasobów sieci Internet w celu identyfikacji podmiotów uchylających się od opodatkowania w e-handlu, a w drugim na opieszałym prowadzeniu czynności analitycznych.

Dochody podatkowe brutto¹⁹¹ i cło wyniosły 556 871,2 mln zł i były o 8,1% wyższe niż w 2021 r. oraz o 26,8% wyższe niż w 2019 r. Na funkcjonowanie Ministerstwa Finansów, izb administracji skarbowej z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Krajowej Szkoły Skarbowości

¹⁹⁰ Informacja o wynikach kontroli *Działania Krajowej Administracji Skarbowej w celu ograniczenia szarej strefy w Internecie*. Nr ewid. 176/2022/P/22/006/KBF, Warszawa 2023.

¹⁹¹ Obliczono jako sumę dochodów z podatków pośrednich, wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych (bez kwoty podatku dochodowego od osób fizycznych przekazywanego przez urzędy skarbowe na rzecz organizacji pożytku publicznego), podatku od niektórych instytucji finansowych, podatku od kopalin, podatku od sprzedaży detalicznej oraz podatków zniesionych.

i Krajowej Informacji Skarbowej wydatkowano¹⁹² 9073,5 mln zł, tj. o 4,5% więcej niż w 2021 r. Kwota ta była również wyższa niż w latach 2019-2020 odpowiednio o 25,5% oraz 16,4%. W 2022 r. wydatki na sfinansowanie działalności tych jednostek stanowiły 1,63% zrealizowanych dochodów brutto. Wskaźnik ten był niższy niż w latach poprzednich (o 0,06 punktu procentowego niż w 2021 r., o 0,14 punktu procentowego niż w 2020 r. oraz o 0,02 punktu procentowego niż w 2019 r.).

2.2. Dochody budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2022 zaplanowano dochody budżetu środków europejskich w kwocie 85 946,8 mln zł, w tym 56 178,9 mln zł w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2014-2020 oraz 21 849,8 mln zł z tytułu realizacji zadań Wspólnej Polityki Rolnej. Planowane dochody budżetu środków europejskich obejmowały także środki na realizację zadań w ramach:

- Perspektywy Finansowej 2021-2027 – 5267,4 mln zł;
- Instrumentu „Łącząc Europę”, wspierającego inwestycje dotyczące budowy i modernizacji infrastruktury w dziedzinie transportu, energetyki i telekomunikacji – 1318,8 mln zł;
- III edycji Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego – 820,1 mln zł;
- Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 – 353,7 mln zł;
- Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 – 158,1 mln zł.

Planując dochody w zakresie Perspektywy Finansowej 2014-2020, uwzględniono przewidywaną kwotę wpływów z Komisji Europejskiej, w tym 48 540,5 mln zł z tytułu refundacji wydatków, 6490 mln zł w ramach zaliczki rocznej dla poszczególnych programów operacyjnych oraz środki z Inicjatywy REACT-EU (ang. *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*) w kwocie 1660,1 mln zł. W zakresie III edycji Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego zaplanowane dochody stanowiły w całości planowaną kwotę wpływów od państw darczyńców. Kwota wpływów środków europejskich z tytułu realizacji 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 72 716,3 mln zł i stanowiły 84,6% planu określonego w ustawie budżetowej. W porównaniu z rokiem poprzednim były niższe o 1,1%.

Dochody dotyczące Perspektywy Finansowej 2014-2020 z tytułu krajowych programów operacyjnych zrealizowano w kwocie 30 509,6 mln zł (85,7% planu), zaś z tytułu regionalnych programów operacyjnych w kwocie 17 162,2 mln zł (83,3% planu). Dochody z realizacji zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 21 848,8 mln zł, tj. niemalże 100% planu.

W 2022 r. w budżecie środków europejskich w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027 nie zrealizowano żadnych dochodów.

¹⁹² Uwzględniono wydatki części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w rozdziałach: *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości, Działalność Krajowej Informacji Skarbowej, Działalność Centrum Informatyki Resortu Finansów, Pozostała działalność*. Do obliczeń przyjęto 100% wydatków w wymienionych rozdziałach ze względu na brak możliwości wyodrębnienia wydatków związanych z poborem podatków i cel.

Tabela 20. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2021-2022

Wyszczególnienie	2021	2022		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	73 548,0	85 946,8	72 716,3	98,9	84,6
Krajowe Programy Operacyjne 2014-2020:	28 353,2	35 582,3	30 509,6	107,6	85,7
PO Infrastruktura i Środowisko	15 388,9	20 828,9	16 183,6	105,2	77,7
PO Inteligentny Rozwój	6 844,5	7 941,0	8 187,0	119,6	103,1
PO Wiedza Edukacja Rozwój	3 106,5	4 012,9	2 920,9	94,0	72,8
PO Polska Wschodnia	773,7	820,4	961,6	124,3	117,2
PO Polska Cyfrowa	2 239,6	1 979,0	2 256,5	100,8	114,0
Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020	19 965,4	20 596,6	17 162,2	86,0	83,3
PO Rybactwo i Morze 2014-2020	262,7	353,7	252,6	96,1	71,4
PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020	288,5	158,1	157,4	54,6	99,5
Instrument „Łącząc Europę”	2 967,1	1 318,8	2 223,8	74,9	168,6
Perspektywa Finansowa 2021-2027	–	5 267,4	0,0	x	0,0
Krajowe Programy Operacyjne 2007-2013	5,5	0,0	3,7	66,9	x
Regionalne Programy Operacyjne 2007-2013	0,7	0,0	0,3	42,3	x
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III edycja	289,4	820,1	558,1	192,9	68,0
Wspólna Polityka Rolna	21 415,7	21 849,8	21 848,8	102,0	100,0

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

Różnice w wykonaniu dochodów w stosunku do planu wynikały z zasady korelacji poziomu uzyskanych dochodów w poszczególnych programach operacyjnych z wysokością ponoszonych wydatków. Wysokość środków przekazywanych na dochody budżetu środków europejskich była uzależniona od kwoty zapotrzebowań na pokrycie płatności składanych przez instytucje zarządzające poszczególnymi programami operacyjnymi. W przypadku gdy kwoty zapotrzebowania na pokrycie wydatków różniły się od kwot wydatków zgłoszonych na etapie ich planowania, wpływało to na zmianę wysokości zrealizowanych dochodów w stosunku do dochodów planowanych. W przypadku czterech programów: Wspólnej Polityki Rolnej, Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 oraz dwóch regionalnych programów operacyjnych (województwa kujawsko-pomorskiego i lubuskiego) zrealizowane kwoty wydatków przewyższyły dochody. W przypadku pozostałych programów kwoty zrealizowanych wydatków były równe bądź niższe od uzyskanych dochodów.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W latach 2019-2022 zrealizowano dochody budżetu środków europejskich w łącznej wysokości 298 850 mln zł, co pozwoliło na sfinansowanie 100% poniesionych w tych latach wydatków budżetu środków europejskich (298 706,9 mln zł).

Tabela 21. Dochody, wydatki i udział dochodów w finansowaniu wydatków budżetu środków europejskich w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
Dochody budżetu środków europejskich (mln zł)	73 549,1	79 036,6	73 548,0	72 716,3
Wydatki budżetu środków europejskich (mln zł)	70 906,6	80 810,0	72 887,6	74 102,7
Udział dochodów w finansowaniu wydatków (%)	103,7	97,8	100,9	98,1

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

Rok 2022 był kolejnym rokiem, w którym odnotowano spadek dochodów budżetu środków europejskich w odniesieniu do roku poprzedniego. Dochody te były w 2022 r. niższe o 1,1% od uzyskanych w roku 2021, i o 8% niższe niż w roku 2020.

Tabela 22. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
	mln zł			
OGÓŁEM, z tego:	73 549,1	79 036,6	73 548,0	72 716,3
Krajowe Programy Operacyjne 2014-2020	24 849,8	31 744,2	28 353,2	30 509,6
Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020	21 006,0	22 770,2	19 965,4	17 162,2
PO Rybactwo i Morze 2014-2020	234,4	411,5	262,7	252,6
PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020	226,2	310,3	288,5	157,4
Instrument „Łącząc Europę”	1 595,4	3 255,6	2 967,1	2 223,8
Perspektywa Finansowa 2021-2027	–	–	–	0,0
Krajowe Programy Operacyjne 2007-2013	914,0	0,0	5,5	3,7
Regionalne Programy Operacyjne 2007-2013	5 761,0	0,4	0,7	0,3
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III edycja	13,0	104,4	289,4	558,1
Wspólna Polityka Rolna	18 949,3	20 440,1	21 415,7	21 848,8

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

W 2022 r. w strukturze dochodów budżetu środków europejskich dominowały dochody z programów realizowanych w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020 (69,2%) oraz Wspólnej Polityki Rolnej (30%).

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 2022 r. z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły do Polski środki w wysokości 18 742,4 mln euro. Na koniec 2022 r. w dyspozycji Ministra Finansów pozostawały środki w kwocie 6973,1 mln euro.

3. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- Wydatki budżetu państwa w 2022 r. wyniosły 517,4 mld zł i zmniejszyły się o 3,8 mld zł (0,7%) w porównaniu do roku poprzedniego.
- W największym stopniu, bo o 34,2 mld zł (11,5%), zmniejszyły się wydatki w grupie ekonomicznej *dotacje i subwencje*, a wydatki w grupie *wydatki majątkowe* spadły o 16,5 mld zł (o 36,9%).
- Wzrosły natomiast o 30 mld zł (103,4%) wydatki w grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych*, wyższe były również wydatki *bieżące jednostek budżetowych* o 8,1 mld zł (8,7%), wydatki *na obsługę długu Skarbu Państwa* o 6,8 mld zł (26%) oraz *środki własne Unii Europejskiej* o 2,1 mld zł (6,4%).
- Niezmiennie pozycję dominującą w wydatkach budżetu państwa stanowiły *dotacje i subwencje* (262 mld zł) – udział tej grupy w wydatkach ogółem wyniósł 50,6%. Wydatki *bieżące jednostek budżetowych* stanowiły drugą pod względem wartości grupę wydatków budżetu państwa (101,2 mld zł), a ich udział w strukturze wyniósł 19,6%.
- Znaczący wzrost w strukturze wydatków dotyczył *świadczeń na rzecz osób fizycznych*, które wyniosły 59 mld zł i stanowiły 11,4% wszystkich wydatków (wzrost o 5,8 punktu procentowego).
- Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 74,1 mld zł i w porównaniu do 2021 r. były o 1,2 mld zł, tj. o 1,7%, wyższe.
- Największy, wynoszący 64,2%, udział w wydatkach budżetu środków europejskich miały wydatki przeznaczone na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020. Wydatki te wyniosły 47,6 mld zł.
- Wydatki poniesione na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 23,3 mld zł, stanowiąc 31,5% wydatków budżetu środków europejskich.
- Suma wydatków kwalifikowanych, wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej do końca 2022 r. poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w części dofinansowywanej przez Unię Europejską, wyniosła 307,1 mld zł, co stanowiło 87,2% alokacji na lata 2014-2020.

Szczegółową kontrolę wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich pod względem kryteriów określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich dokonywania, przeprowadzono na wybranej próbie wydatków. W dalszej części tego rozdziału zaprezentowano między innymi wyniki tej kontroli. Próbę dobrano, stosując losowanie metodą monetarną MUS, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości, oraz dobór celowy, z uwzględnieniem przeprowadzonej analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

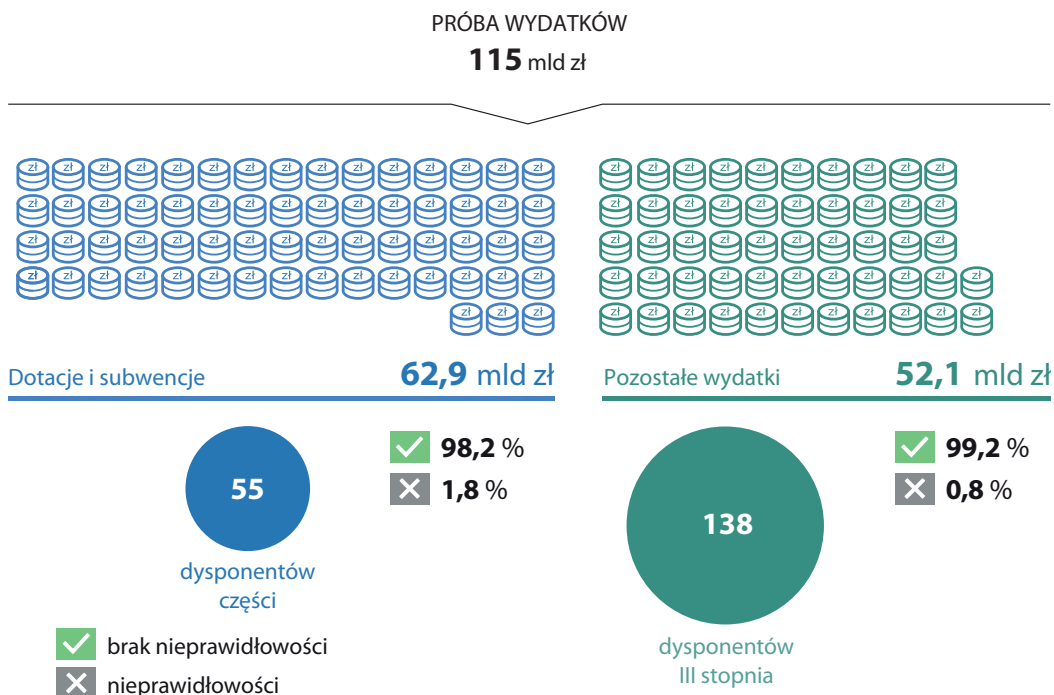
Próbę wydatków na *dotacje i subwencje* w łącznej kwocie 62,9 mld zł skontrolowano u 55 dysponentów części budżetowych, w tym u 16 wojewodów, a także w Centrum Projektów Polska Cyfrowa, które jest jednostką podległą dysponentowi części *Informatyzacja*. Badaniem objęto prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji, w tym poprawność określenia wielkości naliczonych do wypłaty kwot dotacji, dokonywanie przez dysponentów oceny rzeczywistego zapotrzebowania na środki z dotacji, a także dokonywanie ocen wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Zweryfikowano również sprawowane przez dysponentów części budżetu państwa nadzór i kontrolę nad wykorzystaniem dotacji. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa skontrolowano także w 18 jednostkach bezpośrednio je wykorzystujących.

Wyniki kontroli dotacji realizowanych przez dysponentów części oraz przez beneficjentów bezpośrednio wykorzystujących te środki przedstawiono w niniejszym podrozdziale w części pod nazwą *Dotacje i subwencje*.

U 138 dysponentów III stopnia badaniu poddano próbę wydatków budżetu państwa w grupie *wydatków bieżących jednostek budżetowych i wydatków majątkowych*, odpowiadających pozapłaconemu wydatkom kontrolowanej jednostki. Skontrolowano także wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa oraz wydatki w grupie *Środki własne Unii Europejskiej*. Łączna wartość zbadanej próby wydatków wyniosła 51,7 mld zł. W 39 jednostkach skontrolowano także płatności z budżetu środków europejskich o wartości 380,6 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 38 kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 417,5 mln zł, co stanowiło 0,8% wydatków objętych badaniem. Ponad 95% tej kwoty stanowi nieprawidłowość stwierdzona w Agencji Uzbrojenia w ramach części *Obrona narodowa*. Ponadto u 10 dysponentów części budżetowych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dotacji i subwencji na kwotę 1,1 mld zł (1,8% wydatków objętych badaniem).

Infografika 38. Wyniki zbadanej próby wydatków w 2022 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Stwierdzone nieprawidłowości zostały przedstawione w dalszej części niniejszego podrozdziału, poświęconej omówieniu poszczególnych grup ekonomicznych. W 134 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 375 postępowań, w wyniku których poniesiono wydatki w kwocie około 300 mln zł.

W większości kontrolowanych jednostek wydatki realizowane były na podstawie umów zawartych z wykonawcami wyłonionymi w postępowaniach przeprowadzonych zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Nieprawidłowości stwierdzono w około jednej trzeciej kontrolowanych jednostek. Były to najczęściej nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie wpłynęły na wyniki postępowań.

3.1. Wydatki budżetu państwa

W niniejszym podrozdziale zaprezentowane zostały wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych, określonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁹³, 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 Unii Europejskiej* (9758,6 mln zł) zostały na potrzeby niniejszego opracowania przyporządkowane do wyżej wymienionych grup ekonomicznych.

Wydatki budżetu państwa zrealizowane w 2022 r. wyniosły 517 398,9 mln zł. W 2022 r. nie wystąpiły wydatki, które nie wygasły z upływem tego roku.

Dotacje i subwencje stanowiły 50,6% wydatków ogółem, czyli o 6,2 punktu procentowego mniej niż rok wcześniej i o 9,2 punktu procentowego mniej niż w 2020 r. Nadal jednak ponad połowa wydatków realizowana była faktycznie poza budżetem państwa¹⁹⁴. Od dwóch lat zauważalny jest trend spadkowy wydatków dotacyjnych i subwencyjnych, a w 2022 r. ich udział w wydatkach ogółem budżetu państwa był najniższy na przestrzeni ostatnich czterech lat i wyniósł 52,4%¹⁹⁵. Główną przyczyną znacznego spadku tych wydatków w ostatnim roku jest zmiana sposobu finansowania niektórych świadczeń socjalnych. Od 2022 r. finansowane są one bezpośrednio z budżetu państwa¹⁹⁶, a nie jak wcześniej, za pośrednictwem dotowanych jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.

¹⁹⁴ Suma wydatków w grupie ekonomicznej *dotacje i subwencje oraz wydatki majątkowe* §§ 613, 614, 617-657 oraz 659-669.

¹⁹⁵ W 2019 r. – 58,6%, w 2020 r. – 62,3%, w 2021 r. – 60,7%.

¹⁹⁶ Świadczenia ustalone w 2022 r.

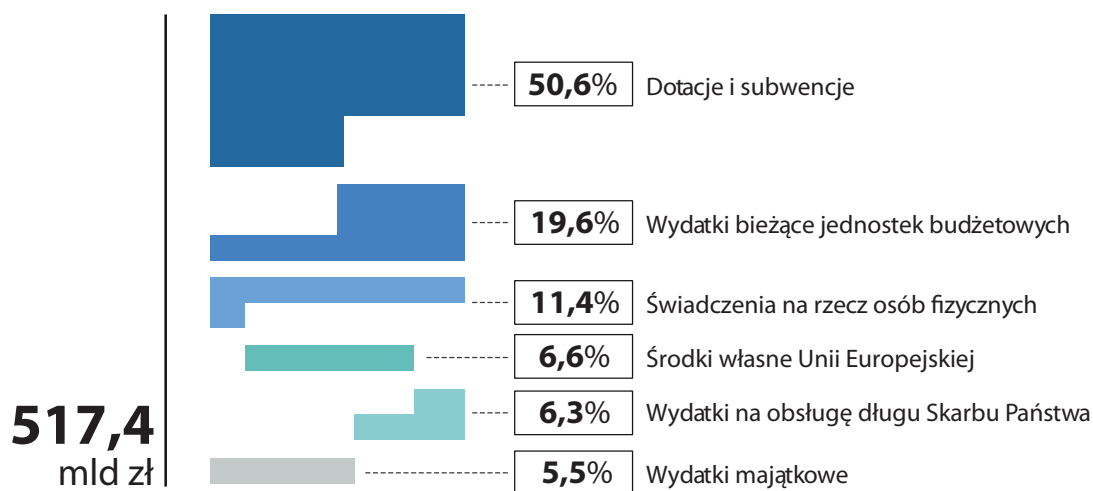
Podobnie jak w roku ubiegłym znaczący, bo wynoszący 19,6% udział w wydatkach budżetu państwa, miały *wydatki bieżące jednostek budżetowych*. Rok 2022 był drugim z rzędu, w którym odnotowano wzrost udziału tej grupy wydatków. Udział ten był o 1,7 punktu procentowego wyższy niż rok wcześniej, a jego wzrost był dwukrotnie wyższy niż wzrost udziału tej grupy wydatków w roku ubiegłym.

Istotny wzrost udziału w wydatkach ogółem budżetu państwa dotyczył także *świadczeń na rzecz osób fizycznych*, który wyniósł 11,4% i zwiększył się o 5,8 punktu procentowego. Był to największy wzrost wydatków wśród omawianych grup ekonomicznych, zarówno w ujęciu wartościowym jak i udziału w wydatkach ogółem.

Udział żadnej z trzech pozostałych grup ekonomicznych nie przekroczył 7%.

W strukturze wydatków budżetu państwa w 2022 roku zauważalny jest istotny spadek udziału *dotacji i subwencji* (o 6,2 punktu procentowego do 50,6%) oraz wzrost *świadczeń na rzecz osób fizycznych* (o 5,8 punktu procentowego do 11,4%). Wynika to w szczególności ze wspomnianej wyżej, zmiany sposobu finansowania niektórych świadczeń społecznych, które do 2021 roku wypłacane były za pośrednictwem dotowanych jednostek samorządu terytorialnego, a od 2022 r.¹⁹⁷ z części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* bezpośrednio w ramach grupy ekonomicznej *świadczenia na rzecz osób fizycznych*.

Infografika 39. Struktura wydatków budżetu państwa w 2022 r.



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

Wydatki budżetu państwa w 2022 r., w porównaniu do roku poprzedniego, zmniejszyły się o 3817,9 mln zł, tj. o 0,7%.

W 2022 r. najwyższe kwotowo zmniejszenie wydatków dotyczyło grupy *dotacje i subwencje*. Poniesione wydatki zmniejszyły się o 34 162,3 mln zł (o 11,5%) do poziomu 261 997,3 mln zł.

Największy spadek wydatków w tej grupie ekonomicznej dotyczył części *Województwa* i wyniósł 18 843,3 mln zł (spadek o 26,6%), *Zabezpieczenie społeczne* – 10 745,1 mln zł (o 73%) oraz części *Transport* – 7805 mln zł (78,9%). Zmniejszeniu uległy również wydatki w części *Subwencje ogólne dla*

¹⁹⁷ Poza świadczeniami ustalonymi w 2021 r.

jednostek samorządu terytorialnego o 3387,1 mln zł (o 4,3%). W pozostałych 16 częściach zmniejszenie wydatków w tej grupie ekonomicznej wyniosło łącznie 3067,8 mln zł i w żadnej części nie przekroczyło 1200 mln zł. Zwiększenie wydatków odnotowano w 23 częściach budżetu państwa w łącznej wysokości 9686 mln zł. Największy kwotowo wzrost wydatków w tej grupie ekonomicznej dotyczył części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, w której wydatki były wyższe o 4056,4 mln zł niż w 2021 roku (wzrost o 11,2%). Wydatki w części *Rozwój wsi* zwiększyły się o 1394,6 mln zł (o 25,6%), a w części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* o 1169,9 mln zł (o 7,9%). W pozostałych 20 częściach budżetowych zwiększenie wydatków wyniosło łącznie 3065,1 mln zł i w żadnej części nie przekroczyło 700 mln zł. W jednej części¹⁹⁸ nie nastąpiła zmiana poziomu wydatków w tej grupie ekonomicznej.

Zmniejszeniu o 16 509,2 mln zł (o 36,9%) uległy *wydatki majątkowe*, z tym że wydatki o charakterze dotacyjnym i subwencyjnym¹⁹⁹ spadły o 10 892,2 mln zł (o 54,3%), a wydatki majątkowe realizowane bezpośrednio z budżetu państwa o 5617 mln zł (o 22,8%). Mimo to nadal prawie 1/3 wydatków majątkowych realizowana była poza budżetem państwa. Wskaźnik ten zmniejszył się jednak o ponad 12 punktów procentowych w stosunku do roku ubiegłego i w 2022 r. był najniższy od trzech lat.

Wskazać należy, że wartość poniesionych wydatków majątkowych w 2021 r. uwzględniała wydatki majątkowe w wysokości 4647,1 mln zł, które nie wygasły z końcem 2021 r. i ostatecznie zostały zrealizowane do 30 listopada 2022 r. w wysokości 4279,2 mln zł²⁰⁰.

Zmniejszenie *wydatków majątkowych* dotyczyło 48 części budżetowych i wyniosło łącznie 17 646,7 mln zł, a w 29 częściach wydatki te były większe o 1137,5 mln zł niż w roku ubiegłym.

Największy spadek wydatków majątkowych dotyczył części *Obrona narodowa*, w której były one niższe o 6985,6 mln zł, tj. o 31,4% niż w 2021 r. Zmniejszeniu o 5717,3 mln zł (o 74,2%) w tej części budżetu państwa uległy wydatki o charakterze dotacji i subwencji. Zmiana ta wynikała przede wszystkim z dokonanego w 2021 r. transferu środków w wysokości 6300 mln zł do Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych²⁰¹.

Zmniejszeniu o 4014,4 mln zł (o 93,7%) uległy wydatki majątkowe w części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*. Spadek wydatków w tej części budżetowej wynikał z przekazania jednostkom samorządu terytorialnego w 2021 r. środków w wysokości 4000 mln zł na realizację zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. Analogiczne wydatki w 2022 r. nie wystąpiły.

Zmniejszeniu o 2357,2 mln zł (o 79,3%) uległy wydatki majątkowe w części *Sprawy wewnętrzne*, a o 1230,7 mln zł (o 27,4%) w części *Transport*.

W obszarze spraw wewnętrznych o 1238,7 mln zł (o 90,4%) zmniejszyły się wydatki majątkowe o charakterze dotacji i subwencji. Również w tym przypadku nastąpił transfer istotnej kwoty środków w 2021 r., kiedy to dysponent części przekazał środki w wysokości 1068,7 mln zł do państwowych funduszy celowych²⁰². O 1134,7 mln zł (88,8%) zmniejszyły się wydatki majątkowe Straży Granicznej ponoszone z budżetu państwa. W 2021 r. Straż Graniczna zrealizowała wydatki majątkowe w wysoko-

¹⁹⁸ Część Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁹⁹ §§ 613, 614, 617-657 oraz 659-669, tj. wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy, środki na inwestycje i zakupy inwestycyjne oraz dotacje celowe.

²⁰⁰ Wysokość zrealizowanych wydatków majątkowych (niewygasających w 2021 r.) nie większa realizacji wydatków w 2022 r.

²⁰¹ Ustawą z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305, ze zm.) Fundusz został zlikwidowany, a środki finansowe zgromadzone na rachunku Funduszu zostały przekazane na rachunek nowoutworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, który nie jest państwowym funduszem celowym.

²⁰² Fundusz Wsparcia Policji, Fundusz Wsparcia Straży Granicznej i Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej.

ści 1277,5 mln zł, w tym 1128,9 mln zł stanowiły wydatki niewygasające w większości przeznaczone na budowę zabezpieczenia granicy państwowej²⁰³.

W obszarze transportu zmniejszenie o 1833,6 mln zł (o 55,4%) dotyczyło wydatków na zadania finansowane bezpośrednio z budżetu państwa, głównie w wyniku realizacji w 2021 r. wydatków na objęcie akcji w spółce kolejowej w wysokości 1249,5 mln zł. W 2022 r. takie wydatki nie wystąpiły.

Jak już wspomniano wcześniej znaczący wzrost wydatków odnotowano w grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych*. Zwiększyły się one o 29 963,6 mln zł, tj. o 103,4%. Był to największy wzrost zarówno pod względem wartości zrealizowanych wydatków jak i relacji do wydatków wykonanych w roku ubiegłym. W 2022 r. udział tej grupy wydatków w wydatkach ogółem, w porównaniu do roku 2021, wzrósł o 5,8 punktu procentowego i wyniósł 11,4%. Zwiększeniu uległy głównie wydatki w częściach *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (o 27 011,7 mln zł, tj. o 618,3%), *Sprawy wewnętrzne* (1731,3 mln zł; o 16%) oraz *Obrona narodowa* (o 951 mln zł; o 10%).

Zwiększenie wydatków w części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* wynikało z realizacji nowych zadań, tj. między innymi wypłaty świadczenia wychowawczego (23 546,2 mln zł)²⁰⁴ i rodzinnego kapitału opiekuńczego (3404,2 mln zł)²⁰⁵.

Zarówno w części *Sprawy wewnętrzne*, jak i części *Obrona narodowa* zwiększenie wydatków dotyczyło głównie świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego (wzrost odpowiednio o 1489,5 mln zł oraz o 576,3 mln zł). W części *Obrona narodowa* dodatkowo wzrosły wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacanych żołnierzom i funkcjonariuszom (369,9 mln zł).

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 101 248,9 mln zł i były wyższe w porównaniu do 2021 r. o 8065,8 mln zł, tj. o 8,7%. Największy wzrost wydatków bieżących dotyczył części *Obrona narodowa* (wzrost o 4428 mln zł, tj. o 18,5%), *Sprawy wewnętrzne* (o 595,9 mln zł; o 4,1%) oraz *Sądy powszechne* (o 522,4 mln zł; o 6%).

Zwiększenie wydatków bieżących dotyczyło w szczególności wynagrodzeń oraz pochodnych od wynagrodzeń (o 4228,1 mln zł, tj. o 7,1%)²⁰⁶, wydatków na zakup materiałów i wyposażenia (o 1229,9 mln zł; o 25%), na zakup usług pozostałych (980,2 mln zł; o 10,8%) oraz na staże i specjalizacje medyczne (o 709,3 mln zł; o 46%). Zmniejszeniu uległy natomiast między innymi wydatki na zakup leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych (o 553,4 mln zł; o 37,9%) oraz z tytułu kar i odszkodowań wypłacanych na rzecz osób fizycznych (o 470,7 mln zł; o 53,3%).

Znaczący wzrost wydatków odnotowano również w zakresie dotyczącym obsługi długu Skarbu Państwa. W 2022 r. wydatki tej grupy wyniosły 32 718,3 mln zł i były wyższe od wydatków w roku ubiegłym o 6760,6 mln zł (o 26%). W 2022 r. na obsługę długu krajowego wydatkowano 27 684 mln zł, tj. o 7850,6 mln zł (o 39,6%) więcej niż w roku ubiegłym, a na obsługę długu zagranicznego 5034,3 mln zł, tj. o 1090 mln zł (17,8%) mniej niż w 2021 r.

Piąty rok z rzędu wzrosły wydatki w grupie *środki własne Unii Europejskiej*, które wyniosły 34 293,9 mln zł i były wyższe o 2063,5 mln zł, tj. o 6,4% od wydatków w roku 2021. Udział tej grupy wydatków wyniósł 6,6% i był nieznacznie, bo o 0,4 punktu procentowego, wyższy niż w roku ubie-

²⁰³ W kwocie 1115,4 mln zł.

²⁰⁴ Wydatki w rozdziale *Świadczenie wychowawcze*.

²⁰⁵ Wydatki w rozdziale *Rodzinny kapitał opiekuńczy*.

²⁰⁶ §§ 401-412, 471, 478-480, w tym § 479 – Wynagrodzenia osobowe nauczycieli (1007,2 mln zł) oraz § 480 – Dodatkowe wynagrodzenie roczne nauczycieli (73,5 mln zł), które w 2021 r. nie były wyodrębnione w ramach podziałek klasyfikacji budżetowej.

głym. Przyczyną zwiększenia wydatków w tej grupie ekonomicznej były w szczególności większe składki z tytułu udziału w opłatach celnych oraz wpłata obliczona na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi.

Tabela 23. Wydatki budżetu państwa w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
	mld zł			
OGÓŁEM	414,3	504,8	521,2	517,4
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	237,6	301,7	296,2	262,0
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	28,4	26,4	29,0	59,0
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	79,1	86,3	93,2	101,2
Wydatki majątkowe	20,2	36,1	44,7	28,2
Wydatki majątkowe własne*	14,8	23,3	24,6	19,0
Dotacje, wpłaty i środki na inwestycje	5,3	12,8	20,1	9,2
Obsługa długu Skarbu Państwa	27,3	29,3	26,0	32,7
Środki własne Unii Europejskiej	21,7	24,8	32,2	34,3

* §§ 601-612, 616, 658

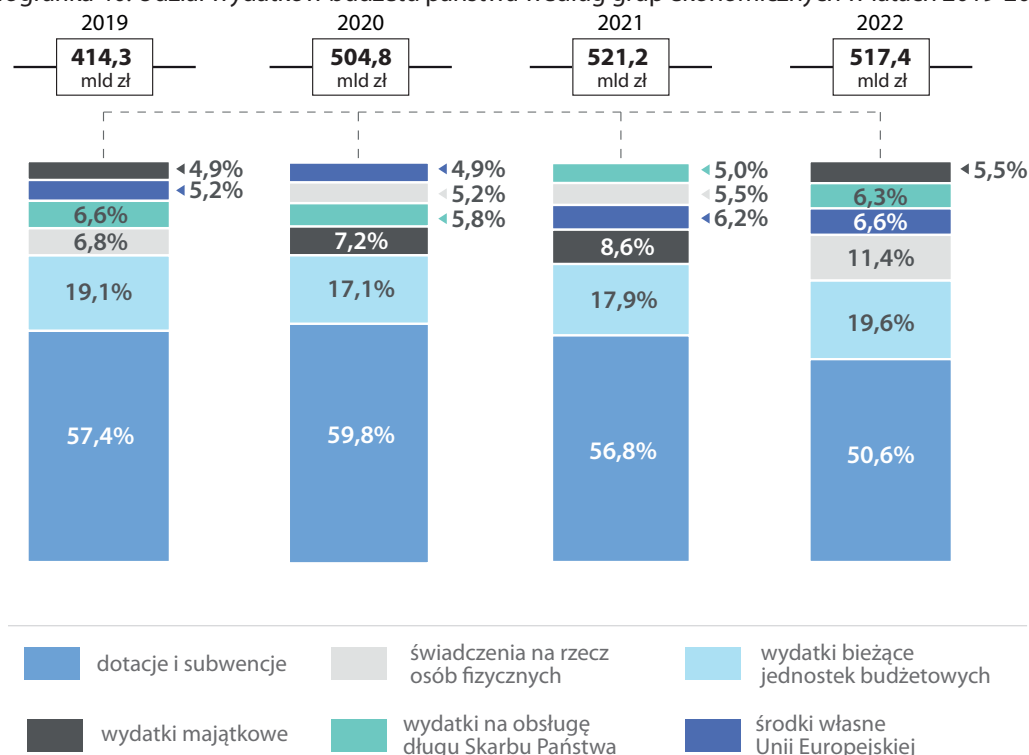
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W latach 2019-2022 wydatki budżetu państwa wzrosły o 24,9%, tj. o 103,1 mld zł. Największy procentowy i nominalny wzrost wydatków wynoszący 107,8% (30,6 mld zł) wystąpił w grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych*. Grupa wydatków *dotacje i subwencje* zwiększyła się o 24,4 mld zł (o 10,3%), a *wydatki bieżące jednostek budżetowych* o 22,2 mld zł (o 28,1%). *Środki własne Unii Europejskiej* wzrosły o 12,6 mld, tj. o 57,9%. W grupie *wydatków majątkowych* wzrost wyniósł 8 mld zł (39,8%), z tym że wzrost wydatków majątkowych o charakterze subwencyjnym i dotacyjnym wyniósł 3,8 mld zł (72%), a wydatki majątkowe przeznaczone na zadania finansowane bezpośrednio z budżetu państwa wzrosły jedynie o 28,2% (4,2 mld zł).

Jedynie w dwóch grupach ekonomicznych odnotowano sukcesywny wzrost wydatków w każdym roku analizowanego okresu 2019-2022, w stosunku do roku poprzedniego. Dotyczyło to wydatków w grupie *wydatki bieżące jednostek budżetowych* oraz *środki własne Unii Europejskiej*.

W 2022 r. został przerwany, trwający od 2020 r., wzrostowy trend wydatków majątkowych. W 2022 r. po raz pierwszy od trzech lat wydatki majątkowe były niższe niż w roku poprzednim a także niższe, niż w roku 2020.

Infografika 40. Udział wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2019-2022



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 2022 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 nie wymagające 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 24. Wydatki budżetu państwa na dotacje i subwencje w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
	mln zł			
OGÓŁEM, z tego:	237 622,1	301 748,0	296 159,6	261 997,3
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	61 476,6	66 737,5	78 032,3	74 645,1
Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych, z tego:	59 581,9	97 545,4	77 770,3	66 934,8
dotacje	58 681,7	58 810,2	56 526,0	62 303,8
wpłaty i inne przelewy	900,2	38 735,2	21 244,3	4 630,9

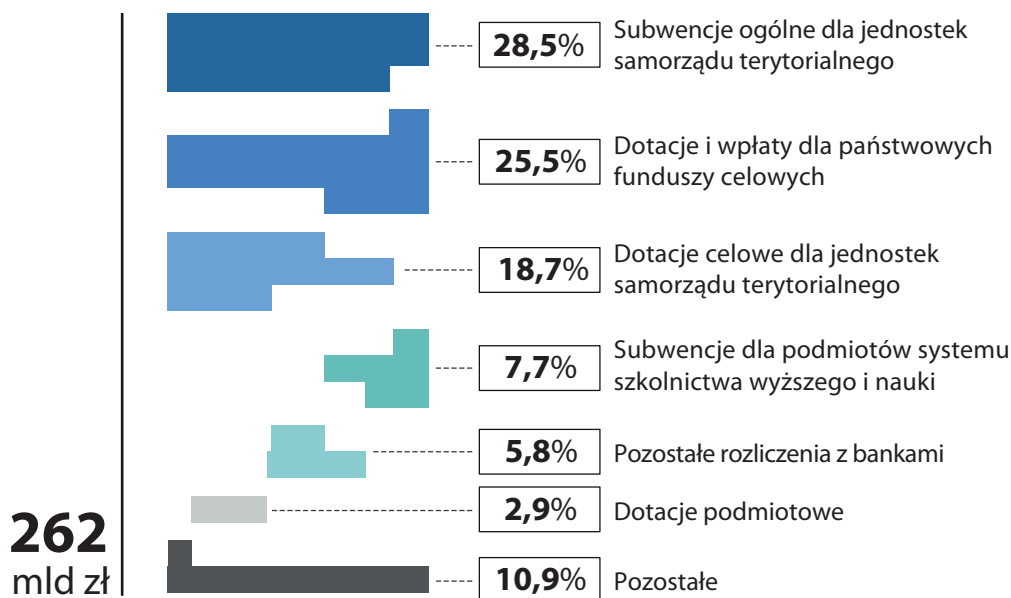
WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
	mln zł			
Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	58 940,1	69 004,8	68 645,9	48 862,6
Subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki	17 745,4	18 370,5	20 286,0	20 097,4
Pozostałe rozliczenia z bankami	497,7	10 222,5	19 867,4	15 295,5
Dotacje podmiotowe	9 483,9	14 576,3	9 335,6	7 668,1
Pozostałe	29 896,3	25 291,1	22 222,1	28 493,7

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

Na *dotacje i subwencje* w 2022 r. w ramach wydatków budżetu państwa przeznaczono 261 997,3 mln zł. Grupa ta od lat stanowi największą pozycję w budżecie pod względem przeznaczanych środków. Na przestrzeni ostatnich czterech lat wydatki w tej grupie podlegały istotnym wahaniom. Najwyższy poziom osiągnęły w roku 2020 po wzroście o 64 125,9 mln zł w stosunku do roku poprzedniego, by w roku 2021 odnotować spadek o 5588,4 mln zł, poprzez pogłębienie tej tendencji w roku 2022 do spadku o 34 162,3 mln zł. Udział wydatków na *dotacje i subwencje* w wydatkach budżetu państwa ogółem od trzech lat utrzymywał się na poziomie powyżej 55%²⁰⁷, natomiast w roku 2022 nastąpił spadek udziału *dotacji i subwencji* w wydatkach budżetu państwa ogółem do poziomu 50,6%, co wynikało ze znacznie niższego poziomu wydatków w tej grupie (o 11,5%) przy jednocześnie mniejszym (0,7%) spadku kwoty wydatków budżetu państwa ogółem. Poniżej przedstawiono udział najistotniejszych pozycji w grupie *dotacje i subwencje*.

Infografika 41. Struktura wydatków budżetu państwa na dotacje i subwencje w 2022 r.



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

²⁰⁷ W roku 2019 – 57,4%, w 2020 r. – 59,8%, w 2021 r. – 56,8%.

Na przestrzeni lat 2019-2022 ogólna struktura wydatków na *dotacje i subwencje* nie uległa istotnym zmianom. W okresie tym najwyższy udział w tej grupie miały *subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego; dotacje i wpłaty do funduszy celowych oraz dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego*, przy czym w roku 2022 *subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* osiągnęły najwyższy od trzech lat poziom udziału w tej grupie ekonomicznej (28,5%). Po raz pierwszy od roku 2019 łączny udział tych trzech kategorii nie osiągnął 75% łącznej kwoty wydatków w grupie *dotacje i subwencje*, co wynikało ze spadku wydatków o 19 783,3 mln zł, tj. 28,8%, odnotowanego w kategorii *dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego*. Było to skutkiem przejścia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych od gmin wypłaty świadczenia wychowawczego w ramach programu *Rodzina 500 plus*. Spadek wydatków dotyczył również pozycji *dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych* (o 10 835,5 mln zł) głównie za sprawą niższej wpłaty do Funduszu Solidarnościowego. *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* w roku 2022 były niższe w stosunku roku poprzedniego o 3387,1 mln zł. Spadek wynikał głównie z braku zasilenia tej grupy wydatków zwiększeniem o charakterze jednostkowym, jak miało to miejsce w roku 2021²⁰⁸.

W roku 2022 w kategorii *pozostałe rozliczenia z bankami* również wystąpił spadek wydatków. Wyniósł on 4571,9 mln zł. Kategoria ta obejmuje wydatki na refundację premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie (wypłat z książeczek mieszkaniowych) oraz wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych²⁰⁹, jednak większość wydatków ujętych jako *pozostałe rozliczenia z bankami* dotyczyła transferów do funduszy pozabudżetowych, prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, które nie są funduszami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Przelewy do tych funduszy dokonywane są, co do zasady, w zależności od wolnych środków w budżecie państwa i potrzeb tych funduszy, stąd ich poziom w różnych latach jest zmienny. Spadek wydatków w tej grupie oznaczał, co prawda, niższe wpłaty do funduszy pozabudżetowych, nie mniej jednak ich poziom wciąż pozostaje bardzo wysoki. W roku 2022 wydatki z tego tytułu osiągnęły 14 306 mln zł, w tym 11 674,1 mln zł z tytułu wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Jedyna kategoria grupy *dotacje i subwencje*, która odnotowała wzrost (o 6271,6 mln zł) w roku 2022, to *pozostałe dotacje*. Kategoria ta zawiera głównie wydatki na dotacje celowe, przedmiotowe oraz dotacje budżetowe dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych. We wszystkich trzech kategoriach odnotowano wzrost wydatków. W tej grupie również wystąpiły transfery środków w 2022 r. – była to wpłata do Narodowego Funduszu Zdrowia (2322,2 mln zł) oraz wpłata do Funduszu Rezerwy Demograficznej, których wysokość także miała wpływ na wzrost poziomu wydatków.

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.

²⁰⁸ Środki przekazane w 2021 r. w związku z wyzwaniami samorządów wynikającymi z wdrożenia rozwiązań Polskiego Ładu.

²⁰⁹ 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 2022 r. poz. 1202, ze zm.).

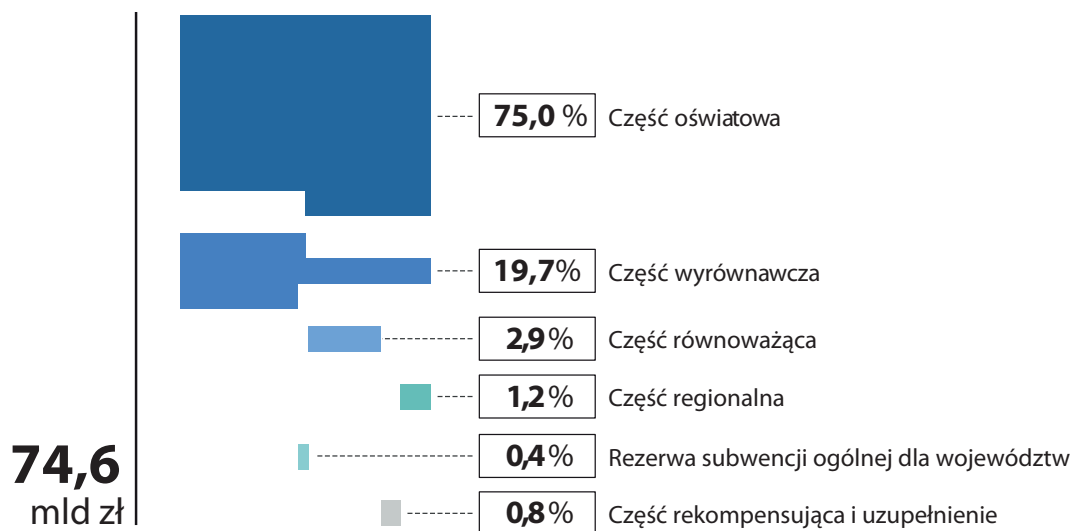
Zasady ustalania *subwencji ogólnych* dla jednostek samorządu terytorialnego uregulowane zostały w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²¹⁰. Wysokość kwot przeznaczonych na poszczególne części subwencji, przypadające na dany rok budżetowy, przypisywana jest w załączniku nr 2 do ustawy 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 2022 wydatki te zaplanowano w kwocie 72 204,7 mln zł, w ciągu roku zwiększono środkami z rezerw celowych do kwoty 74 645,4 mln zł. Plan po zmianach zrealizowano prawie w 100%. Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków w kwocie 14 024,2 mln zł²¹¹, co stanowiło 18,8% wydatków w części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*.

Na *subwencję ogólną* w 2022 r. złożyły się:

- część oświatowa dla gmin, powiatów i województw (55 942,2 mln zł),
- część wyrównawcza dla gmin, powiatów i województw (14 712,3 mln zł),
- część równoważąca dla gmin i powiatów (2188,6 mln zł),
- część regionalna dla województw (885 mln zł),
- część rekompensująca dla gmin (3,2 mln zł),
- uzupełnienie subwencji (594 mln zł),
- rezerwa subwencji ogólnej dla województw (320 mln zł)²¹².

Infografika 42. Struktura wydatków na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w 2022 r.



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

²¹⁰ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267).

²¹¹ Badana próba ogółem wyniosła 14 295,9 mln zł, po wyłączeniu wydatków majątkowych (271,7 mln zł) wartość próby stanowiła 14 024,2 mln zł.

²¹² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej*. Nr ewid. 32/2023/P/23/001/KAP, Warszawa 2023.

W roku 2021 kwota tej grupy wydatków została zasilona jednorazowo kwotą 8000 mln zł²¹³ wynikającą z nowelizacji ustawy budżetowej na 2021 r., co nie wystąpiło w 2022 r. Porównania wykonania wydatków roku 2022 do 2021 dokonano bez uwzględnienia opisanego zwiększenia.

W roku 2022 kwota *subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego* była wyższa o 4612,9 mln zł (6,6%) w stosunku do roku ubiegłego. Podobnie jak w latach poprzednich, najwyższy udział, stanowiący 74,9%, odnotowano dla części oświatowej subwencji i był to udział na poziomie zbliżonym do wartości w latach 2019-2021. Kwota części oświatowej w stosunku do kwoty roku ubiegłego wzrosła o 7,1% (o 3719,4 mln zł), w tym o 2436,8 mln zł z przeznaczeniem na podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli oraz zatrudnienie pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów psychologicznych i doradców zawodowych oraz o 180 mln zł z przeznaczeniem na wsparcie szkół w zakresie organizowania dodatkowych zajęć specjalistycznych z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej²¹⁴. Część oświatowa *subwencji ogólnej* została przekazana wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, tj. 2477 gminom, 380 powiatom oraz 16 województwom. Część oświatowa *subwencji ogólnej* jest ustalana na finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi oraz zadań związanych z prowadzeniem innych form wychowania przedszkolnego.

Część wyrównawcza *subwencji ogólnej* jest ustalana dla gmin, powiatów i województw, które charakteryzuje niższy poziom dochodów podatkowych na mieszkańca w porównaniu do średniej krajowej. Zadaniem tej części jest zmniejszenie stopnia dysproporcji dochodów jednostek samorządu terytorialnego ze środków budżetu państwa. Część wyrównawcza *subwencji ogólnej* była wyższa o 473,2 mln zł, tj. o 3,3% od kwoty przekazanej w 2021 r. Udział tej części kształtował się również na podobnym poziomie co przez okres ostatnich trzech lat. W roku 2022 wyniósł 19,7%. Część wyrównawczą *subwencji ogólnej* otrzymało 2137 gmin, 320 powiatów i 14 województw. Wypłaty z tej części *subwencji ogólnej* nie otrzymały województwo mazowieckie i wielkopolskie.

Część równoważąca i regionalna subwencji pochodzi z obowiązkowych wpłat tych jednostek samorządu terytorialnego, które osiągają wyższe niż przeciętne dochody podatkowe²¹⁵. 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

²¹³ Środki przekazane w 2021 r. w związku z wyzwaniem samorządów wynikającymi z wdrożenia rozwiązań Polskiego Ładu.

²¹⁴ Art. 54 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. poz. 2445, ze zm.).

²¹⁵ 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.

o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dla poszczególnych stopni samorządu terytorialnego²¹⁶. W ramach części równoważącej i części regionalnej *subwencji ogólnej* dla jednostek samorządu terytorialnego przekazano kwotę 3073,6 mln zł. Część równoważąca i część regionalna *subwencji ogólnej* była wyższa o 299,5 mln zł, tj. 10,8% od kwoty z 2021 r., przy czym udział tych części w strukturze *subwencji ogólnej* pozostał na podobnym poziomie (około 4%) co w latach 2019-2021. Otrzymało ją 1510 gmin, 377 powiatów 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 dochodów²¹⁷. W 2022 r. środki z tego tytułu przekazano na rzecz trzech miast, tj. Legnicy (20 tys. zł), Wałbrzycha (64,7 tys. zł) i Gliwic (3078,4 tys. zł). Te same miasta i w tych samych kwotach otrzymały część rekompensującą w roku ubiegłym.

W ramach uzupełnienia *subwencji ogólnej* w 2022 r. jednostkom samorządu terytorialnego przekazano środki z rezerw *subwencji ogólnej* w kwocie 914 mln zł²¹⁸, z tego na:

- realizację zadań własnych samorządów 457 mln zł, przyznane 370 gminom (357 mln zł) i 302 powiatom (100 mln zł) oraz 92,4 mln zł w ramach uzupełnienia dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych w roku 2022 rozdysponowane pomiędzy 198 gmin i 24 powiaty;
- 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 19,6 mln zł;
- utrzymanie dróg wojewódzkich w kwocie 320 mln zł przyznane 12 województwom²¹⁹.

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 2022 r. zahamowana została 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 publicznych²²⁰. 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

²¹⁶ Art. 21a, art. 23a oraz art. 70b (dla województw) ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

²¹⁷ Art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840, ze zm.).

²¹⁸ Ogółem przekazano 1185,7 mln zł, po wyłączeniu wydatków majątkowych (271,7 mln zł) kwota wyniosła 914 mln zł.

²¹⁹ Województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie.

²²⁰ Art. 126 ustawy o finansach publicznych.

redystrybucyjne nie są związane z żadnymi szczególnymi obowiązkami, w tym koniecznością ich rozliczenia. O ile w 2019 r. dotacje stanowiły 98,5% wartości wydatków w kategorii *dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych*, o tyle w latach 2020-2021 dotacje stanowiły odpowiednio 60,3% i 72,7% wydatków w omawianej kategorii. W 2022 r. udział dotacji w ogólnej kwocie *dotacji i wpłat do państwowych funduszy celowych* wzrósł do 93,1%. W formie wpłat przekazano w 2022 r. kwotę 4630,9 mln zł, w tym do utworzonego w roku 2022 Funduszu Cyberbezpieczeństwa²²¹. Ponadto, analogicznie jak w roku ubiegłym, w formie przelewów redystrybucyjnych przekazano do Funduszu Medycznego środki w kwocie 4000 mln zł.

W 2022 r. na dotacje i wpłaty do funduszy celowych przeznaczono 66 934,8 mln zł, tj. o 10 835,5 mln zł (o 13,9%) mniej niż rok wcześniej. Spadek ten wynikał przede wszystkim z niższych o 10 317,8 mln zł środków przekazanych do Funduszu Solidarnościowego oraz braku wpłat w łącznej wysokości 4589,3 mln zł do funduszy pozostających w dyspozycji dysponentów trzech części budżetowych *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, *Transport oraz Sprawy wewnętrzne*, przy wyższej o 3673,2 mln zł dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Szerzej źródła finansowania funduszy celowych oraz wydatkowanie środków zgromadzonych w tych funduszach opisano w rozdziale VII. *Wykonanie planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej*.

Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych w 2022 r. stanowiły 25,5% wydatków budżetu państwa w tej grupie. Wydatki te poniesione zostały przez dysponentów siedmiu części budżetowych. Największe środki przeznaczono na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (38 663,3 mln zł), Fundusz Emerytalno-Rentowy (18 658,3 mln zł), Fundusz Medyczny (4000 mln zł) i Fundusz Solidarnościowy (3175,2 mln zł).

Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego

Kwota *dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego* zmalała od 2019 r. o 10 077,5 mln zł (tj. o 17,1%), do poziomu 48 862,6 mln zł. W 2022 r. kwota tej kategorii dotacji była niższa niż w 2021 r., o 19 783,2 mln zł (o 28,8%). Jej udział w grupie *dotacje i subwencje* wyniósł 18,7%.

Podobnie jak w latach wcześniejszych, w 2022 r. prawie wszystkie (to jest 98,6%) *dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego* przekazywane były za pośrednictwem części Województwa, w tym głównie w sześciu działach (45 603,3 mln zł): *Rodzina*, *Pomoc społeczna*, *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, *Oświata i wychowanie*, *Rolnictwo i łowiectwo* oraz *Ochrona zdrowia*.

Tabela 25. Wydatki z części Województwa na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
	mln zł			
OGÓŁEM, w tym działy:	58 598,9	68 625,1	68 033,6	48 165,2
Rodzina, w tym:	45 346,2	55 180,5	54 168,9	30 850,6
- świadczenia wychowawcze 500 plus	30 861,5	40 264,0	40 213,3	16 672,6
- świadczenia na rzecz rodziny	12 496,6	12 941,2	13 293,8	13 759,4
Pomoc społeczna	4 454,8	4 526,0	4 408,9	7 221,5

²²¹ Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o szczególnych zasadach wynagradzania osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 667).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
	mln zł			
<i>Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, w tym:</i>	2 557,3	2 941,3	2 992,7	3 249,9
- Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej	2 551,4	2 916,8	2 983,6	3 189,8
<i>Oświata i wychowanie, w tym:</i>	1 784,4	1 947,1	2 105,0	2 078,0
- przedszkola	1 216,9	1 289,6	1 333,1	1 415,7
<i>Rolnictwo i łowiectwo</i>	1 145,6	1 182,9	1 189,6	1 309,5
<i>Ochrona zdrowia</i>	598,4	735,9	945,5	893,8

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

Największą zmianę w stosunku do roku 2021 w wysokości wykonania omawianej grupy wydatków odnotowano w dziale *Rodzina* na świadczenie wychowawcze *500 plus* (zmniejszenie o 23 540,7 mln zł) oraz *Pomoc społeczna* (zwiększenie o 2550,9 mln zł).

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 dzieci²²². Do końca 2021 r. zadania związane z przyjmowaniem wniosków oraz wypłatą świadczenia realizowały gminy jako zadania z zakresu administracji rządowej. W wyniku nowelizacji z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw²²³ nastąpiła zmiana podmiotu wykonującego te zadania. Od 1 stycznia 2022 r. jest nim Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W efekcie tej zmiany, w 2022 r. wypłacona przez gminy wysokość świadczenia wychowawczego *500 plus* uległa zmniejszeniu w stosunku do roku poprzedniego o 58,5%. Gminy w 2022 r. wypłacały świadczenia wychowawcze przyznane na okres świadczeniowy 2021/2022 trwający do 31 maja 2022 r., a także wypłacały świadczenia przyznane przez wojewodę w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego należne za wcześniejsze okresy świadczeniowe.

W tym samym dziale, dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na świadczenia na rzecz rodziny zostały przekazane w roku 2022 w kwocie o 465,7 mln zł większej niż w roku poprzednim. Katalog świadczeń rodzinnych obejmuje między innymi: zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego; świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne; zapomogę; jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka; świadczenie rodzicielskie²²⁴. Ogółem w 2022 r. wypłacono 14,7 mln zasiłków rodzinnych, 8,4 mln dodatków do zasiłku rodzinnego, 11,1 mln zasiłków pielęgnacyjnych, 2,8 mln świadczeń pielęgnacyjnych, 160,3 tys. specjalnych zasiłków opiekuńczych, 152,8 tys. jednorazowych zapomóg z tytułu urodzenia się dziecka, 746,1 tys. świadczeń rodzicielskich. Ponadto wypłacono 3,9 tys. jednorazowych świadczeń w wysokości 4 tys. zł z tytułu urodzenia się żywego dziecka, u którego zdiagnozowano ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą jego życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu²²⁵.

²²² Dz. U. z 2023 r. poz. 810.

²²³ Dz. U. poz. 1981, ze zm.

²²⁴ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 390, ze zm.).

²²⁵ Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz. U. z 2020 r. poz. 1329, ze zm.).

Konstytucyjna zasada pomocniczości nakłada na państwo obowiązek wspierania jedynie tych osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych wobec nich do alimentacji²²⁶. Ogółem w 2022 r. wypłacono 2,3 mln świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Zwiększenie wydatków o 63,8% w 2022 r. w stosunku do roku poprzedniego w dziale *Pomoc społeczna* związane było głównie z wprowadzeniem w trakcie 2022 r. nowego świadczenia jakim jest dodatek osłonowy. Jego celem jest niwelowanie rosnących cen energii, gazu i żywności. Dodatek osłonowy przysługuje gospodarstwu domowemu, którego przeciętne miesięczne dochody nie przekraczają 2100 zł w gospodarstwie jednoosobowym albo 1500 zł na osobę w gospodarstwie wieloosobowym. Wpłata tego dodatku jest zadaniem z zakresu administracji rządowej i wypłacają go gminy²²⁷. W 2022 r. wydatki z tytułu dodatku osłonowego wyniosły 2550,9 mln zł.

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. 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 prawnymi. Świadczenia z pomocy społecznej są udzielane w formie pieniężnej lub jako świadczenia niepieniężne, między innymi takie jak: praca socjalna, pomoc rzeczowa, sprawienie pogrzebu, schronienie, posiłek, usługi opiekuńcze czy pobyt i usługi w domu pomocy społecznej²²⁸. Ogółem w 2022 r. świadczeń z pomocy społecznej udzielono około 910 tys. osób (jedna osoba mogła otrzymać pomoc w kilku formach, w tym pomoc finansową z różnych źródeł).

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.

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 2022 r. rzeczywista liczba osób objętych programem wyniosła 755,9 tys. osób, w tym 269,9 tys. osób skorzystało z posiłków.

Subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki

Podobnie jak w latach wcześniejszych, również w 2022 r. istotną pozycją wydatków w grupie *dotacje i subwencje* były *Subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki*, na które przeznaczono 20 097,4 mln, tj. o 188,6 mln zł (o 0,9%) mniej niż w 2021 r. Zmniejszenie subwencji dotyczyło zarówno podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki zaliczanych (o 156 mln zł) i niezaliczanych (o 32,6 mln zł) do sektora finansów publicznych. W odniesieniu do wydatków 2019 r., kwota *Subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki* wzrosła o 2352 mln zł, tj. o 13,3%.

²²⁶ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2023 r. poz. 581, ze zm.).

²²⁷ Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 759).

²²⁸ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.).

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 nauce²²⁹. 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 wyższego kontrolę nad przekazywanymi środkami.

Pozostałe rozliczenia z bankami

Kwota wydatków związanych z rozliczeniami z bankami wyniosła w 2022 r. 15 295,5 mln zł i była o 4571,9 mln niższa niż w 2021 r. i o ponad 5073 mln zł wyższa niż w 2020 r. Pozycja ta od roku 2020 wykazuje wysoki poziom wydatków. W roku 2022 wydatki w tej grupie poniesione zostały w dwóch częściach budżetowych, tj. *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* oraz *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*, i dotyczyły głównie (93,5%) wpłat z budżetu państwa (14 306 mln zł) do funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Podobnie jak w roku ubiegłym, największą kwotę wpłaty, tj. 11 674,1 mln zł przekazano na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 z przeznaczeniem na sfinansowanie rekompensat i dodatku elektrycznego dla sprzedawców energii i gazu ziemnego. Zasilono również nowoutworzony Fundusz Pomocy²³⁰ obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa na łączną kwotę 2631,9 mln zł. W 2022 r. istotny, procentowo, wzrost w porównaniu z rokiem ubiegłym dotyczył zasilenia Funduszu Dopłat. Kwota wpłat do Funduszu Dopłat wyniosła 805,7 mln zł, co stanowiło 298% kwoty zasilenia tego funduszu w roku 2021. W 2002 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego został utworzony Fundusz Dopłat w celu finansowania dopłat do oprocentowania długoterminowych kredytów o stałej stopie procentowej, udzielanych przez banki na cele związane z budownictwem mieszkaniowym²³¹. Zadania Funduszu Dopłat obejmują również inne formy wspierania budownictwa mieszkaniowego, to jest programy: *Finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego*, *Spółecznego budownictwa czynszowego*, *Mieszkanie dla młodych*, *Mieszkanie na start*. W ramach pozostałych rozliczeń z bankami środki otrzymał również Fundusz Termomodernizacji i Remontów w kwocie 42,2 mln zł (mniej o 30,7 mln zł niż rok wcześniej) oraz Rządowy Fundusz Mieszkaniowy w kwocie 0,2 mln zł. Poza wpłatami do funduszy, pozycja ta obejmuje refundację premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie wypłacanych z książeczek mieszkaniowych, koszty wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych, a także usuwania skutków klęsk żywiołowych jednak wydatki z tych tytułów wyniosły jedynie 0,9%.

Dotacje podmiotowe

Dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotów w zakresie wskazanym w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej²³².

²²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 742.

²³⁰ Utworzony na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103, ze zm.).

²³¹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 101, ze zm.).

²³² Art. 131 ustawy o finansach publicznych.

W 2022 r. wysokość *dotacji podmiotowych* wyniosła 7668,1 mln zł, tj. o 1667,5 mln zł mniej niż w roku 2021 (17,9%) i o 47,4% mniej niż w roku 2020. W 2022 r. niemal jedną trzecią *dotacji podmiotowych* (2462 mln zł) przekazano do instytucji związanych z nauką, a także na pomoc materialną dla studentów i doktorantów. Do instytucji realizujących działalność w zakresie kultury i sztuki przekazano łącznie 1733 mln zł, tj. 22,6% ogólnej kwoty *dotacji podmiotowych*. Najwyższa kwota dotacji, w wysokości 1291,3 mln zł (16,8% w omawianej grupie), została przekazana do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Agencja ta otrzymała dotację wyższą o 10,1% niż w roku poprzednim. Dotację podmiotową w kwocie 1,2 mln zł przekazano także w ramach nowoutworzonej w 2022 r. części budżetowej *Akademia Kopernikańska*²³³, powstałej również w 2022 r., państwowej osobie prawnej Akademii Kopernikańskiej²³⁴. W 2022 r. udzielono także dotacji dla Narodowego Funduszu Zdrowia w kwocie 688 mln zł, tj. o 1868,6 mln zł niższej niż w roku poprzednim, co miało znaczący wpływ na spadek wydatków w grupie *dotacje podmiotowe*. Najwyższy poziom dotacji podmiotowych w latach 2019-2022 dotyczył działu *Transport i łączność* (11 498,8 mln zł pomimo, że w latach 2021-2022 dotacje podmiotowe w tym dziale nie wystąpiły), *Szkolnictwo wyższe i nauka* (9640,4 mln zł) oraz *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (6070,3 mln zł).

Pozostałe dotacje

W 2022 r. pozostałe kategorie dotacji wyniosły 28 493,7 mln zł, z tego dotacje celowe 24 183 mln zł, przedmiotowe 875,5 mln zł oraz pozostałe 3435,2 mln zł. Najwyższe pozycje w ich strukturze zajmują dotacje: dla pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych (7898,6 mln zł), na finansowanie lub dofinansowanie zadań bieżących jednostek sektora publicznego (5496,1 mln zł), w ramach programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej (5413,9 mln zł), dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (5053,9 mln zł). Cztery wyżej wymienione kategorie dotacji stanowią 83,7% całej grupy kategorii *pozostałe dotacje*. Ponadto w tej grupie wystąpiły jednorazowe transfery (w 2022 r. była to wpłata do Narodowego Funduszu Zdrowia w wysokości 2322,2 mln zł, wyższej o 1087 mln zł od wpłaty w roku 2021) oraz dotacje przedmiotowe (875,5 mln zł), które są udzielane dla przedsiębiorców wytwarzających określone rodzaje wyrobów lub świadczących określone rodzaje usług oraz dla podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa z przeznaczeniem na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług²³⁵.

Wyniki szczegółowego badania dotacji

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała prawidłowość udzielania dotacji z budżetu państwa przez dysponentów 55 części budżetowych (w tym u 16 wojewodów), a także w Centrum Projektów Polska Cyfrowa. Ponadto kontrolą objęto wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku osłonowego oraz na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego, a także wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa przez organizacje pozarządowe na realizację zadań resortu obrony narodowej.

Na podstawie zbadanej próby dotacji w łącznej kwocie 50,8 mld zł, Najwyższa Izba Kontroli potwierdziła, że dysponenti 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

²³³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 sierpnia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. poz. 1699).

²³⁴ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o Akademii Kopernikańskiej (Dz. U. poz. 1459).

²³⁵ Art. 130 ustawy o finansach publicznych.

o finansach publicznych. Niemniej jednak w niektórych częściach budżetowych, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji i nadzorze nad ich wykorzystaniem.

W części *Gospodarka złożami kopalin* stwierdzono nieprawidłowość polegającą na udzieleniu przez Ministra Aktywów Państwowych dotacji w wysokości 800 mln zł bez uprzedniej decyzji Komisji Europejskiej zatwierdzającej Program *System wsparcia dla górnictwa węgla kamiennego w perspektywie do 2056 r.* Pierwsza transza dotacji przekazana została na 21 dni przed notyfikacją programu do Komisji Europejskiej. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że takie działanie Ministra stwarzało ryzyko zwrotu udzielonego dofinansowania, co w konsekwencji może negatywnie wpłynąć na sytuację ekonomiczno-finansową podmiotów górniczych, które otrzymały środki z udzielonej dotacji celowej²³⁶.

Ze względu na brak wymogu przedłożenia szczegółowego rozliczenia i wskazania dokumentów źródłowych, w ramach części *Akademia Kopernikańska* nierzetelnie rozliczono dotację celową w łącznej wysokości 800 tys. zł²³⁷. W części *Województwo łódzkie* rozliczenie dwóch dotacji na kwotę 1855,8 tys. zł przeznaczonych dla Gminy Łowicz i Gminy Rozprza nastąpiło z przekroczeniem terminu określonego w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a w części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* nie podjęto niezwłocznych działań w celu wyegzekwowania od beneficjenta sprawozdania z realizacji zadania publicznego, na które udzielono dotacji celowej w łącznej kwocie 212,7 tys. zł²³⁸.

Finansowanie wypłat dodatku osłonowego, realizacja świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz dotacje celowe na realizację zadań resortu obrony narodowej

Zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez gminy, które otrzymują na ich finansowanie dotacje celowe z budżetu państwa, to między innymi wypłata dodatku osłonowego oraz realizacja świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Ocena wykorzystania tych właśnie dotacji była przedmiotem kontroli w ramach wykonania budżetu państwa w 2022 r. Kontrola została przeprowadzona w każdym województwie, w 15 ośrodkach pomocy społecznej oraz w Szczecińskim Centrum Świadczeń. W tych samych jednostkach skontrolowano zarówno wykorzystanie dotacji celowej na wypłatę dodatku osłonowego jak i na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Ustawą z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym²³⁹ wprowadzono zasady i tryb przyznawania, ustalania wysokości i wypłacania dodatku osłonowego oraz właściwość organów w tych sprawach. Dodatek osłonowy stanowi część – tarczy antyinflacyjnej – jako narzędzie mające zapewnić w roku 2022 wsparcie dla gospodarstw domowych, w tym również gospodarstw najuboższych energetycznie, w pokryciu części kosztów energii oraz w pokryciu powiązanych z nimi rosnących cen żywności.

Fundusz alimentacyjny stanowi system wspierania osób uprawnionych do alimentów środkami finansowymi z budżetu państwa. Nie stanowi on funduszu celowego w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego są to świadczenia pieniężne wypłacane w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów.

²³⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 48 – Gospodarka złożami kopalin oraz 55 – Aktywa państwowe*. Nr ewid. 60/2023/P/23/001/KGP, Warszawa 2023.

²³⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka, części 30 – Oświata i Wychowanie oraz części 90 – Akademia Kopernikańska*. Nr ewid. 64/2023/P/23/001/KNO, Warszawa 2023.

²³⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie*. Nr ewid. 66/2023/P/23/001/LLO, Warszawa 2023, oraz Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 30/2023/P/23/001/KAP, Warszawa 2023.

²³⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 759.

Objęte kontrolą jednostki w 2022 r. wykorzystały dotacje celowe na realizację wydatków dotyczących zadań zleconych (wraz z kosztami ich obsługi) z zakresu wypłaty dodatku osłonowego i realizacji świadczenia alimentacyjnego w łącznej wysokości 82,1 mln zł. W poniżej tabeli przedstawiono informacje dotyczące wykorzystanych kwot w podziale na województwa.

Tabela 26. Wykorzystanie dotacji celowych z budżetu państwa w skontrolowanych jednostkach

Województwa	Wykonanie wypłat (wraz z kosztami ich obsługi)	
	dodatku osłonowego	świadczeń z funduszu alimentacyjnego
	tys. zł	
1	2	3
OGÓŁEM	51 081,1	31 023,8
dolnośląskie	3 614,3	2 963,2
kujawsko-pomorskie	857,5	186,2
lubelskie	1 922,9	541,4
lubuskie	1 697,0	769,7
łódzkie	3 026,4	761,1
małopolskie	1 896,7	265,8
mazowieckie	1 160,8	652,0
opolskie	3 216,4	1 823,4
podkarpackie	8 060,1	3 585,5
podlaskie	991,8	92,5
pomorskie	1 519,9	430,0
śląskie	2 388,7	1 667,8
świętokrzyskie	1 957,3	492,6
warmińsko-mazurskie	1 760,8	1 203,7
wielkopolskie	4 838,6	2 708,1
zachodniopomorskie	12 171,9	12 880,8

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

Kontrole wykazały, że co do zasady, prawidłowo wykorzystano dotacje celowe z budżetu państwa w 2022 r. zarówno na wypłaty dodatku osłonowego, jak i na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz należycie wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych w tym zakresie.

Szczegółowe badanie pod kątem prawidłowości rozpatrywania wniosków, w tym terminowości wypłaty świadczeń, wykazało, że nieprawidłowości stwierdzono w 13 z 16 skontrolowanych jednostkach i dotyczyły one przede wszystkim naruszenia ustawowych terminów wypłaty dodatku osłonowego. Skala naruszenia była bardzo zróżnicowana i tak dla przykładu:

- w województwie dolnośląskim w skontrolowanym ośrodku pomocy społecznej nieterminowo wypłacono środki na łączną kwotę 238,6 tys. zł przyznane na podstawie 902 spośród 2746 wniosków o dodatki, co stanowiło 32,8% wniosków;
- w województwie podkarpackim kontrolowana jednostka wypłaciła po terminie dodatki osłonowe na kwotę 123 tys. zł na podstawie 580 wniosków o wypłatę dodatku co stanowiło 1,5% kwoty dodatków wypłaconych w 2022 r.;

- w województwie śląskim w kontrolowanym ośrodku pomocy społecznej w przypadku 18,9% pozytywnie rozpatrzonych wniosków nie wypłacono w terminie pierwszej raty dodatku w łącznej kwocie 64,2 tys. zł (2,7% wypłat dodatku osłonowego ogółem).

W przypadku dotacji celowej z budżetu państwa na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego stwierdzone nieprawidłowości miały wyłącznie charakter formalny i wystąpił tylko jeden przypadek opóźnienia w wypłacie świadczenia.

W 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła także kontrolę wykorzystania i rozliczenia dotacji celowych przez organizacje pozarządowe na realizację zadań resortu obrony narodowej udzielonych przez Ministra Obrony Narodowej w dwóch wybranych jednostkach, tj.: Liga Obrony Kraju oraz Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej. Łącznie jednostki te otrzymały 1241,6 tys. zł dotacji, z czego wykorzystały 991,6 tys. zł, tj. 80% otrzymanej kwoty. Wyniki kontroli wykazały, że organizacje pozarządowe prawidłowo wykorzystywały i rozliczały środki budżetu państwa na realizację zadań zleconych w 2022 r. przez Ministra Obrony Narodowej, a wszystkie założone cele oraz rezultaty zadań zostały osiągnięte. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na ocenę działalności tych jednostek. Dotyczyły głównie błędów w prowadzeniu ewidencji księgowej dotacji oraz nieprzestrzegania umownych terminów zwrotu niewykorzystanych środków, które skutkowało dla Związku Harcerstwa Rzeczypospolitej zaplaceniem odsetek w wysokości 1,9 tys. zł.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Świadczenia na rzecz osób fizycznych są wypłacane bezpośrednio uprawnionym osobom w postaci świadczeń wychowawczych, emerytur, rent, zasiłków, odpraw pieniężnych, odszkodowań, rekompensat, ryczałtów, diet, ekwiwalentów pieniężnych, stypendiów oraz nagród o charakterze specjalnym.

W 2022 r. wydatki budżetu państwa na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 58 953,1 mln zł. Stanowiły one 11,4% wydatków ogółem, to jest o 5,8 punktu procentowego więcej niż w 2021 r.

W 2022 r. w porównaniu do 2021 r. odnotowano wzrost wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych o 29 963,6 mln zł, to jest o 103,4%, do czego przyczyniło się przede wszystkim zwiększenie o 29 310,4 mln zł, to jest 112,5%, wydatków na świadczenia społeczne²⁴⁰. Wzrost wydatków na świadczenia społeczne został spowodowany przede wszystkim opisanym już wcześniej przejęciem przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych od gmin wypłacania świadczeń wychowawczych w ramach programu *Rodzina 500 plus* realizowanego na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłacił świadczenia wychowawcze w wysokości 23 546,2 mln zł²⁴¹. W 2022 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych po raz pierwszy realizował także zadania związane z rodzinnym kapitałem opiekuńczym²⁴². Wydatki w 2022 r. z tego tytułu wyniosły 3404,2 mln zł.

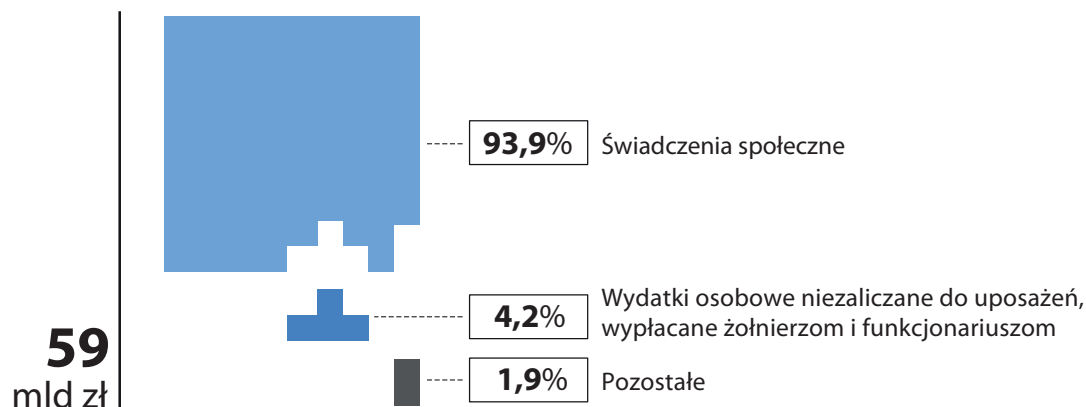
W grupie wydatków świadczenia na rzecz osób fizycznych dominowały świadczenia społeczne, które osiągnęły 55 363,4 mln zł (93,9% wydatków w grupie). W części Zakład Ubezpieczeń Społecznych wyniosły one 31 380 mln zł, a poniesiono je głównie na wypłatę świadczeń wychowawczych. Z kolei w częściach *Sprawy wewnętrzne* i *Obrona narodowa* świadczenia na rzecz osób fizycznych zrealizowano w kwotach odpowiednio 11 921,5 mln zł i 8511,1 mln zł, głównie w związku z wypłatą świadczeń pieniężnych z zakresu zaopatrzenia emerytalnego (odpowiednio 11 907,2 mln zł i 8505,5 mln zł).

²⁴⁰ W 2021 r. wydatki na świadczenia społeczne (§ 311) wyniosły 26 053 mln zł.

²⁴¹ Miesięcznie wypłacano około 6,7 mln świadczeń wychowawczych.

²⁴² Wprowadzony ustawą z 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym (Dz. U. z 2021 r. poz. 2270, ze zm.).

Infografika 43. Struktura wydatków budżetu państwa na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2022 r.



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

Wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom w 2022 r. wyniosły 2485,2 mln zł. Wydatki te były wyższe niż w 2021 r. o 395,5 mln zł, tj. o 18,9%, a ich udział w grupie wydatków *świadczenia na rzecz osób fizycznych* zmniejszył się z 7,2% w 2021 r. do 4,2% w 2022 r. Najwyższe wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń poniesiono w częściach *Obrona narodowa* (1879,8 mln zł), *Sprawy wewnętrzne* (398,5 mln zł) oraz *Sprawiedliwość* (146,9 mln zł).

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

W 2022 r. *wydatki bieżące jednostek budżetowych* w budżecie państwa wyniosły 101 248,9 mln zł. Na przestrzeni lat 2019-2022 zwiększyły się one o 22 189,3 mln zł, tj. o 28,1%, a wobec 2021 r. o 8065,8 mln zł, tj. o 8,7%. Wzrost ten wynikał głównie ze wzrostu wydatków na wynagrodzenia z pochodnymi. Najwyższy kwotowy wzrost tych wydatków nastąpił w częściach *Obrona narodowa* (o 4428 mln zł), *Sprawy wewnętrzne* (o 595,9 mln zł) i *Sądy powszechne* (o 522,4 mln zł), a procentowy – w częściach *Informatyzacja* (o 116,3%), *Państwowa Agencja Atomistyki* (o 43,1%) i *Rzecznik Praw Dziecka* (o 40,1%). Ponadto w ośmiu częściach budżetowych²⁴³ po raz pierwszy wyodrębniono wydatki na wynagrodzenia osobowe nauczycieli i dodatkowe wynagrodzenie roczne nauczycieli, które wyniosły odpowiednio 1007,2 mln zł i 73,5 mln zł.

Udział wydatków *bieżących jednostek budżetowych* w wydatkach ogółem w latach 2019-2021 zmniejszył się z 19,1% do 17,9%, natomiast w 2022 r. wzrósł do 19,6%.

Podobnie jak w latach ubiegłych w *wydatkach bieżących jednostek budżetowych* przeważały wynagrodzenia wraz z pochodnymi, na które przeznaczono 63 477,1 mln zł (62,7%). Znaczący udział (25,8%) stanowiły wydatki na zakup towarów i usług – 26 111,7 mln zł, w tym w szczególności na zakup: materiałów i wyposażenia (6141,7 mln zł), usług remontowych (4847,9 mln zł), energii (1864,2 mln zł) oraz leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych (905,2 mln zł). Pozostałe wydatki wyniosły 11 660 mln zł (11,5%) i obejmowały między innymi: równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności (2367,3 mln zł), staże i specjalizacje medyczne (2252,1 mln zł), składki do organizacji międzynarodowych, w tym wynikające z członkostwa w Unii

²⁴³ Były to części: *Gospodarka morska, Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, Obrona narodowa, Oświata i wychowanie, Rolnictwo, Sprawiedliwość, Środowisko i Żegluga śródlądowa*.

Europejskiej (1824,3 mln zł), koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (1158,7 mln zł), wynagrodzenia bezosobowe (953,3 mln zł), odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (705,5 mln zł), kary, odszkodowania i grzywny (610,9 mln zł), podróże służbowe krajowe i zagraniczne (598,5 mln zł) i podatek od nieruchomości (345,3 mln zł).

Kontrola wydatków *bieżących jednostek budżetowych*, podobnie jak w poprzednich latach, wykazała, że w przeważającej większości zrealizowano je celowo, rzetelnie, zgodnie z przeznaczeniem i zasadami gospodarowania środkami publicznymi, a także zgodnie z obowiązującymi przepisami. Nieprawidłowości, zidentyfikowane przez Najwyższą Izbę Kontroli, dotyczyły w szczególności:

- pokrycia przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w części *Sprawy zagraniczne* wydatków w kwocie 2363,6 tys. zł na przedsięwzięcia (oprawę codzienną, zwiastuny i zabezpieczenie emisji), które nie były programami (audycjami). Było to niecelowe i niezgodne z art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji²⁴⁴, który między innymi dopuszcza pokrywanie z budżetu państwa kosztów tworzenia programów dla odbiorców za granicą. Ponadto wydatki w kwocie 4149 tys. zł poniesiono na audycje, których rozpowszechnienie miało nastąpić dopiero w 2023 r.²⁴⁵;
- przekazania przez Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku środków na rekompensaty wypłacane w związku z czasowym zakazem przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi w wysokości 76,7 tys. zł, mimo ich braku w planie finansowym²⁴⁶;
- niezapewnienia Instytutowi Pokolenia i Instytutowi Strat Wojennych im. Jana Karskiego przez dysponenta części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* środków niezbędnych do realizacji zadań statutowych w pierwszych miesiącach ich funkcjonowania, co oceniono jako działanie nierzetelne (pierwsze środki Instytutowi Pokolenia przekazano w maju 2022 r., to jest po upływie ponad czterech miesięcy od dnia, w którym miał on rozpocząć działalność, natomiast Instytutowi Strat Wojennych im. Jana Karskiego – w czerwcu 2022 r., to jest po upływie ponad sześciu miesięcy od dnia jego utworzenia)²⁴⁷;
- nieterminowego uregulowania przez Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Krakowie i Komendę Wojewódzką Policji w Olsztynie zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w łącznej kwocie 1507,4 tys. zł, a także nieterminowego rozliczenia się między innymi przez Komendę Wojewódzką Policji w Łodzi i Instytut Strat Wojennych im. Jana Karskiego z ich kontrahentami na łączną kwotę 614,8 tys. zł²⁴⁸;
- niezweryfikowania w Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Katowicach kwoty podanej w fakturze, wystawionej przez wykonawcę zamówienia dotyczącego prac remontowych, z zawartą umową, wskutek czego doszło do wypłaty pierwszej transzy wynagrodzenia w kwocie zawyżonej o 56,2 tys. zł (drugą transzę wypłacono w kwocie niższej o 56,2 tys. zł i w rezultacie łączna kwota wypłaconego wynagrodzenia była zgodna z umową)²⁴⁹.

²⁴⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1722.

²⁴⁵ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne*. Nr KAP.410.001.07.2023.

²⁴⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/20 – Województwo podlaskie*. Nr ewid. 10/2023/P/23/001/LBI, Warszawa 2023.

²⁴⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 30/2023/P/23/001/KAP, Warszawa 2023.

²⁴⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne*. Nr ewid. 24/2023/P/23/001/KPB, Warszawa 2023, oraz Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie*. Nr ewid. 46/2023/P/23/001/LKR, Warszawa 2023.

²⁴⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/24 – Województwo śląskie*. Nr ewid. 47/2023/P/23/001/LKA, Warszawa 2023.

Przy udzielaniu zamówień publicznych najczęstszymi nieprawidłowościami były naruszenia ustawy Prawo zamówień publicznych, nieprawidłowości formalne i nieprzestrzeganie wewnętrznych uregulowań w tym zakresie, przy czym najistotniejsze z nich dotyczyły:

- zawarcia w ramach części *Sprawiedliwość* umów przez Ministerstwo Sprawiedliwości na obsługę medialną inicjatyw legislacyjnych i na wykonanie analizy formalno-prawnej pism z pominięciem procedur przewidzianych w ustawie. Z tytułu ich realizacji wykonawcom wypłacono łącznie 204 tys. zł (w związku z tymi umowami nie sporządzono dokumentacji dotyczącej wyboru wykonawcy, w tym nie przeprowadzono należytego oszacowania wartości zamówienia)²⁵⁰;
- udzielania zamówień bez stosowania przepisów ustawy, w tym między innymi w Biurze Rzecznika Praw Pacjenta zamówienia na świadczenie usług pocztowych o wartości 131,5 tys. zł²⁵¹ i w Instytucie Pokolenia zamówienia na usługi przeprowadzenia wywiadów i ankiet w ramach projektu o łącznej wartości 326,3 tys. zł²⁵²;
- podzielenia w Instytucie Strat Wojennych im. Jana Karłowicza zamówienia na produkcję dwóch filmów (edukacyjnego i promocyjnego) o wartości 248,9 tys. zł²⁵³, w wyniku czego doszło do zawarcia umów bez zastosowania przepisów ustawy;
- przeprowadzenia w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu zamówienia publicznego dotyczącego wspomagających prac biurowych, w ramach którego wydatkowano 71,7 tys. zł, w sposób, który skutkowało niewystarczającym poziomem realizacji potrzeb zamawiającego i koniecznością ogłoszenia w terminie późniejszym trzech kolejnych postępowań przetargowych dotyczących powyższych prac²⁵⁴.

W kontroli wykonania budżetu państwa na rok 2022 szczegółowemu badaniu poddano wydatki na działalność promocyjną i reklamową²⁵⁵ w urzędach obsługujących dysponentów wybranych części budżetowych²⁵⁶. W 2022 r. w kontrolowanych jednostkach wydatki te wyniosły łącznie 137,2 mln zł, podczas gdy w 2021 r. – 176,4 mln zł. Najwyższa kwota wydatków zarówno w 2021 r., jak i 2022 r. została poniesiona w części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (odpowiednio 108,3 mln zł i 39,5 mln zł).

Wydatki związane z działalnością promocyjną i reklamową w 2022 r. w skontrolowanych urzędach ponoszono w szczególności na kampanie społeczne, w tym:

²⁵⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 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. 23/2023/P/23/001/KPB, Warszawa 2023.

²⁵¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 66 – Rzecznik praw pacjenta oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych*. Nr ewid. 37/2023/P/23/001/KZD, Warszawa 2023.

²⁵² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 30/2023/P/23/001/KAP, Warszawa 2023.

²⁵³ Jak wyżej.

²⁵⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie*. Nr ewid. 35/2023/P/23/001/LWR, Warszawa 2023.

²⁵⁵ Do wydatków tych zaliczono wydatki na działalność marketingową, informacyjną i public relations (np. kampanie społeczne, konferencje prasowe, eventy, darmowe próbki oraz upominki, szyldy i spoty reklamowe, umowy sponsoringu).

²⁵⁶ To jest w urzędach obsługujących dysponentów części: *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, Gospodarka, Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, Kultura fizyczna, Szkolnictwo wyższe i nauka, Obrona narodowa, Praca, Rolnictwo, Rozwój regionalny, Sprawiedliwość, Transport, Sprawy wewnętrzne, Sprawy zagraniczne, Zdrowie, Klimat, Energia, Gospodarka złożami kopalni oraz Aktywa państwowe*.

- w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: *Szczepimy się* (13,6 mln zł), *Chronimy rodziny, obniżamy podatki* (11,2 mln zł), *100-lecie służby cywilnej* (4,7 mln zł), *Rządowe inwestycje blisko ludzi* (3,9 mln zł), *Chronimy rodziny* (2,4 mln zł) i *Silna Wieś Silna Polska* (2,3 mln zł);
- w Ministerstwie Finansów: *Polski Ład* (3,4 mln zł), *Wakacje kredytowe* (2,8 mln zł) i *Niskie podatki* (2,7 mln zł);
- w Ministerstwie Klimatu i Środowiska: *Poznaj Atomickich. Z energią jądrową na co dzień* (10,8 mln zł) i *Nasz Klimat* (4,8 mln zł);
- w Ministerstwie Infrastruktury: kampanię informującą o zmianach w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. (5,7 mln zł);
- w Ministerstwie Zdrowia: *Profilaktyka 40+* (2,8 mln zł);
- w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej: promującą Światowe Forum Miejskie (WUF11) w Katowicach (4,1 mln zł) i *Dni Otwarte Funduszy Europejskich* (3,6 mln zł).

W związku z kontrolą wydatków na działalność promocyjną i reklamową stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- dokonanie przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów wyboru wykonawców na zakup czasu antenowego w stacjach radiowych na łączną kwotę 3,9 mln zł niezgodnie z uzasadnieniem podanym we wnioskach o udzielenie zamówienia publicznego, wskutek czego zamówienia te nie były realizowane przez największe rozgłośnie radiowe, gwarantujące dotarcie do najszerzego grona odbiorców²⁵⁷,
- zawarcie przez Ministerstwo Finansów umowy obejmującej przeprowadzenie na jego rzecz kampanii polegającej na emisji spotów informujących o wsparciu dla kredytobiorców na kwotę 1 mln zł bez przeprowadzenia odpowiedniego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²⁵⁸,
- niezachowanie w Ministerstwie Klimatu i Środowiska zasady konkurencyjności przy wyborze wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego o wartości 120 tys. zł na zakup audycji na temat oszczędzania energii²⁵⁹,
- zaakceptowanie i opłacenie przez Ministerstwo Sprawiedliwości spotu reklamowego, który nie spełniał wymogów umowy zawartej z wykonawcą, w wyniku czego nie nałożono kary umownej w wysokości 18,7 tys. zł²⁶⁰.

Badanie kosztów energii elektrycznej

Oplaty za energię elektryczną to opłaty za zakup energii czynnej i opłaty za usługi dystrybucji energii. W większości jednostek objętych kontrolą nie podejmowano działań w celu ograniczenia wydatków ponoszonych na usługi dystrybucji energii elektrycznej.

W wyniku kontroli P/19/083 *Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych* Najwyższa Izba Kontroli wykazała, że jednostki sektora finansów publicznych nie stosowały zasady oszczędnego wydatkowania środków publicznych dokonując zakupu usług dys-

²⁵⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 30/2023/P/23/001/KAP, Warszawa 2023.

²⁵⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reparytacyjnego*. Nr ewid. 38/2023/P/23/001/KBF, Warszawa 2023.

²⁵⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w częściach 41 – Środowisko oraz 51 – Klimat*. Nr ewid. 49/2023/P/23/001/KSI, Warszawa 2023.

²⁶⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 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. 23/2023/P/23/001/KPB, Warszawa 2023.

trybucji energii elektrycznej. Wskazała również możliwości ograniczenia opłat za dystrybucję energii elektrycznej, ponoszonych za: ponadumowny pobór energii biernej poprzez montaż układu do jej kompensacji, zawyżoną moc umowną poprzez jej dostosowanie do faktycznych potrzeb jednostki, zawyżoną opłatę sieciową zmienną poprzez dobór odpowiedniej grupy taryfowej, dostosowanej do profilu zużycia energii²⁶¹.

Na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli opublikowano poradnik *Oszczędności w wydatkach na usługi dystrybucji energii elektrycznej*, a Urząd Regulacji Energetyki zarekomendował go jednostkom sektora finansów publicznych jako najlepsze sposoby na ograniczenie wydatków na dystrybucję energii. W informacji o wynikach kontroli, opublikowanej w marcu 2021 r., sformułowano wnioski do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań informacyjnych, skierowanych do jednostek sektora finansów publicznych, o możliwościach uzyskania oszczędności w opłatach na dystrybucję energii elektrycznej. Informacja została również przekazana między innymi do Ministra Finansów i wszystkich wojewodów. Pomimo to kontrola wykonania budżetu państwa w 2022 r. wykazała, że kontrolowane jednostki, dokonując wydatków na dystrybucję energii elektrycznej, nie zawsze stosowały reguły określone w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, według których wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Szczegółowym badaniem objęto 84 jednostki, których wydatki na energię elektryczną wyniosły łącznie około 138 mln zł, z tego koszty dystrybucji stanowiły szacunkowo 45%. W wyniku kontroli ustalono, że potencjalne oszczędności wskutek zastosowania odpowiednich rozwiązań mogłyby wynieść, tylko dla objętych kontrolą punktów poboru energii²⁶², około 5,5 mln zł rocznie.

W 46 jednostkach (55%) wystąpiły wysokie opłaty za ponadumowny pobór energii biernej. Montaż układu do jej kompensacji skutkowałby ograniczeniem tych opłat o około 2,8 mln zł²⁶³. W jednym z kontrolowanych urzędów koszt montażu tego układu wyniósł około 12 tys. zł.

W 75 jednostkach (89%) wystąpiły przypadki zawyżenia zamówionej mocy. Dostosowanie jej wartości do faktycznych potrzeb skutkowałoby zmniejszeniem opłat o około 2,1 mln zł²⁶⁴.

W 27 jednostkach stwierdzono dobór grupy taryfowej nieodpowiedniej do profilu zużycia energii elektrycznej. Zastosowanie optymalnej grupy wielostrefowej przyniosłoby oszczędności w kwocie około 0,6 mln zł²⁶⁵. Niezbędne do tego dane o zużyciu energii elektrycznej w strefach czasowych można uzyskać od operatorów systemu dystrybucyjnego.

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości sformułowano wnioski pokontrolne o podjęcie działań w celu zmniejszenia wydatków ponoszonych na opłaty za usługi dystrybucji energii elektrycznej.

²⁶¹ Informacja o wynikach kontroli *Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych*. Nr ewid. 182/2020/P/19/083/LLU, Warszawa 2021.

²⁶² Około 50% punktów w tych jednostkach.

²⁶³ Największe wydatki poniesiono między innymi w: Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim (254,3 tys. zł), Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim (214 tys. zł), Ministerstwie Infrastruktury (191,7 tys. zł), Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (142,1 tys. zł), Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim (137,2 tys. zł), Urzędzie Morskim w Szczecinie (120,6 tys. zł), Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej (119,7 tys. zł) oraz Ministerstwie Finansów (63,3 tys. zł).

²⁶⁴ Największe oszczędności mogłyby być między innymi w: Komendzie Wojewódzkiej Policji w Łodzi (259,1 tys. zł), Ministerstwie Finansów (116,5 tys. zł), Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim (108,4 tys. zł), Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej (95,4 tys. zł), Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim (91,4 tys. zł).

²⁶⁵ Na przykład 49,3 tys. zł w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Gdańsku, 46,8 tys. zł w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim, 44,8 tys. zł w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim, 34 tys. zł w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim.

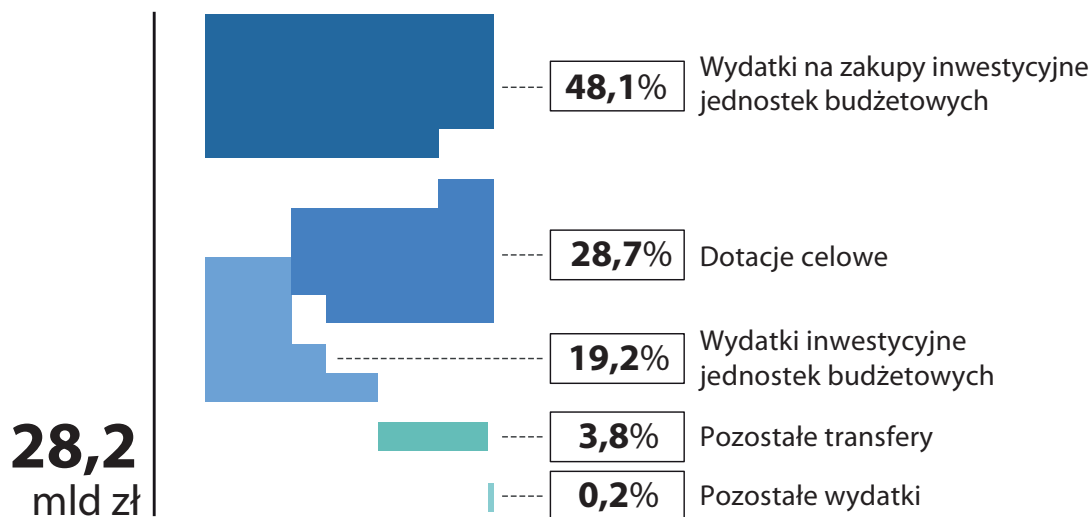
Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli wskazują na konieczność kontynuowania działań w kierunku stosowania rozwiązań umożliwiających oszczędne i gospodarne dokonywanie wydatków publicznych na usługi dystrybucji energii elektrycznej.

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe budżetu państwa w 2022 r. wyniosły 28 187,5 mln zł, tj. 98% planu po zmianach. Były one o 16 509,2 mln zł, tj. o 36,9% niższe niż rok wcześniej.

W strukturze wydatków majątkowych w 2022 r., podobnie jak w poprzednich latach, najwyższy udział miały wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (48,1%). Ich udział wzrósł o 14,9 punktu procentowego w odniesieniu do 2021 r. Wzrósł również udział dotacji celowych (z 15,9% do 28,7%) oraz wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych (z 16,2% do 19,2%). Istotnie zmniejszył się natomiast udział pozostałych transferów wydatków majątkowych, tj. wydatków realizowanych poza budżetem państwa nie będących dotacjami celowymi (z 29% do 3,8%) oraz pozostałych wydatków (z 5,7% do 0,2%). Prawie jedna trzecia wydatków majątkowych (9162,8 mln zł) była przekazywana w formie dotacji i innych transferów poza jednostki budżetowe.

Infografika 44. Struktura wydatków majątkowych w 2022 r.



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

Na niższe wykonanie wydatków majątkowych w 2022 r. w porównaniu do 2021 r. wpływ miały przede wszystkim ponad dwunastokrotnie niższe (o 11 880,2 mln zł) wydatki na pozostałe transfery, w tym głównie w działach: Obrona narodowa (o 6300 mln zł), Różne rozliczenia (o 4014,4 mln zł) oraz Ochrona zdrowia (o 117 mln zł). W 2022 r. nie realizowano wydatków w formie transferów w działach Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa oraz Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, a które wykonano w 2021 r. w kwocie 1448,7 mln zł. Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych zmniejszyły się w 2022 r. w odniesieniu do 2021 r. o 1839,9 mln zł, tj. o 25,4%, głównie w działach: Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (o 1200,6 mln zł) oraz Transport i łączność (o 695,7 mln zł), a wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych zmniejszyły się o 1256,6 mln zł (o 8,5%). Wzrosły natomiast wydatki na dotacje celowe o 988 mln zł (o 13,9%), w tym w działach: Transport i łączność (o 677,7 mln zł), Obrona narodowa (o 428,4 mln zł) i Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (o 383,2 mln zł).

Tabela 27. Struktura wydatków majątkowych w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
	mln zł			
OGÓŁEM	20 167,5	36 144,1	44 696,6	28 187,5
Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	10 403,6	13 939,2	14 824,3	13 567,7
Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	4 435,7	6 473,3	7 245,9	5 406,0
Dotacje celowe	4 906,3	9 394,2	7 112,9	8 100,9
Pozostałe transfery wydatków majątkowych	421,9	3 432,9	12 942,0	1 061,9
Pozostałe wydatki	0,0	2 904,5	2 571,5	51,0

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

Najwyższe wydatki majątkowe w 2022 r. zostały poniesione na zadania realizowane w działach: *Obrona narodowa* w kwocie 14 817,5 mln zł (52,6% wydatków majątkowych ogółem), *Transport i łączność* – 4446,1 mln zł (15,8%), *Ochrona zdrowia* – 1488,7 mln zł (5,3%), *Administracja publiczna* – 1103,3 mln zł (3,9%), *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* – 1084,3 mln zł (3,8%), *Szkolnictwo wyższe i nauka* – 933 mln zł (3,3%), *Wymiar sprawiedliwości* – 893,3 mln zł (3,2%), *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 764,5 mln zł (2,7%) oraz *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* – 716,9 mln zł (2,5%).

W 2022 r. Minister Finansów, działając na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, wyraził zgodę na przeniesienia polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych w 62 częściach budżetu państwa, w tym w 16 województwach. Zgody dotyczyły zmniejszeń planowanych wydatków majątkowych w budżecie państwa na łączną kwotę 4741,3 mln zł i zwiększeń o 1703,5 mln zł. Podobnie jak w latach poprzednich, największe zmiany dotyczyły części *Obrona narodowa*, w której zmniejszenia planu wydatków majątkowych wyniosły 4005,9 mln zł, a zwiększenia – 1169,6 mln zł. W siedmiu przypadkach Minister Finansów nie wyraził zgody na zwiększenie lub zmniejszenie planu wydatków majątkowych w trybie art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Rozpatrzone odmownie wnioski dotyczyły zwiększenia wydatków majątkowych w pięciu częściach budżetu państwa, łącznie o 102,9 mln zł, w tym w części *Sprawy wewnętrzne* – o 100,8 mln zł²⁶⁶.

Kontrola planowania i wykonania wydatków majątkowych przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli u 127 dysponentów III stopnia polegała na analizie zakresu zadań przyjętych w planie rzeczowo-finansowym, ocenie celowości wprowadzonych zmian oraz ustaleniu, czy zadania w planie po zmianach zostały wykonane²⁶⁷.

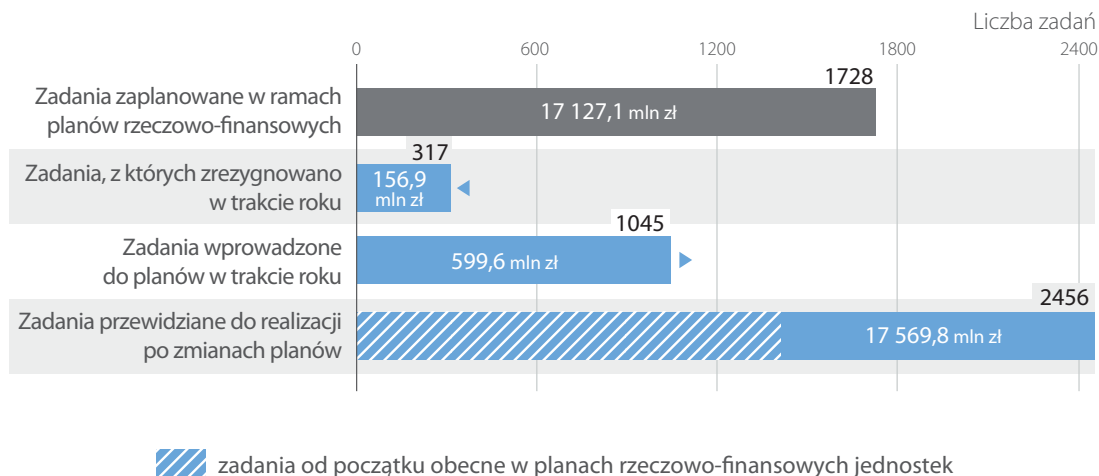
W ramach planów rzeczowo-finansowych wydatków majątkowych w badanych jednostkach budżetowych zaplanowano realizację 1728 zadań na kwotę 17 127,1 mln zł. W trakcie roku zrezygnowano z realizacji 317 zadań, wprowadzono do planów 1045 nowych zadań oraz dokonywano wewnętrznych przeniesień środków finansowych w ramach planów finansowych wydatków majątkowych,

²⁶⁶ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – Wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych oraz wykonania budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe, nr. KBF.410.001.09.2023.

²⁶⁷ Badaniem objęto wydatki majątkowe w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

bez zmiany ich zakresów rzeczowych. W wyniku wprowadzonych zmian do zrealizowania pozostało 2456 zadań, tj. o 42,1% więcej niż w pierwotnych planach. Przewidziana na ich realizację kwota 17 569,8 mln zł była wyższa od pierwotnie zakładanej o 442,7 mln zł (o 2,6%). Większość zmian wprowadzonych do planów była celowa.

Infografika 45. Zmiany planów rzeczowo-finansowych wydatków majątkowych w badanych jednostkach budżetowych w 2022 r.



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

W pełnym lub częściowym zakresie zrealizowano 2214 zadań, tj. 90,1% zadań ujętych w planach po zmianach (w 2021 r. wskaźnik ten wyniósł 89,4%), a 242 zadania nie zostały zrealizowane. Wartość niezrealizowanych zadań oszacowano na 236,8 mln zł.

Główną przyczyną niezrealizowania bądź opóźnień w realizacji zaplanowanych zadań w 2022 r. było między innymi nierzetelne planowanie wydatków majątkowych i niewłaściwe przygotowanie jednostek do ich realizacji, przedłużające się procedury administracyjne oraz przetargowe, wyższe niż przewidziano koszty, brak dostępności towarów na rynku oraz nieprzewidziane zdarzenia.

Kontrola wydatków majątkowych wykazała, że w przeważającej większości środki finansowe zostały wydatkowane celowo i oszczędnie, zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi oraz zgodnie z prawem. Niemniej jednak stwierdzono również nieprawidłowości w tym zakresie.

W Agencji Uzbrojenia w Warszawie w części *Obrona narodowa* stwierdzono niecelowe wydatkowanie kwoty 400 mln zł w związku z podpisaniem aneksu do umowy na dostawę sprzętu wojskowego, bez uzyskania jakichkolwiek korzyści z realizacji umowy, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych²⁶⁸. Ponadto stwierdzono niedochowanie należytej staranności przy rozliczaniu wydatków dokonanych w formie zaliczek udzielonych w ramach Programu *Foreign Military Sales*, tj. bez dokumentów źródłowych potwierdzających przedmiot rozliczenia oraz jego wartość, na kwotę 1,9 mln zł²⁶⁹.

²⁶⁸ Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób oszczędny i celowy, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów jak również w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.

²⁶⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*. Nr ewid. 57/2023/P/23/001/KON, Warszawa 2023.

Minister Obrony Narodowej udzielił dotacji w wysokości 259,3 mln zł dla instytucji gospodarki budżetowej – Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego na realizację zadań inwestycyjnych na potrzeby 18. Dywizji Zmechanizowanej, tj. na cele niewymienione w art. 12a ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²⁷⁰. Ponadto stwierdzono, że 28,1 mln zł stanowiących kwotę dotacji celowej przyznanej dla tej jednostki zostało wykorzystane w sposób niezgodny z przeznaczeniem, tj. na zadania niewynikające z katalogu inwestycji określonych w załączniku do umowy o udzielenie dotacji. Z uwagi na zatwierdzenie rozliczenia finansowego z udzielonej dotacji, odbiegającego treści od faktycznego zakresu realizowanych inwestycji przez Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego stwierdzono niewłaściwy nadzór organu przyznającego dotację²⁷¹.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie zatwierdził w terminie rozliczenia pięciu dotacji na realizację inwestycji i zakup środków transportu w kwocie 21,8 mln zł, udzielonych w trybie art. 11b ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁷². Było to niezgodne z art. 152 ust 2 ustawy o finansach publicznych. Ponadto nie dokonano blokady niewykorzystanych środków przeznaczonych na inwestycje w kwocie 1,3 mln zł, co było nierzetelne²⁷³.

Polski Komitet Normalizacyjny dokonał wydatków w kwocie 2,3 mln zł (6% całości wydatków Komitetu w 2022 r.) na budowę i wdrożenie *Portalu Obsługi Klienta* z naruszeniem przepisu określonego w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Komitet zapłacił wykonawcy za zrealizowane prace, mimo że użytkownicy nie mogli korzystać z *Portalu* w żadnym z jego obszarów funkcjonowania. Nie był również znany termin oddania *Portalu* do użytkowania. Zgodnie z zawartą umową, efektem prac i warunkiem wypłaty wynagrodzenia, miało być uruchomienie *Portalu* na środowisku produkcyjnym, co zostało niezgodnie ze stanem faktycznym potwierdzone protokołem odbioru końcowego²⁷⁴.

Działaniem nielegalnym było przyznanie przez Ministra Edukacji i Nauki w ramach programu *Rozwój potencjału infrastrukturalnego podmiotów wspierających system oświaty i wychowania*, finansowanego z części *Oświata i wychowanie* dotacji celowych: w łącznej kwocie 6 mln zł na realizację inwestycji trzem podmiotom nie spełniającym kryterium otrzymania dotacji określonego przez Ministra; jednemu podmiotowi w wysokości 4,5 mln zł poza trybem naboru wniosków określonym przez Ministra oraz w łącznej wysokości 1,5 mln zł instytucjom kultury, które nie były uprawnione do udziału w programie²⁷⁵.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego udzielił dotacji w wysokości 2,4 mln zł Narodowemu Instytutowi Fryderyka Chopina na zadanie inwestycyjne, które było już zrealizowane przez Instytut, czym naruszył przepis art. 126 w związku z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o finansach publicznych²⁷⁶.

²⁷⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 161 – uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r.

²⁷¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*. Nr ewid. 57/2023/P/23/001/KON, Warszawa 2023.

²⁷² Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

²⁷³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 30/2023/P/23/001/KAP, Warszawa 2023.

²⁷⁴ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 65 – Polski Komitet Normalizacyjny*, nr KGP.410.001.09.2023.

²⁷⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka, części 30 – Oświata i Wychowanie oraz części 90 – Akademia Kopernikańska*. Nr ewid. 64/2023/P/23/001/KNO, Warszawa 2023.

²⁷⁶ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, nr KNO.410.001.02.2023.

Działaniem nierzetelnym Wojewody małopolskiego było trzykrotne, w krótkich odstępach czasu (w przeciągu sześciu dni) dokonanie zmniejszenia planowanych wydatków majątkowych, każdorazowo na kwotę po 100 tys. zł, z pominięciem tym samym procedury występowania o zgodę do Ministra Finansów, o której mowa w art. 171 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Ponadto Wojewoda małopolski o zwiększeniu planowanych wydatków majątkowych o 70 tys. zł w rozdziale *Kuratoria oświaty* poinformował Ministra Finansów po upływie siedmiu miesięcy od dokonania zmiany (zamiast niezwłocznie), czym również naruszył wyżej wymieniony przepis. Ponadto, dla trzech zadań inwestycyjnych zakończonych i odebranych w 2022 r. nie sporządzono dokumentów księgowych potwierdzających przyjęcie środka trwałego i w konsekwencji poniesione nakłady (20,6 mln zł) nie zwiększyły wartości środków trwałych (budynków), których dotyczyły te inwestycje²⁷⁷.

W planie wydatków majątkowych Kancelarii Sejmu ujęto między innymi cztery zadania (na kwotę 4,1 mln zł) obciążone dużym ryzykiem ich niezrealizowania w zakładanym terminie, których ostatecznie nie wykonano, ponieważ można było je realizować dopiero po rozpoczęciu lub zakończeniu dwóch innych, ujętych w planie, które nie zostały wykonane²⁷⁸.

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzono nierzetelne sporządzenie planu rzeczowo-finansowego wydatków majątkowych w zakresie zakupów inwestycyjnych, poprzez ujęcie w nim zadań z założenia niemożliwych do realizacji w danym roku. Wskutek tego zrezygnowano z realizacji pięciu zadań ujętych w pierwotnym planie na kwotę 1 mln zł²⁷⁹.

W Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Lublinie ujawniono, że do Wojewody lubelskiego nie przekazano informacji o nadmiarze posiadanych środków finansowych w kwocie prawie 1 miliona zł, zaplanowanych na budowę laboratorium, pomimo że z harmonogramu realizacji zadania (po zmianach z dnia 21 grudnia 2022 r.) wynikało, że środki te nie zostaną wykorzystane w 2022 r.²⁸⁰.

Przy realizacji zadań finansowanych w ramach *wydatków majątkowych* stwierdzono także przypadki naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, nieprawidłowości formalnych dotyczących między innymi nierzetelnego dokumentowania postępowań i nieprzestrzegania uregulowań wewnętrznych w tym zakresie oraz niewywiązywanie się z obowiązków informacyjnych.

W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach w postępowaniu o udzielenie zamówienia o wartości 8,2 mln zł, którego przedmiotem była adaptacja pomieszczeń w budynku Urzędu stwierdzono między innymi nieprawidłowości polegające na tym, że: błędnie podano w ogłoszeniu o zamówieniu zamieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych, iż zamawiający nie wymaga wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy; nie dotrzymano siedmiodniowego terminu określonego w art. 81 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy na przekazanie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych informacji o złożonych ofertach (opóźnienie wyniosło 217 dni)²⁸¹.

²⁷⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie*. Nr ewid. 46/2023/P/23/001/LKR, Warszawa 2023.

²⁷⁸ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu*, nr KBF.410.001.02.2023.

²⁷⁹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich*, nr KBF.410.001.04.2023.

²⁸⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/06 – Województwo lubelskie*. Nr ewid. 39/2023/P/23/001/LLU, Warszawa 2023.

²⁸¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/24 – Województwo śląskie*. Nr ewid. 47/2023/P/23/001/LKA, Warszawa 2023.

W Urzędzie Morskim w Szczecinie stwierdzono, że zapisy umowy dotyczącej zamówienia publicznego na budowę ostróg brzegowych na odcinakach brzegu morskiego były niezgodne ze wzorem umowy określonym w specyfikacji warunków zamówienia po modyfikacji. W ogłoszeniu o zamówieniu wyznaczono termin składania ofert, krótszy niż pełne 14 dni od dnia zamieszczenia tego ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Zapisy protokołu postępowania zawierały dane niezgodne z przebiegiem postępowania oraz jego dokumentacją²⁸².

W Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Warszawie stwierdzono, że zamówienia publicznego na dostawę sprzętu informatycznego i licencji oraz systemów operacyjnych o wartości przekraczającej 130 tys. zł udzielono bez zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, w wyniku podzielenia zamówienia. W 2022 r. 14 razy dokonywano zakupów sprzętu informatycznego, licencji i systemów operacyjnych poniżej progu wskazanego w art. 2 ust. 1 pkt 1 wyżej wymienionej ustawy, w tym dwukrotnie zakupów inwestycyjnych na kwoty 127,5 tys. zł i 94 tys. zł u jednego dostawcy²⁸³.

Instytut Strat Wojennych im. Jana Karłowicza zawarł umowę na zakup urządzeń infrastruktury sieciowej za kwotę 158,2 tys. zł²⁸⁴ bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, pomimo oszacowania wartości przedmiotu zamówienia na kwotę 130 tys. zł netto, czym naruszył art. 2 ust. 1 pkt 1 wyżej wymienionej ustawy²⁸⁵.

W Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie, badanie jednego zamówienia publicznego dotyczącego wymiany agregatu wody lodowej (o wartości 381,3 tys. zł) wykazało, że nierzetelnie sporządzono protokół postępowania w trybie podstawowym, że 115-dniowym opóźnieniem zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o wykonaniu umowy oraz dwie osoby złożyły oświadczenia o niekaralności, o których mowa w art. 56 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych po rozpoczęciu zamiast przed rozpoczęciem wykonywania czynności związanych z przeprowadzeniem tego postępowania. Nie zaktualizowano także planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych²⁸⁶.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła ponadto kontrolę *Wybrane aspekty przeciwdziałania w województwie opolskim pandemii COVID-19, w tym wydatkowania środków publicznych na utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych oraz izolatoriów*²⁸⁷. W Opolskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono, że w wyniku nierzetelnej weryfikacji oferty cenowej, dotyczącej adaptacji budynku Centrum Wystawienniczo-Kongresowego w Opolu do potrzeb szpitala tymczasowego, wydatki poniesione przez Wojewodę na ten cel (11,8 mln zł) zostały zawyżone o 2,7 mln zł w odniesieniu do średnich cen rynkowych (według opinii biegłego powołanego przez Najwyższą Izbę Kontroli). Stwierdzono również, że szpital tymczasowy wyposażono w urządzenie do automatycz-

²⁸² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w częściach budżetowych 21 – Gospodarka Morska, 22 – Gospodarka wodna, 39 – Transport i 69 – Żegluga śródlądowa oraz wykonanie planu finansowego Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg*. Nr ewid. 45/2023/P/23/001/KIN, Warszawa 2023.

²⁸³ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Warszawie*, nr LWA.410.001.03.2023.

²⁸⁴ W 2022 r. wydatkowano na ten cel 107,9 tys. zł.

²⁸⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 30/2023/P/23/001/KAP, Warszawa 2023.

²⁸⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny*. Nr ewid. 29/2023/P/23/001/KAP, Warszawa 2023.

²⁸⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/16 – Województwo opolskie*. Nr ewid. 40/2023/P/23/001/LOP, Warszawa 2023.

nego cięcia i pakowania blistrów leków o wartości 0,9 mln zł, które nie było niezbędne do jego funkcjonowania, a w wartości środka trwałego „szpital tymczasowy COVID-19” nie uwzględniono wartości usługi nadzoru inwestorskiego. Przed przystąpieniem do wykonania robót budowlanych w ramach badanej inwestycji nie uzyskano decyzji o pozwoleniu na budowę, mimo że charakter planowanych prac wskazywał na konieczność jej pozyskania, a w czasie rozpoczęcia tych prac nie obowiązywały przepisy umożliwiające odstępianie od stosowania przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁸⁸.

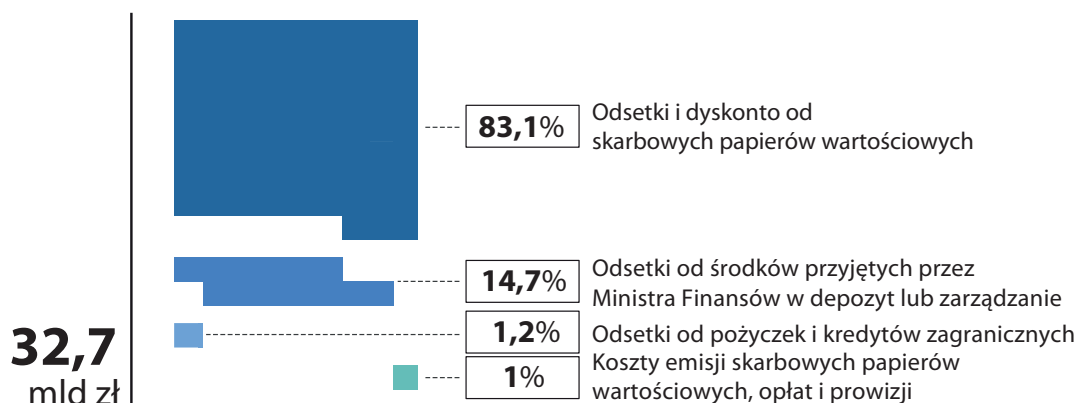
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa

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. Główną pozycję stanowią odsetki i opłaty, które wynikają z emisji obligacji skarbowych na rynku krajowym oraz rynkach zagranicznych. Pozostałe wydatki obejmują odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz od środków przyjętych przez Ministra Finansów w depozyt i zarządzanie. Pokrywane są one ze środków budżetu państwa w ramach części *Obsługa długu Skarbu Państwa*.

W 2022 r. w ustawie budżetowej zaplanowano wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa w wysokości 26 000 mln zł, jednak wzrost kosztów obsługi długu krajowego wynikający ze wzrostu stóp procentowych spowodował konieczność zwiększenia ustalonego limitu do wysokości 32 800 mln zł²⁸⁹.

W 2022 r. wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa wyniosły 32 718,3 mln zł, tj. 99,8% planu po zmianach. Na obsługę długu krajowego wydatkowano 27 684 mln zł (84,6%), a na obsługę zadłużenia zagranicznego 5034,3 mln zł (15,4%).

Infografika 46. Struktura wydatków budżetu państwa na obsługę długu Skarbu Państwa w 2022 r.



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

²⁸⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 682.

²⁸⁹ Decyzjami Ministra Finansów z 7 października 2022 r. i 9 listopada 2022 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2022 zostały zwiększone środki na odsetki, dyskonto i inne rozliczenia dotyczące skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego. Źródłem finansowania były środki w kwocie 1920,2 mln zł z rezerwy celowej poz. 36 pn. Środki na realizację programów poręczeniowo-gwarancyjnych oraz innych programów rządowych wspieranych gwarancjami Skarbu Państwa oraz wydatków na obsługę zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa oraz z rezerwy celowej poz. 78 pn. Środki na realizację zadań związanych z kosztami obsługi długu Skarbu Państwa w wysokości 4879,8 mln zł.

Od 2017 r. *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* wykazywały tendencję spadkową, co wynikało przede wszystkim ze zmniejszenia oprocentowania obsługiwanego długu, a także oddłużenia na rynkach zagranicznych. W 2022 r. trend ten został odwrócony, a wydatki były wyższe niż w roku poprzednim o 6760,6 mln zł, tj. o 26%. Było to efektem skokowego wzrostu stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego oraz rynkowych stóp procentowych, co przełożyło się na wzrost wysokości odsetek od obligacji zmiennoprocentowych wyemitowanych na rynku krajowym oraz oprocentowania środków przyjętych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów. Wzrost kosztów wynikał także z przyrostu obsługiwanego długu spowodowanego koniecznością finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Średnie koszty obsługi długu Skarbu Państwa mierzone relacją kosztów obsługi długu do średniego stanu zadłużenia Skarbu Państwa wyniosły 2,8%. Biorąc pod uwagę wyraźny wzrost kosztów bieżącego finansowania, wskaźnik ten wzrósł w porównaniu do 2021 r. w niewielkim stopniu, tj. o 0,5 punktu procentowego. Wynikało to z faktu, że w strukturze obsługiwanego długu największy udział miały obligacje stałoprocentowe wyemitowane w latach wcześniejszych z niższym oprocentowaniem, a w przypadku obligacji zmiennoprocentowych, wzrost rynkowych stóp procentowych wpłynął na wysokość odsetek płatnych w drugiej połowie 2022 r. Natomiast sprzedaż nowych serii stałoprocentowych obligacji skarbowych ze znacznie wyższym kuponem, tj. 6% dla obligacji dziesięcioletnich i 7,5% dla obligacji pięcioletnich wyemitowanych na rynku krajowym, oraz 5,75% dla obligacji zagranicznych nominowanych w dolarach amerykańskich nie wpłynęły na wysokość wydatków w 2022 r., gdyż odsetki od tych obligacji będą wypłacane począwszy od 2023 r.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa stanowiły w 2022 r. równowartość 1,1% produktu krajowego brutto i były wyższe o 0,1 punktu procentowego od wartości tej relacji z roku poprzedniego. Udział kosztów obsługi długu Skarbu Państwa w wydatkach budżetu państwa wzrósł do 6,3%, tj. o 1,3 punktu procentowego.

Szczegółowa kontrola wydatków w łącznej kwocie 6822,1 mln zł, tj. 20,9% wydatków poniesionych na obsługę długu Skarbu Państwa wykazała, że Minister Finansów prowadził terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zawartymi umowami i porozumieniami obsługę zobowiązań Skarbu Państwa w ramach omawianej grupy wydatków.

Wydatki na obsługę długu krajowego

Koszty obsługi długu krajowego w kwocie 27 684 mln zł były wyższe niż w 2021 r. o 7850,6 mln zł, tj. o 39,6%. Było to spowodowane przede wszystkim wzrostem oprocentowania obsługiwanego długu skarbowego oraz oprocentowania środków przyjętych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów, a także przyrostem obsługiwanego długu wynikającym z finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Tabela 28. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
	mln zł			
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	19 739,3	22 376,4	19 833,3	27 684,0
Odsetki, dyskonto i inne rozliczenia dotyczące skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego, z tego od:	19 641,6	22 230,7	19 674,7	27 403,0
obligacji rynkowych, w tym:	18 120,4	20 943,9	18 324,2	20 454,5
transakcje swap	-2 652,1	685,3	1 323,1	-3 387,0
obligacji oszczędnościowych	762,6	815,9	1 149,8	2 150,7
środków przyjmowanych w depozyt przez Ministra Finansów	757,6	454,6	123,9	4 793,7
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	97,7	145,7	158,6	280,9

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

W strukturze wydatków na obsługę długu krajowego główną pozycję stanowią odsetki i dyskonto od obligacji rynkowych, oferowanych inwestorom instytucjonalnym. W 2022 r. ich udział zmniejszył się w porównaniu do poprzedniego roku z 92,4% do 73,9%, natomiast znacząco zwiększył się udział wydatków na odsetki od środków przyjętych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów z 0,6% do 17,3%. Skokowy wzrost wydatków z tytułu odsetek od depozytów wynikał przede wszystkim ze wzrostu rynkowych stóp procentowych oraz stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego.

W 2022 r. koszty obsługi obligacji rynkowych wyemitowanych na rynek krajowy w latach 2002-2022 wyniosły łącznie 20 454,5 mln zł, tj. o 2130,3 mln zł więcej niż w poprzednim roku. Wydatki te byłyby jeszcze wyższe, gdyby nie fakt rozliczenia w 2022 r. transakcji na instrumentach pochodnych swap zawartych w roku poprzednim, które obniżyły wydatki o 3387 mln zł²⁹⁰. Transakcje swap wykorzystywane są przez Ministra Finansów do zarządzania rozkładem kosztów obsługi długu w czasie poprzez poniesienie wydatków w jednym roku, w ramach limitów ustalonych w planie, i zmniejszenie wydatków roku następnego. Przeprowadzane są jedynie w sytuacji występowania oszczędności w wydatkach, dlatego w 2022 r. nie były zawierane nowe transakcje swap. Wyłączając efekt pomniejszenia wydatków dzięki transakcjom swap, koszty obsługi obligacji stałoprocentowych wyniosły 13 960 mln zł i były niższe niż w roku poprzednim o 13%, natomiast koszty obsługi obligacji zmiennoprocentowych wzrosły ponad dziesięciokrotnie z 823,1 mln zł do 9720,3 mln zł. Było to przede wszystkim wynikiem wzrostu stawek oprocentowania obligacji zmiennoprocentowych opartego o 6-miesięczny WIBOR oraz wzrostu zadłużenia związanego z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Wydatki na odsetki i dyskonto od obligacji oszczędnościowych oferowanych inwestorom indywidualnym w sieci detalicznej wyniosły 2150,7 mln zł. W latach 2019-2022 wydatki z tego tytułu wzrosły

²⁹⁰ Operacje swap zawierane na rynku krajowym polegają na umownej sprzedaży i wykupie obligacji skarbowych, w przypadku której nie następuje przepływ kapitału, a jedynie wymiana płatności odsetkowych liczonych od uzgodnionej sumy kapitałowej. Na podstawie art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych środki finansowe uzyskane przez Ministra Finansów z tytułu transakcji finansowych na instrumentach pochodnych, polegających na wymianie płatności odsetkowych, pomniejszają wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa.

o 1388,1 mln zł, tj. blisko trzykrotnie. Jest to spowodowane systematycznym wzrostem sprzedaży obligacji oszczędnościowych wynikającym z dużego zainteresowania tymi instrumentami. Jednocześnie w 2022 r. wyższe, średnio trzykrotnie, niż w 2021 r. było oprocentowanie wszystkich serii obligacji zmiennoprocentowych oraz indeksowanych inflacją. W 2022 r. w ramach działań zachęcających do wzrostu oszczędności oraz ochrony oszczędności polskich obywateli przed skutkami wysokiej inflacji, Minister Finansów wprowadził do oferty nowe serie obligacji detalicznych, tj. roczną oszczędnościową obligację o zmiennej stopie procentowej (ROR) oraz dwuletnią oszczędnościową obligację o zmiennej stopie procentowej (DOR), których oprocentowanie wyznaczane jest na podstawie stopy referencyjnej NBP, a także trzyletnią obligację stałoprocentową (TOS). Wydatki na odsetki od nowych serii obligacji w wysokości 400,3 mln zł, stanowiły 18,6% wydatków związanych z obsługą obligacji oszczędnościowych. W 2022 r. sprzedaż obligacji oszczędnościowych obok banku PKO BP S.A. rozpoczął drugi agent emisji, tj. bank Pekao S.A.

W 2022 r. planowano koszty z tytułu emisji bonów skarbowych w wysokości 57,3 mln zł. Założone w ustawie budżetowej wydatki na obsługę bonów skarbowych dotyczyły sprzedaży tzw. bonów krótkich, płynnościowych, tj. sprzedawanych i wykupywanych w tym samym roku. Ze względu na dobrą sytuację płynnościową Minister Finansów odstąpił od emisji bonów skarbowych.

W 2022 r. blisko czterdziestokrotnie w porównaniu do poprzedniego roku wzrosły wydatki na odsetki od środków przyjmowanych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów. Wyniosły one 4793,7 mln zł i były najwyższe od początku wprowadzenia mechanizmu konsolidacji w 2011 r. Wynikało to przede wszystkim ze skokowego wzrostu stóp rynkowych WIBID i stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego, które są podstawą obliczania odsetek od depozytów. Ponadto w 2022 r. wzrosły średnioroczne stany i rozchody z tytułu depozytów terminowych i *overnight*, co wynikało między innymi z przekazywania wolnych środków przez nowe jednostki. W latach 2019-2022 liczba podmiotów objętych konsolidacją zwiększyła się o 45, a w 2022 r. mechanizmem tym zostały także objęte sumy depozytowe jednostek prokuratury.

Wydatki na pokrycie kosztów emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje wyniosły 280,9 mln zł, tj. o 77,1% więcej niż w roku poprzednim. W latach 2019-2022 koszty te wzrosły prawie trzykrotnie. Główną pozycją tych wydatków jest wynagrodzenie agentów emisji obligacji detalicznych, które w 2022 r. wyniosło 264,9 mln zł, z tego 260,5 mln zł dla PKO BP S.A. i 4,5 mln zł dla banku Pekao S.A., z którym zawarto umowę we wrześniu 2022 r. Wysokość wydatków z tytułu wynagrodzenia agentów emisji obligacji detalicznych uzależniona jest przede wszystkim od wielkości sprzedaży obligacji, która była wyższa niż w 2021 r. o 31,8%, a w ostatnich czterech latach wzrosła o 230,4%. Drugim czynnikiem wpływającym na wysokość wynagrodzenia agentów emisji jest struktura zrealizowanej sprzedaży obligacji detalicznych, tj. koszty wynagrodzenia są najniższe od obligacji o najkrótszym terminie zapadalności i rosną wraz ze sprzedażą obligacji o dłuższym okresie do wykupu. W 2022 r. w strukturze sprzedaży największy udział, tj. 42% miały czteroletnie indeksowane wskaźnikiem inflacji oszczędnościowe obligacje skarbowe (COI), podczas gdy w roku poprzednim najwięcej sprzedano obligacji o najkrótszym terminie zapadalności, tj. trzymiesięcznych oszczędnościowych obligacji skarbowych o oprocentowaniu stałym (OTS).

Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego

W 2022 r. wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego wyniosły 5034,3 mln zł. W porównaniu do 2021 r. obniżyły się o 1090 mln zł, tj. o 17,8%, a w ciągu ostatnich czterech lat spadły o 33,7%. Było to spowodowane zmniejszeniem obsługiwanego zadłużenia zagranicznego wynikającym z ujemnych potrzeb pożyczkowych w latach 2019-2022. Na wydatki z tytułu obsługi zadłużenia zagranicznego wpłynęły również zmiany kursów walut. W 2022 r. wzrost o 2,7% średniorocznego kursu euro, w którym nominowane było 83,6% długu, oraz kursu dolara amerykańskiego o 15,5%, który dotyczył 13,5% zadłużenia zagranicznego, spowodowały zwiększenie kosztów w porównaniu do 2021 r. o 100 mln zł.

Tabela 29. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
	mln zł			
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	7 596,7	6 923,8	6 124,4	5 034,3
Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego, z tego od:				
obligacji, w tym:	7 575,1	6 893,9	6 050,9	4 974,9
transakcje Currency Interest Rate Swap	7 100,0	6 450,3	5 671,8	4 590,0
kredytów i pożyczek	-288,9	-227,1	-204,9	-319,1
	475,1	443,6	379,1	384,9
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	21,6	30,0	73,4	59,4

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. Wydatki z tego tytułu wyniosły 4909,1 mln zł i podobnie jak w poprzednich latach zostały pomniejszone o saldo transakcji *Currency Interest Rate Swap*²⁹¹ zawartych w latach 2014-2016 oraz w 2021 r., tj. łącznie o 319,1 mln zł. Po uwzględnieniu przepływów związanych z instrumentami pochodnymi wydatki na odsetki i dyskonto od obligacji zagranicznych wyniosły 4590 mln zł i były niższe o blisko 20% niż w 2021 r., a w latach 2019-2022 obniżyły się o 2510 mln zł, tj. o 35,4%. Było to efektem zmniejszenia wartości zadłużenia w tym okresie, a także spadku oprocentowania obligacji. W 2022 r. Minister Finansów obsługiwał 39 serii obligacji, tj. o 5 mniej niż w poprzednim roku, z tego 25 serii wyemitowanych w euro, pięć w dolarach amerykańskich, osiem w jenach japońskich i jedną w juanach chińskich. W 2022 r. przeprowadzono jedną emisję obligacji w euro oraz dwie w dolarach amerykańskich, które nie miały wpływu na wielkość wydatków tego roku.

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 343,1 mln zł, tj. na poziomie 99% wykonania roku poprzedniego. Wydatki z tytułu

²⁹¹ Transakcje *Currency Interest Rate Swap* to operacje na instrumentach pochodnych polegające na okresowej wymianie płatności odsetkowych naliczonych od kwot nominalnych w różnych walutach i według różnych stóp procentowych. Saldo transakcji ma wartość ujemną, gdy suma płatności dokonanych przez Ministra Finansów jest niższa niż kwota uzyskana od partnerów transakcji.

zaciągnięcia długoterminowych pożyczek z Unii Europejskiej w ramach instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem (SURE) wyniosły 41,8 mln zł.

Koszty emisji obligacji skarbowych na rynkach zagranicznych oraz innych opłat i prowizji wyniosły 59,4 mln zł. W porównaniu do 2021 r. poniesione wydatki były niższe o 14 mln zł, tj. o prawie 20%. Wynikało to z jednej strony z niższych o 38,6 mln zł opłat związanych z emisją obligacji z przeznaczeniem na finansowanie pożyczki SURE²⁹², ale z drugiej strony wyższe o 24,7 mln zł w porównaniu do poprzedniego roku były wydatki związane z przygotowaniem emisji obligacji zagranicznych²⁹³.

Środki własne Unii Europejskiej

W budżecie państwa na 2022 r. wydatki dotyczące składki jaką Polska przekazuje do budżetu Unii Europejskiej zostały ujęte w części *Środki własne Unii Europejskiej* w dziale *Różne rozliczenia* w rozdziale *Rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych*. Zgodnie z art. 125 ust. 2 ustawy o finansach publicznych do środków własnych Unii Europejskiej zalicza się:

- udział we wpływach z ceł, opłat rolnych i cukrowych,
- środki obliczone na podstawie podatku od towarów i usług, zgodnie z metodologią wynikającą z przepisów Unii Europejskiej,
- środki obliczone na podstawie wartości rocznego dochodu narodowego brutto.

Środki, o których mowa wyżej ujmuje się w ustawie budżetowej w wysokości ustalonej w toku procedury budżetowej Unii Europejskiej. W 2022 r. do środków własnych Unii Europejskiej zaliczały się następujące kategorie wydatków:

- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie dochodu narodowego brutto,
- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie podatku VAT,
- tradycyjne środki własne,
- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi (dalej: środki własne od plastiku),
- mechanizmy korekcyjne polegające na obniżeniu wpłat opartych na dochodzie narodowym brutto.

Wysokość składki dotyczącej środków własnych z tytułu dochodu narodowego brutto jest kalkulowana poprzez podzielenie niepokrytych potrzeb budżetowych Unii Europejskiej pomiędzy państwa członkowskie Unii Europejskiej. Jest to podział proporcjonalny do udziału dochodu narodowego brutto danego państwa członkowskiego w łącznej wartości tego dochodu wszystkich państw członkowskich.

Wysokość składki z tytułu VAT polega na zastosowaniu jednolitej stawki poboru w wysokości 0,3% do podstawy VAT obliczonej dla każdego państwa członkowskiego w zgodzie z zasadami wspólnymi.

Do tradycyjnych środków własnych wlicza się opłaty celne pobierane w odniesieniu do handlu z państwami nieczłonkowskimi na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej. W odniesieniu do tradycyjnych środków własnych Unii Europejskiej państwa członkowskie odprowadzają do budżetu ogólnego Unii Europejskiej 75% pobranych opłat, natomiast pozostałe 25% zatrzymują jako tzw. „koszty poboru”.

²⁹² Na potrzeby finansowania pożyczek w ramach instrumentu SURE Komisja Europejska przeprowadza w imieniu Unii Europejskiej emisje obligacji, a uzyskane środki pożyczane są na warunkach rynkowych z uwzględnieniem poniesionych kosztów.

²⁹³ W 2022 r. przeprowadzono trzy emisje obligacji zagranicznych, a w 2021 r. – jedną.

Wysokość wpłaty środków własnych od plastiku obliczana jest na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi. Jednolita stawka wynosi 0,80 euro za każdy kilogram odpadów w danym roku.

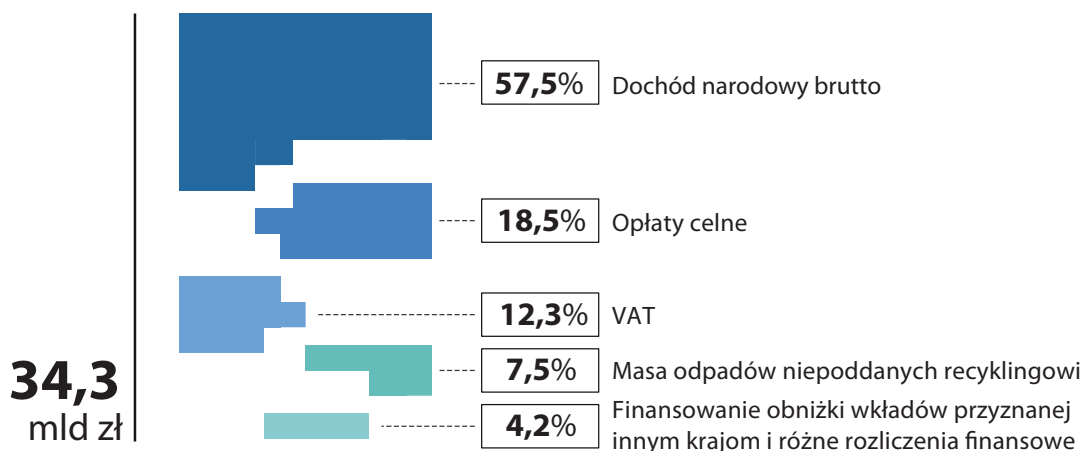
W ustawie budżetowej na 2022 r. w części *Środki własne Unii Europejskiej* zaplanowano wydatki w kwocie 30 375,7 mln zł (6673,3 mln euro). W efekcie przyjętych korekt w budżecie ogólnym Unii Europejskiej, prognoza polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej została ustalona w wysokości 7280,7 mln euro (tj. 33 468,5 mln zł). W 2022 r. Minister Finansów decyzjami w sprawie zmian w budżecie zwiększył limit wydatków w części *Środki własne Unii Europejskiej* środkami pochodzącymi z rezerwy celowej o kwotę:

- 3364,8 mln zł w celu pokrycia wpłaty składki z tytułu finansowania wkładów opartych na dochodzie narodowym brutto, podatku VAT, środka własnego od plastiku oraz mechanizmów korekcyjnych;
- 553,5 mln zł w celu pokrycia wpłat składki z tytułu tradycyjnych środków własnych w miesiącu grudniu 2022 r. w związku z ich zwiększonym poborem.

Zrealizowane wydatki w części *Środki własne Unii Europejskiej* wyniosły 34 293,9 mln zł, co stanowiło 100% planu po zmianach, w tym z rezerw celowych wykorzystano kwotę 3918,2 mln zł, tj. 100%.

Wydatki w 2022 r. stanowiły 106,4% wydatków zrealizowanych w 2021 r (32 230,4 mln zł). Wzrost wydatków wynikał głównie ze zwiększenia kwoty składki z tytułu wpływów z opłat celnych (o 1174 mln zł), środków własnych od plastiku (o 900,3 mln zł) i podatku VAT (o 164,8 mln zł).

Infografika 47. Struktura wydatków budżetu państwa na sfinansowanie składki do Unii Europejskiej w 2022 r.



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

W latach 2019-2022 największy udział w strukturze wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wpłaty polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej miała kwota obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto. W 2022 r. udział ten wynosił 57,5% i był o 4,6 punktu procentowego niższy w porównaniu do roku poprzedniego, kiedy wynosił 62,1%. Suma opłat celnych oraz składki obliczonej od podatku od towarów i usług stanowiła łącznie 30,8% w strukturze składki w 2022 r. i była wyższa o 2,3 punktu procentowego niż w roku 2021. Funkcjonujący od 2021 r. składnik systemu środków własnych Unii Europejskiej obliczany na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi stanowił 7,5% w strukturze składki i udział ten był o 2,2 punktu procentowego wyższy niż w roku 2021.

Tabela 30. Wysokość składki do budżetu Unii Europejskiej w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
	mln zł			
OGÓŁEM	21 719,9	24 827,5	32 230,4	34 293,9
Wpłata obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto	13 681,3	16 158,3	20 030,9	19 731,4
Wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych	3 570,7	3 515,5	5 156,1	6 330,1
Wpłata obliczona na podstawie podatku od towarów i usług	3 194,3	3 623,6	4 036,9	4 201,7
Wpłata z tytułu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi.	-	-	1 696,4	2 596,7
Wpłata z tytułu finansowania obniżki przyznanej dla Austrii, Danii, Holandii, Niemiec i Szwecji na lata 2021-2027	147,0	155,6	1 305,8	1 430,6
Wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego	1 126,6	1 374,1	0,0	0,0
Różne rozliczenia finansowe (odsetki)	0,0	0,4	4,2	3,4

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

Wpłata obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto wzrosła na przestrzeni ostatnich trzech lat o 44,2%, z poziomu 13 681,3 mln zł w 2019 r. do 19 731,4 mln zł w 2022 r. Kolejną największą pozycję w strukturze składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej w 2022 r. stanowiła wpłata z tytułu opłat celnych, która w 2019 r. wyniosła 3570,7 mln zł i wzrosła o 77,3% w kolejnych latach, do poziomu 6330,1 mln zł w 2022 r. Wysokość wpłaty obliczonej na podstawie podatku od towarów i usług w 2022 r. wyniosła 4201,7 mln zł i była o 1007,4 mln zł (31,5%) wyższa niż w roku 2019.

W latach 2019-2020 Polska zajmowała ósme, w 2021 r. siódme, a w 2022 r. szóste miejsce wśród państw członkowskich pod względem wielkości składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 125 ust. 3 ustawy o finansach publicznych do środków własnych Unii Europejskiej zalicza się również odsetki i kary za nieterminowe lub nieprawidłowo naliczone płatności. W 2022 r. z części *Środki własne Unii Europejskiej* w związku z ustaleniami kontroli Komisji Europejskiej dotyczących czterech spraw związanych z udostępnianiem środków w latach 2009-2014, zapłacono odsetki w łącznej wysokości 3,4 mln zł. Zapłata odsetek wynikała z opóźnień w udostępnieniu kwot tradycyjnych środków własnych oraz nieuwzględnienia przez Komisję Europejską wniosku Polski dotyczącego braku odpowiedzialności państwa za nieudostępnienie tych środków.

Finansowanie działalności Policji

W ustawie budżetowej na 2022 r. na wydatki Policji²⁹⁴ została ujęta kwota w wysokości 11 741,1 mln zł w ramach budżetu państwa oraz 1501,6 mln zł w ramach planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji. Łączna kwota zaplanowanych na 2022 r. wydatków i kosztów²⁹⁵ wyniosła 13 242,6 mln zł i była wyższa od wykonania wydatków i kosztów w 2021 r. o 1075,9 mln zł, tj. o 8,8%.

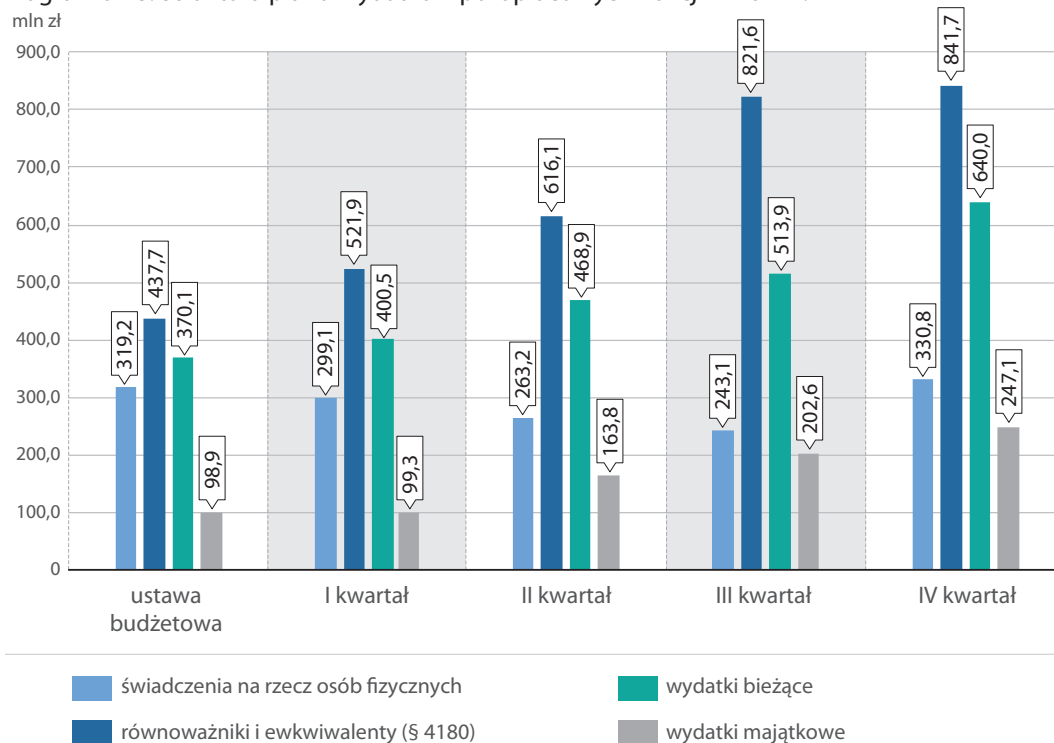
Po zmianach dokonanych w trakcie roku budżetowego plan wydatków Policji wyniósł 12 378,3 mln zł, tj. o 5,4% więcej (o 637,3 mln zł) niż ustalony w ustawie budżetowej, a koszty Funduszu Wsparcia zostały zaplanowane na kwotę 1565 mln zł, tj. o 63,4 mln zł (o 4,2%) więcej niż w planie pierwotnym.

²⁹⁴ Rozdziały 75401-75405 i 75407, które stanowiły 99,6% planu wydatków Policji ogółem.

²⁹⁵ Koszty Funduszu Wsparcia Policji.

Łączna zaplanowana wartość środków na koniec 2022 r. na finansowanie zadań Policji była wyższa od kwoty wykonanej w 2021 r. o 1776,6 mln zł, tj. o 14,6% i wyniosła 13 943,4 mln zł.

Infografika 48. Struktura planu wydatków pozapłacowych Policji w 2022 r.



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

Wydatki poniesione w 2022 r. z budżetu państwa wyniosły 12 362,2 mln zł, a koszty Funduszu Wsparcia Policji 1523,9 mln zł. Łączne środki wykorzystane na finansowanie działalności Policji w 2022 r. wyniosły 13 886,1 mln zł, tj. 14,1% więcej niż w roku ubiegłym, z tym że w 2021 r. w kwocie zrealizowanych wydatków ujętych zostało 44,6 mln zł, stanowiących wartość wydatków, które nie wygasły z upływem 2021 r. Wydatki te realizowane były ostatecznie w 2022 r.

Wydatki poniesione w ramach budżetu państwa, w stosunku do ubiegłego roku, zwiększyły się jedynie o 329 mln zł, tj. o 2,7%, natomiast zrealizowane koszty Funduszu Wsparcia Policji wzrosły ponad dziesięciokrotnie, tj. o kwotę 1390,4 mln zł. Środki Funduszu przeznaczone na finansowanie zadań Policji pochodziły również ze środków budżetu państwa, z tym że zostały one przekazane do Funduszu Wsparcia Policji jeszcze w 2021 r., na realizację zadań bieżących i inwestycyjnych w 2022 r. Taki sposób finansowania działalności Policji zaburza, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przejrzystość budżetu państwa oraz zasadę roczności budżetu.

Wykorzystanie tych środków zostało ujęte dwukrotnie w sprawozdaniach – z wykonania planu wydatków budżetu państwa za rok 2021²⁹⁶, a następnie w sprawozdaniach za 2022 r. jako koszty funduszu celowego²⁹⁷.

²⁹⁶ W sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

²⁹⁷ W sprawozdaniu Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego i Rb-40 sprawozdanie z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego.

Pomimo, że łączne środki przeznaczone na finansowanie Policji w 2022 r. były o 1776,6 mln zł (o 14,6%) wyższe niż wydatki i koszty poniesione w 2021 r., jednostki Policji nie zrealizowały wszystkich zobowiązań powstałych w 2022 r., w tym zobowiązań wymagalnych. Na koniec 2022 r. poziom zobowiązań, które obciążą budżet roku 2023, wyniósł łącznie 1179,9 mln zł i był o 286,4 mln zł (o 32%) wyższy od zobowiązań w roku ubiegłym. Wyłączając zobowiązania na dodatkowe wynagrodzenie roczne (§ 404) oraz nagrody roczne dla funkcjonariuszy (§ 407), czyli obligatoryjne wydatki danego roku, stanowiące zobowiązania roku poprzedniego, ich poziom na koniec 2022 r. wyniósł 462,9 mln zł i był o 198,2 mln zł wyższy (74,9%) niż w roku ubiegłym. W 2022 r. zobowiązania wymagalne wyniosły 47 525,3 tys. zł i dotyczyły 12 z 22 jednostek budżetowych Policji. Na koniec 2021 r. takie zobowiązania nie wystąpiły.

Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zwraca uwagę na niewłaściwy sposób finansowania działań Policji. Jak wskazano w ubiegłym roku²⁹⁸, zadania bieżące Policji powinny być finansowane ze środków budżetu państwa, ujętych już na etapie ustawy budżetowej we właściwej części budżetu, a nie z uruchamianych w trakcie roku rezerw celowych. W szczególności wskazany sposób finansowania zadań jednostek budżetowych powinien dotyczyć planu na realizację wydatków bieżących i powtarzających się. Tymczasem ponownie, w trakcie 2022 r., łączny plan wydatków budżetowych Komendy Głównej Policji²⁹⁹ został zwiększony środkami z rezerw celowych o kwotę 639,2 mln zł (z 678,6 mln zł zwiększenia ogółem), w tym z rezerwy przeznaczonej na uregulowanie zobowiązań wymagalnych o 195,3 mln zł. O ile realizacja wydatków ze środków rezerw celowych wynikających z nowych regulacji prawnych dotyczących należności funkcjonariuszy czy organizacji i działalności nowopowstałego Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości jest uzasadniona, to wydatki na bieżącą działalność Policji, wskazywane już na etapie sporządzania projektu ustawy budżetowej, powinny być zabezpieczone w ramach właściwej części budżetowej.

Finansowanie zadań Policji pośrednio z budżetu państwa, tj. ze środków przekazanych w 2021 r. z budżetu państwa do Funduszu Wsparcia Policji, Najwyższa Izba Kontroli uznała również za niewłaściwe. Jak wskazała Najwyższa Izba Kontroli, wydatki na bieżące funkcjonowanie między innymi Policji powinny być dokonywane bezpośrednio z budżetu państwa, a nie ze środków budżetowych przekazanych do państwowego funduszu celowego³⁰⁰.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji już w sierpniu 2021 r. wskazywał Ministrowi Finansów na niedoszacowanie planu wydatków Policji w wysokości 1621,9 mln zł, odnosząc się do przyznanego limitu wydatków w części *Sprawy wewnętrzne* przeznaczonego między innymi na finansowanie Policji. Wskazana wielkość dotyczyła wyłącznie wydatków bieżących ujętych w projekcie ustawy budżetowej.

W toku prac nad ustawą budżetową plan wydatków Policji został zwiększony o kwotę 1188,7 mln zł, w tym na wydatki płacowe i pochodne od płac 1177,9 mln zł, równoważniki i ekwiwalenty (§ 418) 92,2 mln zł a pozostałe wydatki bieżące uległy zmniejszeniu o 81,3 mln zł. W ramach Funduszu Wsparcia Policji natomiast plan kosztów ujęty w ustawie budżetowej został zwiększony w stosunku do pierwotnego projektu o 1442,5 mln zł (o 2440,3%), w tym na realizację kosztów bieżących o 1070,5 mln zł, a kosztów majątkowych o 372 mln zł.

²⁹⁸ W Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r.

²⁹⁹ Dysponenta drugiego stopnia rozdz. 75401-75405, 75407, 75478, 75479 i 75495, przy czym zwiększenie w rozdz. 75478, 75479 i 75495 wyniosło łącznie 3,2 mln zł.

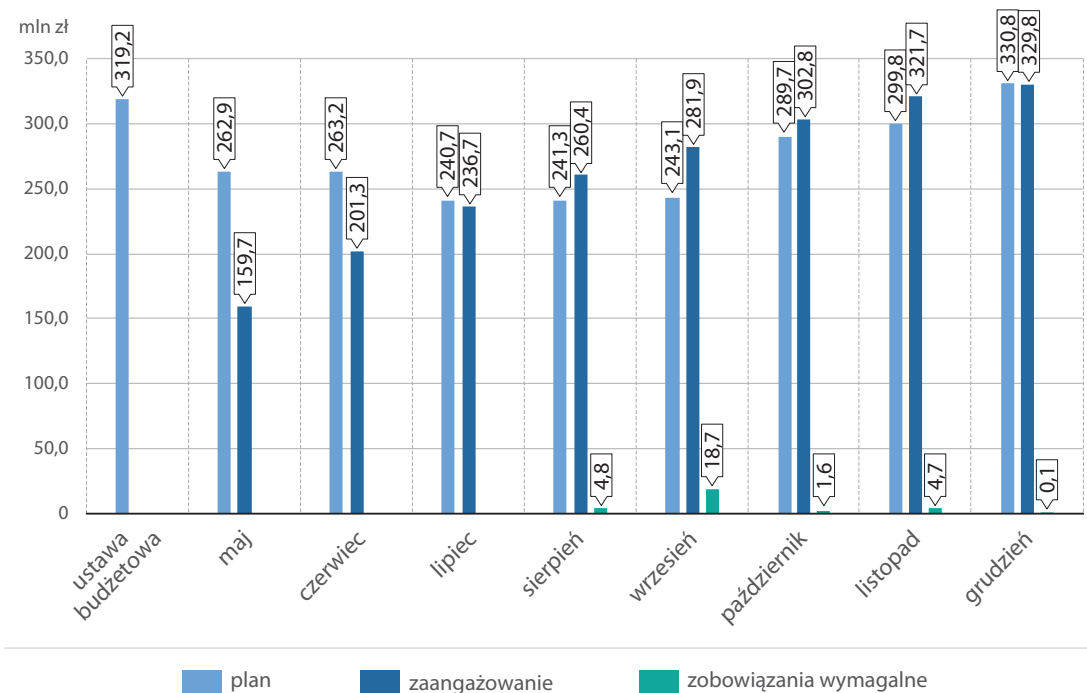
³⁰⁰ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/21/012 *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów*, nr KBF.410.008.01.2021.

Środki zaplanowane w ramach Funduszu Wsparcia nie pokrywały w pełni potrzeb i zgodnie ze stanowiskiem Komendy Głównej Policji, zabezpieczały płynną realizację wydatków do lipca 2022 r.

Pomimo działań Komendanta Głównego Policji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, część z przekazanych wniosków o zwiększenie planu wydatków Policji została odrzucona lub pozostawiona bez rozpoznania, co w konsekwencji skutkowało wysokim stanem zobowiązań na koniec roku oraz powstaniem zobowiązań wymagalnych. Minister Finansów w odpowiedzi na powyższe wnioski wskazywał między innymi na potrzebę priorytetyzacji realizowanych zadań oraz konieczność wygospodarowania oszczędności w ramach posiadanego budżetu.

Do lipca 2022 r. w planie wydatków Policji zmniejszano limit wydatków przeznaczonych na świadczenia na rzecz osób fizycznych, pomimo że już w maju zaangażowanie³⁰¹ wydatków wyniosło ponad 60%, a od sierpnia do listopada było wyższe od posiadanych środków. Od sierpnia do końca roku w tej grupie wydatków występowały również zobowiązania wymagalne. Znaczące zwiększenie planu wydatków w tej grupie nastąpiło dopiero w październiku, a więc po trzech miesiącach od momentu, gdy zaangażowanie wydatków stanowiło niemal 100% posiadanego limitu. Ostatecznie plan na świadczenia na rzecz osób fizycznych został ustalony na poziomie zbliżonym do wysokości określonej w ustawie budżetowej, co oznacza, że dokonywane w trakcie roku zmniejszenia miały na celu zabezpieczenie innych wydatków.

Infografika 49. Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych Policji w wybranych okresach 2022 r.



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

³⁰¹ Wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatku w roku budżetowym.

Jednocześnie w okresie od sierpnia do grudnia 2022 r. w ramach budżetu Policji wydatkowano środki na nagrody motywacyjne i zapomogi dla Policjantów w wysokości 166,7 mln zł, co stanowiło 53,4% łącznych wydatków zrealizowanych w 2022 r. z tego tytułu.

Istotą problemu finansowania działalności Policji był między innymi brak właściwego zabezpieczenia finansowego już na etapie ustalania limitu wydatków do projektu ustawy budżetowej na rok 2022, na co wskazywał Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, a następnie planu wydatków w ramach części *Sprawy wewnętrzne* w ustawie budżetowej. W 2022 r. działalność Policji była w znaczącej części finansowana ze środków budżetowych przekazanych w 2021 r. do Funduszu Wsparcia Policji (12,3% wydatków budżetowych).

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę przeprowadzenia dogłębnej analizy procesów szacowania potrzeb oraz angażowania środków przez jednostki Policji, aby w sposób niebudzący wątpliwości ustalić przyczyny tego systemowego i powtarzającego się zjawiska oraz zabezpieczania potrzeb finansowych Policji w ramach właściwej części budżetu państwa już na etapie projektowania ustawy budżetowej, a nie w rezerwach celowych. Zauważa również, że zobowiązania z tytułu pozapłacowych wydatków bieżących (bez zobowiązań z tytułu równoważników pieniężnych i ekwiwalentów) na koniec 2022 r. wyniosły łącznie 274,3 mln zł (43,1% tych wydatków wykonanych w 2022 r.), w tym z tytułu zakupu energii oraz materiałów i wyposażenia w wysokości 189,3 mln zł (112,5% wykonania). Zobowiązania te zostaną sfinansowane z budżetu państwa na 2023 r. i już na początku roku będą istotnie obciążać plan finansowych tej formacji. Wysokość zobowiązań w zakresie pozapłacowych wydatków bieżących na koniec 2022 roku stanowiła 61,8% planu wydatków ujętego w projekcie budżetu państwa na 2023 r. przedłożonym do Sejmu. W ramach Funduszu Wsparcia Policji, który w 2022 r. stanowił istotne źródło finansowania Policji, w projekcie tym ujęto jedynie koszty o wartości 65,2 mln zł.

Powyższa sytuacja może ponownie skutkować znacznym niedoszacowaniem działalności Policji w 2023 r. w ramach budżetu państwa oraz koniecznością doraźnego zwiększania planu Policji środkami pochodzącymi z rezerw celowych.

Niewłaściwy poziom zabezpieczenia finansowego jednostek Policji, w stosunku do zgłaszanych potrzeb już na etapie opracowania ustawy budżetowej na 2022 r., mógł być jedną z głównych przyczyn powstania zobowiązań wymagalnych w łącznej kwocie 47,5 mln zł, w tym 43 mln zł, tj. 90,4% dotyczyło zobowiązań z tytułu zakupu energii, materiałów i wyposażenia, usług pozostałych oraz usług remontowych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie sprawował wystarczającego ani skutecznego nadzoru w tym zakresie. Działania podejmowane przez dysponenta części *Sprawy wewnętrzne* nie były systematyczne i udokumentowane, były natomiast podejmowane często z opóźnieniem i w większości na wniosek jednostek podległych. Rola dysponenta części sprowadzała się przede wszystkim do koordynacji, a jedynie w ograniczonym stopniu do nadzoru w stosunku do podległych mu podmiotów. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji jedynie raz w ciągu roku sporządzono informację o wykonaniu budżetu części *Sprawy wewnętrzne* przekazaną Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, co nastąpiło już po wystąpieniu w jednostkach Policji zobowiązań wymagalnych. Dodatkowe potrzeby finansowe Policji zostały wykazane w wyżej wskazanej informacji w wysokości 689,1 mln zł (według stanu na koniec czerwca). Mimo to, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji nie sformułowano wniosków dotyczących stanu zaangażowania wydatków ani działań naprawczych. Dysponent części nie ustalił w 2022 r., na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w stosunku do jednostek Policji ograniczeń zaciągania zobowiązań

lub dokonywania wydatków. Nie zaplanował również kontroli w powyższym zakresie, wskazując na brak istotnego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości oraz istotnych zagrożeń wymagających podjęcia działań kontrolnych. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela tego stanowiska i wskazuje na występujące od wielu lat problemy w zakresie zabezpieczenia finansowego realizacji zadań Policji w ramach ustawy budżetowej. Podejmowane działania nie zapobiegły powstaniu zobowiązań wymagalnych zarówno w trakcie, jak i na koniec roku.

W wyniku powyższego w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Łodzi, Komendzie Wojewódzkiej Policji w Gdańsku, Komendzie Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy, Komendzie Wojewódzkiej Policji w Radomiu oraz Komendzie Wojewódzkiej Policji w Olsztynie, tj. we wszystkich skontrolowanych jednostkach wojewódzkich Policji, nieterminowo regulowano zobowiązania wobec kontrahentów, co stanowiło naruszenie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. W Komendzie Wojewódzkiej Policji w Łodzi w trakcie roku dokonano również wydatków przekraczających ustalony plan o kwotę 190,8 tys. zł, opierając się o złożone w systemie informatycznym wnioski o dokonanie korekty w planie.

Na koniec 2022 roku zobowiązania wymagalne wystąpiły w 11 komendach wojewódzkich policji, w tym w dwóch poddanych kontroli oraz w Komendzie Stołecznej Policji w łącznej wysokości 47,5 mln zł.

Wydatki, które nie wygasły z upływem 2021 r.

W 2021 r. Rada Ministrów skorzystała z możliwości przewidzianej w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw³⁰² i wydała w dniu 21 grudnia 2021 r. rozporządzenie w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego³⁰³.

Wydatki niewygasające określono dla dysponentów 95 części budżetowych (w 2020 r. dla 56) w łącznej wysokości 7621,2 mln zł, tj. o 4018,4 mln zł (o 34,5%) mniej niż w roku 2020.

Wydatki, które nie wygasły z upływem 2021 r. zostały przewidziane na realizację zadań ujętych w 2073 (w 2020 r. w 1186) pozycjach załącznika do wskazanego powyżej rozporządzenia, przy czym zadanie pn. *Dodatkowy funduszu motywacyjny* o łącznej wartości 720,9 mln zł zostało ujęte w 597 pozycjach.

Wydatki niewygasające stanowiły 1,5% planowanych wydatków budżetu państwa w 2022 r. Środki te zostały zaplanowane na realizację *wydatków majątkowych* (4647,1 mln zł; 61%), *wydatków bieżących jednostek budżetowych* (1770,8 mln zł; 23,2%), *dotacji i subwencji* (1201,2 mln zł; 15,8%) oraz na *świadczenia na rzecz osób fizycznych* (2,2 mln zł).

Zrealizowane wydatki w 2022 r. wyniosły 6801,9 mln zł, tj. 89,2% wartości zadań ujętych w rozporządzeniu o wydatkach niewygasających. Największe środki zaplanowano w części *Sprawy wewnętrzne* w wysokości 1366,8 mln zł (wykonanie 1359,8 mln zł, tj. 99,5% planu), *Obrona narodowa* 1064,8 mln zł (wykonanie 1032,4 mln zł, tj. 97% planu), *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* 994,8 mln zł (wykonanie 813,1 mln zł, tj. 81,7% planu), *Zdrowie* 696,6 mln zł (wykonanie 637,6 mln zł, tj. 91,5% planu) oraz *Transport* 596,7 mln zł (wykonanie 577 mln zł, tj. 96,7% planu). W pozostałych częściach wysokość zaplanowanych wydatków nie przekroczyła 500 mln zł.

³⁰² Dz. U. poz. 1535, ze zm.

³⁰³ Dz. U. poz. 2407 (dalej: rozporządzenie o wydatkach niewygasających).

W przypadku 73 części budżetowych wykonanie wydatków, które nie wygasły z upływem 2021 r. wyniosło nie mniej niż 90% wielkości planowanych³⁰⁴, natomiast w przypadku pięciu części³⁰⁵ nie przekroczyło 60%³⁰⁶.

W ujęciu wartościowym największe niewykorzystane środki dotyczyły części *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (181,6 mln zł, tj. 18,3% planu)³⁰⁷, *Rolnictwo* (117 mln zł, tj. 35,7% planu) oraz *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (108,3 mln zł, tj. 38,9%)³⁰⁸.

W najniższym stopniu, nieprzekraczającym 35%, wykonano plan wydatków, które nie wygasły z upływem 2021 r. w części *Turystyka*, gdzie wydatkowano jedynie 31%³⁰⁹ oraz części *Żegluga śródlądowa*, gdzie wskaźnik ten wyniósł 34,3%³¹⁰.

W części *Turystyka* niskie wykonanie planowanych wydatków niewygasających wynikało z nieodpłatnego użyczenia praw do używania logotypu Igrzysk Europejskich 2023, które pierwotnie oszacowano na kwotę 5,9 mln zł.

W części *Żegluga śródlądowa* nie zrealizowano jednego zadania ze względu na zmieniony harmonogram prac nad projektem *Programu Rozwoju Drogi Wodnej Rzeki Wisła*³¹¹ o wartości 300 tys. zł. Jedno zadanie o wartości 400 tys. zł zostało zrealizowane w 22,1%³¹² ze względu na przedłużające się procedury dotyczące wykonania i rozliczenia umowy.

W wyniku kontroli w obszarze realizacji wydatków, które nie wygasły w 2021 r. stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- trzech Wojewodów (świętokrzyski, kujawsko-pomorski i mazowiecki) nie poinformowało niezwłocznie Ministra Finansów o braku możliwości wydatkowania środków, które nie wygasły w 2021 r. w łącznej wysokości 954,1 tys. zł, a ponadto Wojewoda świętokrzyski nie poinformował Ministra Finansów w ogóle o braku możliwości wydatkowania 141 tys. zł;
- Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie niezasadnie zakwalifikował zadanie do sfinansowania z wydatków, które nie wygasły z upływem 2021 r. o wartości 745,1 tys. zł, pomimo że zadanie zostało zrealizowane w terminie zgodnym z umową (17 grudnia 2021 r.) oraz odebrane bez zastrzeżeń w dniu 28 grudnia 2021 r., co umożliwiło jego sfinansowanie w ramach planu finansowego na 2021 r.;
- w Wojewódzkiej Stacji Sanitarно-Epidemiologicznej w Katowicach ze środków ujętych w planie wydatków niewygasających w 2021 r. sfinansowano realizację zadania inwestycyjnego, pomimo że w planie finansowym środki te były przewidziane do realizacji zadań remontowych o warto-

³⁰⁴ Łącznie plan 5015,4 mln zł, wykonanie 4834,4 mln zł.

³⁰⁵ Dotyczyły to części: *Gospodarka*, *Turystyka*, *Agencja Wywiadu*, *Żegluga śródlądowa*, *Województwo zachodniopomorskie*.

³⁰⁶ Plan 176,3 mln zł, wykonanie 94,8 mln zł.

³⁰⁷ Niewykorzystane środki dotyczyły między innymi budowy Międzynarodowego Centrum Muzyki w Żelazowej Woli (40,9 mln zł), przebudowy i rozbudowy budynku Instytutu Pileckiego (27,8 mln zł), budowy Centralnego Magazynu Muzealnego w Warszawie (29,9 mln zł), budowy Muzeum Westerplatte i rewitalizacji Pola Bitwy 1939 (13 mln zł), rozbudowy siedziby Archiwum Państwowego w Katowicach (11 mln zł).

³⁰⁸ Niewykorzystana dotacja celowa dla Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (99,5 mln zł).

³⁰⁹ Plan 8,8 mln zł, wykonanie 2,7 mln . zł.

³¹⁰ Plan 0,9 mln zł, wykonanie 0,3 mln zł.

³¹¹ Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla *Programu Rozwoju Drogi Wodnej Rzeki Wisła* z konsultacjami publicznymi projektu Programu.

³¹² Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla *Krajowego Programu Żeglugowego do roku 2030* z konsultacjami publicznymi projektu Programu.

ści 352,4 tys. zł, co skutkowało między innymi brakiem zwiększenia wartości środka trwałego o poniesione nakłady.

3.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 74 102,7 mln zł i stanowiły 77,1% planu określonego w ustawie budżetowej na rok 2022 oraz 95,1% planu po zmianach. Wartość zrealizowanych wydatków budżetu środków europejskich w 2022 r. była o 1215,2 mln zł, tj. o 1,7%, wyższa niż przed rokiem.

Wydatki budżetu środków europejskich realizowane były w czterech grupach ekonomicznych: *Dotacje i subwencje*, *Wydatki bieżące jednostek budżetowych*, *Wydatki majątkowe* oraz *Świadczenia na rzecz osób fizycznych*. Jednakże wydatki poniesione w ramach trzech pierwszych z wyżej wymienionych grup stanowiły prawie 100% wszystkich wydatków.

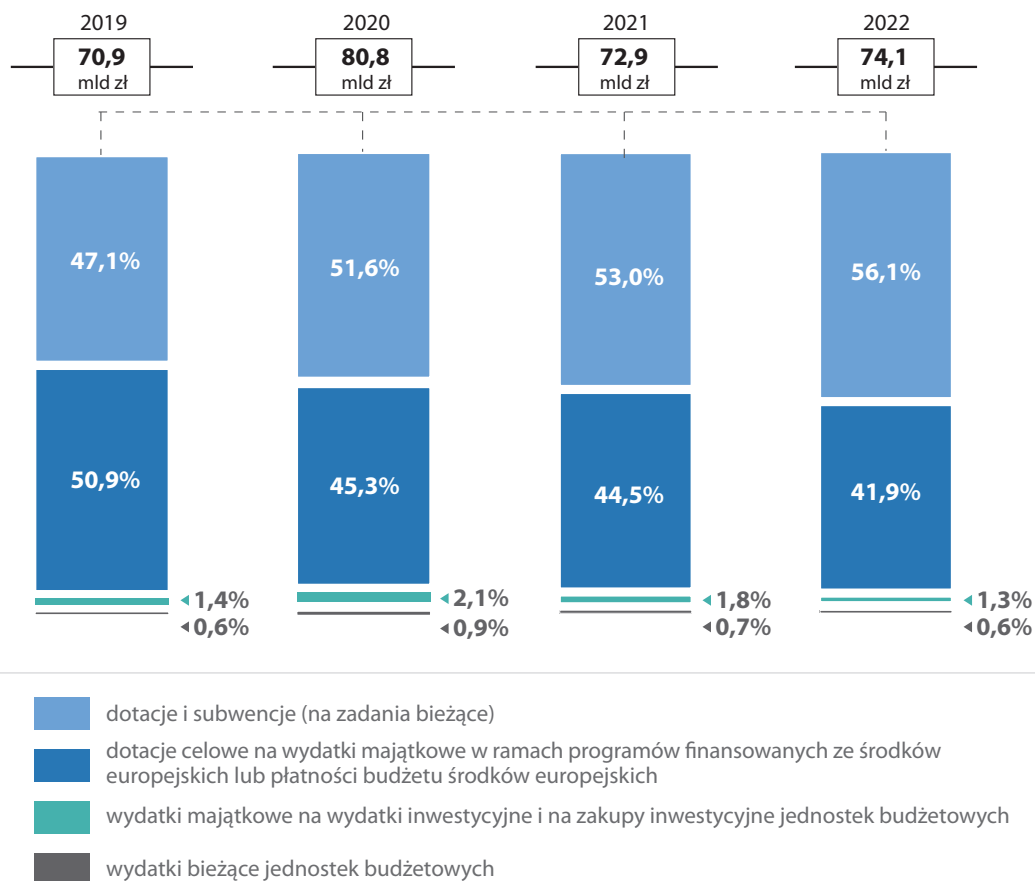
Tabela 31. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2019-2022 według grup ekonomicznych

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
	mld zł			
OGÓŁEM, w tym:	70,90	80,8	72,9	74,1
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	33,40	41,7	38,6	41,6
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	0,40	0,7	0,5	0,4
Wydatki majątkowe, w tym:	37,10	38,3	33,8	32,1
Wydatki inwestycyjne i na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	1,00	1,7	1,3	1,0
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych ze środków europejskich lub płatności budżetu środków europejskich	36,10	36,6	32,4	31,1

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

Od 2019 r. 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 9 punktów procentowych, w 2022 r. osiągając 56,1%.

Infografika 50. Udział wydatków budżetu środków europejskich według grup ekonomicznych w latach 2019-2022



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

W 2022 r. w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych wydatkowano łącznie 47 608,7 mln zł, tj. 93,8% planu po zmianach. Z kwoty tej na krajowe programy operacyjne wydatkowano 30 473,2 mln zł, a na regionalne programy operacyjne 17 135,5 mln zł, co stanowiło odpowiednio 93,3% i 94,8% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w roku poprzednim wydatki na krajowe programy operacyjne były wyższe o 7,6%, a na programy regionalne o 14% niższe. Dla poszczególnych regionalnych programów operacyjnych wskaźnik wykonania planu kształtował się od 90,2% dla województwa pomorskiego do 99,9% dla województwa lubuskiego.

Tabela 32. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2021-2022 według programów

Wyszczególnienie	2021	2022		4:3
	Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie	
	mln zł			%
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	72 887,5	77 920,6	74 102,7	95,1
Polityka Spójności:	48 252,8	50 756,7	47 612,7	93,8
PO Infrastruktura i Środowisko 2014-2020	15 383,4	17 119,5	16 171,9	94,5
PO Inteligentny Rozwój 2014-2020	6 832,5	8 551,1	8 173,0	95,6
PO Polska Cyfrowa 2014-2020	2 232,9	2 399,6	2 249,7	93,8
PO Polska Wschodnia 2014-2020	773,7	1 033,7	961,4	93,0
PO Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020	3 103,6	3 566,0	2 917,2	81,8
Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020	19 920,6	18 082,9	17 135,5	94,8
Narodowa Strategia Spójności 2007-2013	6,1	3,9	3,9	100,0
Wspólna Polityka Rolna	20 827,9	23 820,6	23 306,5	97,8
Wspólna Polityka Rybacka	263,0	287,3	252,8	88,0
PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020	287,4	157,4	157,4	100,0
Instrument „Łącząc Europę”	2 967,1	2 237,0	2 223,8	99,4
Norweski Mechanizm Finansowy i MF EOG III edycja	289,3	661,8	549,5	83,0
Perspektywa Finansowa 2021-2027	–	(0,0)	0,0	0,0

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

Wydatki budżetu środków europejskich w 2022 r. na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 23 306,5 mln zł, tj. 97,8% planu po zmianach. Realizacja wydatków w ramach Wspólnej Polityki Rolnej była wyższa o 11,9% niż w roku 2021 (20 827,9 mln zł).

Wydatki w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” wyniosły 2223,8 mln zł, tj. 99,4% planu po zmianach. Wydatki na Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020 zrealizowano w wysokości 157,4 mln zł (100% planu po zmianach). Na realizację Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 wydatkowano 252,8 mln zł, tj. 88% planu po zmianach. Wydatki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego III edycji zostały zrealizowane w 86,9% (314,9 mln zł), a Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III edycji – 78,4% planu po zmianach (234,6 mln zł).

W 2022 r. w budżecie środków europejskich w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027 nie zrealizowano żadnych wydatków.

Umowa Partnerstwa 2014-2020. Krajowe i regionalne programy operacyjne³¹³

W latach 2014-2022 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.

³¹³ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli Wykonanie budżetu państwa w części 34 – Rozwój regionalny.

Do końca 2022 r. z beneficjentami krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 zawarto 101 972 umów o dofinansowanie projektu³¹⁴. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 349 052 mln zł³¹⁵, co stanowiło 99,1% alokacji na lata 2014-2020³¹⁶.

W 2022 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 2014-2020³¹⁷, wzrósł z 93,5%, do 99,1%.

Tabela 33. Zawarte umowy o dofinansowanie projektu w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014-2020 na koniec 2022 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 ¹	
		mln zł		
OGÓŁEM	101 972	583 329,8	349 052,0	99,1
PO Infrastruktura i Środowisko	2 974	236 272,0	120 723,0	95,9
PO Inteligentny Rozwój	14 547	77 472,1	44 308,2	110,7
PO Wiedza Edukacja Rozwój	7 539	26 198,2	21 673,1	101,0
PO Polska Cyfrowa	733	15 688,5	11 378,8	101,5
PO Polska Wschodnia	3 437	13 692,7	9 005,0	101,3
PO Pomoc Techniczna	401	4 068,5	3 147,5	101,2
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	72 341	209 937,9	138 816,4	98,0

¹ Kwota wkładu Unii Europejskiej pomniejszona o 5939,3 mln zł oszczędności z wniosków końcowych.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

Na koniec 2022 r. najwyższy wskaźnik kontraktacji w odniesieniu do dostępnej alokacji osiągnięto dla Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (110,7%), a najniższy dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (95,9%).

Spośród regionalnych programów operacyjnych 2014-2020 najwyższy wskaźnik kontraktacji do wartości alokacji uzyskano w województwach lubelskim i podkarpackim (odpowiednio 100,3% i 99,5%), a najniższy w województwach zachodniopomorskim i wielkopolskim (96% i 96,2%).

³¹⁴ Ilość i wartość podpisanych umów obejmuje również decyzje o dofinansowanie projektu.

³¹⁵ Kwota wkładu Unii Europejskiej 354 991,3 mln zł, pomniejszona o 5939,3 mln zł oszczędności z wniosków końcowych.

³¹⁶ 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.

³¹⁷ 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 = 4,6730 PLN.

Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych zadeklarowana w poświadczeniach przekazanych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej (certyfikacja) do końca 2022 r. w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych odpowiadająca wkładowi Unii Europejskiej wyniosła 307 087,9 mln zł, co stanowiło 87,2% alokacji na lata 2014-2020. W porównaniu do wykonania na dzień 31 grudnia 2021 r. (70,1%), poziom certyfikacji był o 17,1 punktu procentowego wyższy.

Kwota certyfikacji w ramach krajowych programów operacyjnych 2014-2020 w części finansowanej z budżetu Unii Europejskiej wyniosła 185 628,1 mln zł, co stanowiło 88,1% alokacji. W ramach regionalnych programów operacyjnych kwota certyfikacji wyniosła 121 459,8 mln zł, a wykorzystanie alokacji 85,7%.

Tabela 34. Realizacja krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.

Program	Wartość alokacji na lata 2014-2020		Wydatki wykazane w złożonych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność (środki UE)		5:3
	mln euro	mln zł	mln euro	mln zł	%
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	78 793,6	352 324,4	69 119,5	307 087,9	87,2
PO Infrastruktura i Środowisko	28 178,6	125 908,0	24 775,8	109 939,5	87,3
PO Inteligentny Rozwój	8 924,5	40 032,5	8 440,3	37 657,6	94,1
PO Wiedza Edukacja Rozwój	4 781,7	21 449,2	3 952,2	17 564,8	81,9
PO Polska Cyfrowa	2 477,3	11 214,0	2 143,9	9 619,8	85,8
PO Polska Wschodnia	2 000,0	8 892,4	1 808,5	7 986,8	89,8
PO Pomoc Techniczna	703,1	3 109,0	650,9	2 859,6	92,0
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	31 728,4	141 719,2	27 347,9	121 459,8	85,7

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 zobowiązań precyzuje art. 136 rozporządzenia 1303/2013³¹⁸, ustanawiający tzw. zasadę n+3, zgodnie z którą kolejne roczne kwoty zobowiązań muszą zostać wykorzystane na początkowe i roczne płatności zaliczkowe oraz płatności do 31 grud-

³¹⁸ 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.).

nia 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 2022 r. we wszystkich krajowych i regionalnych programach operacyjnych cele określone zgodnie z zasadą n+3 na 2022 r. zostały zrealizowane łącznie na poziomie 152%. Wskaźnik wykonania celu dla krajowych programów operacyjnych wyniósł 154,9% i był najwyższy w przypadku Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (173%), a najniższy dla Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (138,3%). Wykonanie celu w przypadku regionalnych programów operacyjnych wyniosło średnio 147,7% – od 127,5% w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Mazowieckiego do 164,9% w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Lubelskiego.

W znacznej mierze zostały osiągnięte cele określone w dokumencie *Plan certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej w 2022 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 (Plan certyfikacji)*, przyjętym przez Stały Komitet Rady Ministrów w styczniu 2022 r. Od początku wdrażania Perspektywy Finansowej 2014-2020 certyfikowano do Komisji Europejskiej 345 488,1 mln zł, co stanowiło 99,9% kumulatywnego celu określonego w *Planie certyfikacji* do końca 2022 r.

W krajowych programach operacyjnych certyfikacja wyniosła 205 666,6 mln zł, co stanowiło 101,2% planu (w ujęciu narastającym). Planowanego poziomu nie osiągnięto w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój (97,3%) oraz w Programie Operacyjnym Pomoc Techniczna (98,6%). Najwyższy poziom certyfikacji osiągnięto natomiast w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa – 103,7% planu.

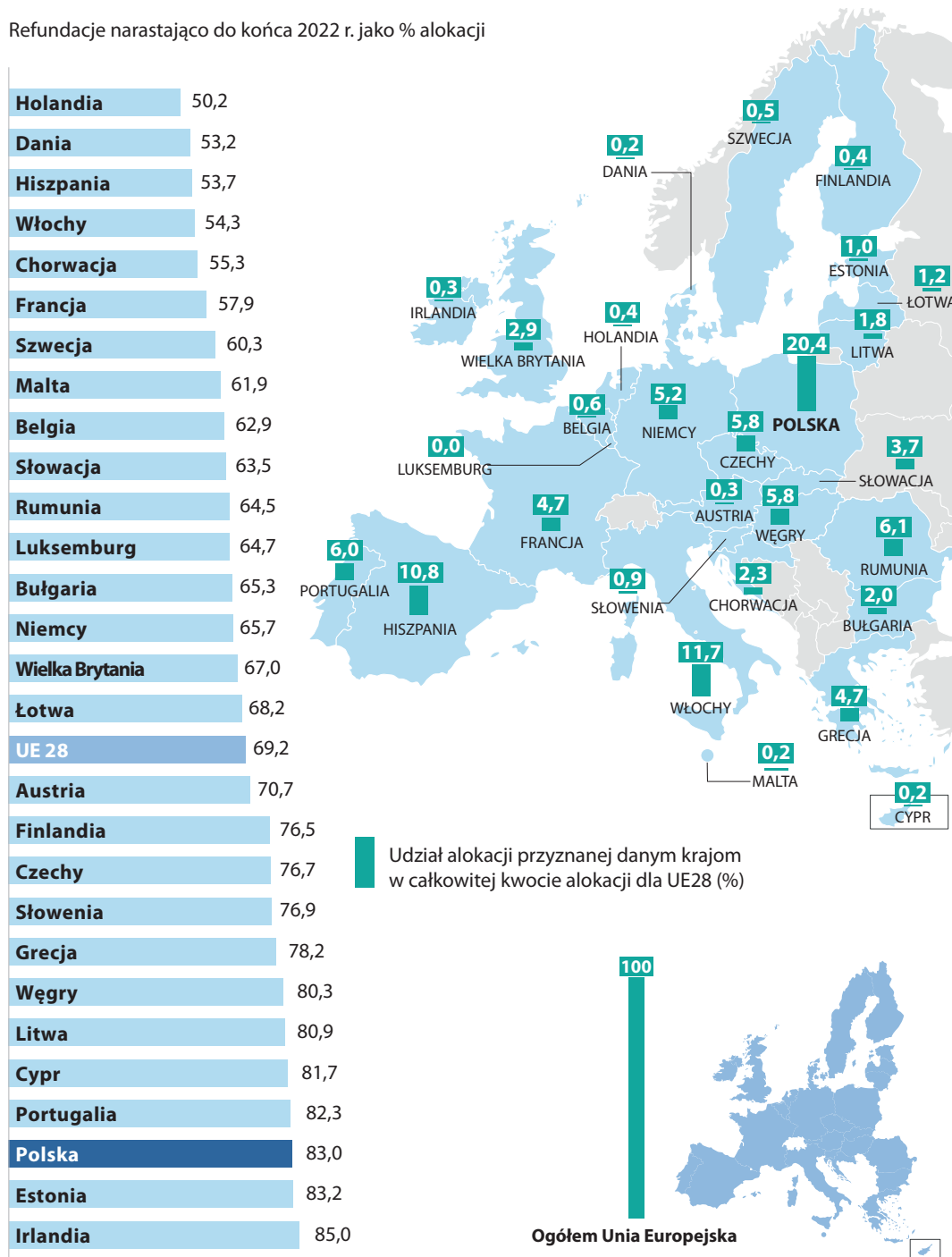
W przypadku regionalnych programów operacyjnych plan certyfikacji w ujęciu narastającym został zrealizowany na poziomie 139 821,6 mln zł, tj. w 98%. Planowanego poziomu nie osiągnięto w większości regionalnych programach operacyjnych dotyczących województw: dolnośląskiego (97,8%), lubuskiego (97,7%), łódzkiego (99,4%), małopolskiego (99,2%), mazowieckiego (87,8%), opolskiego (94,2%) podlaskiego (96,7%), śląskiego (96,8%), świętokrzyskiego (91,6%), warmińsko-mazurskiego (98,7%), wielkopolskiego (99%) i zachodniopomorskiego (99,7%). Najwyższy poziom certyfikacji osiągnięto w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Lubelskiego (101,9%).

Wskaźnik absorpcji alokacji 2014-2020 na koniec 2022 r. został osiągnięty na poziomie 87,2% wobec 86,8% zakładanych w *Planie certyfikacji*, w tym w krajowych programach operacyjnych 88,1% wobec 86,3%, a w regionalnych programach operacyjnych 85,7% wobec 87,7% poziomu planowanego. Założonego poziomu absorpcji alokacji w krajowych programach operacyjnych nie osiągnięto w Programie Operacyjnym Pomoc Techniczna (92% wobec 94% poziomu planowanego), a w regionalnych programach operacyjnych w 11 programach, tj. programach województw: dolnośląskiego, lubuskiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podlaskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego oraz zachodniopomorskiego.

Komisja Europejska do końca 2022 r. (ujęcie narastające) zrefundowała płatności pośrednie na kwotę 65 420,5 mln euro, co stanowiło 83% przyznanej alokacji. Powyższy wskaźnik plasował Polskę na trzecim miejscu wśród krajów Unii Europejskiej.

Infografika 51. Poziom refundacji płatności pośrednich w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej na koniec 2022 r. w odniesieniu do alokacji oraz podział alokacji pomiędzy różne kraje Unii Europejskiej

Refundacje narastająco do końca 2022 r. jako % alokacji



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

Na podstawie art. 14f ust.1 ustawy z dnia 26 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³¹⁹, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w 2022 r. sporządził *Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu Umowy Partnerstwa w 2021 r.*³²⁰ W dokumencie tym zawarto informacje otrzymane od: Instytucji Koordynującej Umowę Partnerstwa funkcjonującej w ramach Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Instytucji Zarządzających krajowymi programami operacyjnymi, Instytucji Zarządzającej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich, Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Rybactwo i Morze oraz od Ministerstwa Rozwoju i Technologii. W sprawozdaniu oprócz informacji związanych z wkładem programów operacyjnych i instrumentów finansowych realizujących Umowę Partnerstwa w działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19, zawarto informacje na temat postępu wdrażania programów realizujących Umowę Partnerstwa w 2021 r., realizacji celów w strategiach na poziomie krajowym i europejskim, wymiaru terytorialnego realizacji programów Polityki Spójności, systemów koordynacji, monitoringu i ewaluacji, realizacji zasad Polityki Spójności oraz działalności informacyjno-promocyjnej.

Zgodnie z zasadami dotyczącymi Perspektywy Finansowej 2014-2020 i postanowieniami programów, cele dotyczące rezultatów i efektów rzeczowych zostały zaplanowane do osiągnięcia na koniec 2023 r. Nie były wyznaczane cele na rok 2022.

W Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko na koniec 2022 r. 91 spośród 100 wskaźników osiągnęło minimum 100% realizacji wartości docelowej dla 2023 r. (od 100% do 2514%)³²¹, jeden wskaźnik był na poziomie 93% (nie planowano podpisywania kolejnych umów wpływających na ten wskaźnik), dwa wyniosły od 43% do 73%³²². Pozostałe sześć to nowe wskaźniki dotyczące REACT-EU, których szacowana realizacja na koniec 2022 r. wynosiła od 0% do 40,9%. Wskaźniki te zostały wprowadzone podczas ostatnich zmian programu, które zostały zaakceptowane przez Komisję Europejską w październiku 2021 r. i lipcu 2022 r.

W przypadku Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na koniec 2022 r. wartość powyżej 85% wartości docelowej osiągnęło 37 spośród 48 wyznaczonych wskaźników (od 87,3% do 396,9%).

W Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa pięć spośród 12 wskaźników na koniec 2022 r. osiągnęło wartość powyżej 85% (od 86% do 116%) wartości docelowej. Pozostałych siedem wskaźników osiągnęło wartość od 3%³²³ do 83% wartości docelowej.

Na koniec 2022 r. w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 13 spośród 18 wskaźników osiągnęło wartość powyżej 85% (od 93,1% do 211,1%) wartości docelowej. Pozostałych pięć

³¹⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 225, ze zm.

³²⁰ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/sprawozdanie-z-postepow-we-wdrazaniu-umowy-partnerstwa-na-lata-2014-2020-w-2021-r/>. Dostęp 18 kwietnia 2023 r.

³²¹ 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).

³²² Wskaźniki: *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). W związku z dynamiczną sytuacją epidemiologiczną rzeczywiste zapotrzebowanie beneficjentów okazało się niższe niż szacunki Ministerstwa Zdrowia z etapu programowania. Instytucja Zarządzająca wystąpiła do Komisji Europejskiej o obniżenie wartości docelowych wskaźnika, jednak w związku z tym, że nieosiągnięcie wskaźników nie rodzi żadnych konsekwencji finansowych, zgodnie z sugestią Komisji Europejskiej, wartości wskaźników w programie nie zostały zmienione.*

³²³ Wskaźnik: *Dodatkowe gospodarstwa domowe objęte szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 30Mb/s w regionach lepiej rozwiniętych.*

wskaźników osiągnęło wartość od 53,6%³²⁴ do 74,6% wartości docelowej. W drugiej połowie 2023 r. planowana jest aktualizacja wskaźników o dane z realizowanych projektów.

W Programie Operacyjnym Polska Wschodnia 31 spośród 34 wskaźników na koniec 2022 r. osiągnęło wartość powyżej 85% (od 90,8% do 1233,3%) wartości docelowej. Pozostałe trzy wskaźniki osiągnęły wartość 82,4% wartości docelowej.

W przypadku krajowych programów operacyjnych, na realizację wskaźników poniżej 85% wartości docelowej wpłynęły, między innymi, opóźnienia w realizacji projektów i zmiany w harmonogramach wydatków spowodowane epidemią COVID-19.

W przypadku regionalnych programów operacyjnych do ram wykonania przyjęto 324 wskaźniki. Realizacja wartości zaplanowanych do osiągnięcia na koniec 2022 r. w przypadku 290 wskaźników wynosiła powyżej, a w przypadku 34 wskaźników poniżej 85%. Realizacja wartości docelowych zaplanowanych do osiągnięcia na koniec 2023 r. w przypadku 282 wskaźników wynosiła powyżej, a w przypadku 42 wskaźników poniżej 85%. Do przyczyn realizacji wskaźników poniżej 85% wartości docelowej należały między innymi długi proces inwestycyjny, długotrwałe rozliczenie inwestycji, oraz przesunięcia w realizacji projektów. Instytucje Zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi zasadniczo nie identyfikowały zagrożenia nieosiągnięcia założonych celów na rok 2023. Wyjątek stanowi wskaźnik w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego *Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg*. Wskaźnik ten jest szczególnie monitorowany przez Instytucję Koordynującą Umowę Partnerstwa do spraw regionalnych programów operacyjnych. W przypadku gdy po pierwszym kwartale 2023 r. Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego nadal będzie identyfikowała ryzyko nieosiągnięcia wartości docelowej wskaźnika, Instytucja Koordynująca wystąpi do niej o przedstawienie planowanych do podjęcia działań zaradczych.

Wspólna Polityka Rolna

W latach 2004-2022 na finansowanie zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wpłynęły z budżetu Unii Europejskiej do Polski środki w wysokości 69 984,4 mln euro, w tym 4690,3 mln euro w 2022 r.

W 2022 r. łączne wydatki z budżetu środków europejskich poniesione na realizację Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 23 306,5 mln zł i stanowiły 97,8% planu po zmianach. Wydatki te były wyższe o 11,9% od wydatków poniesionych w 2021 r. (20 827,9 mln zł).

Instrumentem wsparcia I filara Wspólnej Polityki Rolnej o największym wymiarze finansowym były płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, które zrealizowano w kwocie 16 130,2 mln zł³²⁵.

Największy udział w dokonanych płatnościach bezpośrednich stanowiły płatności z tytułu: jednolitej płatności obszarowej – 6412,1 mln zł (39,8%), praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska – 4318,3 mln zł (26,8%) oraz dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją – 2353 mln zł (14,6%)³²⁶.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. (narastająco od początku realizacji Programu) kwota pomocy, o którą złożyli wnioski beneficjenci Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020,

³²⁴ Wskaźnik: *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych w 4 osi priorytetowej*.

³²⁵ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. Wykonanie planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej*.

³²⁶ Jak wyżej.

wyniosła 86 496,8 mln zł, kwota wynikająca z zawartych umów i wydanych decyzji o przyznaniu pomocy – 67 667,4 mln zł (82% limitu środków Programu), a kwota zrealizowanych płatności – 53 684,1 mln zł (66,4% limitu środków Programu)³²⁷.

W 2022 r. na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 wydankowano z budżetu środków europejskich 6814,4 mln zł, tj. 98,5% planu po zmianach³²⁸. Wydatki te były o 15,8% wyższe niż w 2021 r. (5886,3 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 2022 r., wyniosła 7736,9 mln euro, a kwota zaliczki z Komisji Europejskiej – 260,9 mln euro.

Na koniec 2022 r. wydatki (zasada n+3 dla 2019 r.) wyniosły 113,2% przyznanych Polsce środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, poziom kontraktacji i wydatkowania środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 oraz poziom spełnienia zasady n+3 na koniec 2022 r. nie wskazują na zagrożenie dla wykorzystania środków w ramach Programu.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej pełniący funkcję jednostki certyfikującej – w sprawie rocznych sprawozdań finansowych oraz deklaracji zarządczej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich za rok budżetowy dotyczący tych funduszy, obejmujący okres od 16 października 2021 r. do 15 października 2022 r. – wydał 14 lutego 2023 r. opinię bez zastrzeżeń.

Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014-2020

W 2022 r. wykonanie wydatków budżetu środków europejskich na Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014-2020 wyniosło 252,8 mln zł³²⁹ tj. 88% kwoty planu po zmianach, i było o 10,2 mln zł, tj. o 3,9% niższe niż w 2021 r. Niższe w stosunku do planu wydatkowanie środków wynikało w znacznej mierze z faktu, że w 2022 r. beneficjenci Programu występowali z wnioskami o aneksy do umów, które przedłużały terminy realizacji operacji, w związku z tym nie wszystkie zaplanowane wypłaty mogły być zrealizowane do końca 2022 r. Ponadto, wnioski o płatność składane przez beneficjentów tego Programu przy rozliczaniu operacji, w wielu przypadkach opiewały na niższe kwoty niż wskazane w umowach, na podstawie których szacowano wydatki budżetu środków europejskich.

Do końca 2022 r. w ramach Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 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. Podjęto czynności zmierzające do przeniesienia środków finansowych do budżetu innych działań.

Do końca 2022 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.

³²⁷ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 62 – Rybołówstwo* w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

³²⁸ W części *Rozwój wsi*.

³²⁹ W części *Rybołówstwo* – 234,6 mln zł oraz w części *Gospodarka morską* – 18,2 mln zł.

W związku z powyższymi przypadkami zostały podjęte decyzje o przeniesieniu środków finansowych do budżetu innych działań.

W 2022 r. w ramach Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 złożono do Komisji Europejskiej pięć wniosków o płatność okresową na łączną kwotę 58,4 mln euro (wymagana kwota wkładu unijnego objęta tymi wnioskami wyniosła 55,9 mln euro).

Od początku funkcjonowania Programu, tj. od 2016 r. do końca 2022 r. złożono 16 909 wniosków o pomoc na łączną kwotę 5108 mln zł, tj. 157,6% limitu środków wynikającego z tabeli finansowej zamieszczonej w tym Programie. W okresie tym zawarto 11 879 umów na kwotę 2810 mln zł (86,7% limitu środków) i zrealizowano płatności na kwotę 2348,3 mln zł (72,4% limitu).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. wskaźnik realizacji zasady n+3 w Programie Operacyjnym Rybactwo i Morze 2014-2020 (dla 2019 r.) wyniósł 104,5%.

Poziom kontraktacji i wydatkowania środków oraz poziom spełnienia zasady n+3 na koniec 2022 r. nie wskazują na wystąpienie ryzyka zagrożenia dla wykorzystania środków w ramach tego 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 dnia 1 lipca 2021 r. do dnia 30 czerwca 2022 r., zgodności z prawem i prawidłowości wydatków, o których zwrot wystąpiono do Komisji Europejskiej w odniesieniu do roku obrachunkowego oraz funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli – wydał w dniu 15 lutego 2023 r. pozytywną opinię deklaracji zarządczej Instytucji Zarządzającej w odniesieniu do tego Programu.

Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego

W 2022 r. wydatki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego wyniosły 549,5 mln zł, tj. 83% planu po zmianach i były o 89,9% wyższe niż w 2021 r. (289,3 mln zł) oraz ponad pięciokrotnie wyższe niż w 2020 r. (102,4 mln zł).

Łączna kwota środków, zakontraktowanych w ramach instrumentów finansowych wyniosła w ujęciu narastającym 684,3 mln euro, a wartość środków certyfikowanych 320,3 mln euro.

Na podstawie mierników budżetu zadaniowego na 2022 r. określonych w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej dla mechanizmów finansowych osiągnięto, między innymi, następujące rezultaty i efekty rzeczowe:

- *liczba inicjatyw badawczych finansowanych w ramach Programu Badania 2014-2021* – zrealizowano 191 (planowano 152);
- *liczba inicjatyw wspierających miasta, finansowanych z Programu Rozwój Lokalny Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego* – zrealizowano 32 (planowano 32);
- *liczba przedsiębiorców i inicjatyw, którym udzielono wsparcia* – zrealizowano 237³³⁰ (planowano 254);

³³⁰ Wolniejszy niż zakładano postęp w zawieraniu umów w sprawie realizacji projektów wynikał z opóźnień po stronie wnioskodawców w kompletowaniu i składaniu do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości dokumentów niezbędnych do podpisania umów, w tym opóźnienia wynikające z dłuższego oczekiwania na uzyskanie decyzji administracyjnych, takich jak pozwolenia na budowę, oraz rezygnacji części wnioskodawców z zawierania umów.

- liczba inicjatyw naukowych finansowanych w ramach Programu Edukacja 2014-2021 – zrealizowano 317 (planowano 279).

Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa

W ramach realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wydatkował, z budżetu środków europejskich 157,4 mln zł. Wydatki zostały poniesione na zakup i dostarczenie do magazynów organizacji partnerskich ponad 30 tysięcy ton artykułów spożywczych oraz z tytułu kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania.

Instrument „Łącząc Europę” (CEF)

Polska jest największym beneficjentem CEF Transport w Unii Europejskiej – ponad 18% przyznawanego 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 euro.³³¹

Największym beneficjentem projektów jest PKP Polskie Linie Kolejowe S. A. Wartość dofinansowania dla projektów kolejowych stanowiła 84% łącznego dofinansowania projektów transportowych w ramach CEF. Celem realizowanych inwestycji modernizacyjnych linii kolejowych jest przede wszystkim podniesienie ich parametrów technicznych do standardów pozwalających między innymi na:

- zwiększenie dopuszczalnej maksymalnej prędkości pociągów pasażerskich do 160 km/h (na Centralnej Magistrali Kolejowej do 200 km/h) oraz pociągów towarowych do 120 km/h;
- zwiększenie dopuszczalnego nacisku na oś do 221 kN oraz do 245 kN w przypadku obiektów inżynierskich;
- dostosowanie do obsługi pociągów towarowych o długości składu do 750 m; eliminacja „wąskich gardeł”;
- ogólną poprawę bezpieczeństwa związanego z eksploatacją linii kolejowych.

Na części modernizowanych linii kolejowych wdrożony zostanie europejski system zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS), a na pozostałych liniach zostaną zabudowane elementy systemu pozwalające na jego wdrożenie w przyszłości.

Efektem realizacji projektów kolejowych CEF w Polsce będzie modernizacja 990 km linii kolejowych (wraz z infrastrukturą towarzyszącą). Do końca 2021 r. zmodernizowano 550 km linii³³².

W styczniu 2022 r. zakończył się pierwszy, a w styczniu 2023 r. drugi, 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 pierwszym konkursie złożono ogółem 40 wniosków o łącznej wartości prawie 5 mld euro, a w drugim 30 wniosków o łącznej wartości prawie 3,7 mld euro, które uzyskały akceptację Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej³³³.

³³¹ Broszura informacyjna Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej *Wkład instrumentu „Łącząc Europę” (CEF) w budowę infrastruktury transportowej w Polsce*. Dostęp 27 kwietnia 2023 r.

³³² Jak wyżej.

³³³ Zakończył się drugi nabór CEF Transport 2021-2027 – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (funduszeuropejskie.gov.pl). Dostęp 27 kwietnia 2023 r.

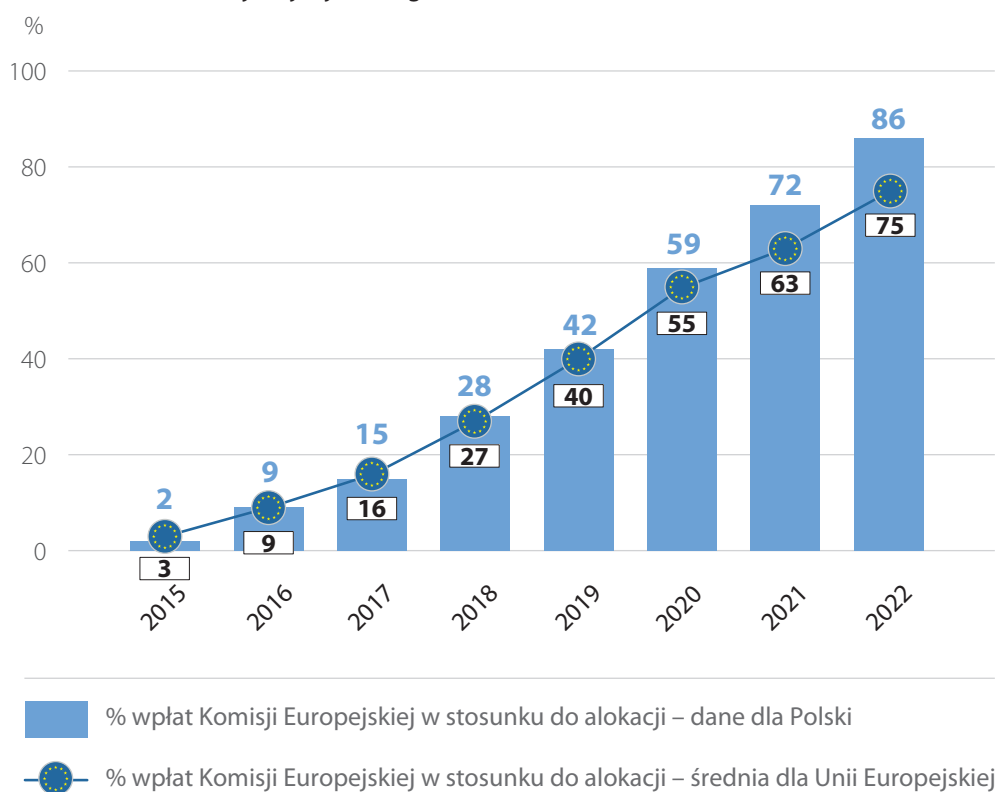
WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W 2022 r. wydatki z budżetu środków europejskich poniesione w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” wyniosły 2223,8 mln zł, tj. 99,4% planu po zmianach.

Wykorzystanie środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych – ogółem

Na koniec 2022 r. kwota wszystkich przekazanych przez Komisję Europejską do Polski środków w ramach funduszy strukturalnych i inwestycyjnych stanowiła 86% przyznanej alokacji. Było to o 11 punktów procentowych więcej niż średnia dla Unii Europejskiej (75%) i o 14 punktów procentowych więcej niż na koniec 2021 r.

Infografika 52. Perspektywa Finansowa 2014-2020. Poziom łącznych płatności otrzymanych przez Polskę z Unii Europejskiej w ramach funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w ujęciu narastającym w porównaniu do średniej unijnej według stanu na koniec 2022 r.



Źródło: <https://cohesiondata.ec.europa.eu>

Stan przygotowania do perspektywy finansowej 2021-2027

Do końca 2022 r. nie zakontraktowano, nie uzyskano i nie wydatkowano żadnych środków z budżetu Unii Europejskiej, dostępnych w ramach programów realizowanych w perspektywie finansowej 2021-2027.

Opóźnienia procesu przygotowania do wykorzystania środków w ramach perspektywy finansowej 2021-2027 wynikały przede wszystkim z opóźnienia terminu przyjęcia rozporządzenia ogólnego. W przypadku perspektywy finansowej 2021-2027 zostało ono przyjęte prawie pół roku po dniu rozpoczynającym okres kwalifikowalności wydatków. Pakiet legislacyjny Polityki Spójności na lata

2021-2027³³⁴ został przyjęty przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej dopiero w czerwcu 2021 r. Przepisy weszły w życie z dniem 1 lipca 2021 r.³³⁵ Przełożyło się to bezpośrednio na opóźnienie w procesie opracowywania i zatwierdzania krajowych ram prawnych i programowych dla wdrażania programów perspektywy finansowej 2021-2027. Okres wdrażania Umowy Partnerstwa rozpoczął się wraz z jej przyjęciem przez Komisję Europejską, tj. 30 czerwca 2022 r. (data wydania decyzji wykonawczej Komisji Europejskiej). Po tej dacie Instytucje Zarządzające krajowymi oraz regionalnymi programami operacyjnymi prowadziły z Komisją Europejską negocjacje odnośnie zapisów poszczególnych programów. Kluczowe działania były prowadzone w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, a były to:

- formalne negocjacje Umowy Partnerstwa, które rozpoczęły się 15 grudnia 2021 r. wraz z przekazaniem Komisji Europejskiej projektu Umowy, zatwierdzonego przez Radę Ministrów 30 listopada 2021 r. Od stycznia do czerwca 2022 r. strona polska zorganizowała kilkanaście spotkań negocjacyjnych dotyczących sześciu celów polityki, kwestii horyzontalnych, finansowych oraz innych zagadnień, które wymagały przyjęcia wspólnego stanowiska. W spotkaniach z przedstawicielami Komisji Europejskiej uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz innych resortów;
- prace 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 29 marca 2023 r. Komisja potwierdziła spełnienie 16 z 20 warunków podstawowych. W trakcie dialogu z Komisją pozostawały cztery warunki podstawowe;
- przygotowanie dokumentów programowych. Pierwsze projekty programów krajowych zostały przekazane Komisji Europejskiej w pierwszym kwartale 2022 r., Komisja przekazała uwagi do tych projektów w drugim kwartale, a w trzecim i czwartym kwartale 2022 r. zatwierdziła je³³⁶. Programy regionalne zostały zatwierdzone w listopadzie i grudniu 2022 r.;
- ustanowienie krajowych ram prawnych niezbędnych do wykorzystania środków dostępnych w ramach Perspektywy Finansowej na lata 2021-2027. W 2022 r. opracowano projekt ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027, która została przyjęta przez Sejm i weszła w życie 4 czerwca 2022 r.³³⁷ Przygotowano również projekty 14 rozporządzeń, które zostały przyjęte przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej i weszły w życie od września do grudnia 2022 r. oraz 19 wytycznych Ministra Fundu-

³³⁴ Składający się z pięciu rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr od 2021/1056 do 2021/1060.

³³⁵ Europejski Trybunał Obrachunkowy w przeglądzie nr 1/2023 pn. *Finansowanie unijne z funduszy polityki spójności oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – analiza porównawcza* zwrócił uwagę, że dla okresu 2021-2027 rozporządzenia unijne dotyczące Polityki Spójności przyjęto później niż miało to miejsce w przypadku poprzednich okresów finansowania i ustalił, że w 2021 r. w niemal wszystkich państwach członkowskich przygotowywanie umów partnerstwa i programów oraz ich negocjowanie z Komisją odbywało się dużo wolniej niż wcześniej, bowiem w tym czasie Instytucje Zarządzające były jednocześnie zaangażowane w programowanie działań nadzwyczajnych wynikających z pandemii COVID-19, tj. między innymi środków REACT-EU oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W ocenie Trybunału, opóźnienia te doprowadziły między innymi do tego, że państwa członkowskie będą musiały wykorzystać przydzielone im fundusze Polityki Spójności na lata 2021-2027 w krótszym czasie.
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW23_01/RW_RFF_and_Cohesion_funds_PL.pdf. Dostęp 24 kwietnia 2023 r.

³³⁶ Program Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich został zatwierdzony 1 sierpnia 2022 r., program Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej – 6 października 2022 r., program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego – 12 grudnia 2022 r., program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko – 6 października 2022 r., program Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy – 18 listopada 2022 r., program Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki – 27 września 2022 r.

³³⁷ Ustawa z dnia 22 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz. U. poz. 1079).

- szy i Polityki Regionalnej, z których 11 zostało zatwierdzonych do końca 2022 r., a zatwierdzenie pozostałych ośmiu zaplanowano do końca drugiego kwartału 2023 r.;
- budowa Centralnego Systemu Teleinformatycznego. W 2022 r. było realizowane zadanie dotyczące opracowania funkcjonalności dla procesu certyfikacji (z końcem realizacji określonym na drugi kwartał 2023 r.);
 - rozpoczęcie w 2022 r. prac dotyczących przygotowania systemów wdrażania krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2021-2027, w szczególności w zakresie opracowania kryteriów wyboru projektów oraz dokumentów uszczegółwiających programy operacyjne, tj. *Szczegółowych Opisów Priorytetów*. Rozpoczęto także prace dotyczące powołania Komitetów Monitorujących dla krajowych i regionalnych programów operacyjnych.

Stan przygotowania do absorpcji środków w ramach Krajowego Planu Odbudowy

W dniu 1 czerwca 2022 r. Komisja Europejska wydała pozytywną opinię dla polskiego Krajowego Planu Odbudowy, a 17 czerwca 2022 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję wykonawczą. Ostatnim warunkiem formalnym do przekazania przez Polskę do Komisji Europejskiej pierwszego wniosku o płatność było wynegocjowanie z Komisją, tzw. ustaleń operacyjnych, które Komisja zatwierdziła 9 grudnia 2022 r. Pomimo podjętych działań, wnioski o płatność nie zostały przekazane do Komisji, a tym samym nie uzyskano i nie wydatkowano środków z budżetu Unii Europejskiej, dostępnych w ramach Krajowego Planu Odbudowy.

Kontynuowane były prace nad przygotowaniem systemu wdrażania Planu, tj.:

- Zakończono przygotowanie krajowych ram prawnych niezbędnych do wykorzystania środków dostępnych w ramach Krajowego Planu Odbudowy. W 2022 r. weszły w życie następujące akty prawne:
 - ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027;
 - rozporządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 listopada 2022 r. w sprawie wykazu inwestycji w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności kwalifikujących się do objęcia wsparciem o charakterze bezzwrotnym, oraz w ramach których wsparcie zwrotne przyznawane w formie pożyczki może podlegać umorzeniu³³⁸.
- W 2022 r. Instytucja Koordynująca Krajowy Plan Odbudowy przygotowała następujące wytyczne:
 - wytyczne w zakresie zasady partnerstwa w ramach programu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności³³⁹;
 - wytyczne w zakresie sprawozdawczości i monitorowania w ramach programu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności³⁴⁰;
 - wytyczne w zakresie kontroli w ramach planu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności³⁴¹.
- Zarządzeniem Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 sierpnia 2022 r. powołany został Komitet Monitorujący do spraw Krajowego Planu Odbudowy. Przewodniczącym Komitetu jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego albo wskazany przez niego przedstawiciel. W skład Komitetu wchodzi przedstawiciele strony rządowej, w tym ośmiu przedstawicieli ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego odpowiedzialnych za realizację Krajowego Planu Odbudowy, przedstawiciele ministrów właściwych do spraw finansów publicznych i gospodarki

³³⁸ Dz.U. poz. 2413.

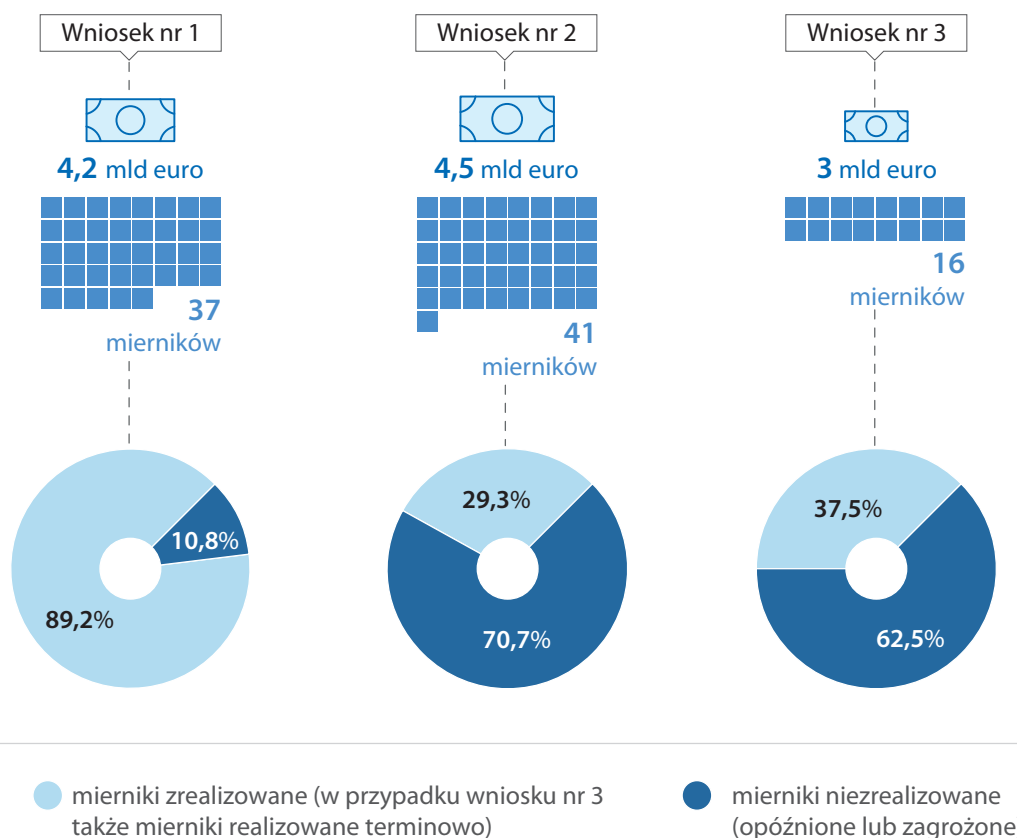
³³⁹ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/110880/Wytyczne-partnerstwo.pdf>. Dostęp 25 kwietnia 2023 r.

³⁴⁰ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/110711/wytyczne_monitorowanie.pdf. Dostęp 25 kwietnia 2023 r.

³⁴¹ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/110703/Wytyczne_kontrola_podpisMGP.pdf. Dostęp 25 kwietnia 2023 r.

- oraz 19 przedstawicieli instytucji odpowiedzialnych za realizację reform i instytucji odpowiedzialnych za realizację inwestycji, wskazanych w Krajowym Planie Odbudowy, a także przedstawiciele strony samorządowej oraz partnerów społecznych, gospodarczych i organizacji pozarządowych.
- W 2022 r. prowadzono prace organizacyjne dotyczące przygotowania Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej do wykorzystania środków dostępnych w ramach Planu.
 - Od połowy 2022 r. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej prowadziło konsultacje z Komisją Europejską pierwszego wniosku o płatność w ramach Krajowego Planu Odbudowy w celu uzyskania wstępnej, pozytywnej oceny Komisji odnośnie poprawności spełnienia mierników objętych wnioskiem i towarzyszącej im dokumentacji. Pierwszy wniosek o płatność dla Krajowego Planu Odbudowy obejmuje 37 kamieni milowych realizowanych w okresie od 1 czerwca 2020 r. do 30 czerwca 2022 r. Wartość tego wniosku wynosi 4,2 mld euro (2,9 mld euro dla części dotacyjnej i 1,4 mld euro dla części pożyczkowej). Spośród 37 mierników w ramach pierwszego wniosku o płatność za okres od 1 lutego 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. (według stanu na 6 lutego 2023 r.) Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wykazało 33 mierniki (89,2%) jako zrealizowane, niezrealizowane pozostały cztery mierniki (tj. 10,8%). Zgodnie z wyjaśnieniami uzyskanymi przez Najwyższą Izbę Kontroli w trakcie kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej złożenie pierwszego wniosku o płatność w ramach Krajowego Planu Odbudowy jest planowane po zakończeniu prac nad ustawą o Sądzie Najwyższym oraz ustawą o inwestycjach w zakresie lądowych farm wiatrowych.
 - W 2022 r. w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej rozpoczęto prace nad przygotowaniem drugiego i trzeciego wniosku o płatność. Drugi wniosek o płatność obejmuje 41 mierników z terminem realizacji do 31 grudnia 2022 r. (wartość 4,5 mld euro, z czego w części dotacyjnej – 3 mld euro, a w części pożyczkowej – 1,5 mld euro), a trzeci wniosek – 16 mierników z terminem realizacji do 30 czerwca 2023 r. (wartość 3 mld euro, z czego w części dotacyjnej – 2 mld euro, a w części pożyczkowej – 1 mld euro). Oba wnioski mają być wysłane do Komisji Europejskiej w 2023 r. Spośród 41 mierników w ramach drugiego wniosku o płatność za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2022 r. (według stanu na 1 lutego 2023 r.) Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wykazało 12 mierników (29,3%) jako zrealizowane, niezrealizowanych (opóźnionych lub zagrożonych) pozostawało 29 mierników (70,7%). Spośród 16 mierników w ramach trzeciego wniosku o płatność za okres od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2023 r. (według stanu na 1 lutego 2023 r.) Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wykazało sześć mierników (37,5%) jako zrealizowane lub realizowane terminowo, niezrealizowanych (opóźnionych lub zagrożonych) pozostawało 10 mierników (62,5%). Do przyczyn opóźnień w realizacji tych mierników należały między innymi przedłużające się prace legislacyjne dotyczące ustaw i innych aktów prawnych.

Infografika 53. Przygotowanie wniosków o płatność w ramach Krajowego Planu Odbudowy. Realizacja mierników.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

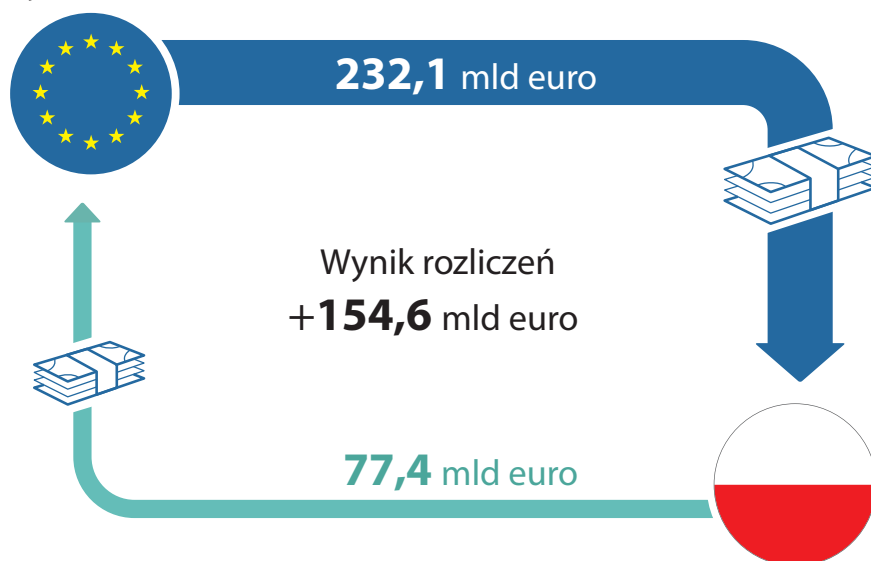
Efekty wydatkowania środków europejskich

W latach 2014-2022 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.

Według stanu na koniec 2022 r., z funduszy europejskich na lata 2014-2020 między innymi wybudowano 1480 km autostrad i dróg ekspresowych, wybudowano i przebudowano 2910 km dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych, zakupiono i zmodernizowano prawie 4000 jednostek taboru kolejowego, zakupiono ponad 3300 jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej, zrealizowano ponad 10 300 prac i projektów badawczo rozwojowych i wdrożono ponad 3300 wyników tych prac, a także wprowadzono prawie 10 300 innowacji produktowych oraz prawie 4800 innowacji procesowych³⁴².

³⁴² Efekty Funduszy Europejskich 2014-2020 – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (funduszeuropejskie.gov.pl). Dostęp 3 kwietnia 2023 r.

Infografika 54. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej do końca 2022 r.

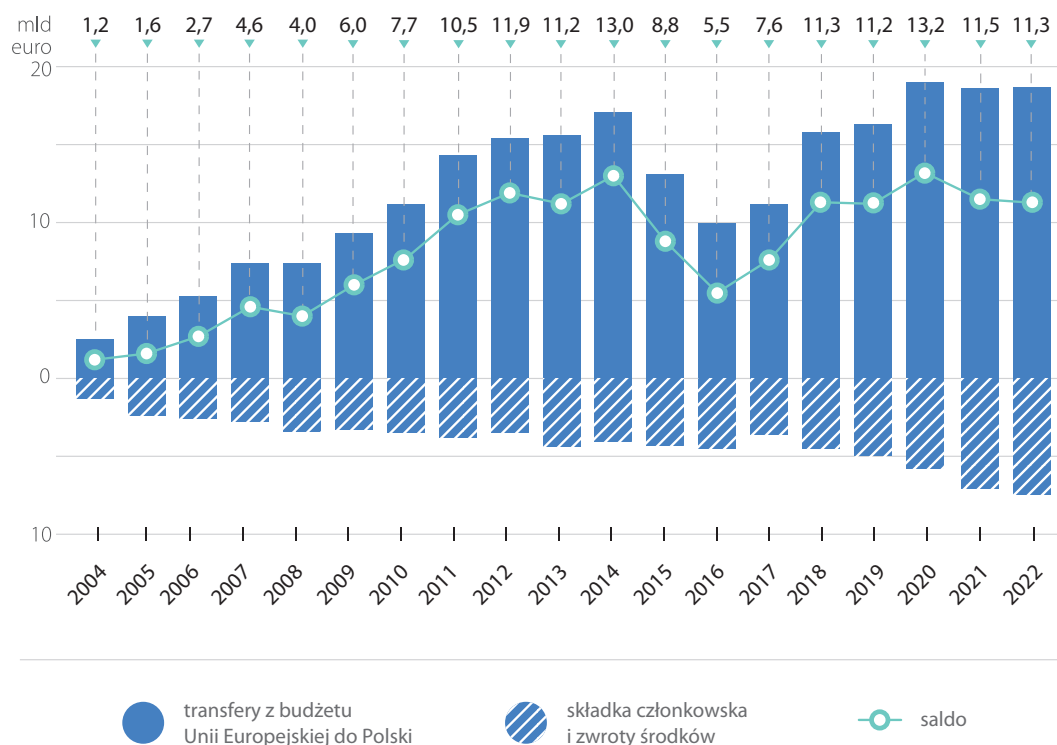


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Od przystąpienia w dniu 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej do 31 grudnia 2022 r. Polska otrzymała z budżetu Unii Europejskiej środki finansowe w wysokości 232 071 mln euro. W tym okresie do budżetu Unii Europejskiej przekazano z tytułu składek członkowskich kwotę 77 247,5 mln euro oraz dokonano zwrotów na kwotę 188,9 mln euro. Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską na koniec 2022 r. wyniosło 154 635,8 mln euro³⁴³. W porównaniu do 2021 r. wzrosło o 11 265,9 mln euro, pomimo iż w 2022 r. Polska wpłaciła historycznie najwyższą kwotę składki do budżetu Unii Europejskiej – 7460,2 mln euro oraz pomimo potrąceń Komisji Europejskiej kwot przekazywanych środków z tytułu niepłacenia kar pieniężnych nałożonych na Polskę w następstwie postanowień sądów europejskich w łącznej kwocie 369,3 mln euro.

³⁴³ Saldo rozliczeń powiększone o zwrot nadpłaconej składki za rok 2017 w wysokości blisko 1,2 mln euro.

Infografika 55. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską w latach 2004-2022



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

Potrącenia Komisji Europejskiej środków z tytułu niepłacenia kar pieniężnych nałożonych na Polskę w następstwie postanowień sądów europejskich

W związku z nieuiszczeniem przez Polskę kar pieniężnych orzeczonych wyrokami sądów europejskich, Komisja Europejska w 2022 r. potrąciła z przekazanych w ramach refundacji wydatków poniesionych na realizację programów operacyjnych i Wspólnej Polityki Rolnej kwotę 369,3 mln euro.

Potrąceń dokonano w szczególności w następstwie postanowienia wydanego 20 września 2021 r. w sprawie C-121/21 R Republika Czeska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczącej elektrowni w Turowie, Komisja Europejska dokonała pięciu potrąceń środków przekazywanych w ramach refundacji wydatków na łączną kwotę 68,6 mln euro. Potrącenia dotyczyły środków na Wspólną Politykę Rolną – 23,6 mln euro, Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój – 15 mln euro, Program Operacyjny Polska Cyfrowa – 15 mln euro oraz Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego – 15 mln euro.

W związku z postanowieniem Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 27 października 2021 r. w sprawie C-204/21 R, Komisja/Rzeczpospolita Polska (wyrok dotyczący Izby Dyscyplinarnej), w 2022 r. Komisja Europejska dokonała siedmiu potrąceń środków na łączną kwotę 300,7 mln euro. Komisja potrąciła 63,2 mln euro w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, a także w następujących programach operacyjnych: Program Operacyjny Inteligentny Rozwój – 162,4 mln euro, Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój – 42,1 mln euro i Program Operacyjny Polska Cyfrowa – 33 mln euro.

Inne kontrole

W 2022 r. zagadnienia związane z wykorzystaniem środków europejskich były również przedmiotem innych kontroli Najwyższej Izby Kontroli, tj. kontroli *Efekty realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego projektów w zakresie usług elektronicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020*³⁴⁴, kontroli *Inwestycje w obiekty dziedzictwa kulturowego i naturalnego finansowane z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020*³⁴⁵ oraz kontroli *Rozwój nowych pomysłów biznesowych dofinansowanych z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia*³⁴⁶.

³⁴⁴ Informacja o wynikach kontroli *Efekty realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego projektów w zakresie usług elektronicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020*. Nr ewid. 2/2023/I/22/002/KAP, Warszawa 2023.

³⁴⁵ Informacja o wynikach kontroli *Inwestycje w obiekty dziedzictwa kulturowego i naturalnego finansowane z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020*. Nr ewid. 158/2022/P/22/068/LLU, Warszawa 2023.

³⁴⁶ Informacja o wynikach kontroli *Rozwój nowych pomysłów biznesowych dofinansowanych z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia*. Nr ewid. 128/2022/P/22/073/LOL, Warszawa 2022.

4. Zatrudnienie i wynagrodzenia

- **Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach wyższych w 2022 r. wyniosły 68,6 mld zł, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tych jednostkach kształtowało się na poziomie 7691,9 zł. Wielkości te były odpowiednio o 8,3% i 7,4% wyższe niż w roku 2021.**
- **Rok 2022 był kolejnym rokiem, w którym wystąpiło istotne zróżnicowanie wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poszczególnych jednostkach budżetowych.**
- **W 2022 r., po rocznej przerwie, w ramach środków na wynagrodzenia w jednostkach państwowej sfery budżetowej zaplanowano fundusz nagród. Zrealizowane wydatki na nagrody w kontrolowanych jednostkach wyniosły 340,5 mln zł, w tym 1 mln zł dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.**
- **W 2022 r. na wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych miały wpływ wydatki budżetu państwa, które nie wygasły w 2021 r. z upływem roku budżetowego, w wysokości 0,7 mld zł, stanowiące środki dodatkowego funduszu motywacyjnego w wysokości 6% planowanych na rok 2021 wynagrodzeń osobowych i uposażeń dla pracowników.**
- **Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach wyższych wyniosło 742 704 osób i w porównaniu do roku poprzedniego było o 6064 osób wyższe. Wzrost odnotowano zarówno wśród osób objętych, jak i nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.**
- **W 2022 r. w kontrolowanych jednostkach wydatkowano, poza wydatkami na wynagrodzenia, 45,9 mln zł na umowy cywilne, których przedmiotem były między innymi usługi eksperckie i bieżące wsparcie związane z administrowaniem siedzibami tych jednostek.**

W ustawie budżetowej na rok 2022 na wynagrodzenia (bez składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy) w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (zwana dalej: ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r.) zaplanowano środki w wysokości 47 829,5 mln zł, w tym 1287,6 mln zł w rezerwach celowych. W porównaniu do roku 2021 planowane na ten cel wydatki wzrosły o kwotę 3986,2 mln zł, tj. o 9,1%. Wydatki na wynagrodzenia zaplanowane w rezerwach celowych uległy zwiększeniu w porównaniu z rokiem poprzednim o 57,8%.

Zmiany planowanych na 2022 r. środków na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, w porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2021, wynikały przede wszystkim ze zwiększenia funduszu wynagrodzeń i uposażeń:

- Ministra Obrony Narodowej na podwyższenie uposażeń żołnierzy zawodowych i wynagrodzeń pracowników cywilnych w Ministerstwie Obrony Narodowej (709 mln zł); w związku ze zwiększeniem zatrudnienia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy (186,9 mln zł) oraz ze wzrostem dodatkowego wynagrodzenia rocznego, dodatkowego uposażenia żołnierzy oraz nagrody rocznej funkcjonariuszy (82,2 mln zł);
- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na realizację *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025* (914,3 mln zł);
- Ministra Sprawiedliwości na sfinansowanie *Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025* (133,4 mln zł);

- Wojewodów w związku ze zwiększeniem zatrudnienia w Wojewódzkich Inspektoratach Weterynarii (5,8 mln zł) oraz podwyższeniem wynagrodzeń pracowników powiatowych inspektoratów weterynarii (62,7 mln zł);
- Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego na podwyższenie uposażeń funkcjonariuszy Biura (24 mln zł),

oraz zwiększenia funduszu wynagrodzeń osobowych dla pracowników państwowej sfery budżetowej.

W 2022 r. środki na wynagrodzenia w poszczególnych jednostkach państwowej sfery budżetowej uwzględniały fundusz nagród.

Na wzrost ten miały wpływ również skutki przechodzące związane z rozdysponowaniem w 2021 r. środków z rezerw celowych na wynagrodzenia w kwocie 619 mln zł, w tym na realizację zadania *Wzrost konkurencyjności i motywacyjności zatrudnienia w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej* oraz na sfinansowanie podwyżek wynagrodzeń dla pracowników wykonujących zawód medyczny zatrudnionych w wojewódzkich i powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych.

W ustawie budżetowej na rok 2022 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 2020 r.;
- nauczycieli pozostanie na poziomie obowiązującym od 1 września 2020 r.

W 2022 r., zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r., dla państwowych jednostek budżetowych utworzono dwie rezerwy celowe na łączną kwotę 3,1 mln zł, z czego:

- 1,8 mln zł z przeznaczeniem na wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, a także nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których średnioroczne zatrudnienie w roku poprzednim nie przekraczało 50 osób (poz. 21);
- 1,3 mln zł z przeznaczeniem na zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań (poz. 19).

W ciągu 2022 r. Minister Finansów na wniosek dysponentów dokonał zmniejszenia planowanych wydatków ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej o:

- 24,4 mln zł – przeznaczonych na uposażenia funkcjonariuszy, na podstawie art. 10a ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. Środki te zwiększyły uposażenia funkcjonariuszy ujmowane w dotacjach w części *Województwa* z przeznaczeniem dla powiatowych i miejskich komend Państwowej Straży Pożarnej, a także w części *Sprawy wewnętrzne* dla Szkoły Głównej Służby Pożarniczej oraz Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie;
- 2,8 mln zł – przeznaczonych na wynagrodzenia w ramach realizowanych programów finansowanych z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej i innych środków pochodzących z zagranicznej pomocy bezzwrotnej, na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

Do rozliczenia wynagrodzeń i zatrudnienia w 2022 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 2022 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 2022. Załącznik ten nie obejmuje całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w tym między innymi wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach. W konsekwencji tego w rozliczeniu nie ujęto na przykład wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych, a jedynie niewielką grupę sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości oraz uposażeń posłów i senatorów. Najwyższa Izba Kontroli od 2010 r. wskazuje na potrzebę przedstawienia w ustawie budżetowej i sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach.

Tabela 35. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie według statusu zatrudnienia w latach 2019-2022

Wyszczególnienie ¹	2019	2020	2021	2022	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	5 868,6	6 405,6	6 771,1	7 387,5	125,9	115,3	109,1
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń,							
w tym:	6 232,7	6 756,2	7 090,4	7 671, 1	123,1	113,5	108,2
- członkowie korpusu służby cywilnej	6 444,0	6 848,6	7 463,8	8 117,5	126,0	118,5	108,8
- osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe ²	13 024,2	12 518,4	14 941,7	17 802,7	136,7	142,2	119,1
- etatowi członkowie SKO	9 264,0	9 943,3	10 313,2	10 272,4	110,9	103,3	99,6
- funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej	6 395,8	6 923,5	7 580,7	7 803,9	122,0	112,7	102,9
- żołnierze zawodowi i funkcjonariusze ³	5 931,7	6 490,5	6 699,3	7 264,7	122,5	111,9	108,4
- sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy	14 997,6	16 224,8	16 289,0	17 480,6	116,6	107,7	107,3
- pracownicy RCL	10 071,1	10 907,2	11 542,3	12 792,4	127,0	117,3	110,8
- eksperci, asesory i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	7 963,7	8 883,3	10 192,6	11 089,5	139,3	124,8	108,8
- etatowi członkowie kolegiów RIO	9 173,6	9 660,6	9 901,8	9 875,0	107,6	102,2	99,7
- członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	12 394,0	13 138,9	13 397,9	13 196,8	106,5	100,4	98,5
- członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	3 443,7	3 474,5	3 771,2	4 247,5	123,3	122,2	112,6
- nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	5 608,6	6 194,3	6 498,3	6 765,7	120,6	109,2	104,1
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ^{2,3}	4 530,8	5 118,7	5 626,1	6 381,0	140,8	124,7	113,4

¹ Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2019, 2020, 2021 i 2022.

² W danych od 2020 r. uwzględniono zrealizowane wydatki na wynagrodzenia w Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 oraz w Urzędzie tej Komisji, których nie zaplanowano w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.) i do ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.).

³ Bez Agencji Wywiadu.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W całym analizowanym okresie lat 2019-2022 wystąpił systematyczny wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Najwyższy wzrost rok do roku odnotowano w 2022 i 2020 r., kiedy to w odniesieniu do roku poprzedniego przeciętne wynagrodzenie wzrosło o odpowiednio 9,1% i 9,2%, a najniższy w 2021 r., kiedy wskaźnik ten wyniósł 5,7%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 40,8% na przestrzeni omawianego okresu, a dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 23,1%. W 2022 r. największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w porównaniu do roku poprzedniego wystąpił w częściach: *Państwowa Agencja Atomistyki* (o 31,4%), *Rzecznik Praw Pacjenta* (o 23,6%), *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej* (o 21,2%), *Rodzina* (o 19,4%), *Administracja publiczna* (o 18,9%) oraz *Praca* (o 18,3%).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło w 2022 r. w porównaniu do roku poprzedniego o 580,7 zł, tj. o 8,2%. Dla osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrost ten był większy i wyniósł 754,9 zł, tj. o 13,4%. W 2022 r., podobnie jak w roku poprzednim, największy wzrost wynagrodzeń odnotowano w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, który wyniósł 19,1%. Znaczny wzrost rok do roku wystąpił również wśród członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej (o 12,6%) i pracowników Rządowego Centrum Legislacji (o 10,8%).

W załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2022 poza planowanymi kwotami na wynagrodzenia, które zostały przyznane poszczególnym dysponentom, ujęto również środki zaplanowane na ten cel w poszczególnych pozycjach rezerw celowych³⁴⁷, które w trakcie roku budżetowego zostały rozdysponowane do dysponentów na ich wniosek. Minister Finansów, dokonując zmiany przeznaczenia planowanych wydatków na inne cele, na podstawie art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych zwiększył w trakcie 2022 r. zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2022 w rezerwach celowych środki na wynagrodzenia o 40,3 mln zł do kwoty 1327,9 mln zł. Z kwoty tej pomiędzy poszczególnych dysponentów rozdysponowano 691,5 mln zł, tj. 52,1% planu po zmianach.

W analizowanym okresie po zanotowanym w latach 2019-2021 spadku zaplanowanych w ustawie budżetowej środków na wynagrodzenia w rezerwach celowych, które zostały rozdysponowywane do dysponentów dopiero w trakcie roku budżetowego, w 2022 r. ponownie odnotowano ich wzrost. Wskaźnik udziału wydatków na wynagrodzenia ujętych w rezerwach celowych do ogółu wydatków na wynagrodzenia wyniósł 2,7% i był o 0,8 punktu procentowego wyższy niż w roku poprzednim, kiedy środki te wyniosły 815,8 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 1856,4 mln zł), a najniższa w 2021 r. – 1,9% (środki 815,8 mln zł).

³⁴⁷ Środki na wynagrodzenia ujęte w załączniku 6 zostały zaplanowane w części *Rezerwy celowe*, w poz. 6, 9, 19, 20, 21, 44, 49, 56, 60, 63, 72, a także w poz. 8 *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej* i poz. 99 *Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich*.

W wyniku przeprowadzenia kontroli dotyczącej wynagrodzeń we wszystkich ministerstwach³⁴⁸ i urzędach wojewódzkich oraz 21 urzędach centralnych stwierdzono, że przeciętne wynagrodzenie³⁴⁹ osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2022 r. wyniosło 18 990 zł, z czego najwyższe miesięczne przeciętne wynagrodzenie wystąpiło w urzędach centralnych i wyniosło 20 642 zł, a najniższe w urzędach wojewódzkich – 15 586,2 zł. W porównaniu do roku poprzedniego wynagrodzenie to wzrosło o 21,8%, z tego w ministerstwach stwierdzono przeciętny wzrost o 24,9%, urzędach centralnych o 20,8%, a urzędach wojewódzkich o 19,3%.

W przypadku osób zatrudnionych na stanowisku Dyrektora Generalnego³⁵⁰ przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tych jednostkach w 2022 r. wyniosło 25 220,3 zł. W tym przypadku najwyższe miesięczne przeciętne wynagrodzenie wystąpiło w ministerstwach – 31 923,2 zł. W urzędach centralnych wyniosło 24 187,4 zł, a w urzędach wojewódzkich – 20 275,9 zł. W porównaniu do 2021 r. wynagrodzenie to wzrosło o 14%, z tego w urzędach centralnych stwierdzono przeciętny wzrost o 17,9%, w ministerstwach o 13,2%, a urzędach wojewódzkich o 8,5%.

Osoby zatrudnione na stanowiskach dyrektorów³⁵¹, wicedyrektorów bądź zastępców dyrektorów (zwani dalej: dyrektorzy) w 2022 r. otrzymali przeciętne miesięczne wynagrodzenie w wysokości 18 828,47 zł. Również w tej kategorii wystąpiły rozbieżności pomiędzy rodzajami jednostek. W ministerstwach i urzędach centralnych wyniosły one odpowiednio 20 920,5 zł i 18 864 zł, a w urzędach wojewódzkich 13 544 zł. W porównaniu do roku poprzedniego wynagrodzenie to wzrosło o 11,7%. W ministerstwach wzrost ten był zbliżony do średniej i wyniósł 11,2%. W urzędach centralnych wzrost ten był od średniej wyższy o 1,8 punktu procentowego, zaś w urzędach wojewódzkich niższy o 4,1 punktu procentowego.

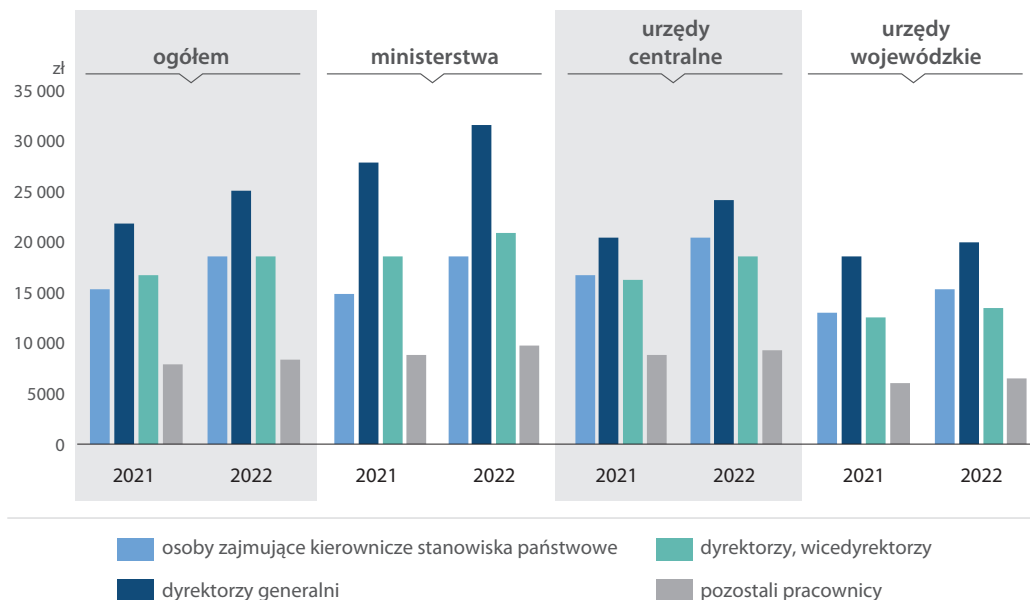
³⁴⁸ Kontrolą w tym zakresie nie objęto w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi części *Rynki rolne*, w ramach której finansowane są między innymi wynagrodzenia jednej z osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i Dyrektora Generalnego Ministerstwa oraz w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji części *Administracja publiczna*, w ramach której finansowane jest między innymi wynagrodzenie jednej z osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

³⁴⁹ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie liczone jest na podstawie wykonania wynagrodzeń prezentowanego w kol. 14 i 15 kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za okres 2021 i 2022 r.

³⁵⁰ W jednostkach sądownictwa – Szef Kancelarii, w Trybunale Konstytucyjnym – Szef Gabinetu.

³⁵¹ W jednostkach sądownictwa osoby odpowiadające stanowiskowo, stanowiskom dyrektorów i wicedyrektorów, zastępców w ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich.

Infografika 56. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w kontrolowanych jednostkach w podziale na rodzaje stanowisk w latach 2021-2022.



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

Znaczący wpływ na wysokość wynagrodzeń w 2022 r. dla powyższych osób miały dodatki funkcyjne, które w przypadku osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i dyrektorów generalnych kontrolowanych jednostek, w zależności od rodzaju badanych jednostek, kształtowały się średnio na poziomie od 19,6% do 24,6% ich przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego³⁵². Największy przeciętnie kwotowo dodatek funkcyjny został wypłacony dyrektorom generalnym w ministerstwach i w przeliczeniu na jednego zatrudnionego wyniósł 48 501,8 zł w ciągu roku, najmniejszy natomiast dyrektorom generalnym w urzędach wojewódzkich, który wyniósł średnio 31 429,2 zł w skali roku dla jednej osoby. W przypadku osób zatrudnionych na stanowiskach dyrektorów wysokość tego dodatku kształtowała się średniomiesięcznie od 12,1% w ministerstwach do 14,1% w urzędach centralnych w odniesieniu do ich przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten w przeliczeniu na jednego zatrudnionego wyniósł rocznie w ministerstwach 20 152,3 zł, urzędach centralnych – 20 011,3 zł i urzędach wojewódzkich – 15 074,14 zł rocznie.

Nagrody uznaniowe również były istotnym czynnikiem mającym wpływ na wysokość wynagrodzeń dla powyższych osób. Należy jednak zwrócić uwagę na znaczną dysproporcję w przypadku udziału tego elementu wynagrodzeń w przeciętnych miesięcznych wynagrodzeniach zasadniczych dyrektorów generalnych. Najwyższy udział stwierdzono w urzędach centralnych – 23,5%, zaś w ministerstwach i urzędach wojewódzkich odpowiednio 13,6% i 11,7%. Wypłacone nagrody dla dyrektorów generalnych w ciągu roku wyniosły przeciętnie w: urzędach centralnych – 39 919,5 zł, ministerstwach – 31 003,8 zł, a urzędach wojewódzkich – 18 727,2 zł. W przypadku osób zatrudnionych na stanowiskach dyrektorów nie stwierdzono tak znacznych różnic w udziale tego elementu wynagrodzeń w ich przeciętnych miesięcznych wynagrodzeniach zasadniczych – wartości kształtowały się w przedziale 10,6-12,1% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego tych osób³⁵³. Przeciętna kwota

³⁵² W ramach wynagrodzenia zasadniczego uwzględniono również dodatek stażowy.

³⁵³ Było to 12,1% w urzędach centralnych, 12% w ministerstwach i 10,6% w urzędach wojewódzkich.

nagród wypłaconych w ciągu roku dyrektorom w ministerstwach wyniosła 19 891,9 zł, urządach centralnych – 17 142,1 zł, a w urządach wojewódzkich – 12 065,3 zł.

Dodatki specjalne nie miały znaczącego wpływu na wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w przypadku osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Zostały przyznane tym osobom w urządach centralnych i ministerstwach i w przeliczeniu na jedną osobę wyniosły odpowiednio 702 zł i 223,1 zł w skali roku. Jednak dla osób na stanowiskach dyrektorów generalnych i dyrektorów stanowiły one³⁵⁴ dość istotny element wynagrodzenia. W przypadku dyrektorów generalnych średnie dodatki specjalne w ciągu roku przyznano i w przeliczeniu na jedną osobę wypłacono w urządach wojewódzkich – 19 698,9 zł, ministerstwach – 16 643,7 zł, a w urządach centralnych – 9668,6 zł. Dyrektorzy zaś otrzymali z tego tytułu średnio w ciągu roku w urządach centralnych – 14 113,7 zł, w ministerstwach – 8146 zł i w urządach wojewódzkich – 7592,5 zł.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pozostałych pracowników skontrolowanych jednostek w 2022 r. wyniosło 8638,8 zł, z tego w ministerstwach – 10 017,8 zł, urządach centralnych – 9291,4 zł i urządach wojewódzkich – 6651,5 zł. Jego wzrost rok do roku wyniósł średnio 8,4%, w ministerstwach i urządach wojewódzkich odpowiednio 11,3% i 10%, a w urządach centralnych – 3,5%.

W Instytucie Pokolenia siedmiu jego pracownikom, w okresie od 12 maja do 30 września 2022 r., określono jednoskładnikowe wynagrodzenie zasadnicze niezgodnie ze stawkami dla stanowisk, na których zostali zatrudnieni, określonymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę (...) ³⁵⁵. Wysokość ich miesięcznego wynagrodzenia brutto wyniosła od 5 tys. zł za pracę w wymiarze pół etatu do 16 tys. zł za pracę w wymiarze pełnego etatu, podczas gdy zgodnie z powyższym rozporządzeniem wysokość miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników zatrudnionych na takich samych stanowiskach wynosiła od 2,2 tys. zł do 5,5 tys. zł. Stwierdzono również, że Dyrektor Instytutu przyznał swoim dwóm zastępcom oraz głównemu księgowemu świadczenia dodatkowe w wysokości po 17 tys. zł, pomimo faktycznego niezwiększenia zakresu wykonywanych przez nich zadań, co było niezgodne z § 2 ust. 1a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi³⁵⁶. Ponadto niezasadnie przydzielono i wypłacono w wysokości 215,5 tys. zł dodatki specjalne oraz premie regulaminowe pracownikom Instytutu, pomimo niespełnienia przesłanek uzasadniających ich przyznanie³⁵⁷.

W Instytucie Strat Wojennych im. Jana Karskiego w 2022 r. wydatkowano środki na wynagrodzenia osobowe pracowników o 29,5 tys. zł wyższe niż wyniósł plan wydatków po zmianach z uwzględnieniem blokady niewykorzystanych środków. Stanowiło to naruszenie art. 177 ust. 2 i art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Stwierdzono również, że w 36 przypadkach wypłacono wynagrodzenia za okres od czerwca do października 2022 r. w niewłaściwych kwotach na podstawie błędnie sporządzonych list płac, co było działaniem nierzetelnym i stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3

³⁵⁴ W przypadku członków korpusu służby cywilnej, jest to dodatek zadaniowy przyznawany za wykonywanie dodatkowych, powierzonych przez pracodawcę zadań na okres wykonywania tych zadań, ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia - art. 88 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1691, ze zm.).

³⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w niektórych państwowych jednostkach budżetowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2100, ze zm.).

³⁵⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 54.

³⁵⁷ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Instytutu Pokolenia, nr LWA.410.001.08.2023.

ustawy o finansach publicznych. W dziewięciu przypadkach wypłacono wynagrodzenia zaniżone o 26,3 tys. zł, a w 27 – zawyżone o 46,7 tys. zł³⁵⁸.

Wyniki kontroli przeprowadzonej we wszystkich ministerstwach, 31 urzędach centralnych oraz wszystkich urzędach wojewódzkich, w których dokonano analizy wydatków na nagrody wskazują, że w 2022 r. wydatkowano na ten cel łącznie 340,5 mln zł, w tym 1 mln zł dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe³⁵⁹. Analiza porównawcza środków wydatkowanych na nagrody w dłuższej perspektywie czasowej została ograniczona do jednostek kontrolowanych każdego roku w latach 2019-2022³⁶⁰.

Tabela 36. Wydatki na nagrody dla osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, w tym	352,6	145,8	224,0	306,8	87,0	210,4	137,0
Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, z tego w:							
ministerstwach	0,7	0,7	0,5	0,4	57,1	57,1	80,0
urzędach wojewódzkich	-	-	-	-	x	x	x
pozostałych jednostkach	-	-	-	-	x	x	x
	0,7	0,7	0,5	0,4	57,1	57,1	80,0

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

Od 2020 r., kiedy kwota wypłaconych nagród była istotnie niższa niż rok wcześniej (353,4 mln zł), odnotowuje się ich systematyczny wzrost. W 2022 r., w porównaniu do roku poprzedniego, odnotowano wzrost o 37%. Nagrody były jednak cały czas niższe niż w roku 2019.

Na przestrzeni analizowanych ostatnich czterech lat najwyższe środki na nagrody przeznaczono w 2019 r., kiedy to wydatki z tego tytułu były o ponad 50% i ponad 30% wyższe niż w latach 2020-2021. Analizując z kolei wydatki poniesione w latach 2019-2022 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. Od 2021 r. obserwujemy z kolei tendencję spadkową kwoty środków przeznaczanych na ten cel. Najniższe wydatki na nagrody wystąpiły w 2022 r. w wysokości 0,4 mln zł, co oznacza ich zmniejszenie o 20% w porównaniu do wydatków poniesionych na ten cel w roku poprzednim i o blisko 43% w latach 2019-2020.

³⁵⁸ Według stanu na dzień 24 marca 2023 r. odzyskano 25,8 tys. zł z zawyżonej kwoty wypłaconych wynagrodzeń. Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karłowicza, nr LWA.410.001.09.2023.

³⁵⁹ W rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 624).

³⁶⁰ Analizą objęto kontrolowane rokrocznie wszystkie ministerstwa funkcjonujące w analizowanym okresie, wszystkie urzędy wojewódzkie i 17 urzędów centralnych, z wyłączeniem: Agencji Wywiadu – informacji nadano klauzulę tajności w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2014 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2023 r. poz 756), Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w którym wypłata nagród finansowana jest w ramach państwowej osoby prawnej i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w której wypłata nagród dokonywana jest z Funduszu Administracyjnego.

Tabela 37. Średnie nagrody wypłacone osobom zatrudnionym w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, w tym	8 813,9	3 725,1	5 531,3	7 414,9	84,1	199,1	134,1
Dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, z tego w:	22 250,7	16 636,0	18 249,6	14 458,1	65,0	86,9	79,2
ministerstwach	-	-	-	-	x	x	x
urzędach wojewódzkich	-	-	-	-	x	x	x
pozostałych jednostkach	22 250,7	16 636,0	18 249,6	14 458,1	65,0	86,9	79,2

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

Średnia kwota wypłaconych w ciągu 2022 r. nagród dla jednego pracownika zatrudnionego w państwowej jednostce budżetowej³⁶¹ kształtowała się od 0,5 tys. zł do 37,2 tys. zł.

W 2022 r., tak jak w całym analizowanym okresie, odnotowuje się zróżnicowanie średniej³⁶² kwoty wypłaconej nagrody w poszczególnych grupach jednostek. I tak, średnia kwota nagród wypłaconych pracownikom ministerstw w 2022 r. mieściła się w przedziale od 4,6 tys. zł do 22,3 tys. zł, urzędów wojewódzkich od 2,2 tys. zł do 8,6 tys. zł, a pozostałych jednostek była tożsama z przedziałem średniej dla wszystkich jednostek.

Średnia kwota wypłaconych nagród w całym 2022 r. dla jednej osoby zajmującej kierownicze stanowisko państwowe kształtowała się w przedziale od 5,7 tys. zł do 83,5 tys. zł. W ministerstwach oraz urzędach wojewódzkich w latach 2019-2022 osobom na tych stanowiskach nie przyznawano nagród.

Wydatki budżetu państwa na wynagrodzenia bezosobowe³⁶³ w 2022 r. wyniosły 960,4 mln zł. W porównaniu do roku poprzedniego były one niższe o 16,1 mln zł, tj. o 1,6%, zaś do 2020 r. wyższe o 66,6 mln zł, tj. o 7,5%. W odniesieniu do 2019 r. pozostawały na zbliżonym poziomie.

Wydatki budżetu środków europejskich na wynagrodzenia bezosobowe w 2022 r. wyniosły 7,4 mln zł. W porównaniu do roku poprzedniego były one niższe o 3,6 mln zł. W analizowanym okresie najwyższe wydatki z tego tytułu zrealizowano w 2021 r. (11 mln zł), w 2020 r. w wysokości 9 mln zł, zaś w 2019 r. na poziomie zbliżonym do analizowanego roku, tj. 7,2 mln zł.

³⁶¹ W prezentacji za 2022 r. dotyczącej najniższej kwoty nagród przypadającej na jednego przeciętnie zatrudnionego w jednostce nie uwzględniono: Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w którym wypłacono nagrody w wysokości 216,8 tys. zł; Ministerstwa Sportu i Turystyki (część *Turystyka*), gdzie wypłacono nagrody w wysokości 51,1 tys. zł ośmiu pracownikom; Ministerstwa Aktywów Państwowych (części *Gospodarka złożami kopalin* i *Aktywa państwowe*), gdzie wypłacono nagrody w wysokości 37,4 tys. dziewięciu pracownikom; Ministerstwa Edukacji i Nauki, gdzie wypłacono nagrody w wysokości 255,3 tys. zł i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* i *Informatyzacja*), w której wypłacono nagrody w wysokości 27,5 tys. zł, w tym w wysokości 10,5 tys. zł dla jednego pracownika. Ponadto nagród nie wypłacono w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

³⁶² Średnia wyliczona jako łączna kwota wydatków na nagrody w danym roku przez przeciętne zatrudnienie w tym okresie według sprawozdania Rb-70.

³⁶³ Paragrafy: *honoraria* i *wynagrodzenia bezosobowe*.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w 116 jednostkach budżetowych³⁶⁴ wskazują, że w 2022 r. umowy-zlecenia zawarto z 3230 osobami, na podstawie których osoby te realizowały prace w okresie od trzech do sześciu miesięcy i trwające powyżej sześciu miesięcy lub powtarzane nieprzerwanie przez ten okres. W porównaniu do roku poprzedniego liczba osób, z którymi zawarto tego typu umowy, zmniejszyła się o 91 osoby, tj. o 2,7%. Wydatki na ich realizację wyniosły 39,5 mln zł i były wyższe o 3,4 mln zł, tj. o 9,4% niż rok wcześniej. Wśród tych osób 248 stanowili pracownicy jednostek, na rzecz których realizowano zlecenia i było ich o siedem, tj. o 2,7%, mniej niż w roku poprzednim.

Najwięcej umów-zleceń zawarto na realizację zadań podstawowych, wykonywanych przez komórki merytoryczne kontrolowanych jednostek. W 2022 r. umowy takie zawarto z 2679 osobami, którym wypłacono wynagrodzenia w łącznej wysokości 30,1 mln zł.

W 2022 r. zawarto także 476 innych umów cywilnych, których przedmiotem było świadczenie pracy przez osoby fizyczne na rzecz jednostki (w tym na wynajem personelu). W porównaniu do roku poprzedniego liczba osób, z którymi zawarto tego typu umowy, zwiększyła się o 110 osób, tj. o 30,1%. Wydatki na ich realizację wyniosły 6,4 mln zł i były wyższe o 1,3 mln zł, tj. o 25,5%, niż rok wcześniej. Wśród tych osób 55 było pracownikami jednostek, na rzecz których realizowano zlecenia. Osób tych było o 77,4% więcej niż w roku poprzednim.

W 2022 r. pomimo stwierdzonego zmniejszenia się liczby zawartych umów cywilnoprawnych (o 2,7%), na podstawie których zleceniobiorcy realizowali na rzecz kontrolowanych jednostek prace w okresie co najmniej trzech miesięcy, nastąpił wzrost poniesionych z tego tytułu wydatków (o 9,4%). W przeważającej większości – prawie 83% przypadków, przedmiotem tych umów była realizacja zadań podstawowych kontrolowanych podmiotów. W okresie tym wzrosła natomiast liczba innych umów cywilnych, które były świadczone przez osoby fizyczne. Łączne wydatki kontrolowanych jednostek ze wskazanych tytułów wyniosły 45,9 mln zł.

W 2022 r. zawartych zostało 1916 umów o dzieło finansowanych w ramach paragrafu *Wynagrodzenia bezosobowe*. W porównaniu do roku poprzedniego liczba osób, z którymi zawarto tego typu umowy, zwiększyła się o 139 osoby, tj. o 7,8%. Wydatki na ich realizację wyniosły 8,5 mln zł i były wyższe o 0,7 mln zł, tj. o 9%, niż rok wcześniej. Wśród tych osób 81 było pracownikami jednostek, na rzecz których wykonywana była umowa o dzieło. Osób tych było o 44, tj. 118,9%, więcej niż w roku poprzednim.

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. stwierdziła:

- brak właściwego nadzoru i kontroli Ministra Obrony Narodowej nad wydatkami poniesionymi na realizację dziewięciu umów cywilnoprawnych zawartych z członkami Podkomisji do ponownego zbadania wypadku lotniczego, wykonującymi prace na jej rzecz. Minister Obrony Narodowej między innymi nie posiadał wiedzy w zakresie zadań wykonywanych przez członków tej Podkomisji na podstawie zawartych umów. Na realizację powyższych umów w 2022 r. poniesiono wydatki w wysokości 602,6 tys. zł³⁶⁵;

³⁶⁴ W tym w ministerstwach, urzędach wojewódzkich i urzędach centralnych, po wyłączeniu Agencji Wywiadu i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z uwagi na informacje niejawne dotyczące liczby osób wykonujących zadania na podstawie umów innych niż umowa o pracę oraz poniesione z tego tytułu wydatki w latach 2021-2022.

³⁶⁵ Informacja o wyniku kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 29 – Obrona Narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*. Nr ewid. 57/2023/P/23/001/KON, Warszawa 2023.

- w Głównym Inspektoracie Farmaceutycznym, Banku Tkanek Oka w Warszawie i Urzędzie Morskim w Szczecinie zawarcie umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami, których przedmiot i zakres odpowiadał obowiązkom tych pracowników świadczonym w ramach zatrudnienia, w wyniku czego wydatkowano łącznie 178,3 tys. zł³⁶⁶;
- wypłacenie w Banku Tkanek Oka dodatkowych wynagrodzeń w wysokości 17,1 tys. zł na podstawie zawartych umów-zleceń z własnymi pracownikami na realizację zadań dodatkowych, bez rozliczenia liczby godzin, w których realizowano te umowy³⁶⁷;
- wypłacenie w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu dyspozytorom medycznym zatrudnionym na umowy-zlecenia dodatkowego wynagrodzenia w łącznej kwocie 156,4 tys. zł za pracę, która już raz została opłacona³⁶⁸;
- nierzetelne rozliczanie i dokumentowanie w Trybunale Konstytucyjnym rezultatów umowy-zlecenia, na podstawie której wypłacono 70 tys. zł wynagrodzenia, a także zawarcie umowy-zlecenia, w której nie skonkretyzowano zadań do wykonania przez zleceniobiorcę, a wypłaty wynagrodzenia nie uzależniono od efektów zleconych przedsięwzięć, w wyniku czego wypłacono wynagrodzenie w kwocie 36,9 tys. zł³⁶⁹;
- w Biurze Rzecznika Praw Pacjenta zawarcie umów-zleceń, mimo iż rodzaj, czas i miejsce wykonywanej pracy wskazywały na obowiązek zatrudnienia na podstawie stosunku pracy. Z tego tytułu wydatkowano łącznie 87,2 tys. zł³⁷⁰;
- w Instytucie Pokolenia zaciągnięcie zobowiązań poprzez zawarcie pięciu umów-zleceń na łączną kwotę 98,1 tys. zł, przed ustaleniem planu finansowego wydatków dla tej jednostki przez dysponenta części, co stanowiło naruszenie art. 46 ustawy o finansach publicznych³⁷¹;
- wypłaty wynagrodzeń z tytułu realizacji umów cywilnoprawnych po terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań w łącznej kwocie 98,3 tys. zł w Instytucie Pokolenia i Instytucie Strat Wojennych im. Jana Karłowicza³⁷²;
- zawarcie w Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Poznaniu z czterema jej pracownikami umów-zleceń na realizację zadań dodatkowych, zamiast zastosowania innej formy wynagradzania w ramach umowy o pracę. Za realizację tych umów w 2022 r. wypłacono wynagrodzenie 33,6 tys. zł³⁷³;

³⁶⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego*. Nr ewid. 36/2023/P/23/001/KZD, Warszawa 2023 oraz Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w częściach budżetowych 21 – Gospodarka Morska, 22 – Gospodarka wodna, 39 – Transport i 69 – Żegluga śródlądowa oraz wykonanie planu finansowego Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg*. Nr ewid. 45/2023/P/23/001/KIN, Warszawa 2023.

³⁶⁷ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Banku Tkanek Oka w Warszawie*, nr KZD.410.001.03.2023.

³⁶⁸ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie*, nr LWR.410.001.01.2023.

³⁶⁹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 06 – Trybunał Konstytucyjny*, nr LBI.410.001.06.2023.

³⁷⁰ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych*, nr KZD.410.001.05.2023.

³⁷¹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Instytutu Pokolenia*, nr LWA.410.001.08.2023.

³⁷² Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Instytutu Pokolenia*, Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karłowicza*, nr LWA.410.001.09.2023.

³⁷³ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Poznaniu*, nr LPO.410.001.04.2023.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- w Instytucie Strat Wojennych im. Jana Karskiego wypłaty wynagrodzeń bezosobowych w łącznej wysokości 19,4 tys. zł, pomimo braku rachunków wystawionych przez zleceniobiorców³⁷⁴.

Tabela 38. Przeciętne zatrudnienie według statusu zatrudnienia w latach 2019-2022

Wyszczególnienie ¹	2019	2020	2021	2022	5:2	5:3	5:4
	osoby				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	510 694	511 867	519 102	524 534	102,7	102,5	101,0
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym:	401 434	402 265	405 896	409 245	101,9	101,7	100,8
- członkowie korpusu służby cywilnej	117 200	117 525	115 492	115 526	98,6	98,3	100,0
- osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe ²	210	227	213	222	105,7	97,8	104,2
- etatowi członkowie samorządowych kolegiów odwoławczych	570	561	560	561	98,4	100,0	100,2
- funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej	10 648	10 711	10 487	10 925	102,6	102,0	104,2
- żołnierze zawodowi i funkcjonariusze ³	252 913	253 112	258 741	261 369	103,3	103,3	101,0
- sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy	6 163	6 184	6 187	6 232	101,1	100,8	100,7
- pracownicy RCL	160	159	154	161	100,6	101,3	104,5
- eksperci, asesory i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	191	185	181	176	92,1	95,1	97,2
- etatowi członkowie kolegiów RIO	191	193	197	202	105,8	104,7	102,5
- członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	45	42	42	44	97,8	104,8	104,8
- członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	526	522	530	499	94,9	95,6	94,2
- nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	12 617	12 844	13 112	13 328	105,6	103,8	101,6
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ^{2,3}	109 260	109 602	113 206	115 289	105,5	105,2	101,8

¹ Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2019, 2020, 2021 i 2022

³⁷⁴ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego, nr LWA.410.001.09.2023.

² W danych od 2020 r. uwzględniono zrealizowane przeciętne zatrudnienie w Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 oraz w Urzędzie tej Komisji, dla których zrealizowano wynagrodzenia, których nie zaplanowano w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.) i do ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.).

³ Bez Agencji Wywiadu.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przeciętne miesięczne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych, ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej, wyniosło 524 534 osoby. W porównaniu do 2021 r. zwiększyło się o 5432 osoby, tj. o 1%. W całym analizowanym okresie wystąpił wzrost przeciętnego miesięcznego zatrudnienia rok do roku, z największym wzrostem w 2021 r. wynoszącym 7235 osób.

Wśród osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w analizowanym okresie lat 2019-2022 nastąpił systematyczny wzrost przeciętnego zatrudnienia z 401 434 do 409 245 osób, tj. o 7811 osób.

Analizując wielkość przeciętnego zatrudnienia według grup zatrudnienia pośród wyżej wymienionych osób, można stwierdzić, że w 2022 r. w dziesięciu grupach odnotowano jego zwiększenie w porównaniu do roku poprzedniego łącznie o 3385 osób.

Zmniejszenie przeciętnego zatrudnienia wśród osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w porównaniu do 2021 r. wystąpiło w dwóch grupach zatrudnienia i wyniosło 36 osób.

Wśród osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń przeciętne zatrudnienie w 2022 r. wyniosło 115 289 osób i było o 2083 osoby (tj. o 1,8%) większe niż przed rokiem. W całym analizowanym okresie wystąpił systematyczny wzrost przeciętnego zatrudnienia wśród wyżej wymienionych osób, który wyniósł 6029 osób. Wzrost ten rok do roku wyniósł 342 osoby w 2020 r. i 3604 osoby w 2021 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli budżetu państwa w 2022 r. stwierdzono, że w Instytucie Pokolenia zatrudniono trzech pracowników na stanowiskach: audytor wewnętrzny, HR Business Partner, ekspert do spraw badań demograficznych, które nie były ujęte w rozporządzeniu w sprawie warunków wynagradzania. Ustalono również, że Dyrektor Instytutu powierzył wolontariuszowi, w okresie od 3 stycznia do 7 kwietnia 2022 r., wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej i rachunkowości jednostki³⁷⁵.

³⁷⁵ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Instytutu Pokolenia, nr LWA.410.001.08.2023.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 39. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach publicznych w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	Wykonanie								9:3	9:5	9:7
	2019		2020		2021		2022				
	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	%		
OGÓŁEM	725 902	6 228,6	728 776	6 755,1	736 640	7 162,5	742 704	7 691,9	123,5	113,9	107,4
Jednostki budżetowe	575 674	6 094,1	577 545	6 672,6	584 691	7 054,1	590 312	7 634,2	125,3	114,4	108,2
Uczelnie publiczne	150 228	6 744,1	151 231	7 070,0	151 949	7 579,5	152 392	7 915,1	117,4	112,0	104,4

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2022 r. przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach publicznych wyniosło 742 704 osoby i było o 6064 osób, tj. o 0,8%, większe niż w 2021 r. W analizowanym okresie przeciętne zatrudnienie w tych jednostkach i uczelniach systematycznie wzrastało, osiągając w tym czasie przyrost 16 802 osoby.

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 14 638 osób, tj. o 2,5%, natomiast w uczelniach publicznych o 2164 osoby, tj. o 1,4%.

W 2022 r. wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych³⁷⁶ wyniosły 54 078,8 mln zł, z tego:

- 53 416,4 mln zł z zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2022 wydatków na powyższy cel i stanowiły 99,2% planu po zmianach na ten rok,
- 662,4 mln zł ze środków dodatkowego funduszu motywacyjnego, zaplanowanego na 2021 r.³⁷⁷, którego część w wysokości 663,6 mln zł stanowiły wydatki budżetu państwa niewygasające z upływem roku budżetowego³⁷⁸.

³⁷⁶ Z uwzględnieniem załącznika nr 6 do ustawy budżetowej oraz wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urządach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

³⁷⁷ Dodatkowy fundusz motywacyjny w wysokości 6% planowanych na 2021 r. wynagrodzeń osobowych i uposażeń dla pracowników, o których mowa w art. 5 ust. 1 lit. a i d oraz pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, z wyłączeniem osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe zwiększył planowane wydatki wynagrodzenia i uposażenia w ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.) na mocy 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).

³⁷⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2407).

W porównaniu do 2021 r. wydatki te wzrosły o 9,3%. Wzrost ten był spowodowany między innymi zwiększeniem uposażeń żołnierzy i funkcjonariuszy w częściach: *Obrona narodowa*, *Sprawy wewnętrzne* i *Sprawiedliwość* oraz wypłatami pracownikom jednostek budżetowych środków z dodatkowego funduszu motywacyjnego środków ramach wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego. Na wzrost wydatków miało również wpływ zwiększenie o 24,9% wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz o ponad 32,6% uposażeń posłów i senatorów³⁷⁹. W porównaniu do 2020 r. wydatki na wynagrodzenia w tych jednostkach wzrosły o 16,9%, a do 2019 r. o 28,5%.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w wydanym przez Ministra Finansów w dniu 11 stycznia 2022 r. rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁸⁰, określającym między innymi zasady sporządzania sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, nie uregulowano kwestii dotyczących sposobu ujmowania wypłaconych w 2022 r. wynagrodzeń z dodatkowego funduszu motywacyjnego zaplanowanego na 2021 r., które nie wygasły z upływem tego roku budżetowego³⁸¹. Rozporządzenie to nakazywało z jednej strony wykazywać wydatki w wysokości zgodnej z kwotami brutto listy płac, z drugiej strony wprost wskazując, że dane liczbowe dotyczące wykonania, wykazane według list płac brutto nie mogą przekraczać planu po zmianach wynagrodzeń. Konstrukcja przepisów wskazuje jasno, że dane o planie powinny obejmować jedynie plan finansowy danego roku, natomiast przepisy dotyczące prezentacji danych o wykonaniu pośrednio odnoszą się do planu finansowego na dany rok. Jednak wykazanie danych dotyczących wykonania jedynie do wysokości planu finansowego, a w praktyce jedynie wykonania dotyczącego planu finansowego roku 2022, stałoby w sprzeczności z wymogiem wykazania „wysokości zgodnej z kwotami brutto listy płac” i byłoby sprzeczne z celem sporządzenia sprawozdań Rb-70, jakim jest pokazanie kwot wynagrodzeń, łącznych i przeciętnych w danym roku w konkretnej jednostce. Skutkiem takich regulacji prawnych była konieczność wydania komunikatu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, by zapewnić jednolitość zakresu danych prezentowanych w sprawozdaniach Rb-70 przez dysponentów różnych części budżetowych. W wyniku takiej prezentacji danych pozyskana ze sprawozdania Rb-70 informacja o wykonaniu planu po zmianach w zakresie wynagrodzeń osobowych i uposażeń wskazuje na jego przekroczenie łącznie w jednostkach budżetowych o 0,5%.

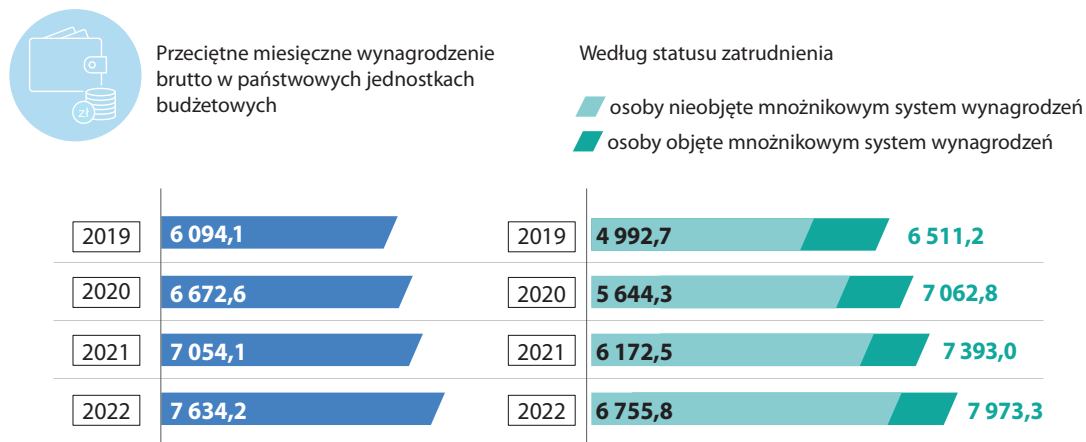
Wydatki na wynagrodzenia w uczelniach publicznych w 2022 r. wyniosły 14 474,4 mln zł, co stanowiło 97,5% planu po zmianach i 104,7% wykonania 2021 r. W odniesieniu do 2020 r. wydatki te wzrosły o 12,8%, a do 2019 r. o 19,1%.

³⁷⁹ 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 2022 r. poz. 1339), 80% wysokości wynagrodzenia podsekretarza stanu.

³⁸⁰ Dz. U. poz. 144, ze zm.

³⁸¹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/23/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2022 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, nr KBF.410.001.09.2023.

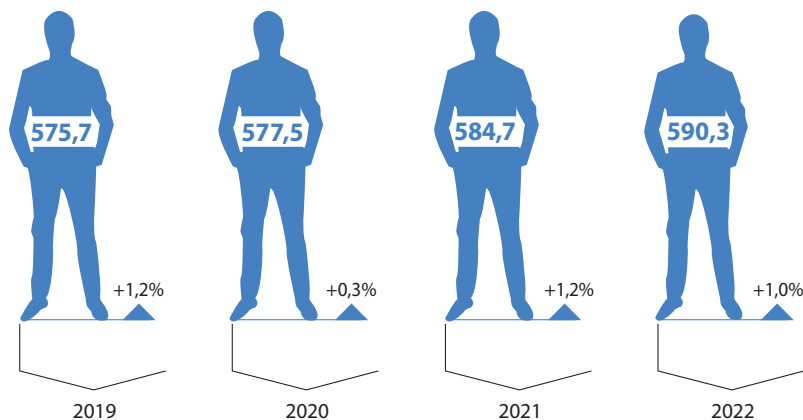
Infografika 57. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2019-2022



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

Infografika 58. Przeciętne miesięczne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2019-2022

Zmiana w porównaniu z rokiem poprzednim:



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

5. Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

- Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że Minister Finansów zapewnił w 2022 r. pełne i terminowe sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.
- W 2022 r., podobnie jak w latach poprzednich, wynik budżetu państwa został zniekształcony przez działania, które mimo że miały umocowanie w przepisach prawa, to w istotnym stopniu zaburzyły przejrzystość finansów publicznych. Wykazany na koniec 2022 r. deficyt budżetu państwa nie odzwierciedlał rzeczywistej nierównowagi finansów Państwa.
- Najwyższa Izba Kontroli jako nieprawidłowe oceniła finansowanie zadań państwa przez fundusze pozabudżetowe obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, które *de facto* tworzyły budżet równoległy względem budżetu państwa.
- Za nieprawidłowe działanie zostało uznane także dofinansowanie wybranych podmiotów w formie nieodpłatnego przekazania obligacji skarbowych. Operacje te powinny mieć charakter działań incydentalnych, a w rzeczywistości, z uwagi na ich skalę oraz regularność, stały się rozwiązaniami systemowymi.
- Zmiana w 2022 r. struktury przekazywanych nieodpłatnie obligacji skarbowych spowoduje poniesienie dodatkowych kosztów obsługi długu Skarbu Państwa w wysokości oszacowanej na 6,2 mld zł.
- Łączna kwota środków na finansowanie zadań publicznych poza budżetem państwa wyniosła w 2022 r. co najmniej 63,6 mld zł.
- Wysoki poziom płynnych środków, jaki utrzymywał się w 2022 r., wpływał na poprawę bezpieczeństwa finansowego państwa, szczególnie istotnego w warunkach niepewnej sytuacji geopolitycznej wywołanej agresją Rosji na Ukrainę.
- Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że koszty netto utrzymania płynnych środków wyniosły 855 mln zł, co stanowiło ponad 3% wydatków na obsługę długu krajowego w 2022 r. W porównaniu do kosztów poniesionych w 2021 r. były one wyższe o 311%. W *Strategiach zarządzania długiem sektora finansów publicznych* nie został określony akceptowalny poziom kosztów, a założenia *Strategii* są na tyle elastyczne, że nie stanowią w tym względzie istotnego ograniczenia.

5.1. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

W załączniku nr 5 do ustawy budżetowej na 2022 r. zaplanowano potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w kwocie 58 236,5 mln zł, na którą złożyły się przede wszystkim środki konieczne do zapewnienia sfinansowania deficytu budżetu państwa w wysokości 29 900 mln zł oraz deficytu budżetu środków europejskich w kwocie 10 221,3 mln zł (łącznie 68,9% planowanych potrzeb pożyczkowych netto). Istotną pozycję (26,1%) stanowiły potrzeby wynikające z zakładanej na 2022 r. nadwyżki rozchodów nad przychodami z tytułu środków pozyskanych przez Ministra Finansów w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych. Pozostałe potrzeby pożyczkowe netto wynikały z płatności związanych z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych, planowanego udzielenia pożyczek ze środków budżetu państwa oraz z prefinsowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Na zmniejszenie planowanych na 2022 r. potrzeb pożyczkowych netto (łącznie o kwotę 20 716 mln zł) miała oddziaływać nadwyżka środków pozyskanych w ramach zarządzania środkami europejskimi ponad kwoty przekazane na rachunek części *Dochody budżetu środków europejskich*, a także wynik pozycji pozostałe przychody i rozchody.

Zapotrzebowanie na środki finansowe obejmowało, oprócz potrzeb pożyczkowych netto, wartość wykupów długu Skarbu Państwa w kwocie 163 717,1 mln zł. Całość potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (potrzeby pożyczkowe brutto) została określona na kwotę 221 953,5 mln zł.

Planowane na 2022 r. potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, w szczególności wysokość planowanego deficytu, nie obejmowały wszystkich nakładów przewidzianych do poniesienia na realizację zadań publicznych, których wykonywanie należy do obowiązków państwa. Dotyczyło to środków finansowych przekazanych w 2022 r. podmiotom nienależącym do sektora finansów publicznych – funduszom pozabudżetowym obsługiwanym przez Bank Gospodarstwa Krajowego, w szczególności jako wpływy: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. W planowanych potrzebach pożyczkowych nie ujęto także środków finansowych przekazanych nieodpłatnie wybranym podmiotom, uprawnionym na podstawie ustaw, w formie obligacji skarbowych.

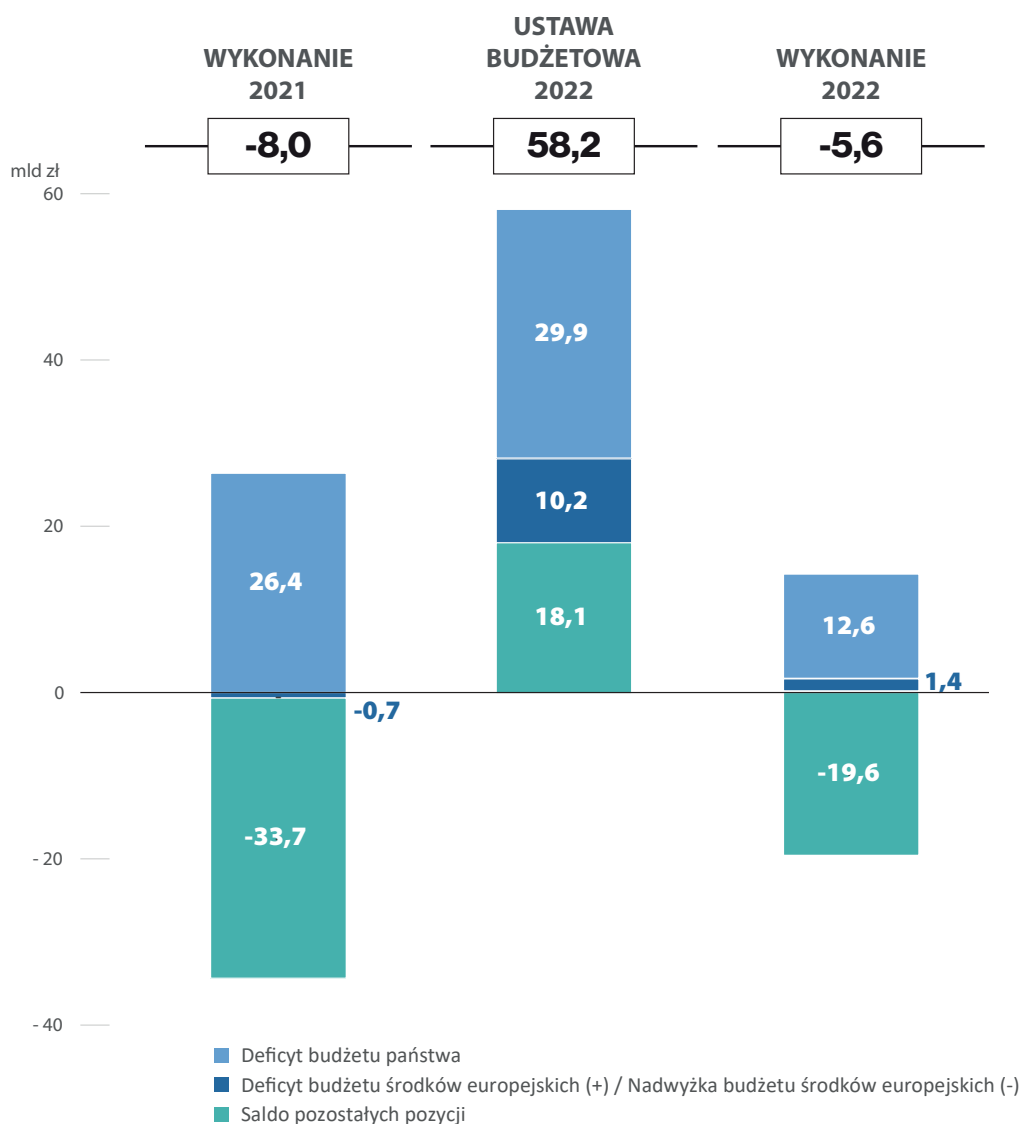
W załączniku nr 5 do ustawy budżetowej założono, że potrzeby pożyczkowe netto zostaną sfinansowane w 93,6% przez emisję skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym (54 522,2 mln zł). Pozostałą kwotę potrzeb miały pokryć wpływy z pożyczki SURE³⁸² oraz środki walutowe zgromadzone na rachunkach Ministra Finansów.

Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto w 2022 r. ukształtowały się na poziomie minus 5610,1 mln zł³⁸³ (były niższe od planowanych o 63 846,6 mln zł), co oznaczało, że w sumarycznym rozliczeniu rocznym potrzeby te nie wystąpiły. Niektóre pozycje składowe potrzeb pożyczkowych, które wymagały sfinansowania (oprócz deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich także płatności z tytułu udziałów Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz kredyty i pożyczki zagraniczne), zostały skompensowane z nadwyżek w pozostałych pozycjach. Na odmienną od założeń realizację potrzeb pożyczkowych netto wpłynęły przede wszystkim: niższy deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich (łącznie o 26 156,8 mln zł), znacznie wyższe saldo depozytów i środków złotych pozostających w zarządzaniu Ministra Finansów (o 21 286,8 mln zł), wyższa od planowanej była również nadwyżka środków z Unii Europejskiej nad środkami przekazanymi na rachunek dochodów budżetu środków europejskich i budżetu państwa (o 12 415,5 mln zł).

³⁸² 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).

³⁸³ Rozliczenie załącznika nr 5 do ustawy budżetowej według stanu na 9 maja 2023 r.

Infografika 59. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w latach 2021-2022



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

Potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły 162 740 mln zł i były niższe od planowanych o 59 213,5 mln zł, czyli o 26,7%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 40. Potrzeby pożyczkowe netto i brutto budżetu państwa w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Wykonanie
	mln zł				
I. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa, z tego:	-180,2	50 010,3	-7 996,9	58 236,5	-5 610,1
Deficyt budżetu państwa	13 737,8	84 980,5	26 373,4	29 900,0	12 578,1
Deficyt budżetu środków europejskich	-2 642,5	1 773,3	-660,5	10 221,3	1 386,4
Kredyty i pożyczki udzielone	-13,3	410,7	-84,0	1 124,5	-38,8
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	-73	-58,7	10,1	68,7	-4,4
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	195,6	770,2	1 498,6	1 769,7	1 552,5
Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych	-15 188,1	-31 736,6	-23 308,8	15 173,0	-6 113,8
Zarządzanie środkami europejskimi	5 182,7	-3 922,8	-10 090,9	-3,1	-12 418,5
Pozostałe przychody i rozchody	-1 379,4	-2 206,3	-1 734,7	-17,7	-2 551,5
II. Wykupy długu:	122 937,8	132 266,7	172 515,4	163 717,1	168 350,1
– krajowego	88 656,5	101 208,3	134 873,5	137 704,0	140 887,9
– zagranicznego	34 281,3	31 058,4	37 641,9	26 013,0	27 462,2
III. Potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa (I+II)	122 757,6	182 277,1	164 518,5	221 953,5	162 740,0

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

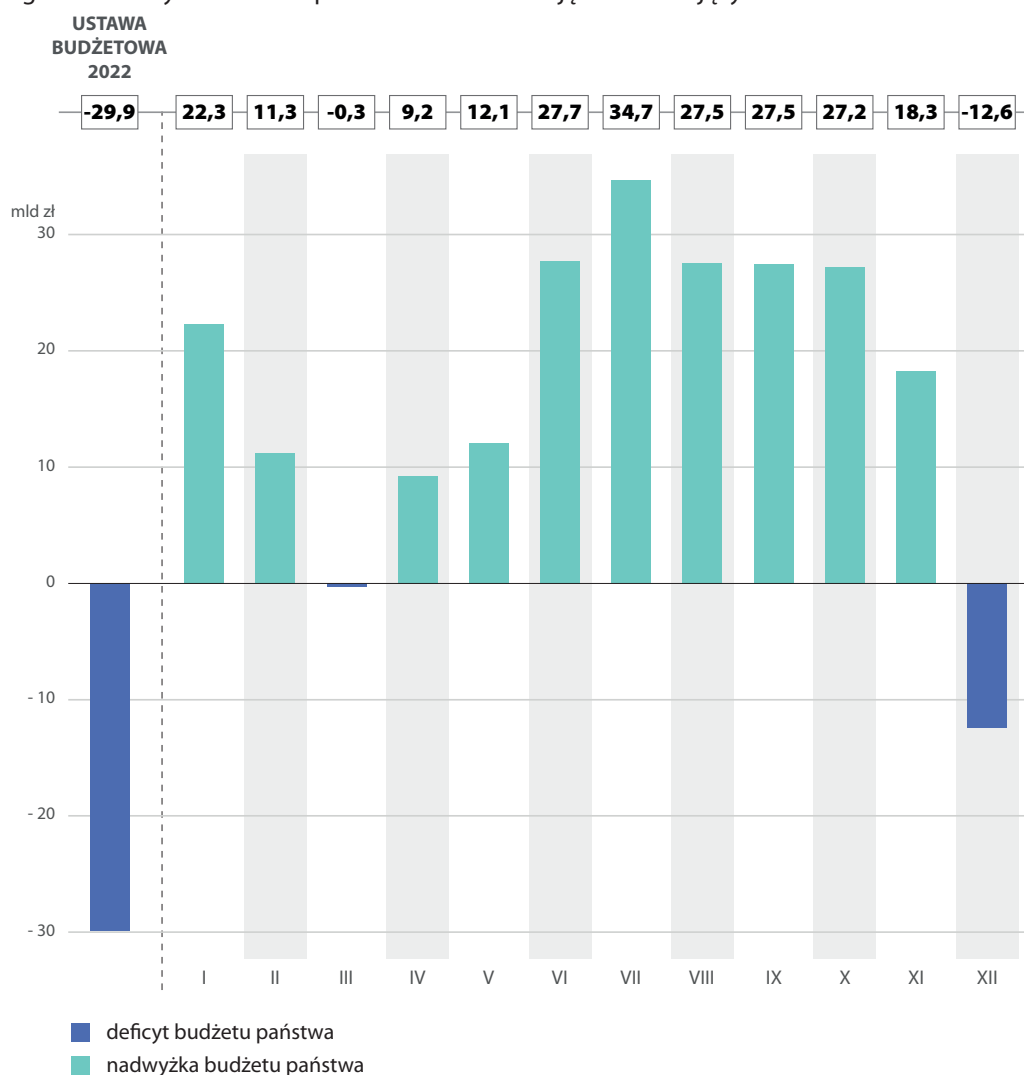
Zrealizowany w 2022 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 12 578,1 mln zł i był niższy od przyjętego w ustawie budżetowej o 17 321,9 mln zł, stanowił zaledwie 42,1% planowanej wartości. Przez większość 2022 r. w budżecie państwa występowała w ujęciu narastającym nadwyżka dochodów nad wydatkami. Po pierwszym półroczu nadwyżka ta wyniosła 27 733,7 mln zł, po upływie trzech kwartałów utrzymywała się na zbliżonym poziomie, a po jedenastu miesiącach zmniejszyła się do kwoty 18 276,2 mln zł. W porównaniu do wartości deficytu wynikającego z harmonogramu dochodów i wydatków, sporządzonego na podstawie ustawy budżetowej, wystąpiły istotne różnice – po pierwszym półroczu deficyt budżetu państwa miał wynieść 20 971 mln zł, po trzech kwartałach – 22 204 mln zł, a na koniec listopada – 17 650 mln zł. Rekordowy, choć niższy, niż to miało miejsce w poprzednich latach, przyrost deficytu nastąpił w grudniu. Wyniósł wówczas 30 855 mln zł, co było wynikiem poniesienia w tym miesiącu wydatków w kwocie 71 147 mln zł, stanowiących 13,8% wydatków całego roku. Było to, jak wskazało Ministerstwo Finansów, efektem realizacji wydatków inwestycyjnych uzależnionych od tempa realizacji procedur przetargowych, związanych z wyłanianiem wykonawców i zawieraniem umów. Istotny przy tym jest także fakt, że realizacja zadań planowanych pierwotnie w ramach rezerw celowych, gdzie ostateczny termin podziału większości pozycji

rezerw celowych upływa 15 października, odbywa się w listopadzie i w grudniu. Jednocześnie nie w pełni wykorzystane środki finansowe ujęte w rezerwach celowych, które mogą być wykorzystane na sfinansowanie innych, nowych potrzeb wydatkowych, są znane dopiero po tym okresie.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że 29 grudnia 2022 r. z części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* przekazano do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 środki w wysokości 11 674,1 mln zł celem realizacji zadań następnego roku. Oznaczało to, że część wydatków, choć formalnie (memoriałowo) zaliczona do 2022 r., nie została wykorzystana na finansowanie zadań w tym roku. Wpłynęło to na zwiększenie deficytu budżetu państwa w 2022 r. oraz wpłynęło na zmniejszenie deficytu w 2023 r. Zastosowanie takiego rozwiązania prowadzi do braku powiązania wydatków dokonanych w danym roku z uzyskanymi efektami oraz zniekształca wynik budżetu państwa w poszczególnych latach.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca też uwagę, że niewykorzystane w 2022 r. środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 ulokował na rachunku depozytów terminowych zarządzanych przez Ministra Finansów, od których Minister poniósł koszty wypłaty odsetek na rzecz tego funduszu. W konsekwencji, przekazywanie środków do funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, których te fundusze nie wykorzystują i jednocześnie deponują je u Ministra Finansów, w oparciu o przepisy art. 78b ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w sytuacji wysokich stóp procentowych, stanowi podwójny koszt dla Skarbu Państwa, zarówno z tytułu pozyskania tych kwot dla funduszy jak i z tytułu obsługi zdeponowanych kwot w postaci odsetek. Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli jedynie za dwa dni trwania depozytu Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w 2022 r., przy stopie depozytowej z końca roku w wysokości 6,25% budżet państwa poniósł dodatkowe wydatki w wysokości blisko 4 mln zł.

Infografika 60. Wynik budżetu państwa w 2022 r. w ujęciu narastającym



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

Deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 1386,4 mln zł był ponad siedmiokrotnie niższy od zaplanowanego na 2022 r. (10 221,3 mln zł). Istotne rozbieżności występujące rokrocznie pomiędzy deficytem planowanym i wykonanym³⁸⁴ wynikają zarówno ze specyfiki procesu planowania dochodów i wydatków tego budżetu, jak również ze sposobu refundowania wydatków przez Komisję Europejską.

Inne potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa, poza deficytem budżetu państwa i budżetu środków europejskich, wyniosły minus 19 574,6 mln zł i faktycznie stanowiły źródło finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Rzeczywiste potrzeby wynikały z płatności związanych z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz z udzielonych zagranicznych kredytów i pożyczek (łącznie 1601,1 mln zł). Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych, łącznie o kwotę 21 175,7 mln zł, złożyły się nadwyżki przychodów nad rozchodami z tytułu: zarządzania środkami

³⁸⁴ W 2021 r. różnica ta wyniosła 7487,2 mln zł, w 2020 r. – 15 179 mln zł, a w 2019 r. – 18 190,6 mln zł.

europejskimi (12 418,5 mln zł), zarządzania płynnością sektora finansów publicznych (6113,8 mln zł), pozostałych przychodów i rozchodów (2551,5 mln zł), pożyczek udzielonych podmiotom krajowym (87,4 mln zł) oraz prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (4,4 mln zł).

Potrzeby pożyczkowe w wysokości 1552,5 mln zł wynikały z udziałów Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych i obejmowały kolejne płatności na rzecz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju, a także z umowy gwarancyjnej zawartej z Paneuropejskim Funduszem Gwarancyjnym. W 2022 r. nie zaistniała natomiast konieczność uruchomienia, zaplanowanych w ustawie budżetowej, płatności z tytułu umów gwarancyjnych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz w ramach SURE.

Potrzeby pożyczkowe netto w kwocie 48,6 mln zł powstały w związku z udzielonymi kredytami i pożyczkami zagranicznymi. Wpłaty z tego tytułu były wyższe niż spłaty kredytów udzielonych w latach poprzednich. Na przychody w kwocie 137,9 mln zł złożyły się bieżące oraz zaległe spłaty dokonane na podstawie umów zawartych z rządami Angoli, Chin, Czarnogóry, Etiopii, Indonezji, Republiki Serbskiej Bośni i Hercegowiny, Serbii i Czarnogóry, Uzbekistanu, Wietnamu, Kenii, Tanzanii oraz Mołdawii. Rozchody w kwocie 186,4 mln zł zrealizowano w związku z wypłatami na podstawie obowiązujących umów z rządami Tanzanii, Mongolii i Ukrainy, a także (nieplanowaną na etapie opracowywania ustawy budżetowej) wypłatą pożyczki udzielonej przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej Rządowi Republiki Mołdawii. Umowa o udzielenie pożyczki w kwocie 20 mln euro na sfinansowanie wydatków związanych z napływem uchodźców z Ukrainy została zawarta 8 kwietnia 2022 r.³⁸⁵, wypłata całej kwoty pożyczki nastąpiła 15 lipca 2022 r.

Z tytułu zarządzania środkami europejskimi na rachunek walutowy Ministra Finansów wpłynęła kwota 18 564,1 mln euro, to jest równowartość 86 872,4 mln zł. Na dochody budżetu środków europejskich i budżetu państwa została przekazana kwota 74 453,9 mln zł (równowartość 16 034,3 mln euro). Dodatkowo saldo środków europejskich w kwocie 12 418,5 mln zł (po uwzględnieniu zwrotu) zmniejszyło potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa (faktycznie służyło finansowaniu tych potrzeb).

Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto wpłynęła także nadwyżka w kwocie 6113,8 mln zł przychodów nad rozchodami z tytułu środków na rachunkach depozytowych zarządzanych przez Ministra Finansów (wobec planowanej kwoty minus 15 173 mln zł). Tym samym środki te służyły finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto.

Rzeczywistych potrzeb pożyczkowych netto nie generowało także saldo tak zwanych pozostałych przychodów i rozchodów. W tej pozycji zaplanowano przede wszystkim środki na większy wykup obligacji hurtowych zapadających w 2023 r. i obligacji oszczędnościowych, dodatkowe potencjalne potrzeby pożyczkowe, przede wszystkim pożyczki udzielane z budżetu państwa na podstawie upoważnień zawartych w ustawie budżetowej, wyższy stan środków na rachunkach depozytowych zarządzanych przez Ministra Finansów na koniec 2021 r. oraz wyższy stan środków budżetowych na koniec 2022 r. Zrealizowane kwoty z tytułu wykupu obligacji hurtowych zapadających w 2023 r. (9841,8 mln zł) i zwiększonego w stosunku do planu wykupu obligacji oszczędnościowych (o 1626 mln zł³⁸⁶) oraz wyższego stanu środków budżetowych na koniec 2022 r. (o 64 446,6 mln zł) zostały ujęte we właściwych pozycjach rozliczenia załącznika nr 5 do ustawy budżetowej.

³⁸⁵ M. P. poz. 840.

³⁸⁶ Bez obligacji sprzedanych i wykupionych w trakcie 2022 r.

Saldo innych przychodów i rozchodów uwzględnionych w pozostałych przychodach i rozchodach wyniosło 2551,5 mln zł (wobec planowanych 17,7 mln zł) i było wynikiem realizacji przychodów w kwocie 3198,8 mln zł i rozchodów w wysokości 647,3 mln zł. Na kwotę przychodów złożyły się wpływy z rozliczeń z budżetem środków europejskich, wpływy z prywatyzacji, wpływy z rachunku rezerw poręczeniowych oraz depozyty zabezpieczające transakcje na instrumentach pochodnych (CSA³⁸⁷). Rozchody wynikały z ustawowych odpisów z wpływów z prywatyzacji oraz z depozytów CSA.

W ramach rozliczenia z budżetem środków europejskich z lat poprzednich na przychody budżetu państwa wpłynęła kwota 1612,6 mln zł.

Przychody z prywatyzacji prawie w całości pochodziły ze zbycia należących do Skarbu Państwa akcji spółki PKN ORLEN S.A. (wraz z rozliczeniem mechanizmu korekty ceny nabycia) – łącznie była to kwota 1462,8 mln zł. Na pozostałe przychody w wysokości 2,3 mln zł złożyły się głównie wpływy z prywatyzacji bezpośredniej 14 podmiotów (1,8 mln zł) oraz z prywatyzacji pośredniej w 11 podmiotach (0,4 mln zł). Po dokonaniu ustawowych odpisów w wysokości 585,3 mln zł³⁸⁸ budżet państwa zasilą kwota 879,8 mln zł.

W 2022 r. na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych wpłynęła kwota 97,3 mln zł, stanowiąca równowartość dziewięciu prowizji od udzielonych gwarancji Skarbu Państwa. Całość tych środków, zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne³⁸⁹, została przekazana na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Saldo depozytów CSA wyniosło minus 38,2 mln zł. Rozchody budżetu państwa na ich uzupełnienie w kwocie 62 mln zł były wyższe od przychodów uzyskanych od kontrahentów w wysokości 23,8 mln zł (po wyłączeniu przepływów z tego tytułu w trakcie roku).

Saldo pożyczek udzielonych na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej było dodatnie i wyniosło 4,4 mln zł, przy planowanym na kwotę minus 68,7 mln zł. W części budżetu państwa *Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej* zaplanowane zostały, w ramach przedsięwzięć wspólnej polityki rolnej, 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 rolnej³⁹⁰, to jest w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*. W załączniku nr 18 do ustawy budżetowej zaplanowano przychody z tytułu spłat pożyczek przez wyżej wymienione podmioty w wysokości 117 mln zł oraz rozchody na wypłaty pożyczek w wysokości 185,7 mln zł. Osiągnięte przychody wyniosły łącznie 75,6 mln zł (64,7% planu). Całkowicie rozliczono 150 umów o łącznej wartości 72,8 mln zł. Rozchody zrealizowano w wysokości 71,2 mln zł (38,3% planu). W 2022 r. zawarto 116 umów pożyczek, z tego w ramach 88 umów nastąpiły wypłaty środków.

³⁸⁷ Kwoty w przychodach i rozchodach wynikają z bieżącej wyceny transakcji rynkowych objętych umowami zabezpieczenia finansowego.

³⁸⁸ Odpisy dokonane na rzecz Funduszu Rezerwy Demograficznej – 585,3 mln zł (art. 58 ustawy z 13 października 1988 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – Dz. U. z 2022 r. poz. 1009, ze zm.) oraz Funduszu Repywatyzacji – 14,80 zł (art. 56 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników – Dz. U. z 2022 r. poz. 318, ze zm.).

³⁸⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1613, ze zm.

³⁹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2068.

W 2022 r. wzrosła skala operacji, które nie zostały ujęte w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa. Przeprowadzenie tych operacji odbyło się poza wydatkami i rozchodami budżetu państwa. Dotyczyło to dofinansowania wybranych podmiotów, uprawnionych na podstawie ustawy budżetowej i innych ustaw, w formie nieodpłatnego przekazania obligacji skarbowych, a także finansowania zadań publicznych realizowanych przez fundusze pozabudżetowe obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

W 2022 r. Minister Finansów, w ramach limitu określonego w art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej, przekazał nieodpłatnie uprawnionym podmiotom obligacje skarbowe o łącznej wartości nominalnej 20 777,9 mln zł³⁹¹. Obligacje skarbowe o wartości nominalnej nieodpłatnie otrzymały:

- Fundusz Reprywatyzacji – 5064,8 mln zł,
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 4000 mln zł,
- Polskie Elektrownie Jądrowe Sp. z o.o. – 3984,7 mln zł,
- jednostki publicznej radiofonii i telewizji – 1995 mln zł,
- uczelnie publiczne – 1585,8 mln zł,
- PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. – 1200 mln zł,
- Minister Aktywów Państwowych z przeznaczeniem dla przedsiębiorstw górniczych – 932,6 mln zł (po uwzględnieniu zwrotu obligacji o wartości nominalnej 74,1 mln zł),
- Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa – 900 mln zł,
- Narodowy Fundusz Ochrony Zdrowia – 375 mln zł,
- Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. – 360 mln zł,
- Agencja Badań Medycznych – 200 mln zł,
- Fundusz Rozwoju Spółek S.A. – 180 mln zł.

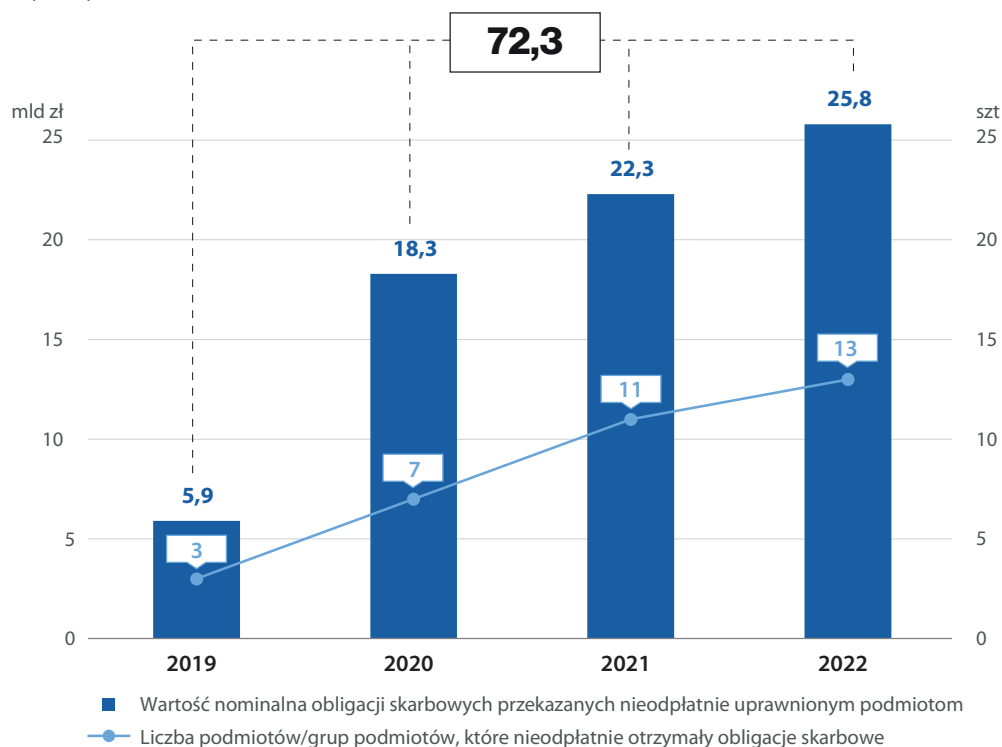
Poza limitem z ustawy budżetowej Minister Finansów przekazał w 2022 r. obligacje skarbowe o wartości nominalnej 5000 mln zł na zwiększenie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego, na podstawie art. 5a ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego. Tym samym łączna wartość obligacji przekazanych nieodpłatnie w 2022 r. (z uwzględnieniem zwrotu) wyniosła 25 777,9 mln zł.

Przeprowadzenie emisji obligacji z przeznaczeniem ich nieodpłatnego przekazania podmiotom uprawnionym na podstawie ustaw pozwoliło uniknąć finansowania tych podmiotów poprzez wydatki, które powiększyłyby deficyt budżetu państwa i potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2022 r.

O ile w latach 2016-2017 obligacje skarbowe nieodpłatnie otrzymał jedynie Bank Gospodarstwa Krajowego (3000 mln zł i 5000 mln zł), to od 2019 r. operacje te były przeprowadzane regularnie i dotyczyły coraz szerszej grupy podmiotów, a ich skala istotnie wzrosła. W latach 2019-2022 wartość przekazanych obligacji wzrosła ponad czterokrotnie z poziomu 5860 mln zł w 2019 r. do 25 777,9 mln zł w 2022 r. Największy – ponad trzykrotny – przyrost rok do roku odnotowano natomiast w 2020 r.

³⁹¹ Z uwzględnieniem zwrotu części obligacji o wartości nominalnej 74,1 mln zł, przekazanych Ministrowi Aktywów Państwowych z przeznaczeniem dla przedsiębiorstw górniczych oraz z wyłączeniem obligacji o wartości nominalnej 5000 mln zł, przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie art. 5a ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. 2022 r. poz. 2153), które, z mocy tej ustawy, nie były wliczane do limitu określonego w art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na 2022 r.

Infografika 61. Wartość nominalna obligacji skarbowych przekazanych nieodpłatnie uprawnionym podmiotom w latach 2019-2022 ze wskazaniem liczby podmiotów/grup podmiotów, które je otrzymały



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

W poniższej tabeli przedstawiono dane o przekazanych nieodpłatnie obligacjach skarbowych w latach 2019-2022.

Tabela 41. Obligacje skarbowe przekazane nieodpłatnie w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	Razem
	mln zł				
Wartość nominalna obligacji przekazanych nieodpłatnie, z tego:	5 860,0	18 283,3	22 346,7	25 777,9	72 267,9
uczelnie publiczne*)	3 000,0	1 133,3	496,7	1 585,8	6 215,8
jednostki publicznej radiofonii i telewizji	1 260,0	1 950,0	1 950,0	1 995,0	7 155,0
Fundusz Dróg Samorządowych	1 600,0				1 600,0
Polski Fundusz Rozwoju S.A.		2 600,0	6 600,0		9 200,0
porty morskie		1 000,0		360,0	1 360,0
Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.		1 700,0	2 099,0		3 799,0
PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.		4 900,0	2 300,0	1 200,0	8 400,0
Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o.			2 235,0		2 235,0
Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o.			346,0	3 984,7	4 330,7
Fundusz Reprywatyzacji			6 000,0	5 064,8	11 064,8

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	Razem
	mln zł				
Polska Żegluga Bałtycka S.A.			140,0		140,0
Fundusz Rozwoju Spółek S.A.			120,0	180,0	300,0
Krajowy Instytut Mediów			60,0		60,0
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej				4 000,0	4 000,0
Minister Aktywów Państwowych (z przeznaczeniem dla przedsiębiorstw górniczych)				932,6	932,6
Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa				900,0	900,0
Narodowy Fundusz Zdrowia				375,0	375,0
Agencja Badań Medycznych				200,0	200,0
Bank Gospodarstwa Krajowego		5 000,0		5 000,0	10 000,0

*) W 2019 r. także Międzynarodowy Instytut Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie oraz w 2020 r. Narodowe Centrum Nauki i Centrum Łukasiewicz

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

Wartość obligacji przekazywanych nieodpłatnie stanowiła w 2022 r. istotny – 20% – udział w strukturze wyemitowanych w danym roku obligacji hurtowych (w 2020 r. było to 11%, a w 2021 r. – 17%).

Do 2021 r. przekazywane były wyłącznie skarbowe papiery wartościowe jednego rodzaju, to jest dwuletnie obligacje zerokuponowe. Przekazane obligacje, zaoferowane następnie przez uprawnione podmioty do sprzedaży, zwiększały ogólną podaż tego typu papierów wartościowych na rynku, co mogło powodować presję inwestorów na obniżkę ich ceny (a tym samym wzrost rentowności). Powodowało to także wzrost ryzyka refinansowania w krótkim okresie i obniżenia średniej zapadalności długu Skarbu Państwa³⁹². Od 2022 r. nastąpiła zmiana struktury obligacji przekazywanych uprawnionym podmiotom tak, aby była ona dostosowana do struktury obligacji oferowanych przez Ministra Finansów do sprzedaży. W konsekwencji w 2022 r. uprawnionym podmiotom zostały przekazane, oprócz obligacji zerokuponowych, także obligacje pięcioletnie i dziesięcioletnie o stałym i zmiennym oprocentowaniu, opartym o WIBOR 6M. W nowej strukturze obligacje zerokuponowe (nie generujące wydatków na ich obsługę) stanowiły 11,5%, stałoprocentowe (pięcioletnie i dziesięcioletnie) – 48,3%, a zmiennoprocentowe – 40,2%. Szacowane przez Ministerstwo Finansów koszty obsługi przekazanych obligacji w okresie ich zapadalności wyniosą: dla stałoprocentowych 2,5 mld zł, a dla zmiennoprocentowych około 3,7 mld zł.

Stosowanie nieodpłatnego przekazywania obligacji skarbowych wybranym podmiotom jako rozwiązanie o charakterze systemowym jest w ocenie Najwyższej Izby Kontroli działaniem nieprawidłowym. Jest ono niekorzystne zarówno dla Skarbu Państwa, jak i dla podmiotów dofinansowywanych w tej formie (w 2022 r. podmioty, które dokonały sprzedaży otrzymanych obligacji, traciły część ich wartości ze względu na sytuację na rynku krajowych skarbowych papierów wartościowych). Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że nieodpłatne przekazywanie obligacji skarbowych powinno zostać zastąpione przez dotacje z budżetu państwa w odniesieniu do podmiotów, które

³⁹² Jest to jeden z elementów oceny ryzyka długu przez inwestorów i agencje ratingowe.

– w myśl przepisów ustawy o finansach publicznych – mogą być beneficjentami dotacji. Przyczyni się to do poprawy przejrzystości realizacji budżetu i urealni prezentowany stan nierównowagi państwa. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Ministra Finansów wnioski o podjęcie inicjatywy w tym zakresie.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Minister Finansów nie dochował należytej staranności przekazując obligacje skarbowe Ministrowi Aktywów Państwowych, z przeznaczeniem dla przedsiębiorstw górniczych. Zgodnie z art. 26e ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego³⁹³, system wsparcia stanowi pomoc publiczną i podlega notyfikacji do Komisji Europejskiej, a właściwym organem w zakresie pomocy publicznej udzielonej na podstawie tej ustawy był Minister Aktywów Państwowych. Jednak 1 czerwca 2022 r. Minister Finansów przekazał Ministrowi Aktywów Państwowych obligacje skarbowe o łącznej wartości nominalnej 1006,7 mln zł, bez ustalenia czy wsparcie przewidziane w ustawie o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego uzyskało zatwierdzenie Komisji Europejskiej. Najwyższa Izba Kontroli oceniła to działanie Ministra Finansów jako nieprawidłowe.

W 2022 r. finansowanie części zadań publicznych było dokonywane ze środków funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego³⁹⁴, w szczególności: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.

W 2022 r. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 pozyskał poza budżetem państwa środki na realizację powierzonych mu zadań w wysokości 26 711,9 mln zł³⁹⁵.

W 2022 r. Bank Gospodarstwa Krajowego wyemitował na rzecz Funduszu Pomocy obligacje, gwarantowane przez Skarb Państwa, o wartości 1300 mln euro, co stanowiło równowartość 6170,2 mln zł.

Finansowanie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych początkowo planowano przez emisję obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa. Ostatecznie pozyskanie środków na rzecz tego funduszu nastąpiło przez zaciągnięcie kredytów zagranicznych o wartości 2113,7 mln euro, co stanowiło równowartość 9909,1 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że koszty obsługi gwarantowanych przez Skarb Państwa obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy były wyższe niż koszty obsługi obligacji skarbowych. Dodatkowe koszty z tego tytułu w 2022 r. zostały przez Najwyższą Izbę Kontroli oszacowane na kwotę 982 mln zł, a w całym okresie zapadalności obligacji – na łączną kwotę 9425,6 mln zł.

Należy zauważyć, że także obligacje wyemitowane przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. w latach 2020-2021, gwarantowane przez Skarb Państwa, będą droższe od obligacji skarbowych w okresie zapadalności. W tym przypadku różnicę szacuje się na 2800,3 mln zł.

³⁹³ Dz. U z 2022 r. poz. 1309, dalej: ustawa o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego.

³⁹⁴ W latach 2020-2021 dotyczyło to również zadań finansowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.

³⁹⁵ Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 w 2022 r. otrzymał z budżetu państwa dodatkowo 11 674,1 mln zł oraz z Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny wpłatę w wysokości 800 mln zł.

Oznacza to, że łączne koszty ich obsługi (w okresie zapadalności obligacji) będą wyższe, niż w przypadku emisji obligacji skarbowych o kwotę oszacowaną³⁹⁶ na 12 225,9 mln zł. Wyższe koszty obsługi obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. wynikały głównie z dodatkowej marży za niską płynność tych instrumentów wobec skarbowych papierów wartościowych oraz z dodatkowej marży w dniu ich emisji, w związku z podatkiem od niektórych instytucji finansowych.

Na finansowanie zadań publicznych Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy i Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych pozyskały w 2022 r. poza budżetem państwa co najmniej 42 791,2 mln zł. Z uwzględnieniem nieodpłatnie przekazanych w 2022 r. obligacji skarbowych o wartości nominalnej 20 777,9 mln zł (bez obligacji przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego) kwota środków na finansowanie zadań państwa z pominięciem budżetu państwa wyniosła co najmniej 63 569,1 mln zł.

Krytyczne uwagi w tym zakresie Najwyższa Izba Kontroli zgłaszała już w latach poprzednich, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. oraz w 2021 r., wskazując, że działania te, choć miały umocowanie w przepisach prawa, to zmniejszały transparentność finansów publicznych oraz obniżały rangę budżetu państwa, a także generowały wyższe koszty obsługi obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz tych funduszy oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. W efekcie tych działań doszło do istotnego zwiększenia różnicy pomiędzy zadłużeniem publicznym obliczonym według metodyki krajowej oraz unijnej.

5.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Mimo trudnych warunków, wynikających z niepewności na rynkach finansowych, narastania presji inflacyjnej i dynamicznie rosnących stóp procentowych, proces finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2022 r. przebiegał bez zakłóceń. W istotnym stopniu przyczynił się do tego poziom wolnych środków zgromadzonych na lokatach złotych i walutowych Ministra Finansów na koniec 2021 r., który wyniósł 55 142 mln zł. Przy planowanym poziomie potrzeb pożyczkowych netto w wysokości 58 236,5 mln zł oznaczało to, że środki zgromadzone w 2021 r. gwarantowały sfinansowanie potrzeb pożyczkowych 2022 r. na poziomie 94,7%.

W wyniku istotnego obniżenia poziomu potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, również poziom ich finansowania w 2022 r. obniżył się o 63 846,6 mln zł i wyniósł minus 5610,1 mln zł. Znaczna część pozyskanych w trakcie 2022 r. nie służyła finansowaniu potrzeb tego roku i powiększyła stan środków na rachunkach Ministra Finansów, które będą wykorzystane do finansowania potrzeb pożyczkowych w 2023 r.

Środki niezbędne do sfinansowania potrzeb pożyczkowych netto pochodziły z pożyczki SURE (14 068,4 mln zł), z obligacji skarbowych wyemitowanych na rynek krajowy (4830,4 mln zł), kredytów

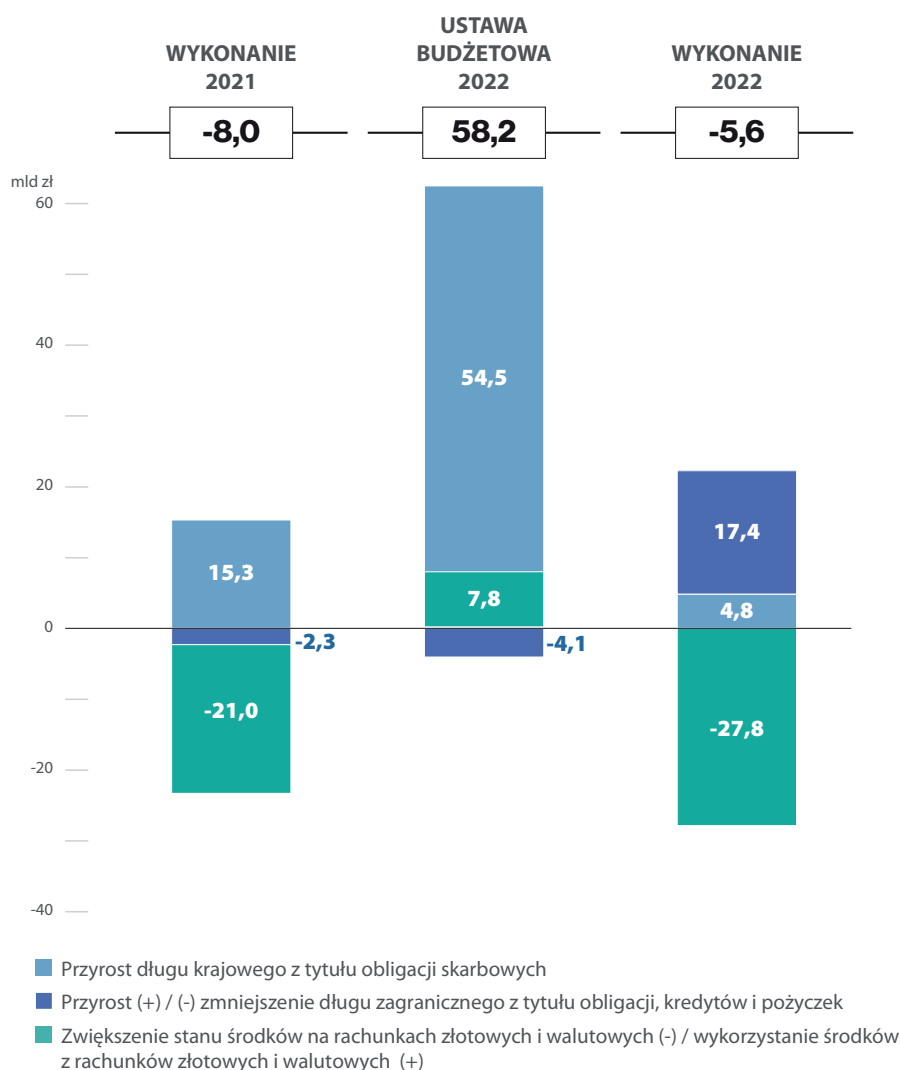
³⁹⁶ Rozkład kosztów obsługi w poszczególnych latach oszacowano w ujęciu memoriałowym, czyli na podstawie równomiernego rozkładu oszacowanego *spreadu* (różnicy pomiędzy rentownościami obligacji dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy oraz obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. a skarbowymi papierami wartościowymi). Do obliczenia różnicy w kosztach obsługi obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju S.A. porównano, w przypadku obligacji stałoprocentowych, rentowność w dniu emisji każdej obligacji z rentownością obligacji skarbowych o jak najbardziej zbliżonym okresie zapadalności. Następnie dokonano interpolacji rentowności na dokładną datę wykupu obligacji. W przypadku obligacji o zmiennym oprocentowaniu (gdzie oprocentowanie było ustalone jako 0,5% powyżej referencyjnej stopy procentowej WIBOR 6M), dla oceny dochodowości i porównania instrumentów zmiennoprocentowych zastosowano marżę powyżej tej stopy referencyjnej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych (2548,7 mln zł) oraz obligacji nomina-
wanych w euro i dolarach amerykańskich sprzedanych na rynkach zagranicznych (o równowartości
791,7 mln zł).

Pozostałe pozycje zaliczane do źródeł finansowania potrzeb pożyczkowych netto, to jest środki
na rachunkach budżetu państwa i przepływy na rachunku walutowym, były w 2022 r. ujemne
(łącznie wyniosły minus 27 849,4 mln zł) i nie służyły finansowaniu potrzeb pożyczkowych roku
bieżącego.

Infografika 62. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto w latach 2021-2022



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

Tak jak w latach poprzednich, podstawowym źródłem pozyskania środków na finansowanie potrzeb
pożyczkowych budżetu państwa była emisja obligacji skarbowych na rynku krajowym. Z tego
tytułu zostały zrealizowane przychody w wysokości 131 418,8 mln zł. Złożyły się na nie przychody
ze sprzedaży obligacji hurtowych (87 758,7 mln zł, czyli 66,8%) i oszczędnościowych (43 660,1 mln zł,

czyli 33,2%). Natomiast saldo tych środków (po pomniejszeniu o rozchody z tytułu wykupów obligacji), służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa kształtowało się odmiennie: w pozycji obligacji hurtowych było ujemne w wysokości minus 22 849,1 mln zł, a w pozycji obligacji oszczędnościowych – dodatnie, w kwocie 27 679,5 mln zł (ogółem saldo środków pozyskanych ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych w 2022 r. było dodatnie i wyniosło 4830,4 mln zł). Wynika z tego, że finansowanie potrzeb pożyczkowych netto odbywało się poprzez środki pozyskane ze sprzedaży obligacji oszczędnościowych. Na zwiększenie sprzedaży tych obligacji w 2022 r. wpłynęły zmiany dokonane w ich strukturze w odpowiedzi na wzrost inflacji. Do oferty sprzedawanych obligacji oszczędnościowych w 2022 r. zostały wprowadzone nowe instrumenty, przede wszystkim obligacje roczne (ROR) i dwuletnie (DOR) o zmiennym oprocentowaniu, wyznaczanym na podstawie stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego oraz obligacje trzyletnie (TOS) o stałym oprocentowaniu.

W strukturze sprzedaży obligacji hurtowych w 2022 r. dominowały instrumenty stałoprocentowe, stanowiąc 53,9% sprzedaży, obligacje o oprocentowaniu zmiennym stanowiły 35,2% sprzedaży, a dwuletnie obligacje zerokuponowe miały 10,9% udziału w sprzedaży. Rentowności obligacji stałoprocentowych w 2022 r. kształtowały się w przedziale: dla obligacji pięcioletnich od 3,78% do 9,04%, dla obligacji dziesięcioletnich od 3,78% do 8,81%, dla obligacji dwuletnich od 2,96% do 9,10%. Na skutek podwyżek stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego (stopa referencyjna, depozytowa i lombardowa wzrosły o 5 punktów procentowych) rentowność obligacji na rynku krajowym kształtowała się na poziomie wyższym od zakładanego w ustawie budżetowej na 2022 r. o 4-5,1 punktów procentowych. W wyniku takiego kształtowania się stóp i rentowności, oszacowany przez Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów wpływ na wzrost kosztów obsługi długu Skarbu Państwa w całym okresie zapadalności obligacji wyniesie 32,3 mld zł.

Finansowanie zagraniczne również istotnie odbiegało od założeń przyjętych w ustawie budżetowej. Na 2022 r. zaplanowano redukcję długu zagranicznego zarówno z tytułu obligacji (sprzedaż obligacji zagranicznych miała wynieść 1000 mln euro, a ich wykupy 2027 mln euro i 3000 mln dolarów amerykańskich), jak i z tytułu kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych (saldo pozyskanych i spłaconych kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych zostało zaplanowane w wysokości minus 360 mln euro).

W 2022 r. na rynku euro sprzedane zostały obligacje dziesięcioletnie o wartości nominalnej 2000 mln euro (o rentowności 2,85% i kuponie 2,75%), a na rynku dolara amerykańskiego - nieplanowane w ustawie budżetowej obligacje pięcioletnie i dziesięcioletnie o łącznej wartości nominalnej 3000 mln dolarów amerykańskich. Obligacje zostały sprzedane z rentownością: 5,61% (pięcioletnie o wartości 1500 mln dolarów amerykańskich, z kuponem 5,50%) i 5,89% (dziesięcioletnie o wartości 1500 mln dolarów amerykańskich, z kuponem 5,75%). Uzyskana przy sprzedaży rentowność była wyższa niż rentowność obligacji dziesięcioletnich w euro, która w drugiej połowie 2022 r. wynosiła średnio 3,8%.

W wyniku zwiększonych emisji oraz osłabienia złotego w stosunku do euro i dolara amerykańskiego saldo pozyskanych środków na rynkach zagranicznych wyniosło 791,7 mln zł (nadwyżka przychodów w kwocie 22 663,5 mln zł nad rozchodami w kwocie 21 871,8 mln zł), wobec planowanego ujemnego salda w wysokości 16 059,8 mln zł.

Ponad dwukrotnie więcej, w porównaniu do założeń przyjętych w ustawie budżetowej, pozyskano środków z kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych (dodatnie saldo w wysokości 519,9 mln euro wobec planowanego minus 359,8 mln euro). Było

to wynikiem kolejnych wypłat na podstawie umów kredytowych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym zawartych w latach 2020-2021 oraz nieplanowanej pożyczki zaciągniętej w 2022 r. w Banku Rozwoju Rady Europy³⁹⁷. Zaoferowane warunki (oprocentowanie kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego wynoszące 2,362%, a pożyczki z Banku Rozwoju Rady Europy – 1,99%) były korzystniejsze od ewentualnego finansowania rynkowego.

Nie zostały natomiast pozyskane (zaplanowane na grudzień 2022 r.) środki z pożyczki pod nazwą *Program Czyste Powietrze – ekologiczne źródła ogrzewania w sektorze mieszkaniowym*, oferowanej przez Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju, na kwotę 250 mln euro (zaliczka 62,5 mln euro). Umowa pożyczki została wynegocjowana przez stronę polską i zaakceptowana przez Radę Dyrektorów Wykonawczych Banku w dniu 8 grudnia 2021 r., ale do końca 2022 r. nie została podpisana. Wynikało to ze zgłoszonego w toku negocjacji przez Ministra Klimatu i Środowiska zastrzeżenia, że strona polska zamierza zsynchronizować podpisanie umowy pożyczki z osiągnięciem porozumienia z Unią Europejską w sprawie finansowania realizacji *Programu Priorytetowego Czyste Powietrze* oraz zatwierdzenia decyzji wykonawczej Rady Unii Europejskiej w sprawie polskiego *Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności*.

Wyższe od zakładanego w ustawie budżetowej na 2022 r. finansowanie zagraniczne (saldo obligacji oraz kredytów zagranicznych wyniosło 3340,4 mln zł, wobec planowanego minus 17 693,3 mln zł) nie wynikało ze wzrostu potrzeb pożyczkowych netto i brutto w 2022 r., które należałoby sfinansować środkami walutowymi. Średni stan środków na rachunkach walutowych w 2022 r. wynosił 29 644,6 mln zł. W przypadku finansowania krajowego również nie występowała potrzeba wykorzystania środków walutowych – średni stan wolnych środków złotych w 2022 r. wynosił 80 411,2 mln zł.

Na zwiększenie finansowania zagranicznego wpłynęły następujące czynniki:

- niższy koszt pozyskania środków w porównaniu z rynkiem krajowym (średniorocznie 3,59% wobec 6,50%; obligacje w dolarach amerykańskich zostały sprzedane w okresie wzrostu rentowności obligacji krajowych do poziomu 8,9%);
- możliwość uzupełnienia finansowania krajowego w niepewnym okresie, co pozwoliło na zmniejszenie podaży krajowych skarbowych papierów wartościowych (saldo obligacji hurtowych wyniosło minus 22 849,1 mln zł);
- zapewnienie dywersyfikacji źródeł pozyskiwania środków poprzez dostęp do bazy inwestorów na głównych rynkach finansowych.

Ponadto emisja obligacji w dolarach amerykańskich stanowiła element prefinansowania wysokich potrzeb pożyczkowych 2023 r.

Odmienne od planowanego ukształtowało się saldo wynikające z przepływów na rachunku walutowym. W ustawie budżetowej założono wykorzystanie zgromadzonych na rachunku walut o równowartości 7787,6 mln zł na finansowanie potrzeb pożyczkowych 2022 r. W trakcie realizacji budżetu założenia te uległy zmianie – nieplanowane emisje oraz wyższe kwoty pozyskane z między-

³⁹⁷ W 2022 r. została podpisana umowa z Bankiem Rozwoju Rady Europy na refinansowanie wydatków Funduszu Pomocy utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 450 mln euro, ze środków którego realizowana jest pomoc dla uchodźców z Ukrainy. Pożyczka z Banku Rozwoju Rady Europy miała zostać przeznaczona w szczególności na pokrycie kosztów zakwaterowania, wyżywienia oraz świadczeń socjalnych. Warunki uruchomienia pożyczki były korzystniejsze niż finansowanie skarbowymi papierami wartościowymi. Pierwsza transza pożyczki w wysokości 315 mln euro została wypłacona na następujących warunkach: dwudziestoletni termin spłaty, pięcioletnia karencja w spłacie, rewizja po 10 latach, stała stopa procentowa wynosząca 1,99% rocznie, raty odsetkowe płatne w cyklu półrocznym. Była to maksymalna kwota możliwa do wypłacenia w 2022 r.

narodowych instytucji finansowych zwiększyły stan środków na rachunku walutowym i w efekcie saldo przepływów na tym rachunku wyniosło minus 13 356 mln zł.

Na koniec 2021 r. Minister Finansów dysponował środkami finansowymi w walutach obcych³⁹⁸ w kwocie 6125,1 mln euro (w tym w związku z zarządzaniem środkami europejskimi – 4443,3 mln euro), stanowiące równowartość 28 172 mln zł. W trakcie 2022 r. na rachunek pomocniczy w Narodowym Banku Polskim wpłynęły środki finansowe w walutach obcych z emisji długu zagranicznego w wysokości 6418,6 mln euro i 2973 mln dolarów amerykańskich, z Unii Europejskiej – kwota 18 564,1 mln euro oraz pozostałe wpływy – kwota 22,2 mln euro i 32,5 mln dolarów amerykańskich. Zgromadzone środki finansowe w walutach obcych zostały przeznaczone przede wszystkim na finansowanie krajowych potrzeb pożyczkowych. Zrealizowana w tym celu sprzedaż euro do Narodowego Banku Polskiego (w wysokości 10 260 mln euro) i na rynku międzybankowym za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (w wysokości 7415 mln euro) zapewniła środki finansowe w złotych w wysokości 83 168,7 mln zł. Na płatności w walutach obcych z tytułu rozchodów budżetu państwa (wykupy obligacji, spłaty rat, udzielone kredyty i pożyczki, płatności z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych) i wydatków z tytułu obsługi długu zagranicznego (odsetki od obligacji i kredytów, koszty emisji, opłaty i prowizje) przeznaczono kwotę o równowartości 34 601,4 mln zł. Na dzień 31 grudnia 2022 r. na rachunkach Ministra Finansów były zgromadzone środki w walutach obcych w wysokości 8919,8 mln euro (w tym z tytułu zarządzania środkami europejskimi w wysokości 6973,1 mln euro), co stanowiło równowartość 41 832,9 mln zł.

Ministerstwo Finansów oszacowało, że wyższe niż prognozowane na 2022 r. kursy złotego w stosunku do podstawowych walut (do euro o 3,2%, do dolara amerykańskiego o 16,5%) spowodowały wzrost przychodów zagranicznych o 9,5 mld zł, a rozchodów zagranicznych o 7,1 mld zł, zaś salda o 2,4 mld zł.

W ramach finansowania potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa pozyskano środki finansowe w wysokości 162 740 mln zł, z czego na rynku krajowym – 131 224,9 mln zł, a na rynkach zagranicznych i z Unii Europejskiej – 31 515,1 mln zł.

Tabela 42. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto i brutto w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Wykonania
	mln zł				
I. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa	-180,2	50 010,3	-7 996,9	58 236,5	-5 610,1
Finansowanie krajowe	16 380,6	79 543,3	-18 224,7	54 522,2	-9 663,0
Skarbowe papiery wartościowe	21 647,7	90 561,3	15 297,0	54 522,2	4 830,4
Środki na rachunkach budżetowych	-5 267,1	-11 018,0	-33 521,7	-	-14 493,4
Finansowanie zagraniczne	-16 560,8	-29 533,0	10 227,8	3 714,3	4 052,8

³⁹⁸ Były to waluty zgromadzone na rachunku pomocniczym w Narodowym Banku Polskim, na rachunku w Banku Gospodarstwa Krajowego, na którym była zdeponowana część środków finansowych w walutach obcych przekazanych uprzednio z rachunku pomocniczego w Narodowym Banku Polskim, oraz na rachunku specjalnym w Narodowym Banku Polskim, prowadzonym na potrzeby rozliczeń pożyczki Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju na współfinansowanie Projektu ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry i Wisły.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Wykonania
	mln zł				
Obligacje skarbowe	-16 789,7	-7 941,6	-29 796,5	-16 059,9	791,7
Kredyty i pożyczki otrzymane	-5 056,6	-5 176,9	-5 419,2	-1 633,4	2 548,7
Pożyczka z europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem (SURE)	-	4 577,2	32 898,5	13 620,0	14 068,4
Przepływy związane z rachunkiem walutowym	5 285,5	-20 991,7	12 545,0	7 787,6	-13 356,0
II. Finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa	122 757,6	182 277,1	164 518,5	221 953,5	162 740,0

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

5.3. Wykonanie planu przychodów i rozchodów

W ustawie budżetowej oraz w załączniku nr 5 do ustawy ustalono kwotę przychodów budżetu państwa w wysokości 581 896,1 mln zł. Zrealizowane przychody wyniosły 461 784,4 mln zł, co stanowiło 79,4% wartości planowanej. Rozchody budżetu państwa ustalone zostały na kwotę 541 774,8 mln zł. Zrealizowane w 2022 r. rozchody wyniosły 447 819,9 mln zł, co oznaczało wykorzystanie limitu w 82,7% (przychody i rozchody 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).

Źródłem zrealizowanych przychodów budżetu państwa były przede wszystkim środki pozyskane w kraju, które stanowiły 71,4% przychodów. Złożyły się na nie głównie przychody ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych (131 418,8 mln zł) oraz z depozytów na rachunkach w Banku Gospodarstwa Krajowego, zarządzanych przez Ministra Finansów (131 278,9 mln zł), które łącznie stanowiły 79,6% przychodów krajowych. Na pozostałą kwotę przychodów krajowych złożyły się środki na rachunkach budżetowych przechodzące z 2021 r. (63 843,6 mln zł), tak zwane pozostałe przychody (3198,8 mln zł), spłaty pożyczek udzielonych podmiotom krajowym na podstawie upoważnień zawartych w ustawie budżetowej (87,4 mln zł) oraz pożyczek udzielonych na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (75,6 mln zł).

Przychody zagraniczne w wysokości 131 881,3 mln zł stanowiły 28,6% przychodów budżetu państwa. Środki walutowe pochodziły z przejętych w zarządzanie środków europejskich (równowartość 86 872,4 mln zł, to jest 65,9% przychodów zagranicznych), długu zaciągniętego w walutach obcych (44 871 mln zł, to jest 34%) oraz spłaty kredytów udzielonych rządowi innych państw (137,9 mln zł, to jest 0,1%).

Rozchody budżetu państwa zostały przeznaczone przede wszystkim na spłatę długu zaciągniętego w latach poprzednich w kraju i zagranicą – kwota 154 050,6 mln zł stanowiła 34,4% rozchodów budżetu państwa. Zwroty depozytów na rachunki w Banku Gospodarstwa Krajowego, skonsolidowane w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych, wyniosły 125 165,1 mln zł

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

(27,9% ogółu rozchodów). W ramach zarządzania środkami europejskimi przekazano na dochody budżetu środków europejskich i budżetu państwa 74 453,9 mln zł (co stanowiło 16,6% ogółu rozchodów). Ponadto rozchody w wysokości 1552,5 mln zł zostały przeznaczone na płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych (0,3% ogółu rozchodów). Pozostałe zrealizowane rozchody wynikały z wypłat kredytów 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 dokonanych odpisów z tytułu wpływów z prywatyzacji. Na koniec roku na rachunkach budżetowych pozostały środki złotowe w kwocie 78 337 mln zł (w ujęciu memoriałowym). Z tytułu przepływów na rachunku walutowym Ministra Finansów stan środków walutowych zwiększył się o równowartość 13 356 mln zł.

Tabela 43. Przychody i rozchody budżetu państwa w 2022 r.

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa na 2022 r.			Wykonanie ¹ w 2022 r.		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody
	mln zł					
Przychody i rozchody budżetu państwa, z tego (I+II)	40 121,3	581 896,1	541 774,8	13 964,5	461 784,4	447 819,9
I. Przychody i rozchody krajowe	38 602,6	446 108,6	407 506,0	-905,8	329 903,1	330 808,9
Skarbowe papiery wartościowe	54 522,2	179 303,9	124 781,7	4 830,4	131 418,8	126 588,4
Skarbowe papiery wartościowe rynkowe	42 080,5	152 507,9	110 427,4	-22 849,1	87 758,7	110 607,8
Obligacje oszczędnościowe	12 441,7	26 796,0	14 354,3	27 679,5	43 660,1	15 980,6
Pożyczki udzielone	-695,5	87,5	783,0	87,4	87,4	-
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	-68,7	117,0	185,7	4,4	75,6	71,2
Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych	-15 173,0	102 560,2	117 733,2	6 113,8	131 278,9	125 165,1
Pozostałe przychody i rozchody	17,7	150 040,1	150 022,4	2 551,5	3 198,8	647,3
Środki na rachunkach budżetowych	-	14 000,0	14 000,0	-14 493,4	63 843,6	78 337,0
II. Przychody i rozchody zagraniczne	1 518,7	135 787,5	134 268,8	14 870,3	131 881,3	117 011,0
Obligacje skarbowe	-16 059,9	4 505,4	20 565,3	791,7	22 663,5	21 871,8
Kredyty otrzymane	-1 633,4	3 814,3	5 447,7	2 548,7	8 139,1	5 590,5
Pożyczka SURE	13 620,0	13 620,0	-	14 068,4	14 068,4	-
Zarządzanie środkami europejskimi	3,1	85 949,8	85 946,8	12 418,5	86 872,4	74 453,9
Kredyty i pożyczki udzielone	-429,0	110,4	539,4	-48,6	137,9	186,4
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	-1 769,7	x	1 769,7	-1 552,5	x	1 552,5
Pozostałe przychody i rozchody	-	20 000,0	20 000,0	-	-	-
Przepływy związane z rachunkiem walutowym	7 787,6	7 787,6	-	-13 356,0	-	13 356,0

¹ Bez uwzględnienia zobowiązań zaciąganych i spłacanych w tym samym roku.

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

5.4. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Zasady zarządzania płynnością budżetu państwa, obejmujące również zarządzanie płynnością budżetu środków europejskich, zostały określone w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025* oraz w kolejnej *Strategii na lata 2023-2026* opracowanej we wrześniu 2022 r., uwzględniającej przewidywane wykonanie założeń dotyczących 2022 r. W *Strategiach* tych określono, że efektywne zarządzanie płynnością budżetu państwa polega z jednej strony na pozyskiwaniu i utrzymywaniu środków na poziomie zapewniającym terminową realizację zadań państwa i odporność budżetu na zmieniającą się sytuację rynkową i budżetową oraz ograniczenia wynikające z ryzyk, w tym kredytowych i operacyjnych, a z drugiej strony na inwestowaniu środków, tak aby koszt netto ich utrzymywania był możliwie najniższy.

Oprócz ogólnych koncepcji przyjętych w powyższych *Strategiach*, szczegółowe założenia dotyczące zarządzania płynnością zostały ujęte w dokumentach wewnętrznych Ministerstwa Finansów. Modelowe przesłanki dotyczące poziomu rezerwy wolnych środków budżetowych zostały ustalone w 2017 r. i zaakceptowane przez właściwego sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów. Określały one sposób ustalania pożądanego poziomu rezerwy wolnych środków, który powinien wynikać w szczególności z wielkości potrzeb pożyczkowych brutto, obejmować okres jednego roku, być wielkością syntetyczną obejmującą całość środków złotych i walutowych ze względu na ich komplementarność. Jako miarę poziomu wolnych środków budżetu państwa przyjęto wskaźnik pokrycia potrzeb pożyczkowych brutto, określający w miesiącach okres, na jaki wolne środki zapewniają finansowanie. Jego wielkość określono na poziomie środków finansowych koniecznych do sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa brutto przez okres od dwóch do czterech miesięcy, przy dopuszczeniu możliwości odchyień w zależności od bieżących i prognozowanych uwarunkowań budżetowych i rynkowych. Zarządzanie płynnością powinno zapewnić finansowanie potrzeb pożyczkowych w ciągu roku, przy uwzględnieniu nierównomiernego rozkładu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w poszczególnych miesiącach, gwarantując utrzymanie jej również w sytuacji istotnej rozbieżności planów i realizacji potrzeb pożyczkowych.

Nieprzewidziane uwarunkowania wynikające z sytuacji gospodarczej spowodowanej pandemią wirusa SARS-COV2, jakie nastąpiły w 2020 r. spowodowały konieczność dostosowania przyjętych w 2017 r. założeń dotyczących poziomu rezerwy wolnych środków budżetowych. Wprowadzono okresową modyfikację ich wysokości, polegającą w szczególności na zmianie górnego limitu poziomu środków zgromadzonych na rachunku Ministra Finansów. Podniesiono go do wysokości odpowiadającej całorocznej wysokości potencjalnych potrzeb pożyczkowych brutto, wynikających z szacunków roboczych, bez odniesienia do wielkości zawartych w aktualnie obowiązującej ustawie budżetowej. Rozwiązanie to miało na celu zapewnienie bezpiecznego poziomu środków w dyspozycji Ministra Finansów przy jednoczesnym zachowaniu efektywności działania procesu finansowania zwiększonych potrzeb pożyczkowych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przyjęte założenia w sprawie kształtowania się sytuacji płynnościowej budżetu państwa podkreślały konieczność realizacji celu *Strategii*, to jest minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach.

Zgodnie z modelowymi założeniami z 2017 r., stan wolnych środków budżetowych, przy uwzględnieniu ustawowych założeń co do wysokości potrzeb pożyczkowych brutto w kwocie 221 953,5 mln zł, powinien w 2022 r. kształtować się w przedziale od 27 700 mln zł do 81 380 mln zł, co odpowiadało wskaźnikowi pokrycia potrzeb pożyczkowych budżetu pań-

stwa w okresie od 1,5 do 4,4 miesiąca. Zrealizowane w 2022 r. potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły 162 740 mln zł przy średniorocznym stanie środków na lokatach złotych i walutowych w wysokości 80 031,2 mln zł oraz stanie środków na depozytach *overnight* pochodzących z zarządzania płynnością złotową w wysokości średnio 30 024,7 mln zł. Łączny średnioroczny stan środków z powyższych trzech źródeł wynosił 110 055,8 mln zł³⁹⁹. Przy uwzględnieniu przyjętego wskaźnika pokrycia potrzeb ustalonego w 2017 r. ich maksymalna wielkość powinna wynosić średnio 59 630 mln zł. Oznacza to, że faktyczna wysokość wolnych środków była wyższa od modelowej o ponad 80%. Zgodnie z przyjętymi w 2020 r. modyfikacjami uwzględniającymi uwarunkowania geopolityczne i ich wpływ na gospodarkę mogła ona wynieść nawet 162 740 mln zł, to jest rzeczywistą wysokość potrzeb pożyczkowych brutto. Wysokość rzeczywistych potrzeb, wynikających z wykupów długu (rozchody) w 2022 r. wynosiła 168 350,1 mln zł, lecz w wyniku ujemnej wielkości potrzeb pożyczkowych netto (minus 5610,1 mln zł), obniżyły się również potrzeby pożyczkowe brutto. Jednocześnie zrealizowane zostały przychody z tytułu zaciągania nowego zadłużenia krajowego i zagranicznego w kwocie 190 589,3 mln zł. Dodatkowo saldo z tych tytułów, wynoszące 22 239,2 mln zł (w tym 4830,4 mln zł z rynku krajowego i 17 408,8 mln zł z rynku zagranicznego) tworzyło rezerwę służącą finansowaniu potrzeb pożyczkowych i zarządzaniu płynnością budżetu państwa.

Minister Finansów monitorował potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, plany ich finansowania oraz przewidywany poziom wolnych środków budżetu państwa w okresach miesięcznych i kwartalnych, uwzględniając aktualną sytuację na rynku finansowym i prognozy sytuacji budżetowej. W miesięcznych *Planach finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jego uwarunkowaniach*, publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, przedstawiano poszerzoną analizę, obejmującą omówienie bieżącej sytuacji makroekonomicznej, uwarunkowania finansowania potrzeb pożyczkowych oraz kwartalny plan podaży skarbowych papierów wartościowych. Proces zarządzania wolnymi środkami był realizowany przy wykorzystaniu standardowych instrumentów zarządzania, to jest utrzymywaniu okresowych nadwyżek wolnych środków złotych i walutowych będących w dyspozycji Ministra Finansów na lokatach złotych i walutowych oraz transakcji wymiany środków walutowych znajdujących się w dyspozycji Ministra Finansów na złote.

Najwyższe stany wolnych środków złotych i walutowych łącznie wystąpiły w lipcu 2022 r., gdy wyniosły średnio 144 507 mln zł, z czego blisko 46% stanowiły środki na rachunkach złotych, i po 27% środki na rachunkach walutowych (z wpływów z Unii Europejskiej oraz w mniejszym stopniu z emisji długu zagranicznego) oraz środki na rachunkach *overnight* w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Średni poziom lokat walutowych w 2022 r. wynosił 29 644,6 mln zł. Był on w głównej mierze kształtowany przez wpływy środków unijnych (16 034,3 mln euro) oraz przez środki pozyskane w wyniku zaciągania i spłaty zadłużenia zagranicznego (3466,6 mln euro), jak również przez stan walut przechodzących z 2021 r. (6125,1 mln euro). W 2022 r. Minister Finansów dokonał zamiany 17 675 mln euro na złote. Uzyskane środki złote wykorzystał do zasilenia rachunku dochodów budżetu środków europejskich, a nadwyżki środków utrzymywał na lokatach walutowych.

Na koniec 2022 r. stan środków złotych i walutowych wynosił 112 803,7 mln zł, w tym kasowy stan środków złotych pozostających na lokatach przechodzących na 2023 r. (bez depozy-

³⁹⁹ Poziom ten obejmował również środki niewygasające z 2021 r. oraz inne środki okresowo znajdujące się na rachunkach złotych. Bez ich uwzględnienia średnioroczny poziom środków wynosił 105,7 mld zł.

tów *overnight* wynoszących 53 226,3 mln zł) wyniósł już tylko 17 744,6 mln zł. Spadek środków na lokatach złotych na koniec roku powstał między innymi w wyniku przekazania 29 grudnia 2022 r. kwoty 11 674,1 mln zł do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Stan środków walutowych na koniec 2022 r., przechodzących na finansowanie potrzeb 2023 r. wyniósł 41 832,9 mln zł (8919,8 mln euro) i był wyższy od stanu z końca 2021 r. o 13 661 mln zł. Było to wynikiem sprzedaży obligacji na rynku amerykańskim przeprowadzonej w listopadzie 2022 r. o wartości nominalnej 3000 mln dolarów amerykańskich oraz wysokich wpływów środków z Unii Europejskiej w grudniu 2022 r.

Tabela 44. Wysokość wolnych środków złotych i walutowych oraz potrzeby pożyczkowe brutto i netto w latach 2021-2022

Wyszczególnienie	2021	2022	3:2
	mln zł		%
1	2	3	4
Stan wolnych środków budżetu państwa w dniu 31 grudnia, z tego środków:	96 862,2	112 803,7	116,5
złotowych	27 092,7	17 744,6	65,5
na <i>overnight</i>	41 597,6	53 226,3	128,0
walutowych	28 172,0	41 832,9	148,5
Średni poziom ulokowanych wolnych środków, z tego:	134 669,9	110 055,8	81,7
złotowych	74 660,1	50 386,5	67,5
na <i>overnight</i>	13 054,8	30 024,7	230,0
walutowych	46 955,0	29 644,6	63,1
Planowane w ustawie budżetowej potrzeby pożyczkowe brutto	283 621,1	221 953,5	108,2
Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe brutto	164 518,5	162 740,0	98,9
Planowane w ustawie budżetowej potrzeby pożyczkowe netto	113 531,8	58 236,5	51,3
Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto	-7 996,9	-5 610,1	70,2

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 osiąganych dochodów z krótkoterminowych lokat, na których deponowane są wolne środki. Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów, istotnym elementem efektywnego zarządzania płynnością jest dążenie do zmniejszenia kosztów obsługi długu poprzez pozyskiwanie tańszych środków finansowych oraz zmniejszanie kosztów utrzymywania wolnych środków poprzez utrzymywanie ich na oprocentowanych lokatach. Najwyższa Izba Kontroli zauważa natomiast, że do obniżenia kosztów obsługi w największym stopniu przyczyni się obniżenie kwoty wolnych środków do racjonalnego poziomu.

Wyliczenie kosztu utrzymania płynności w odniesieniu do środków złotych uwzględnia średni poziom środków złotych oraz koszt ich pozyskania. Przyjmuje się, że koszt ten wyznacza średnia ważona z rentowności sprzedawanych obligacji dwuletnich. W odniesieniu do środków zdeponowanych jako *overnight* w Banku Gospodarstwa Krajowego koszt pozyskania, zgodnie z zapisami ustawowymi, to 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 euro (dla unijnych środków walutowych w wysokości średnio 32 703,3 mln zł – koszt pozyskania był zerowy).

Bezpośrednie koszty utrzymywania płynności w 2022 r. zostały oszacowane na poziomie 855 mln zł. W porównaniu do kosztu netto za 2021 r. (208 mln zł) oznaczało to wzrost o 311%. Wynikał on w całości ze wzrostu stóp procentowych na rynkach finansowych (bowiem średni stan wolnych środków był w 2022 r. niższy o 24 114,1 mln zł niż średni stan w 2021 r.).

Ze względu na wysokość kosztów wynikających z utrzymania płynności oraz biorąc pod uwagę wysokie stany wolnych środków, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zaakceptowane przez Ministra Finansów założenia określające dopuszczalny poziom wolnych środków, w sytuacji istotnego przyrostu kosztów ich pozyskania, jest ekonomicznie nieuzasadniony. Należy także podkreślić, że w *Strategii* nie został określony akceptowalny poziom kosztów (uwzględniający zidentyfikowane ryzyka). W takiej sytuacji każdy poziom kosztów staje się *de facto* dopuszczalny. Założenia *Strategii* są na tyle elastyczne, że nie stanowią w tym względzie istotnego ograniczenia. Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że rozwiązanie dopuszczające wysokość wolnych środków na poziomie potrzeb pożyczkowych brutto miało być rozwiązaniem tymczasowym. Jednakże, biorąc pod uwagę szereg potencjalnych zagrożeń, wynikających z agresji Rosji na Ukrainę, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od negatywnej oceny tego zjawiska za 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, 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.

Jednym ze znaczących źródeł pozyskiwania środków do bieżącego zarządzania płynnością budżetu państwa było wykorzystanie środków zgromadzonych przez jednostki w Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych (konsolidacja złotowa). Miało to przede wszystkim na celu zwiększenie efektywności wykorzystywania wolnych środków zgromadzonych w sektorze publicznym, niewykorzystywanych w bieżącej działalności jednostek. Konsolidacja umożliwia obniżenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa o wartość ulokowanych depozytów, wpływając na zmniejszenie poziomu długu publicznego oraz na zmniejszenie kosztów pozyskania środków w porównaniu do wariantów alternatywnych. Koszt pozyskania przez Ministra Finansów środków w ramach konsolidacji złotowej wynika z oprocentowania depozytów *overnight* i terminowych. Oprocentowanie środków ulokowanych na depozytach *overnight* jest równe stopie depozytowej⁴⁰⁰ Narodowego Banku Polskiego, a oprocentowanie depozytów terminowych, określone szczegółowo w rozporządzeniu Ministra Finansów⁴⁰¹, uwzględnia następujące parametry: stopę depozytową, stawki WIBID, okres trwania depozytu,

⁴⁰⁰ W 2022 r. stopa depozytowa wzrosła z 1,25% do 6,25%.

⁴⁰¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. poz. 1864), które określa między innymi wysokość lub sposób obliczania oprocentowania środków przyjętych w depozyt lub zarządzanie.

mnożnik⁴⁰². Na etapie planowania ustawy budżetowej na 2022 r. (to jest we wrześniu 2021 r.) założono, że oprocentowanie depozytów *overnight* wyniesie 0,04%, a depozytów terminowych 0,89%. Faktyczne stopy oprocentowania depozytów w 2022 r. były znacząco wyższe – wyniosły średnio dla depozytów *overnight* 4,80%, a dla terminowych 4,94%. W rezultacie wydatki na obsługę skonsolidowanych środków zaplanowane w kwocie 468,1 mln zł wyniosły 4793,7 mln zł, co oznacza, że były dziesięciokrotnie wyższe od planowanych.

Jednocześnie w 2022 r. nastąpił wzrost stóp procentowych na rynku finansowym. W przypadku obligacji dwuletnich stopy procentowe były nawet pięciokrotnie wyższe od planowanych (wynosząc 6,8%), a obligacji pięcioletnich i dziesięcioletnich wyższe ponad trzykrotnie (wynosząc odpowiednio 6,5% i 6,4%). Tymczasem średnie ważone oprocentowanie środków pozyskanych z konsolidacji złotowej ukształtowało się na poziomie 4,89%. Z porównania rentowności obligacji skarbowych (wobec braku emisji bonów skarbowych przyjęto oprocentowanie obligacji skarbowych z rynku wtórnego o zapadalności jednego roku), które wynosiło 5,98%, oprocentowania środków pochodzących z konsolidacji (4,89%) oraz kwoty środków uzyskanych w wyniku konsolidacji, które zostały bezpośrednio wykorzystane w procesie finansowania potrzeb pożyczkowych wynika, że pozyskiwanie środków z konsolidacji generowało bezpośrednie oszczędności w kosztach obsługi długu (po uwzględnieniu kosztów obsługi technicznej w Banku Gospodarstwa Krajowego w kwocie 13 mln zł) w wysokości 836 mln zł.

Obowiązkiem konsolidacji złotowej została objęta znaczna część jednostek sektora finansów publicznych. Możliwość konsolidacji mają pozostałe jednostki sektora finansów publicznych oraz podmioty niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, a zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych. W 2022 r. do konsolidacji złotowej zostały włączone:

- Fundusz Rozwoju Regionalnego,
- Fundusz Cyberbezpieczeństwa,
- Fundusz Kompensacyjny Szczepień Ochronnych,
- Fundusz Pomocy,
- Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych,
- Fundusz Przeciwdziałania COVID-19,
- Fundusz Kredytowania Studiów Medycznych,
- Akademia Kopernikańska.

Ponadto obowiązkiem składania na rachunkach depozytowych Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego zostały objęte sumy depozytowe, to jest środki pieniężne uzyskane przez prokuraturę w związku z postępowaniami prowadzonymi lub nadzorowanymi.

Na koniec 2022 r. konsolidacją objęto 434 podmioty.

W 2022 r. lokowanie wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów rozpoczął Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. W tym celu 17 maja 2022 r. została zawarta umowa pomiędzy Ministrem Finansów a Bankiem Gospodarstwa Krajowego, prowadzącym obsługę tego funduszu.

Średni stan środków zgromadzonych w ramach konsolidacji złotowej wynosił w 2022 r. 122 658 mln zł. Na rachunku centralnym Ministra Finansów środki służące bezpośrednio zarządzaniu płynnością kształtowały się na poziomie 72 364 mln zł, z czego kwota 23 500 mln zł została przesunięta z rachunku depozytów *overnight* na rachunek centralny budżetu państwa. Najwyższa Izba

⁴⁰² Od września 2017 roku wysokość mnożnika jest ustalona na minimalnym poziomie 0,90 w celu minimalizacji kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.

Kontroli pozytywnie oceniła wykorzystywanie środków z depozytów *overnight*, gdyż przyczyniało się to do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

W wyniku konsolidacji zarządzania płynnością, od początku wprowadzenia tego mechanizmu, potrzeby pożyczkowe budżetu państwa łącznie w latach 2011-2022 uległy obniżeniu, według szacunku Ministerstwa Finansów o 131,3 mld zł, a państwowy dług publiczny nie wzrósł o 107,5 mld zł. Z tego też względu Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia efekt wprowadzenia mechanizmu konsolidacji finansów sektora finansów publicznych.

VII. WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

- Rok 2022 był kolejnym rokiem, kiedy zwiększyła się liczba jednostek sektora finansów publicznych realizujących zadania poza budżetem państwa. W ciągu tego roku utworzono trzy nowe państwowe fundusze celowe oraz dwie państwowe osoby prawne. Zlikwidowano natomiast Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych.
- W efekcie w 2022 r. funkcjonowało 39 państwowych funduszy celowych, 69 państwowych osób prawnych, 10 agencji wykonawczych i 11 instytucji gospodarki budżetowej.
- Przychody tych jednostek w 2022 r. wyniosły 459,6 mld zł, czyli 14,9% produktu krajowego brutto i wzrosły o 44 mld zł w porównaniu do 2021 r. Dotacje z budżetu państwa stanowiły 16,7% łącznych przychodów tych jednostek (16,3% w 2021 r.).
- Największą część dotacji z budżetu państwa (83%) stanowiły dotacje przekazane do państwowych funduszy celowych. Prawie 3/4 otrzymały Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy. Kolejnym istotnym beneficjentem środków z dotacji były agencje wykonawcze, do których przekazano 12,6% ogółu dotacji.
- W 2022 r. z budżetu państwa do państwowych funduszy celowych przekazano w ramach wpłaty środki w wysokości 7 mld zł (w 2021 r. – 29,5 mld zł). Wpłaty te wraz z dotacjami z budżetu państwa stanowiły 18,3% przychodów państwowych funduszy celowych.
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych zostały zasilone środkami z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy na sumę 10,4 mld zł. Fundusz Reprywatyzacji i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej otrzymały nieodpłatnie skarbowe papiery wartościowe o wartości nominalnej 9,1 mld zł. Jeden z tych podmiotów, tj. Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, zakończyła 2022 r. największą nadwyżką przychodów nad kosztami wynoszącą 4,6 mld zł.
- Pierwszy raz od czterech lat w 2022 r. koszty omawianych jednostek były wyższe – o 14,1 mld zł – niż osiągnięte przychody. Wpłynął na to łączny ujemny wynik państwowych funduszy celowych, a w szczególności deficyty Funduszu Solidarnościowego (w kwocie 14,8 mld zł), Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (10,1 mld zł) i Funduszu Pracy (6 mld zł).
- W 2022 r. w części podmiotów utrzymywało się zjawisko realizowania przez nie zadań niezwiązanych z celami, dla których zostały utworzone. Dotyczyło to Funduszu Pracy, Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Solidarnościowego, Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców oraz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

W ustawie budżetowej na rok 2022 zawarto plany finansowe 36 państwowych funduszy celowych, 67 państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, 10 agencji wykonawczych oraz 11 instytucji gospodarki budżetowej.

Ponadto w 2022 r. funkcjonowały trzy nowe państwowe fundusze celowe:

- Fundusz Kompensacyjny Szczepień Ochronnych, utworzony na mocy art. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz niektórych innych ustaw,

- Fundusz Cyberbezpieczeństwa utworzony na mocy ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o szczególnych zasadach wynagradzania osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa;
- Fundusz Rozwoju Regionalnego utworzony na mocy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Celem działania nowo powstałych funduszy jest między innymi: wsparcie finansowe dla osób w związku z niepożądanymi powikłaniami po szczepieniach, wsparcie działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych przed cyberzagrożeniami i wsparcie w zakresie organizacji lub promocji inicjatyw służących promowaniu społeczno-gospodarczego, regionalnego i przestrzennego rozwoju kraju, rozwoju społeczności lokalnych lub wzmacnianiu społeczeństwa obywatelskiego. Głównymi źródłami finansowania tych funduszy są dotacje i wpłaty z budżetu państwa, wpłaty podmiotów, które zawarły ze Skarbem Państwa umowę na realizację dostaw szczepionek (1,5% wartości umowy), oraz odsetki od gospodarowania wolnymi środkami.

W 2022 r. powołano także dwie nowe państwowe osoby prawne. Zadaniem Akademii powołanej ustawą z dnia 28 kwietnia 2022 r. o Akademii Kopernikańskiej⁴⁰³, jest przede wszystkim finansowanie badań naukowych, wspieranie Szkoły Głównej Mikołaja Kopernika, przyznawanie Nagród Kopernikańskich, powoływanie Ambasadorów Akademii Kopernikańskiej oraz organizacja Światowego Kongresu Kopernikańskiego. W dniu 15 grudnia 2022 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 października 2022 r. o Instytucie Rozwoju Języka Polskiego im. św. Maksymiliana Marii Kolbego⁴⁰⁴, który ustanowiono w celu wspierania rozwoju nauki języka polskiego za granicą. Z kolei państwowa osoba prawna Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia z dnia 27 lipca 2022 r. zmieniła nazwę na Centrum Dialogu im. Juliusza Mieroszewskiego⁴⁰⁵.

Ponadto na podstawie art. 810 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁴⁰⁶ likwidacji z dniem 23 kwietnia 2022 r. uległ Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych. Niewykorzystane środki Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych w kwocie 5041,8 mln zł zostały przejęte przez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Analogiczna sytuacja dotyczy Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, który uległ likwidacji z dniem 1 stycznia 2023 r. na podstawie art. 11 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw⁴⁰⁷. Po zamknięciu dotychczasowego rachunku bankowego oraz dotychczasowych ksiąg rachunkowych Funduszu z dniem 1 stycznia 2023 r. został utworzony Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, niebędący państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, prowadzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Najwyższa Izba Kontrola objęła badaniem realizację planów finansowych 18 państwowych funduszy celowych, czterech agencji wykonawczych, pięciu państwowych osób prawnych i jednej instytucji gospodarki budżetowej.

⁴⁰³ Akademia Kopernikańska powołana została ustawą z dnia 28 kwietnia 2022 r. o Akademii Kopernikańskiej (Dz. U. 2022 poz.1459).

⁴⁰⁴ Dz. U. poz. 2463.

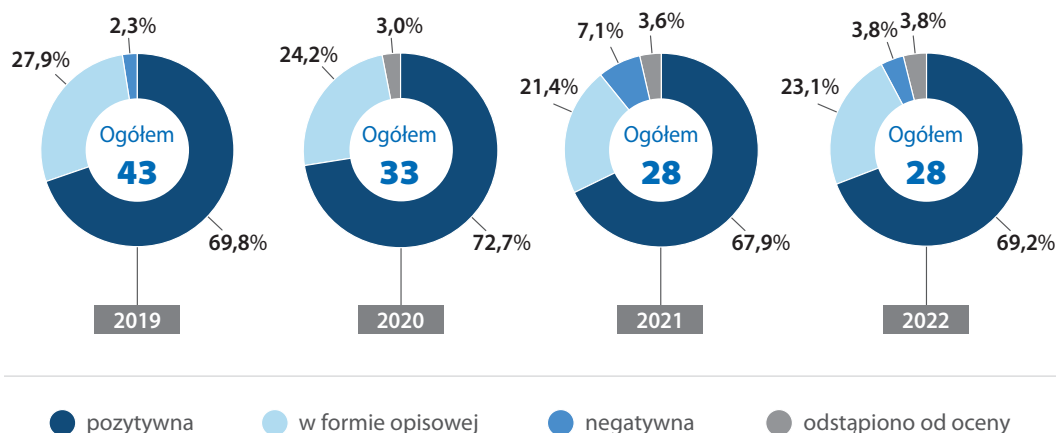
⁴⁰⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy o Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2022 poz. 1512).

⁴⁰⁶ Dz. U. poz. 2035, ze zm.

⁴⁰⁷ Dz. U. poz. 1768.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Infografika 63. Struktura ocen Najwyższej Izby Kontroli w zbadanych podmiotach w latach 2019-2022



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

Tabela 45. Zestawienie przychodów i kosztów w latach 2019-2022 państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej

Wyszczególnienie		2019	2020	2021	2022	5:2	5:3	5:4
		Wykonanie						
		mln zł				%		
1		2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	Przychody, w tym:	319 240,5	446 798,0	415 631,2	459 595,8	144,0	102,9	110,6
	Dotacje ¹	66 964,1	70 078,5	67 699,7	76 887,8	114,8	109,7	113,6
	Koszty	319 069,1	404 293,3	404 616,6	473 661,3	148,5	117,2	117,1
Państwowe fundusze celowe	Przychody, w tym:	295 818,2	419 790,7	384 874,0	405 625,0	137,1	96,6	105,4
	Dotacje ¹	59 348,1	60 188,5	58 659,0	63 791,9	107,5	106,0	108,8
	Koszty	297 998,8	377 595,3	374 450,6	431 344,8	144,7	114,2	115,2
Państwowe osoby prawne	Przychody, w tym:	13 800,9	12 422,7	15 972,7	24 357,2	176,5	196,1	152,5
	Dotacje ¹	1 517,6	1 253,9	1 644,0	2 525,5	166,4	201,4	153,6
	Koszty	11 807,8	13 683,3	16 127,2	18 389,0	155,7	134,4	114,0
Agencje wykonawcze	Przychody, w tym:	8 509,2	13 512,2	13 346,6	27 057,1	318,0	200,2	202,7
	Dotacje ¹	5 931,4	8 414,9	6 996,2	9 687,5	163,3	115,1	138,5
	Koszty	8 164,4	11 879,1	12 617,4	21 423,9	262,4	180,3	169,8
Instytucje gospodarki budżetowej	Przychody, w tym:	1 112,3	1 072,5	1 437,9	2 556,5	229,8	238,4	177,8
	Dotacje ¹	167,0	221,1	400,5	882,8	528,5	399,3	220,4
	Koszty	1 098,1	1 081,5	1 421,4	2 504,6	228,1	231,6	176,2

¹ Pozycja „Dotacje” obejmuje dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

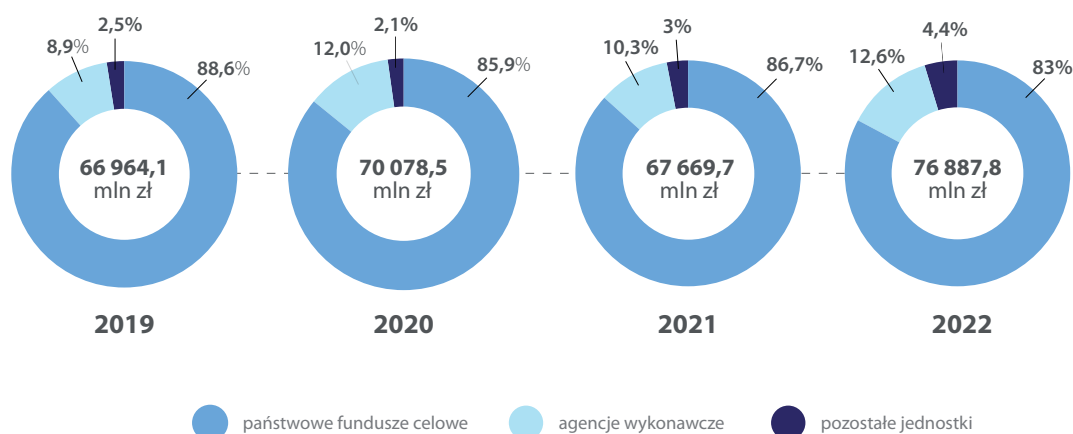
Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Omawiane jednostki prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową, pokrywając swoje koszty uzyskanymi przychodami, w tym otrzymanymi dotacjami. W 2022 r. jednostki, te osiągnęły przychody ogółem w kwocie 459 595,8 mln zł, wyższe o 43 964,6 mln zł (o 10,6%) od wykonania w 2021 r. Zreali-

zowane przychody stanowiły 14,9% produktu krajowego brutto. Zwiększenie przychodów w 2022 r. dotyczyło wszystkich omawianych grup jednostek, jednak w największym stopniu państwowych funduszy celowych (wzrost o 20 751 mln zł) i agencji wykonawczych (wzrost o 13 710,5 mln zł). Zwiększyły się również o 9188 mln zł przychody tych jednostek z tytułu dotacji.

Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej stanowiły 16,7% przychodów, przy czym dominującą ich pozycję wynoszącą 95,6% stanowiły dotacje budżetu państwa przekazane do państwowych funduszy celowych oraz agencji wykonawczych, głównie dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego. Głównymi beneficjentami dotacji i środków z Unii Europejskiej były przede wszystkim państwowe fundusze celowe, mimo że ich udział w kwocie przekazanej ogółem zmniejszał się w analizowanym okresie od 88,6% w 2019 r. do 83% w 2022 r., to ich wartość w 2022 r. w odniesieniu do poprzedniego roku wzrosła o 5133 mln zł. Z kolei agencje wykonawcze w 2022 r. otrzymały 12,6% przekazanych dotacji (2019 r. udział ten wynosił 8,9%), tj. o 2691,3 mln zł większe niż w 2021 r.

Infografika 64. Struktura rozdysponowania udzielonych dotacji w latach 2019-2022



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

Ponadto istotnym zasileniem z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy zostały objęte dwie agencje wykonawcze – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (odpowiednio 443 mln zł i 2617,1 mln zł) oraz Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych (odpowiednio 6972,1 mln zł i 406 mln zł). Z kolei Fundusz Reprywatyzacji i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej otrzymały nieodpłatnie skarbowe papiery wartościowe o wartości nominalnej 9064,8 mln zł.

Koszty poniesione ogółem przez powyższe jednostki w 2022 r. wyniosły 473 661,3 mln zł i były wyższe o 69 044,7 mln zł (17,1%) od wykonania w 2021 r. W państwowych osobach prawnych, agencjach wykonawczych i instytucjach gospodarki budżetowej łączne przychody były wyższe od ponoszonych kosztów odpowiednio o 32,5%, 26,3% i 2,1%. Natomiast w państwowych funduszach celowych przychody były niższe od poniesionych kosztów o 25 719,8 mln zł (6%).

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.

W 2022 r. dysponenti państwowych funduszy celowych zarządzali środkami publicznymi stanowiącymi 13,2% produktu krajowego brutto (w 2021 r. – 14,7%), w tym Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – 10,2% produktu krajowego brutto (w 2021 r. – 10,4%).

Tabela 46. Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w latach 2019-2022 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022			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:	295 818,2	419 790,7	384 874,0	365 412,8	388 789,5	405 625,0	137,1	96,6	105,4	104,3
Dotacje ¹	59 348,1	60 188,5	58 659,0	70 208,5	70 373,0	63 791,9	107,5	106,0	108,8	90,6
Koszty	297 998,8	377 595,3	374 450,6	386 187,3	434 929,8	431 344,8	144,7	114,2	115,2	99,2
Państwowe fundusze celowe dotowane										
Przychody	288 221,6	362 285,9	350 869,6	351 377,8	359 769,2	370 809,0	128,7	102,4	105,7	103,1
Koszty	280 120,2	339 088,0	357 584,0	367 721,8	394 552,7	389 081,8	138,9	114,7	108,8	98,6
Państwowe fundusze celowe niedotowane										
Przychody	7 596,5	57 504,7	34 004,4	14 035,0	29 020,2	34 816,0	458,3	60,5	102,4	120,0
Koszty	17 878,6	38 507,3	16 866,7	18 465,5	40 377,1	42 262,9	236,4	109,8	250,6	104,7

¹ Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

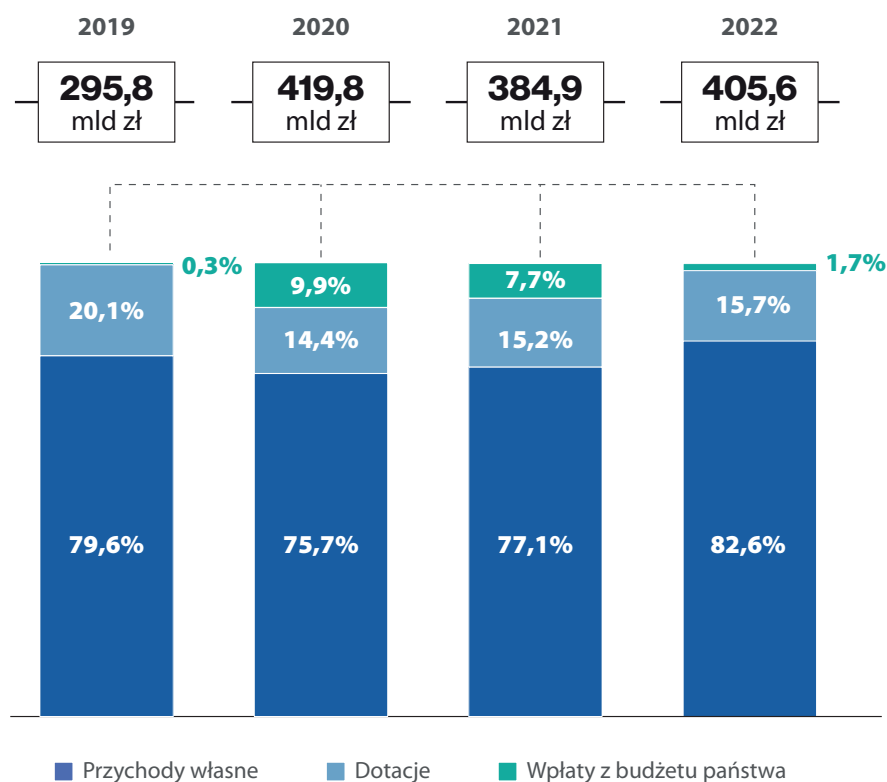
Przychody państwowych funduszy celowych w 2022 r. wyniosły 405 625,0 mln zł i w porównaniu do uzyskanych w 2021 r. były wyższe o 20 751 mln zł (o 5,4%), przy czym w największym zakresie (o 38 603,2 mln zł) wzrosły przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W łącznej kwocie przychodów państwowych funduszy celowych dominującą pozycję, tj. 91,2% (369 921,3 mln zł), stanowiły przychody pięciu funduszy, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy, Funduszu Solidarnościowego, Funduszu Emerytalno-Rentowego, które odpowiadają za realizację zadań państwa w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych i zadań socjalnych, jak również Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny, który odpowiada za wypłatę sprzedawcom energii rekompensat z tytułu różnicy między ustawową maksymalną ceną energii a ceną umowną lub referencyjną.

W 2022 r. osiem państwowych funduszy celowych⁴⁰⁸ otrzymało dotacje oraz środki z Unii Europejskiej w łącznej kwocie 63 791,9 mln zł, tj. o 8,8% więcej niż w 2021 r. Dotacje w przeważającej kwocie 57 321,6 mln zł były przeznaczone dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego. Z kolei środki z budżetu Unii Europejskiej stanowiły 1471,3 mln zł i zostały przekazane Funduszowi Pracy (1373,6 mln zł) oraz Państwowemu Funduszowi Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (97,7 mln zł).

Ponadto sześć państwowych funduszy celowych w 2022 r. zostało zasilonych wpłatami z budżetu państwa na łączną kwotę 6998,6 mln zł. Wpłaty te były niższe o 22 494,1 mln zł w porównaniu do wpłat dokonanych w 2021 r. Podstawę dokonania wpłat stanowiły przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022.

Infografika 65. Struktura przychodów państwowych funduszy celowych w latach 2019-2022



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

⁴⁰⁸ Dotacje z budżetu państwa otrzymały Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Emerytur Pomostowych, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, a Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych otrzymał dotację z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej oraz Fundusz Pracy, który otrzymał tylko środki z Unii Europejskiej. W latach 2019-2022 dotowano ogółem osiem 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 i Fundusz Solidarnościowy dotowano w latach 2021-2022, a Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej tylko w 2022 r.

Koszty poniesione w 2022 r. przez państwowe fundusze celowe wyniosły 431 344,8 mln zł i były wyższe o 56 894,2 mln zł (o 15,2%) w porównaniu do 2021 r. W kwocie tej 84,5% (364 500,7 mln zł) stanowiły koszty trzech funduszy, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Solidarnościowego i Funduszu Emerytalno-Rentowego.

Na koniec 2022 r. państwowe fundusze celowe wykazywały deficyt, liczony jako różnica pomiędzy przychodami a kosztami wszystkich funduszy w danym roku, w łącznej kwocie 25 719,8 mln zł. Największy deficyt wystąpił w Funduszu Solidarnościowym (14 819,1 mln zł), Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (10 081,2 mln zł) i Funduszu Pracy (5993,5 mln zł), a największa nadwyżka w Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji (3873,5 mln zł) i Funduszu Medycznym (1959,8 mln zł).

Na początku 2022 r. łączny stan państwowych funduszy celowych wyniósł 88 584,5 mln zł i w trakcie roku uległ zmniejszeniu o 29% do poziomu 62 880,6 mln zł. Stan środków pieniężnych na koniec 2022 r. wyniósł 64 766,4 mln zł i był niższy o 26,2% w porównaniu do końca 2021 r., kiedy wyniósł 87 712,3 mln zł. Na koniec 2022 r. największe stany funduszu odnotowano w Funduszu Pracy (23 420,1 mln zł) i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (9027,7 mln zł), a największe stany środków pieniężnych w Funduszu Pracy (15 242,7 mln zł) i Funduszu Solidarnościowym (10 195,4 mln zł).

W trakcie 2022 r. 18 kontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli funduszy celowych uzyskało przychody z gospodarowania wolnymi środkami w łącznej wysokości ponad 2000 mln zł. Środki te stanowiły 3,1% stanu środków pieniężnych tych funduszy na koniec 2022 r.

Tabela 47. Stan państwowych funduszy celowych w latach 2019-2022 według sprawozdania Rb-40

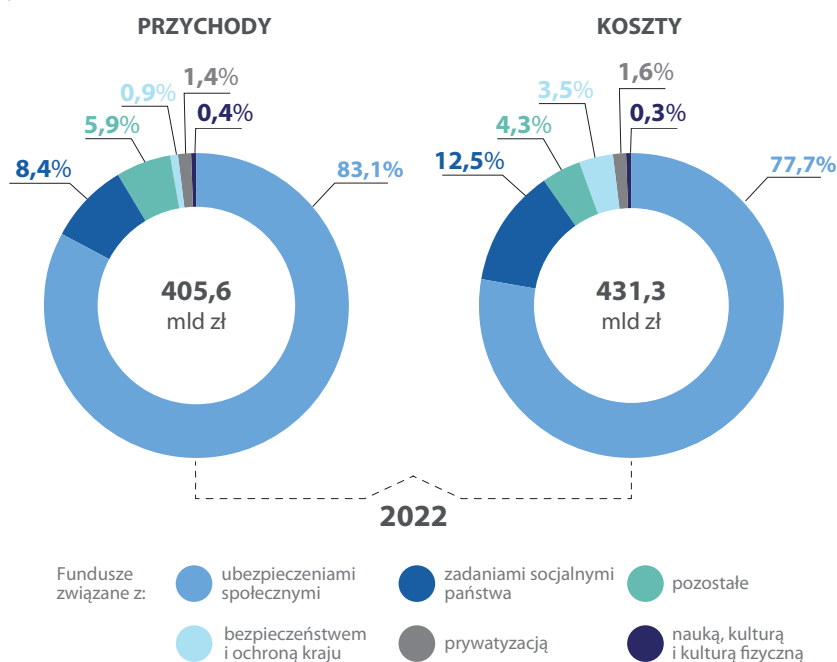
Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	7:2	7:3	7:4
	Wykonanie						
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Fundusze ogółem							
Stan na początek roku	36 098,4	33 568,4	78 152,3	88 584,5	245,4	263,9	113,3
Stan na koniec roku	33 925,7	75 114,8	88 584,5	62 880,6	185,3	83,7	71,0
Stan środków pieniężnych na koniec roku	37 529,7	89 951,0	87 712,3	64 766,4	172,6	72,0	73,8

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 2022 r. zrealizowały one 83,1% przychodów i poniosły 77,7% kosztów państwowych funduszy celowych ogółem.

Szczegółowym badaniem objęto przychody funduszy na łączną kwotę 5140,7 mln zł, co stanowi 1,3% przychodów ogółem państwowych funduszy celowych uzyskanych w 2022 r. Próba objęto także koszty funduszy na łączną kwotę 13 642,1 mln zł, tj. 3,2% kosztów ogółem funduszy wykonanych w tym okresie. W wyniku przeprowadzonych badań wykryto nieprawidłowości w wykonaniu przychodów na kwotę 3,7 mln zł oraz kosztów w wysokości 126,5 mln zł.

Infografika 66. Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w 2022 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 48. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z ubezpieczeniami społecznymi w latach 2019-2022 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2019	2020	2021		2022		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:	268 693,2	314 031,9	297 689,2	323 507,2	330 691,9	336 884,3	125,4	107,3	113,2	101,9
Dotacje ¹	57 440,8	52 709,8	54 572,7	65 129,4	65 129,4	58 868,2	102,5	111,7	107,9	90,4
Koszty	270 099,2	300 537,2	308 009,3	329 029,0	337 572,6	334 986, 6	124,0	111,5	108,8	99,2
Nadwyżka/deficyt ²	-1 406,0	13 494,7	-10 320,1	-5 521,8	-6 880,7	1 897,7	x	14,1	x	x

¹ Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

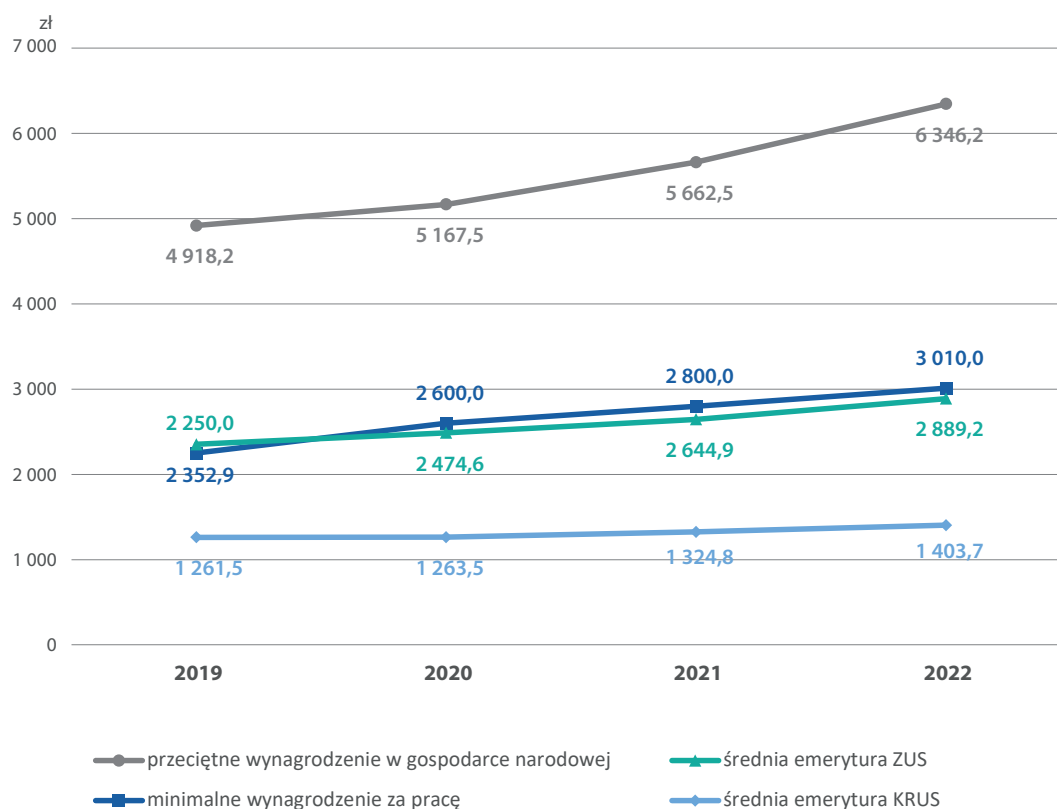
² Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – różnica ujemna).

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

Przychody tych funduszy w 2022 r. wyniosły 336 884,3 mln zł i były wyższe w porównaniu do przychodów wykonanych w 2021 r. o 39 195,1 mln zł (o 13,2%). W grupie tej znajdują się fundusze otrzymujące największe dotacje z budżet państwa, tj. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy. W 2022 r. otrzymały one łącznie 57 321,6 mln zł, tj. 89,9% dotacji wypłaconych państwowym funduszom celowym w 2022 r.

Koszty funduszy związanych z ubezpieczeniami społecznymi wyniosły 334 986,6 mln zł i były o 8,8% wyższe niż w roku poprzednim. Największy udział w tych kosztach (67,8%) miały, podobnie jak w latach wcześniejszych, koszty wypłat emerytur z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (214 055,8 mln zł) i Funduszu Emerytalno-Rentowego (13 023,6 mln zł). Pomimo systematycznego wzrostu wydatków na ten cel średnie emerytury w latach 2019-2022 rosły w mniejszym stopniu⁴⁰⁹ niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej i w dalszym ciągu kształtują się na poziomie niższym niż minimalne wynagrodzenie za pracę.

Infografika 67. Średnie emerytury finansowane z funduszy celowych w latach 2019-2022.



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

⁴⁰⁹ Średnia emerytura Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w 2022 r. wypłacona z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosła 2889,2 zł i była o 536,3 zł (22,8%) wyższa niż w 2019 r. Średnia emerytura Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w 2022 r. wypłacona z Funduszu Emerytalno-Rentowego wyniosła 1403,7 zł i była o 142,2 zł (11,3%) wyższa niż w 2019 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 2022 r. wyniosły 312 652,9 mln zł, tj. były wyższe o 14,1% niż w roku 2021. Głównym źródłem przychodów były składki na ubezpieczenia społeczne – emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe. W 2022 r. ich udział w przychodach Funduszu ogółem wyniósł 84,3% (263 619,8 mln zł) i był najwyższy w latach 2019–2022. Otrzymana w 2022 r. dotacja z budżetu państwa w wysokości 38 663,3 mln zł stanowiła 12,4% przychodów funduszu i była wyższa o 3673,2 mln zł (o 10,5%) niż w 2021 r.

W 2022 r. w ramach realizacji tzw. suwaka bezpieczeństwa⁴¹⁰ z otwartych funduszy emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przekazano 6768,4 mln zł, tj. o 7,6% mniej niż w 2021 r., co było związane z pogorszeniem koniunktury na rynkach akcji, przekładającym się na niższe wyceny aktywów otwartych funduszy emerytalnych. Objętych suwakiem bezpieczeństwa w 2022 r. zostało 372,9 tys. osób (wzrost o 3%).

W latach 2019–2022 koszty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych miały stałą tendencję wzrostową (wzrosły o 64 308,4 mln zł, tj. o 26,1%), co wynikało z rosnących w kolejnych latach wypłat świadczeń. Koszty Funduszu w 2022 r. wyniosły 310 934,1 mln zł, tj. o 26 466,6 mln zł (o 9,3%) więcej niż w 2021 r.

Podobnie jak w latach wcześniejszych główną pozycję kosztów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stanowiły wypłaty emerytur i rent łącznie z dodatkami (86,6%). Koszty tych świadczeń w 2022 r. wyniosły 269 362,1 mln zł, z tego: emerytur – 214 055,8 mln zł, rent – 47 610 mln zł, dodatków pielęgnacyjnych do rent i emerytur, dodatków dla sierot zupełnych i za nauczanie – 7696,3 mln zł. Koszty emerytur i rent wraz z dodatkami w porównaniu do wykonania w 2021 r. były wyższe o 9,7%. Najważniejszym czynnikiem wpływającym na wysokość świadczeń była ich waloryzacja, której wskaźnik w 2022 r. osiągnął 107%.

Przeciętna miesięczna emerytura w 2022 r. finansowana z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosła 2889,2 zł (była o 9,2% wyższa niż w 2021 r.), renta z tytułu niezdolności do pracy – 2214,1 zł (wzrost o 8,5%), renta rodzinna – 2552,4 zł (wzrost o 8,4%).

Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenie emerytalno-rentowe z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2022 r. wyniosła 7825,3 tys. i była o 0,3% wyższa niż w 2021 r., z tego liczba osób pobierających emeryturę – 6065,4 tys. (wzrost o 1,2%), rentę rodzinną – 1185,4 tys. (spadek o 0,8%), rentę z tytułu niezdolności do pracy 574,5 tys. (spadek o 6,9%)⁴¹¹. W porównaniu

⁴¹⁰ Tzw. suwak bezpieczeństwa to zasada określona w art. 111c ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2342, ze zm.), której zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony wartości środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Polega ona na tym, że na 10 lat przed osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku emerytalnego, co miesiąc do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przekazywana jest określona wartość środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego.

⁴¹¹ Wyliczenie nie uwzględnia emerytur i rent realizowanych na mocy umów międzynarodowych, emerytur i rent osób posiadających prawo także do świadczenia rolniczego oraz emerytur zbiegowych finansowanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a wypłacanych przy rentach finansowanych z budżetu państwa, jak również jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów. W wyliczeniu uwzględniono z kolei kwotę okresowej emerytury kapitałowej finansowanej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, renty wypadkowe finansowane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych a wypłacane przez Ministerstwo Obrony Narodowej, Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Sprawiedliwości w zbiegu z emeryturami finansowanymi z budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej, Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Sprawiedliwości.

do wykonania w roku 2019 liczba osób pobierających świadczenie emerytalno-rentowe z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wzrosła o 118,2 tys. (o 1,5%), na co złożyło się zwiększenie liczby osób pobierających emeryturę o 267,6 tys. (o 4,6%) oraz zmniejszenie liczby osób otrzymujących rentę z tytułu niezdolności do pracy o 125,1 tys. (o 17,9%) i rentę rodzinną o 24,3 tys. (o 2%).

Koszty pozostałych świadczeń (30 605,4 mln zł) stanowiły 9,8% kosztów ogółem Funduszu w 2022 r. Były one nieznacznie niższe od wykonania w 2021 r. (30 699,9 mln zł). Koszty funduszu chorobowego wyniosły 26 879,5 mln zł, w tym: zasiłki chorobowe – 13 886,9 mln zł (spadek o 1,6%), zasiłki macierzyńskie – 9131,1 mln zł (wzrost o 1,2%), zasiłki opiekuńcze – 1499 mln zł (zmniejszenie o 13,3%).

W 2022 r., podobnie jak w roku ubiegłym, utrzymywało się zjawisko opóźnień w wypłacie oraz zaniżania przyznawanych świadczeń. Na skutek tego w 2022 r. wypłacono odsetki dla 11,4 tys. osób w wysokości 2,9 mln zł z tytułu opóźnień w ustalaniu prawa i wypłacie świadczeń oraz 28 tys. wyrównań należnych świadczeń na łączną kwotę 34,9 mln zł.

Z przyczyn leżących po stronie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dokonano także 4,7 tys. nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych na kwotę 2,9 mln zł. Wynikały one w szczególności z błędnej oceny stanu faktycznego lub błędnej interpretacji przepisów.

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 Społecznych⁴¹². Dysponentem środków Funduszu Emerytalno-Rentowego jest Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

W latach 2019-2021 przychody Funduszu charakteryzowały się tendencją malejącą z 21 453,6 mln zł w 2019 r. do 21 270,7 mln zł w 2021 r. (łącznie z refundacją kosztów wypłaty świadczeń zbiegowych i innych transferów). W 2022 r. wzrosły w niewielkim zakresie i wyniosły 21 406,7 mln zł, tj. o 0,6% więcej niż w roku poprzednim.

Głównym źródłem przychodów Funduszu Emerytalno-Rentowego były dotacje z budżetu państwa. Ich wkład w przychody ogółem Funduszu w latach 2019-2021 kształtował się na stałym poziomie 86,3%, w roku 2022 r. osiągnął 87,2% i wyniósł 18 658,3 mln zł. Przychody ze składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe opłacanych przez ubezpieczonych rolników stanowiły 6,8% przychodów Funduszu ogółem uzyskanych w roku 2022 i wyniosły 1455,2 mln zł. W latach 2019-2022 przychody z tytułu refundacji kosztów wypłaty tzw. świadczeń zbiegowych i innych transferów systematycznie zmalały na skutek zmniejszenia liczby świadczeniobiorców (o 23,3%). W 2022 r. wyniosły 1 105 mln zł.

Koszty realizacji zadań Funduszu Emerytalno-Rentowego (ze świadczeniami zbiegowymi i innymi transferami) w 2022 r. wyniosły 21 307 mln zł. W 2022 r., podobnie jak w latach poprzednich, najwyższy udział, stanowiący ponad 77,6%, miały koszty świadczeń emerytalnych i rentowych. Koszty te wyniosły 16 530 mln zł i były o 235,1 mln zł (o 1,4%) wyższe niż w 2021 r. Wyższe koszty emerytur i rent rolniczych powstały w wyniku waloryzacji świadczeń wypłacanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

⁴¹² Art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2023 r. poz. 208, ze zm.).

W analizowanym okresie nastąpiło obniżenie liczby świadczeniobiorców wynikające przede wszystkim z uwarunkowań demograficznych – zmniejszenia się liczby mieszkańców wsi, w szczególności świadczeniobiorców pochodzących z najstarszych grup wiekowych o wysokiej umieralności. Przeciętna miesięczna liczba świadczeniobiorców emerytur rolniczych finansowanych z Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2022 r. wyniosła 773 tys., tj. była niższa o 110 tys. (o 12,5%) niż w 2019 r. i o 36 tys. (o 4,4%) niż w 2021 r. W 2022 r. wypłacono przeciętnie miesięcznie 219 tys. rent rolniczych – mniej o 18 tys. (o 7,6%) niż w 2019 r. i o 7 tys. (o 3,1%) niż w 2021 r.

Przeciętna emerytura i renta finansowana z Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2022 r. wyniosła odpowiednio 1403,7 zł i 1331,4 zł, a w 2021 r. – 1324,8 zł i 1267,2 zł. Wzrost wysokości przeciętnego świadczenia wynikał z ich waloryzacji.

Znaczący, bo wynoszący 8,3%, udział w kosztach Funduszu miały również składki na ubezpieczenia zdrowotne finansowane z dotacji budżetu państwa – kwota 1764,8 mln zł. Koszty z tytułu odpisu na Fundusz Administracyjny w 2022 r. wyniosły 712,1 mln zł (w porównaniu do wykonania w roku poprzednim wzrosły o 13,8%).

W 2022 r. w ramach Funduszu Emerytalno-Rentowego realizowane były zadania związane z wypłatą w wysokości 60,3 mln zł (w 2021 r. 148,7 mln zł, w 2020 r. 53,8 mln zł) z tytułu 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.

1.1.2. Fundusze związane z zadaniami socjalnymi państwa

Grupa funduszy związanych z zadaniami socjalnymi państwa obejmuje: Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Dostępności.

Fundusze te realizują zadania między innymi w zakresie: wypłaty dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, udzielania wsparcia społecznego, zawodowego lub zdrowotnego osobom niepełnosprawnym wypłaty zasiłków dla bezrobotnych, dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, wypłaty świadczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy oraz udzielania pożyczek na likwidację barier architektonicznych.

Tabela 49. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z zadaniami socjalnymi państwa w latach 2019-2022 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022			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:	21 854,2	88 306,9	55 601,4	29 312,4	29 357,4	33 935,9	155,3	38,4	61,0	115,6
dotacje ¹	1 907,3	2 078,7	4 086,3	5 079,1	5 079,1	4 759,2	249,5	229,0	116,5	93,7
Koszty	23 552,2	67 061,1	54 558,1	39 859,5	56 902,3	54 097,7	229,7	80,7	99,2	95,1
Nadwyżka/ deficyt ²	-1 697,9	21 245,7	1 043,3	-10 547,0	-27 544,8	-20 161,8	1187,4	x	x	73,2

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 2022 r. wyniosły 33 935,9 mln zł. Ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych osiągnął 8,4%. W porównaniu do przychodów wykonanych w 2021 r. były o 21 665,5 mln zł (o 39%) niższe.

Koszty wyniosły 54 097,7 mln zł i stanowiły 12,5% kosztów ogółem poniesionych przez państwowe fundusze celowe. Były one niższe o 460,4 mln zł (0,8%) od kosztów wykonanych w 2021 r.

W 2021 r. w grupie tych funduszy dotacje lub środki z Unii Europejskiej otrzymały: Fundusz Solidarnościowy – 2575,2 mln zł, Fundusz Pracy – 1373,6 mln zł oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – 810,4 mln zł.

Fundusz Solidarnościowy

Celem Funduszu Solidarnościowego, działającego na podstawie ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym⁴¹³, było udzielenie wsparcia społecznego, zawodowego lub zdrowotnego osobom niepełnosprawnym. Od 22 grudnia 2019 r. środki tego Funduszu przeznaczają się również na finansowanie dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów oraz kosztów obsługi wypłaty tego świadczenia⁴¹⁴, a także na finansowanie renty socjalnej, zasiłku pogrzebowego oraz kosztów ich obsługi. Wypłacone w 2022 r. dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów stanowiło ponad 40% kosztów w grupie funduszy realizujących zadania socjalne.

Przychody Funduszu Solidarnościowego 2022 r. wyniosły 17 440,5 mln zł i były niższe o 16 309,2 mln zł (48,3%) niż w 2021 r., kiedy wystąpiły przychody z tytułu dokonanego 1 stycznia 2021 r. umorzenia pożyczki udzielonej Funduszowi z Funduszu Rezerwy Demograficznej w kwocie 8736,5 mln zł⁴¹⁵. Ponadto wpłata na rzecz Funduszu dokonana przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w 2022 r. wyniosła 600 mln zł⁴¹⁶ podczas gdy w 2021 r. była to kwota 12 235 mln zł⁴¹⁷.

W latach 2019-2022 koszty Funduszu sukcesywnie rosły, osiągając na koniec tego okresu poziom 32 259,6 mln zł. Były one o 5,3% wyższe niż przed rokiem i ponad dwukrotnie wyższe niż w 2019 r. (9436,4 mln zł). Przyczyną tak istotnego ich wzrostu należy upatrywać w dokonanych z Funduszu w latach 2021-2022 wypłatach tak zwanych „trzynastych” emerytur, jak również „czternastych” emerytur⁴¹⁸. W 2021 r. poniesiono na ten cel kwotę łącznie z kosztami obsługi 22 299 mln zł, natomiast w 2022 r. – 23 143,9 mln zł. Renty socjalne i zasiłki pogrzebowe wyniosły 4679,8 mln zł (14,5% kosztów), a świadczenia uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji – 3447,9 mln zł (10,7% kosztów).

⁴¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 647.

⁴¹⁴ Na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw Fundusz ten zmienił nazwę i rozszerzono zakres zadań finansowanych z jego środków o wsparcie finansowe emerytów i rencistów (Dz. U. poz. 2473).

⁴¹⁵ Zgodnie z art. 73 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400, ze zm.).

⁴¹⁶ Wpłata z budżetu państwa przekazana przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. poz. 2445, ze zm.).

⁴¹⁷ W 2021 r. wpłata wyniosła 12 235 000 tys. zł, zgodnie z art. 74 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021.

⁴¹⁸ Zgodnie z ustawą z dnia 21 stycznia 2021 r. o kolejnym w 2021 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz. U. z 2022 r. poz. 2235).

Zobowiązania Funduszu Solidarnościowego na koniec 2022 r. wyniosły 19 504,3 mln zł i pozostały na poziomie roku 2021 r. Złożyły się na nie: pożyczki z Funduszu Rezerwy Demograficznej⁴¹⁹ w łącznej kwocie 11 504,3 mln zł (spłata począwszy od 2026 r.) oraz z Funduszu Pracy, udzielone w latach wcześniejszych w łącznej kwocie 8000 mln zł (spłata począwszy od 2023 r.).

W 2022 r. uruchomiono pięć z sześciu zaplanowanych w planie działania na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych, programów resortowych. Były to: *Opieka wytchnieniowa* (przekazano gminom i powiatom 150,4 mln zł), *Opieka wytchnieniowa dla członków rodzin lub opiekunów osób z niepełnosprawnościami* (przekazano 52,9 mln zł dla organizacji pozarządowych), *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* (przekazano gminom i powiatom 507 mln zł), *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* (przekazano 106,2 mln zł dla organizacji pozarządowych) i *Centra opiekuńczo-mieszkalne* (przekazano 46,5 mln zł dla gmin i powiatów). Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w komunikatach o naborach wniosków/otwartych konkursach ofert w powyższych programach nie wskazano wprost terminu do zawarcia umowy pomiędzy Ministrem, a właściwymi wojewodami/organizacjami pozarządowymi, co skutkowało przewlekłością w zawieraniu umów, dochodząca do prawie czterech miesięcy, a w rezultacie może prowadzić w przyszłości do objęcia wsparciem mniejszej liczby beneficjentów.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że Minister odpowiedzialny za Fundusz w sposób nieefektywny gospodarował wolnymi środkami, utrzymując część środków na najniżej oprocentowanych lokatach, co zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nie pozwoliło na uzyskanie wyższych przychodów z odsetek od lokat terminowych o 21,5 mln zł⁴²⁰.

Fundusz Pracy

Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym funkcjonującym na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴²¹. Środki Funduszu Pracy są przeznaczone na finansowanie aktywizacji osób bezrobotnych i ich powrót na rynek pracy oraz łagodzenie skutków bezrobocia.

Przychody wyniosły 8939,7 mln zł, z czego 82,3% stanowiły obowiązkowe składki na Fundusz Pracy (7359,6 mln zł). Fundusz otrzymał również środki z Unii Europejskiej na realizację projektów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w kwocie 1373,6 mln zł.

Na koniec 2022 r. wystąpiły należności Funduszu Pracy w kwocie 8222,4 mln zł, z czego 8000 mln zł z tytułu wskazanych powyżej nieoprocentowanych pożyczek dla Funduszu Solidarnościowego⁴²².

⁴¹⁹ Fundusz Rezerwy Demograficznej, powołany został ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1009, ze zm.). Głównym celem utworzenia Funduszu było zwiększenie bezpieczeństwa wypłacalności świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego. Fundusz ten pełni rolę funduszu rezerwowego dla funduszu emerytalnego wyodrębnionego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

⁴²⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego*. Nr ewid. 34/2023/P/23/001/KPS, Warszawa 2023.

⁴²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 735.

⁴²² Pożyczka w wysokości 4000 mln zł udzielona została w 2019 r. na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji na finansowanie wypłaty świadczenia uzupełniającego oraz kosztów obsługi wypłaty tego świadczenia (Dz. U. z 2023 r. poz. 156, ze zm.). Druga pożyczka w kwocie 4000 mln zł została udzielona w 2020 r. na podstawie art. 109l ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy na finansowanie świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, renty socjalnej.

Pożyczki podlegać będą spłacie w ratach rocznych w okresie 10 lat, począwszy odpowiednio od 2023 i 2030 r.

W latach 2019-2022 koszty Funduszu wahały się, a ich poziom skorelowany był z finansowaniem kosztów zadań związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19. Najwyższe były w 2020 r. i wyniosły 30 013 mln zł. Wykonanie kosztów w 2022 r. wyniosło 14 933,2 mln zł, co stanowiło 109,5% kosztów poniesionych w 2021 r. Największą część kosztów stanowiły wpłaty do Funduszu Pomocy w kwocie 6200 mln zł dokonane na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Poza tym koszty Funduszu w 2022 r. poniesione zostały między innymi na:

- aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w kwocie 4846,7 mln zł, w tym na programy na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej (3562,6 mln zł) oraz refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników (482 mln zł);
- zasiłki dla bezrobotnych łącznie ze składką na ubezpieczenia społeczne w wysokości 1940,2 mln zł;
- zasiłki i świadczenia przedemerytalne (753,5 mln zł).

Z aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu skorzystało 307,8 tys. bezrobotnych (o 10,6% więcej niż w 2021 r.), z czego: 144,8 tys. osób skierowanych zostało do pracy subsydiowanej (w 2021 r. – 135,8 tys. osób), 105,7 tys. osób rozpoczęło staż (w 2021 r. – 96,3 tys. osób), 42,8 tys. osób szkolenie (w 2021 r. – 30,1 tys. osób), a 14,5 tys. osób rozpoczęło prace społeczne.

W 2022 r. z Funduszu Pracy wypłacono średniorocznie 114,6 tys. zasiłków dla bezrobotnych, tj. o 20,4% mniej niż w 2021 r. Na koniec 2022 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 812,3 tys. bezrobotnych, tj. o 9,3% mniej niż na koniec roku poprzedniego. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2022 r. wyniosła 5,2% i była o 0,6 punktu procentowego niższa niż na koniec 2021 r.

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 niepełnosprawnych⁴²³. Nadzór nad Funduszem sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

Przychody Funduszu wyniosły 7116,3 mln zł, a główną pozycję przychodów – 83,2% – stanowiły obowiązkowe wpłaty wnoszone przez pracodawców na podstawie art. 21 ustawy o rehabilitacji. W latach 2019-2022 przychody z tego źródła systematycznie rosły. W roku 2022 wyniosły 5921,5 mln zł i były o 11,1% wyższe niż w 2021 r. Podstawową przyczyną zwiększenia wpłat wnoszonych przez pracodawców był wzrost przeciętnego wynagrodzenia.

Koszty ogółem Funduszu w 2022 r. wyniosły 6636,6 mln zł a największy w nich udział miały dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – 3274,9 mln zł (49,3% kosztów ogółem), co w 20,6% zostało sfinansowane z dotacji celowej Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (676 mln zł).

W 2022 r. dofinansowania udzielono 270,4 tys. osób niepełnosprawnych, tj. o 8 tys. (o 2,9%) osobom mniej niż w 2021 r. Środki na ten cel przekazano do 39,9 tys. podmiotów zatrudniających pracowników niepełnosprawnych (w 2021 r. – 39,7 tys.).

Istotną pozycję w strukturze kosztów stanowiły także przelewy redystrybucyjne na zadania realizowane przez samorządy powiatowe i wojewódzkie na rzecz osób niepełnosprawnych – 1612 mln zł, o 12% więcej niż w 2021 r. Środki przeznaczono na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i spo-

⁴²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 100, ze zm.

łącznej osób niepełnosprawnych oraz pokrycie kosztów obsługi tych zadań (między innymi na koszty tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej, zwrot kosztów wyposażenia stanowisk pracy oraz koszty działania warsztatów terapii zajęciowej).

W 2022 r. koszty Funduszu z tytułu refundacji składek na ubezpieczenia społeczne (art. 25a ustawy o rehabilitacji) wyniosły 117,1 mln zł (w 2021 r. - 99,2 mln zł). Pomocą objęto 29,2 tys. beneficjentów (w roku poprzednim 29,5 tys.).

W wyniku przeprowadzonej kontroli I/22/002 *Dochodzenie należności przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* za okres 2019-2022 (pierwsze półrocze) stwierdzono niepro-
wadzenie wyodrębnionej ewidencji wydatków dokonywanych ze środków dotacji celowej na dofi-
nansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w łącznej wysokości 2741,9 mln zł,
co było niezgodne z art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁴²⁴.

1.1.3. Fundusze związane z prywatyzacją

Do ustawy budżetowej na 2022 r. załączono plany finansowe dwóch funduszy związanych z prywa-
tyzacją, tj. Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Rekompensacyjnego.

Celem działania powyższych Funduszy było między innymi zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli
mienia przejętego przez Skarb Państwa oraz wypłata rekompensat z tytułu pozostawienia nierucho-
mości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Tabela 50. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z prywatyzacją w latach
2019-2022 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022			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	277,3	213,0	6 084,0	404,0	5 516,6	5 589,9	2 015,5	2 624,4	91,9	101,3
Koszty	1 465,5	1 107,8	2 273,3	833,2	8 581,8	7 061,4	481,9	637,4	310,6	82,3
Nadwyżka/ Deficyt¹	-1 188,1	-894,8	3 810,7	-429,2	-3 065,2	-1 471,5	123,9	164,5	x	48,0

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 2022 r. wyniosły 5589,9 mln zł, a koszty – 7061,4 mln zł. Ich udział w war-
tościach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł odpowiednio 1,4% i 1,6%. Dominująca
pozycję w obu wskazanych kwotach stanowiły przychody i koszty Funduszu Reprywatyzacji, których
udział w tej grupie funduszy wyniósł odpowiednio 88,4% i 98,2%.

⁴²⁴ Wystąpienie pokontrolne nr KPS.411.003.01.2022 *Dochodzenie należności przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*.

Fundusz Reprywatyzacji

Przychody Funduszu Reprywatyzacji zostały zrealizowane w kwocie 4939,9 mln zł. Składały się na nie głównie przychody z tytułu nieodpłatnego otrzymania skarbowych papierów wartościowych oraz ich sprzedaży w wysokości 4622,3 mln zł (93,6% ogółu przychodów) oraz odsetek bankowych w wysokości 117,6 mln zł. Najwyższą Izbę Kontroli stwierdziła nieprawidłowość polegającą na zawyżeniu należności o 1,6 mln zł z tytułu odsetek za opóźnienie.

Plan kosztów Funduszu został zrealizowany w wysokości 6937 mln zł, były one wyższe o 4765,2 mln zł (219,4%) w porównaniu do 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że podobnie jak w latach poprzednich, koszty realizacji zadań związane z wypłatą zadośćuczynień i odszkodowań wynikających z procesów reprywatyzacyjnych oraz w związku z usuwaniem skutków prawnych wadliwych decyzji reprywatyzacyjnych wraz z kosztami postępowań sądowych, które w 2022 r. wynosiły łącznie 41,2 mln zł, stanowiły jedynie nieznaczną część kosztów ogółem (0,6%). Większość kosztów Funduszu w wysokości 6463,2 mln zł (93,2%) stanowiły koszty nabycia lub objęcia akcji i udziałów. W latach 2019-2022 łączne koszty odszkodowań i zadośćuczynień, z odsetkami i kosztami, wyniosły 293,3 mln zł, natomiast łączne koszty związane z nabyciem lub objęciem udziałów i akcji oraz udzieleniem pożyczek wyniosły 11 566,2 mln zł⁴²⁵. Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że od kilku lat w znaczącej większości koszty Funduszu Reprywatyzacji nie były związane z celem, do jakiego Fundusz został pierwotnie powołany, tj. zaspokajaniem roszczeń reprywatyzacyjnych. Ponadto decyzje o objęciu lub nabyciu akcji/udziałów oraz udzieleniu pożyczek ze środków Funduszu były podejmowane przez Prezesa Rady Ministrów⁴²⁶, a rola dysponenta Funduszu w tym zakresie ograniczona została do opiniowania wniosków i projektów umów oraz realizacji dyspozycji wypłaty środków⁴²⁷. Najwyższa Izba Kontroli wnosi o ograniczenie zadań Funduszu Reprywatyzacji do zadań, do jakich ten fundusz został pierwotnie powołany, tj. zadań dotyczących zaspokajania roszczeń reprywatyzacyjnych oraz przeniesienie pozostałych zadań do Funduszu Inwestycji Kapitałowych. Natomiast w przypadku pozostawienia zadań Funduszu w obecnym kształcie konieczna jest zmiana dysponenta Funduszu i ustanowienie nim Prezesa Rady Ministrów.

1.1.4. Fundusze związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju

Do funduszy realizujących zadania związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju w 2022 r. należały: Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych, Fundusz Wsparcia Policji, Fundusz Zapasów Interwencyjnych, Fundusz Wsparcia Straży Granicznej, Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy, Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Fundusz Cyberbezpieczeństwa oraz Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego.

Zadania realizowane przez te fundusze w 2022 r. dotyczyły między innymi przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych, modernizacji jednostek organizacyjnych Policji, zakupów w zakresie zapasów interwencyjnych (w tym ropy naftowej i paliw), modernizacji jednostek organizacyjnych Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej, udzielania pomocy osobom pozbawionym wolno-

⁴²⁵ Udzielone pożyczki i koszty związane z objęciem lub nabyciem akcji w 2019 r. wyniosły 1656,2 mln zł (93,1% wartości zrealizowanych zadań), w tym pożyczki – 450 mln zł, w 2020 r. – 900 mln zł (92,2%) bez pożyczek, w 2021 r. – 1967,4 mln zł (97,4%) bez pożyczek, a w 2022 r. – 7042,9 mln zł (99,4%), w tym pożyczki – 381 mln zł.

⁴²⁶ W latach 2019-2022 realizacja ponad 90% wartości wszystkich zadań tego Funduszu wynikała z decyzji Prezesa Rady Ministrów.

⁴²⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*. Nr ewid. 38/2023/P/23/001/KBF, Warszawa 2023.

ści, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych, rodzinom tych osób, resocjalizacji osób pozbawionych wolności, modernizacji przywieziennych zakładów pracy, bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz bezpieczeństwa pojazdów i ich właścicieli, zapewnienia bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych przed cyberzagrożeniami oraz realizacji zadań inwestycyjnych i modernizacji uzbrojenia i wyposażenia organów i jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych.

Tabela 51. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z bezpieczeństwem i obronnością kraju w latach 2019-2022 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022			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	3 098,6	5 835,4	10 581,6	1 763,2	3 161,5	3 501,6	113,0	60,0	33,1	110,8
Koszty	1 199,7	3 284,3	1 886,8	4 635,1	6 587,3	15 000,1	1 250,3	456,7	795,0	227,7
Nadwyżka/deficyt ¹	1 898,9	2 586,5	8 694,8	-2 871,9	-3 425,9	-11 498,5	x	x	x	335,6

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 2022 r. wyniosły 3501,6 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 0,9%. W porównaniu do 2021 r. były niższe o 7080 mln zł (66,9%), co wynikało z dokonanej w tym okresie jednorazowej wpłaty Ministra Obrony Narodowej w wysokości 6300 mln zł do Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych⁴²⁸. Koszty wyniosły 15 000,1 mln zł, co stanowi 3,5% kosztów ogółem poniesionych przez państwowe fundusze celowe. Były one wyższe o 13 113,3 mln zł (695%) od kosztów poniesionych w 2021 r., przy czym wzrost tych kosztów dotyczył przede wszystkim Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (10 015,4 mln zł) oraz Funduszu Wsparcia Policji (o 2438,9 mln zł).

Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych

Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych uległ likwidacji z dniem 23 kwietnia 2022 r., a jego zgromadzone środki zostały przekazane na rachunek w Banku Gospodarstwa Krajowego nowo powołanego Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.

Przychody Funduszu zostały zrealizowane w kwocie 102,6 mln zł, a koszty w wysokości 10 183,8 mln zł⁴²⁹. Z uwagi na likwidację Funduszu, w kosztach ujęte zostały pozostałe należności dotyczące nierozliczonych zaliczek po zlikwidowanym Funduszu na kwotę 4959,5 mln zł i środki pieniężne w wysokości 5041,8 mln zł, przekazane na nowo utworzony fundusz w Banku Gospodarstwa Krajowego. W trakcie badania gospodarowania wolnymi środkami Najwyższa Izba Kontroli ujawniła niegospodarność polegającą na przedterminowym zerwaniu lokaty terminowej środków przez dys-

⁴²⁸ Wpłata dokonana została na podstawie art. 67a ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400, ze zm.).

⁴²⁹ W grudniu 2021 r. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych otrzymał wpłatę w wysokości 6300 mln zł z części budżetu państwa *Obrona narodowa*.

ponenta Funduszu na kwotę 6000 mln zł na trzy dni przed jej zapadalnością, co skutkowało utratą przychodów w kwocie 31,9 mln zł. Łączna kwota odsetek z tytułu zarządzania wolnymi środkami wyniosła 15,8 mln zł.

Fundusz Wsparcia Policji

Według Rb-40 *Sprawozdania z wykonania, określonego w ustawie budżetowej, planu finansowego* Funduszu Wsparcia Policji jego planowane przychody zostały zrealizowane w kwocie 1151 mln zł, a koszty w wysokości 2572,6 mln zł⁴³⁰. Obie te pozycje zostały jednak zniekształcone z uwagi na ujęcie w nich przelewów redystrybucyjnych w kwocie 1048,6 mln zł. Środki te dysponent Funduszu otrzymał od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a następnie przekazał dysponentom funduszy wojewódzkich wsparcia policji i szkołom policyjnym. Powyższa kwota została wykazana jako przychód i koszt zarówno w sprawozdaniu jednostkowym Funduszu, jak i w sprawozdaniach pozostałych jednostek. Wzajemne rozliczenia nie zostały wyeliminowane, co skutkowało wykazaniem zawyżonych pozycji w sprawozdaniach łącznych.

Ponadto, badając koszty Funduszu, Najwyższa Izba Kontroli wykazała ujęcie w ewidencji księgowej roku 2022, kwoty 7,5 mln zł wynikającej z faktury zakupu usług świadczonych jeszcze w 2021 r. Było to niezgodne z art. 6 ustawy o rachunkowości⁴³¹.

Najwyższa Izba Kontroli odnotowuje tendencję ustawowego rozszerzania zakresu zadań finansowanych z Funduszu Wsparcia Policji, o zadania, które powinny być finansowane z budżetu państwa. Stosowana praktyka wykorzystywania środków państwowych funduszy celowych do finansowania zadań Policji negatywnie wpływa na transparentność finansów publicznych.

Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców

Przychody Funduszu zostały zrealizowane w kwocie 174,8 mln zł i pochodziły głównie z opłat ewidencyjnych przekazywanych przez ubezpieczycieli i stacje kontroli pojazdów oraz opłat pobranych za udostępnienie danych lub informacji z centralnej ewidencji pojazdów i centralnej ewidencji kierowców, które wynosiły 166,3 mln zł. Koszty Funduszu zrealizowano w wysokości 160,8 mln zł (56% planu). W porównaniu do 2021 r. koszty były niższe o 57 mln zł (o 26,2%). Główną tego przyczyną był brak zawarcia umowy na realizację projektu informatycznego modernizacji Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców oraz niewykorzystanie rezerwy finansowej, planowanej w każdym roku na sfinansowanie kosztów wprowadzenia nieplanowanych wcześniej zmian w funkcjonalności systemu. Największy udział w strukturze kosztów Funduszu miały koszty związane z rozwojem i funkcjonowaniem Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców w wysokości 103,5 mln zł, które stanowiły 64,3% kosztów. Pozostałe koszty w wysokości 57,3 mln zł (35,7% kosztów ogółem) dotyczyły zadań związanych z informatyzacją państwa.

⁴³⁰ Plan kosztów Funduszu ujęty w ustawie budżetowej został zwiększony w stosunku do pierwotnego projektu o 1442,5 mln zł (do kwoty 1501,6 mln zł) a następnie zwiększony w planie po zmianach o kolejne 1112 mln zł (do poziomu 2613,6 mln zł).

⁴³¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji*. Nr ewid. 24/2023/P/23/001/KGP, Warszawa 2023.

Dysponent Funduszu, podobnie jak i w roku 2021, nie posiadał rzetelnych informacji na temat stanu należności Funduszu, a egzekucja należności była prowadzona z opóźnieniem sięgającym trzech lat⁴³².

Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy

Planowane przychody Funduszu zostały zrealizowane w kwocie 233,1 mln zł (133,2% planu), tj. o 84,1 mln zł (56,4%) wyższej niż rok wcześniej. Składały się na nie głównie wpłaty z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych, które wynosiły 225,7 mln zł i były wyższe niż planowano o 52 mln zł (w porównaniu do 2021 r. były wyższe o 77,1 mln zł, czyli 51,9%). Plan kosztów Funduszu został zrealizowany w wysokości 224 mln zł (91,8% planu). W porównaniu do 2021, koszty były wyższe o 113,3 mln zł (102,3%). Na koszty Funduszu składały się wypłaty ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności, przysługujące przedsiębiorcom zatrudniającym te osoby, w łącznej kwocie – 87,9 mln zł i pomoc finansowa w formie dotacji na realizację zadań służących resocjalizacji osób pozbawionych wolności, przysługująca podmiotom zatrudniającym te osoby o łącznej wysokości 136 mln zł.

1.1.5. Fundusze związane z nauką, kulturą i kulturą fizyczną

Grupa funduszy realizujących zadania związane z nauką, kulturą i kulturą fizyczną obejmuje: Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundusz Promocji Kultury, Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków oraz Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów.

Celem działania powyższych funduszy było między innymi: dofinansowanie inwestycji sportowych, rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych, promowanie i wspieranie ogólnopolskich oraz międzynarodowych przedsięwzięć artystycznych, dofinansowanie zajęć sportowych dla uczniów, ochrona polskiego dziedzictwa narodowego, w tym ratowanie zniszczonych lub uszkodzonych zabytków.

Tabela 52. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z nauką, kulturą i kulturą fizyczną w latach 2019-2022 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022			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	1 097,3	1 065,7	1 378,2	1 288,2	1 452,7	1 589,7	144,9	149,2	115,3	109,4
Dotacje	-	-	-	-	164,5	164,5	x	x	x	100,0
Koszty	1 152,2	1 128,0	1 149,2	1 467,2	1 656,6	1 505,5	130,7	133,5	131,0	90,9
Nadwyżka/deficyt ¹	-54,9	-62,3	228,9	-178,9	-203,9	84,2	x	x	36,8	x

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.

⁴³² Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców. Nr ewid. 31/2023/P/23/001/KAP, Warszawa 2023 r.

Przychody tych funduszy w 2022 r. wyniosły 1589,7 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 0,4%. W porównaniu do wykonania w 2021 r. były wyższe o 211,5 mln zł. Złożyła się na to dotacja z budżetu Ministra Sportu i Turystyki dla Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej w wysokości 164,5 mln zł z przeznaczeniem na przebudowę, remont i dofinansowanie inwestycji obiektów sportowych (137,5 mln zł), rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i niepełnosprawnych (27 mln zł). Koszty tej grupy funduszy wyniosły 1505,5 mln zł, co stanowi 0,3% kosztów ogółem poniesionych przez państwowe fundusze celowe. Były one wyższe o 356,3 mln zł od kosztów poniesionych w 2021 r.

Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej

Planowane przychody Funduszu zostały zrealizowane w kwocie 1295,5 mln zł. Największe przychody stanowiły wpływy z dopłat do stawek w grach losowych stanowiących monopol Państwa, które w 2022 r. wyniosły 982 mln zł. Plan kosztów Funduszu został zrealizowany w wysokości 1138,3 mln zł. W porównaniu do roku 2021 koszty były wyższe o 253 mln zł (28,6%). Na zadania wynikające z ustawy tworzącej Fundusz poniesiono w 2022 r. koszty w kwocie 1137,3 mln zł, tj. 128,8% wykonania w 2021 r.

1.1.6. Pozostałe fundusze

Do grupy pozostałych funduszy zalicza się: Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny, Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, Fundusz Medyczny, Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej, Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji, Fundusz Inwestycji Kapi- tałowych, Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawie- dliwości, Fundusz Szerokopasmowy, Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych, Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, Fundusz Kompensacyjny Szczepień Ochronnych, Fundusz Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego oraz Fundusz Rozwoju Regionalnego.

Tabela 53. Podstawowe dane finansowe dotyczące pozostałych funduszy w latach 2019-2022 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022			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	797,5	10 337,8	13 539,6	9 137,7	18 609,3	24 123,6	3 025,1	233,3	178,2	129,6
Dotacje ¹	-	5 400,0	-	-	-	-	x	x	x	x
Koszty	530,1	4 476,9	6 573,9	10 363,4	23 629,2	18 693,4	3 526,6	417,6	284,4	79,1
Nadwyżka/deficyt ²	267,4	5 860,9	6 965,7	-1 225,7	-5 019,9	5 430,2	2030,8	92,7	78,0	x

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 2022 r. wyniosły 24 123,6 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem pań- stwowych funduszy celowych wyniósł 5,9%. W porównaniu do wykonania w 2021 r. były one wyższe

o 10 584 mln zł (o 78,2%). Na wyższe przychody w 2022 r. wpłynęły głównie przychody Funduszu Wpłaty Różnicy Ceny, Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji, Funduszu Medycznego i Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, które stanowiły 88,5% przychodów w tej grupie funduszy celowych. Wyższe przychody w 2022 r. w porównaniu do 2021 r. wynikały z wpływów Funduszu Wpłaty Różnicy Ceny z aukcji uprawnień do emisji CO₂ (9424 mln zł) oraz wyższych o 3600,3 mln zł przychodów ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które to wpływy stanowiły przychody Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji.

Koszty w tej grupie funduszy wyniosły 18 693,4 mln zł, co stanowi 4,3% kosztów ogółem poniesionych przez państwowe fundusze celowe. Były one o 184,4% wyższe od kosztów poniesionych w 2021 r. Składały się na nie głównie koszty Funduszu Wpłaty Różnicy Ceny, Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i Funduszu Medycznego, które stanowiły 84,4% kosztów w tej grupie funduszy. Wzrost kosztów w 2022 r. w porównaniu do 2021 r. wynikał z wypłat rekompensat służących ochronie odbiorców paliw gazowych⁴³³ (8454,4 mln zł) oraz przekazania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg do Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (1500 mln zł) i zasilenia Funduszu Pomocy dla Ukrainy z Funduszu Medycznego (1000 mln zł).

Fundusz Medyczny

Przychody Funduszu w 2022 r. zrealizowano w wysokości 4102,9 mln zł, przy czym 4000 mln zł stanowiła zaplanowana wpłata z budżetu państwa przekazana przez ministra właściwego do spraw zdrowia dokonana w dniach 21 listopada (500 mln zł) i 12 grudnia 2022 r. (3500 mln zł)⁴³⁴. Koszty Funduszu zrealizowano w wysokości 2143,1 mln zł i w porównaniu do 2021 r. były wyższe o 211,6%, co w znacznej mierze wynikało z przekazania na polecenia Prezesa Rady Ministrów dwóch wpłat w łącznej wysokości 1000 mln zł do Funduszu Pomocy na zadania niezwiązane z celami ustawowymi Funduszu Medycznego⁴³⁵.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Minister Zdrowia nie zrealizował większości z zaplanowanych na 2022 r. zadań w ramach trzech z czterech subfunduszy Funduszu Medycznego: infrastruktury strategicznej, modernizacji podmiotów, rozwoju profilaktyki.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła ponadto, że w planie finansowym Funduszu na 2022 r. zaplanowano koszty administracyjne w kwocie 22,1 mln zł, co było naruszeniem art. 6 ust. 6 ustawy o Funduszu Medycznym, podczas gdy powinny być finansowane z budżetu państwa. Dysponent Funduszu nie wystąpił również do Narodowego Funduszu Zdrowia o zwrot części dotacji w kwocie 1,3 mln zł wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem⁴³⁶.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że mimo wysokich stanów rachunku Funduszu, Minister Zdrowia nie przekazywał wolnych środków Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe, a jedynie korzystał z depozytów *overnight*. W przypadku prawidłowego zarządzania środkami Funduszu przychody z tytułu odsetek mogły być o około 2,1 mln zł wyższe.

⁴³³ Ustawa z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. poz. 202, ze zm.).

⁴³⁴ Podstawą wpłaty był art. 8 pkt 2 ustawy o Funduszu Medycznym.

⁴³⁵ Podstawą wpłaty był art. 14 ust. 22 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

⁴³⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonania planu finansowego Funduszu Medycznego*. Nr ewid. 36/2023/P/23/001/KZD, Warszawa 2023.

Do innych wskazanych przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości należały między innymi:

- nierzetelne i przewlekłe prowadzenie konkursu na wybór projektów w zakresie dofinansowania szpitali pediatrycznych,
- opóźnienia w dokonywaniu przez Ministra Zdrowia płatności w kwocie 115,9 mln zł w ramach dwóch umów dotacji z Funduszu Medycznego do Narodowego Funduszu Zdrowia.

Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg

Planowane przychody Funduszu zostały zrealizowane w kwocie 3115,5 mln zł. Składały się na nie głównie wpłaty od jednostek (1741,3 mln zł), w tym od Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (1400 mln zł), Dyrekcji Generalnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (248,2 mln zł), wpłata z budżetu państwa (500 mln zł) oraz odsetki (400,7 mln zł), w tym z tytułu gospodarowania wolnymi środkami w wysokości 377,2 mln zł). Plan kosztów Funduszu został zrealizowany w wysokości 4370,6 mln zł i w porównaniu do roku 2021 koszty były wyższe o 1263,7 mln zł (40,7%). Wynikało to z dokonania w 2022 r. wpłaty 1500 mln zł na rzecz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych. Na zadania wynikające z ustawy tworzącej Fundusz wydatkowano jedynie kwotę 2915,5 mln zł, stanowiącą 66,7% kosztów ogółem Funduszu. Przyczyną były przede wszystkim opóźnienia prac projektowych, postępowań przetargowych oraz uaktualnienie harmonogramów rzeczowo-finansowych w zakresie zadań mostowych, budowy, przebudowy lub remontu dróg wojewódzkich powiatowych i gminnych o znaczeniu obronnym oraz dofinansowanie budowy obwodnic w ciągach dróg wojewódzkich. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 2022 r. nie przekazano ze środków Funduszu kwoty 285 mln zł dofinansowania na zadania dotyczące przebudowy lub remontu dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych, zarządzanych przez prezydenta miasta na prawach powiatu będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa. Powodem tego było opóźnienie działań dysponenta Funduszu w naborze wniosków o dofinansowanie tych zadań (nabór ogłoszony dopiero 21 lipca 2022 r.), czego skutkiem była niemożność wykorzystania środków ujętych na ten cel w planie finansowym Funduszu w 2022 r. Było to podstawą do obniżenia oceny Funduszu z oceny pozytywnej do oceny w formie opisowej.

Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji

Planowane przychody wykonano w wysokości 4658,9 mln zł, na co złożyły się przede wszystkim przychody ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (4588,5 mln zł). Wydatki Funduszu (785,3 mln zł) w całości przeznaczono na wypłatę rekompensat pieniężnych 92 przedsiębiorcom z sektorów i podsektorów energochłonnych (wobec 70 planowanych).

Fundusz Kompensacyjny Szczepień Ochronnych

Przychody zaplanowane w kwocie 10,4 mln zł zostały zrealizowane w wysokości 10,5 mln zł, w tym 10 mln zł pochodziło z wpłaty z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Koszty Funduszu wyniosły 3,7 mln zł i były niższe od planowanych o 6,1 mln zł. Niższe koszty Funduszu wynikały z niższej liczby wypłaconych rekompensat. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na nieterminowym wydaniu decyzji administracyjnej o przyznaniu świadczenia kompensacyjnego i jego wysokości, jak również opinii dotyczącej przyznania świadczenia kompensacyjnego w łącznej kwocie 1,1 mln zł⁴³⁷.

⁴³⁷ Stanowiło to naruszenie terminów określonych w art. 17g ust. 2 i 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2022 r. poz. 1657, ze zm.).

Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości

Planowane przychody Funduszu zostały zrealizowane w kwocie 401,7 mln zł, składały się na nie głównie środki pieniężne pochodzące z orzeczonych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych (358,3 mln zł) i potrąceń w wysokości 7% z wynagrodzeń za pracę skazanych (31,3 mln zł). Plan kosztów Funduszu został zrealizowany w wysokości 343,4 mln zł. Na koniec 2022 r. należności Funduszu wyniosły 265,2 mln zł i były wyższe o 4,6% (11,6 mln zł) w porównaniu do stanu na początek roku. Wzrost należności wynikał w szczególności ze wzrostu przychodów z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych oraz niezadowalającego stopnia skuteczności egzekucji komorniczych. Wysoki stan należności Funduszu (na poziomie przekraczającym 200 mln zł) utrzymuje się od kilku lat, na co Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę w poprzednich latach.

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od badania szczegółowego próby należności i kosztów, w tym udzielonych dotacji⁴³⁸, ze względu na między innymi niewykonanie wszystkich wniosków pokontrolnych po kontroli Funduszu Sprawiedliwości przeprowadzonej w 2022 r.⁴³⁹. Jednakże zwrócono uwagę na wciąż występujące opóźnienia w rozliczaniu umów dotacji oraz brak poprawy ściągalności narastających należności.

2. Państwowe osoby prawne

Państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 ust.1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych⁴⁴⁰, 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.

Państwowe osoby prawne w 2022 r. zrealizowały przychody na poziomie 24 357,2 mln zł, tj. większe o 8348,5 mln zł (52,5%) niż rok wcześniej. Najwyższy wzrost przychodów (o 6007,2 mln zł, 113,7%) w porównaniu z rokiem 2021 nastąpił w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wyniku między innymi otrzymania obligacji Skarbu Państwa o wartości nominalnej 4000 mln zł oraz w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (o 1368,6 mln zł).

⁴³⁸ Zbadanie tego obszaru w rygorach harmonogramu kontroli budżetowej oraz bez możliwości weryfikacji ustaleń u beneficjentów Funduszu stwarzało ryzyko oceny obszaru, który nie będzie rzetelnie i kompleksowo zbadany.

⁴³⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 37 - Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiązanych Zakładów Pracy*. Nr ewid. 23/2023/P/23/001/KPB, Warszawa 2023.

⁴⁴⁰ Wyłączeniu spod tego przepisu podlegają przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, instytuty działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banki oraz spółki prawa handlowego.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Tabela 54. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Państwowe osoby prawne ogółem										
Przychody, w tym	13 800,9	12 422,7	15 972,7	17 183,5	17 853,6	24 357,2	176,5	196,1	152,5	136,4
Dotacje ¹	1 517,6	1 253,9	1 644,0	2 577,2	2 870,2	2 525,5	166,4	201,4	153,6	88,0
Koszty	11 807,8	13 683,3	16 127,2	19 714,8	20 417,4	18 389,0	155,7	134,4	114,0	90,1
Wynik finansowy brutto	2 058,1	-1 260,7	-154,3	-2 531,3	-2 563,7	5 968,3	290,0	x	x	x
Państwowe osoby prawne dotowane										
Przychody	8 542,8	6 630,6	9 902,7	15 980,7	16 608,9	23 100,8	270,4	348,4	233,3	139,2
Koszty	6 677,5	7 799,0	9 786,1	18 590,4	19 284,0	17 335,8	259,6	222,3	177,1	90,0
Wynik finansowy brutto	1 865,3	-1 168,4	116,8	-2 609,7	-2 675,1	5 765,0	309,1	x	4 935,7	x
Państwowe osoby prawne niedotowane										
Przychody	5 258,1	5 792,0	6 070,0	1 202,8	1 244,8	1 256,3	23,9	21,7	20,7	99,5
Koszty	5 130,3	5 884,3	6 341,1	1 124,5	1 133,4	1 053,0	20,5	17,9	16,6	90,6
Wynik finansowy brutto	127,8	-92,3	-271,1	78,4	111,4	203,2	159,1	x	x	202,0

¹ Dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

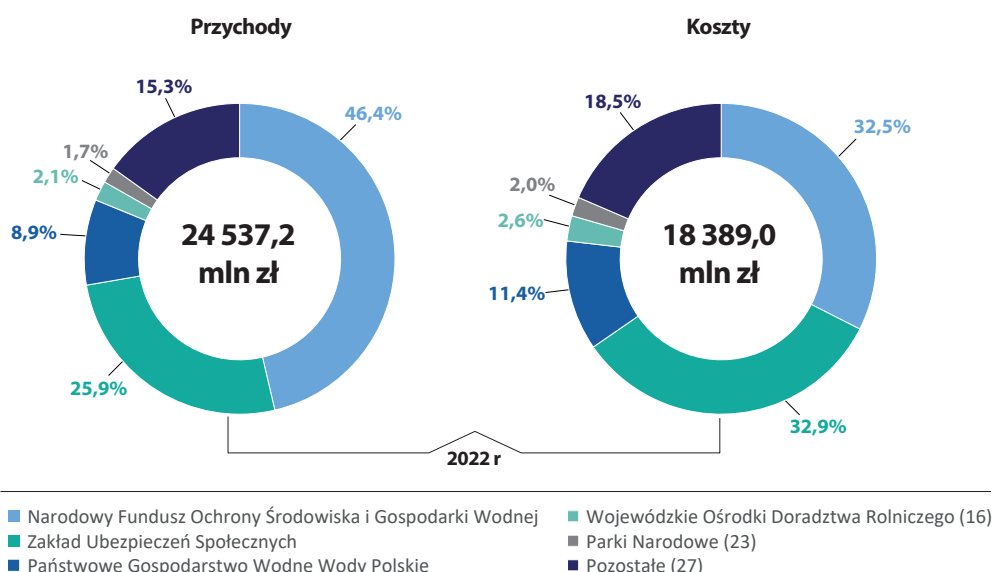
Dotacje z budżetu państwa dla państwowych osób prawnych w 2022 r. wyniosły 2525,5 mln zł i stanowiły 10,4% ich przychodów ogółem (w 2021 r. – 10,3%). Wsparcie to otrzymało 61 z 69 państwowych osób prawnych, przy czym największe kwoty przekazano na działalność: Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – 1060,2 mln zł (w 2021 r. – 790 mln zł), Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 410,2 mln zł (w 2021 r. – 56,2 mln zł) oraz Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej – 149,8 mln zł (w 2021 r. – 97,1 mln zł).

Przychody zrealizowane z tytułu lokat wolnych środków wyniosły 462 mln zł, a stan środków pieniężnych na koniec 2022 r. wyniósł 10 497,8 mln zł, nie licząc przychodów i stanu środków Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Dodatkowo wyniki finansowe większości państwowych osób prawnych (ponad 89% jednostek) w ostatnich latach świadczą o ich stabilnej zdolności samofinansowania działalności.

Koszty państwowych osób prawnych wyniosły 18 389 mln zł i były o 14% (2261,8 mln zł) wyższe niż w 2021 r.

Ponad 81% (19 771,5 mln zł) przychodów i ponad 76% (14 129,1 mln zł) kosztów wszystkich państwowych osób prawnych realizowanych było w trzech podmiotach: Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i Państwowym Gospodarstwie Wodne Wody Polskie. W 2022 r. państwowe osoby prawne osiągnęły nadwyżkę przychodów nad kosztami w wysokości 5968,3 mln zł, przy czym ujemny wynik finansowy odnotowano w siedmiu jednostkach (w 2021 r. w 15), w tym najniższy w Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (minus 33,9 mln zł)

Infografika nr 68. Przychody i koszty państwowych osób prawnych w 2022 r.



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

W 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała wykonanie planów finansowych pięciu państwowych osób prawnych: Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i jego trzech oddziałów terenowych w Krakowie, Łodzi i Wrocławiu; Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Urzędu Dozoru Technicznego. W kontrolowanych podmiotach Najwyższa Izba Kontroli dokonała badania próby kosztów stanowiących 18,3% ich kosztów ogółem (3370,1 mln zł). Ponadto badaniem objęto łącznie 18 postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w wyniku których poniesiono wydatki na kwotę 37,3 mln zł.

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 środowiska⁴⁴¹. Wykonanie planu finansowego Funduszu na 2022 r. po stronie przychodów wyniosło 11 290,1 mln zł i było o 6007,2 mln wyższe niż w 2021 r. Uzyskanie wyższej od planowanej kwoty przychodów spowodowane było przede wszystkim otrzymaniem przez Fundusz obligacji Skarbu Państwa o wartości nominalnej 4000 mln zł⁴⁴², czego na etapie tworzenia planu finansowego Funduszu nie można było przewidzieć. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przychody z tytułu obligacji skarbowych w księgach Funduszu zostały zaniżone o 288 mln zł w związku z ich niewłaściwą wyceną. Do wyceny przyjęto cenę niższą i rentowność wyższą niż wynikająca z transakcji rynkowych⁴⁴³.

⁴⁴¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2556.

⁴⁴² Papiery wartościowe przekazane zostały przez Ministra Finansów na wniosek Ministra Klimatu i Środowiska na podstawie art. 47 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022.

⁴⁴³ W księgach obligacje zostały ujęte w wartości godziwej w kwocie 3004 mln zł, tj. w wysokości o 24,9% niższej od wartości nominalnej. Fundusz nie wycenił obligacji w skorygowanej cenie nabycia za pomocą efektywnej stopy procentowej, tj. w sposób wskazany w art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości dla inwestycji zaliczonych do aktywów trwałych, dla których określony został termin wymagalności. Nie zastosowano wskaźników do wyceny obligacji, które umożliwiałyby weryfikację dokonanych wyliczeń.

Koszty zrealizowano w wysokości 5970,5 mln zł, tj. o 19,3% wyższej (965,3 mln zł) w porównaniu z 2021 r. W toku kontroli Najwyższej Izby Kontroli stwierdzono, że zbadane koszty Funduszu były celowe, z wyjątkiem wypłaty w wysokości 35 mln zł ze środków programu priorytetowego *Ochrona bioróżnorodności biologicznej i krajobrazowej Część 1) Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo* na zakup dwóch śmigłowców dla Komendy Głównej Policji, której ustawowe zadania nie są zgodne z celami tego programu.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła słabość ustalonych mechanizmów kontroli zarządczej w Funduszu, na co wskazały nieprawidłowości dotyczące między innymi:

- nieterminowego wydawania decyzji w sprawie udzielenia ulg w spłacie opłat na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁴⁴⁴;
- niestosowania wewnętrznych procedur przy zawieraniu i rozliczaniu umów cywilnoprawnych;
- nieprawidłowego zakwalifikowania wydatku na usługę wsparcia technicznego w kwocie 0,6 mln zł do wydatków majątkowych⁴⁴⁵.

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 2022 r. Zakład zrealizował przychody w wysokości 6315,2 mln zł, tj. o 27,7% wyższej od przychodów roku 2021. W latach 2019-2022 przychody Zakładu wzrosły o 34,9%, co wynikało głównie ze wzrostu o 27% odpisu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wzrostu o 47,4% kwoty za pobór i dochodzenie składek innych niż na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz wzrostu o 103,4% przychodów z tytułu zwrotu kosztów obsługi nowych świadczeń zleconych do wypłaty.

Koszty działalności bieżącej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w 2022 r. wyniosły 6053,5 mln zł i w porównaniu do 2021 r. były one większe o 12,2%, na co wpłynął między innymi wzrost kosztów materiałów i energii o 37,7% oraz kosztów amortyzacji o 23,7%. Zakład Ubezpieczeń Społecznych odnotował dodatni wynik finansowy brutto w kwocie 261,7 mln zł, tj. o 437 mln zł wyższej od planowanej w ustawie budżetowej (minus 175,3 mln zł).

W 2022 r. wydano łącznie 891,9 tys. decyzji w wyniku załatwienia wniosków pierwszorazowych w sprawach świadczeń, w tym 755 tys. decyzji przyznających i 136,9 tys. decyzji odmownych. W porównaniu do 2021 r. (kiedy to wydano 867,7 tys. decyzji) nastąpił wzrost liczby wydanych decyzji w sprawach świadczeń w wyniku załatwienia wniosków pierwszorazowych o 24,2 tys. , tj. o 2,8%.

⁴⁴⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 633.

⁴⁴⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*. Nr ewid. 50/2023/P/23/001/KSI, Warszawa 2023.

Najwięcej decyzji wydano w sprawach: emerytur – 850,2 tys. , świadczeń uzupełniających dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji – 117,2 tys. , rent rodzinnych – 97,5 tys.

W 2022 r. oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych rozpatrzyły 5156,4 tys. spraw o wypłatę świadczeń krótkoterminowych i zasiłków pogrzebowych. Najwięcej spraw dotyczących świadczeń krótkoterminowych i zasiłków pogrzebowych, tj. 3592,9 tys. (69,7% wszystkich spraw) dotyczyło ustalenia uprawnień do zasiłku chorobowego oraz 604,1 tys. (11,1%) zasiłku opiekuńczego. W porównaniu do 2021 r. nastąpił spadek liczby spraw o 739,9 tys. (z 5896,3 tys. do 5156,4 tys.), tj. o 12,6%. Największy spadek odnotowano w: ustaleniu zasiłku chorobowego – o 484,5 tys. spraw, tj. o 11,9% oraz zasiłku opiekuńczego – o 200,7 tys. spraw, tj. o 24,9 %. Wzrost, w porównaniu do 2021 r., odnotowano jedynie w liczbie rozpatrzonych spraw o świadczenie rehabilitacyjne – o 8,8 tys. spraw, tj. o 2,7%.

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, utworzone na podstawie art. 525 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁴⁴⁶, jest państwową osobą prawną odpowiedzialną za krajową gospodarkę wodną. Do głównych 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 2022 r. zostały zrealizowane w wysokości 2166,4 mln zł, a w stosunku do przychodów zrealizowanych w 2021 r. (1563,8 mln zł) były wyższe o 602,6 mln zł (38,5%). 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 Prawo wodne, które łącznie stanowiły 74,8% przychodów ogółem. Otrzymane w 2022 r. dotacje z budżetu państwa zostały wykorzystane w wysokości ogółem 1060,2 mln zł na realizację kosztów zadań bieżących i inwestycyjnych. Wpływy z tytułu usług wodnych wyniosły 559,4 mln zł, natomiast wyegzekwowane należności na drodze sądowej, kary umowne, mandaty oraz nadwyżka składników majątku stwierdzona w drodze inwentaryzacji wyniosły 459,4 mln zł.

W 2022 r. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie uzyskało 14,2 mln zł nieplanowanych wpływów z odsetek od depozytów overnight wolnych środków w kwocie 449,8 mln zł na rachunku Ministerstwa Finansów.

Koszty ogółem wyniosły 2105,1 mln zł, co stanowiło 93,1% kosztów poniesionych w 2021 r. (2262,1 mln zł), wynik finansowy brutto wyniósł 61,4 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości polegające na:

- prowadzeniu ewidencji księgowej w sposób uniemożliwiający wiarygodne rozliczenie środków uzyskanych w ramach umowy dotacji oraz wydatków z nich dokonanych , co było działaniem niezgodnym z § 3 umowy dotacji oraz art. 152 ustawy o finansach publicznych;

⁴⁴⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.

- zawarciu czterech umów zlecenia z pracownikami Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz prowadzeniu czynności w ramach jednego postępowania o zamówienie publiczne niezgodnie z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi;
- niewyegzekwowaniu przez Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie polecenia wydanego Dyrektorom Regionalnym Zarządów Gospodarki Wodnej, dotyczącego zbadania przejętych przez Wody Polskie umów użytkowania gruntów pod wodami powierzchniowymi od poprzedników prawnych przed 1 stycznia 2018 r. i rozpoczęcia działań zmierzających do ich zaktualizowania, co skutkowało brakiem możliwości prowadzenia skutecznego nadzoru nad majątkiem Skarbu Państwa w zakresie ustalenia opłat z tytułu użytkowania gruntów Skarbu Państwa pokrytych wodami⁴⁴⁷.

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Od 1 stycznia 2019 r. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego jest państwową osobą prawną, której zadaniem jest zapewnienie obsługi Komisji Nadzoru Finansowego i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego. Głównym źródłem przychodów Urzędu są wpłaty i opłaty wniesione przez podmioty nadzorowane na pokrycie kosztów nadzoru nad rynkiem finansowym.

Przychody zrealizowane w 2022 r. w wysokości 495,7 mln zł i przewyższały poniesione koszty o 42, 9 mln zł oraz były wyższe o 59,3 mln zł niż przychody roku poprzedniego. Poniesione w 2022 r. koszty w wysokości 452,8 mln zł były niższe od planu po zmianach o 14,6% (77,4 mln zł), ale wyższe od kosztów poniesionych w 2021 r. o 14,1% (o 56,1 mln zł). Niższe o 30 mln zł (o 81,7%) od planowanych koszty wynikały głównie z: niższych kosztów świadczeń na rzecz osób fizycznych realizujących postępowania mediacyjne związane z przewalutowaniem kredytów denominowanych lub indeksowanych do franka szwajcarskiego. Niższe od planowanego wykonanie liczby postępowań mediacyjnych (o 80,2%) związanych z przewalutowaniem kredytów frankowych było wynikiem rezygnacji kredytobiorców z usług mediacyjnych Urzędu na skutek masowych, korzystnych dla kredytobiorców, prawomocnych rozstrzygnięć sporów z bankami przez sądy co skutkowało istotnym zwiększeniem rezerw w bankach posiadających w swoich portfelach kredyty frankowe⁴⁴⁸.

W ramach poniesionych kosztów Urząd Komisji Nadzoru Finansowego przeprowadził 155 postępowań inspekcyjnych w podmiotach nadzorowanych, w tym 86 postępowań inspekcyjnych w bankach, 39 w podmiotach ubezpieczeniowych, 29 w podmiotach działających na rynku kapitałowym oraz jedno postępowanie w funduszu emerytalnym. Przeprowadzono 2466 postępowań administracyjnych dotyczących całego rynku finansowego.

⁴⁴⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*. Nr ewid. 51/2023/P/23/001/KSI, Warszawa 2023.

⁴⁴⁸ Najwyższa Izba Kontroli już w 2017 r. zwracała uwagę Komisji Nadzoru Finansowego na istotne zagrożenia związane z dalszym utrzymywaniem kredytów frankowych w portfelach banków i kredytobiorców oraz wnioskowała o ich przewalutowanie z uwagi na wysokie ryzyko walutowe i prawne. Informacja o wynikach kontroli *Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym*. Nr ewid. 33/2018/P/17/111/KBF, Warszawa 2018.

Urząd Dozoru Technicznego

Urząd Dozoru Technicznego jest podmiotem działającym w obszarze bezpieczeństwa urządzeń technicznych na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym⁴⁴⁹, ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, zgodnie z udzielonymi autoryzacjami⁴⁵⁰ oraz innych przepisów.

W 2022 r. w Urzędzie Dozoru Technicznego zrealizowano przychody w wysokości 599,6 mln zł, co stanowiło 112,5% wykonania z 2021 r. (533 mln zł). Głównym źródłem, stanowiącym 92% ogółu przychodów, były przychody z prowadzonej działalności, uzyskiwane za badania urządzeń znajdujących się pod dozorem technicznym (365,9 mln zł) oraz pozostała działalność regulowana w tym UDT-CERT⁴⁵¹, Akademia Szkoleń Urzędu Dozoru Technicznego⁴⁵², usługi labolatoryjne (186,9 mln zł).

Główną przyczyną osiągnięcia wyższych przychodów jest coraz większa ilość urządzeń znajdujących się pod dozorem technicznym i podlegających obowiązkowym badaniom zgodnie z ustawą o dozorze technicznym. Wykonanie kosztów ogółem Urzędu Dozoru Technicznego w 2022 r. wyniosło 444,4 mln zł i było wyższe o 34,4 mln zł (8,6%) w porównaniu do wykonania 2021 r. (402,5 mln zł).

Wyniki pozostałych kontroli Najwyższej Izby Kontroli

W ramach kontroli doraźnej Najwyższa Izba Kontroli poddała kontroli wybrane aspekty działalności państwowej osoby prawnej – Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej⁴⁵³. Badaniem objęte zostały działania Agencji istotne z punktu widzenia zapewnienia ciągłości działania służb żeglugi powietrznej, tj. strukturę, politykę zatrudniania, organizację pracy i system wynagradzania pracowników z uwzględnieniem zmian wywołanych spadkiem ruchu lotniczego; gospodarkę finansową, w tym zawieranie umów, oraz okoliczności, podstawę i skutki wprowadzenia trybu pracy na połączonych stanowiskach – *Single Person Operations (SPO)*. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości we wszystkich badanych aspektach działalności Agencji w latach 2018-2021 i wydała ocenę negatywną. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły między innymi:

- niegospodarnych i niecelowych zakupów usług reklamowych, doradczych, prawnych oraz finansowo-księgowych a także niegospodarnego zakupu oprogramowania do walidacji danych w łącznej kwocie 22,3 mln zł bez przeprowadzenia rzetelnych analiz rynku i potrzeb Agencji lub z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych;
- nierzetelnego wprowadzenia trybu pracy na połączonych stanowiskach bez odpowiednich analiz i ocen bezpieczeństwa oraz szkoleń przed jego wprowadzeniem.

⁴⁴⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1514, ze zm.

⁴⁵⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1854.

⁴⁵¹ W ramach UDT-CERT prowadzone były działania w ramach oceny zgodności, certyfikacji i ekspertyz technicznych. W ramach UDT-CERT funkcjonuje jednostka certyfikująca działająca według norm europejskich, posiadająca akredytację PCA w zakresie certyfikacji systemów zarządzania, wyrobów i osób oraz jednostka notyfikowana.

⁴⁵² Szkolenia prowadzone przez UDT mają na celu popularyzację wiedzy z zakresu bezpieczeństwa technicznego na etapie projektowania, wytwarzania i eksploatacji. Dotyczą w szczególności urządzeń podlegających ocenie zgodności z wymaganiami dyrektyw, w zakresie których UDT jest jednostką notyfikowaną, jak również urządzeń podlegających dozorowi technicznemu z mocy ustawy o dozorze technicznym.

⁴⁵³ Informacja o wynikach kontroli *Działalność Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i nadzór uprawnionych organów nad tą działalnością*. Nr ewid. 109/2022/I/21/004/KST, Warszawa 2022.

3. Agencje wykonawcze

Agencje wykonawcze zgodnie z art. 18 ustawy 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 rozwój rolnictwa, rozwój nauki, badań naukowych, wspieranie przedsiębiorczości czy gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa. W 2022 r. funkcjonowało 11 agencji wykonawczych, z czego w kontroli wykonania budżetu państwa Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała cztery agencje: Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wraz z Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, Polską Agencję Kosmiczną i Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości.

Tabela 55. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022			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:	8 509,2	13 512,2	13 346,6	10 221,9	28 776,6	27 057,1	318,0	200,2	202,7	94,0
Dotacje ¹	5 931,4	8 414,9	6 996,2	7 742,1	10 481,6	9 687,5	163,3	115,1	138,5	92,4
Koszty	8 164,4	11 879,1	12 617,4	10 388,0	22 600,7	21 423,0	262,4	180,3	169,8	94,8
Wynik finansowy netto	-387,1	1 053,5	-2,2	-211,7	6 101,0	5 021,2	x	476,6	x	82,3
Agencje wykonawcze dotowane										
Przychody	7 337,7	12 189,1	11 597,4	9 083,1	27 144,4	24 592,0	335,1	201,8	212,0	90,6
Koszty	6 959,4	10 301,4	10 983,1	9 040,7	20 760,0	19 601,9	281,7	190,3	178,5	94,4
Wynik finansowy netto	78,9	1 478,0	477,9	26,8	6 339,5	4 843,0	6 137,6	327,7	1 013,4	76,4
Agencje wykonawcze niedotowane ²										
Przychody	1 175,5	1 323,0	1 749,2	1 138,8	1 632,3	2 465,1	210,4	186,3	140,9	151,0
Koszty	1 205,0	1 562,4	1 634,3	1 347,3	1 840,8	1 821,1	151,1	116,6	111,4	98,9
Wynik finansowy netto	-466,0	-428,0	-480,1	-238,5	-238,5	178,2	x	x	x	x

¹ Pozycja „Dotacje” obejmuje dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

² Dane za lata 2019- 2022 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 2022 r. agencje wykonawcze osiągnęły przychody w kwocie 27 057,1 mln zł, tj. o 13 710,5 mln zł (2,7%) wyższe od zrealizowanych w 2021 r. Na zwiększenie to złożyły się przede wszystkim wyższe o 7883,5 mln zł przychody Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych⁴⁵⁴ i o 4279,3 mln zł przychody

⁴⁵⁴ Środki przekazane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wyniosły 6972,1 mln zł, a środki z Funduszu Pomocy – 406 mln zł.

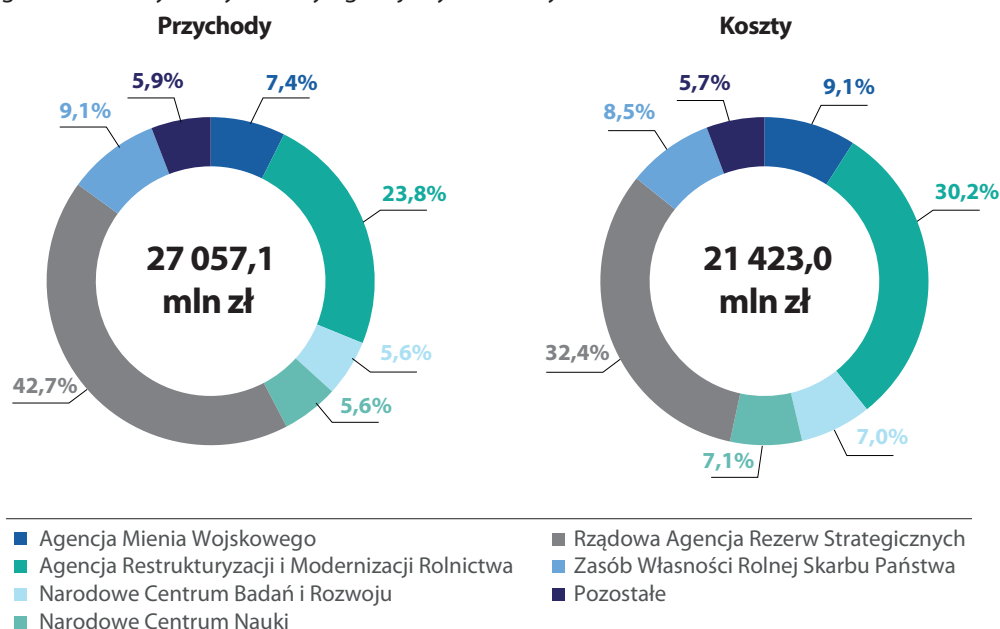
Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁴⁵⁵. Również przekazane agencjom w 2022 r. dotacje były wyższe niż rok wcześniej o 2691,3 mln zł (tj. 35,8%), na co wpłynęły głównie większe niż rok wcześniej dotacje udzielone Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (o 1231,9 mln zł, tj. 60,8%) i Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (o 922,4 mln zł, tj. 275%).

Istotnym źródłem finansowania zadań agencji wykonawczych są dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej, których udział w przychodach agencji w 2022 r. wyniósł 35,8%⁴⁵⁶. W 2022 r. wszystkie agencje, oprócz wyodrębnionego finansowo Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, były dotowane. Łącznie agencje otrzymały dotacje i środki z Unii Europejskiej w kwocie 9687,5 mln zł.

Koszty agencji wykonawczych wyniosły 21 423,0 mln zł i były wyższe od wykonania 2021 r. o 8805,6 mln zł, tj. o 69,8%. We wszystkich agencjach zwiększyły się koszty działalności w stosunku do 2021 r. Największe wzrosty zanotowano w przypadku Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (wzrost o 4316,7 mln zł, tj. o 200,6%) i Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (wzrost o 3700,4 mln zł, tj. o 114,3%). Agencje wykonawcze osiągnęły w 2022 r. zysk netto w wysokości 5021,2 mln zł.

Koszty zbadane w kontrolowanych agencjach wykonawczych w kwocie 1260 mln zł stanowiły 13,7% zrealizowanych przez te podmioty kosztów ogółem (9166 mln zł). Wartość zbadanych w tych podmiotach 18 zamówień publicznych wyniosła 18,9 mln zł, a stwierdzone nieprawidłowości wyniosły 0,4 mln zł (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości). Stan środków pieniężnych na koniec 2022 r. w czterech kontrolowanych agencjach wyniósł 3948,2 mln zł, a przychody z lokowania środków wyniosły 5,6 mln zł.

Infografika 69. Przychody i koszty agencji wykonawczych w 2022 r.



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

⁴⁵⁵ Środki przekazane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wyniosły 443 mln zł, a środki z Funduszu Pomocy – 2617,1 mln zł.

⁴⁵⁶ Największy udział dotacji i środków z Unii Europejskiej w przychodach wystąpił w przypadku Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (99,1%), Narodowego Centrum Nauki (95,9%), Polskiej Agencji Kosmicznej (82,3%), Agencji Mienia Wojskowego (78,5%) oraz Narodowego Instytutu Wolności (77,7%).

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.

Zrealizowane przychody wyniosły 6433,4 mln zł i były wyższe od przychodów wykonanych w 2021 r. o 198,7%, tj. o 4279,3 mln zł. Zrealizowane przychody z dotacji wyniosły 3258,8 mln zł i stanowiły 50,7% zrealizowanych przychodów ogółem. Agencja otrzymała środki z Funduszu Pomocy w kwocie 2617,1 mln zł, co stanowiło 40,7% zrealizowanych przychodów, jak również środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 443 mln zł, co stanowiło 6,9% zrealizowanych przychodów.

W 2022 r. poniesione przez Agencję koszty ogółem wyniosły 6468,8 mln zł i były wyższe o 4316,7 mln zł (tj. o 200,6%) niż w 2021 r., z uwagi na wyższe o 4127,2 mln zł, tj. o 494%, koszty realizacji zadań i wyższe o 189,3 mln zł, tj. o 14,4%, koszty funkcjonowania Agencji.

Agencja zrealizowała 18 zadań dotyczących pomocy krajowej w 2022 r. Koszty realizacji zadań w ramach pomocy krajowej, finansowanych z dotacji z budżetu państwa z części *Rozwój wsi*, ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz ze środków Funduszu Pomocy, wyniosły łącznie 4962,6 mln zł. Ponadto w 2022 r. z dotacji celowej przekazanej w 2021 r. Agencja zrealizowała dwa zadania dotyczące pomocy krajowej, tj. na dopłaty do kwalifikowanego materiału siewnego i na pomoc dla producentów mleka, którzy w związku z upadłością podmiotów nabywających mleko w latach 2018-2020 nie otrzymali zapłaty za sprzedane mleko.

Agencja realizowała zadania, które były kontynuacją zadań wykonywanych w 2021 r.:

- pomoc finansowa na wyrównanie kwoty obniżonego dochodu uzyskanego przez producenta świń ze sprzedaży świń utrzymywanych na obszarze objętym restrykcjami w związku ze zwalczaniem afrykańskiego pomoru świń od czwartego kwartału 2020 r. (244,8 mln zł);
- dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych i częściową spłatę kapitału kredytów (201,7 mln zł). Wyższe wykonanie planu finansowego na 2022 r. w tym zakresie w porównaniu z 2021 r. (o 1346,8%) wynikało przede wszystkim z wyższej niż w 2021 r. wartości stopy procentowej WIBOR3M obowiązującej w 2022 r. przy wyliczaniu oprocentowania kredytów inwestycyjnych⁴⁵⁷;
- finansowanie lub dofinansowanie poniesionych przez producentów rolnych kosztów zbioru, transportu i unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarskich z gatunku bydło, owce, kozy, świnię lub konie (170 mln zł);
- pomoc finansową dla producenta rolnego na sfinansowanie nieuregulowanych zobowiązań cywilnoprawnych – nieoprocentowana pożyczka dla producentów świń (155 mln zł). Wyższe o 455,9% wykonanie planu finansowego w 2022 r. w porównaniu z 2021 r. spowodowane było zwiększonym zainteresowaniem producentów świń, pożyczkami udzielanymi przez Agencję (w 2022 r. złożono 753 wnioski o pożyczkę na kwotę 195,5 mln zł, a w 2021 r. – 268 wniosków na kwotę 92,3 mln zł), a także rozszerzaniem się strefy afrykańskiego pomoru świń⁴⁵⁸ na kolejne obszary Polski;

⁴⁵⁷ W 2021 r. ze względu na niskie wartości WIBOR3M dopłaty Agencji nie były stosowane, a całość oprocentowania płać kredytobiorca. W 2022 r. ze względu na podniesienie wartości współczynnika WIBOR3M istotnie wzrosło oprocentowanie kredytów i dopłaty Agencji do oprocentowania, co spowodowało wyższe wykonanie planu w 2022 r. niż w 2021 r.

⁴⁵⁸ Afrykański pomór świń (*African swine fever* – ASF) to groźna, zakaźna i zaraźliwa choroba wirusowa świń domowych, świniodzików oraz dzików.

- pomoc finansową dla kół gospodyń wiejskich (62,6 mln zł).

Finansowano także: zalesianie gruntów rolnych (44,2 mln zł), dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na sfinansowanie kosztów wznowienia produkcji oraz odtworzenia środków trwałych w przypadku wystąpienia szkód (32,4 mln zł), pomoc finansową dla podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną w zakresie utrzymywania pszczół (23,4 mln zł), pomoc dla producenta rolnego, któremu zagraża utrata płynności finansowej w związku z uzyskaniem obniżonego dochodu z tytułu uprawy chmielu w 2020 r. lub 2021 r. (10,6 mln zł), pomoc finansową w ramach refundacji wydatków poniesionych przez producentów świń na dostosowanie gospodarstw do wymogów utrzymywania świń – bioasekuracja (9,1 mln zł).

W 2022 r. realizowano również dwa nowe zadania finansowane z Funduszu Pomocy i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19:

- pomoc finansowa dla producenta rolnego na dofinansowanie zakupu w okresie od dnia 1 września 2021 r. do dnia 15 maja 2022 r. nawozów mineralnych innych niż wapno nawozowe i wapno nawozowe zawierające magnez od podmiotów prowadzących działalność w zakresie obrotu lub sprzedaży nawozów finansowana ze środków z Funduszu Pomocy (koszt 2617,1 mln zł);
- pomoc udzielana przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dla producentów hodujących lochy finansowana ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (koszt 443 mln zł).

Ponadto w 2022 r. Agencja realizowała z dotacji celowej dwa nowe zadania: pomoc finansową w zakresie wsparcia finansowego rodziny, której zagraża utrata płynności finansowej w związku z wystąpieniem w gospodarstwie rolnym szkód spowodowanych wystąpieniem w 2022 r. suszy, gradu, deszczu nawalnego, ujemnych skutków przezimowania, przymrozków wiosennych, powodzi, huraganu, pioruna, obsunięcia się ziemi lub lawiny (591,4 mln zł) oraz pomoc finansową dla producenta rolnego, w którego gospodarstwie rolnym powstały szkody w uprawach rolnych spowodowane wystąpieniem w 2021 r. gradu, deszczu nawalnego, ujemnych skutków przezimowania, przymrozków wiosennych, powodzi, huraganu, pioruna, obsunięcia się ziemi, lawiny lub suszy (348,3 mln zł).

Nie zrealizowano zaplanowanego zadania – dopłat krajowych do kwalifikowanego materiału siewnego w ramach kampanii 2022 r. Wynikało to z wykorzystania z dniem 13 grudnia 2022 r. krajowego limitu pomocy *de minimis* w rolnictwie⁴⁵⁹. W 2021 r. na to zadanie wydatkowano 30 mln zł. W 2022 r. w ramach realizacji wydatków z dotacji celowej przyznanej w 2021 r. wydatkowano na to zadanie 43,1 mln zł (95,8% planu). Poza planem finansowym w 2022 r.⁴⁶⁰ Agencja wydatkowała łączną kwotę 27 396,6 mln zł, z tego 3780,9 mln zł ze środków budżetu państwa i 23 615,8 mln zł z budżetu środków europejskich, w tym ramach I filara Wspólnej Polityki Rolnej 17 026,7 mln zł na płatności bezpośrednie, Uzupełniające Płatności Obszarowe, wspólną organizację rynku owoców i warzyw, działania związane z interwencją na rynkach rolnych. W 2022 r. w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 przyznano pomoc i wydatkowano 10 035,5 mln zł.

⁴⁵⁹ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie wysokości wykorzystanego krajowego limitu skumulowanej kwoty pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (M.P. poz. 1247).

⁴⁶⁰ Wydatki dokonywane z budżetu środków europejskich podlegające refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz wydatki z budżetu państwa przeznaczone na współfinansowanie krajowe programów Unii Europejskiej nie były ujmowane w planie finansowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

W 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę P/22/036 – *Realizacja procesu informatyzacji w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*⁴⁶¹. Nie wszystkie założenia Strategii IT Agencji na lata 2014–2020 zostały zrealizowane: nie zakończono projektu budowy platformy informatycznej przeznaczonej do projektowania i wdrażania aplikacji służących do obsługi procesów biznesowych, a realizacja tego projektu prowadzona była w ramach kolejnej Strategii IT na lata 2021–2025. Nie osiągnięto przejęcia, przez specjalnie do tego celu utworzoną jednostkę, systemu informatycznego SIA do obsługi płatności bezpośrednich i obszarowych. W związku z nieskuteczną realizacją strategii informatyzacji Agencji zmieniona została koncepcja jej realizacji i w 2022 r. utworzona została spółka Agro Aplikacje sp. z o.o. o kapitale zakładowym w wysokości 30 mln zł w celu świadczenia usług na rzecz Agencji w zakresie wsparcia informatycznego. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na zagrożenia wynikające z przyjętego modelu informatyzacji Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, w tym ryzyka utrzymania stabilności zespołów IT i wzrostu kosztów funkcjonowania nowo utworzonego podmiotu w stosunku do poprzednich rozwiązań.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa został powołany 1 września 2017 r.⁴⁶² W 2022 r. realizował zadania w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich.

W 2022 r. przychody Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wyniosły 882,7 mln zł, a w porównaniu do 2021 r. były wyższe o 7,5%, tj. o 61,3 mln zł. Głównym źródłem przychodów Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa były środki finansowe z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (668,1 mln zł), które stanowiły 75,6 % przychodów ogółem. Przychody z tytułu dotacji otrzymanych w 2022 r. z budżetu państwa stanowiły dotacje celowe w kwocie 194,5 mln zł (22% przychodów ogółem) i były niższe od zrealizowanych w 2021 r. (347,1 mln zł) o 152,6 mln zł, tj. o 44%.

Poniesione przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w 2022 r. koszty ogółem wyniosły 588 mln zł i były o 150,9 mln zł (20,4%) niższe od kosztów poniesionych w 2021 r. (738,9 mln zł). W strukturze kosztów ogółem 57,8% stanowiły koszty funkcjonowania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, 40,9% koszty realizacji zadań. Koszty realizacji zadań wyniosły 240,4 mln zł i były niższe o 153,8 mln zł (tj. o 39%) od poniesionych w 2021 r. (394,2 mln zł). W ramach realizacji zadań Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa poniósł głównie wydatki na zakup i dostawę artykułów spożywczych w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020 (185,1 mln zł), restrukturyzację zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (17,3 mln zł) oraz wspieranie rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą (14,1 mln zł). W ramach wydatków majątkowych sfinansowano objęcie akcji w kwocie 200 mln zł w spółce prawa handlowego Rolno – Spożywczej Spółce Inwestycyjnej sp. z o.o.⁴⁶³

Ponadto w 2022 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa realizował zadania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, jako zadania delegowane z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, między innymi *Program dla szkół, Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych, Wsparcie rynku produktów pszczelich, Wsparcie na przystępowanie do systemów*

⁴⁶¹ Informacja o wynikach kontroli *Realizacji procesu informatyzacji w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*. Nr ewid. 157/2022/P/22/036/KRR, Warszawa 2022.

⁴⁶² Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 430, ze zm.).

⁴⁶³ W dniu 16 listopada 2022 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa ze środków ujętych w planie finansowym utworzył Rolno-Spożywczą Spółkę Inwestycyjną sp. z o.o. o kapitale zakładowym w wysokości 200 mln zł, w której nabył 100% udziałów.

jakości. Z tego tytułu wobec Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zostały wystawione dokumenty płatnicze na łączną kwotę 315,8 mln zł, z tego 185,3 mln zł z budżetu środków europejskich i 130,5 mln zł z budżetu państwa.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prowadził gospodarkę finansową Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa odrębnie od własnej gospodarki finansowej. W 2022 r. przychody ogółem Zasobu zostały zrealizowane w wysokości 2465,1 mln zł i były wyższe o 716 mln zł, tj. o 40,9 % od przychodów uzyskanych w 2021 r. (1749,2 mln zł). Wpłynęły na to wyższe ceny pszenicy, która stanowi podstawę do naliczania czynszu dzierżawnego, a co za tym idzie na przychody z odpłatnego korzystania z mienia Zasobu. Dokonano również większej niż planowano sprzedaży powierzchni gruntów nierolnych oraz uzyskania wyższej średniej ceny sprzedaży gruntów rolnych i nierolnych (inwestycyjnych).

W 2022 r. koszty ogółem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zrealizowano w kwocie 1821,1 mln zł i były o 186,8 mln zł wyższe od kosztów poniesionych w 2021 r. (1634,3 mln zł). Wpłaty Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na zasilenie Funduszu Rekompensacyjnego w roku 2022 r. wyniosły 649 mln zł. Wydatki na inwestycje i remonty dotyczące mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wyniosły 1031,3 mln zł i były wyższe niż rok wcześniej o 877,9 mln zł z uwagi na objęcie przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa akcji w Krajowej Grupie Spożywczej S.A. (za 16,49% akcji nowej emisji tej spółki zapłacono 850 mln zł) oraz nabycie części przedsiębiorstw upadłych King Fruit sp. z o.o. w upadłości oraz Roja sp. z o.o. w upadłości likwidacyjnej (za obie spółki zapłacono 67,9 mln zł). W 2022 r. ze środków Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przekazano 40 mln zł na rzecz Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników, z którego Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego może finansować inicjowanie i wspieranie rozwoju ubezpieczeń dla rolników i członków ich rodzin, prowadzonych przez towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych stosownie do przepisów o działalności ubezpieczeniowej.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości realizuje zadania państwa z zakresu rozwoju: przedsiębiorczości, innowacyjności, w tym postępu technologicznego, umiędzynarodowienia gospodarki, w tym eksportu, społeczeństwa informacyjnego, rynku pracy i kapitału ludzkiego, rozwoju regionalnego oraz uczestniczy w realizacji programów operacyjnych, jako instytucja wdrażająca albo pośrednicząca, udzielająca pomocy finansowej beneficjentom lub jako beneficjent. Agencja realizowała w 2022 r. programy z udziałem środków z Unii Europejskiej: Program Operacyjny Inteligentny Rozwój, Program Operacyjny Polska Wschodnia i Program Operacyjny Wiedza, Edukacji, Rozwój, a także uczestniczyła w realizacji Programu ramowego na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw na lata COSME.

Przychody w 2022 r. Agencji wyniosły 260,8 mln zł i były wyższe od zrealizowanych w 2021 r. (243,9 mln zł) o 16,8 mln zł (6,9%). Głównymi źródłami przychodów były dotacje i subwencje z budżetu państwa w wysokości 159,4 mln zł (61,1% zrealizowanych przychodów). Środki z budżetu Unii Europejskiej wyniosły 5,6 mln zł (2,1% zrealizowanych przychodów).

W 2022 r. koszty Agencji wyniosły 259,4 mln zł, w tym koszty administracyjne wyniosły 123,8 mln zł (47,7%), koszty realizacji zadań wyniosły 72,4 mln zł (27,9%), a pozostałe koszty 63,2 mln zł (24,4%). Koszty realizacji zadań związane były także między innymi z realizacją następujących projektów

pozakonkursowych: *System wczesnego ostrzegania MMŚP⁴⁶⁴ o okresowych trudnościach*, *Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów inno_LAB*, *Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – Brand*.

W toku kontroli Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości stwierdzono nieprawidłowości w realizacji czterech umów na łączną kwotę 0,4 mln zł, z tego:

- niecelowe, nielegalne i niegospodarne wydatkowanie łącznie kwoty 0,3 mln zł, w tym na opinię prawną (0,1 mln zł) oraz analizę efektywności (0,2 mln zł) do utworzenia oddziałów Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości; w przypadku tych zamówień doszło także do niezgodnego z przepisami o zamówieniach publicznych dzielenia zamówienia na odrębne zamówienia skutkujące uniknięciem stosowania przepisów ustawy;
- dokonanie zapłaty całości wartości zamówienia (0,1 mln zł) przed realizacją umowy na wykonanie pogłębionej analizy i sporządzenia opinii prawnej oraz sporządzenie memorandum podatkowo-prawnego, związanych z założeniem przez Agencję spółki z ograniczoną odpowiedzialnością⁴⁶⁵.

Polska Agencja Kosmiczna

W 2022 r. Polska Agencja Kosmiczna realizowała zadania, których celem było stworzenie Narodowego Systemu Informacji Satelitarnej, rozbudowa Narodowego Systemu Bezpieczeństwa Kosmicznego, wspieranie polskiego sektora kosmicznego, przygotowanie do wdrożenia Krajowego Programu Kosmicznego i Krajowego Programu Odbudowy oraz rozwój kadr krajowego sektora kosmicznego. Ponadto Agencja realizowała cele przyjęte do realizacji takie jak: prowadzenie współpracy międzynarodowej, prowadzenie działalności informacyjno-promocyjnej w dziedzinie badania i wykorzystania przestrzeni kosmicznej, wsparcie resortu obrony narodowej w realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, utworzenie zasad prowadzenia Krajowego Rejestru Obiektów Kosmicznych i realizację działań wspierających podniesienie świadomości wykorzystania danych i usług satelitarnych.

Zrealizowane przychody Agencji w 2022 r. wyniosły 28,8 mln zł i były wyższe od przychodów zrealizowanych w 2021 r. (21,8 mln zł) o 7 mln zł, tj. o 31,9%. Podstawą zrealizowanych przychodów były: dotacja podmiotowa (12,5 mln zł), dotacja celowa (5,9 mln zł) oraz środki otrzymane z Unii Europejskiej (4,7 mln zł).

Koszty Agencji w 2022 r. wyniosły 28,7 mln zł i były wyższe o 7 mln zł (32,2%) od kosztów Agencji poniesionych w 2021 r. (21,7 mln zł). Dominujące w kosztach Agencji były przede wszystkim koszty wynagrodzeń (9,7 mln zł), jak również koszty usług obcych, związanych między innymi z pozyskaniem i przetwarzaniem danych dotyczących obiektów kosmicznych (9,4 mln zł) oraz amortyzacja (4,6 mln zł). W 2022 r. przeciętne zatrudnienie Agencji wyniosło 66 osób, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 11 660,46 zł i było wyższe o 1455,98 zł, tj. o 14% od wynagrodzenia w 2021 r.

Spośród zadań przyjętych do realizacji w 2022 r. Agencja między innymi nie zrealizowała w pełni: *Narodowego Systemu Informacji Satelitarnej* (z powodu przedłużającej się procedury przetargowej część prac została przesunięta na 2023 r.), ze względu na brak środków na pozyskanie Automatycznych Zestawów Teleskopowych dla lokalizacji Azja Wschodnia nie wszczęto kolejnego postępowania

⁴⁶⁴ MMŚP – mikroprzedsiębiorstwa, małe i średnie przedsiębiorstwa.

⁴⁶⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*. Nr ewid. 62/2023/P/23/001/KGP, Warszawa 2023.

o udzielenie zamówienia publicznego, a zadanie *Budowa Centrum Obserwacyjnego Agencji w Bezmiechowej* przesunięto na lata 2023-2024, w związku z brakiem odpowiednich zgód Ministra Rozwoju i Technologii.

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.

W 2022 r. funkcjonowało 11 instytucji gospodarki budżetowej, o jedną mniej niż w 2021 r. Centrum Badań i Edukacji Statystycznej Głównego Urzędu Statystycznego zostało wykreślone z rejestru przedsiębiorstw 3 stycznia 2022 r. W 2022 r. w ramach kontroli wykonania budżetu państwa Najwyższa Izba Kontroli zbadała wykonanie planu finansowego Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

Tabela 56. Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022			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:	1 112,3	1 072,5	1 437,9	2 482,5	2 597,9	2 556,5	229,8	238,4	177,8	98,4
Dotacja:	167,0	221,1	400,5	853,4	876,3	882,8	528,5	399,3	220,4	100,7
Koszty	1 098,1	1 081,5	1 421,4	2 501,6	2 609,7	2 504,6	228,1	231,6	176,2	96,0
Wynik finansowy netto	6,2	-10,0	9,3	-20,1	-13,4	44,6	772,0	x	480,1	x
Instytucje realizujące zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych ogółem (niedotowane) ¹										
Przychody	399,9	308,1	298,1	417,6	417,6	397,8	99,5	129,1	133,4	95,3
Koszty	395,6	316,6	291,1	416,6	416,6	382,8	96,8	120,9	131,5	91,9
Wynik finansowy netto	3,6	-9,0	6,3	0,8	0,8	14,9	420,0	x	237,4	1841,6
Pozostałe instytucje gospodarki budżetowej ogółem										
Przychody	712,3	764,4	1 139,8	2 064,9	2 180,4	2 158,7	303,1	282,4	189,4	99,0
Koszty	702,5	765,0	1 130,3	2 085,0	2 193,2	2 121,8	302,0	277,4	187,7	96,7
Wynik finansowy netto	2,6	-1,1	3,0	-20,9	-14,2	29,6	1140,4	x	988,3	x

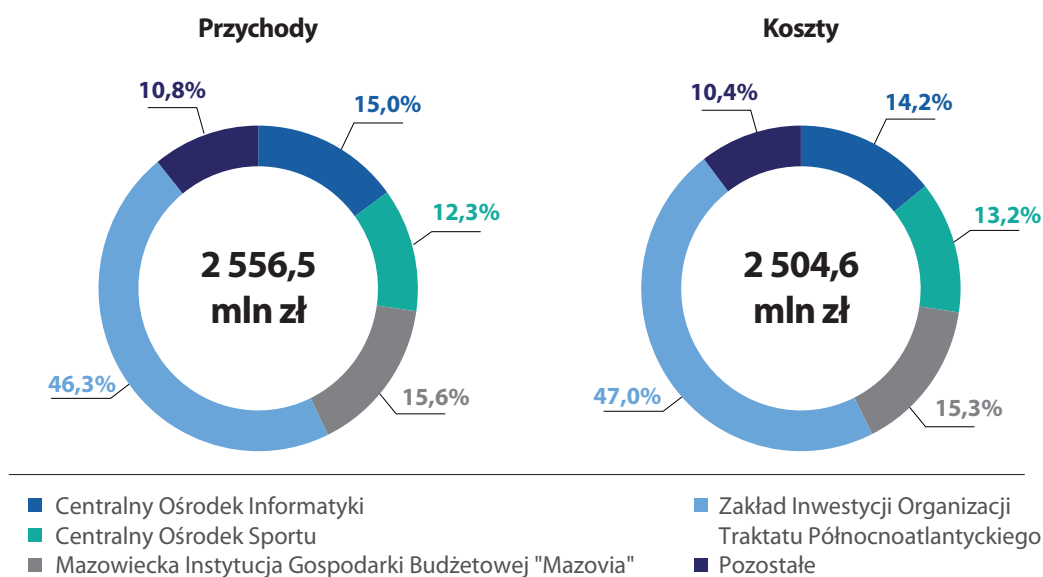
¹ Zadanie publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych realizowała w latach 2019-2022 Mazowiecka Instytucja Gospodarki Budżetowej MAZOVIA.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody instytucji gospodarki budżetowej w 2022 r. wzrosły o 77,8% w stosunku do 2021 r., a koszty wzrosły o 76,2%. Wzrost przychodów spowodowany był przede wszystkim (80% ogółu wzrostu przychodów) wzrostem przychodów Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (o 608,5 mln zł), Centralnego Ośrodka Informatyki (o 186,8 mln zł) i Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA (o 99,6 mln zł). Spośród 11 instytucji gospodarki budżetowych pięć, to jest Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Centralny Ośrodek Sportu, Centrum Obsługi Administracji Rządowej, Centralny Ośrodek Informatyki oraz Centrum Cyberbezpieczeństwa Zamość, były dotowane. Kwota otrzymanych dotacji wyniosła 882,8 mln zł i stanowiła 45% zrealizowanych przez te pięć instytucji przychodów (1960,8 mln zł). Dotacje zrealizowane na rzecz Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego stanowiły 92,4% ogółu dotacji zrealizowanych na rzecz instytucji gospodarki budżetowej. Przychody z dotacji stanowiły 34,5% ogółu przychodów instytucji gospodarki budżetowej. Wzrost kosztów spowodowany był przede wszystkim zwiększeniem kosztów Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (o 600,3 mln zł), Centralnego Ośrodka Informatyki (o 187 mln zł) i Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA (o 91,7 mln zł).

Ogółem wszystkie instytucje gospodarki budżetowej osiągnęły dodatni wynik finansowy netto w kwocie 44,6 mln zł, przy czym Centralny Ośrodek Sportu osiągnął ujemny wynik finansowy netto w kwocie 15,4 mln zł. Stan środków pieniężnych na koniec roku 2022 wszystkich instytucji gospodarki budżetowej wyniósł 561,1 mln zł i był wyższy od stanu na koniec 2021 r. o 83,1 mln zł (17,4%).

Infografika 70. Przychody i koszty instytucji gospodarki budżetowej w 2022 r.



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

Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego

Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego jest organem wykonawczym odpowiedzialnym za realizację zadań Programu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego NSIP w dziedzinie bezpieczeństwa w resorcie obrony narodowej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Zakład w ramach swojej działalności zarządza realizacją pakietów inwestycyjnych *Capability Packa-*

ges oraz wypełnia funkcję inwestora zgodnie z właściwymi przepisami krajowymi i obowiązującymi w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego NATO.

Zrealizowane przychody Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w 2022 r. wyniosły 1184,8 mln zł i były wyższe o 608,5 mln zł, tj. 105,6% od zrealizowanych w 2021 r. (576,4 mln zł). Na wysokość zrealizowanych przychodów Zakładu wpłynęło przede wszystkim: wyższe o 441 mln zł, tj. 117,6%, wykonanie przychodów z dotacji (375,1 mln zł) oraz wyższe o 165,4 mln zł, tj. 83,1%, wykonanie przychodów z tytułu wpłat z Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (364,5 mln zł). Wzrost przychodów wynikał przede wszystkim z realizacji wyższej wartości zadań określonych w Planie Inwestycji dotyczącego Programu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Dziedzinie Bezpieczeństwa.

W 2022 r. koszty Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego wyniosły 1176,5 mln zł i były o 204% wyższe od wykonania w 2021 r. (576,2 mln zł). Koszty realizacji zadań wyniosły 1158,5 mln zł i były o 594,8 mln zł, tj. o 205,5%, wyższe od poniesionych w 2021 r., co wynikało ze wzrostu wartości realizowanych zadań inwestycyjnych określonych w Planie Inwestycji Programu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Koszty realizacji zadań stanowiły 98,5% ogółu kosztów poniesionych w 2022 r.

Do realizacji w 2022 r. zaplanowano 92 zadania. W pełnym zakresie zrealizowano cztery zadania o wartości kosztorysowej 72,5 mln zł⁴⁶⁶, z czego w 2022 r. wydatkowano 20,6 mln zł. Częściowo zrealizowano 88 zadań z czego w ramach 52 zadań prowadzone były roboty budowlane (wyłoniono Generalnego Wykonawcę inwestycji Programu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego), a 36 zadań znajdowało się na etapie wstępnych prac projektowych (trwało między innymi Opracowanie Type „B” Cost Estimate, Programu Funkcjonalno-Użytkowego, pozyskiwano niezbędne decyzje administracyjne celem wszczęcia procedury wyboru Generalnego Wykonawcy).

Stan wolnych środków na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniósł 205,7 mln zł i był niższy o 13,5 mln zł (o 6%) w stosunku do 2021 r. (219,2 mln zł). W 2022 r. Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego dokonywał lokat wolnych środków w formie depozytów *overnight* i z tego tytułu uzyskał odsetki w wysokości 10,2 mln zł.

W zakresie dotacji celowej udzielonej Zakładowi Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego przez Ministra Obrony Narodowej Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła następujące nieprawidłowości:

- wydatkowanie środków w wysokości 28,1 mln zł w sposób niezgodny z przeznaczeniem;
- wykorzystanie dotacji w wysokości 259,3 mln zł, udzielonej bez podstawy prawnej, na realizację zadań inwestycyjnych dla 18. Dywizji Zmechanizowanej niezwiązanych z realizacją zadań w zakresie inwestycji obronnych wynikających z udziału Rzeczypospolitej Polskiej w Programie Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, niestanowiących inwestycji krajowych jako zadań okołopakietowych, których wykonanie jest niezbędne w związku z realizowanymi projektami, co było warunkiem koniecznym finansowania ich w powyższy sposób;

Ponadto w dwóch przypadkach wystawiono noty debetowe na łączną kwotę 0,3 mln zł, po upływie odpowiednio 132 i 575 dni od terminu rzeczywistej daty wykonania zobowiązania⁴⁶⁷.

⁴⁶⁶ Były to wojskowe bocznicie kolejowe, tory bocznicowe, rampy czołowo-boczne oraz place składowania/manewrowe w Powidziu i Mirosławcu, budynek magazynowy o powierzchni użytkowej wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną oraz zagospodarowaniem terenu w miejscowości Soczewka, infrastruktura bezpieczeństwa – Bydgoszcz obejmującą budowę nowego telewizyjnego systemu nadzoru.

⁴⁶⁷ Informacja o wyniku kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*. Nr ewid. 57/2023/P/23/001/KON, Warszawa 2023.

Wyniki pozostałych kontroli Najwyższej Izby Kontroli

W 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę *Gospodarka finansowa wybranych instytucji gospodarki budżetowej*, której celem była ocena, czy instytucje te prawidłowo realizowały swoje plany finansowe i zarządzały posiadanym majątkiem⁴⁶⁸. Kontrola została przeprowadzona w Centralnym Ośrodku Informatyki Centrum Usług Logistycznych oraz Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA i objęła 2021 r. i pierwsze półrocze 2022 r. Wszystkie kontrolowane jednostki pokrywały swoje koszty z osiągniętych przychodów i osiągały zyski. Niemniej jednak ze względu na skalę i zakres stwierdzonych nieprawidłowości wskazujących na konieczność wzmocnienia skuteczności kontroli zarządczej żaden z trzech objętych kontrolą podmiotów nie został oceniony w pełni pozytywnie. Ponadto z ustaleń kontroli wynika, że powołanie instytucji gospodarki budżetowych nie przyczyniło się do zwiększenia przejrzystości finansów publicznych, co było głównym celem utworzenia tej formy prawnej w 2012 r. Jedynym źródłem przychodów Centralnego Ośrodka Informatyki była wyłącznie sprzedaż usług na rzecz organu założycielskiego Ministra Cyfryzacji, natomiast Mazowiecka Instytucja Gospodarki Budżetowej MAZOVIA istotną część przychodów osiągała ze sprzedaży produktów i usług na rzecz organu założycielskiego Ministra Sprawiedliwości i jednostek resortu sprawiedliwości. Nie prowadzono jednak analiz, które pozwoliłyby na ustalenie, czy transakcje te były dokonywane na podobnych warunkach jak transakcje z jednostkami spoza sektora finansów publicznych. Wszystkie kontrolowane jednostki osiągnęły zysk w 2021 r. W Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA najwyższą rentownością charakteryzowała się sprzedaż artykułów spożywczych i chemicznych na rzecz osób pozbawionych wolności⁴⁶⁹. Pozostałe rodzaje działalności wykazywały niską lub ujemną rentowność.

Objęte kontrolą jednostki co do zasady prawidłowo zarządzały posiadanym majątkiem i ponosiły systematyczne nakłady na jego utrzymanie i odnowienie, tym niemniej we wszystkich trzech podmiotach stwierdzono nieprawidłowości w tym obszarze. Żadna z trzech jednostek nie wdrożyła procedur, które zapewniałyby prawidłowe i terminowe wyłączenie z ewidencji składników majątku trwałego, które utraciły swoją przydatność, zostały przeznaczone do likwidacji lub zaprzestano ich użytkowania. Ponadto w Centralnym Ośrodku Informatyki oraz w Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA Zakład w Koszalinie stwierdzono przypadki, gdy ewidencja magazynowa nie była prowadzona na bieżąco, przy czym w Zakładzie w Koszalinie brak prowadzenia bieżącej ewidencji zapasów był stałą praktyką.

W efekcie księgi rachunkowe kontrolowanych instytucji gospodarki budżetowej nie zawierały rzetelnej i wiarygodnej informacji o stanie majątku tych jednostek.

Zasady działania instytucji gospodarki budżetowej uregulowane są w art. 24-28 ustawy o finansach publicznych. W wyniku kontroli ustalono, że niektóre z tych regulacji były różnie interpretowane. Art. 23 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż instytucja gospodarki budżetowej jest jednostką sektora finansów publicznych tworzoną w celu realizacji zadań publicznych, która odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania, pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. W myśl art. 24 ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych w planie finansowym instytucji gospodarki budżetowej mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów w trakcie roku budżetowego po uzyskaniu zgody organu wykonującego funkcje organu założycielskiego, z tym że nie mogą one spowodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa i pogorszenia plano-

⁴⁶⁸ Wystąpienia pokontrolne *Gospodarka finansowa wybranych instytucji gospodarki budżetowej* nr KAP.410.004.01.2022, nr KPB.410.005.01.2022 i KBF.410.007.01.2022.

⁴⁶⁹ Od 2015 r. osoby skazane mają prawo otrzymywać paczki wyłącznie zakupione za pośrednictwem zakładu karnego.

wanego wyniku finansowego, a za zgodą organu wykonującego funkcje organu założycielskiego, wydaną w porozumieniu z Ministrem Finansów, w trakcie roku budżetowego mogą być dokonywane zmiany planu finansowego polegające na zwiększeniu kosztów ponad planowane przychody, jednak nie więcej niż o środki pieniężne z poprzednich okresów, pozostające w dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej. Jednocześnie w art. 24 ust. 3 ustawy o finansach publicznych przewidziano, że koszty instytucji gospodarki budżetowej mogą być ponoszone tylko w ramach uzyskanych przychodów, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków pieniężnych z poprzednich okresów, pozostających w dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej. W tym kontekście dla kontrolowanych jednostek nie było jednak oczywiste, czy uzyskane przychody, o których mowa w art. 24 ust. 3 ustawy o finansach publicznych powinny być rozumiane jako odnoszące się do przychodów zafakturowanych czy przychodów przewidzianych w planie finansowym na dany rok. Tymczasem wielkości te mogą się znacząco od siebie różnić, jak to miało miejsce w Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA w 2021 r., gdzie wykonanie planu przychodów wyniosło 72,6% kwoty planowanej. Jednostki objęte kontrolą, co do zasady, interpretowały ten przepis odnosząc się do wysokości przychodów planowanych na dany rok, jednak w przypadku Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA w niektórych przypadkach uwzględniano kwotę przychodów faktycznie osiągniętych (zafakturowanych). Podobne problemy interpretacyjne budził art. 28 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym instytucja gospodarki budżetowej w celu zaciągnięcia zobowiązania przewyższającego 30% rocznych przychodów jest obowiązana uzyskać zgodę organu wykonującego funkcje organu założycielskiego. W Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA zapis ten interpretowano poprzez odniesienie do przychodów planowanych, natomiast w Centralnym Ośrodku Informatyki analizowano przychody faktycznie uzyskane w poprzednim roku oraz przychody planowane na rok bieżący i lata następne. Minister Finansów w maju 2022 r. zgłosił projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych⁴⁷⁰, w której przewidziano między innymi wykreślenie słowa „uzyskanych” w art. 24 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przedstawionym uzasadnieniem, miało to pozwolić na dokonywanie zmian w planie finansowym instytucji gospodarki budżetowej w sytuacji, gdy na rachunek jednostki nie wpłynęły żadne środki, a już istnieje potrzeba dokonywania wydatków.

Art. 28 ust. 4 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż zbycie (najem, dzierżawa, użyczenie) aktywów może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych przez organ wykonujący funkcje organu założycielskiego, z uwzględnieniem przepisów o gospodarce nieruchomościami. Dyrektorzy wszystkich kontrolowanych jednostek interpretowali powyższy przepis jako konieczność określenia zasad wyłącznie w przypadku „zbycia” aktywów w formie najmu, dzierżawy i użyczenia. Organy założycielskie Centralnego Ośrodka Informatyki i Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA określiły w statutach tych jednostek zarówno zasady zbywania aktywów, jak i zasady najmu, dzierżawy i użyczenia. W statucie Centrum Usług Logistycznych zawarto jedynie wymóg uzyskiwania zgody organu założycielskiego na zbycie nieruchomości, nie ma natomiast dodatkowych wymogów w przypadku zbycia składników ruchomych majątku trwałego. W ocenie Dyrektora Centrum Usług Logistycznych wobec braku zasad zbywania ruchomych składników majątku określonych przez organ założycielski, może on sam podejmować decyzje dotyczące zbycia majątku ruchomego.

⁴⁷⁰ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359451> Projekt następnie został wycofany z wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-finansach-publicznych-oraz-niektorych-innych-ustaw4>. Dostęp na dzień 23 maja 2023 r.

VIII. OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

- Sporządzone przez Radę Ministrów sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2022 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 kolejny rok z rzędu, w 2022 r. w wyniku zastosowania w znaczącej skali mechanizmów umożliwiających finansowanie zadań publicznych z pominięciem budżetu państwa, sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa.
- Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 87 dysponentów części budżetowych (96,7%) oraz 121 dysponentów III stopnia (89%).
- Najwyższa Izba Kontroli wydała 16 (80%) pozytywnych opinii o prawidłowości ksiąg rachunkowych prowadzonych przez kontrolowanych dysponentów, w tym dziewięciu dysponentów części budżetowych oraz siedmiu dysponentów trzeciego stopnia.

1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej

Rada Ministrów zgodnie z art. 226 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Wykonując powyższy obowiązek oraz na podstawie art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej na rok 2022.

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 2022 na podstawie:

- sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach wybranych elementów systemu kontroli zarządczej w celu upewnienia się, czy system ten zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań;
- sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach, czy dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniach 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;
- przeprowadzenia u 10 dysponentów części budżetowych, 10 dysponentów III stopnia oraz w jednej agencji wykonawczej szczegółowego badania ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań;
- sprawdzenia zgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej dotyczących podstawowych wielkości budżetu państwa z mającymi odpowiednio zastosowanie danymi wynikającymi ze sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdań w układzie zadaniowym oraz sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.* zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Tym samym sprawozdanie sporządzone przez Radę Ministrów przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wykonaniu ustawy budżetowej na rok 2022, w tym wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz deficytu budżetu państwa, a także o realizacji planów finansowych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w wyniku znaczącej skali zastosowania w 2022 r. mechanizmów obniżających przejrzystość realizacji budżetu, po raz kolejny sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa. Nie kwestionując prawidłowości i rzetelności sporządzonego Sprawozdania, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że rzeczywisty wynik budżetu środków europejskich powinien być o 1,6 mld zł wyższy niż wskazano w *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.*

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

2. Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli zbadała i wyraziła opinię o prawidłowości ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych u 10 dysponentów części, dobranych w sposób celowy z uwagi na wysokość wydatkowanych środków⁴⁷¹ oraz 10 dysponentów trzeciego stopnia dobranych losowo.

Zbadano księgi rachunkowe dysponentów następujących części budżetowych: *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, Obrona narodowa, Środki własne Unii Europejskiej, Transport, Sprawy wewnętrzne, Szkolnictwo wyższe i nauka, Rozwój wsi, Obsługa długu Skarbu Państwa, Rozwój regionalny oraz Zdrowie*. Kontrolą objęto także księgi rachunkowe 10 dysponentów trzeciego stopnia, to jest księgi rachunkowe prowadzone w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego (część *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*), Służbie Ochrony Państwa, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (część *Rolnictwo*), Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, Głównym Inspektoracie Farmaceutycznym, Prokuraturze Regionalnej w Białymstoku, Komendzie Wojewódzkiej Policji w Gdańsku, Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach, Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Krakowie i Komendzie Wojewódzkiej Policji z siedzibą w Radomiu.

Wydatki dysponentów części budżetowych i dysponentów trzeciego stopnia, u których w 2022 r. kontrolowano księgi rachunkowe wyniosły łącznie 226,9 mld zł, co stanowiło 38,4% ogółu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W kontrolowanych jednostkach zbadano 3,3 tys. dowodów księgowych dotyczących zapisów o łącznej wartości 97,3 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.

Badanie ksiąg rachunkowych obejmowało weryfikację przyjętych zasad rachunkowości oraz dokumentacji opisującej te zasady pod kątem zgodności z przepisami ustawy o rachunkowości. Ocenie podlegała organizacja rachunkowości i system kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia prawidłowości i rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych. Sprawdzono zgodność sald kont księgi głównej na dzień 1 stycznia 2022 r. z saldami na dzień 31 grudnia 2021 r., tj. zachowanie zasady ciągłości bilansowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości, a także zgodność danych dziennika i zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2022 r. Zweryfikowano również prawidłowość dokumentowania operacji gospodarczych oraz sposób ich ujmowania

⁴⁷¹ Łącznie w wybranych 10 częściach zrealizowano w 2022 r. 59% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Z uwagi na pozytywną ocenę ksiąg rachunkowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w ostatnich kilku latach oraz fakt, że sprawozdania finansowe tych jednostek podlegają corocznemu badaniu przez biegłego rewidenta zostały one wyłączone z badania tego zakresu w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r.

w księgach rachunkowych w sposób trwały i zgodnie z treścią ekonomiczną, a także kompletność i sprawdzalność ksiąg rachunkowych.

Kontrolą objęto próbę dowodów księgowych dobraną metodą statystyczną, uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru transakcji proporcjonalnie do jej wartości (metoda MUS). Na wielkość próby wpłynęły wyniki analizy ryzyka, uwzględniającej między innymi dotychczasowe wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli oraz ocenę organizacji systemu rachunkowości. Badaniem objęto również dowody księgowe dobrane metodami niestatystycznymi, w tym na podstawie wyników przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, a także przeglądu sprawozdań budżetowych i zestawień obrotów i sald kont analitycznych w zakresie należności i zobowiązań z tytułu dochodów i wydatków budżetowych nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2022 r.

Pozytywnie oceniono księgi rachunkowe w 16 jednostkach (80% skontrolowanych), w których nie stwierdzono nieprawidłowości lub skala i charakter ujawnionych błędów, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych w obszarze odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań. W Ministerstwie Edukacji i Nauki (część *Szkolnictwo wyższe i nauka*), w dalszym ciągu nie opracowano zasad obiegu i kontroli dokumentów księgowych⁴⁷². Natomiast w Głównym Inspektoracie Farmaceutycznym ustalono, że system obiegu dokumentów nie zapewniał księgowania zaangażowania wydatków budżetowych roku bieżącego oraz przyszłych lat zgodnego z treścią zawieranych umów, gdyż odpowiednie informacje nie były przekazywane do jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za prowadzenie ksiąg rachunkowych. Ponadto należności oraz dochody z tytułu kar umownych nieprawidłowo ewidencjonowano i wykazywano jako wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie prowadzenie ksiąg rachunkowych dysponenta części *Zdrowie*. 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. Przyjęte zasady (polityka) rachunkowości nie w pełni odpowiadały wymaganiom określonym w ustawie o rachunkowości i nie zawierały wszystkich istotnych informacji o sposobie prowadzenia ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe za rok 2021 zostały zamknięte dopiero 25 listopada 2022 r. Część dowodów księgowych nie została zweryfikowana pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przed ujęciem ich w księgach i dokonaniem zapłaty. Jako zasadę przyjęto ujmowanie części kosztów rodzajowych w dacie zapłaty, zamiast w okresie poniesienia kosztu, naruszając tym samym zasadę memoriału.

W trzech jednostkach: Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Służba Ochrony Państwa oraz Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Krakowie prowadzenie ksiąg rachunkowych oceniono w formie opisowej, ze względu na skalę lub istotność stwierdzonych nieprawidłowości.

W Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska stwierdzono, że system kontroli zarządczej w obszarze rachunkowości w dalszym ciągu nie zapewniał prawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe za rok 2021 tej jednostki zostały ocenione negatywnie, a część nieprawidłowości nie została skorygowana w trakcie 2022 r. Nie opracowano instrukcji inwentaryzacyjnej, a polityka rachunkowości zawierała regulacje, które stwarzały ryzyko naruszenia podstawowych zasad rachunkowości. Księga inwentarzowa nie została uzgodniona z księgą główną w zakresie środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz pozostałych środków trwałych, w tym danych dotyczących mienia otrzymanego w 2019 r. w związku z reformą Inspekcji Ochrony Środowiska. Tym niemniej,

⁴⁷² Analogiczna nieprawidłowość została stwierdzona w ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r.*

jednostka podjęła działania naprawcze w niektórych obszarach. Przeprowadzono inwentaryzację należności i podjęto działania zmierzające do weryfikacji rozliczeń z kontrahentami. Podjęto także działania zmierzające do poprawy funkcjonalności systemu finansowo-księgowego i przeszkolono pracowników w zakresie obsługi tego systemu. Tym samym dwa z czterech wniosków obejmujących obszar rachunkowości po kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r.* zostały zrealizowane.

W Służbie Ochrony Państwa stwierdzono, że przyjęta polityka rachunkowości nie zawiera wszystkich informacji o stosowanym systemie finansowo-księgowym, wymaganych ustawą o rachunkowości. Zestawień obrotów i sald za poszczególne miesiące nie drukowano na bieżąco, zamiast tego wszystkie zestawienia wydrukowano po zakończeniu roku obrotowego. Nie wszystkie dokumenty były ujmowane we właściwych okresach sprawozdawczych, co wpływało na prawidłowość danych w bieżących i rocznych sprawozdaniach budżetowych. Nie w pełni przestrzegano wewnętrznych procedur dotyczących rejestracji faktur wpływających do jednostki organizacyjnej właściwej w sprawach prowadzenia ksiąg rachunkowych.

W Wojewódzkiej Stacji Sanitarно-Epidemiologicznej w Krakowie polityka rachunkowości została oceniona jako sporządzona zbyt ogólnie. Podstawą przyjętych zasad rachunkowości było opracowanie książkowe, które zawiera opisy kont i księgowani nie występujących w jednostce oraz opisuje alternatywne zasady rachunkowości, spośród których jednostka powinna dokonać wyboru jednej metody. W przyjętej polityce rachunkowości nie opisano natomiast zasad i sposobu prowadzenia ewidencji szczegółowej do niektórych kont księgi głównej ani wybranych spośród stosowanych uproszczeń. Stwierdzono także pojedyncze błędy w dekretacji dokumentów, a w czterech przypadkach ujęcie zaangażowania w nieprawidłowym okresie sprawozdawczym.

Badanie ksiąg rachunkowych przeprowadzono również w Polskiej Agencji Kosmicznej, gdzie stwierdzono, że w polityce rachunkowości nie wskazano wszystkich wymaganych w ustawie o rachunkowości informacji o stosowanym systemie finansowo-księgowym. Niemniej jednak prowadzenie ksiąg Agencji oceniono pozytywnie.

Ponadto w dwóch jednostkach, w których nie badano ksiąg rachunkowych, tj. w Instytucie Pokolenia oraz Instytucie Strat Wojennych im. Jana Karskiego stwierdzono, że organizacja systemu rachunkowości nie zapewniała prowadzenia ksiąg rachunkowych w sposób spełniający wymogi przewidziane w ustawie o rachunkowości. Obie te jednostki rozpoczęły działalność w 2022 r., nie posiadając początkowo środków na funkcjonowanie. Kierownicy jednostek podjęli działania w celu zakupu i wdrożenia informatycznych systemów finansowo-księgowych, jednak w Instytucie Pokolenia system finansowo-księgowy wdrożono dopiero w grudniu, a w Instytucie Strat Wojennych system, zakupiony w październiku, nie został wdrożony do końca 2022 r. Wobec braku narzędzi informatycznych, w Instytucie Pokolenia ewidencja była prowadzona w arkuszu kalkulacyjnym, przez co nie została zapewniona trwałość zapisów księgowych, gdyż nie określono procedur i środków chroniących zapisy przed modyfikacją, zniszczeniem lub ukryciem. Zapisy z tak prowadzonej ewidencji nie były drukowane. Nie tworzono zestawień obrotów i sald. Natomiast w Instytucie Strat Wojennych ewidencja prowadzona była ręcznie, jednak obejmowała wyłącznie księgę główną i ewidencję środków trwałych. W toku kontroli ustalono, że ewidencja ta nie była prowadzona chronologicznie i nie obejmowała wszystkich zdarzeń gospodarczych jakie miały miejsce w 2022 r., w szczególności nie ujęto w niej list płac za okresy od października do grudnia 2022 r. oraz niektórych wyciągów bankowych. W obu jednostkach sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych nie spełniał wymogów określonych w ustawie o rachunkowości, co uniemożliwia wydanie opinii o sporządzonych na ich podstawie sprawozdaniach budżetowych. Ponieważ jednak łączne wydatki obu jednostek stano-

wiły mniej niż 1% wydatków w części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, nieprawidłowości opisane powyżej nie wpłynęły na ogólną opinię o sprawozdaniach tej części.

3. Sprawozdawczość budżetowa

Kontrolą rocznych sprawozdań za 2022 r. objęto następujące sprawozdania budżetowe:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 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, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej oraz Rb-28 UE WPR z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, natomiast w części, w której realizowano dochody budżetu środków europejskich skontrolowano sprawozdanie Rb-27 UE z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich. Weryfikacji poddano również sprawozdania Rb-28 NW z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem 2021 r., w jednostkach realizujących te wydatki.

Zbadano sprawozdania dysponentów 90 części budżetowych oraz 136 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 części wynikały ze sprawozdań jednostkowych własnych i dysponentów podległych, a dane ujęte w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanych dysponentów III stopnia 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 20 wybranych dysponentów środków budżetu państwa przeprowadzono również kontrolę ksiąg rachunkowych, aby upewnić się, czy księgi rachunkowe stanowiące

podstawę sporządzenia sprawozdań, były prowadzone rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami, a dane z nich wynikające były wiarygodne.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sprawozdania 87 dysponentów części budżetowych (96,7%), w tym dziewięciu z 10, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych. Nieprawidłowości, które nie pozwoliły na wydanie takiej opinii, stwierdzono u trzech dysponentów części⁴⁷³. 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) oraz ze względu na błędy w tych sprawozdaniach stwierdzone w jednostce podległej, to jest Centrum Projektów Polska Cyfrowa. 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. W sprawozdaniu Rb-27 dysponenta części *Zdrowie* o 20,4 mln zł zawyżono kwotę zaległości, wykazując w tej pozycji należności kwestionowane przez dłużnika na drodze sądowej, które z tego względu nie mogą być egzekwowane. Nieprawidłowości w sprawozdaniach dysponenta części *Województwo łódzkie* polegały na wykazaniu w sprawozdaniu Rb-N środków pieniężnych, którymi jednostka nie mogła dysponować na realizację swoich zadań, a także na ujęciu w sprawozdaniu Rb-N jednostki podległej Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Łodzi należności nie będących należnościami bezspornymi.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe sporządzone przez 121 dysponentów III stopnia (89% skontrolowanych), w tym dziewięciu z 10 dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych. Do pozostałych sprawozdań Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia. Sprawozdania 12 dysponentów (8,8%) zaopiniowano w formie opisowej⁴⁷⁴. Najliczniejsze nieprawidłowości związane były z należnościami, ujmowanymi w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (część *Informatyzacja*) nie było możliwe zweryfikowanie prawidłowości kwot należności wykazanych w sprawozdaniach, dlatego Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny tych sprawozdań. W pozostałych jednostkach nieprawidłowości dotyczyły braku wykazywania w sprawozdaniach należności bezspornych (Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Kielcach), wykazania należności nie będących bezspornymi (wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne w Gdańsku, Łodzi i we Wrocławiu, Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi oraz Urząd Regulacji Energetyki), nieprawidłowym wykazaniu zaległości (Centrum Projektów Polska Cyfrowa i Ministerstwo Zdrowia), wykazaniu należności, których pierwotny termin płatności przypadał na rok 2023 lub lata późniejsze (Świętokrzyski Urząd Wojewódzki) oraz nieujęciu należności (Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Lublinie).

Negatywnie zaopiniowano sprawozdania Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego jako urzędu obsługującego Wojewodę. Wynikało to z wykazania nieprawidłowych i niezgodnych z księgami danych w sprawozdaniu Rb-BZ1 w zakresie planu, planu po zmianach, wykonania oraz wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego, a także zaniżenia kwoty dochodów w sprawozdaniu Rb-27.

⁴⁷³ W odniesieniu do sprawozdań budżetowych dysponentów części *Informatyzacja*, *Zdrowie* oraz *Województwo łódzkie* wydano opinię w formie opisowej.

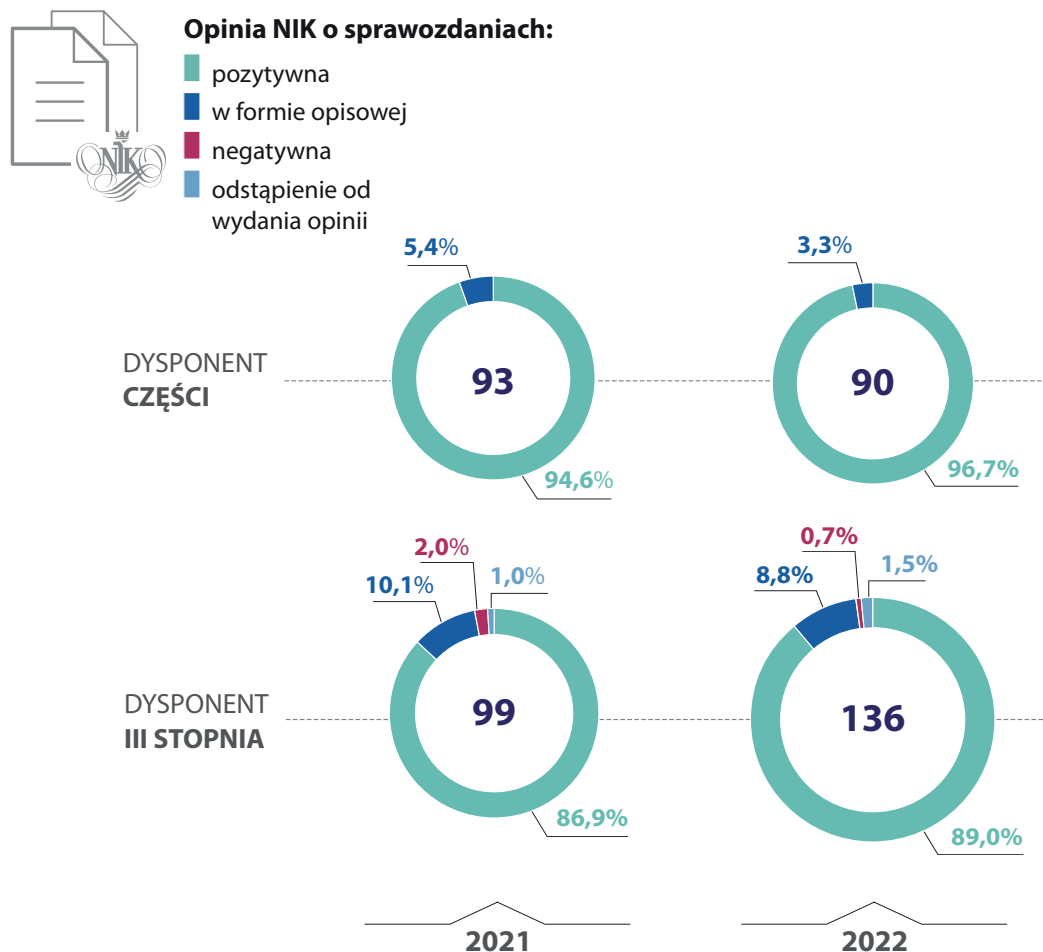
⁴⁷⁴ Opinię w formie opisowej wydano w odniesieniu do sprawozdań budżetowych: Centrum Projektów Polska Cyfrowa i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (część *Informatyzacja*), Służby Ochrony Państwa, Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi, Ministerstwa Zdrowia, Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz w wojewódzkich stacjach sanitarno-epidemiologicznych w: Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Łodzi, Lublinie i Wrocławiu (jednostki podległe wojewodom).

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od wydania opinii o sprawozdaniach Instytutu Pokolenia oraz Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego (część *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*), z powodów opisanych wyżej w rozdziale *Księgi rachunkowe*.

Z wyjątkiem sprawozdań Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Centrum Projektów Polska Cyfrowa (część *Informatyzacja*) oraz Ministerstwa Zdrowia (część *Zdrowie*), 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*.

Infografika 71. Opinie Najwyższej Izby Kontroli o sprawozdaniach w latach 2021-2022



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

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła również sprawozdania budżetowe agencji wykonawczych i państwowych funduszy celowych oraz instytucji gospodarki budżetowej:

- Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego;
- Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej;
- Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, planu finansowego państwowego funduszu celowego/ agencji wykonawczej/ 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-FEP z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych;
- 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 2022 r. Rb-N i Rb-Z, a także sprawozdania z wykonania planu finansowego wybranych państwowych osób prawnych.

Sprawozdania z wykonania planów finansowych kontrolowanych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, w przeważającej większości Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie. Z wyjątkiem opisanych niżej przypadków w jednostkach tych nie wystąpiły nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości lub miały charakter nieistotny.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała negatywnie sprawozdania sporządzone przez dysponentów trzech funduszy celowych.

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 dotacji, co do których do dnia sporządzenia sprawozdań nie zostały zatwierdzone sprawozdania z ich wykorzystania, oraz błędnym wykazaniu kwot planu po zmianach w sprawozdaniu Rb-40. Ponadto stwierdzono, że nie jest możliwe ustalenie wiarygodnej kwoty należności Funduszu, ze względu na trwające prace nad weryfikacją kwot należności. Negatywna opinia o sprawozdaniach Funduszu Wsparcia Policji również wynikała z nieprawidłowości stwierdzonych w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40. Sprawozdania te nie prezentowały wiarygodnej informacji o kwocie przychodów i kosztów Funduszu, gdyż zawyżono obie te kategorie o kwotę przelewów dokonanych między wyodrębnionymi jednostkami wewnętrznymi Funduszu. Sposób prezentacji wynikał wprawdzie z funkcjonalności systemu, w którym sporządzane i przekazywane są sprawozdania⁴⁷⁵, a który wymuszał wykazanie w sprawozdaniach kwot przelewów między jednostkami wewnętrznymi Funduszu, jednak dysponent Funduszu, mając świadomość występowania tego problemu, nie tylko nie wystąpił do Ministra Finansów jako właściwego w sprawach obsługi systemu TREZOR o umożliwienie sporządzenia sprawozdań Rb-33 i Rb-40 w sposób prawidłowy i rzetelny, a zamiast tego zmienił plan finansowy Funduszu w taki sposób, by po stronie przychodów i kosztów uwzględniał kwoty przelewów wewnętrznych.

⁴⁷⁵ Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa TREZOR 3.0.

Negatywna ocena sprawozdań sporządzonych przez dysponenta Funduszu Medycznego związana była z nieprawidłowościami stwierdzonymi w sprawozdaniach Rb-N i Rb-BZ2. Nieprawidłowości te wynikały z opóźnień w księgowaniu należności oraz braku korekty planu finansowego w układzie zadaniowym w momencie, gdy na Fundusz nałożono nowe zadanie.

4. Nowa klasyfikacja budżetowa

W marcu 2022 r. Ministerstwo Finansów opublikowało dokument *Koncepcja nowego systemu klasyfikacyjnego. Struktura i szczegółowe klasyfikacje jednolitego planu kont zintegrowanego z klasyfikacją budżetową*⁴⁷⁶. Przedstawiono w nim projekt nowych rozwiązań ewidencyjnych i sprawozdawczych. Koncepcja ta jest elementem szerszych prac nad reformą systemu finansów publicznych. Nowy system klasyfikacyjny ma zastąpić dotychczasowe klasyfikacje (działy, rozdziały, paragrafy, budżet zadaniowy) oraz dotychczasowy plan kont, a ponadto zawierać będzie dodatkowe informacje, między innymi takie jak rodzaj jednostki, źródło pochodzenia środków, czy informacje o jednostce, od której otrzymano finansowanie. Przewiduje się, że struktura kont księgowych będzie segmentowa, ściśle określona i taka sama we wszystkich jednostkach sfery budżetowej. Koncepcję oparto na założeniu, że do jej obsługi niezbędne będą systemy oparte na relacyjnych bazach danych, umożliwiające wykorzystanie zewnętrznych słowników danych. Nowy system ma objąć wszystkie jednostki sektora publicznego, w tym osoby prawne, zakłady opieki zdrowotnej, instytucje kultury, agencje wykonawcze, uczelnie publiczne, Polską Akademię Nauk, państwowe fundusze celowe, instytucje gospodarki budżetowej oraz jednostki sektora samorządowego.

Zakłada się, że klasyfikacja obejmie pięć segmentów: administracyjny, który ma służyć identyfikacji jednostki, jej miejsca w strukturze jednostek, typu i przynależności sektorowej; funduszy (źródła finansowania), który ma wskazywać pochodzenie wydatkowanych środków (np. własne, budżet państwa, budżet środków europejskich); ekonomiczny obejmujący konta księgowe według ściśle określonego planu kont syntetycznych oraz oznaczenia tytułów zdarzeń gospodarczych; programowy, który służyć będzie do identyfikacji zadań publicznych realizowanych przez jednostkę i obszarów działalności państwa, za których realizację jednostka odpowiada; kontrahenta, który według obecnych założeń, ma umożliwić identyfikację operacji gospodarczych na potrzeby konsolidacji danych wewnątrz sektora finansów publicznych, zatem obowiązkowo zawierać będzie dane jednostek sektora publicznego, a identyfikacja innych kontrahentów przewidziana jest „lokalnie”, czyli w systemach finansowo-księgowych jednostek.

W czerwcu 2022 r. rozpoczęły się konsultacje przedstawionego projektu nowej klasyfikacji. Pierwszy etap tego procesu obejmował omówienie projektu z pracownikami urzędów obsługujących dysponentów części budżetowych, w ramach którego mogli oni zadawać pytania oraz zgłaszać uwagi i sugestie. Podsumowaniem tego etapu był *Raport z konsultacji z jednostkami organizacyjnymi podsektora centralnego budżetowego*, w którym przedstawiono wszystkie otrzymane zapytania i odpowiedzi Ministerstwa Finansów. W sześciu przypadkach wskazano, że zgłoszone problemy wymagają dalszych konsultacji dwustronnych (Kancelaria Sejmu, Ministerstwo Sprawiedliwości w części *Sądy powszechne*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Komenda Główna Policji oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych), ze względu na szczególne przepisy, masowość operacji czy nietypową strukturę dysponentów. Większość zgłoszonych uwag odnosiła się do proponowanych rozwiązań ewidencyjnych, w tym wskazówek do co ujęcia

⁴⁷⁶ <https://www.gov.pl/web/finanse/reforma-systemu-budzetowego>

wskazanych operacji. Duża część pytań dotyczyła również systemów informatycznych, jakie będą niezbędne do prowadzenia ksiąg rachunkowych według nowych zasad. Respondenci pytali, czy zostanie udostępniony jeden system finansowo-księgowy dla wszystkich jednostek, a jeżeli nie to kto poniesie koszty dostosowania istniejących systemów. Wskazywano także na poniesione już, niejednokrotnie znaczne, nakłady na obecnie użytkowane systemy. Ministerstwo Finansów odpowiedziało, że zagadnienia wdrożeniowe nie były przedmiotem obecnego etapu konsultacji i że trwają prace nad tymi zagadnieniami.

Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że w związku z publikacją koncepcji nowej klasyfikacji budżetowej dysponent części *Oświata i wychowanie* rozesłał do jednostek podległych zapytanie o aktualnie posiadane systemy finansowo-księgowe i możliwość ich wykorzystania dla potrzeb ewidencji w nowych warunkach. Pozostali dysponenti części nie podjęli żadnych działań lub ograniczyli się do przekazania informacji pracownikom lub jednostkom podległym. Dysponenti części wskazywali, że na obecnym etapie prac nad nową klasyfikacją nie jest możliwe podjęcie żadnych działań, w tym ocena adekwatności posiadanych systemów informatycznych.

Ministerstwo Finansów wskazało, że działania przygotowujące do wdrożenia systemu klasyfikacyjnego, w tym przygotowanie i publikacja wytycznych do dostosowania lub zmiany systemów informatycznych stosowanych w jednostkach, powinny rozpocząć się po wejściu w życie przepisów wprowadzających nowy system, co ma nastąpić w pierwszym kwartale 2025 r. Biorąc pod uwagę skalę zmian, jaką będzie niosło wprowadzenie reformy systemu finansów publicznych, w tym wdrożenie nowej klasyfikacji budżetowej, szczegółowe wytyczne odnośnie do systemów informatycznych niewątpliwie powinny być opracowane po uchwaleniu przepisów wprowadzających zmiany. Jednak brak jakichkolwiek wytycznych na wcześniejszych etapach wdrażania nowej klasyfikacji rodzi liczne ryzyka. Zgodnie z opublikowanym harmonogramem, prace nad opracowaniem wytycznych dla systemów informatycznych stosowanych w jednostkach, wdrożenie zmian w istniejących systemach lub zakup i konfiguracja nowych systemów, wdrożenie nowej klasyfikacji oraz testy mają zakończyć się w I kwartale 2027 r., czyli dwa lata po wejściu w życie przepisów wprowadzających nowe rozwiązania. Brak jakichkolwiek wskazówek przed rozpoczęciem tego etapu uniemożliwia przygotowanie do tego zadania, w tym również w zakresie zapewnienia finansowania. Tymczasem wszystkie jednostki sektora finansów publicznych w tym samym czasie będą zmuszone pozyskać wykonawców, którzy dostosują istniejące lub dostarczą nowe systemy, co w większości przypadków wymagać będzie przygotowania i ogłoszenia przetargu, budowy systemu, testowania i poprawek. Biorąc pod uwagę liczbę postępowań przetargowych mających na celu pozyskanie tej samej usługi, możliwe jest że nie wszystkie jednostki znajdą wykonawców. Co więcej, cena usług wdrożenia czy rekonfiguracji systemów może znacząco wzrosnąć. Kolejne ryzyko związane jest z bieżącą koniecznością zmiany systemów finansowo-księgowych przez niektóre jednostki (np. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska). W takim przypadku brak nawet ogólnych wymagań co do systemów informatycznych może skutkować koniecznością wymiany systemu w perspektywie kilku lat i ponownym poniesieniem wydatków na ten cel.

Ministerstwo Finansów nie oszacowało kosztów wdrożenia nowej klasyfikacji budżetowej ani nie podało, kiedy koszty te mogą zostać oszacowane.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, koncepcja wprowadzenia jednolitej nowej klasyfikacji jest jak najbardziej słuszna i przyczyni się do poprawy przejrzystości finansów publicznych, w tym w zakresie systemu sprawozdawczości, o co Izba wnioskowała już w 2015 r.⁴⁷⁷ Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ryzyko braku odpowiedniego przygotowania do tak ogromnej operacji, w tym w zakresie określenia niezbędnych środków finansowych. Dotychczasowe doświadczenia z wdrożeniami jednolitych systemów, na wiele mniejszą skalę, jak na przykład w jednostkach sądownictwa powszechnego, wskazują, że jest to operacja obciążona wieloma ryzykami, z których nie wszystkie mogą być rozpoznane przed rozpoczęciem tego procesu. Konieczność rozwiązywania pojawiających się problemów powoduje wydłużenie zakładanego czasu na wdrożenie systemów i może wiązać się z dodatkowymi kosztami. Kluczowe w tym procesie jest właściwe przygotowanie do wdrożenia i konfiguracji systemu, w tym prawidłowe określenie potrzeb jego użytkowników, na co wskazuje przykład Ministerstwa Finansów, w którym proces wdrażania nowego systemu finansowo-księgowego wydłużył się o dwa lata w stosunku do planowanego terminu, a mimo tego systemu nie udało się wdrożyć.

⁴⁷⁷ Informacja o wynikach kontroli *Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej*. Nr ewid. 89/2016/P/15/015/KBF, Warszawa 2016.

IX. DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

- W 2022 r. nastąpił wzrost zarówno państwowego długu publicznego (ustalanego według zasad krajowych), jak i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (obliczanego według metodologii unijnej). Relacje tych wielkości długu publicznego do produktu krajowego brutto zmniejszyły się w odniesieniu do 2021 r. na skutek istotnego wzrostu wartości nominalnej produktu krajowego brutto, znacznie przewyższającego wzrost wartości długu publicznego, na co znaczący wpływ miała odnotowana w 2022 r. inflacja, która w grudniu 2022 r. osiągnęła poziom 16,6%.
- Na koniec 2022 r. wystąpiła rekordowa różnica między długiem publicznym obliczanym według metodologii unijnej a ustalaniem według zasad krajowych, wynosząca 302,6 mld zł. Różnica ta była głównie wynikiem ujmowania w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych zobowiązań zaciągniętych w celu sfinansowania zadań państwa ze środków funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych) oraz zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.
- Spłata zadłużenia wyżej wymienionych funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w łącznej wysokości 240,3 mld zł, według stanu na koniec 2022 r. (na koniec 2021 r. była to wartość 214,4 mld zł), jest gwarantowana przez Skarb Państwa. Udzielenie tych gwarancji nie zostało jednak objęte limitami określonymi w ustawie budżetowej, nie analizowano ryzyka ich spłaty przez Skarb Państwa. Oznacza to wyłączenie tych pozycji potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa spod kontroli Parlamentu dokonywanej w trybie przewidzianym dla ustawy budżetowej.
- Wykup obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz obsługiwanych funduszy pozabudżetowych 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 pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. 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 wyższych kosztów obsługi zadłużenia.
- Oszacowane przez Najwyższą Izbę Kontroli łączne koszty obsługi obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy oraz przez Polski Funduszu Rozwoju S.A. w całym okresie ich zapadalności będą wyższe o 12,2 mld zł od kosztów, jakie poniósłby budżet państwa na obsługę skarbowych papierów wartościowych.

1. Dług Skarbu Państwa

Wielkość długu Skarbu Państwa

Na koniec 2022 r. zadłużenie Skarbu Państwa wyniosło 1 238 469,5 mln zł i było o 100 435,3 mln zł (o 8,8%) wyższe niż na koniec 2021 r. Dynamika wzrostu długu Skarbu Państwa była znacznie wyższa niż w 2021 r. (ponad dwukrotnie), kiedy to roczny wzrost długu Skarbu Państwa wyniósł 40 554,1 mln zł, to jest wzrósł o 3,7%.

Planowana w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025* (dalej: *Strategia*) wartość długu Skarbu Państwa na koniec 2022 r. została ustalona na 1 202,3 mld zł, następnie została podwyższona do kwoty 1 236,2 mld zł w przedstawionej we wrześniu 2022 r. *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026*.

Na koniec 2022 r. relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto wyniosła 40,2% wobec planowanych w tych *Strategiach* poziomów 44,2% i 41%. Była ona niższa od relacji na koniec 2021 r. o 3 punkty procentowe, na co bezpośredni wpływ miał wzrost wartości nominalnej produktu krajowego brutto w 2022 r. spowodowany inflacją, która w grudniu 2022 r. osiągnęła poziom 16,6%.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w wartości długu Skarbu Państwa nie ujmuje się między innymi zobowiązań funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (w szczególności Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych) i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., które stanowią element długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczanego według metodologii unijnej.

Przyczyny wzrostu długu Skarbu Państwa

Na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa w 2022 r. wpłynęły dwie grupy czynników:

- związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w 2022 r.,
- niewynikające z konieczności finansowania potrzeb pożyczkowych.

Zwiększająco na potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wpłynął deficyt budżetu państwa w wysokości 12 578,1 mln zł oraz deficyt budżetu środków europejskich w kwocie 1386,4 mln zł⁴⁷⁸. Zapewnienie środków na ich finansowanie spowodowało wzrost długu Skarbu Państwa o 13 964,5 mln zł. Pozostałe potrzeby pożyczkowe były ujemne i wyniosły łącznie minus 19 574,6 mln zł, na skutek utrzymującej się w 2022 r. nadwyżki przychodów nad rozchodami budżetu państwa, co wpłynęło na zmniejszenie długu Skarbu Państwa.

Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto budżetu w 2022 r. miało wpływ:

- dodatnie saldo przychodów i rozchodów z tytułu zarządzania środkami europejskimi
 - 12 418,5 mln zł⁴⁷⁹,

⁴⁷⁸ Dane w wysokości deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich na koniec 2022 r. według stanu na 9 maja 2023 r.

⁴⁷⁹ 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.

- dodatnie saldo przychodów i rozchodów z tytułu depozytów jednostek sektora finansów publicznych, jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, depozytów sądowych i sum depozytowych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury⁴⁸⁰ (dalej: depozyty prokuratorskie) – 6113,8 mln zł,
- inne potrzeby pożyczkowe⁴⁸¹ – 1003,4 mln zł (nadwyżka przychodów nad rozchodami z tych tytułów spowodowała zmniejszenie potrzeb pożyczkowych),
- dodatnie saldo udzielonych pożyczek – 38,8 mln zł.

Czynnikami niewynikającymi z potrzeb pożyczkowych netto, które wpłynęły w 2022 r. na wzrost długu Skarbu Państwa, były:

- nieodpłatne przekazanie obligacji skarbowych podmiotom uprawnionym – 28 777,9 mln zł (w kwocie tej zawarte jest saldo wartości nominalnej przekazanych i zwróconych obligacji skarbowych w 2022 r. – tj. 25 777,9 mln zł oraz wartość sprzedanych lub przekazanych za objęcie akcji w 2022 r. obligacji skarbowych przekazanych Funduszowi Reprywatyzacji w 2021 r. o wartości 3000 mln zł),
- pozyskanie w 2022 r. środków w celu skumulowania ich na rachunkach na finansowanie wydatków i rozchodów w 2023 r.⁴⁸² – 27 849,4 mln zł,
- dyskonto i indeksacja skarbowych papierów wartościowych – 15 756,1 mln zł,
- wzrost w 2022 r. zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu depozytów od jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych nienależących do sektora finansów publicznych, depozytów sądowych i prokuratorskich od podmiotów spoza sektora finansów publicznych i depozytów zabezpieczających wynikających z umów CSA⁴⁸³ – 14 078,5 mln zł,
- wzrost w 2022 r. zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną oraz depozytów sądowych i prokuratorskich – 13 672 mln zł,
- osłabienie złotego wobec dolara amerykańskiego o 8,4%, franka szwajcarskiego o 7,2% i euro o 2% oraz umocnienie złotego wobec jena japońskiego o 5,5% i juana chińskiego o 11,2% i wynikające z tego różnice kursowe – 5822,8 mln zł,
- zmiana stanu zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa i zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu przedpłat na samochody – 88,7 mln zł.

Z powodu konieczności wyeliminowania wzajemnych zobowiązań między jednostkami Skarbu Państwa w długi Skarbu Państwa na koniec 2022 r. nie wykazano między innymi zobowiązań z tytułu:

⁴⁸⁰ Od 1 stycznia 2022 r. na podstawie art. 53a § 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. o Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1247, ze zm.) sumy depozytowe powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury uzyskane w związku z postępowaniami prowadzonymi lub nadzorowanymi w prokuraturach rejonowych są gromadzone na rachunkach depozytowych Ministra Finansów, o których mowa w art. 83a ust. 1ufp (...).

⁴⁸¹ 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.

⁴⁸² Odnoszony wzrost wartości stanu środków na rachunkach budżetowych w wysokości 27 849,4 mln zł przedstawia wzrost poziomu środków złotych (memoriałowo) w 2022 r. w stosunku do stanu na koniec 2021 r. (z 63 843,6 mln zł do 78 337 mln zł) oraz saldo przepływów walutowych (13 356 mln zł).

⁴⁸³ 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 BGK, od którego naliczane są odsetki należne stronie składającej depozyt. Zarówno przychody, jak i rozchody z tego tytułu wynikają z ustaleń (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.

- obligacji skarbowych o wartości 3000 mln zł z przekazanych nieodpłatnie w 2021 r. Funduszowi Reprywatyzacji obligacji o łącznej wartości 6000 mln zł; zobowiązania te powiększą dług Skarbu Państwa w momencie ich sprzedaży przez Fundusz Reprywatyzacji (w 2022 r. Fundusz Reprywatyzacji sprzedał lub przekazał w zamian za objęcie akcji obligacje skarbowe o łącznej wartości nominalnej 8064,8 mln zł – tj. o wartości 3000 mln zł przekazanych w 2021 r. oraz o wartości 5064,8 mln zł przekazanych nieodpłatnie w 2022 r.);
- dwóch pożyczek udzielonych w 2019 r. i 2020 r. Funduszowi Solidarnościowemu przez Fundusz Pracy w łącznej wysokości 8000 mln zł.

Infografika 72. Czynniki wpływające na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa w 2022 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, zobowiązania wymagalne, zobowiązania z tytułu przedpłat na samochody.

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

Instrumenty i miejsca emisji długu Skarbu Państwa

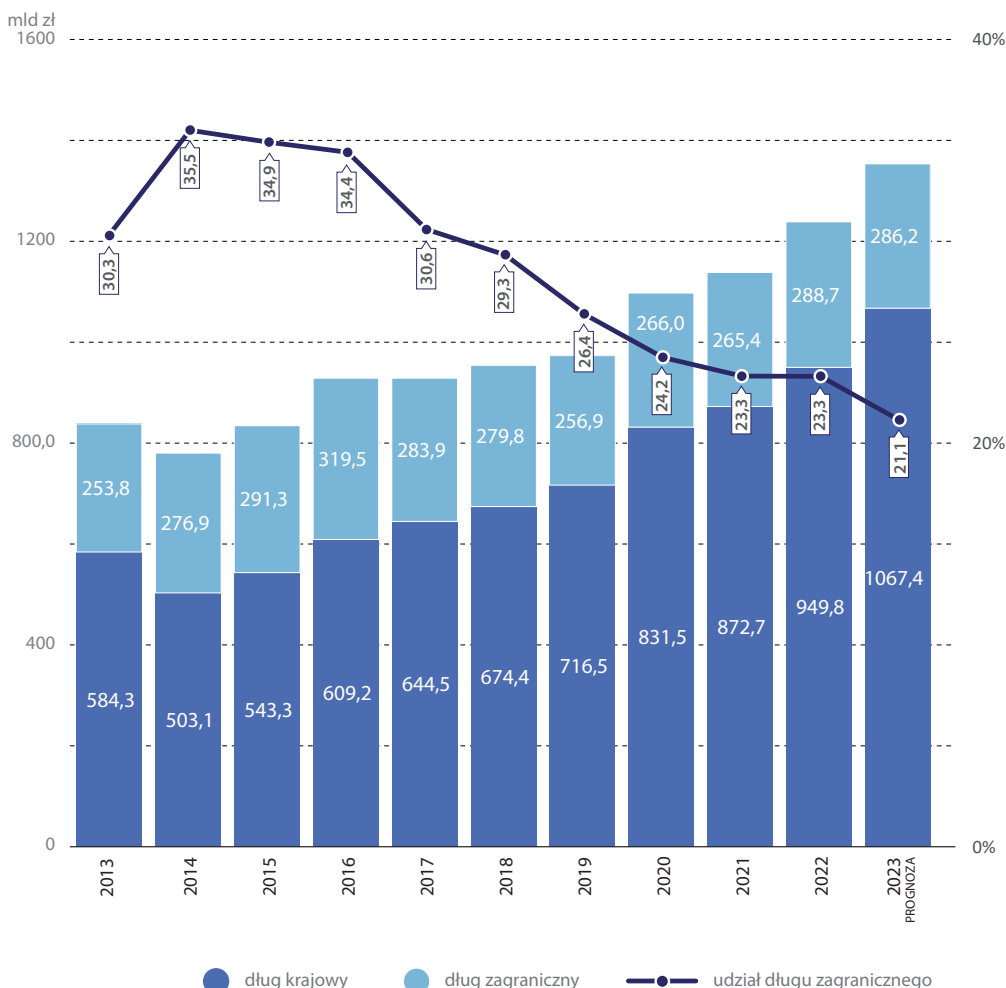
Według stanu na koniec 2022 r. głównym instrumentem zaciągania zobowiązań przez Skarb Państwa pozostały skarbowe papiery wartościowe. Stanowiły one 83,8% zadłużenia Skarbu Państwa wobec 86,4% rok wcześniej. Udział kredytów i pożyczek zagranicznych zaciągniętych przez Skarb Państwa w długu ogółem wyniósł 9,2%, to jest o 0,8 punktu procentowego więcej niż na koniec 2021 r. Udział pozostałego długu Skarbu Państwa, obejmującego między innymi zobowiązania z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych, sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz innych depozytów jak również pożyczki udzielonej Funduszowi Solidarnościowego przez Fundusz Rezerwy Demograficznej w 2020 r., w zadłużeniu Skarbu Państwa wzrósł w ciągu roku o 1,8 punktu procentowego, z 5,2% na koniec 2021 r. do 7% na koniec 2022 r.

W 2022 r. utrzymany został, rozpoczęty w 2014 r., korzystny trend zmiany struktury długu Skarbu Państwa według miejsca jego emisji. Od 2014 r. corocznie zmniejszeniu ulegał udział długu emitowanego za granicą w zadłużeniu Skarbu Państwa. W wyniku tego relatywnie mniejsza część długu Skarbu Państwa obciążona jest ryzykiem kursowym, które na przestrzeni ostatnich lat częściej przyczyniało się do zwiększenia obciążeń związanych z obsługą zadłużenia niż ich zmniejszenia. Udział ten zmniejszył się w trakcie 2022 r. nawet do 22% – według stanu na koniec czerwca 2022 r. Na koniec 2022 r. dług zagraniczny stanowił 23,3% zadłużenia Skarbu Państwa, utrzymując się na poziomie notowanym na koniec 2021 r. Zostało w ten sposób zrealizowane założenie *Strategii* o utrzymaniu tego wskaźnika na poziomie poniżej 25%⁴⁸⁴.

Zgodnie ze *Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026* dług Skarbu Państwa prognozowano na koniec 2023 r. w wysokości 1353,6 mld zł. Wpływ na jego wysokość miało mieć zadłużenie wyemitowane w kraju w wysokości 1067,4 mld zł oraz za granicą – 286,2 mld zł. Oznacza to, że na zakończenie 2023 r. udział długu emitowanego za granicą w zadłużeniu Skarbu Państwa powinien zmniejszyć się do 21,1%, to jest o 2,2 punktu procentowego w odniesieniu do końca 2022 r.

⁴⁸⁴ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026* również zakłada utrzymanie udziału długu nominowanego w walutach obcych w długu Skarbu Państwa na poziomie poniżej 25%.

Infografika 73. Zadłużenie Skarbu Państwa według miejsca emisji i udział długu zagranicznego w zadłużeniu Skarbu Państwa w latach 2013-2022 oraz prognoza tych wielkości na koniec 2023 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 2023 r. zawartej w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026, str. 35.

Dług krajowy Skarbu Państwa

Dług Skarbu Państwa zaciągnięty na rynku krajowym wyniósł na koniec 2022 r. 949 784,9 mln zł i był wyższy niż na koniec 2021 r. o 77 103,1 mln zł, to jest o 8,8%.

Dług w skarbowych papierach wartościowych był na koniec 2022 r. o 49 258,7 mln zł (o 6,1%) wyższy niż na koniec 2021 r., z tego zadłużenie w rynkowych skarbowych papierach wartościowych wzrosło o 21 517,1 mln zł (o 2,8%), a w obligacjach oszczędnościowych o 27 741,6 mln zł (o 48,8%). Pozostałe zadłużenie krajowe wzrosło o 27 844,4 mln zł (o 47,1%).

W 2022 r. w ramach zobowiązań Skarbu Państwa wynikających ze sprzedaży i wykupu rynkowych skarbowych papierów wartościowych odnotowano zwiększenie o 9080,1 mln zł długu krajowego z tytułu obligacji stałoprocentowych (nieindeksowanych). Spadek zadłużenia w 2022 r. doty-

czył obligacji dwuletnich (o 15 054,7 mln zł) i wieloletnich⁴⁸⁵ (o 16 683,4 mln zł). Jednocześnie na koniec 2022 r. zwiększyły się zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu emisji obligacji pięcioletnich (o 6240,4 mln zł) i dziesięcioletnich (o 34 577,8 mln zł). W 2022 r. wzrosły o 939,1 mln zł zobowiązania z tytułu obligacji indeksowanych. Zadłużenie z tytułu zmiennoprocentowych obligacji krajowych⁴⁸⁶ wzrosło w 2022 r. o 11 497,9 mln zł, co było spowodowane zwiększeniem zadłużenia z tytułu wieloletnich obligacji zmiennoprocentowych (o 13 497,9 mln zł). Jednocześnie w 2022 r. Minister Finansów wykupił obligacje wyemitowane w 2017 r. o wartości 2000 mln zł, których nabywcą był Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

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 84 599,5 mln zł na koniec 2022 r., co oznacza wzrost o 27 741,6 mln zł w odniesieniu do stanu na koniec 2021 r. (o 48,8%). Wzrost popularności obligacji oszczędnościowych, spowodowany konkurencyjnością oferty obligacji detalicznych w odniesieniu do lokat bankowych, skutkowało zwiększeniem zadłużenia we wszystkich rodzajach obligacji zmiennoprocentowych oraz z tytułu jednorazowej stałoprocentowej emisji obligacji premiowej⁴⁸⁷. Jednocześnie w 2022 r. zmniejszyło się zadłużenie z tytułu pozostałych dwóch rodzajów obligacji detalicznych stałoprocentowych.

Największy wzrost zadłużenia odnotowano z tytułu czteroletnich obligacji oprocentowanych według zmiennej stopy powiązanej ze wskaźnikiem inflacji o 17 100 mln zł (o 50,6%), rocznych obligacji o zmiennym oprocentowaniu, wyznaczanym na podstawie stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego (o 12 008,8 mln zł, obligacje pierwszy raz emitowane w 2022 r.) oraz emerytalnych dziesięcioletnich oszczędnościowych obligacji skarbowych o 4006,6 mln zł (o 42%). Sprzedaż obligacji detalicznych w 2022 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 2022 r. o 78,7% do 1098 mln zł (w 2021 r. wynosiło 614,6 mln zł), ale ich udział w długu z tytułu obligacji oszczędnościowych na koniec 2022 r. wyniósł jedynie 1,3%.

W 2022 r. o 27 844,4 mln zł (o 47,1%) istotnie wzrosło pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa. Zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych, sektora instytucji rządowych i samorządowych i innych depozytów w 2022 r. zwiększyły się o 27 750,5 mln zł. Ich wartość ujęta w długu Skarbu Państwa na koniec 2022 r. wyniosła 75 297,4 mln zł. Kwota ta obejmowała część zobowiązań z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów w wysokości 131 302,7 mln zł według stanu na 31 grudnia 2022 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.

Obowiązkiem składania na rachunkach depozytowych Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego zostały od 2022 r. objęte sumy depozytowe prokuratur, czyli środki pieniężne uzyskane przez prokuraturę w związku z prowadzonymi lub nadzorowanymi postępowaniami.

⁴⁸⁵ Obligacje o pierwotnym terminu wykupu powyżej 10 lat.

⁴⁸⁶ Oprocentowanie zmienne ustalane jest głównie na podstawie stawek WIBOR 6M na rynku międzybankowym.

⁴⁸⁷ Obligacja premiowa – typ obligacji skarbowej, której konstrukcja łączy zalety obligacji oszczędnościowych z możliwością wygrania dodatkowej premii pieniężnej.

W 2022 r. o 14 078,5 mln zł (o 166,4%) wzrosło zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu depozytów jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych nienależących do sektora finansów publicznych, depozytów sądowych i prokuratorskich od tych jednostek i depozytów zabezpieczających wynikających z umów CSA. Było to głównie konsekwencją lokowania od 2022 r. wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. W dniu 30 grudnia 2022 r. fundusz ten złożył na rachunku depozytów terminowych kwotę 11 674,1 mln zł, pozyskaną dzień wcześniej tytułem wpłaty z budżetu państwa.

Tabela 57. Dług krajowy Skarbu Państwa według stanu na koniec roku w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	Zmiana 2021-2022	
	mln zł					%
Dług Skarbu Państwa	973 338,2	1 097 480,0	1 138 034,2	1 238 469,5	100 435,3	8,8
Dług krajowy Skarbu Państwa, z tego: (I+II)	716 453,5	831 455,0	872 681,7	949 784,9	77 103,1	8,8
I. Skarbowe papiery wartościowe	673 619,4	780 987,9	813 612,6	862 871,3	49 258,7	6,1
obligacje rynkowe	646 050,4	739 444,3	756 754,7	778 271,8	21 517,1	2,8
obligacje oszczędnościowe	27 569,0	41 543,6	56 857,9	84 599,5	27 741,6	48,8
II. Pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	42 834,1	50 467,1	59 069,1	86 913,5	27 844,4	47,1
depozyty jednostek sektora finansów publicznych ¹	27 328,4	23 192,6	39 085,5	52 757,4	13 672,0	35,0
pozostałe depozyty ²	6 758,2	7 003,7	8 461,5	22 540,0	14 078,5	166,4
pożyczki Funduszu Solidarnościowego	8 736,5	20 241,5	11 504,3	11 504,3	-	-
zobowiązania wymagalne	7,6	16,6	10,2	104,9	94,7	926,7
przedpłaty na samochody i inne tytułu dłużne	3,6	12,7	7,7	6,9	-0,8	-9,9

¹ Depozyty przyjęte od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną, w tym depozyty sądowe i prokuratorskie.

² Depozyty od jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych nienależących do sektora finansów publicznych, depozyty sądowe i prokuratorskie od podmiotów spoza sektora finansów publicznych i depozyty zabezpieczające wynikające z umów CSA (Credit Support Annex).

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

Dług zagraniczny Skarbu Państwa

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa w przeliczeniu na złote wyniosło 288 684,6 mln zł na koniec 2022 r. W stosunku do stanu na koniec 2021 r. wzrosło o 23 332,1 mln zł (to jest o 8,8%). W 2022 r. nie były dokonywane przedterminowe wykupy obligacji ani przedterminowe spłaty pożyczek lub kredytów.

Na 2022 r. zaplanowano redukcję długu zagranicznego z tytułu obligacji. Sprzedaż obligacji zagranicznych w 2022 r. miała wynieść 1000 mln euro, a ich wykupy 2027 mln euro i 3000 mln dolarów amerykańskich.

Faktycznie w 2022 r. sprzedane zostały obligacje dziesięcioletnie o wartości nominalnej 2000 mln euro, obligacje pięcioletnie o wartości 1500 mln dolarów amerykańskich i dziesięcioletnie o wartości 1500 mln dolarów amerykańskich. Skutkowało to obniżeniem zadłużenia w obligacjach zagranicznych o 27 mln euro, a zadłużenie w dolarach amerykańskich, jenach japońskich i juanach chińskich pozostało w 2022 r. bez zmian w stosunku do stanu na koniec 2021 r. Zadłużenie z tytułu emisji obligacji zagranicznych w walutach obcych przeliczone na złote wyniosło 175 068,5 mln zł i wzrosło w ciągu roku o 4967,6 mln zł (o 2,9%).

Na 2022 r. zaplanowano również redukcję długu zagranicznego z tytułu kredytów i pożyczek zaciąganych w międzynarodowych instytucjach finansowych. Wartość spłat tych zobowiązań (1200 mln euro) miała być w 2022 r. wyższa niż środki pozyskane z wykorzystaniem tych instrumentów (840 mln euro).

Zgodnie z harmonogramem wypłat pożyczki SURE⁴⁸⁸ w 2022 r. zostały wypłacone kolejne raty tej pożyczki zwiększając zadłużenie z tego tytułu o 3000 mln euro, natomiast w 2022 r. nie rozpoczęły się jeszcze spłaty kapitału tej pożyczki.

W 2022 r. pozyskano również wyższe niż planowano wypłaty z umów kredytowych zawartych w latach 2020-2021 z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym. W ten sposób pozyskano 1142 mln euro, zamiast planowanych 500 mln euro. Dodatkowo w 2022 r. w ramach pożyczki zaciągniętej w Banku Rozwoju Rady Europy uzyskano środki w kwocie 315 mln euro na refinansowanie wydatków Funduszu Pomocy obsługiwanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego (całkowita wartość pożyczki to 450 mln euro). Była to maksymalna kwota możliwa do wypłacenia w 2022 r.

Przy terminowych spłatach kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu kredytów i pożyczek zagranicznych w 2022 r. wzrosło o 3517,3 mln euro. Na koniec 2022 r. dług z tytułu kredytów i pożyczek zagranicznych przeliczony na złote wyniósł 113 616 mln zł i zwiększył się w ciągu roku o 18 369,8 mln zł (o 19,3%).

Tabela 58. Stan zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa w złotych według stanu na koniec roku w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	Zmiana 2021-2022	
	mln zł				%	
Dług Skarbu Państwa	973 338,2	1 097 480,0	1 138 034,2	1 238 469,5	100 435,3	8,8
Dług zagraniczny Skarbu Państwa, z tego: (I+II+III):	256 884,7	266 025,1	265 352,4	288 684,6	23 332,1	8,8
I. Skarbowe papiery wartościowe	193 721,8	198 286,3	170 101,0	175 068,5	4 967,6	2,9

⁴⁸⁸ 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 maja 2020 r., str. 1).

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	Zmiana 2021-2022	
	mln zł					%
II. Kredyty i pożyczki zagraniczne	63 162,9	67 738,8	95 246,3	113 616,0	18 369,8	19,3
Europejski Bank Inwestycyjny	34 528,4	33 184,3	28 820,2	31 100,1	2 279,9	7,9
Bank Światowy	27 732,8	28 892,4	27 443,2	26 773,3	-669,9	-2,4
Bank Rozwoju Rady Europy	901,7	1 047,4	1 102,2	3 046,8	1 944,6	176,4
Unia Europejska	-	4 614,8	37 880,7	52 695,7	14 815,1	39,1
III. Pozostałe zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa	0,0	0,0	5,2	0,0	-5,2	-99,7
<i>Kurs przyjęty do przeliczeń (PLN/USD)</i>	<i>3,7977</i>	<i>3,7584</i>	<i>4,0600</i>	<i>4,4018</i>	<i>0,3418</i>	<i>8,4</i>
<i>Kurs przyjęty do przeliczeń (PLN/EUR)</i>	<i>4,2585</i>	<i>4,6148</i>	<i>4,5994</i>	<i>4,6899</i>	<i>0,0905</i>	<i>2,0</i>

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

Wierzyciele Skarbu Państwa

Od 2014 r., do końca 2021 r. systematycznie obniżał się udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długi Skarbu Państwa. Czyniło to rynek długu i kurs złotego odporniejszymi na wahania kursów walut. Jednocześnie odsetki wypłacane przez Skarb Państwa podmiotom krajowym zasilają polską gospodarkę.

Na koniec 2022 r. udział inwestorów zagranicznych wśród wierzycieli Skarbu Państwa wyniósł 33,2% i wzrósł w ciągu roku o 1,1 punktu procentowego. Do wzrostu tego wskaźnika w 2022 r. przyczyniło się zwiększenie w tym okresie zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych o 45 735,8 mln zł odpowiadające za 45,5% wzrostu długu Skarbu Państwa. Zobowiązania Skarbu Państwa wobec nierezydentów w 2022 r. wzrosły głównie z tytułu obligacji krajowych (o 21 617,7 mln zł), obligacji zagranicznych (o 5749,7 mln zł), jak i z tytułu kredytów i pożyczek zagranicznych (o 18 369,8 mln zł, w tym z tytułu pożyczki SURE o 14 815,1 mln zł).

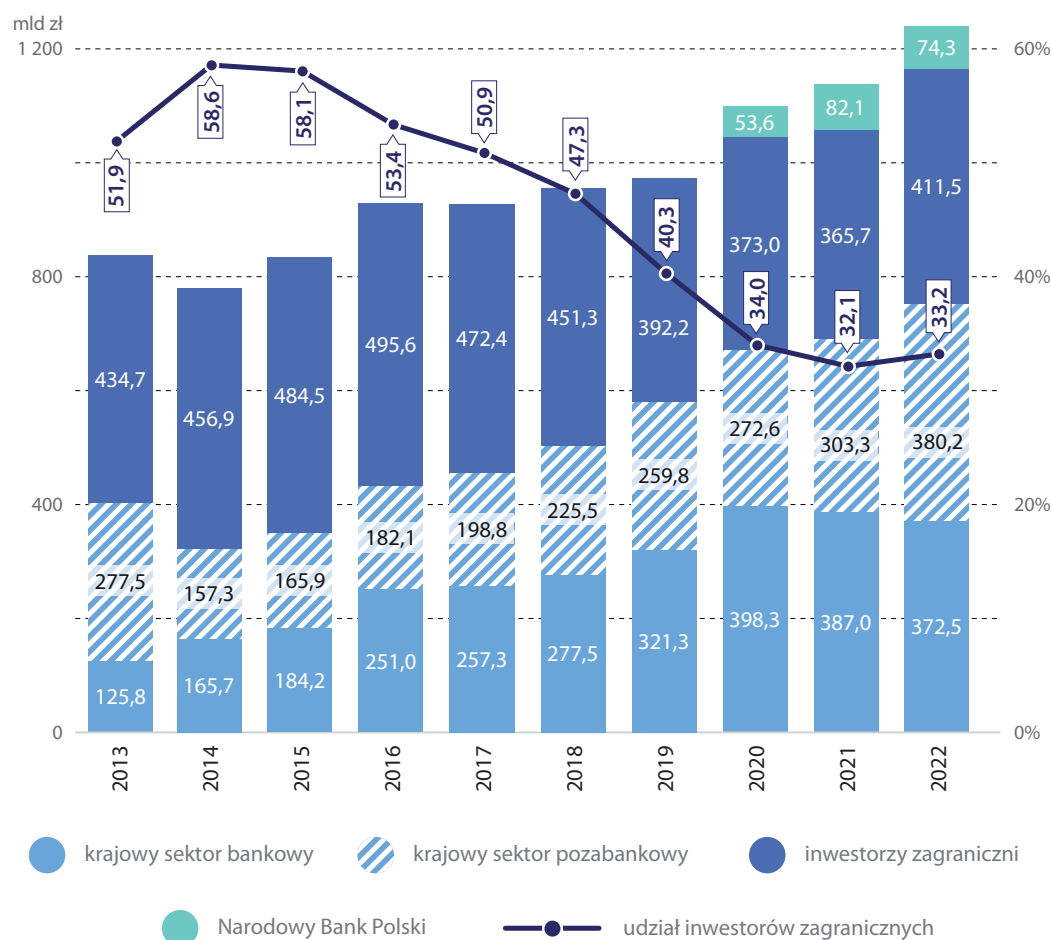
Od 2020 r. nowym wierzycielem Skarbu Państwa jest Narodowy Bank Polski, który od marca 2020 r. do listopada 2021 r. prowadził skup na rynku wtórnym skarbowych papierów wartościowych emitowanych przez Ministra Finansów. Według stanu na koniec 2022 r. Narodowy Bank Polski posiadał obligacje skarbowe o łącznej wartości 74 280,1 mln zł, na koniec 2021 r. ich wartość wynosiła 82 064,2 mln zł. W kwietniu i lipcu 2022 r. Minister Finansów wykupił obligacje skarbowe o wartości odpowiednio 7284,1 mln zł i 500 mln zł, które zostały wcześniej zakupione przez Narodowy Bank Polski.

Narodowy Bank Polski w latach 2020-2021 dokonywał również skupu obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A., których pierwotnym celem było finansowanie tak zwanych tarcz finansowych i antykryzysowych⁴⁸⁹, oraz emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz

⁴⁸⁹ Tarcze finansowe i antykryzysowe zostały wprowadzone uchwałami Rady Ministrów programów rządowych, o których

Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Spłata tych zobowiązań jest objęta gwarancjami Skarbu Państwa. W 2022 r. Narodowy Bank Polski nie dokonał zakupu nowych obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. ani obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego emitowanych na rzecz funduszy pozabudżetowych. W 2022 r. wartość obligacji nabytych przez Narodowy Bank Polski od Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (19 803 mln zł, pierwsze z obligacji o terminie zapadalności w 2024 r.), a także od Banku Gospodarstwa Krajowego, wyemitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (42 109,6 mln zł z pierwszym terminem wykupu w 2025 r.) nie zmieniła się i wyniosła 61 912,6 mln zł.

Infografika 74. Zadłużenie Skarbu Państwa w układzie podmiotowym i udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w dług Skarbu Państwa w latach 2013-2022



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

2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa

Zarządzanie długiem Skarbu Państwa w 2022 r. odbywało się na podstawie *Strategii* oraz *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026*. Podobnie jak w latach poprzednich podstawowym celem *Strategii* pozostaje minimalizacja kosztów obsługi długu

mowa w art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. 2022 r. poz. 2183, ze zm.).

w długim horyzoncie, przy przyjętych ograniczeniach odnośnie do poziomów ryzyka. Minimalizacja kosztów obsługi długu polegała głównie na zapewnieniu efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych przyczyniającej się do obniżania ich rentowności oraz poprzez dobór odpowiednich instrumentów finansowych.

Po kontroli *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych*⁴⁹⁰ Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek 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. Założenia zawarte w tym dokumencie są na tyle elastyczne, że nie stanowią w tym względzie istotnego ograniczenia.

Do najważniejszych działań służących minimalizacji kosztów obsługi długu, w rozumieniu zapewnienia efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych, należało zaliczyć:

- politykę emisyjną zakładającą tworzenie płynnych serii obligacji benchmarkowych⁴⁹¹ – duża wartość emisji w sposób istotny wpływa na poziom płynności na rynku wtórnym, w 2022 r. przeprowadzono 18 emisji o wartości przekraczającej 25 mld;
- emisję obligacji na rynku euro o wartości wyższej niż 1 mld euro, to jest zapewniającej płynność danej serii;
- prowadzenie transakcji typu SBB⁴⁹²;
- rozszerzenie oferty obligacji oszczędnościowych o obligacje roczne typu ROR i dwuletnie typu DOR o zmiennym oprocentowaniu, wyznaczanym na podstawie stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego oraz o obligacje stałoprocentowe o trzyletnim terminie zapadalności typu TOS w celu zapewnienia stabilnej bazy inwestorów.

W 2022 r. podobnie jak w roku poprzednim wzrósł wskaźnik kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, obliczany jako relacja kosztów obsługi długu⁴⁹³, pomniejszonych o dochody ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych⁴⁹⁴, do średniego poziomu zadłużenia Skarbu Państwa w danym roku. W 2022 r. wskaźnik ten osiągnął wartość 2,6% wobec 2,2% w 2021 r. Jego wzrost spowodowany był wyższym poziomem wydatków związanych z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa w porównaniu do wielkości przyjętych do obliczenia tego wskaźnika w 2021 r. Było to wynikiem przede wszystkim wzrostu stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, co przełożyło się na wzrost

⁴⁹⁰ Informacja o wynikach kontroli *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych*. Nr ewid. 48/2020/P/19/013/KBF, Warszawa 2020.

⁴⁹¹ Benchmark to duża wartościowo emisja skarbowych papierów wartościowych, posiadająca płynny rynek wtórny. Rynekowa 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.

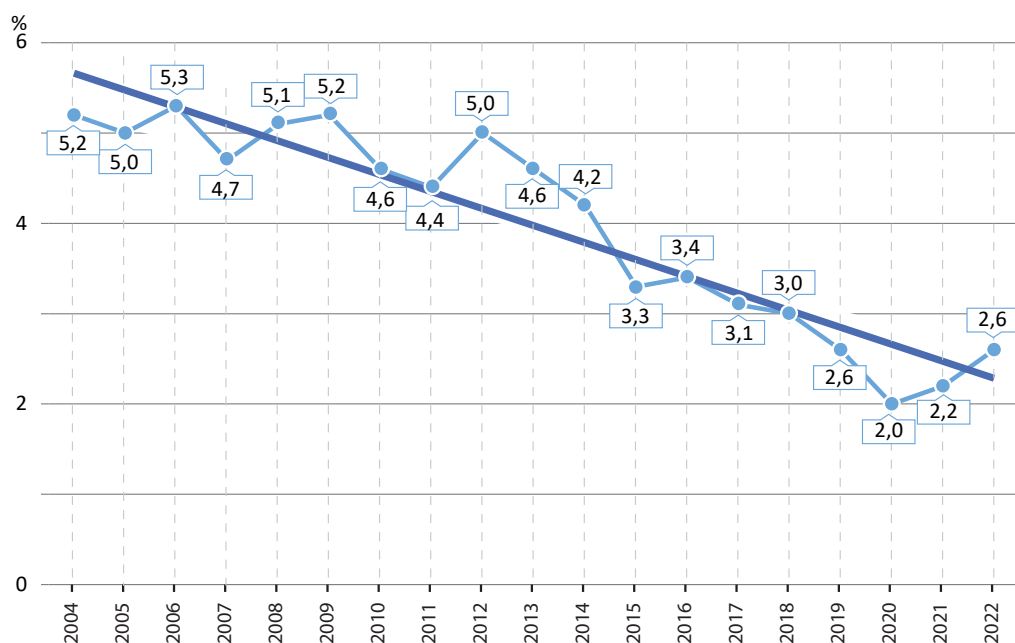
⁴⁹² Transakcje SBB (ang. *Sell Buy Back*) to transakcje realizowane przez dealerów skarbowych papierów wartościowych za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego polegające na odpłatnym czasowym zbyciu skarbowych papierów wartościowych.

⁴⁹³ Odsetki i dyskonto od obligacji i bonów skarbowych, odsetki od kredytów zagranicznych oraz od środków przejętych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie.

⁴⁹⁴ Premia i odsetki wykupione przez inwestorów.

oprocentowania obsługiwanych obligacji skarbowych oraz oprocentowania środków przyjętych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów.

Infografika 75. Poziom wskaźnika kosztów obsługi długu Skarbu Państwa i jego trend w latach 2004-2022



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. Ich udział wzrósł z 60,3% w 2021 r. do 62,8% w 2022 r., przy malejącym udziale instrumentów o zmiennym oprocentowaniu, który w strukturze sprzedaży obligacji skarbowych na rynku krajowym zmniejszył się z 34,6% w 2021 r. do 30,8% na koniec 2022 r. i relatywnie niskim (6,3%) udziale obligacji zerokuponowych. W 2022 r. nie były emitowane bony skarbowe. W 2022 r. nastąpiła wyraźna zmiana preferencji nabywców obligacji oszczędnościowych. Znalazło to odbicie w skokowym wzroście do 81,7% udziału obligacji o zmiennym oprocentowaniu w strukturze sprzedaży, który w 2021 r. wynosił 40,9%. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w 2022 r. w dalszym ciągu wzrastało 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 nieznanych stopach procentowych oraz zmienność płatności kuponowych od zadłużenia o oprocentowaniu zmiennym. Zmiana struktury sprzedaży obligacji skarbowych w 2022 r. tak jak w 2021 r. nie wynikała z decyzji Ministra Finansów, ale z oczekiwań i preferencji nabywców. Ryzyko to zmaterializowało się już przy konieczności refinansowania długu zapadającego w 2022 r.

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 2022 r. nastąpiło obniżenie średniej zapadalności krajowego długu Skarbu Państwa z 4,16

roku na koniec 2021 r. do 4,11 roku na koniec 2022 r. Średnia zapadalność długu Skarbu Państwa zwiększyła się z 4,75 roku na koniec 2021 r. do 4,84 roku na koniec 2022 r. z powodu 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 2022 r. określony został w art. 6 ustawy budżetowej na kwotę 200 000 mln zł, to jest w wysokości odpowiadającej poziomowi z 2019 r.

W ramach tego limitu 160 000 mln zł miało zabezpieczyć możliwość podjęcia potencjalnych działań ze strony państwa w przypadku ewentualnego pogorszenia warunków działania polskiego systemu finansowego w przypadku kryzysu finansowego lub gospodarczego. Zapewniona miała być możliwość wspierania podmiotów należących do sektora finansowego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym⁴⁹⁵ i ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej⁴⁹⁶. Z uwagi na prewencyjny charakter ustanowionego limitu, brak jego wykorzystania Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie.

Pozostała wartość 40 000 mln zł limitu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa zabezpieczała możliwość udzielenia gwarancji spłaty zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego, zobowiązań spółek Grupy Polskie Koleje Państwowe oraz wynikających z wniosków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Aktywów Państwowych i Ministerstwa Infrastruktury.

W ramach ustalonego w ustawie budżetowej limitu w wysokości 200 000 mln zł udzielonych zostało siedem gwarancji na łączną kwotę 10 733,6 mln zł, co stanowiło 5,4% wartości limitu. Udzielone gwarancje dotyczyły spłat zobowiązań zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego, przez Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe S.A. na sfinansowanie modernizacji infrastruktury kolejowej oraz przez Szkołę Główną Handlową na sfinansowanie budowy budynku dydaktyczno-administracyjnego. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości przy udzielaniu tych gwarancji.

Kwota gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa poza limitem określonym w art. 6 ustawy budżetowej była ponad sześciokrotnie wyższa i wyniosła łącznie 71 296,9 mln zł.

Gwarancjami na kwotę łączną 46 666,9 mln zł objęte zostały spłaty zobowiązań wynikających ze sprzedaży obligacji wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19⁴⁹⁷ (wartość gwarancji – 13 090 mln zł), Funduszu Pomocy⁴⁹⁸ (8643,2 mln zł) oraz z tytułu kredytów zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych⁴⁹⁹ (24 933,7 mln zł). Gwarancje za zobowiązania wymienionych funduszy pozabudżetowych zostały udzielone bez składania do Ministra Finansów formalnych wnio-

⁴⁹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 776.

⁴⁹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 396, ze zm.

⁴⁹⁷ Gwarancje, o których mowa w art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.; dalej nowelizacja ustawy o COVID-19).

⁴⁹⁸ Gwarancje, o których mowa w art. 16 ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

⁴⁹⁹ Gwarancje, o których mowa w art. 45 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny.

sków o udzielenie gwarancji, Ministerstwo Finansów nie dokonywało również analizy ryzyka ich spłaty przez Skarb Państwa, z uwagi na przyjęty sposób finansowania funduszy pozabudżetowych⁵⁰⁰.

Środki niezbędne do terminowej obsługi zobowiązań z tytułu obligacji wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w przypadku niedoboru tych środków na rachunkach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy zobowiązany jest przekazać Minister Finansów⁵⁰¹. W przypadku niedoboru środków na rachunku Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych niezbędnych do terminowej obsługi zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów ich finansowanie może odbywać się, po uzgodnieniu z Ministrem Finansów, ze środków Banku Gospodarstwa Krajowego, ponadto Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych może być zasilony środkami z budżetu państwa przekazywanymi przez Ministra Obrony Narodowej⁵⁰².

Powyższe rozwiązania prawne ograniczają ryzyko realizacji wydatków budżetu państwa z tytułu udzielonych gwarancji. Jednak zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, ze względu na przyjęty mechanizm finansowania powyższych funduszy pozabudżetowych, umożliwiając one pokrywanie zobowiązań, wynikających ze sprzedaży obligacji i zaciągniętych kredytów na rzecz funduszy pozabudżetowych, ze środków pochodzących z budżetu państwa.

Ponadto poza limitem określonym w ustawie budżetowej Minister Finansów udzielił gwarancji na kwotę 15 000 mln zł za zobowiązania zaciągane celem zabezpieczenia ciągłości dostaw paliwa gazowego⁵⁰³ oraz gwarancji na kwotę 9630 mln zł za zobowiązania podmiotów, którym polecono wykonanie decyzji Prezesa Rady Ministrów dotyczącej zakupu węgla energetycznego i sprowadzenie go do Polski⁵⁰⁴. Gwarancje te, podobnie jak gwarancje za zobowiązania funduszy pozabudżetowych, zostały udzielone bez składania do Ministra Finansów formalnego wniosku o ich udzielenie, nie podlegały one także analizie ryzyka ich spłaty przez Skarb Państwa. Podmioty, które otrzymały gwarancje zobowiązane zostały do przekazywania na wniosek Ministra Finansów dokumentów i informacji niezbędnych do szacowania ryzyka zapłaty z tytułu już udzielonych gwarancji.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowość związaną z udzieleniem przez Ministra Finansów gwarancji w wysokości 24 630 mln zł za zobowiązania podmiotów zaciągane celem zabezpieczenia ciągłości dostaw paliwa gazowego oraz podmiotów, którym polecono wykonanie decyzji Prezesa Rady Ministrów dotyczącej zakupu węgla energetycznego i sprowadzenie go do Polski. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Finansów przed złożeniem oświadczeń o objęciu gwarancjami Skarbu Państwa zobowiązań wskazanych podmiotów nie uzyskał zapewnienia, czy gwarancje te nie stanowią pomocy publicznej, która nie powinna być udzielana do dnia wydania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym. Udzielenie tych gwarancji mogło być więc dokonane niezgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej. W sytuacji jeżeli Komisja Europejska uzna udzielenie wskazanych gwarancji za pomoc publiczną niezgodną z rynkiem

⁵⁰⁰ Do gwarancji udzielonych za zobowiązania funduszy pozabudżetowych nie stosuje się przepisów 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. 1613 ze zm.), za wyjątkiem art. 43b, art. 44, art. 45 i art. 46 tej ustawy.

⁵⁰¹ Obowiązek ten wynika z art. 67 ust. 1 nowelizacji ustawy o COVID-19 (w przypadku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19) i art. 16 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (w przypadku Funduszu Pomocy).

⁵⁰² Taki sposób finansowania Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych przewiduje z art. 41 ust. 4 pkt 11 i art. 41 ust. 8 ustawy o obronie Ojczyzny.

⁵⁰³ Gwarancje, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych oraz w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. poz. 202, ze zm.).

⁵⁰⁴ Gwarancje, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. poz. 1967, ze zm.).

wewnętrznym, istnieje ryzyko, że przedsiębiorcy będą musieli taką pomoc zwrócić. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że może to niekorzystnie wpłynąć na sytuację finansową tych podmiotów.

Łącznie potencjalne niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2022 r. wyniosły 432 796,4 mln zł i zwiększyły się w porównaniu do stanu na koniec 2021 r. o 76 469,3 mln zł (o 21,5%). Kwota potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych poza limitem określonym w ustawie budżetowej wyniosła na koniec 2022 r. łącznie 310 131,7 mln zł, z czego:

- kwota zobowiązań wynikających z gwarancji udzielonych Bankowi Gospodarstwa Krajowego z tytułu emisji obligacji na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 174 276,4 mln zł;
- kwota zobowiązań z tytułu gwarancji udzielonych Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. na finansowanie tak zwanych tarcz finansowych i antykryzysowych – 78 208,4 mln zł;
- kwota zobowiązań z tytułu gwarancji kredytów zagranicznych pozyskanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – 24 820,8 mln zł;
- kwota zobowiązań z tytułu gwarancji udzielonych podmiotom, które miały zabezpieczać ciągłość dostaw paliwa gazowego – 15 000 mln zł;
- kwota zobowiązań z tytułu gwarancji udzielonych podmiotom, którym polecono wykonanie decyzji Prezesa Rady Ministrów dotyczącej zakupu węgla energetycznego i sprowadzenie go do Polski – 9630 mln zł;
- kwota zobowiązań wynikających z gwarancji udzielonych Bankowi Gospodarstwa Krajowego z tytułu emisji obligacji na rzecz Funduszu Pomocy – 8196,2 mln zł.

W 2022 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 2022 r. wpłynęły środki w wysokości 97,3 mln zł z tytułu prowizji od udzielonych w 2022 r. i w latach wcześniejszych gwarancji.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Ministra Finansów w zakresie odzyskiwania należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych w latach ubiegłych poręczeń i gwarancji. W wyniku działań windykacyjnych w 2022 r. do budżetu państwa wpłynęły środki w wysokości 7,5 mln zł.

4. Państwowy dług publiczny

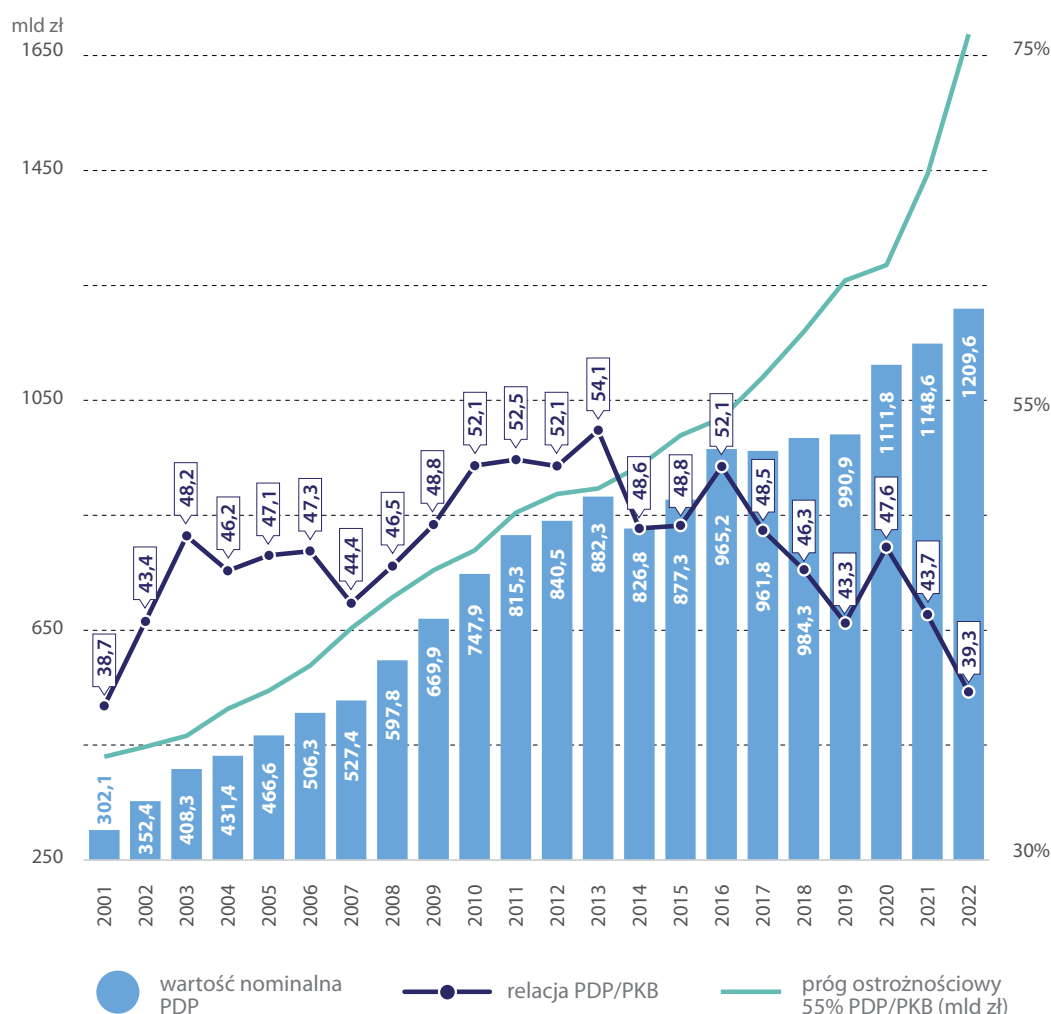
Państwowy dług publiczny to łączne zadłużenie wszystkich jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między tymi jednostkami. Jego wartość jest obliczana według zasad określonych w ustawie o finansach publicznych i rozporządzeniach wykonawczych, czyli według metodologii krajowej. Państwowy dług publiczny grupuje zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych w trzech sektorach: rządowym, samorządowym i ubezpieczeń społecznych.

Prognoza wielkości państwowego długu publicznego na koniec 2022 r. oraz jego relacja do produktu krajowego brutto zostały zawarte w *Strategii*. Przewidywano w niej wzrost wartości państwowego długu publicznego na koniec 2022 r. do wysokości 1 192,8 mld zł, co miało stanowić 43,8% produktu krajowego brutto. Planowana wielkość państwowego długu publicznego na koniec 2022 r. została skorygowana we wrześniu 2022 r. w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026* do 1 222,8 mld zł, a jego relacja do produktu krajowego brutto do 40,5%.

Państwowy dług publiczny na koniec 2022 r. wyniósł 1 209 604,9 mln zł i stanowił równowartość 39,3% produktu krajowego brutto. W stosunku do stanu na koniec 2021 r. wartość państwowego długu publicznego wzrosła o 61 025,9 mln zł (o 5,3%), natomiast relacja do produktu krajowego

brutto zmniejszyła się o 4,4 punktu procentowego (z 43,7%) z powodu szybszego tempa wzrostu wartości nominalnej produktu krajowego brutto niż wzrostu państwowego długu publicznego. Na koniec 2022 r. wartość produktu krajowego brutto wzrosła o 17% względem wartości na koniec 2021 r. na co istotny wpływ miał wzrost tej wartości spowodowany odnotowaną w 2022 r. inflacją, która w grudniu 2022 r. osiągnęła wartość 16,6%.

Infografika 76. Wartość nominalna państwowego długu publicznego (PDP) oraz jego relacja do produktu krajowego brutto (PDP/PKB) w latach 2001-2022



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

Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli gdyby inflacja w 2022 r. była na poziomie 2,5% – to jest na poziomie zgodnym z celem wyznaczonym w założeniach polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego, wartość nominalna produktu krajowego brutto wyniosłaby 2 713 476,7 mln zł, a tym samym relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto na koniec 2022 r. kształtowałaby się na poziomie 44,6%. Przy założeniu, że inflacja kształtowałaby się na poziomie górnego przedziału celu polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego (tj. 3,5%), relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto (2 793 672,9 mln zł) wyniosłaby 43,3%.

W przypadku gdyby zadania państwa obecnie realizowane przez fundusze pozabudżetowe obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (w szczególności przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy i Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych) i Polski Fundusz Rozwoju S.A. były wykonywane przez jednostki sektora finansów publicznych i zostały sfinansowane przez emisję długu Skarbu Państwa, a nie przez sprzedaż obligacji i zaciąganie kredytów na rzecz tych podmiotów, spowodowałoby to istotny wzrost wartości państwowego długu publicznego na koniec 2022 r. Uwzględnienie zobowiązań tych podmiotów z lat 2020-2022 o łącznej wartości 240 261,6 mln zł zwiększyłoby państwowy dług publiczny na koniec 2022 r. do poziomu 1 449 866,4 mln zł.

Ponadto, w sytuacji obniżenia wartości nominalnej produktu krajowego brutto, obliczonego przez Najwyższą Izbę Kontroli przy założeniu, że inflacja w Polsce w 2022 r. wynosiłaby 2,5% i 3,5%, relacja państwowego długu publicznego (powiększonego o wyżej wymienione zobowiązania) do produktu krajowego brutto na koniec 2022 r. osiągnęłaby odpowiednio 53,6% i 52,1%, tj. byłaby wyższa odpowiednio o 14,1 i 12,6 punktów procentowych od odnotowanej na koniec 2022 r.

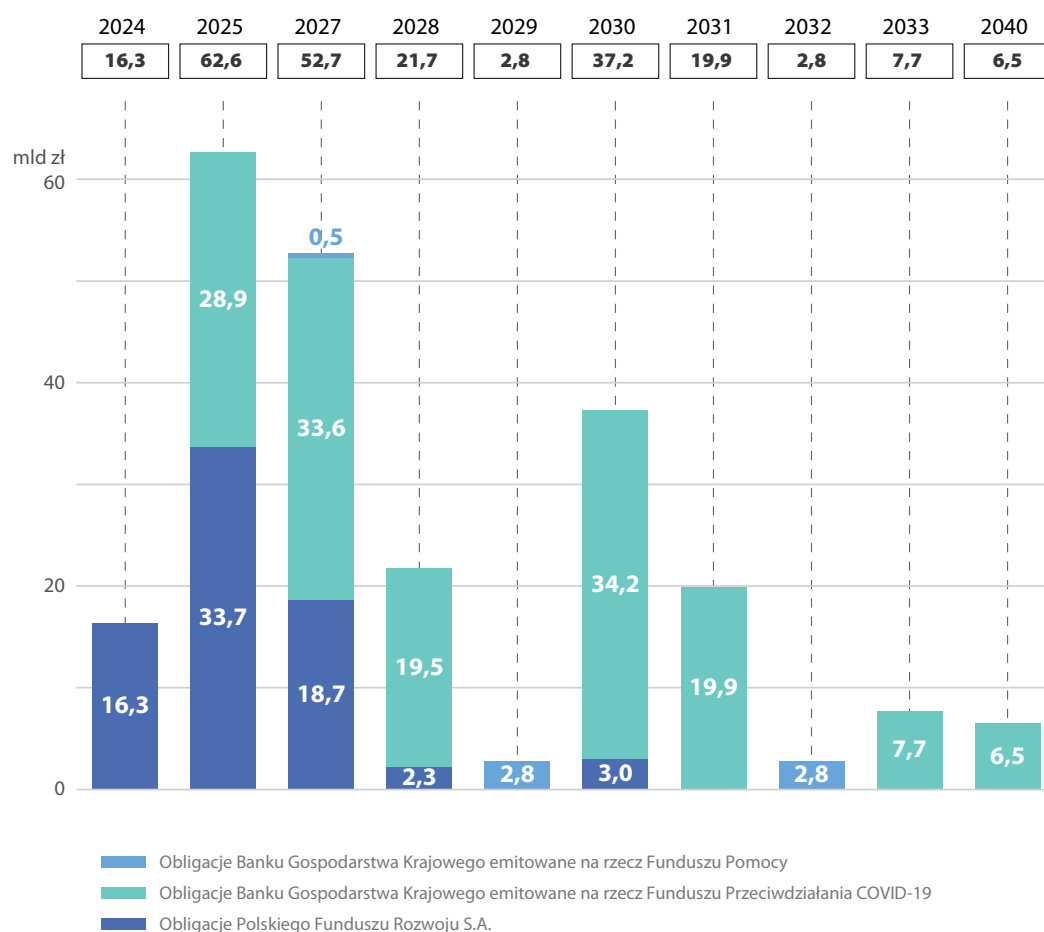
Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, że obsługa obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego sprzedawanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy, a także obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. będzie generować wyższe koszty niż w przypadku, gdyby dług zaciągał bezpośrednio Skarb Państwa. Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli, gdyby wskazane powyżej obligacje wyemitował Skarb Państwa, ich koszty obsługi w 2022 r. byłyby niższe o 1491,3 mln zł, a w całym okresie zapadalności obligacji byłyby niższe o 12 225,9 mln zł od kosztów, jakie poniósłby budżet państwa na obsługę skarbowych papierów wartościowych. Z tego względu uzasadnione ekonomicznie byłoby realizowanie wszystkich zadań publicznych ze środków budżetu państwa, zamiast ich częściowego przekazania do funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.

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 i Funduszu Pomocy, a także kredytu zaciągniętego na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych wystąpi konieczność dofinansowania tych podmiotów. Ich zobowiązania mogą być częściowo sfinansowane przez emisję długu Skarbu Państwa lub przekazanie środków finansowych, którego forma może obciążyć wydatki lub rozchody budżetu państwa albo innych jednostek sektora finansów publicznych i mieć formę pomocy bezzwrotnej.

Według stanu na koniec 2022 r. zobowiązania zaciągane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy oraz zobowiązania Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z tytułu wyemitowanych obligacji wyniosły łącznie 230 348,5 mln zł⁵⁰⁵ i będą one wymagalne od 2024 r. Najwyższe wartości wykupu tych obligacji przypadną w 2025 r. – 62 619,7 mln zł, w 2027 r. – 52 704 mln zł oraz w 2030 r. – 37 216,6 mln zł. Ostatni termin zapadalności obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. przypada w 2030 r., a obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w 2040 r.

⁵⁰⁵ Wartość wykupu obligacji zagranicznych sprzedanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy została obliczona według kursu złotego z 31 grudnia 2022 r.

Infografika 77. Wartość i struktura zapadalności obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego emitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy oraz obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. sprzedanych w latach 2020-2022



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

W Programie Konwergencji Aktualizacji 2023 Minister Finansów zapowiedział, że od 2024 r. planowane jest przejęcie przez budżet państwa finansowania zadań realizowanych przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, co w praktyce będzie oznaczać, że na rzecz tego funduszu nie będzie już zaciągany nowy dług. Zapowiedziane działania są częściowo zbieżne z wnioskami formułowanymi przez Najwyższą Izbę Kontroli w tym zakresie.

Od 2019 r. były przeprowadzane także operacje między jednostkami sektora finansów publicznych, które nie wpływały na wzrost zobowiązań długu Skarbu Państwa lub państwowego długu publicznego. Można do nich zaliczyć:

- nieodpłatne przekazanie skarbowych papierów wartościowych jednostkom sektora finansów publicznych, w tym uczelniom publicznym (w latach 2019-2022), Funduszowi Dróg Samorządowych (w 2019 r.), Funduszowi Reprywatyzacji (w latach 2021 r. i w 2022 r.), oraz udzielanie w 2019 r. i 2020 r. pożyczek Funduszowi Solidarnościowemu przez Fundusz Rezerwy Demograficznej, a następnie ich częściowe umorzenie w 2021 r. – zobowiązania z tytułu ich spłaty (w przypadku obligacji, do czasu ich zbycia na rynku wtórnym) pozostawały bez wpływu na pań-

stwowy 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 jest 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 2022 r. wpłynęło przede wszystkim zwiększenie zadłużenia sektora rządowego o 60 433,7 mln zł (o 5,7%). Niemal w całości było to wynikiem zwiększenia o 60 236,7 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 (52 757,4 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 2022 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 60 218 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 2022 r. posiadały fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 35 527,1 mln zł, państwowe osoby prawne (w tym Bankowy Fundusz Gwarancyjny) – 22 166,6 mln zł, państwowe szkoły wyższe – 2283,9 mln zł oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 200 mln zł.

Dług sektora samorządowego wzrósł w 2022 r. o 608,1 mln zł (o 0,7%), czego głównym powodem był wzrost o 633,4 mln zł zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej podległych samorządom oraz o 18,3 mln zł samorządowych instytucji kultury, a jednocześnie jednostki samorządu terytorialnego o 43,5 mln zł zmniejszyły swoje zobowiązania.

Zadłużenie funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, stanowiące prawie całość długu sektora ubezpieczeń społecznych, zmniejszyło się w 2022 r. o 16 mln zł do 30,8 mln zł.

Wartość państwowego długu publicznego na koniec 2022 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 59. Państwowy dług publiczny (po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań w sektorze finansów publicznych na koniec roku) w latach 2019-2022

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	Zmiana 2021-2022	
	mln zł					%
Państwowy dług publiczny, z tego: (I+II+III)	990 948,4	1 111 806,3	1 148 579,0	1 209 604,9	61 025,9	5,3
I. Zadłużenie sektora rządowego	907 650,0	1 020 652,3	1 055 779,5	1 116 213,2	60 433,7	5,7
Skarb Państwa	905 615,4	1 018 569,4	1 053 323,7	1 113 560,4	60 236,7	5,7
Państwowe szkoły wyższe	383,4	355,9	346,5	297,8	-48,6	-14,0
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	1 614,3	1 652,8	1 924,7	1 993,3	68,6	3,6
Państwowe instytucje kultury	5,5	4,0	1,6	0,7	-1,0	-59,4
PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne	0,6	4,9	6,0	18,0	12,0	198,9
Pozostałe państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	30,9	65,3	176,9	342,9	166,0	93,8
II. Zadłużenie sektora samorządowego	83 241,2	91 098,4	92 752,8	93 360,9	608,1	0,7
Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	78 339,6	86 174,2	87 605,2	87 561,6	-43,5	-0,0
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	4 821,3	4 859,9	5 082,9	5 716,3	633,4	12,5
Samorządowe instytucje kultury	79,6	62,0	63,0	81,3	18,3	29,0
Pozostałe samorządowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych	0,7	2,3	1,7	1,7	-0,0	-1,0
III. Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych	57,2	55,5	46,7	30,8	-16,0	-34,1
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-
Fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych	57,2	55,5	46,7	30,8	-16,0	-34,2

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 tych wartości 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 2010⁵⁰⁶.

Do drugiej grupy podmiotów zalicza się przedsiębiorstwa publiczne pokrywające mniej niż 50% kosztów produkcji przychodami ze sprzedaży (publiczni producenci nierynkowi) oraz szczególne przypadki jednostek publicznych. Są to między innymi spółki celowe, szpitale publiczne prowadzone w formie spółek kapitałowych, które są utworzone (lub powstały w wyniku przekształcania) i kontrolowane przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych (wartość nominalna udziałów lub akcji posiadanych przez jednostki sektora nie może stanowić mniej niż 50% kapitału zakładowego spółki), fundusze emerytalne i gwarancyjne. Oznacza to, że do sektora instytucji rządowych i samorządowych, poza jednostkami sektora finansów publicznych, należą w Polsce także fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (na przykład Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych), Polski Fundusz Rozwoju S.A. (w zakresie transakcji związanych z finansowaniem tak zwanych tarcz finansowych), fundusze ochrony środków gwarantowanych w bankach komercyjnych oraz niektóre przedsiębiorstwa publiczne. Ponadto w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych uwzględniane są dodatkowe kategorie zobowiązań, które nie stanowią tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Należą do nich zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad, zrestrukturyzowane bądź zrefinansowane kredyty handlowe, leasing zwrotny i inne operacje oraz zobowiązania wymagalne z tytułu poręczeń i gwarancji jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. W długu sektora instytucji rządowych i samorządowych nie są uwzględniane zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych. Są one zaliczane do wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Na wielkość tego długu wpływa także przeliczenie na złote po kursie z końca roku walut wymienianych w ramach transakcji na instrumentach pochodnych.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł na koniec 2022 r. 1 512 234,9 mln zł, co odpowiadało 49,1% produktu krajowego brutto. W stosunku do stanu na koniec 2021 r. oznaczało to wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych o 101 735,4 mln zł (o 7,2%) oraz spadek relacji tego zadłużenia do produktu krajowego brutto o 4,5 punktu procentowego.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2022 r. ukształtował się na poziomie o 28 mld zł niższym, a relacja do produktu krajowego brutto na poziomie o 7,5 punktów procentowych niższym, niż prognozy tych wielkości zawarte w *Strategii* (odpowiednio 1540,2 mld zł, 56,6% produktu krajowego brutto). W stosunku do skorygowanych w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026* prognoz (1560,2 mld zł, 51,7% produktu krajowego brutto) dług sektora instytucji rządowych i samorządowych był niższy o 48 mld zł, a relacja do produktu krajowego brutto mniejsza o 2,6 punktu procentowego od wielkości planowanych.

⁵⁰⁶ 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 (Dz. Urz. UE L 174 z 26 czerwca 2013 r., str. 1, ze zm.).

Zmniejszenie wartości relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto na koniec 2022 r. w stosunku do stanu na koniec 2021 r. było, podobnie jak w przypadku spadku relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto w 2022 r., skutkiem istotnego wzrostu wartości nominalnej produktu krajowego brutto, jak wskazano wcześniej, spowodowanego odnotowaną w 2022 r. inflacją.

Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli, gdyby inflacja w 2022 r. była na poziomie 2,5% to relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto na koniec 2022 r. wyniosłaby 55,7%. Przy założeniu, że inflacja kształtowałaby się na poziomie górnego przedziału celu polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego (tj. 3,5%) to relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto wyniosłaby wówczas 54,1%.

Na koniec 2022 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych był o 302 630,1 mln zł wyższy niż państwowy dług publiczny. Była to rekordowa różnica między długiem liczonym według metodologii unijnej i krajowej (na koniec 2021 r. wyniosła ona 261 920,6 mln zł). Stanowiła ona 9,8% wartości nominalnej produktu krajowego brutto i 25% państwowego długu publicznego. Do 2019 r. różnica ta nie przekroczyła 56 000 mln zł, by od 2020 r. wzrosnąć do wartości powyżej 200 000 mln zł. Przyczyną jej wzrostu 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 zobowiązań zaciąganych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, a od 2022 r. także na rzecz Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Pełen zakres różnic między państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2022 r. przedstawia poniższa tabela.

Tabela 60. Różnice między państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2022 r.

PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY – 1 209 604,9 mln zł	
Zwiększenia – razem 338 055,7 mln zł, z tego (w mln zł):	
– zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 ¹	148 183,2
– zadłużenie Polskiego Funduszu Rozwoju – tarcze finansowe	73 900,0
– zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego	62 729,8
– zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych	28 664,7
– zadłużenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych ²	9 913,0
– zadłużenie Funduszu Pomocy ²	6 096,9
– zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad	7 847,8
– zrestrukturyzowane/zrefinansowane kredyty handlowe, leasing zwrotny i inne	720,0
– zobowiązania stale spłacane przez jednostki sektora finansów publicznych za podmioty, którym uprzednio udzielono poręczenia lub gwarancji	0,3
Zmniejszenia – razem o 35 425,6 mln zł, z tego (w mln zł):	
– wartość depozytów na rachunku Ministra Finansów i skarbowych papierów wartościowych w posiadaniu funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego	16 364,6

– należności przedsiębiorstw zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych z tytułu posiadanych obligacji skarbowych oraz kredytów i pożyczek udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych	11 429,5
– skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu funduszy ochrony środków gwarantowanych banków komercyjnych	5 013,0
– zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych	2 075,6
– zmiana wartości zadłużenia z tytułu transakcji CIRS ³	542,8

Saldo – zwiększenie o 302 630,1 mln zł

DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH –1 512 234,9 mln zł

¹ Z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań między jednostkami sektora instytucji rządowych i samorządowych wartość zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2022 r. wykazana w różnicach metodologicznych obliczania długu publicznego nie zawiera wartości obligacji nabytych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych tj. Bankowy Fundusz Gwarancyjny – 1668,5 mln zł oraz Fundusz Rezerwy Demograficznej – 500 mln zł. Zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2022 r. wyniosło 150 351,7 mln zł.

² Zadłużenie Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych obliczone według kursu euro z 31 grudnia 2022 r.

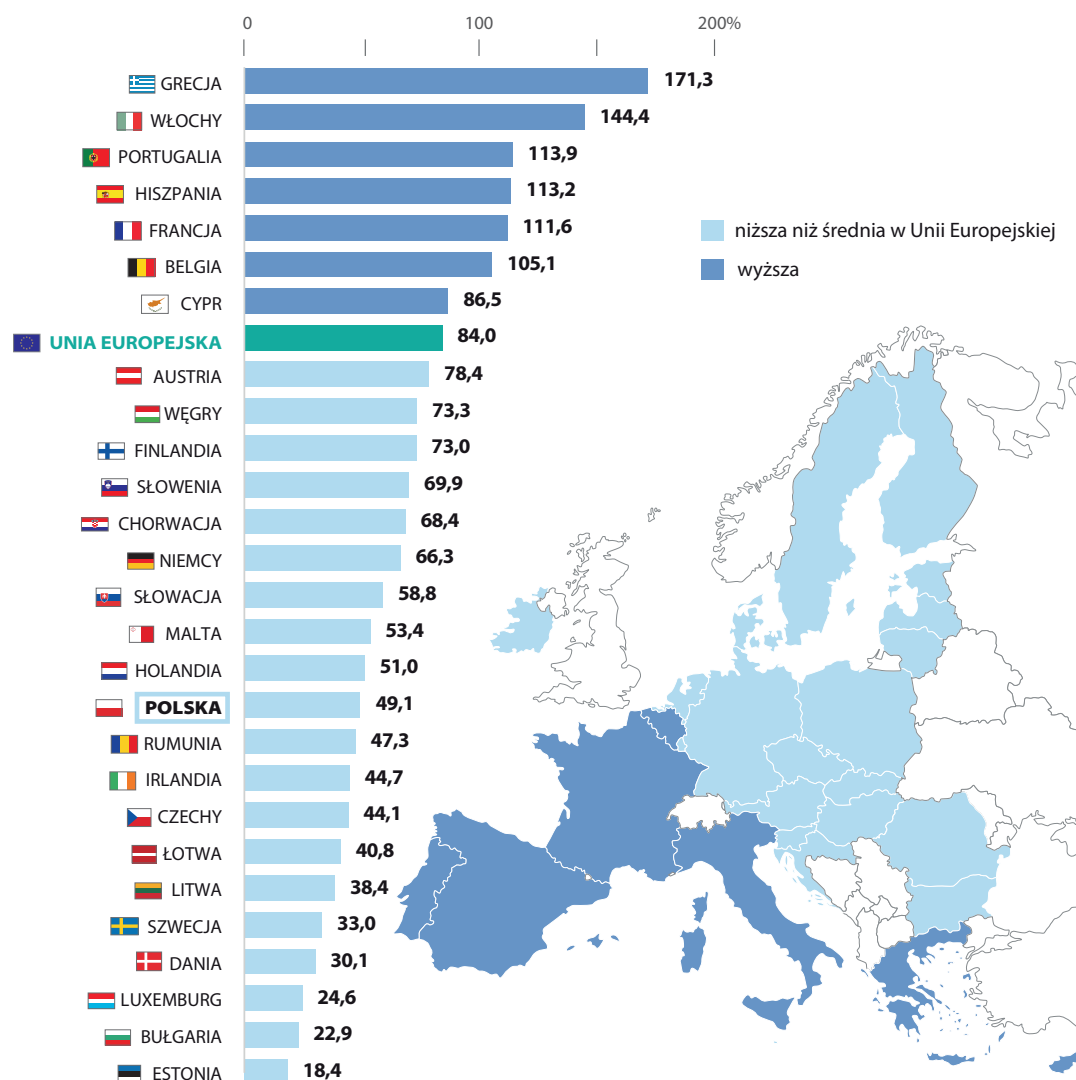
³ Transakcje typu CIRS (Currency Interest Rate Swap) polegają na zamianie kwoty zadłużenia nominowanego w jednej walucie na inną walutę przy innych stawkach oprocentowania. Wartość zadłużenia z tego tytułu ulega zmianie w wyniku zmieniających się kursów wymienianych walut w stosunku do złotego.

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

Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że przedstawione przez Ministra Finansów wyliczenia wartości różnic metodologicznych w obliczaniu długu publicznego na koniec 2022 r. zostały dokonane prawidłowo, na podstawie danych przekazanych przez Główny Urząd Statystyczny i Bank Gospodarstwa Krajowego.

Według stanu na koniec 2022 r. relacja zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w Polsce kształtowała się znacznie poniżej średniej wartości tego wskaźnika dla 27 krajów należących w tym czasie do Unii Europejskiej wynoszącej 84% (spadek o 4 punkty procentowe w odniesieniu do średniej tego wskaźnika notowanej na koniec 2021 r.). Niższą niż Polska wartość wskaźnika osiągnęło dziesięć państw. Spośród krajów członkowskich Unii Europejskiej zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych przekraczające 100% produktu krajowego brutto odnotowały na koniec 2022 r. Belgia, Francja, Hiszpania, Portugalia, Włochy i Grecja. Jedynie w trzech krajach Unii Europejskiej w 2022 r. odnotowano wzrost relacji zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto, w pozostałych krajach, tak jak w Polsce wskaźnik ten uległ obniżeniu.

Infografika 78. Relacja długu instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w krajach Unii Europejskiej na koniec 2022 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostat z 21 kwietnia 2023 r. (dane pozyskane 24 maja 2023 r.). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10Q_GGDEBT/default/table?lang=en

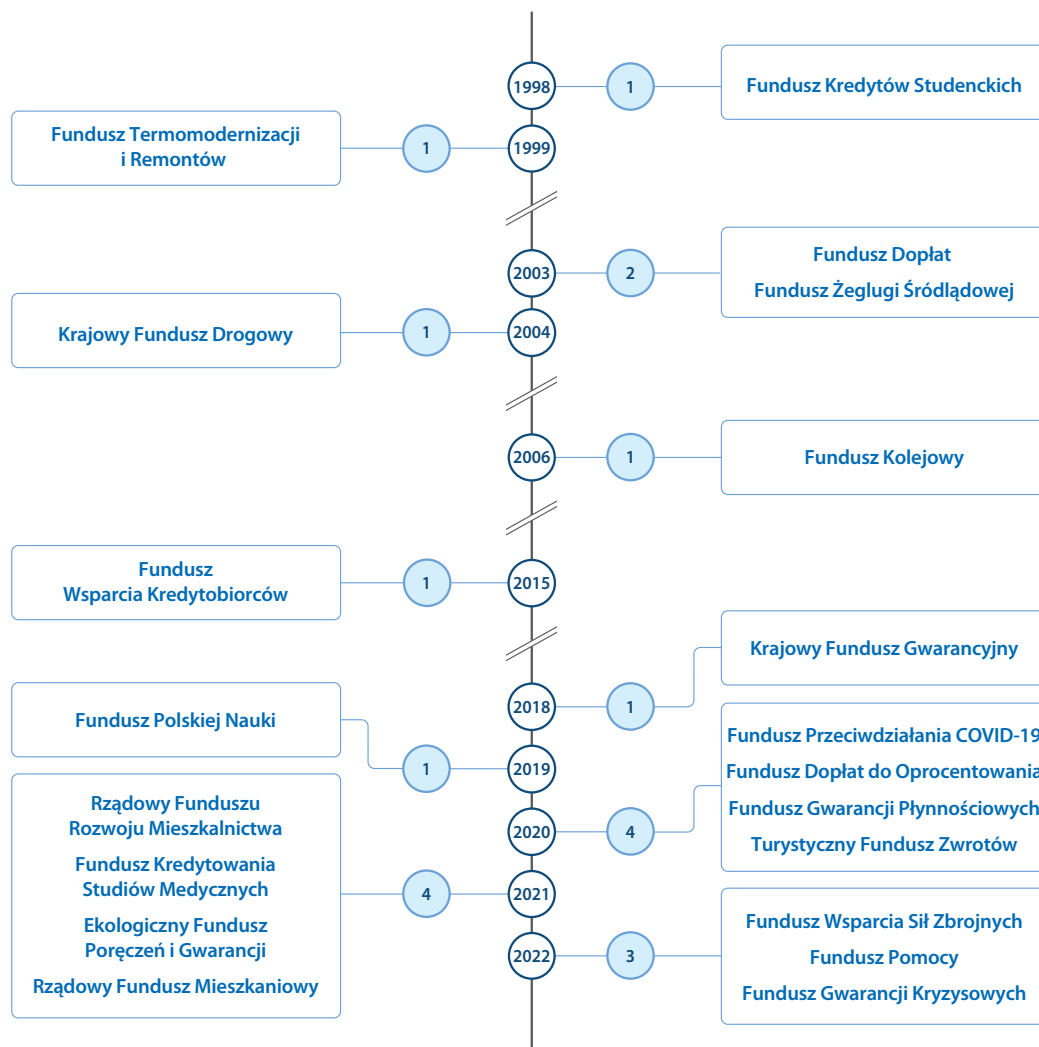
X. FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

- Zarówno wpływy, jak i wydatki funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego były w 2022 r. na poziomie około 3,5% produktu krajowego brutto.
- Wydatki poniesione w 2022 r. ze środków tych funduszy stanowiły 21% wydatków budżetu państwa.
- Środki z budżetu państwa (33,4 mld zł), środki przekazane z innych jednostek sektora finansów publicznych (13,6 mld zł) i tytuły dłużne (35,9 mld zł) stanowiły w 2022 r. prawie 80% wpływów funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.
- Ponad 90% środków z budżetu państwa (30,3 mld zł) zostało przekazanych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Stanowiły one 77,3% wpływów tego funduszu w 2022 r.
- Prawie 44% ogółu wydatków funduszy wydatkowano w 2022 r. z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.
- Zadłużenie funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2022 r. wzrosło ze 197,8 mld zł na koniec 2021 r. do 229,1 mld zł na koniec 2022 r. (o 15,8%). W strukturze zadłużenia w 2022 r. wartość obligacji dochodziła do 77%. Na koniec 2022 r. zadłużenie z tytułu obligacji wynosiło 175,8 mld zł, w tym Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 150,4 mld zł (85,6%). Gwarantem spłaty wszystkich obligacji jest Skarb Państwa.
- Z kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli wynika, że Prezes Rady Ministrów nie zapewnił skutecznego nadzoru nad Funduszem Przeciwdziałania COVID-19. Skutkowało to między innymi poniesieniem nieuzasadnionych kosztów pozyskania środków na sfinansowanie zadań, podczas gdy na rachunkach pomocniczych dysponentów znajdowały się niewykorzystane środki.

1. Ogólna analiza planów finansowych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego

Bank Gospodarstwa Krajowego od 25 lat, w ramach działalności zleconej na podstawie odrębnych ustaw, prowadzi obsługę różnorodnych funduszy, które nie posiadają osobowości prawnej. Gospodarowanie środkami tych funduszy odbywa się na podstawie planów finansowych uzgadnianych z Ministrem Finansów oraz zatwierdzanych przez ministrów właściwych dla zakresu zadań danego funduszu.

Infografika 79. Lata utworzenia funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2022 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Bank Gospodarstwa Krajowego prowadzi odrębne księgi dla każdego funduszu oraz sporządza dla tych funduszy odrębne sprawozdania finansowe, nieujmowane w bilansie oraz rachunku zysków i strat banku. Bank na podstawie stosownych ustaw pełni rolę operatora funduszy. Na rzecz niektórych z nich zaciąga zobowiązania w formie emisji obligacji, a także kredytów. Jednocześnie bank nie ponosi ryzyka kredytowego związanego z aktywami funduszy.

Część z tych funduszy nie posiada określonego stałego źródła wpływów i jest finansowana między innymi z wpłat z budżetu państwa czy jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 ustawy o finansach publicznych, środków z wyemitowanych przez Bank obligacji, zaciągniętych kredytów, a także wpływów ze skarbowych papierów wartościowych przekazanych przez Ministra Finansów.

Wpływy z wskazanych wyżej tytułów stanowiły w 2022 r. blisko 80% wpływów ogółem.

FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

Tabela 61. Wpływy funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2022 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie	Struktura
	mln zł	%
OGÓŁEM, w tym:	104 008,9	100,0
Środki budżetu państwa:	33 442,9	32,2
pomniejszające dochody budżetu państwa:	18 608,7	17,9
wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego	9 581,3	9,2
środki ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych	9 027,4	8,7
wydatki budżetu państwa, głównie tzw. wpłaty z budżetu państwa	14 834,2	14,3
Wpływy ze sprzedaży obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego	19 027,6	18,3
Wpływy Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) i Funduszu Kolejowego (FK), w tym z:	16 987,5	16,3
opłaty paliwowej (KFD i FK)	8 551,3	8,2
refundacji dla KFD z funduszy Unii Europejskiej	5 607,0	5,4
poboru opłat za przejazd (KFD)	2 288,6	2,2
opłat drogowych, kar, grzywien itp. (KFD)	540,5	0,5
Wpływy z kredytów	16 047,4	15,4
Środki przekazane z innych jednostek sektora finansów publicznych	13 620,8	13,1
Inne wpływy (np. wpłaty kredytodawców Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, odsetki, zwroty środków)	2 434,4	2,3
Nieodpłatnie otrzymane obligacje skarbowe	787,7	0,8

W tabeli zaprezentowano dane z funduszy w ujęciu kasowym.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r.

W 2022 r. Bank Gospodarstwa Krajowego prowadził obsługę 20 funduszy. Ich łączne wpływy wyniosły 104 008,9 mln zł, a wydatki – 106 569,3 mln zł. Stan środków funduszy na początku 2022 r. zmniejszył się o 2522,9 mln zł (7,3%) z 34 482,5 mln zł na początku roku do 31 959,6 mln zł na końcu roku.

Tabela 62. Przepływy środków funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2022 r.

Wyszczególnienie	Stan środków na 01.01.2022 r.	Wpływy	Wydatki	Stan środków na 31.12.2022 r.
	mln zł			
OGÓŁEM:	34 482,5	104 008,9	106 569,3	31 959,6
Fundusz Przeciwdziałania COVID-19	20 347,2	39 186,0	46 360,8	13 170,5
Krajowy Fundusz Drogowy	1 816,8	27 146,0	23 498,1	5 504,2
Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych	0,0	15 311,3	14 638,0	673,3
Fundusz Pomocy	0,0	16 763,4	13 884,2	2 879,2
Fundusz Kolejowy	7 313,9	1 937,5	5 879,6	3 371,8
Fundusz Dopłat	1 908,8	870,3	1 145,5	1 633,7
Rządowy Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa	177,6	1 099,3	483,9	793,0

FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

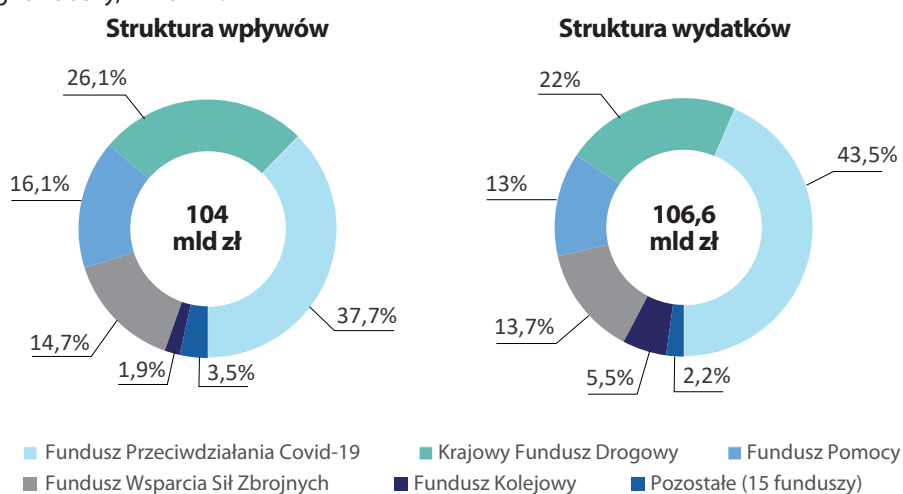
Wyszczególnienie	Stan środków na 01.01.2022 r.	Wpływy	Wydatki	Stan środków na 31.12.2022 r.
	mln zł			
Krajowy Fundusz Gwarancyjny	901,8	53,0	309,0	645,8
Fundusz Termomodernizacji i Remontów	530,7	65,8	145,1	451,4
Fundusz Wsparcia Kredytobiorców	607,7	1 350,4	76,0	1 882,1
Fundusz Dopłat do Oprocentowania	39,2	0,9	40,1	0,0
Fundusz Gwarancji Płynnościowych	212,8	112,8	36,2	289,3
Turystyczny Fundusz Zwrotów	73,7	34,1	28,9	78,9
Fundusz Kredytów Studenckich	0,4	28,3	27,7	1,0
Fundusz Polskiej Nauki	502,3	23,2	12,6	512,9
Fundusz Kredytowania Studiów Medycznych	0,0	1,2	1,2	0,0
Ekologiczny Fundusz Poręczeń i Gwarancji	1,7	0,5	1,0	1,3
Fundusz Żeglugi Śródlądowej	47,7	4,9	0,6	52,0
Fundusz Gwarancji Kryzysowych	0,0	18,0	0,4	17,6
Rządowy Fundusz Mieszkaniowy	0,0	1,9	0,3	1,6

W tabeli zaprezentowano dane z funduszy w ujęciu kasowym.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r.

Pięć funduszy: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Pomocy, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych i Fundusz Kolejowy uzyskało wpływy w wysokości 100 344,2 mln zł (96,5% wpływów ogółu funduszy) i zrealizowało wydatki w kwocie 104 260,7 mln zł (97,8% wydatków funduszy).

Infografika 80. Struktura wpływów i wydatków funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego, według funduszy, w 2022 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r.

Najstarszymi z tych funduszy są Krajowy Fundusz Drogowy powstały w 2004 r. i Fundusz Kolejowy utworzony w 2006 r. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 powstał w 2020 r., a Fundusz Pomocy i Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych w 2022 r.

W 2022 r. najwyższe wpływy w wysokości 39 186 mln zł, co stanowiło 37,7% ogółu wpływu funduszy, uzyskał Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Fundusz ten utworzono na mocy 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 ustaw⁵⁰⁷. Fundusz powołany został w celu zapewnienia środków finansowych dla sektora publicznego i wielu obszarów gospodarki do realizacji zadań związanych ze zwalczaniem COVID-19 i przeciwdziałaniem skutkom kryzysu społeczno-gospodarczego wywołanego pandemią. Organem wiodącym dla funduszu jest Prezes Rady Ministrów.

Krajowy Fundusz Drogowy został utworzony na podstawie ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁵⁰⁸. Celem funduszu jest finansowanie budowy i przebudowy dróg krajowych, realizowanych w ramach wieloletnich rządowych programów drogowych: Rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.), Programu Budowy 100 obwodnic na lata 2020-2030 i Programu Bezpiecznej Infrastruktury Drogowej 2021-2024. Z Funduszu przewidziano finansowanie wydatków związanych z płatnościami na rzecz operatorów autostrad płatnych, jak również z budową i eksploatacją systemów poboru opłat za przejazd po drogach krajowych. Wpływy funduszu w 2022 r. wyniosły 27 146 mln zł i stanowiły 26,1% wpływów funduszy ogółem.

Wpływy Fundusz Pomocy powołanego w 2022 r. na mocy art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁵⁰⁹ wyniosły 16 763,4 mln zł, co stanowiło 16,1% wpływów ogółem. Środki funduszu przeznaczone są na finansowanie i wsparcie realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy. Dysponentem funduszu jest Prezes Rady Ministrów.

Pogorszenie sytuacji geopolitycznej wokół Polski wpłynęło na podjęcie decyzji o potrzebie zwiększenia potencjału obronnego, w tym intensyfikacji procesu modernizacji technicznej oraz zwiększenia stanu osobowego żołnierzy. W 2022 r. utworzono Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, na podstawie art. 41 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁵¹⁰. Środki ze zlikwidowanego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych zasilają rachunek Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.

Piąty z funduszy, który uzyskał w 2022 r. znaczące wpływy (1937,5 mln zł), to Fundusz Kolejowy. Powstał on na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym⁵¹¹. Celem funduszu jest finansowanie remontów, przebudowy i budowy linii kolejowych i wydatków bieżących PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. (PKP PLK S.A.) związanych z zadaniami zarządcy infrastruktury kolejowej. Ze środków Funduszu Kolejowego mogą być również finansowane zakupy i modernizacja pojazdów kolejowych przeznaczonych do diagnostyki, utrzymania, naprawy lub budowy infrastruktury kolejowej i do prowadzenia działań ratowniczych. Przewidziano także finansowanie nabycia od Polskich Kolei Państwowych S.A. (PKP S.A.) przez Skarb Państwa akcji PKP PLK S.A.

⁵⁰⁷ Dz. U. poz. 568, ze zm.

⁵⁰⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2483, ze zm.

⁵⁰⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 103, ze zm.

⁵¹⁰ Dz. U. poz. 2305, ze zm.

⁵¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 21.

Do funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego z budżetu państwa, a także z innych jednostek sektora finansów publicznych przekazano łącznie w 2022 r. kwotę 47 063,8 mln zł, co stanowiło 45,2% ich wpływów ogółem. Wartość środków uzyskanych ze sprzedaży obligacji na rzecz funduszy, nieodpłatnie przekazanych obligacji skarbowych oraz kredytów wyniosła 35 862,6 mln zł, tj. 34,5% ogółu wpływów. Łącznie z powyższych tytułów fundusze uzyskały prawie 80% wpływów.

Wpływy w 2022 r. pozostałych 15 funduszy wyniosły 3664,7 mln zł (3,5% wszystkich wpływów funduszy), a wydatki – 2308,6 mln zł (2,2% wszystkich wydatków funduszy).

Wśród tych funduszy największe łączne wpływy 3321,9 mln zł, stanowiące 3,2% ogółu wpływów funduszy, uzyskały cztery fundusze, których środki przeznaczone na rozwój mieszkalnictwa i wsparcie dostępu do rynku mieszkaniowego, to jest: Fundusz Wsparcia Kredytobiorców, Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa, Fundusz Dopłat oraz Rządowy Fundusz Mieszkaniowy. Środki z tych funduszy przewidziano między innymi na programy ukierunkowane na zwiększenie zasobu lokali mieszkalnych oraz lokali i pomieszczeń z zakresu pomocy społecznej, służących zaspokajaniu potrzeb osób o niskich i przeciętnych dochodach, a także bezzwrotną pomoc finansową dla osób fizycznych na ponoszeniu wydatków z tytułu najmu mieszkania w ramach programu *Mieszkanie na start*.

Poza wskazanym wcześniej Funduszem Przeciwdziałania COVID-19, utworzono także trzy inne fundusze, których celem jest zwalczanie skutków COVID-19: Fundusz Gwarancji Płynnościowych, Turystyczny Fundusz Zwrotów i Fundusz Dopłat do Oprocentowania. Wpływy tych funduszy wyniosły w 2022 r. 147,7 mln zł.

Wpływy Funduszu Termomodernizacji i Remontów oraz Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji, których celem jest zwiększenie efektywności energetycznej, wyniosły łącznie 66,3 mln zł, Krajowego Funduszu Gwarancyjnego powołanego do objęcia poręczeniami i gwarancjami Skarbu Państwa środków prywatnych zaangażowanych do realizacji polityki państwa – 53 mln zł, a także trzech funduszy: Funduszu Kredytów Studenckich, Funduszu Polskiej Nauki i Funduszu Kredytowania Studiów Medycznych, ustanowionych dla wsparcia nauki i rozszerzenia dostępu do nauki – 52,7 mln zł.

Wpływy pozostałych dwóch funduszy wyniosły łącznie 22,9 mln zł: Funduszu Gwarancji Kryzysowych, powstałego w celu wsparcia przedsiębiorców w obliczu sytuacji związanej z negatywnymi następstwami gospodarczymi konfliktu zbrojnego w Ukrainie – 18 mln zł, a Funduszu Żeglugi Śródlądowej, którego środki są przeznaczone na sfinansowanie śródlądowego transportu wodnego i innych przedsięwzięć dotyczących restrukturyzacji sektora żeglugi śródlądowej – 4,9 mln zł.

Największy udział, wynoszący 32,2%, we wpływach wszystkich funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2022 r. (33 442,9 mln zł) miały środki z budżetu państwa. Środki przekazano głównie do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19: z tytułu wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego i ze sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych, w łącznej wysokości 18 608,8 mld zł oraz z części budżetowej *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*⁵¹² – 11 674,1 mln zł. Środki z budżetu przekazano też do Funduszu Pomocy – 2307,4 mln zł, Funduszu Dopłat – 770,3 mln zł i Rządowego Funduszu Mieszkaniowego – 1,8 mln zł. Ponadto cztery fundusze otrzymały w 2022 r. dotację z budżetu państwa w łącznej wysokości 80,2 mln zł. Najwyższą dotację przyznał Minister Rozwoju i Technologii Funduszowi Termomodernizacji i Remontów z części *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* w kwocie 42,2 mln zł między innymi na premie termomodernizacyjne, remontowe przeznaczone dla gmin lub spółek gminnych realizujących przedsięwzięcia termo-

⁵¹² Były to środki z rezerwy celowej poz. 80 pn. *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*.

modernizacyjne lub remontowe w mieszkaniowym zasobie gmin, a także dla inwestorów realizujących przedsięwzięcia termomodernizacyjne. Wsparcie tych podmiotów w ramach programu *TERMO* miało na celu ograniczenie emisji zanieczyszczeń i poprawę jakości powietrza, a także poprawę efektywności energetycznej budynków oraz poprawę stanu technicznego mieszkaniowego zasobu gminy. Fundusz Kredytów Studenckich otrzymał od Ministra Edukacji i Nauki dotację w kwocie 27,8 mln zł z przeznaczeniem na preferencyjne kredyty dla studentów i doktorantów. Zaś przekazaną do Funduszu Dopłat, dotację w kwocie ogółem 9 mln zł przeznaczono głównie na bezzwrotną pomoc finansową dla osób fizycznych w ponoszeniu wydatków z tytułu najmu mieszkania w ramach programu pn. *Mieszkanie na Start*, a także na program pn. *Mieszkanie dla Młodych*, mający na celu udzielanie finansowego wsparcia w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi.

Istotną formę zasilenia stanowiły także wpływy z emisji obligacji przeprowadzonych na rynku krajowym i rynkach zagranicznych na rzecz trzech funduszy, które wyniosły łącznie 19 027,6 mln zł i stanowiły 18,3% ogółu wpływów funduszy, w tym dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 7761,1 mln zł, Funduszu Pomocy – 6170,2 mln zł i Krajowego Funduszu Drogowego – 5096,3 mln zł.

W 2022 r. Bank Gospodarstwa Krajowego przeprowadził dziewięć przetargów sprzedaży obligacji krajowych i dwa przetargi sprzedaży obligacji zagranicznych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, dwa przetargi sprzedaży obligacji zagranicznych na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego oraz trzy przetargi sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu Pomocy. W przypadku emisji obligacji na rzecz Funduszu Pomocy wszystkie trzy emisje z 2022 r. były denominowane w euro, ale dwie z nich to emisje krajowe. Nabywcami obligacji były: banki posiadające status Dealera Skarbowych Papierów Wartościowych (w przypadku obligacji emitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19), Europejski Bank Inwestycyjny oraz podmiot prywatny (w przypadku obligacji emitowanych na rzecz Funduszu Pomocy) oraz dystrybucja na rynku pierwotnym przez banki dealerów organizujących daną emisję (w przypadku obligacji Krajowego Funduszu Drogowego). Gwarantem spłaty wszystkich obligacji jest Skarb Państwa.

Istotny udział we wpływach funduszy miała również opłata paliwowa przekazana do Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego (łącznie 8551,3 mln zł) oraz wpływy Krajowego Funduszu Drogowego, jak: refundacja z budżetu środków europejskich w kwocie 5607 mln zł, pobór opłat za przejazd drogami płatnymi w kwocie 2288,6 mln zł oraz pobór opłat drogowych, kar i grzywien w wysokości 540,5 mln zł.

Na rachunki dwóch funduszy wpłynęły środki z przyznanych kredytów w kwocie 16 047,4 mln zł (15,4%). Otrzymały je Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych (9909,1 mln zł) i Krajowy Fundusz Drogowy (6138,3 mln zł).

Kolejną istotną pozycję wpływów funduszy (13,1%) stanowiły transfery finansowe od jednostek sektora finansów publicznych (13 620,8 mln zł). Do Funduszu Pomocy środki, w łącznej kwocie 7800 mln zł, przekazali: Minister Rodziny i Polityki Społecznej, Minister Zdrowia, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 ogółem 800 mln zł przekazali między innymi Minister Rodziny i Polityki Społecznej, Minister Zdrowia, Minister Rozwoju i Technologii, Minister Sportu i Turystyki, Minister Klimatu i Środowiska z tytułu odsetek otrzymanych od środków wypłaconych z Funduszu. Do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych 4990,1 mln zł przekazano w związku z likwidacją państwowego funduszu celowego – Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych.

Poza wyżej wymienionymi formami finansowania funduszy odnotowano też inne wpływy w kwocie 2434,4 mln zł (2,3% ogółu wpływów funduszy), głównie do Funduszu Wsparcia Kredytobiorców (1350,4 mln zł). Środki Funduszu pochodzą ze składek kredytodawców dokonanych proporcjonalnie

do wielkości posiadanego portfela kredytów mieszkaniowych dla gospodarstw domowych, których opóźnienie w spłacie kapitału lub odsetek przekracza 90 dni i w dniu jego uruchomienia zostały określone w wysokości 600 mln złotych. W wyniku ulokowania środków między innymi w bony pieniężne Narodowego Banku Polskiego i w formie depozytu u Ministra Finansów uzyskano łącznie 313,6 mln zł. Ponadto do Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych przekazano wpływy w kwocie 253,6 mln zł z tytułów określonych w art. 41 ust. 4 pkt 1-7, 12-14a ustawy o obronie Ojczyzny. Były to wpływy między innymi ze wsparcia udzielonego wojskom obcym, udostępniania im poligonów, specjalistycznych usług wojskowych, a także wynikające z przepisów o Agencji Mienia Wojskowego, odszkodowania lub kary umowne oraz zwrócone zaliczki. Należały do nich też wpływy ze zrealizowanych gwarancji, zabezpieczeń oraz inne środki otrzymane w toku wykonania umów, zawartych na rzecz Sił Zbrojnych, darowizny, spadki, zapisy oraz wpłaty wnoszone przez inne państwa w ramach Programu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Dziedzinie Bezpieczeństwa.

Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa został zasilony przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej środkami z papierów wartościowych w kwocie 787,6 mln zł, o których mowa w art. 33r ust. 1 pkt 2a ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa⁵¹³.

Tabela 63. Wydatki funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2022 r. według grup zadań

Wyszczególnienie	Wykonanie	Struktura
	mln zł	%
OGÓŁEM, w tym:	106 569,3	100,0
Wydatki na realizację zadań, w tym na:	95 033,6	89,2
zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie skutków COVID-19	43 235,6	45,5
infrastrukturę drogową, kolejową i transportową	21 252,0	22,4
finansowanie lub dofinansowanie Sił Zbrojnych	14 495,9	15,3
finansowanie skutków związanych z konfliktem zbrojnym w Ukrainie	13 879,6	14,6
rozwój mieszkalnictwa i wsparcie dostępu do rynku mieszkaniowego	1 693,4	1,8
zachęcanie przedsiębiorców do wykorzystania środków prywatnych dla realizacji polityki państwa	298,5	0,3
zwiększanie efektywności energetycznej	139,7	0,1
wsparcie nauki i rozszerzenie dostępu do nauki	38,8	0,0
Wydatki na obsługę zadłużenia funduszu	11 407,1	10,7
Wydatki na wynagrodzenie Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu zarządzania funduszami	58,3	0,1
Inne wydatki	42,0	0,0

W tabeli zaprezentowano dane z funduszy w ujęciu kasowym.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r.

Z funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2022 r. wydatkowano łącznie 106 569,3 mln zł. Wydatki pięciu funduszy (Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Pomocy, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz Funduszu Kolejowego) wyniosły 104 260,7 mln zł, co stanowiło 97,8% ogółu wydatków wszystkich funduszy. Wydatki pozostałych 15 funduszy wyniosły 2308,6 mln zł (2,2 % wydatków funduszy ogółem).

⁵¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 2224, ze zm.

Najwyższe wydatki, w wysokości 95 033,6 mln zł (89,2% ogółu wydatków funduszy) poniesiono na realizację zadań określonych w ustawach powołujących fundusze, w tym wydatki pięciu wyżej wymienionych funduszy w kwocie 92 826,9 mln zł (97,7%). Na wykonanie zadań dwóch funduszy utworzonych w warunkach incydentalnych, związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, pomocą Ukrainie wydatkowano 57 079,1 mln zł, tj. 53,6% wydatków ogółem. Wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 43 199,5 mln zł stanowiły 45,5% ogółu wydatków poniesionych na zadania. Z Funduszu tego sfinansowano w szczególności: świadczenia opieki zdrowotnej, szczepienia przeciwko COVID-19, diagnostykę, rehabilitację i fizjoterapię. Zakupiono między innymi szczepionki, testy, leki i sprzęt. Finansowano koszty tymczasowych szpitali, punktów diagnostycznych i punktów szczepień. Poza tym wsparto sektor turystyczny poprzez finansowanie Polskich Bonów Turystycznych. W ramach tzw. rządowych tarcz energetycznej i solidarnościowej wypłacane były przez gminy dodatki węglowe, rekompensaty przewidziane w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw⁵¹⁴, rekompensaty ceny maksymalnej przewidziane w ustawie z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 r.⁵¹⁵ Wsparto też inwestycje jednostek samorządu terytorialnego.

Wydatki Funduszu Pomocy zrealizowano w kwocie 13 879,6 mln zł (14,6% ogółu wydatków poniesionych na zadania funduszy), głównie na działania administracji publicznej związane z pomocą uchodźcom, w tym między innymi zadania realizowane i koordynowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Finansowano także działania związane z bezpieczeństwem żywnościowym kraju oraz wsparto jednostki samorządu terytorialnego w realizacji dodatkowych zadań oświatowych związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy.

Wydatki dwóch funduszy przeznaczono na infrastrukturę drogową i kolejową. Z Krajowego Funduszu Drogowego wydatkowano 15 373,5 mln zł (16,2% ogółu wydatków poniesionych na zadania funduszy) między innymi na zadania drogowe realizowane przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad w ramach Rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023, w tym budowę i przebudowę dróg krajowych. Z Funduszu Kolejowego wydatkowano 5878,4 mln zł (tj. 6,2% ogółu wydatków poniesionych na zadania funduszy) na przebudowę i budowę linii kolejowych. Ponadto pokryto wydatki na rzecz samorządów województw na finansowanie lub współfinansowanie zakupu, modernizacji oraz naprawy pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich. Natomiast wydatki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych o wartości 14 495,9 mln zł (15,3% ogółu wydatków poniesionych na zadania funduszy) przeznaczono głównie na realizację celów określonych w programie rozwoju Sił Zbrojnych.

Wydatki pozostałych funduszy na realizację zadań wyniosły 2206,7 mln zł i stanowiły 2,3% wydatków poniesionych na zadania funduszy⁵¹⁶. Najwyższe wydatki w kwocie łącznej 1693,4 mln zł (1,8% ogółu wydatków na zadania) poniesiono na zadania związane z rozwojem mieszkalnictwa i wsparcia dostępu do rynku mieszkaniowego, realizowane z trzech funduszy: Funduszu Dopłat, Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa oraz Funduszu Wsparcia Kredytobiorców. Z Funduszu Dopłat finansowano między innymi przedsięwzięcia mieszkaniowe realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na wynajem obejmujące: lokale mieszkalne, mieszkania chronione, miejsca nocle-

⁵¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz.1967, ze zm.

⁵¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2243, ze zm.

⁵¹⁶ W 2022 r. nie poniesiono wydatków na zadania w czterech funduszach: Turystyczny Fundusz Zwrotów, Fundusz Gwarancji Kryzysowych, Ekologiczny Fundusz Poręczeń i Gwarancji, Rządowy Fundusz Mieszkaniowy.

gowe, miejsca w ogrzewalniach oraz miejsca w schroniskach dla osób bezdomnych⁵¹⁷, jak też dopłaty dla gmin do czynszu za najem w ramach programu *Mieszkanie na Start*⁵¹⁸. Natomiast z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa finansowano nowe inwestycje mieszkaniowe na rynku mieszkań budowanych z przeznaczeniem na wynajem przez społeczne inicjatywy mieszkaniowe. Z Funduszu Wsparcia Kredytobiorców zapewniono zwrotne wsparcia osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej, a są zobowiązane do spłaty rat kredytu mieszkaniowego stanowiącego znaczne obciążenie budżetu gospodarstwa domowego.

Wydatki w kwocie 11 407,1 mln zł (10,7%) poniesiono na obsługę finansowania dłużnego z tytułu obligacji wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz trzech funduszy: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Pomocy a także zaciągniętych kredytów na rzecz dwóch innych funduszy, tj.: Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych i Krajowego Funduszu Drogowego. Najwyższe kwoty poniosły fundusze: Krajowy Fundusz Drogowy – 8118 mln zł, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – 3146,9 mln zł, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – 141,7 mln zł oraz Fundusz Pomocy – 0,5 mln zł.

Wydatki związane z wynagrodzeniem Banku Gospodarstwa Krajowego za zarządzanie funduszami w 2022 r. wyniosły łącznie 58,3 mln zł (0,1% ogółu wydatków funduszy). Zadania realizowane przez bank wykraczały poza czynności związane z administrowaniem rachunkami wyżej opisanych funduszy. Bankowi przypisano kompetencje związane z kierowaniem polityką finansową oraz operacyjną funduszy. Do najważniejszych czynności i zadań wykonywanych przez bank należało (w zależności od funduszu):

- występowanie w imieniu funduszu, który nie posiada osobowości prawnej, w stosunkach zewnętrznych (w tym w procesie pozyskiwania finansowania na krajowych lub zagranicznych rynkach finansowych oraz procesie pozyskiwania gwarancji dla zobowiązań zaciąganych na rzecz funduszu);
- zawieranie i realizacja z instytucjami kredytującymi umów w sprawie współpracy przy udzielaniu kredytów z dopłatami ze środków funduszu;
- zawieranie i realizacja z instytucjami kredytującymi umów w sprawie współpracy przy udzielaniu gwarancji lub poręczeń ze środków funduszu;
- obsługa wpływów na rzecz funduszu oraz wypłat ze środków funduszu;
- obsługa zadłużenia zaciągniętego na rzecz funduszu;
- opracowanie i aktualizowanie planu finansowego funduszu;
- prowadzenie okresowej sprawozdawczości z realizacji planu finansowego funduszu;
- sporządzenie sprawozdania finansowego z działalności funduszu (bilans, rachunek zysków i strat);
- gospodarowanie środkami funduszu, w tym utrzymywanie płynności finansowej funduszu oraz lokowanie okresowo wolnych środków;
- udzielanie finansowania przejściowego ze środków własnych banku w przypadku niedoboru środków na rachunku funduszu;
- przyjmowanie i obsługa wniosków od beneficjentów programów realizowanych ze środków funduszu.

Zadłużenie funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosło na koniec 2022 r. 229 091,3 mln zł, co oznacza jego przyrost w odniesieniu do stanu na koniec 2021 r. o 31 335,4 mln zł. Zarówno

⁵¹⁷ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 788).

⁵¹⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. z 2021 r. poz. 2158, ze zm.).

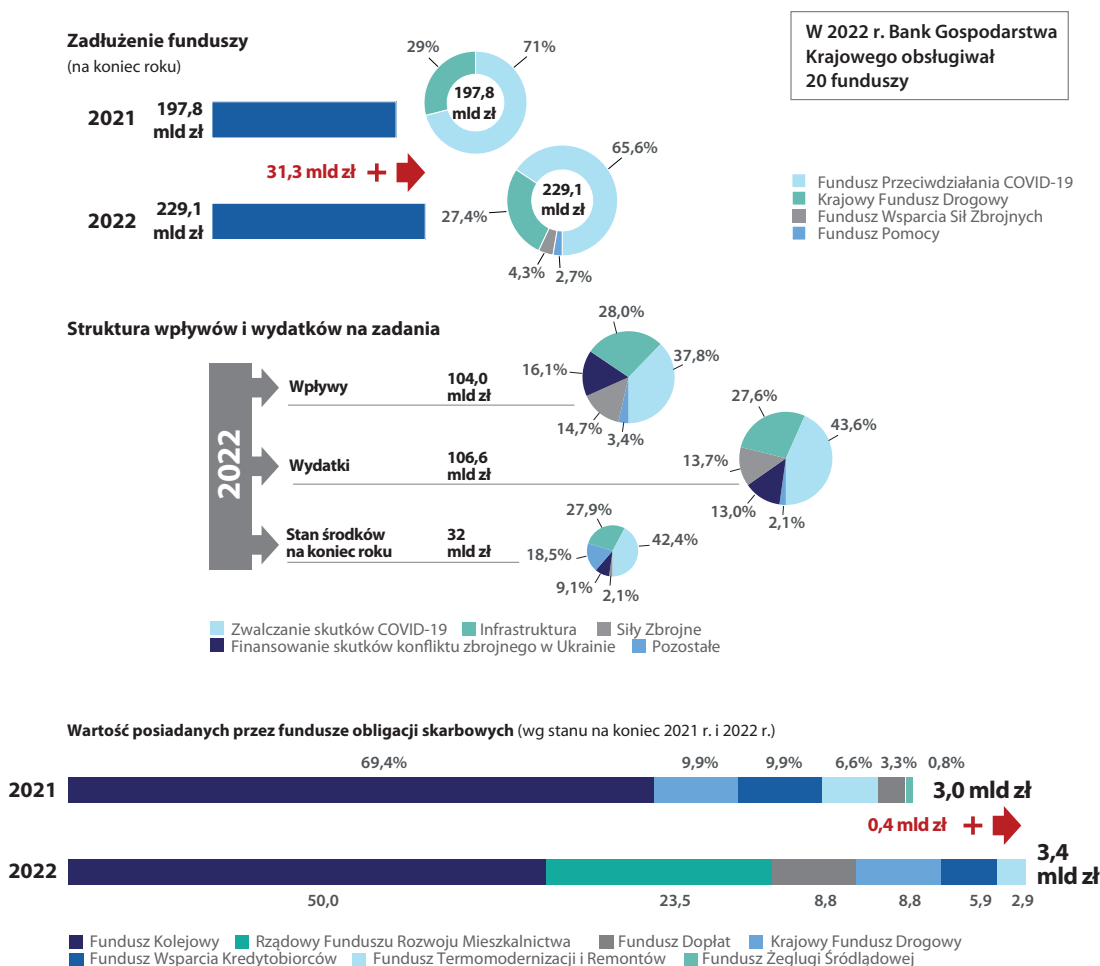
FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

na koniec 2021 r., jak i 2022 r. w strukturze zadłużenia dominowały obligacje, które stanowiły odpowiednio 80,8% i 76,8%. Na koniec 2022 r. zadłużenie z tytułu obligacji wynosiło 175 836,7 mln zł, w tym Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 150 351,7 mln zł (85,6%).

Należności funduszy z tytułu obligacji wzrosły z 3037,4 mln zł na koniec 2021 r. do 3446,2 mln zł na koniec 2022 r.

Na rachunkach funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na koniec 2022 r. pozostawały środki w wysokości 31 959,6 mln zł. Najwyższe stany wolnych środków odnotowano na rachunkach bankowych sześciu niżej wymienionych funduszy, tj.: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 13 170,5 mln zł, Krajowego Funduszu Drogowego – 5504,2 mln zł, Funduszu Kolejowego – 3371,8 mln zł, Funduszu Pomocy – 2879,2 mln zł, Funduszu Wsparcia Kredytobiorców – 1882,1 mln zł i Funduszu Dopłat – 1633,7 mln zł.

Infografika 81. Wybrane dane finansowe funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego w latach 2021-2022



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r.

2. Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w obszarze działalności funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego

W analizowanym okresie ostatnich czterech lat Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła 11 kontroli obejmujących obszar działalności funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego.

Poniżej przedstawiamy wyniki najistotniejszych z nich.

Kontrola P/22/007 – Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

Najwyższa Izba Kontroli, w ramach kontroli *P/22/007 Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, przeprowadzonej między innymi w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁵¹⁹ oraz w Banku Gospodarstwa Krajowego⁵²⁰, poddała ocenie opracowanie planu Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i jego zmian, rozpatrywanie wniosków o przyznanie środków z Funduszu na realizację *Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych*⁵²¹ i *Programu Rządowego Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych*⁵²², nadzór Prezesa Rady Ministrów nad Funduszem, a także zarządzanie płynnością Funduszu oraz emisję obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu. Kontrolą objęto okres od kwietnia 2020 r. do czerwca 2022 r.

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 został utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego na mocy art. 65 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 ustaw⁵²³. Jednak już od 18 kwietnia 2020 r., na podstawie art. 75 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁵²⁴, zmieniona została jego forma prawna i organizacyjna na Fundusz utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego, w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Zmiana formy prawnej i organizacyjnej Funduszu z państwowego funduszu celowego na fundusz w obsłudze Banku Gospodarstwa Krajowego spowodowała, że Fundusz finansowany ze środków publicznych został wyłączony z sektora finansów publicznych. W wyniku zmiany, gospodarowanie środkami Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przestało podlegać przepisom ustawy o finansach publicznych, między innymi w zakresie planowania oraz nadzoru.

Plan finansowy Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i jego wykonanie nie podlegają debacie parlamentarnej w trybie przewidzianym dla ustaw budżetowych. Oznacza to ograniczenie uprawnień Parlamentu w zakresie kontroli nad wydatkami publicznymi.

Zmiana ta narusza również zasady jawności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi. Wydatki tego Funduszu finansowane są z wpływów, które w zdecydowanej części pochodzą ze sprze-

⁵¹⁹ Wystąpienie pokontrolne KBF.410.004.01.2022 *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*.

⁵²⁰ Wystąpienie pokontrolne KBF.410.004.03.2022 *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*.

⁵²¹ Uchwała nr 102 Rady Ministrów z 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. z 2022 r. poz. 22, ze zm.).

⁵²² Uchwała nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Uchwała i zmiany do niej nie były publikowane w Monitorze Polskim, były natomiast dostępne na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

⁵²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.

⁵²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 201.

daży obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz środków budżetu państwa. W 2020 r. plan wpływów Funduszu zrealizowano w kwocie 110 420,4 mln zł, w tym 100 843,2 mln zł (91,3%) stanowiły wpływy z obligacji, a 9567,5 mln zł (8,7%) – wpłaty z budżetu państwa. W 2021 r. wpływy wykonano w wysokości 53 385,6 mln zł, w tym 39 158 mln zł (73,3%) stanowiły wpływy z obligacji, a 14 194,8 mln zł (26,6%) – wpłaty z budżetu państwa. Natomiast w 2022 r. wpływy ogółem wyniosły 39 186 mln zł, w tym z emisji obligacji – 7761,1 mln zł i stanowiły 19,8% wpływów Funduszu, a środki przekazane z budżetu państwa – 30 282,9 mln zł, czyli 77,3% wpływów.

Z ustaleń kontroli wynika, że Prezes Rady Ministrów nie uregulował zasad planowania, gospodarowania środkami Funduszu oraz nie zorganizował skutecznego nadzoru nad Funduszem. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nierzetelnie zorganizowano proces planowania środków Funduszu, w szczególności Prezes Rady Ministrów nie wydał szczegółowych wytycznych dla dysponentów dotyczących harmonogramu prac, ich roli w procesie, obowiązków dysponentów oraz szczegółowości informacji przekazywanych w celu opracowania projektu planu finansowego Funduszu. Prezes Rady Ministrów zatwierdził plan finansowy Funduszu na rok 2020 pomimo, że Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie dysponowała danymi od dysponentów Funduszu w tym zakresie, a jedynie danymi zbiorczo przygotowanymi przez Ministerstwo Finansów. Najwyższa Izba Kontroli nie miała możliwości sprawdzenia, czy w sposób rzetelny analizowano dane otrzymane od dysponentów w celu opracowania planów finansowych Funduszu na lata 2021-2022. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów dysponowała jedynie ogólnymi uzasadnieniami potrzeb dysponentów, bez wyjaśnienia wysokości wnioskowanych kwot. Nie przedstawiono do kontroli dokumentów potwierdzających analizę dokumentów dysponentów Funduszu.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów powinna wprowadzić procedurę regulującą proces przygotowywania i przekazywania przez dysponentów danych i informacji niezbędnych do sporządzenia projektu planu finansowego Funduszu, zasady analizy danych i informacji, a także tryb dokumentowania przeprowadzonych przez pracowników Kancelarii Prezesa Rady Ministrów czynności. Procedura powinna określać również harmonogram prac, obowiązki dysponentów oraz wymogi dotyczące zakresu szczegółowości danych przekazywanych przez dysponentów i uzasadnienia wnioskowanej kwoty. Uregulowanie tych kwestii służyłoby poprawie jakości procesu planowania i umożliwiłoby zwiększenie realności planowanych kwot.

Prezes Rady Ministrów nie zamieścił na stronie internetowej Kancelarii planów finansowych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz sprawozdań z ich wykonania. Skutkowało to ograniczeniem publicznego dostępu do danych i informacji o Funduszu. Było to niezgodne z jedną z podstawowych zasad finansów publicznych, jaką jest zasada jawności.

Wpłaty ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 realizowane były na podstawie dyspozycji wypłaty składanej do Banku Gospodarstwa Krajowego przez Prezesa Rady Ministrów albo upoważnionego do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, składała dyspozycje zasilenia rachunków do Banku Gospodarstwa Krajowego, jednak nie przedstawiła Najwyższej Izbie Kontroli dokumentów potwierdzających analizę faktycznych potrzeb dysponentów, uwarunkowań organizacyjnych i kwot pozostających na rachunkach pomocniczych. Nie zapobiegła przypadkom kumulowania środków na rachunkach dysponentów przez długie okresy. Tym samym, nie zapewniono efektywnego zarządzania środkami Funduszu, co było działaniem nierzetelnym i prowadziło do ponoszenia nieuzasadnionych kosztów pozyskania środków na finansowanie wydatków, zamiast wykorzystywać środki wcześniej uzyskane ze sprzedaży obligacji. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie uregulowano obowiązku przekazywania

informacji o niewykorzystanych środkach tego Funduszu i trybu niezwłocznego zwrotu tych środków na rachunek główny, celem zwiększenia efektywności ich wykorzystania.

Z ustaleń kontroli w Banku Gospodarstwa Krajowego wynika, że w drugim półroczu 2021 r. średni dzienny stan środków pozostających na rachunkach pomocniczych dysponentów Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wynosił 1034,9 mln zł, a w pierwszym półroczu 2022 r. – 941,9 mln zł. Były to między innymi środki zwrócone przez dysponentów, w szczególności minister właściwy do spraw pracy zwrócił w 2021 r. i w pierwszym półroczu 2022 r. środki w łącznej wysokości 10 247,9 mln zł, w tym 28 grudnia 2021 r. w wysokości 1682,1 mln zł, po 537 dniach od zasilenia rachunku pomocniczego, a 3035,7 mln zł po 497 dniach. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w okresie od pobrania środków przez dysponentów do ich zwrotu Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 poniósł koszty w wysokości co najmniej 200,3 mln zł.

W celu zapewnienia bieżącej działalności Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 Bank Gospodarstwa Krajowego dokonywał sprzedaży obligacji. Wśród 15 objętych kontrolą przetargów sprzedaży obligacji było sześć przetargów, z których każdy z osobna mógł zostać odwołany. Nieodwołanie przetargów sprzedaży obligacji spowodowało wzrost zadłużenia Funduszu o wartości od 312,5 mln zł do 1793 mln zł. Będzie to skutkowało także ponoszeniem nieuzasadnionych kosztów obsługi zadłużenia do momentu wykupu tych obligacji w wysokości od 127,7 mln zł do 326,2 mln zł. Ponadto Bank Gospodarstwa Krajowego, informując Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów o szacowanych potrzebach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, nie zawsze podawał dane o datach i wartościach zbieżne z informacjami otrzymanymi od dysponentów.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w celu poprawy efektywności wydatkowania środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i wykorzystania środków pochodzących ze sprzedaży obligacji na jego rzecz zasadnym jest wprowadzenie obowiązku zgłaszania przez dysponentów faktycznych potrzeb uwzględniających niewykorzystane środki. Na wzmocnienie systemu kontroli zasadności realizacji planowanych wydatków, a także ich zgodności z planem finansowym, wpłynęłoby zbiorcze sporządzanie harmonogramów wydatków dysponentów środków tego Funduszu przez Prezesa Rady Ministrów, który jest odpowiedzialny za nadzór nad zapotrzebowaniami zgłaszanymi przez dysponentów oraz nad wydatkowaniem środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przeznaczone były między innymi na dofinansowanie inwestycji z *Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych* oraz *Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych*. Proces rozpatrywania wniosków, w ramach tych programów, był nietransparentny i niezgodny z zasadą jawności finansów publicznych. Komisje powołane przez Prezesa Rady Ministrów do oceny i rekomendowania wniosków Prezesowi Rady Ministrów, działały na podstawie ogólnych, nieprecyzyjnych reguł. Kryteria oceny wniosków były określone bardzo ogólnie, a na etapie rozpatrywania wniosków o przyznanie dofinansowania nie wypracowano jednolitego, przejrzystego i jawnego mechanizmu oceny wniosków. W *Programie Inwestycji Strategicznych* nie zapewniono wystandaryzowanych, jednolitych i transparentnych zasad podziału środków, pomimo że krytyczne uwagi co do obiektywizmu podziału środków pojawiły się w przestrzeni publicznej już w wyniku wcześniejszej realizacji *Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych*. W żadnej formie (papierowej czy elektronicznej) nie dokumentowano uzasadnień podjętych decyzji po rozpatrzeniu poszczególnych wniosków, pozytywnych jak i negatywnych, co uniemożliwiało ustalenie przesłanek stanowiących ich podstawę. Członkom komisji nie określono, na poziomie wykonawczym, jasnego zakresu ich zadań i odpowiedzialności. Nie przewidziano także mechanizmu kontroli i nadzoru nad pracami wykonywanymi przez komisje i podejmowanymi rekomendacjami, pomimo, że dysponowały znacznym władztwem, gdyż na podstawie ich rekomendacji dokonano podziału

środków w kwocie 64 998,3 mln zł. Prezes Rady Ministrów zatwierdzał przekazywane przez komisje rekomendacje bez dokonywania w nich zmian. Najwyższa Izba Kontroli nie miała możliwości ustalenia, jakie faktycznie czynności wykonywali poszczególni członkowie na posiedzeniach komisji, brakowało protokołów z niektórych posiedzeń komisji lub były one sporządzone w sposób nierzetelny oraz dokumentów potwierdzających głosowania członków komisji nad projektami list inwestycji rekomendowanych Prezesowi Rady Ministrów do objęcia wsparciem. Nie wskazano konkretnych przesłanek, w oparciu o które wnioski obejmujące przedmiotowo zbliżone inwestycje były rozpatrywane odmienne, jak również nie uzasadniono dlaczego dofinansowanie przyznano wnioskowi niespełniającym wymogów formalnych lub które złożono po terminie.

W uchwałach regulujących obydwa omawiane programy inwestycyjne nie przewidziano procedury odwoławczej od podjętych rozstrzygnięć. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, procedura taka powinna być określona, gdyż zapewniłaby kontrolę nad podjętymi decyzjami w sprawie podziału środków publicznych. Stosowanie tej procedury wymagałoby udokumentowania uzasadnienia decyzji, a zatem służyłoby także zapewnieniu przejrzystości podejmowanych decyzji.

Bank Gospodarstwa Krajowego przekazywał Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu. Proces monitorowania otrzymanej sprawozdawczości bieżącej i okresowej nie był dokumentowany. Prezes Rady Ministrów nie uregulował i nie zapewnił efektywnego nadzoru nad gospodarowaniem środkami Funduszu na etapie planowania i wydatkowania środków. Brak było systemu całościowej weryfikacji efektów rzeczowych wydatków oraz analiz umożliwiających identyfikację barier i trudności w realizacji zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie kontrolowała zagadnień związanych z funkcjonowaniem tego Funduszu.

Ze względu na bardzo ogólne sformułowanie w ustawie tworzącej Fundusz celu jego utworzenia, jest on *de facto* narzędziem do finansowania otwartego katalogu zadań mogących podlegać zmianom w dowolnym czasie i zakresie. Ze środków *Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i Programu Inwestycji Strategicznych* były realizowane między innymi zadania o charakterze inwestycyjnym, takie jak na przykład: unowocześnianie i rozbudowa infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, oświetleniowej, drogowej lub komunikacyjnej. Beneficjenci programu *Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych* mogli zmieniać przeznaczenie otrzymanych środków. W drugiej połowie 2022 r. zakres Funduszu został rozszerzony między innymi o wypłatę dodatku węglowego, dodatków dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystywania niektórych źródeł ciepła, dodatku elektrycznego oraz rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych i sprzedawców gazu ziemnego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w celu zapewnienia skutecznego nadzoru nad Funduszem Przeciwdziałania COVID-19, w tym społecznego, jego katalog zadań powinien być ograniczony i możliwie jednorodny. Poza tym gospodarne i efektywne wykorzystanie środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wymaga bieżącego nadzoru, obejmującego co najmniej monitorowanie realizacji zaplanowanych zadań, w tym szczególnie uzyskiwanie danych o trudnościach w wykorzystaniu środków, oraz analizę sprawozdawczości, która może między innymi prowadzić do wniosków dotyczących usprawnień w zakresie gospodarowania tym Funduszem. Obowiązki te obciążają zarówno Prezesa Rady Ministrów, jako organ faktycznie zarządzający całym Funduszem, jak i dysponentów Funduszu – w zakresie udzielonych im upoważnień.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła zarządzanie przez Prezesa Rady Ministrów Funduszem Przeciwdziałania COVID-19, a także działania podejmowane w tym zakresie przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, w okresie od kwietnia 2020 r. do czerwca 2022 r.

Kontrola D/21/505 – *Utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych powstałych w związku z epidemią COVID-19*

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła również kontrolę D/21/505 – *Utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych powstałych w związku z epidemią COVID-19*. Kontrolą objęto okres od października 2020 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych⁵²⁵. Kontrola w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁵²⁶ wykazała, że Prezes Rady Ministrów, koordynując pracę członków Rady Ministrów i biorąc udział w tworzeniu szpitali tymczasowych, przyczynił się do zabezpieczenia w Polsce wystarczającej liczby miejsc dla pacjentów wymagających hospitalizacji z powodu COVID-19. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że decyzja o utworzeniu szpitala tymczasowego na PGE Stadionie Narodowym w Warszawie skutkowała nieefektywnym wydatkowaniem środków publicznych, pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, na utworzenie i funkcjonowanie szpitala tymczasowego oraz punktów szczepień w tej lokalizacji, w kwocie 72 mln zł. W przeliczeniu na jedno łóżko szpitalne, koszt utworzenia i utrzymania szpitala tymczasowego na Stadionie Narodowym był prawie dwukrotnie większy od kosztu utworzenia i funkcjonowania szpitala w Siedlcach, czyli drugiego ze szpitali tymczasowych, w których tworzeniu i finansowaniu ze środków Funduszu brał udział Minister Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wynikało to z faktu, że obiekt Stadionu Narodowego nie spełniał wymagań dotyczących udzielania świadczeń leczniczych i musiał zostać dostosowany do wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą⁵²⁷. Dodatkowo lokalizacja szpitala spowodowała konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów na opłaty czynszowe, ochronę i media, które łącznie wyniosły 36,4 mln zł, z czego kwota 11,3 mln zł dotyczyła okresu, w którym w szpitalu nie udzielano świadczeń leczniczych.

Nakłady poniesione na adaptację Stadionu Narodowego do potrzeb szpitala tymczasowego (18,2 mln zł łącznie z usunięciem adaptacji) przyniosły jednorazowy efekt i nie przyczyniły się do trwałej poprawy stanu infrastruktury polskich szpitali, podczas gdy nakłady na utworzenie szpitala tymczasowego w Siedlcach w kwocie 7,6 mln zł oraz adaptację Szpitala Wojewódzkiego w Siedlcach w kwocie 5,9 mln zł przyniosły trwałe wzmocnienie systemu ochrony zdrowia w Polsce, a zmodernizowany obiekt może służyć nadal leczeniu pacjentów.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że tworzenia szpitali tymczasowych w okresie od 28 października 2020 r. do 31 marca 2022 r. w obiektach wielkopowierzchniowych, które nie były przeznaczone do udzielania świadczeń, jak np. Stadion Narodowy, nie uzasadniały ani koszty ich tworzenia, ani faktyczne zapotrzebowanie na łóżka dla pacjentów z COVID-19. Dowodzi tego zarówno porównanie danych dotyczących szpitala tymczasowego na Stadionie Narodowym z danymi na temat szpitala tymczasowego w Siedlcach, jak i przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli analiza kosztów utworzenia i funkcjonowania wszystkich 33 szpitali tymczasowych utworzonych w Polsce, uwzględniająca także dane o sytuacji epidemiologicznej w kraju, którymi dysponował Minister Zdrowia.

⁵²⁵ 10 października 2022 r.

⁵²⁶ Wystąpienie pokontrolne LKA.411.002.01.2021 *Utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych powstałych w związku z epidemią COVID-19*.

⁵²⁷ Dz. U. 2019 r. poz. 595, ze zm.

Prezes Rady Ministrów zapewnił finansowanie procesu tworzenia, organizacji i funkcjonowania szpitali tymczasowych ze środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Obowiązki te nie były realizowane rzetelnie, ponieważ Prezes Rady Ministrów nie ustanowił skutecznych i adekwatnych mechanizmów zarządzania w zakresie planowania i monitorowania oraz rozliczania wydatków ponoszonych ze środków Funduszu, między innymi w związku z tworzeniem i funkcjonowaniem szpitali tymczasowych, ani też nie dokonał systemowej oceny działań podjętych w latach 2020-2022 w związku z tworzeniem, funkcjonowaniem i likwidacją szpitali tymczasowych, pod kątem ich efektywności organizacyjnej i ekonomicznej w przeciwdziałaniu epidemii COVID-19.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, w obydwu omówionych wyżej kontrolach, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski pokontrolne w szczególności dotyczące: ustalenia transparentnych zasad planowania wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, stworzenia procedur zapewniających jawność i przejrzystość procesu gospodarowania środkami tego Funduszu oraz jego udokumentowanie, zapewnienia efektywnego nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad gospodarką finansową Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w tym dokonywanie weryfikacji efektów rzeczowych zadań finansowanych z jego środków.

Kontrola P/22/052 – Realizacja wybranych inwestycji w województwach

Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach⁵²⁸, w zakresie inwestycji realizowanych z Krajowego Funduszu Drogowego, wykazała, że na etapie projektowania inwestycji Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad nie zaplanowała wykonania robót, których potrzebę uwzględnienia w projekcie podnoszono w trakcie jego konsultacji, a dotyczących między innymi zwiększenia bezpieczeństwa ruchu i poprawy dojazdu do spółek mających siedziby przy przebudowywanej drodze. Skutkowało to koniecznością poniesienia na etapie realizacji projektu dodatkowych kosztów obejmujących prace projektowe i budowlane w łącznej wysokości 371,3 tys. zł brutto. Stwierdzono również, że Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zaniechała potrącenia należności z wynagrodzenia zapłaconego wykonawcy, z tytułu stwierdzonej niewłaściwej jakości robót, pomimo ustalenia bezspornej kwoty należnej z tego tytułu w łącznej wysokości 130,4 tys. zł, jak również niezasadnie zwróciła wykonawcy robót uprzednio wyegzekwowaną karę umowną w wysokości 25 tys. zł.

Kontrola I/21/002 – Przyznawanie świadczenia dodatkowego personelowi medycznemu uczestniczącemu w diagnozowaniu i udzielaniu świadczeń zdrowotnych pacjentom z podejrzeniem i zakażeniem wirusem SARS-CoV-2

W 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w trzech podmiotach leczniczych (szpitalach) z województwa zachodniopomorskiego i Zachodniopomorskim Oddziale Wojewódzkim Narodowego Funduszu Zdrowia w Szczecinie w zakresie wypłaty dodatkowych świadczeń pieniężnych personelowi medycznemu i niemedycznemu oraz dyspozytorom medycznym⁵²⁹. Ustalenia kontroli doraźnej I/21/002 wykazały nieprawidłowości dotyczące przyznawania dodatków covidowych i przekazywania środków finansowych na ich wypłatę osobom niespełniającym wymaganych kryteriów

⁵²⁸ Wystąpienie pokontrolne LKI.410.006.01.2022 *Realizacja wybranych inwestycji w województwach*.

⁵²⁹ Wystąpienia pokontrolne LSZ.411.003.01.2021; LSZ.411.003.02.2021 i LSZ.411.003.03.2021 *Przyznawanie świadczenia dodatkowego personelowi medycznemu uczestniczącemu w diagnozowaniu i udzielaniu świadczeń zdrowotnych pacjentom z podejrzeniem i zakażeniem wirusem SARS-CoV-2*.

oraz niepomniejszania przez kierowników podmiotów leczniczych wysokości kwoty dodatków covidowych, w przypadku świadczenia pracy przez personel medyczny przez niepełny miesiąc.

Kontrola S/22/001 – Wybrane aspekty przeciwdziałania w województwie opolskim pandemii COVID-19, w tym wydatkowania środków publicznych na utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych oraz izolatoriów

W wyniku kontroli w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w Opolu⁵³⁰ Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że Wojewoda Opolski nie zapewnił rzetelnej weryfikacji cenowej oferty przebudowy Centrum Wystawienniczo-Kongresowego w Opolu na szpital tymczasowy wynoszącej 11,8 mln zł, wskutek tego zaniechania wydatki zostały zawyżone o kwotę 2,7 mln zł.

2.1. Wyniki kontroli D/23/501 Realizacja wypłat dodatku węglowego

- **Przyjęty tryb procedowania nad projektem ustawy o dodatku węglowym, z pominięciem uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych, okazał się jedną z przyczyn licznych nowelizacji ustawy.**
- **Blisko połowa zbadanych wniosków w obszarze ich weryfikacji wykazała opóźnienia w terminowości ich rozpatrywania.**
- **W 34 (na 38) kontrolowanych jednostkach wystąpiły opóźnienia w wypłacie przyznanych świadczeń w stosunku do terminu ustawowego.**
- **W jednostkach objętych kontrolą, w których stwierdzono opóźnienia, prawie 1/3 płatności dokonana została po terminie.**
- **Prawie 50% nieterminowych wypłat dodatku węglowego wynikało ze zbyt późnego przekazywania środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.**

Jednym z mechanizmów pomocowych w trwającym od 2022 r. kryzysie energetycznym, przejawiającym się między innymi rosnącymi cenami na rynku energii, miał się stać dodatek węglowy wprowadzony ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym. Dodatek ten miał na celu zapewnienie wsparcia dla dużej grupy gospodarstw domowych w Polsce, w tym również gospodarstw najuboższych energetycznie, w pokryciu części kosztów wynikających ze wzrostu cen na rynku energii, w tym kosztów opału. Miało to być jednorazowe świadczenie w wysokości 3 tys. zł przysługujące gospodarstwom domowym, których głównym źródłem ogrzewania był kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe, zasilane paliwami stałymi, tj. węglem kamiennym, brykietem lub peletem (zawierającymi co najmniej 85% węgla kamiennego). Co istotne, rozwiązanie to nie przewidywało kryteriów dochodowych oraz przysługiwało również gospodarstwom, które już zakupiły węgiel. Wyjątek miały stanowić te gospodarstwa domowe, które skorzystały wcześniej z mechanizmu wsparcia, jaki został przewidziany w ustawie z dnia 23 czerwca 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw⁵³¹.

⁵³⁰ Wystąpienie pokontrolne LOP.411.002.2022 *Wybrane aspekty przeciwdziałania w województwie opolskim pandemii COVID-19, w tym wydatkowania środków publicznych na utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych oraz izolatoriów*.

⁵³¹ Dz. U. poz. 1477, ze zm.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym gminy miały otrzymywać środki na realizację wypłat dodatków węglowych z utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (dalej w tym podrozdziale: Fundusz). Pierwotnie zakładano, że maksymalny limit wydatków z Funduszu na wypłatę dodatku węglowego w 2022 r. – zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym – wyniesie 11,5 mld zł, z dniem 3 listopada 2022 r.⁵³² zwiększono ten limit do kwoty 13,5 mld, po czym w wyniku kolejnej zmiany ustawy o dodatku węglowym⁵³³ przewidziano możliwość sfinansowania dodatków węglowych środkami z Funduszu także w roku 2023 do kwoty 2 mld zł (łącznie maksymalny limit wydatków z Funduszu na wypłaty dodatków węglowych został zatem określony na kwotę 15,5 mld zł).

Wnioski o wypłatę dodatku węglowego (dalej w tym podrozdziale: wnioski) można było składać w okresie od 17 sierpnia⁵³⁴ do 30 listopada 2022 r. Pierwotnie w ustawie o dodatku węglowym przewidziano miesięczny termin na wypłatę świadczeń liczony od dnia złożenia wniosku. Następnie w wyniku nowelizacji ustawy o dodatku węglowym⁵³⁵ termin ten wydłużono do dwóch miesięcy, jednocześnie stanowiąc, iż wypłata w zakresie wniosków złożonych po dniu 30 października 2022 r. powinna nastąpić do 30 grudnia 2022 r. Z dniem 21 grudnia 2022 r. po raz kolejny znowelizowano art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym, z treści którego usunięto zapis nakazujący wypłatę dodatku maksymalnie do 30 grudnia 2022 r.

⁵³² Na mocy art. 26 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych (Dz. U. poz. 2236).

⁵³³ Zmianę wprowadzono z dniem 21 grudnia 2022 r. ustawą z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. poz. 2687, ze zm.).

⁵³⁴ Z dniem 17 sierpnia 2022 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 sierpnia 2022 r. w sprawie wzoru wniosku o wypłatę dodatku węglowego (Dz. U. poz. 1712).

⁵³⁵ Art. 50 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. poz. 1967, ze zm.), który wszedł w życie z dniem 20 września 2022 r.

Infografika 82. Proces legislacyjny dotyczący ustawy o dodatku węglowym i jej nowelizacje



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Od dnia 3 listopada 2022 r. dodatek węglowy mogła otrzymać również osoba, która nie złożyła wniosku, a spełniała warunki ustawowe. Okoliczności te uwzględniono w art. 2 ust. 15f ustawy o dodatku węglowym, który stanowi, że w przypadku posiadania informacji wskazujących, że osoba, która nie złożyła wniosku, spełnia warunki jego przyznania wynikające z ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może przeprowadzić wywiad środowiskowy w celu ustalenia prawa do tego dodatku. W takiej sytuacji organ przyznaje dodatek w drodze decyzji administracyjnej z urzędu, bez konieczności składania wniosku.

Liczne nowelizacje ustawy o dodatku węglowym spowodowane były między innymi przyjętym trybem procedowania nad projektem tej ustawy, z pominięciem etapu uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych. Przyjęty przez Radę Ministrów 19 lipca 2022 r. projekt ustawy o dodatku węglowym został tego samego dnia skierowany do Marszałek Sejmu. Dnia 20 lipca 2022 r. odbyło się pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu oraz posiedzenie Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych oraz Komisji Finansów Publicznych, następnego dnia odbyło się drugie czytanie i dalsze prace Komisji, a 22 lipca 2022 r. po trzecim czytaniu ustawa została uchwalona przez Sejm i przekazana Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Marszałkowi Senatu. Dnia 4 sierpnia 2022 r. uchwałę Senatu skierowano na posiedzenie Komisji, a w dniu następnym na posiedzeniu Sejmu przyjęto część poprawek Senatu i 8 sierpnia 2022 r. ustawę przekazano do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa została podpisana 11 sierpnia 2022 r. Całkowity proces legislacyjny w Sejmie nad rządowym projektem ustawy o dodatku węglowym trwał niespełna trzy tygodnie.

W okresie rozpatrywania przez kontrolowane jednostki wniosków o przyznanie dodatków węglowych, to jest od 17 sierpnia 2022 r. do 31 stycznia 2023 r., ustawa o dodatku węglowym zmieniona została aż trzykrotnie. Zmiany dotyczyły istotnych kwestii mających wpływ na proces rozpatrywania wniosków. Kontrolowane jednostki wskazywały, że ciągle zmieniający się stan prawny, w oparciu o który należało weryfikować zasadność ubiegania się przez wnioskujących o przyznanie dodatku węglowego znacząco utrudniał realizację powierzonego im zadania. Pierwszą nowelizacją ustawy o dodatku węglowym, która weszła w życie z dniem 20 września 2022 r., niespełna po miesiącu od złożenia pierwszych wniosków, wprowadzono między innymi mechanizmy weryfikacji prawdziwości danych wskazanych we wnioskach. Dodatkowo uszczelniono system wypłaty świadczeń poprzez wskazanie, między innymi, że jeden dodatek węglowy przysługuje dla wszystkich gospodarstw domowych zamieszkujących pod jednym adresem oraz że dodatek węglowy nie przysługuje gospodarstwom domowym objętym pozytywnie rozpatrzonym wnioskiem o wypłatę dodatku, o którym mowa w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw. Luka w przepisach zmusiła przedstawicieli Ministerstwa Klimatu i Środowiska do zwrócenia się w ostatnim dniu sierpnia 2022 r. z apelem do samorządów o wstrzymanie się z rozpatrywaniem wniosków do czasu wejścia w życie zmienionych przepisów ustawy o dodatku węglowym. Jako pozytywne należy uznać wprowadzenie mechanizmów uszczelniających przepisy w kwestii wypłat dodatku węglowego, niemniej jednak niezrozumiałym jest, dlaczego kwestii tych nie uwzględniono już w pierwotnej wersji ustawy o dodatku węglowym, co niewątpliwie usprawniłoby proces weryfikacji wniosków i w konsekwencji wypłaty świadczeń już od pierwszych dni wprowadzenia możliwości składania wniosków. Wyniki kontroli wskazują, że w skontrolowanych jednostkach na 129 641 wniosków złożonych do końca września 2022 r. przez półtora miesiąca zweryfikowano jedynie 47 643 wnioski, natomiast już w samym październiku z 92 807 wniosków pozostających do rozpatrzenia zweryfikowano 58 820. Dodatkowo, mając na względzie termin przewidziany na wypłatę dodatku węglowego, określony w art. 2 ust. 11

ustawy o dodatku węglowym, oraz czas, jaki winien przeznaczyć organ na rozpatrywanie spraw w świetle art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: KPA), sugestie Ministerstwa Klimatu i Środowiska niejednokrotnie doprowadziły do nieprawidłowego postępowania jednostek odpowiedzialnych za obsługę wniosków w obszarze ich weryfikacji, jak i wypłaty świadczeń, co zostało omówione szerzej w dalszej części tego rozdziału. W wyjaśnieniach uzyskanych z Ministerstwa Klimatu i Środowiska odnoszących się do nieuwzględnienia w pierwotnym projekcie ustawy regulacji dotyczących uszczelnienia systemu wypłaty dodatku węglowego, chociażby o możliwości wskazane dopiero w tzw. pierwszej nowelizacji, co można było osiągnąć dzięki konsultacjom z przedstawicielami samorządów, którzy mają bogate doświadczenie w weryfikacji innego rodzaju wniosków o wypłaty świadczeń, wskazano, że „(...) Konieczność niezwłocznego wdrożenia zaprojektowanego instrumentu w postaci dodatku węglowego była umotywowana postępującym wzrostem cen i dynamiczną sytuacją na rynku energii. Dlatego też projekt *ustawy o dodatku węglowym* procedowany był z zastosowaniem trybu odrębnego, dla którego charakterystyczne jest pominięcie etapu uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. Należy jednak mieć na uwadze, że projektowane przepisy opierały się w dużym zakresie na istniejących i sprawdzonych rozwiązaniach, znanych stronie samorządowej, jak np. ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym, co przyczynić się miało z jednej strony do ułatwienia realizacji zadania przez gminy, a z drugiej miało ograniczyć ewentualne niedoskonałości przepisów. (...)”. Przywołana ustawa o dodatku osłonowym weszła w życie zaledwie kilka miesięcy wcześniej przed przedłożeniem do Sejmu projektu ustawy o dodatku węglowym i zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nie powinna być wzorem do tworzenia kolejnych aktów prawnych.

Mając na uwadze zadania, jakie zostały nałożone na gminy, jak również skalę przedsięwzięcia i ściśle określony czas na ich realizację, w połączeniu z faktem, że środki na wypłatę dodatku węglowego jeszcze w połowie września nie zostały przekazane do gmin, Najwyższa Izba Kontroli w okresie od 2 stycznia do 24 marca 2023 r. przeprowadziła kontrole w 39 jednostkach samorządowych, w których zweryfikowano wywiązywanie się z nałożonych na nie nowych zadań, odpowiednio w kontekście legalności i rzetelności rozpatrywania wniosków i/lub terminowości wypłat dodatków węglowych.

Jedynie działalność pięciu jednostek samorządowych realizujących zadanie zlecone z zakresu obsługi dodatku węglowego oceniono pozytywnie, pozostałe 34 jednostki ocenione zostały w formie opisowej⁵³⁶.

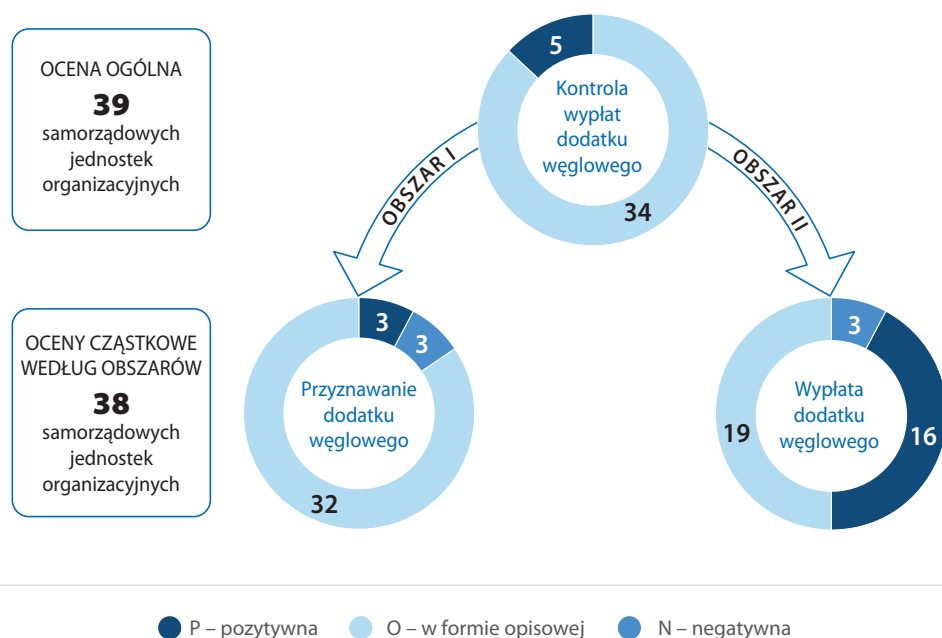
Kontrola co do zasady realizowana była w dwóch samorządowych jednostkach organizacyjnych z terenu każdego województwa, wyjątek stanowiły województwa, takie jak: podlaskie, pomorskie oraz śląskie, gdzie kontrolę przeprowadzono w czterech podmiotach obsługujących proces weryfikacji wniosków i wypłaty dodatków węglowych. Jak również województwo kujawsko-pomorskie, gdzie w związku z brakiem możliwości przeprowadzenia kontroli w pełnym zakresie w jednym z podmiotów, badania kontrolne przeprowadzono w dodatkowej jednostce (w jednej skontrolowano etap weryfikacji wniosków (przyznawania dodatków węglowych), a w drugiej terminowość wypłaty świadczeń). W rezultacie w województwie tym kontrolę dodatku węglowego przeprowadzono w trzech podmiotach.

Kontrola wypłat dodatku węglowego obejmowała swym zakresem dwa odrębne obszary tematyczne dotyczące odpowiednio przyznawania oraz wypłaty dodatku węglowego, które następnie

⁵³⁶ Nie zostały spełnione kryteria przewidziane dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej.

zostały ocenione w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek kontrolowanych obsługujących te procesy. Działania prowadzone przez jednostki kontrolowane, w obszarze dotyczącym przyznawania dodatków węglowych, ocenione zostały co do zasady w formie opisowej (32 oceny), na 38 kontroli tego obszaru wystąpiły po trzy oceny pozytywne i negatywne. Oceny obszaru dotyczącego wypłaty samych świadczeń były już bardziej zróżnicowane. Połowa kontrolowanych w tym obszarze jednostek została oceniona w formie opisowej, 16 jednostek oceniono pozytywnie, a trzy negatywnie. Wskazane oceny negatywne kontrolowanych obszarów wystąpiły w sześciu jednostkach działających na terenie trzech województw: dolnośląskim, lubuskim oraz podlaskim.

Infografika 83. Oceny kontrolowanych obszarów w ramach kontroli Realizacja wypłat dodatku węglowego



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

Proces przyznawania dodatku węglowego

Do kontrolowanych 38 jednostek w okresie od 17 sierpnia do 30 listopada 2022 r. złożono 156 084 wnioski o wypłatę dodatku węglowego na łączną kwotę 468,3 mln zł. Po terminie wskazanym w art. 2 ust. 9 ustawy o dodatku węglowym, tj. w okresie od 1 grudnia 2022 r. do 31 stycznia 2023 r. złożono 102 wnioski na kwotę 0,3 mln zł. Z wniosków złożonych w ustawowym terminie do końca stycznia 2023 r. rozpatrzono 128 761 (82,5%) na kwotę 386,3 mln zł, w tym 7633 na kwotę 22,9 mln zł rozpatrzono negatywnie (wydano decyzję o odmowie przyznania dodatku węglowego). Na dzień 31 stycznia 2023 r. łączna liczba wniosków pozostawionych bez rozpoznania ze względu na wymóg ustawowy wyniosła 22 818, w tym wnioski w związku z art. 2 ust. 10 ustawy o dodatku węglowym. Faktyczna liczba wniosków nierozpatrzonych na dzień 31 stycznia 2023 r. z przyczyn innych niż przekazanie wniosku zgodnie z właściwością miejscową czy też umorzenie postępowania w związku

z wycofaniem wniosku bądź zgonem osoby ubiegającej się o świadczenie, a pozostających do rozpatrzenia w kolejnych miesiącach 2023 r. wyniosła 1233.

Szczegółowym badaniem pod względem prawidłowości rozpatrywania wniosków objęto 1525 wniosków, z tego 1143 wnioski rozpatrzone pozytywnie⁵³⁷ oraz 382 rozpatrzone odmownie bądź pozostawione bez rozpoznania⁵³⁸. Głównymi przyczynami odmowy przyznania dodatku węglowego bądź pozostawienia bez rozpoznania były następujące sytuacje:

- złożono drugi wniosek o wypłatę dodatku węglowego spod tego samego adresu zamieszkania (art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym),
- wnioskodawca nie prowadzi gospodarstwa domowego we wskazanym we wniosku budynku mieszkalnym,
- w Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (dalej: CEEB) zgłoszony rodzaj paliwa nie uprawniał do otrzymania dodatku węglowego,
- źródło ciepła wpisane w bazie CEEB skorygowano po dniu 11 sierpnia 2022 r.

Badane wnioski, co do zasady, były kompletne i prawidłowo wypełnione. Podstawowym elementem weryfikacji wniosków przez kontrolowane jednostki było sprawdzenie zgodności źródeł ciepła zgłoszonych w bazie CEEB z danymi wykazanymi we wnioskach. Jedynie w 11 przypadkach (na 1525) nie dokonano takiej weryfikacji z uwagi na brak zgłoszonego źródła ogrzewania w bazie CEEB. Weryfikacji dokonano poprzez wywiad środowiskowy (3), oświadczenie strony (1), nie weryfikowano, gdyż wniosek został złożony jako drugi na dane gospodarstwo domowe (5), sprawy pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na niestawienie się strony postępowania na wezwanie (2). Na 1525 wniosków w przypadku 1266 dokonano również dodatkowego sprawdzenia polegającego między innymi na weryfikacji z informacjami uzyskanymi w związku z postępowaniem o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz dodatków do zasiłku rodzinnego (429), świadczenia wychowawczego (412), dodatku osłonowego (534) oraz dodatku mieszkaniowego (335). Weryfikowano również z danymi zgromadzonymi w rejestrze PESEL oraz rejestrze mieszkańców (742), wynikającymi z deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (725). Wzywano również do złożenia dodatkowych dokumentów (83) czy też przeprowadzano wywiad środowiskowy (156).

Kontrolowane jednostki, co do zasady, należycie weryfikowały wnioski o przyznanie dodatku węglowego. Problemem pozostawała natomiast terminowość procesu ich rozpatrywania – prawie połowa wniosków, objętych szczegółową kontrolą, została rozpatrzona po upływie miesiąca od ich doręczenia. Co więcej, w blisko 90% takich przypadków nie poinformowano o tym strony i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy. Tym samym naruszono przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Badanie pod kątem terminowości rozpatrywania wniosków wykazało, że w stosunku do prawie połowy wniosków (751) merytoryczne rozstrzygnięcie zostało podjęte dopiero po upływie jednego miesiąca od ich doręczenia pomimo, że nie zachodziły okoliczności, aby można było uznać, że sprawy te są szczególnie skomplikowane. Postępowanie takie było niezgodne z art. 35 § 1 i 3 KPA i wystąpiło w 33 (z 38) kontrolowanych jednostkach. Dodatkowo w 29 kontrolowanych jednostkach w przypadku 664 wniosków stwierdzono również naruszenie art. 36 § 1 KPA, zgodnie z którym w przypadku niezakończona sprawy w terminie organ zobowiązany jest zawiadomić stronę postępowania,

⁵³⁷ Dobrane w sposób losowy z wykorzystaniem metody losowania prostego z pośród wszystkich wypłat dokonanych w 2022 r.

⁵³⁸ Dobrane w sposób celowy z pośród wniosków w stosunku do których wydano decyzje odmowne lub pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na taki wymóg ustawy.

podając przyczyny zwłoki wskazując przy tym nowy termin załatwienia sprawy jak i zobowiązany jest do pouczenia strony o prawie do wniesienia ponaglenia. W dużej części kontrolowanych jednostek wskazywano, że przyczyną rozpatrywania spraw w terminie dłuższym niż jeden miesiąc była treść art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym, który od 20 września 2022 r. przewidywał dwumiesięczny termin na wypłatę dodatku węglowego, a który utożsamiano również z terminem przewidzianym na rozpatrywanie wniosków (merytoryczne załatwienie sprawy). Powoływano się również na znaczne obciążenie komórek odpowiedzialnych za weryfikację wniosków, do których zadań podstawowych należały również między innymi sprawy związane z pomocą społeczną, świadczeniami rodzinnymi, funduszem alimentacyjnym, a dodatkowo w roku 2022 doszły nowe zadania dotyczące dodatku osłonowego czy świadczeń dla uchodźców z Ukrainy. Niejednokrotnie jako uzasadnienie rozpatrywania wniosków w terminie dłuższym niż miesiąc od daty doręczenia wniosków, wskazywano na ograniczone środki finansowe w pierwszym okresie funkcjonowania dodatku węglowego, co zdaniem kontrolowanych miało umożliwić uniknięcie protestów ze strony wnioskodawców w związku z brakiem wypłat po uzyskaniu informacji o przyznaniu świadczenia. Przywoływano również, że wpływ na opóźnienia w realizacji zadań miał niewątpliwie fakt, iż ustawa o dodatku węglowym wprowadzona została bez przepisów przejściowych i dostosowujących, jednostki nie były przygotowane merytorycznie do realizacji tego zadania, nie wdrożono żadnych szkoleń, a webinarium zorganizowane 25 sierpnia 2022 r. z przedstawicielami Ministerstwa Klimatu i Środowiska wprowadziło jeszcze większy chaos interpretacyjny. Częste nowelizacje ustawy o dodatku węglowym, brak jednoznacznych interpretacji znowelizowanych przepisów, rozszerzający się katalog odbiorców czy też zobowiązanie jednostek do podejmowania dodatkowych działań w obszarze weryfikacji wniosków także wpływało na wydłużony czas rozpatrywania wniosków. Jednostki powoływały się również na wypowiedź Wiceministra Klimatu i Środowiska z dnia 31 sierpnia 2022 r., który zaapelował do samorządów o wstrzymanie się z rozpatrywaniem wniosków do czasu wejścia w życie nowych przepisów. Wskazał, że zostało zaplanowane wydłużenie czasu na rozpatrywanie, tak aby samorządy miały większy komfort działania. Wypowiedź Wiceministra jednostki interpretowały, że wydłużenie do dwóch miesięcy terminu określonego w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym oznacza utożsamienie formalnego „okresu wypłaty” z „okresem rozpatrywania wniosku”. Wystąpienie Wiceministra zostało przyjęte jako wskazówka określająca sposób prawidłowego działania przez organy realizujące ustawę o dodatku węglowym. Jednostki, uzasadniając wydłużony czas rozpatrywania wniosków, wskazywały także, że na stronach 10-11 *Poradnika dla samorządów dotyczącym wypłaty dodatku węglowego* – zamieszczonego na stronie internetowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz przekazanego wszystkim podmiotom realizującym wypłatę dodatku, odniesiono się do czasu trwania postępowań w przypadkach przyznania stronom świadczenia. Utożsamiono pojęcie „postępowania niezakończonego” z przypadkiem postępowania, w którym „nie dokonano wypłaty środków dla wnioskodawcy”. Jednostki wskazywały, że w myśl tego zapisu w przypadku postępowania z rozstrzygnięciem przyznającym świadczenie okres jego trwania mierzony jest od terminu złożenia wniosku do chwili wypłaty świadczenia. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, odnosząc się do wypowiedzi Wiceministra z sierpnia 2022 r. w kontekście zalecenia jednostkom wstrzymania się z rozpatrywaniem wniosków wbrew obowiązującym przepisom (art. 35 KPA), potwierdził, że „(...) prośba, aby gminy dokładnie i starannie procedowały i rozpatrywały wnioski w kontekście pojawiających się różnic interpretacyjnych mogła wpłynąć na wydłużenie prowadzonych postępowań. (...)”. Wskazał także, że „(...) procedowanie wniosków podyktowane było dbałością o wydatkowanie środków publicznych. W opinii Ministra Klimatu i Środowiska, wdrożone zmiany do ustawy o dodatku węglowym doprowadziły finalnie do ustabilizowania sytuacji i umożliwiły przyznawanie dodatku węglowego osobom, do których przedmiotowa regulacja była kierowana”. Natomiast, nawiązując do zapisów zawartych w *Poradniku dla samorządów*, wskazał, że „(...) w opinii

Ministra Klimatu i Środowiska załatwienie sprawy poprzez wydanie decyzji (w myśl art. 104 § 1 KPA) ma miejsce tylko w konkretnych przypadkach, czyli w przypadku odmowy przyznania dodatku węglowego, uchylecia oraz rozstrzygnięcia w sprawie nienależnie pobranego dodatku węglowego. W tym kontekście o załatwieniu sprawy nie może być więc mowy w sytuacji wydania jedynie informacji o przyznaniu świadczenia (zgodnie z art. 2 ust. 17). Uzasadnionym jest więc twierdzenie, że osiągnięcie końcowego celu prowadzonego postępowania i zakończenie sprawy jest zrealizowane w momencie wypłaty dodatku węglowego, co zostało wskazane w poradniku zamieszczonym na stronie internetowej resortu. Szybka i sprawna wypłata świadczenia beneficjentom była najważniejszym celem ustawy o dodatku węglowym. (...).⁵³⁹ Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że twierdzenie, że sposób prowadzenia postępowania zależy od jego rozstrzygnięcia prowadzi do nielogicznej tezy, a mianowicie, że postępowanie, które kończy się przyznaniem dodatku, prowadzone jest bez stosowania KPA (gdyż nie kończy się decyzją), a postępowanie zakończone odmową przyznania dodatku prowadzone jest w oparciu o przepisy KPA. Innymi słowy, organ musiałby w pierwszej kolejności prowadzić postępowanie, a potem – w zależności, czy rozstrzygnięcie będzie dla strony korzystne – podjąć decyzję co do sposobu prowadzenia tego postępowania, w tym ustalić termin na jego zakończenie. Należy przy tym zaznaczyć, że ustawa o dodatku węglowym nie reguluje terminu załatwienia sprawy (a tylko termin wypłaty świadczenia), a ponieważ postępowanie w sprawie wypłaty dodatku ma charakter administracyjny – zastosowanie muszą znaleźć w tym zakresie przepisy KPA. Przy czym przez załatwienie sprawy należy rozumieć podjęcie merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie wniosku o przyznanie dodatku, a nie dzień wypłaty świadczenia – wypłata jest bowiem czynnością czysto techniczną następującą po merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy.

Przedstawiona w *Poradniku dla samorządów* przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska błędna interpretacja art. 52 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, spowodowała, że w Ośrodku Pomocy Społecznej w Tłuszczu, mimo załatwienia i wystawienia informacji o przyznaniu dodatku węglowego, w trzech sprawach dodatki te nie zostały wypłacone. W tych trzech sprawach wnioski zostały złożone i rozpatrzone w trakcie obowiązywania ustawy o dodatku węglowym w brzmieniu z dnia 5 sierpnia 2022 r. Z uwagi na brak środków na wypłatę świadczeń⁵³⁹ po nowelizacji ustawy o dodatku węglowym (to jest po wejściu w życie wyżej wymienionej ustawy z dnia 15 września 2022 r.) podjęto dalsze działania w stosunku do wskazanych wniosków, które zgodnie z *Poradnikiem* potraktowano jako sprawy niezakończone. Po ponownym rozpatrzeniu spraw, w oparciu o nowe przepisy, w przypadku jednego wniosku wydano decyzję o odmowie przyznania dodatku węglowego, a w stosunku do dwóch pozostałych wystosowano zawiadomienia o pozostawieniu sprawy bez rozpatrzenia. W efekcie, po powtórным rozpatrzeniu sprawy, dwóch wnioskodawców nie otrzymało dodatku, który zgodnie z brzmieniem przepisów obowiązujących w dniu złożenia wniosku i załatwienia sprawy, im się należał⁵⁴⁰. Jedynie w jednym przypadku po odwołaniu strony od decyzji o nieprzyznaniu dodatku przyznano i wypłacono świadczenie.

Dodatkowo w ramach kontroli, po dokonaniu przeglądu analitycznego zapisów zawartych w bazie CEEB oraz złożonych wniosków, przeprowadzono analizę szczegółową na podstawie dobranych w sposób celowy 1173 spraw. Dobór celowy dotyczył spraw, w których złożono więcej niż jeden wniosek na jednego wnioskodawcę (461 spraw), więcej niż jeden wniosek na jedno gospodarstwo

⁵³⁹ Pierwsze środki na wypłatę dodatków wpłynęły po 20 września 2022 r.

⁵⁴⁰ Jeden wnioskodawca nie złożył kolejnego wniosku o przyznanie dodatku, natomiast drugi po zmianie przepisów ustawy o dodatku węglowym, złożył kolejny wniosek o dodatek węglowy rozpatrzony pozytywnie, jednak z uwagi na zgon wnioskodawcy świadczenie zostało zwrócone do Ośrodka Pomocy Społecznej.

lub jeden adres zamieszkania (421) oraz takie, w przypadku których adresy wskazane we wnioskach nie znajdowały się w bazie CEEB (291).

W wyniku prowadzonych badań na wnioskach dobranych w sposób losowy oraz celowy poza wskazanymi wyżej nieprawidłowościami dotyczącymi nieterminowego prowadzenia postępowań administracyjnych stwierdzono również inne przypadki naruszeń przepisów KPA. W dwóch jednostkach: w Ośrodku Pomocy Społecznej w Sulechowie oraz w Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Gostyniu odpowiednio w przypadku jednego i 12 wniosków wystąpiły sytuacje wydania decyzji rozstrzygających w sprawie dodatku węglowego bez zachowania terminów określonych w zawiadomieniach mających na celu spełnienie obowiązku określonego w art. 10 § 1 KPA – zapoznanie się strony ze zgromadzonym materiałem dowodowym.

Badania w obszarze obsługi wniosków wykazały również jednostkowe nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów ustawy o dodatku węglowym, i tak:

- w siedmiu jednostkach⁵⁴¹ stwierdzono przypadki nierzetelnej weryfikacji 15 wniosków skutkującej wypłatą świadczeń na kwotę 45 tys. zł, z czego w przypadku ośmiu wniosków weryfikowanych w Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Wiskitkach oraz Urzędzie Gminy w Mysłakowicach Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników tych jednostek zwróciła się o przeprowadzenie ponownych działań weryfikacyjnych;
- w pięciu podmiotach⁵⁴² kontrola wykazała, że w sytuacji wykazania w 43 wnioskach adresów poczty elektronicznej w celu przekazania informacji o przyznaniu dodatków, jednostka takich informacji nie przesłała, co było niezgodne z art. 2 ust. 17 ustawy o dodatku węglowym, ponadto w Urzędzie Gminy w Mysłakowicach w przypadku 11 spraw informacja o przyznaniu dodatku wysyłana została wnioskodawcom z opóźnieniem, już po wypłacie dodatku;
- w Urzędzie Gminy Ława w przypadku 32 wniosków przyznano dodatek węglowy bez wydania decyzji administracyjnej, poprzedzonej przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego udokumentowanego notatką służbową, co było niezgodne z art. 2 ust. 3d tej ustawy. Przepis ten stanowi, iż w przypadku gdy pod jednym adresem miejsca zamieszkania zamieszkuje więcej niż jedno gospodarstwo domowe i w terminie do dnia 30 listopada 2022 r. nie jest możliwe ustalenie odrębnego adresu miejsca zamieszkania dla poszczególnych gospodarstw domowych zamieszkujących pod tym adresem w odrębnych lokalach i wykorzystujących oddzielne lub współdzielone źródła ogrzewania to dodatek jest przyznawany w drodze decyzji administracyjnej, jeżeli w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego organ ustali wyżej wymienione okoliczności.

W dwóch jednostkach naruszono art. 24a ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁵⁴³. W Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Strykowie w przypadku 29 wniosków odnotowano brak pisemnych wezwań wnioskodawców do uzupełnienia i korekty

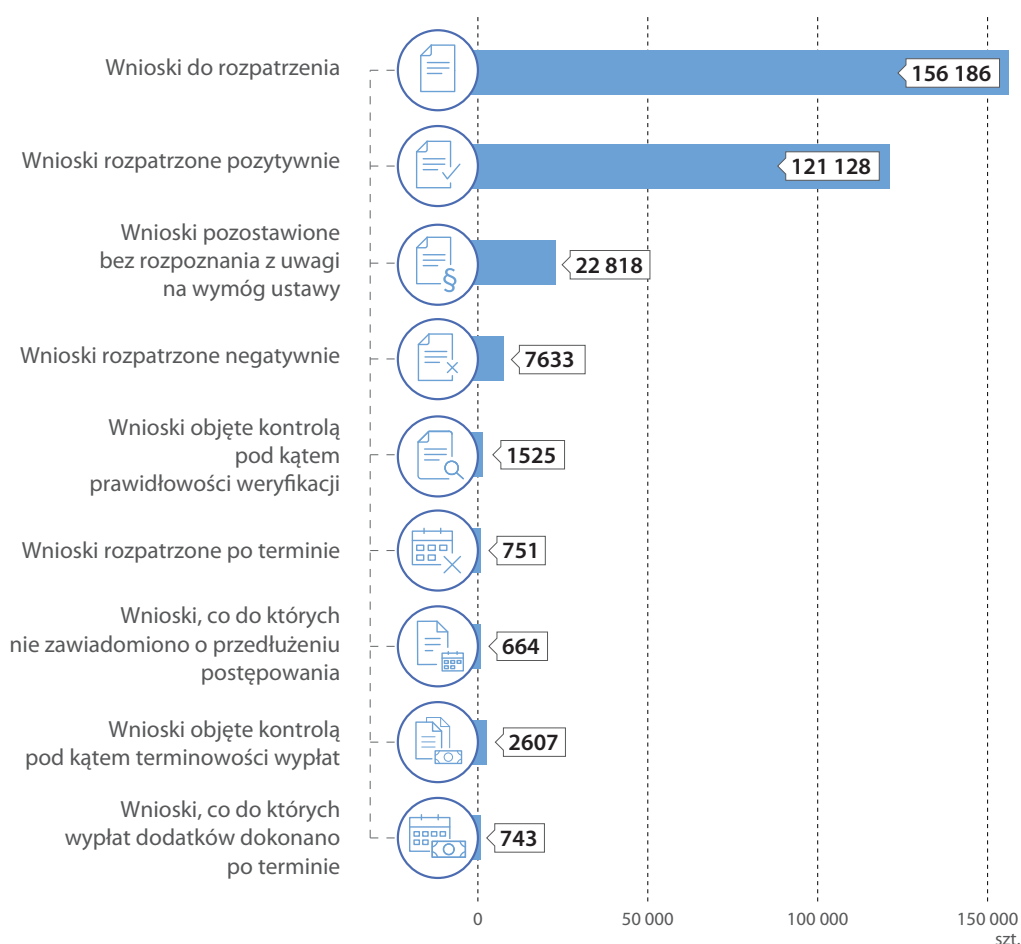
⁵⁴¹ Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Bytomiu, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Łasku, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Stargardzie, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Strykowie, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wiskitkach oraz Urząd Gminy w Mysłakowicach i Ośrodek Pomocy Społecznej w Międzyrzeczu.

⁵⁴² Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pawłowie, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Strykowie, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wiskitkach, Ośrodek Pomocy Społecznej w Międzyrzeczu, Ośrodek Pomocy Społecznej w Sulechowie.

⁵⁴³ Dz. U. z 2023 r. poz. 390, ze zm. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym do postępowania w sprawie wypłaty dodatku węglowego stosuje się odpowiednio m.in. art. 24a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych (to jest przepis stanowiący o tym, iż w przypadku złożenia nieprawidłowo wypełnionego wniosku podmiot realizujący świadczenia wzywa pisemnie osobę ubiegającą się o świadczenia do poprawienia lub uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia).

niepoprawnie wypełnionych wniosków o przyznanie dodatku węglowego, natomiast w Ośrodku Pomocy Społecznej w Sulechowie na podstawie dwóch wniosków przyznano dodatek węglowy pomimo braków, a organ nie wezwał wnioskodawców do ich uzupełnienia.

Infografika 84. Dodatek węglowy w liczbach w jednostkach objętych kontrolą



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

Proces wypłaty dodatku węglowego

Wojewodowie z pierwszym wnioskiem o przekazanie środków na wypłatę dodatków węglowych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wystąpili do Ministra Klimatu i Środowiska w okresie 2-6 września 2022 r. Pierwsze przekazanie środków z Funduszu nastąpiło natomiast dopiero 21 września 2022 r. Z kolejnymi wnioskami wystąpili odpowiednio w okresie: od 7 do 12 września, a środki otrzymali dopiero 28 października 2022 r., oraz od 8 do 15 listopada – pierwsze środki wpłynęły 22 listopada, a do niektórych wojewodów również 30 listopada, i kolejne w grudniu (7, 8, 15). Przekazywane wojewodom przez Ministra Klimatu i Środowiska środki z Funduszu na wypłaty dodatków węglowych były, co do zasady, znacznie niższe od wnioskowanych. W grudniu 2022 r. oraz styczniu 2023 r. przekazywanie środków odbywało się w różnorodny sposób, niekiedy środki przekazywane były wojewodom bez uprzedniego wniosku, a w innym przypadku przekazano środki po upływie

znacznego czasu od złożonego wniosku (do ponad pięciu tygodni). Zaistniały również sytuacje, w których na podstawie składanych przez wojewodów wniosków w ogóle nie przekazano środków. Zasilenie rachunków wojewodów środkami z Funduszu w pierwszych miesiącach funkcjonowania dodatku węglowego następowało średnio co 2-2,5 tygodnia od złożonych wniosków. Wojewodowie wskazywali również przypadki zgłaszania przez poszczególne gminy braku środków na wypłaty dodatków, które wiązały się z mniejszą wartością otrzymanych środków od wnioskowanych bądź ze względu na brak przekazania jakichkolwiek środków na wypłaty do dnia upływu terminu płatności dodatku. Przykładowo gminy wskazywały, że termin wypłaty świadczeń dla pierwszych złożonych wniosków rozpatrzonych pozytywnie przypadał na 16 września 2022 r., a pierwsze środki wpłynęły do wojewodów 21 września 2022 r.

Opóźnienia w przekazywaniu wojewodom, a w konsekwencji gminom, środków z Funduszu na wypłaty dodatków wystąpiły pomimo skierowania jeszcze w sierpniu 2022 r. do wszystkich wojewodów pisma zobowiązującego do systematycznego przekazywania do Ministra Klimatu i Środowiska wniosków o wypłaty środków (do dnia 5 września 2022 r., do 10 października, 10 listopada oraz do 16 grudnia 2022 r.) Cykliczne składanie wniosków miało między innymi pozwolić na płynne zapewnienie środków finansowych przeznaczonych na wypłatę przez gminy dodatków węglowych.

Minister Klimatu i Środowiska odnosząc się do opóźnień w przekazywaniu wojewodom środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na wypłaty dodatków węglowych wskazał, że „(...) cykliczne zmiany planu Funduszu i „postawienie” środków są dokonywane na podstawie wniosków Ministra Klimatu i Środowiska, które opierają się na danych z zebranych zapotrzebowań od wojewodów, a nie odwrotnie. Złożone zapotrzebowania przez wojewodów na pierwszą transzę środków na wypłaty na dodatki węglowe poddane zostały szczegółowym analizom. Zgłoszone zapotrzebowanie przekraczało kwotę środków z Funduszu, co mogło być między innymi odzwierciedleniem odmiennej interpretacji przepisów przez pracowników gmin oraz wnioskodawców. Dlatego też podczas analizy konieczna była ocena poszczególnych zapotrzebowań i adekwatna ich korekta, co wpłynęło na sytuację, że przekazanie środków przed 16 września 2022 r. nie było możliwe. Właściwa alokacja środków na poszczególne województwa miała zapobiec przekazywaniu wojewodom nadmiaru środków na dany moment. (...) Ministerstwo Klimatu i Środowiska w 2022 r. przekazało wojewodom środki na dodatki węglowe niezwłocznie po zmianie planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na 2022 r.”

W ramach kontroli zidentyfikowano opóźnienia w przekazywaniu środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przez Ministra Klimatu i Środowiska do wojewodów, mające wpływ na nieterminowe wypłaty przyznanych świadczeń przez kontrolowane jednostki.

Badanie terminowości wypłaty świadczeń w 38 kontrolowanych jednostkach przeprowadzone na podstawie łącznej próby 2607 wypłat⁵⁴⁴ wykazało, że jedynie w czterech jednostkach dokonano ich w terminie wskazanym w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym, co potwierdzono na łącznej próbie 280 wypłat. W pozostałych 34 jednostkach, na próbie stanowiącej łącznie 2327 wypłat, stwierdzono, że prawie jedna trzecia wypłat dokonana została z przekroczeniem ustawowego terminu, z czego 380 wypłat dokonanych zostało po terminie, z przyczyn leżących po stronie jednostki kontrolowanej, a 363 wypłaty dokonano z uchybieniem terminu w związku z opóźnieniami w przekazywaniu środków na wypłaty świadczeń przez wojewodów. Powyższe badanie potwierdziło między innymi informacje przekazane przez wojewodów w zakresie opóźnień w przekazywaniu środków

⁵⁴⁴ Na 1140 wypłatach dobranych w sposób losowy oraz 1467 celowo.

z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Należy w tym miejscu podkreślić, że interwencje kierowane do Ministerstwa Klimatu i Środowiska w związku z brakiem środków na wypłaty świadczeń spotykały się niejednokrotnie z brakiem reakcji. Dnia 15 września 2022 r. Wojewoda Mazowiecki, w związku z brakiem przekazanych środków na wypłaty dodatków węglowych na podstawie zapotrzebowania z 5 września, zwrócił się do Ministra Klimatu i Środowiska z prośbą o pilne przekazanie wskazanych środków. Wskazał również w piśmie, że odbiera setki telefonów z gmin, które zgłaszają, że w związku z brakiem środków, nie jest możliwe dochowanie ustawowego terminu wypłat dodatków (pierwsze terminy przypadają na 16 września). Ministerstwo Klimatu i Środowiska na podstawie wskazanego ponaglenia przekazało środki w dniu 21 września 2022 r. W innym przypadku dnia 2 listopada 2022 r. Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pawłowie wystąpił do Ministerstwa Klimatu i Środowiska z prośbą o udzielenie informacji dotyczących wniosków o dodatek węglowy złożonych w terminie od sierpnia do października i otrzymania środków finansowych na ich wypłatę w wysokości 15% zapotrzebowania zgłoszonego w październiku⁵⁴⁵. Wskazał w piśmie również, że na dzień wystosowania przedmiotowego zapytania rozpatrzono pozytywnie 1690 wniosków, a wypłacono 795 dodatków, w związku z czym z przyczyn niezależnych od realizatora zadania, nie dotrzymany zostanie termin ustawowy na wypłaty świadczeń. Na wskazane zapytanie nie otrzymano żadnej odpowiedzi.

W 2022 r. kontrolowane jednostki, na podstawie złożonych zapotrzebowań otrzymały z Funduszu środki na wypłaty dodatków węglowych w wysokości 385 097,1 tys. zł. Z kwoty tej wydatkowały łącznie 354 717,8 tys. zł, z czego na wypłatę 115 987 dodatków przeznaczyły 347 961 tys. zł, a na koszty obsługi 6756,8 tys. zł⁵⁴⁶. W roku 2023 otrzymały 15 355,1 tys. zł, wydatkowały – 14 306,1 tys. zł, z czego na 4541 świadczeń przeznaczyły kwotę 13 623 tys. zł, a pozostałą kwotę na koszty obsługi. Niewykorzystane środki na wypłaty świadczeń w 2022 r., jak i w 2023 r., co do zasady, zostały zwrócone terminowo na właściwe rachunki bankowe gmin bądź urzędów wojewódzkich. Jedynie w Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Łasku nie dokonano zwrotu niewykorzystanych środków finansowych w wysokości 79,6 tys. zł w terminie wyznaczonym na 28 lutego 2023 r., co było niezgodne z art. 4 ust. 4b ustawy o dodatku węglowym.

Otrzymane środki z Funduszu na koszty obsługi związane z wypłatą dodatków węglowych kontrolowane jednostki przeznaczały między innymi na wynagrodzenia i nagrody wraz z pochodnymi dla pracowników zaangażowanych w obsługę dodatków węglowych, zakup usług bankowych czy pocztowych, materiałów i wyposażenia oraz licencji oprogramowania do obsługi dodatku węglowego. W dwóch kontrolowanych jednostkach stwierdzono przypadki przekazania środków w łącznej kwocie 61,1 tys. zł na sfinansowanie kosztów niezwiązanych z obsługą dodatków. W Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Brodach do kosztów obsługi dodatku zaliczono środki w wysokości 23,2 tys. zł poniesione na nagrody wraz z pochodnymi dla dwóch pracowników nieupoważnionych do wykonywania jakichkolwiek zadań związanych z prowadzeniem postępowań dotyczących wypłaty dodatku węglowego. W Szczecińskim Centrum Świadczeń w Szczecinie ze środków przeznaczonych na wypłatę dodatków węglowych w łącznej wysokości 37,9 tys. zł sfinansowano koszty obsługi dodatków⁵⁴⁷ elektrycznego i dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystywania

⁵⁴⁵ Pytanie skierowane na adres poczty elektronicznej kontaktdlagmin@klimat.gov.pl.

⁵⁴⁶ W myśl art. 5 ust. 2 ustawy o dodatku węglowym przy ustalaniu wysokości środków na realizację wypłat dodatku węglowego uwzględnia się koszty wypłacania odbiorcom dodatku węglowego, w wysokości 2% łącznej kwoty dotacji.

⁵⁴⁷ O których mowa w ustawie z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 269, ze zm.) oraz w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw.

niektórych źródeł ciepła. W dniu 31 marca 2023 r. dokonano zwrotu środków w kwocie 23,2 tys. zł na konto bankowe Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, a 14 kwietnia 2023 r. środki w kwocie 37,9 tys. zł zwrócono na konto Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie. Dodatkowo w ramach kontroli prowadzonej w Szczecińskim Centrum Świadczeń stwierdzono, że naruszając wewnętrzne regulacje poprzez bezpodstawne uznanie przyczyn technicznych i organizacyjnych jako uzasadnienie do odstąpienia od rozeznania rynku przed wyborem wykonawcy, udzielono zamówienia na kwotę 59,8 tys. zł na zakup oprogramowania do obsługi dodatku węglowego. Należy zaznaczyć, że koszty związane z nabyciem lub dostosowaniem systemu informatycznego do obsługi dodatku węglowego w 10 innych jednostkach działających na terenie województwa zachodniopomorskiego w obszarze wypłaty dodatku węglowego były kilkukrotnie niższe od kwoty 59,8 tys. zł wydatkowej przez Szczecińskie Centrum Świadczeń, a wyniosły od 1 tys. zł do 3,8 tys. zł.

XI. DOCHODY I WYDATKI PUBLICZNE

- **Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 r. wyniosły 1225 mld zł, a wydatki – 1340,2 mld zł. Deficyt w wysokości 115,1 mld zł był znacząco wyższy niż w roku poprzednim i stanowił 3,7% wartości produktu krajowego brutto.**
- **Wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynikał w dużym stopniu z realnego spadku dochodów publicznych, w wyniku którego dochody te zmniejszyły się w relacji do produktu krajowego brutto o 2,5 punktu procentowego. Dochody te spadły poniżej 40% produktu krajowego brutto, co zdarzyło się po raz pierwszy od 2017 r.**
- **Niepokojącym zjawiskiem było ograniczenie w 2022 r., drugi rok z rzędu, skali publicznych nakładów brutto na środki trwałe w Polsce. W odniesieniu do wartości gospodarki były one niższe niż średnio w latach 2012-2021, stanowiąc 4% produktu krajowego brutto.**
- **W 2022 r. aż 87,9 mld zł, czyli ponad 86% deficytu podsektora instytucji rządowych, zostało ujęte poza deficytem odnoszącym się do budżetu państwa wraz z budżetem środków europejskich. Oznacza to, że poza budżetem państwa znalazły się operacje podsektora instytucji rządowych skutkujące powstaniem deficytu w wysokości ponad sześciokrotnie większej od deficytu 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 2022 r.*⁵⁴⁸ dochody tego sektora w 2022 r. wyniosły 1225 mld zł, a wydatki – 1340,2 mld zł. Deficyt wyniósł 115,1 mld zł i był o niemal 67 mld zł wyższy od deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 r. Tak istotny wzrost deficytu wynikał przede wszystkim z realnego spadku dochodów publicznych. O ile wydatki publiczne nominalnie wzrosły o 15,5% w stosunku do roku poprzedniego, to dochody zwiększyły się znacznie mniej, bo o 10,2%. W tym czasie deflator produktu krajowego brutto, będący miarą przeciętnego wzrostu cen w całej gospodarce, wyniósł 11,3%. Tym samym przerwany został trend szybkiego wzrostu dochodów publicznych, a ich wartość – w relacji do produktu krajowego brutto – powróciła do poziomu z 2017 r.

Biorąc pod uwagę znaczące obniżenie się, w stosunku do produktu krajowego brutto, dochodów publicznych oraz stosunkowo niewielką redukcję wydatków publicznych, można wskazać, że w 2022 r. w dalszym ciągu realizowano luźną politykę fiskalną. Świadczy o tym również wielkość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynoszącego 3,7% produktu krajowego brutto, czyli blisko czterokrotnie większego od średniookresowego celu budżetowego Polski, ustalonego na poziomie 1% produktu krajowego brutto⁵⁴⁹. Co prawda deficyt ten był znacząco niższy w porównaniu z deficytem z 2020 r., gdy wyniósł aż 6,9% produktu krajowego brutto, ale pozostał znacząco wyższy niż w latach 2018-2019, gdy stanowił odpowiednio 0,2% i 0,7% produktu krajowego brutto, a także w roku 2021, gdy stanowił 1,8% tej wartości.

⁵⁴⁸ Główny Urząd Statystyczny (2023), *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 r.*, www.stat.gov.pl

⁵⁴⁹ *Wieloletni Plan Finansowy Państwa* na lata 2022-2025, str. 22.

Tabela 64. Podstawowe dane o dochodach, wydatkach i wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2013-2022

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	mld zł									
Dochody ogółem	638,1	667,3	703,9	721,5	791,7	876,1	941,3	966,0	1 112,0	1 225,0
Wydatki ogółem	707,7	729,7	750,6	766,0	821,3	881,4	958,3	1 127,9	1 160,2	1 340,2
Wynik	-69,6	-62,4	-46,8	-44,5	-29,6	-5,3	-17,0	-161,8	-48,2	-115,1
	Rok poprzedni = 100									
Dochody ogółem	99,9	104,6	105,5	102,5	109,7	110,7	107,4	102,6	115,1	110,2
Wydatki ogółem	101,0	103,1	102,9	102,0	107,2	107,3	108,7	117,7	102,9	115,5
	PKB = 100									
Dochody ogółem	39,1	39,2	39,1	38,9	39,9	41,2	41,1	41,3	42,3	39,8
Wydatki ogółem	43,4	42,9	41,7	41,3	41,4	41,4	41,9	48,2	44,1	43,5
Wynik	-4,3	-3,7	-2,6	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-6,9	-1,8	-3,7

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 2022 r. niewiele tylko wyższy. Średni wynik w 27 krajach członkowskich wyniósł bowiem minus 3,4% produktu krajowego brutto. Deficyt w ośmiu krajach Unii Europejskiej był wyższy niż w Polsce, przy czym we Włoszech wyniósł on 8% produktu krajowego brutto, w Rumunii i na Węgrzech – 6,2%, a we Francji i Hiszpanii był bliski 5%. W tym czasie nadwyżkę wypracowało sześć krajów, a w Holandii dochody były równe wydatkom. Dane te wskazują na bardzo wysokie zróżnicowanie sytuacji finansów publicznych w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Dwiema największymi grupami dochodów publicznych w Polsce są podatki związane z produkcją i importem oraz składki netto na ubezpieczenia społeczne. Udział każdej z tych grup w dochodach publicznych w 2022 r. wyniósł 34,3%, co oznacza, że udział innych grup dochodów wyniósł łącznie niewiele ponad 31%. Wśród nich wyróżnić należy dochody z podatków bieżących od dochodów, majątku itp., stanowiące ponad 19% dochodów publicznych. Łączne wpływy z tych trzech grup dochodów o charakterze fiskalnym stanowiły 87,8% dochodów publicznych, czyli o blisko 4 punkty procentowe więcej niż dziesięć lat wcześniej, w 2012 r.

Analizując zmiany w strukturze dochodów publicznych na przestrzeni 10 lat, czyli w latach 2013-2022, dostrzec można wyraźne zmniejszenie się udziału dochodów o charakterze niefiskalnym na rzecz dochodów z tytułu podatków i składek. Mimo że dochody publiczne ogółem w stosunku do produktu krajowego brutto były w 2022 r. nieco wyższe niż w 2013 r., to jednocześnie zmniejszyły się dochody w trzech z czterech głównych grup o charakterze niefiskalnym, w tym największe z nich: dochody z tytułu produkcji globalnej rynkowej oraz na własne cele finalne. W tym czasie dochody z tytułu podatków związanych z produkcją i importem wzrosły z 13% do 13,7% produktu krajowego brutto, co miało związek z poprawą ściągłości podatku od towarów i usług.

Warto zauważyć, że w latach 2017-2021 dochody z tytułu podatków związanych z produkcją i importem w relacji do produktu krajowego brutto były wyższe niż w 2022 r. Ich zmniejszenie się w omawianym roku związane było z wprowadzeniem tarczy antyinflacyjnej. Również dochody z podatków bieżących od dochodów, majątku itp. obniżyły się w relacji do produktu krajowego brutto z 8,3% w 2021 r. do 7,6% w 2022 r. Niższe były też dochody ze składek netto na ubezpieczenia społeczne.

Mimo że w 2022 r. nastąpił spadek dochodów o charakterze fiskalnym w relacji do produktu krajowego brutto, to jednak w dalszym ciągu ich udział w dochodach ogółem był znacząco wyższy niż przed 2016 r.

Tabela 65. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2013-2022

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	mld zł									
Dochody ogółem	638,1	667,3	703,9	721,5	791,7	876,1	941,3	966,0	1 112,0	1 225,0
Dochody podatkowe	323,3	338,4	357,7	382,3	420,4	464,0	498,3	511,4	618,5	656,1
Podatki związane z produkcją i importem	211,9	221,5	232,8	249,5	274,2	298,0	316,4	326,2	398,8	420,6
Podatki bieżące od dochodów, majątku itp.	111,2	116,6	124,6	132,5	145,9	165,7	181,6	185,0	219,3	235,0
Podatki od kapitału	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6
Składki netto na ubezpieczenia społeczne	221,2	227,2	243,2	256,5	275,6	298,8	324,9	339,1	367,3	420,5
Produkcja globalna rynkowa oraz na własne cele finalne	30,6	31,3	30,3	29,4	30,8	31,7	33,0	31,5	33,9	39,7
Płatności za produkcję globalną nierynkową	10,2	12,9	14,2	16,1	16,5	18,2	19,7	16,7	21,1	27,6
Dochody z tytułu własności	17,2	13,3	14,7	11,0	11,9	13,0	13,7	12,4	16,0	31,6
Pozostałe transfery bieżące	20,8	24,5	23,9	15,8	21,6	25,2	26,4	27,8	30,8	29,3
Transfery kapitałowe, bez podatków	14,8	19,7	19,9	10,4	14,8	25,1	25,4	27,0	24,3	20,2
	Rok poprzedni = 100									
Dochody ogółem	99,9	104,6	105,5	102,5	109,7	110,7	107,4	102,6	115,1	110,2
Dochody podatkowe	99,4	104,7	105,7	106,9	110,0	110,4	107,4	102,6	120,9	106,1
Podatki związane z produkcją i importem	100,1	104,5	105,1	107,2	109,9	108,7	106,2	103,1	122,3	105,5
Podatki bieżące od dochodów, majątku itp.	98,0	104,9	106,9	106,3	110,1	113,6	109,6	101,9	118,5	107,1
Podatki od kapitału	86,0	104,4	93,5	113,4	105,7	101,4	108,7	96,3	135,8	130,6
Składki netto na ubezpieczenia społeczne	104,3	102,7	107,0	105,5	107,4	108,4	108,7	104,4	108,3	114,5
Produkcja globalna rynkowa oraz na własne cele finalne	99,4	102,2	97,0	96,7	105,1	102,9	103,9	95,7	107,6	117,0

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Wyszczególnienie	Rok poprzedni = 100									
Płatności za produkcję globalną nierynkową	99,8	125,8	110,2	113,2	102,7	110,1	108,4	84,9	126,2	130,6
Dochody z tytułu własności	88,2	77,6	110,6	75,0	107,5	109,6	104,9	90,8	128,8	198,0
Pozostałe transfery bieżące	99,6	117,7	97,5	66,4	136,1	116,9	104,9	105,0	111,1	95,0
Transfery kapitałowe, bez podatków	73,7	133,5	100,9	52,5	142,0	169,3	101,2	106,4	89,9	83,1
	PKB = 100									
Dochody ogółem	39,1	39,2	39,1	38,9	39,9	41,2	41,1	41,3	42,3	39,8
Dochody podatkowe	19,8	19,9	19,9	20,6	21,2	21,8	21,8	21,9	23,5	21,3
Podatki związane z produkcją i importem	13,0	13,0	12,9	13,5	13,8	14,0	13,8	14,0	15,2	13,7
Podatki bieżące od dochodów, majątku itp.	6,8	6,9	6,9	7,1	7,4	7,8	7,9	7,9	8,3	7,6
Składki netto na ubezpieczenia społeczne	13,6	13,4	13,5	13,8	13,9	14,1	14,2	14,5	14,0	13,7
Produkcja globalna rynkowa oraz na własne cele finalne	1,9	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3
Płatności za produkcję globalną nierynkową	0,6	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9	0,9	0,7	0,8	0,9
Dochody z tytułu własności	1,1	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	1,0
Pozostałe transfery bieżące	1,3	1,4	1,3	0,9	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,0
Transfery kapitałowe, bez podatków	0,9	1,2	1,1	0,6	0,7	1,2	1,1	1,2	0,9	0,7

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

W 2022 r. dochody podatkowe w Polsce zrealizowano na poziomie odpowiadającym 21,3% produktu krajowego brutto, czyli najniższym od 2017 r. i znacznie niższym niż w 2021 r. Tym samym Polska znacząco oddaliła się pod tym względem od średniej dla Unii Europejskiej, która wyniosła 27,2% produktu krajowego brutto. Jeżeli jednak weźmie się pod uwagę tylko państwa członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej, to Polska wypadła na tle innych krajów przeciętnie. O ile w Chorwacji i na Węgrzech dochody podatkowe były, w relacji do produktu krajowego brutto, znacznie wyższe niż w Polsce, a w Bułgarii, Estonii, na Litwie, Łotwie, Słowacji i w Słowenii podobne, to w Czechach i Rumunii pozostawały znacznie niższe. Od wielu lat kraje z Europy Środkowo-Wschodniej charakteryzuje niski, na tle Europy Zachodniej, poziom dochodów podatkowych w relacji do produktu krajowego brutto. Uwzględnienie w obliczeniach składek na ubezpieczenia społeczne nie zmienia powyższego wniosku.

O ile w 2021 r. wielkość dochodów z podatków związanych z produkcją i importem – w relacji do wielkości gospodarki w Polsce – znacząco przewyższała średnią unijną, to w 2022 r. zmniejszyła się do zbliżonego do niej poziomu. Wyraźnie mniejsza niż średnio w Unii Europejskiej była natomiast wielkość wpływów z podatków dochodowych i majątkowych. Wpływy z tych podatków zmniejszyły się w Polsce z 8,3% produktu krajowego brutto w 2021 r. do 7,6% w 2022 r., natomiast średnio w Unii Europejskiej nieznacznie wzrosły: z 13,3% w 2021 r. do 13,5% w 2022 r. W wyniku tych zmian różnica pomiędzy średnią unijną a Polską pod względem stopnia opodatkowania dochodów i majątku wzrosła do 5,9 punktu procentowego i była najwyższa od 2013 r. Różnicę tę należy ocenić jako bardzo znaczącą.

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 2022 r. średnie dochody tego sektora kształtowały się w Unii Europejskiej na poziomie 46,5% produktu krajowego brutto, podczas gdy w Polsce spadły poniżej 40%, co zdarzyło się po raz pierwszy od 2017 r. Sytuacja taka może niepokoić, biorąc pod uwagę rosnące potrzeby obronne kraju, wzrost nakładów na służbę zdrowia, kosztowne programy infrastrukturalne oraz zmiany demograficzne, w wyniku których rośnie liczba osób w wieku emerytalnym. Spośród krajów Europy Środkowo-Wschodniej niższymi od Polski dochodami publicznymi odznaczały się trzy kraje bałtyckie oraz Bułgaria i Rumunia.

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. Polska miała również niższe niż średnio w Unii Europejskiej dochody niepodatkowe, ale różnica ta nie była duża i dotyczyła 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 2022 r., drugi rok z rzędu, zmniejszyła się w Polsce wielkość dochodów z tytułu składek netto na ubezpieczenia społeczne w stosunku do produktu krajowego brutto. Wyniosła ona 13,7%, podczas gdy dwa lata 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 2022 r. przez Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych na 18,9% produktu krajowego brutto⁵⁵⁰.

Łączne dochody państwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do produktu krajowego brutto, stanowiące wskaźnik obciążenia fiskalnego gospodarki, zmniejszyły się w Polsce z 37,5% w 2021 r. do 35% w 2022 r. Na tle Unii Europejskiej wielkość ta była niska. Średnia wartość wskaźnika obciążenia fiskalnego w Unii Europejskiej w 2022 r. wyniosła 41,2% produktu krajowego brutto. Pod względem wielkości tego wskaźnika Polska zajmowała 17 miejsce w Unii Europejskiej.

Stosunkowo niskie, w porównaniu ze średnią dla Unii Europejskiej, pozostawały również wydatki publiczne w Polsce, stanowiące w 2022 r. 43,5% produktu krajowego brutto. W tym czasie wydatki publiczne wykonane w 27 krajach Unii Europejskiej wyniosły średnio 49,8% produktu krajowego brutto.

Analizując dane o wydatkach publicznych w relacji do produktu krajowego brutto w dłuższej perspektywie, można zauważyć, że po okresie zwiększonych wydatków w latach 2001-2010, w następ-

⁵⁵⁰ J. Fundowicz i in. (2023), *Szara Strefa 2023*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, str. 9. Autorzy oszacowali wielkość szarej strefy w 2021 r. na 18,3% produktu krajowego brutto, w 2020 r. na 18%, a w 2019 r. – na 17,2%.

nych pięciu latach nastąpiła ich stopniowa redukcja. W latach 2015-2019 wydatki te utrzymywały się w przedziale 41-42% 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 wielkość wydatków publicznych została zmniejszona o ponad 4 punkty procentowe w 2021 r. i o 0,6 punktu procentowego w 2022 r.

Porównując wydatki publiczne poniesione w 2022 r. z wydatkami poniesionymi w latach wcześniejszych, 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 31,1 mld zł, a w 2022 r. do 26,6 mld zł, niemniej w porównaniu z latami bezpośrednio poprzedzającymi epidemię wciąż była około dwa i pół razy większa od udzielanego wtedy wsparcia. 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 ponownie się odwróciła. W następnych dwóch latach średnie wsparcie dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej utrzymało się powyżej poziomu 2%, natomiast w Polsce wsparcie to zmniejszyło się do 1,2% w 2021 r. i do 0,9% w 2022 r. Oznacza to, że skala dotowania podmiotów niepublicznych była w innych krajach Unii Europejskiej na ogół znacznie większa niż w Polsce.

Niepokojącym zjawiskiem było ograniczenie w 2022 r., drugi rok z rzędu, skali publicznych nakładów brutto na środki trwałe w Polsce. W odniesieniu do wartości gospodarki były one niższe niż średnio w latach 2012-2021, stanowiąc 4% produktu krajowego brutto. Od 2007 r. tylko raz, w okresie przejściowym⁵⁵¹ 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 tak niski jak w 2022 r. Warto jednak zaznaczyć, że – w odróżnieniu od tamtego okresu – w 2022 r. wykonywano jeszcze inwestycje finansowane z poprzedniej perspektywy finansowej 2013-2020, zatem obserwowanego spadku nie można wytłumaczyć cyklicznością realizacji programów wspieranych z budżetu Unii Europejskiej. Ograniczenie skali publicznych inwestycji przyczyniło się do spadku stopy inwestycji w gospodarce do najniższego od wielu lat poziomu⁵⁵².

Największą pozycję wśród wydatków publicznych stanowią świadczenia społeczne, na które w 2022 r. przeznaczono blisko 526 mld zł. Wielkość wydatków na świadczenia społeczne w stosunku do produktu krajowego brutto była najniższa od czterech lat, pomimo wypłacenia w 2022 r. dodatkowego świadczenia dla emerytów i rencistów, potocznie nazywanego „czternastą emeryturą”. Na zmniejszenie tych wydatków w stosunku do produktu krajowego brutto oddziaływała wysoka inflacja, powodująca zmniejszenie realnej wartości świadczeń niepodlegających waloryzacji (na przykład świadczenia wychowawczego z programu *Rodzina 500 Plus*) i świadczeń emerytalno-rentowych, w przypadku których wskaźnik waloryzacji w 2022 r. był niższy od średniorocznej inflacji.

Zmniejszyła się także, w stosunku do wartości produktu krajowego brutto, wielkość drugiej pozycji w strukturze wydatków publicznych, tj. kosztów związanych z zatrudnieniem. W 2022 r. koszty te – po raz pierwszy od co najmniej 1995 r. – spadły poniżej 10% produktu krajowego brutto i wyniosły 9,7%. Niski poziom kosztów związanych z zatrudnieniem wynikał ze spadku realnych wynagro-

⁵⁵¹ Okres ten przypadł na lata 2016-2017.

⁵⁵² Więcej informacji na temat stopy inwestycji przedstawiono w rozdziale IV *Warunki wykonania ustawy budżetowej*.

dzeń, a nie z redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym. W porównaniu z 2021 r. przeciętne zatrudnienie w sektorze publicznym nieznacznie wzrosło⁵⁵³. Spośród pozostałych 26 krajów Unii Europejskiej jedynie trzy kraje przeznaczały mniejszą niż Polska część produktu krajowego brutto na wydatki płacowe pracowników publicznych, przy czym jednym z tych krajów była Irlandia, w której dane na temat produktu krajowego brutto są silnie zniekształcone, gdyż z przyczyn podatkowych w kraju tym ma swoje siedziby wiele dużych, międzynarodowych przedsiębiorstw.

Tabela 66. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2013-2022

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	mld zł									
Wydatki ogółem	707,7	729,7	750,6	766,0	821,3	881,4	958,3	1 127,9	1 160,2	1 340,2
Zużycie pośrednie	93,8	98,3	102,3	103,4	110,1	120,2	130,2	135,8	155,8	193,6
Koszty związane z zatrudnieniem	174,3	181,4	187,0	193,4	203,1	215,2	236,0	253,5	274,3	299,7
Dotacje	11,0	11,3	8,6	9,9	10,1	9,4	12,0	83,2	31,1	26,6
Koszty obsługi długu	41,6	33,6	31,7	31,8	31,2	30,6	31,4	30,5	29,1	47,9
Świadczenia społeczne	272,0	280,4	291,9	319,5	337,5	354,0	394,9	435,1	473,2	525,7
Transfery kapitałowe	10,6	12,9	10,8	10,5	17,5	9,3	8,6	27,3	28,5	50,9
Akumulacja brutto	70,8	81,1	82,8	63,0	77,3	101,1	100,6	109,4	110,8	127,9
Nakłady brutto na środki trwałe	70,2	80,2	81,7	61,3	75,4	99,0	98,6	104,3	108,5	124,0
Pozostałe wydatki	33,6	30,7	35,6	34,6	34,5	41,6	44,7	53,0	57,4	67,8
	Rok poprzedni = 100									
Wydatki ogółem	101,0	103,1	102,9	102,0	107,2	107,3	108,7	117,7	102,9	115,5
Zużycie pośrednie	101,3	104,7	104,1	101,0	106,5	109,1	108,3	104,4	114,7	124,2
Koszty związane z zatrudnieniem	102,3	104,0	103,1	103,4	105,0	105,9	109,7	107,4	108,2	109,3
Dotacje	97,0	102,2	76,6	114,2	101,9	93,3	127,5	695,5	37,4	85,4
Koszty obsługi długu	95,8	80,8	94,1	100,4	98,0	98,1	102,8	97,0	95,5	164,7
Świadczenia społeczne	105,2	103,1	104,1	109,5	105,6	104,9	111,5	110,2	108,8	111,1
Transfery kapitałowe	97,2	122,4	83,5	97,2	166,2	53,3	92,2	318,5	104,1	179,1
Akumulacja brutto	88,8	114,7	102,0	76,1	122,8	130,7	99,5	108,7	101,3	115,4
Nakłady brutto na środki trwałe	88,8	114,2	101,8	75,0	123,0	131,3	99,6	105,8	104,0	114,3
Pozostałe wydatki	100,4	91,4	115,9	97,3	99,8	120,5	107,5	118,6	108,3	118,1
	PKB = 100									
Wydatki ogółem	43,4	42,9	41,7	41,3	41,4	41,4	41,9	48,2	44,1	43,5
Zużycie pośrednie	5,8	5,8	5,7	5,6	5,6	5,7	5,7	5,8	5,9	6,3
Koszty związane z zatrudnieniem	10,7	10,7	10,4	10,4	10,2	10,1	10,3	10,8	10,4	9,7
Dotacje	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	3,6	1,2	0,9
Koszty obsługi długu	2,6	2,0	1,8	1,7	1,6	1,4	1,4	1,3	1,1	1,6

⁵⁵³ Główny Urząd Statystyczny (2023), Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2022 r.

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	PKB = 100									
Świadczenia społeczne	16,7	16,5	16,2	17,2	17,0	16,6	17,3	18,6	18,0	17,1
Transfery kapitałowe	0,6	0,8	0,6	0,6	0,9	0,4	0,4	1,2	1,1	1,7
Akumulacja brutto	4,3	4,8	4,6	3,4	3,9	4,8	4,4	4,7	4,2	4,2
Nakłady brutto na środki trwałe	4,3	4,7	4,5	3,3	3,8	4,7	4,3	4,5	4,1	4,0
Pozostałe wydatki	2,1	1,8	2,0	1,9	1,7	2,0	2,0	2,3	2,2	2,2

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

Wraz ze wzrostem zarówno stóp procentowych w Polsce, jak i stóp procentowych oraz rentowności obligacji rządowych za granicą, wzrosła również rentowność obligacji skarbowych w Polsce oraz koszty obsługi długu Skarbu Państwa. O ile w latach 2015-2021 wydatki na obsługę długu były stabilne, stosunkowo niewiele różniąc się od poziomu 30 mld zł, to w 2022 r. wzrosły one do niemal 48 mld zł. W omawianym roku wydatki na obsługę długu były aż o 64,7% wyższe niż w 2021 r. O ile skala wzrostu tych wydatków w ciągu zaledwie roku jest bardzo znacząca, to nie należy na jej podstawie wyciągać zbyt daleko idących wniosków. Warto bowiem wziąć pod uwagę, że wydatki budżetu państwa na obsługę długu w relacji do wielkości produktu krajowego brutto znalazły się w 2021 r. na rekordowo niskim poziomie, który wyniósł 1,1%. Co prawda w 2022 r. wartość wydatków na obsługę długu wzrosła nie tylko nominalnie, ale także w stosunku do wielkości produktu krajowego brutto, nie osiągnęła jednak poziomu, który mógłby zachwiać sytuacją finansową państwa lub wymuszał znaczące dostosowania po stronie dochodów lub innych wydatków publicznych. Warto przypomnieć, że na przykład w 2013 r. z budżetu państwa przeznaczano na obsługę długu Skarbu Państwa wydatki równe 2,6% produktu krajowego brutto, czyli o 1 punkt procentowy większe niż w 2022 r.

Ważną pozycję w budżetach instytucji rządowych zajmuje zużycie pośrednie. Składają się na nie przede wszystkim wydatki rzeczowe związane z utrzymaniem jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, zakup usług obcych i nabycie urządzeń wojskowych. W porównaniu z 2021 r. wydatki te zwiększyły się o ponad 24%, do 193,6 mld zł. Na wzrost zużycia pośredniego wpłynęły, między innymi, zwiększone wydatki na obronę narodową, a także rosnąca inflacja, która w czwartym kwartale 2022 r. wyniosła 17,3% w stosunku do analogicznego kwartału 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 5,5-5,8% 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 tym czasie w Polsce wielkość tych wydatków wyniosła odpowiednio 5,8% i 5,9%. I o ile w 2022 r. w Unii Europejskiej spożycie pośrednie w relacji do produktu krajowego nieznacznie spadło – do 6%, to w Polsce obserwowano jego znaczący wzrost – do 6,3%.

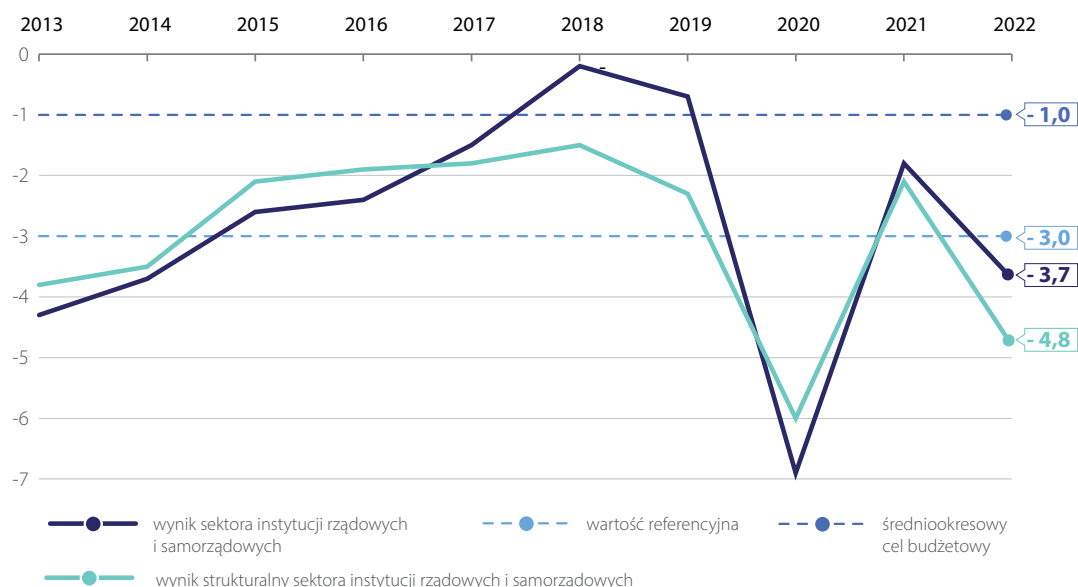
Wprowadzenie doraźnych i systemowych rozwiązań obniżających wpływy podatkowe skutkowało powstaniem wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, przekraczającego 115 mld zł. W ostatnim dziesięcioleciu tylko raz – w 2020 r., deficyt ten był wyższy, natomiast w pozostałych latach nie przekraczał on 70 mld zł. Deficyt w relacji do produktu krajowego brutto wyniósł 3,7%. Co prawda wartość ta przekraczała próg ostrożnościowy ustalony w Traktacie z Maastricht

na poziomie 3% produktu krajowego brutto, lecz w związku z finansowymi konsekwencjami epidemii COVID-19 oraz agresji Rosji na Ukrainę Komisja Europejska nie realizowała w ostatnich latach procedury nadmiernego deficytu względem krajów o dużej nierównowadze finansów publicznych.

Polska pod względem wielkości deficytu odniesionego do wielkości gospodarki nie odbiegała od średniej w Unii Europejskiej, która wyniosła 3,4% produktu krajowego brutto. Większy deficyt niż w Polsce odnotowano w ośmiu krajach, z czego w Hiszpanii i we Francji był on bliski 5% wartości produktu krajowego brutto, na Węgrzech i w Rumunii przekraczał 6%, a we Włoszech wyniósł aż 8%. Z kolei w 18 krajach Unii Europejskiej deficyt był albo niższy niż w Polsce, albo nie było go wcale. Dania, Irlandia, Chorwacja, Cypr, Luksemburg i Szwecja wykazały nadwyżkę w finansach publicznych, a w Holandii dochody były równe wydatkom.

Według wstępnych danych przedstawionych w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa* na lata 2023-2026 deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych, czyli deficyt skorygowany o czynniki koniunkturalne i zdarzenia jednorazowe, wyniósł 4,8% produktu krajowego brutto, był więc prawie pięciokrotnie 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, znajdowała się w okresie przejściowym, stosując klauzulę stopniowego powrotu do stabilizującej reguły wydatkowej, zezwalającą na ponoszenie wyższych wydatków niż wynika ze stosowania tej reguły. Rozwiązanie to zastosowano w celu szybszej odbudowy gospodarki po recesji spowodowanej epidemią COVID-19. Sytuacja ta ma odzwierciedlenie w wyższym deficycie sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Infografika 85. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2013-2022 w relacji do produktu krajowego brutto



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych zawartych w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa*.

Według prognozy przedstawionej w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa* na lata 2022-2025, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. ma wynieść 4,7% produktu krajowego brutto, czyli będzie jeszcze wyższy niż w 2022 r. Przyczyną wzrostu deficytu ma być istotne zwiększenie wydatków publicznych, które tylko w części zostanie sfinansowane ze zwiększonych dochodów publicznych. Wydatki wzrosną przede wszystkim w związku z wypłatą rekompensat gazowych i energetycznych.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazuje na problem ograniczenia dostępności danych dotyczących sektora finansów publicznych. Do 2021 r. w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa prezentowano szczegółowo dochody, wydatki i wynik sektora finansów publicznych wraz z omówieniem. Od 2022 r., na skutek zmian w ustawie o finansach publicznych, odstąpiono od prezentowania tych informacji, zastępując je informacją o wysokości wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz podstawowych wielkościach kształtujących ten wynik. Mimo że zmiana ta częściowo koresponduje z wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli o ujednolicenie sposobu prezentacji danych o dochodach i wydatkach publicznych oraz wyniku i długu publicznym, to należy podkreślić, że ogranicza ona zakres prezentowanych danych, gdyż odstąpiono od szczegółowego omówienia dochodów i wydatków publicznych. Warto także zauważyć, że państwowy dług publiczny jest w dalszym ciągu ustalany dla sektora finansów publicznych, a nie dla sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, prezentowanie wyniku bez szczegółowego omówienia zmian po stronie dochodów i wydatków publicznych przedstawia niepełny obraz sytuacji finansów publicznych. Ponadto rezygnacja z prezentowania danych o dochodach, wydatkach i deficycie sektora finansów publicznych, przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowej metodologii obliczania państwowego długu publicznego, oznacza, że nie będą już prezentowane przyczyny zmian wielkości tego długu. W tej sytuacji należałoby doprowadzić do dostosowania również metodyki obliczania państwowego długu publicznego do metodyki unijnej oraz rozszerzyć zakres prezentowanych danych o omówienie dochodów i wydatków publicznych. Zanim takie dostosowanie nie nastąpi, należy powrócić do prezentowania danych o dochodach, wydatkach i deficycie finansów publicznych w takim samym ujęciu, jakie jest stosowane dla państwowego długu publicznego, czyli w ujęciu sektora finansów publicznych. Informacje dotyczące deficytu i długu publicznego powinny dotyczyć tego samego sektora, po to aby dane te były ze sobą powiązane.

2. Sytuacja finansowa podsektorów sektora finansów publicznych

W 2022 r. w każdym z trzech podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych dochody były wyższe niż w 2021 r., przy czym wzrost ten nie rekompensował realnego spadku ich wartości⁵⁵⁴. Przy inflacji wynoszącej 14,4% i średniorocznym wzroście cen produkcji budowlano-montażowej o 12,7%, dochody zarówno podsektora instytucji rządowych, jak i podsektora instytucji samorządowych wzrosły o około 6%. Nieco wyższy był wzrost dochodów podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego (o 8,3%), warto jednak pamiętać, że rok wcześniej wzrost ten wyniósł jedynie 0,5%, a zatem drugi rok z rzędu był znacznie mniejszy od wskaźników wzrostu cen. Ponieważ na powyższe dynamiki dochodów mogły wpływać wydarzenia związane z epidemią COVID-19, to warto porównać dochody z 2022 r. z dochodami z 2019 r. W ciągu trzech lat dochody podsektora instytucji rzą-

⁵⁵⁴ W opisie podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych zaprezentowano dane bez uwzględnienia konsolidacji dochodów i wydatków pomiędzy podsektorami, opierając się na obliczeniach Głównego Urzędu Statystycznego. Z tego powodu suma dochodów i suma wydatków poszczególnych podsektorów jest większa odpowiednio od skonsolidowanych dochodów i skonsolidowanych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych.

dowych wzrosły o 34,4%, dochody podsektora instytucji samorządowych o 26,7%, a dochody podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego o 22,9%. W tym czasie ceny dóbr i usług konsumpcyjnych wzrosły średnio o 24,3%. Dane te wskazują na nieznaczny realny wzrost dochodów podsektora instytucji samorządowych, wyraźnie większy wzrost dochodów podsektora instytucji rządowych oraz niewielki spadek dochodów podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego.

W wartościach nominalnych dochody podsektora instytucji rządowych wzrosły w porównaniu z 2021 r. o 38,4 mld zł, z tego o 20 mld zł, czyli o 5,4% wzrosły dochody z podatków związanych z produkcją i importem, a o 6,6 mld zł, czyli o 4,9%, – dochody z podatków bieżących od dochodów, majątku itp. W przypadku pierwszej z tych grup dochodów niski, w stosunku do inflacji, wzrost wynikał w znacznym stopniu z wprowadzenia tarczy antyinflacyjnej, a w przypadku drugiej grupy ze zmian systemowych w podatku dochodowym od osób fizycznych. Istotnym źródłem wyższych wpływów podsektora instytucji rządowych były dochody z tytułu własności, a – mówiąc bardziej precyzyjnie – dochody z tytułu odsetek. Dochody te wzrosły o 9,8 mld zł, czyli były sześciokrotnie wyższe niż w 2021 r. Jedyną kategorią dochodów, które zmniejszyły się w porównaniu z rokiem poprzednim, były dochody z tytułu transferów kapitałowych. Dochody te zmniejszyły się o 13,4 mld zł, czyli o ponad połowę. Związane to było z niższymi o 5 mld zł transferami kapitałowymi z Unii Europejskiej oraz z brakiem takich transferów z podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego. W 2021 r. odnotowano dochody z tytułu transferów kapitałowych przekazane z podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego do podsektora instytucji rządowych w wysokości ponad 8,7 mld zł, co wynikało z umorzenia pożyczki udzielonej w 2019 r. z Funduszu Rezerwy Demograficznej dla Funduszu Solidarnościowego.

Tabela 67. Dochody podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2013-2022

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	mld zł									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	638,1	667,3	703,9	721,5	791,7	876,1	941,3	966,0	1 112,0	1 225,0
Podsektor instytucji rządowych	337,3	353,4	375,2	386,8	426,3	467,0	501,8	520,0	635,9	674,3
Podsektor instytucji samorządowych	215,9	227,3	231,9	245,5	268,5	296,0	323,7	351,3	387,8	410,0
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	272,6	267,5	291,0	306,9	362,7	354,2	386,9	436,7	439,0	475,5
	PKB = 100									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	39,1	39,2	39,1	38,9	39,9	41,2	41,1	41,3	42,3	39,8
Podsektor instytucji rządowych	20,7	20,8	20,9	20,9	21,5	22,0	21,9	22,2	24,2	21,9
Podsektor instytucji samorządowych	13,2	13,4	12,9	13,2	13,5	13,9	14,1	15,0	14,7	13,3
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	16,7	15,7	16,2	16,6	18,3	16,7	16,9	18,7	16,7	15,4

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

Dochody podsektora instytucji samorządowych zwiększyły się, w stosunku do 2021 r., o 22,3 mld zł, przede wszystkim na skutek wzrostu o 9,1 mld zł wpływów z tytułu podatków bieżących od dochodów, majątku itp. Należy jednak zwrócić uwagę, że dynamika tej kategorii dochodów była stosunkowo niska, gdyż wzrosły one o 10,7%, czyli mniej niż wyniósł wskaźnik inflacji oraz wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej. Z kolei suma pozostałych transferów bieżących i transferów kapitałowych – czyli tych kategorii dochodów, których przeważającą część stanowią transfery z budżetu państwa i z pozabudżetowych instytucji rządowych, prawie się nie zmieniła, gdyż wyniosła – podobnie jak w poprzednim roku – około 245 mld zł. Wzrosły za to znacząco, o 182,1%, dochody z tytułu własności, co wynikało z wyższych wpływów z odsetek, a także z tytułu produkcji globalnej rynkowej oraz na własne cele finalne, przy czym obie te pozycje odgrywają marginalną rolę w strukturze dochodów samorządowych i nie mogą zastąpić spadku realnej wartości dochodów podatkowych lub transferów.

Głównym źródłem dochodów podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego są składki netto na ubezpieczenia społeczne. W 2022 r. dochody z tego tytułu były o 50,9 mld zł, tj. o 14,8%, większe niż w roku poprzednim. Natomiast znacząco, o 16,9 mld zł, zmniejszyły się dochody w kategorii pozostałe transfery bieżące. Wynikało to, między innymi, z mniejszych potrzeb związanych z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom epidemii COVID-19, na co jednostki z tego podsektora otrzymywały środki z podsektora instytucji rządowych, w tym z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Uzupełniającym źródłem dochodów tego podsektora były odsetki, których wartość w stosunku do 2021 r. wzrosła czterokrotnie.

Zarówno w podsektorze instytucji rządowych, jak i w podsektorze instytucji samorządowych wydatki wzrosły znacznie bardziej niż dochody. Tempo wzrostu wydatków w obydwu podsektorach było podobne i przekraczało 13%, czyli było niewiele mniejsze od inflacji.

W podsektorze instytucji rządowych wydatki wzrosły o 91,1 mld zł, przy czym największy udział w tym wzroście miały świadczenia społeczne, które zwiększyły się o 33,2 mld zł, tj. o 55,1%. Wynikało to w znacznym stopniu z przejęcia od jednostek samorządu terytorialnego wypłat świadczenia wychowawczego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Jednocześnie, między innymi w związku z powyższą sytuacją, pozostałe transfery bieżące zmniejszyły się o 15,5 mld zł. Z kolei na wzrost rzeczowych kosztów funkcjonowania podsektora instytucji rządowych znacząco wpłynęła inflacja. Koszty zużycia pośredniego były o 19,7 mld zł, tj. o 30%, wyższe niż w 2021 r. Natomiast dużo mniej, bo o 12,3 mld zł, tj. o 10,1%, wzrosły koszty związane z zatrudnieniem, na co wpływ miało niedoszacowanie przez Rząd inflacji stanowiącej punkt odniesienia dla planowanych wydatków płacowych. W jednostkach finansowanych z budżetu państwa tempo wzrostu wydatków na wynagrodzenia było jeszcze niższe, wyniosło bowiem 9,3%, natomiast w jednostkach pozabudżetowych, w których istnieje większa swoboda w kształtowaniu wynagrodzeń, tempo to przekraczało wspomnianą wyżej wartość 10,1%. Ponadto znacząco, o 46,2%, wzrosły transfery kapitałowe z podsektora instytucji rządowych, kierowane głównie poza sektor instytucji rządowych i samorządowych. Omawiając wydatki tego podsektora, warto zwrócić uwagę na niską dynamikę nakładów brutto na środki trwałe. Tempo wzrostu inwestycji podsektora instytucji rządowych wyniosło w 2022 r. 9% i było o 3,7 punktu procentowego niższe od wskaźnika cen produkcji budowlano-montażowej, co wskazuje na realny spadek wartości tych wydatków.

Tabela 68. Wydatki podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2013-2022

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	mld zł									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	707,7	729,7	750,6	766,0	821,3	881,4	958,3	1 127,9	1 160,2	1 340,2
Podsektor instytucji rządowych	398,6	392,3	413,1	434,5	498,9	478,8	527,0	703,7	684,9	776,0
Podsektor instytucji samorządowych	219,6	232,1	232,8	240,5	266,4	302,7	328,4	346,8	372,8	422,9
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	277,2	286,3	298,9	308,6	321,7	340,9	374,0	419,2	453,1	476,2
	PKB = 100									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	43,4	42,9	41,7	41,3	41,4	41,4	41,9	48,2	44,1	43,5
Podsektor instytucji rządowych	24,5	23,1	23,0	23,4	25,2	22,5	23,0	30,1	26,0	25,2
Podsektor instytucji samorządowych	13,5	13,6	12,9	13,0	13,4	14,2	14,3	14,8	14,2	13,7
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	17,0	16,8	16,6	16,7	16,2	16,0	16,3	17,9	17,2	15,5

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

Wydatki w podsektorze instytucji samorządowych wzrosły o 50 mld zł. Wzrost ten wynikał przede wszystkim ze zwiększonych kosztów funkcjonowania jednostek samorządowych. Zużycie pośrednie było wyższe o 17,8 mld zł, tj. o 20,2%, w porównaniu z 2021 r., a koszty związane z zatrudnieniem – o 12,5 mld zł, tj. o 8,5%. Oznacza to, że podobnie jak w podsektorze instytucji rządowych dynamika kosztów związanych z zatrudnieniem była niższa od inflacji. Natomiast w odróżnieniu od tego podsektora instytucje samorządowe znacząco – o 20,8% – zwiększyły wydatki na inwestycje. Warto również odnotować wysoki wzrost transferów kapitałowych z podsektora instytucji samorządowych, wynoszący 74,4%. Dotyczył on dotacji przekazywanych poza sektor instytucji rządowych i samorządowych.

Niska dynamika wydatków podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego spowodowała, że relacja tych wydatków do produktu krajowego brutto zmniejszyła się z 17,2% w 2021 r. do 15,5% w 2022 r. Po raz ostatni tak niską wartość wydatków podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego w relacji do produktu krajowego brutto odnotowano w 2007 r. Wydatki na świadczenia społeczne ponoszone przez ten podsektor zwiększyły się w stosunku do 2021 r. zaledwie o 7%, a pozostałe transfery bieżące, do których zaliczają się środki przekazywane przez Narodowy Fundusz Zdrowia placówkom medycznym, o 16,5%. Ponadto transfery kapitałowe z podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego zmniejszyły się o ponad 96% z powodu, o którym napisano wcześniej.

Chociaż wszystkie podsektory zakończyły rok 2022 z deficytem, to skala nierównowagi była w ich przypadku różna. Największy deficyt odnotowano w podsektorze instytucji rządowych, wyniósł on bowiem 101,7 mld zł, co odpowiadało wartości 3,3% produktu krajowego brutto. Deficyt podsektora instytucji samorządowych równy był 12,8 mld zł, tj. 0,4% produktu krajowego brutto. W porównaniu z tymi wartościami deficyt podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego był niski, wyniósł bowiem niespełna 0,7 mld zł.

Tabela 69. Wynik podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2013-2022

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	mld zł									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	-69,6	-62,4	-46,8	-44,5	-29,6	-5,3	-17,0	-161,8	-48,2	-115,1
Podsektor instytucji rządowych	-61,3	-38,8	-37,9	-47,7	-72,6	-11,8	-25,2	-183,7	-49,0	-101,7
Podsektor instytucji samorządowych	-3,6	-4,8	-1,0	5,0	2,0	-6,7	-4,7	4,5	14,9	-12,8
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	-4,6	-18,8	-7,9	-1,8	41,0	13,3	12,9	17,4	-14,1	-0,7
	PKB = 100									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	-4,3	-3,7	-2,6	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-6,9	-1,8	-3,7
Podsektor instytucji rządowych	-3,8	-2,3	-2,1	-2,6	-3,7	-0,6	-1,1	-7,9	-1,9	-3,3
Podsektor instytucji samorządowych	-0,2	-0,3	-0,1	0,3	0,1	-0,3	-0,2	0,2	0,6	-0,4
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	-0,3	-1,1	-0,4	-0,1	2,1	0,6	0,6	0,7	-0,5	0,0

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 2023 r., zawierającej tabelę notyfikacji procedury nadmiernego deficytu dla Polski, wynika, że z kwoty 101,7 mld zł deficytu tego podsektora w 2022 r. aż 87,9 mld zł, czyli ponad 86% deficytu podsektora, zostało ujęte poza tzw. *working balance*, czyli wynikiem odnoszącym się do budżetu państwa wraz z budżetem środków europejskich. Oznacza to, że poza budżetem państwa znalazły się operacje podsektora instytucji rządowych skutkujące powstaniem deficytu w wysokości ponad sześciokrotnie większej od deficytu budżetu państwa. Z powyższej informacji wynika również, że w 2023 r. problem ten może być wciąż znaczący, gdyż poza budżetem państwa zaplanowano deficyt o wartości 68,2 mld zł⁵⁵⁵.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, operacje realizowane w podsektorze instytucji rządowych, skutkujące wzrostem nierównowagi finansowej państwa i zwiększeniem poziomu długu publicznego powinny być, co do zasady, ujmowane w budżecie państwa w celu objęcia tych operacji kontrolą Parlamentu oraz w celu realizacji przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazujących, że to właśnie budżet państwa jest publicznym planem finansowym obejmującym dochody i wydatki państwa, stanowiącym podstawę prowadzenia jego gospodarki finansowej. Ujmowanie tych operacji w budżecie państwa służyłoby wzmocnieniu realizacji zasady jawności i przejrzystości przy wykorzystywaniu środków publicznych⁵⁵⁶.

⁵⁵⁵ 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>.

⁵⁵⁶ Z wyłączeniem przedsiębiorstw i innych podmiotów posiadających osobowość prawną oraz własny majątek.

Wśród jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, których plany finansowe nie są ujmowane w ustawie budżetowej, największe wydatki publiczne realizują jednostki samorządu terytorialnego. W 2022 r. dochody ogółem tych jednostek wzrosły w stosunku do uzyskanych w roku poprzednim o 3,7%. Wpływ na tak niskie tempo dochodów miało zakończenie, z końcem maja 2022 r., przekazywania samorządom dotacji celowej z budżetu państwa na wypłatę i obsługę świadczenia wychowawczego, a także przekazanie opisywanym jednostkom pod koniec 2021 r. dodatkowych 12 mld zł z budżetu państwa w formie subwencji na uzupełnienie dochodów i wsparcie inwestycji wodno-kanalizacyjnych. W związku z tym dochody tych jednostek z tytułu subwencji ogólnej były w 2022 r. o 9% mniejsze niż w roku poprzednim, a dochody z dotacji celowych wzrosły tylko o 3,3%.

W przypadku subwencji ogólnej bardziej zasadne, ze względu na nadzwyczajny, jednorazowy transfer środków w 2021 r., może być porównanie wpływów z tego tytułu w 2022 r. z wpływami z 2020 r. Dochody z tytułu subwencji ogólnej były w 2022 r. wyższe niż dwa lata wcześniej o 11,8%. W tym czasie ceny dóbr i usług konsumpcyjnych wzrosły średnio o 20,2%, a udział subwencji w produkcie krajowym brutto zmniejszył się o 0,4 punktu procentowego. Wskazuje to na spadek realnej wartości środków, jakie samorządy otrzymują z budżetu państwa w formie subwencji ogólnej oraz na malejące znaczenie tej formy finansowania.

Warto zwrócić uwagę, że niewielki wzrost wielkości dotacji celowych nastąpił pomimo zmniejszenia się o niemal 20 mld zł dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Powodem było to, że jednostki samorządu terytorialnego realizowały w znacznie większym zakresie zadania finansowane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w tym związane z realizacją tarczy antyinflacyjnej. Dotacje z tego funduszu dla jednostek samorządu terytorialnego wzrosły w stosunku do 2021 r. aż o 13,9 mld zł, mimo wygasania skutków epidemii, co świadczy o coraz większym wykorzystywaniu funduszu do innych celów niż te, dla których został utworzony. Ponadto samorządy otrzymały środki z Funduszu Pomocy lub z innych źródeł w wysokości 7 mld zł przeznaczone na pomoc obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Spśród trzech głównych grup dochodów jednostek samorządu terytorialnego najwyższą dynamikę osiągnęły dochody własne, przy czym również w przypadku tej grupy wzrost dochodów był mniejszy od inflacji. Dochody własne były o 10,5% wyższe w 2022 r. niż w 2021 r., natomiast w stosunku do wskaźnika cen i usług konsumpcyjnych były o prawie 4 punkty procentowe niższe. Biorąc pod uwagę okres dwuletni, relacja ta nie wygląda już tak niekorzystnie, bowiem dochody własne w 2022 r. były o 19,7% wyższe niż w 2020 r., natomiast inflacja wyniosła w tym okresie 20,2%, różnica była więc nieduża. Co więcej, porównanie dochodów własnych w 2022 r. z dochodami własnymi w 2019 r., czyli w roku poprzedzającym pojawienie się w Polsce epidemii COVID-19, wskazuje, że dochody te zwiększyły się o 29%, podczas gdy inflacja wyniosła w tym czasie 24,3%. Nie uchroniło to jednak dochodów własnych przed spadkiem ich wartości w relacji do produktu krajowego brutto: z 5,9% w 2019 r. do 5,7% w 2022 r. Łącznie dochody własne oraz wpływy z subwencji ogólnej, czyli dochody, którymi jednostki samorządu terytorialnego mogą swobodnie dysponować, w relacji do produktu krajowego brutto zmniejszyły się z 8,6% w 2019 r. do 8,1% w 2022 r. Po raz ostatni tak niską wartość relacji tych dochodów do produktu krajowego brutto odnotowano w 2003 r. Fakt ten należy uznać za niepokojący, ponieważ jednostki samorządu terytorialnego cały czas finansują budowę i modernizację podstawowej infrastruktury technicznej i w związku z tym potrzebują odpowiednich środków. O niedoborze środków w budżetach jednostek samorządu terytorialnego świadczy między innymi to, że otrzymują one znaczące wsparcie finansowe z podsektora instytucji rządowych na różnego rodzaju projekty rozwojowe, w tym na budowę dróg oraz sieci wodociągowo-kanalizacyjnej.

Źródłem największych dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego są wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych. W 2022 r. wpływy te wyniosły 67,6 mld zł. Porównując je z dochodami z tego tytułu w 2019 r., czyli w ostatnim roku przed epidemią COVID-19 i przed znaczącymi zmianami wprowadzonymi w ramach programu *Polski Ład*, można zaobserwować realny spadek tych dochodów o 3,1%. W tym czasie realna wartość gospodarki w Polsce wzrosła o 10,1%. W efekcie relacja dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych do wartości produktu krajowego brutto zmniejszyła się z 2,5% w 2019 r. do 2,2% w 2022 r. Jednocześnie zmniejszyła się – również o 3,1% – realna wartość drugiego, pod względem wielkości wpływów, źródła dochodów podatkowych samorządów, czyli podatku od nieruchomości. Wzrosły natomiast realnie – o 11,8% – wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych, a także – o 9,5% – dochody z majątku.

Tabela 70. Dochody, wydatki i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2013-2022

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	mld zł									
DOCHODY OGÓŁEM	183,5	194,3	199,0	213,7	229,9	251,8	278,5	304,9	333,4	345,7
Dochody własne	91,8	98,6	103,4	106,7	113,2	124,0	135,8	146,4	158,6	175,2
CIT	6,3	6,4	7,1	7,4	8,4	9,7	10,9	11,3	14,3	15,2
PIT	32,5	35,1	38,1	41,1	44,9	50,9	56,1	55,1	62,1	67,6
Podatek od nieruchomości	18,7	19,5	20,2	20,8	21,8	22,6	23,3	24,2	26,1	28,1
Dotacje celowe	40,4	44,5	44,2	53,9	62,4	71,4	81,0	91,5	92,5	95,5
Subwencja ogólna	51,3	51,2	51,3	53,0	54,3	56,4	61,7	67,0	82,3	74,9
WYDATKI OGÓŁEM	183,8	196,8	196,4	206,0	230,2	259,4	280,2	299,2	316,0	353,9
Wydatki majątkowe	35,0	41,4	38,6	25,8	35,2	52,9	51,1	48,8	51,8	64,9
Wydatki bieżące	148,8	155,4	157,8	180,2	195,0	206,5	229,2	250,5	264,1	289,0
Dotacje	14,9	15,8	16,5	17,5	19,4	22,1	24,0	26,2	27,6	31,7
Świadczenia	16,8	17,1	16,9	35,6	42,1	42,1	50,8	60,7	59,4	56,2
Wynagrodzenia i pochodne	67,4	69,3	71,4	73,6	77,0	82,7	89,9	96,5	103,8	113,1
WYNIK	-0,4	-2,4	2,6	7,6	-0,3	-7,5	-1,7	5,7	17,4	-8,2
ZOBOWIĄZANIA	69,2	72,1	71,6	69,0	68,9	76,1	82,0	89,8	91,1	90,8
Rok poprzedni = 100										
DOCHODY OGÓŁEM	103,4	105,9	102,4	107,4	107,6	109,6	110,6	109,5	109,3	103,7
Dochody własne	105,4	107,4	104,9	103,1	106,2	109,5	109,5	107,8	108,4	110,5
CIT	92,6	102,2	109,9	105,2	112,6	115,7	112,4	103,9	126,3	106,0
PIT	105,3	108,1	108,5	107,9	109,2	113,4	110,3	98,1	112,7	109,0
Podatek od nieruchomości	106,4	104,3	103,3	103,0	105,1	103,6	103,0	103,9	107,9	107,4
Dotacje celowe	101,9	110,2	99,3	122,0	115,6	114,5	113,5	113,0	101,0	103,3
Subwencja ogólna	101,2	99,9	100,3	103,3	102,3	104,0	109,4	108,6	122,8	91,0
WYDATKI OGÓŁEM	101,9	107,0	99,8	104,9	111,7	112,7	108,0	106,8	105,6	112,0
Wydatki majątkowe	98,3	118,1	93,3	67,0	136,3	150,2	96,5	95,5	106,3	125,2
Wydatki bieżące	102,8	104,4	101,6	114,2	108,2	105,9	111,0	109,3	105,4	109,4
Dotacje	104,4	106,6	103,9	106,5	110,5	114,1	108,5	109,4	105,4	114,7
Świadczenia	103,5	102,1	98,9	209,9	118,3	100,1	120,6	119,5	97,8	94,6
Wydatki na wynagrodzenia	101,8	102,8	103,1	103,0	104,7	107,4	108,7	107,3	107,6	109,0
ZOBOWIĄZANIA	102,0	104,3	99,3	96,3	99,9	110,4	107,8	109,5	101,4	99,7

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

Po raz pierwszy od czterech lat dynamika wydatków jednostek samorządu terytorialnego była wyższa od dynamiki dochodów. Dzięki wsparciu budżetów samorządów rządowymi dotacjami dynamika wydatków majątkowych w omawianych jednostkach była dużo wyższa od dynamiki wydatków bieżących. Samorządy przeznaczyły w 2022 r. na wydatki majątkowe o 25,2% większe środki niż w roku poprzednim. Wyniosły one 64,9 mld zł. Warto jednak podkreślić, że w stosunku do produktu krajowego brutto kwota tych wydatków nie była wcale wysoka w porównaniu z poprzednimi latami. Relacja wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego do produktu krajowego brutto w 2022 r. równa była 2,1%, czyli tyle samo co średnio w 10 poprzednich latach. Dla porównania w 2018 r. samorządy przeznaczyły na wydatki majątkowe kwotę odpowiadającą 2,5% produktu krajowego brutto, a w latach 2009-2010 wartość ta przekraczała 3%.

Wzrost wydatków bieżących był w 2022 r. umiarkowany, wydatki te bowiem wzrosły o 9,4%. Przyczynił się do tego spadek wydatków na świadczenia dla osób fizycznych w związku ze zmianą podmiotu wypłacającego świadczenie wychowawcze, a także umiarkowany wzrost wydatków na wynagrodzenia, wynoszący 9%. Samorządy zakończyły 2022 r. z łącznym deficytem równym 8,2 mld zł, po dwóch latach nadwyżek w budżetach. Mimo to wartość zobowiązań dłużnych zmniejszyła się pomiędzy końcem 2021 r. a końcem 2022 r. o 0,3 mld zł, co wskazuje, że źródłem finansowania deficytu były wolne środki zgromadzone w latach poprzednich, a nie przyrost długu.

Nadwyżka operacyjna, stanowiąca miernik potencjału inwestycyjnego samorządów, obniżyła się w stosunku do 2021 r. aż o 9,8 mld zł. Wynikało to jednak przede wszystkim z przekazania samorządom pod koniec 2021 r. dodatkowych środków tytułem uzupełnienia subwencji ogólnej, a nie ze zmian o charakterze systemowym. Bardziej miarodajne jest porównanie nadwyżki operacyjnej z 2022 r. z nadwyżką operacyjną z 2019 r., czyli z okresu przed zawirowaniami związanymi z epidemią COVID-19. W 2022 r. nadwyżka operacyjna była o 2,6 mld zł większa niż trzy lata wcześniej i wyniosła 26,8 mld zł. Oznacza to, że względem 2019 r. wzrosła o 10,9%. W tym czasie średnie ceny produkcji budowlano-montażowej, do których można odnieść potencjał inwestycyjny samorządów, wzrosły o 20,5%, a zatem realna wartość nadwyżki operacyjnej była w 2022 r. znacząco mniejsza niż przed epidemią COVID-19.

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 ujmowane 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 2022 r.* przychody tego funduszu wyniosły 140,8 mld zł i były wyższe od przychodów uzyskanych w 2021 r. o 4 mld zł, tj. o 2,9%. Wzrost przychodów Narodowego Funduszu Zdrowia dotyczył w szczególności:

- składek na ubezpieczenie zdrowotne, które w 2022 r. były wyższe o 19 mld zł, tj. o 18,4%, względem roku poprzedniego;
- przychodów finansowych, których wartość w 2022 r. wyniosła 1,2 mld zł, tj. ponad dwudziestokrotnie więcej niż przed rokiem; 93% tych przychodów stanowiły odsetki uzyskane z lokat.

Pozostałe przychody Narodowego Funduszu Zdrowia w 2022 r. wyniosły 9,9 mld zł i były niższe od analogicznych przychodów uzyskanych w 2021 r. o 17,6 mld zł. Na tę kategorię przychodów składały się przede wszystkim środki przekazane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem

COVID-19. Wysokość tych środków zmniejszyła się o 15,5 mld zł w stosunku do roku poprzedniego. Wpłynęło to na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej, w tym transportu sanitarnego, na które Narodowy Fundusz Zdrowia przeznaczył o 5,5 mld zł mniej niż przed rokiem, oraz na finansowanie dodatkowego świadczenia pieniężnego dla personelu uczestniczącego w udzielaniu świadczeń zdrowotnych, na które fundusz ten przeznaczył o 6,7 mld zł mniej niż przed rokiem. Zmniejszeniu uległy również środki z tytułu dotacji podmiotowej na realizację świadczeń gwarantowanych oraz dotacji na wsparcie finansowe świadczeń wysokospecjalistycznych, leków dla osób powyżej 75 roku życia, refundację leków wydawanych bezpłatnie kobietom w okresie ciąży oraz finansowanie informatyzacji świadczeniodawców⁵⁵⁷.

Koszty Narodowego Funduszu Zdrowia osiągnęły w 2022 r. wielkość 133,5 mld zł i były większe od poniesionych w roku 2021 o 7,2 mld zł, tj. o 5,7%. Koszty ogółem świadczeń opieki zdrowotnej wzrosły w tym czasie o 12,6%. Koszty świadczeń realizowanych w ramach ambulatoryjnej opieki specjalistycznej wzrosły o ponad połowę, niewiele mniejsze było tempo wzrostu kosztów rehabilitacji leczniczej. Zwiększono również, o 5,1 mld zł, koszty leczenia szpitalnego, stanowiące ponad połowę kosztów świadczeń opieki zdrowotnej. Natomiast niższe o 7,8% w stosunku do roku ubiegłego były koszty świadczeń gwarantowanych (lekarz, pielęgniarka, położna, nocna i świąteczna pomoc zdrowotna oraz transport sanitarny) wykonywanych w ramach podstawowej opieki zdrowotnej⁵⁵⁸.

Podobnie jak w roku poprzednim Narodowy Fundusz Zdrowia zakończył rok 2022 z wysokim dodatnim wynikiem finansowym, wynoszącym 7,2 mld zł, mimo że planował zerowy wynik finansowy. Istotny wpływ na tę sytuację miały niższe o 4,5 mld zł od planowanych koszty świadczeń opieki zdrowotnej, w szczególności niższe koszty leczenia szpitalnego, oraz wyższe o 2 mld zł od planowanych pozostałe przychody.

Sytuacja finansowa samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w 2022 r. uległa ponownie pogorszeniu względem roku poprzedniego. W latach 2004-2013 odnotowywano zarówno wzrosty, jak i spadki wysokości zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej – poziom zobowiązań nie przekroczył jednak w żadnym roku 10,7 mld zł. Natomiast od 2014 r. stan zobowiązań sukcesywnie rośnie. Jeszcze na koniec 2017 r. zadłużenie wynosiło 11,8 mld zł, jednak do końca roku 2021 wzrosło do 17,7 mld zł, czyli o ponad połowę. Z danych na koniec drugiego kwartału 2022 r., opublikowanych na stronie Ministerstwa Zdrowia, wynika, że wielkość zobowiązań ogółem wszystkich placówek wyniosła blisko 18 mld zł. W pierwszym półroczu 2022 r. znacząco wzrosły zobowiązania wymagalne. Ich wartość na koniec 2021 r. wyniosła 1,6 mld zł, a na koniec czerwca 2022 r. – już 2,2 mld zł⁵⁵⁹.

W sierpniu 2022 r. do Ministerstwa Zdrowia skierowano interpelację poselską dotyczącą m.in. sytuacji finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej udzielających stacjonarnych i całodobowych świadczeń szpitalnych⁵⁶⁰. Z udostępnionego zestawienia⁵⁶¹ wynika, że wiele szpitali w Polsce boryka się z wysokim zadłużeniem. Największy dług odnotowało Uniwersyteckie Centrum

⁵⁵⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (art. 97 ust. 8a oraz art. 97 ust. 3 pkt 2b, 2c, 2e i 4c).

⁵⁵⁸ 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.

⁵⁵⁹ <https://www.gov.pl/web/zdrowie/zadluzenie-spoz>

⁵⁶⁰ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=35400&view=6> (interpelacja nr 35400).

⁵⁶¹ Zobowiązania ogółem i wymagalne za I kwartał 2022 r. samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (spzoz) prowadzących działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia szpitalne (w zł).

Kliniczne Warszawskiego Uniwersytetu Warszawskiego. Łączne zadłużenie ww. ośrodka wyniosło 1163 mln zł, natomiast zobowiązania wymagalne 169,5 mln zł. Na kolejnych miejscach pod względem wysokości zobowiązań znalazły się: Szpital Uniwersytecki w Krakowie – 510,9 mln zł, Wojewódzki Szpital Specjalistyczny im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego w Lublinie – 429,3 mln zł, Regionalny Szpital Specjalistyczny im. Dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu – 426,2 mln zł, Centralny Szpital Kliniczny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie – 228,5 mln zł, Wojewódzkie Wielospecjalistyczne Centrum Onkologii i Traumatologii im. M. Kopernika w Łodzi – 228,5 mln zł, Samodzielny Publiczny Szpital Kliniczny Nr 4 w Lublinie – 218,5 mln zł, Zagłębiowskie Centrum Onkologii Szpital Specjalistyczny im. Sz. Starkiewicza w Dąbrowie Górniczej – 208,6 mln zł i Kliniczny Szpital Wojewódzki Nr 2 im. Św. Jadwigi Królowej w Rzeszowie – 208 mln zł.

XII. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ

- W 2022 r., pomimo że Narodowy Bank Polski w pierwszych trzech kwartałach roku zastrzął politykę pieniężną, nastąpił wzrost średniorocznej inflacji do poziomu najwyższego od 1997 r. Średnioroczny wskaźnik inflacji wynoszący 14,4% kształtował się powyżej celu inflacyjnego o aż 11,9 punktu procentowego.
- W całym 2022 r. ogłaszany co miesiąc wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego, kształtował się powyżej dopuszczalnego przedziału odchyień od celu polityki pieniężnej, a w październiku 2022 r. osiągnął najwyższy w 2022 r. poziom 17,9%.
- W październiku 2022 r. Rada Polityki Pieniężnej, mimo iż nie występowały jednoznaczne przesłanki za tym przemawiające, zawiesiła cykl podwyżek stóp procentowych. Decyzja ta została podjęta w sytuacji niepewności przewidywań odnośnie ryzyk mogących mieć wpływ na kształtowanie się inflacji i rozwoju gospodarczego oraz przy inflacji kształtującej się na bardzo wysokim poziomie. Na poziom tej niepewności wpływ miał także nietransparentny sposób dokonywania korekt eksperckich w stosowanym przez Narodowy Bank Polski modelu ekonometrycznym NECMOD.
- Rada Polityki Pieniężnej, zawieszając cykl podwyżek stóp procentowych, przyjęła wyczekującą postawę, oceniając, że pogorszenie koniunktury gospodarczej jest realne, a po ustąpieniu czynników powodujących wzrost inflacji w przyszłości nastąpi spadek jej wskaźnika do celu inflacyjnego. Stanowiło to zmianę hierarchii celów polityki pieniężnej określonych w ustawie o Narodowym Banku Polskim, co nie znajdowało uzasadnienia w sytuacji utrzymującej się wysokiej inflacji i będzie skutkowało wydłużonym okresem powrotu inflacji do celu inflacyjnego.
- Długotrwała wysoka inflacja powoduje utratę realnych zasobów finansowych w gospodarce, co wydłuża w czasie konieczność ponoszenia kosztów jej obniżania oraz kreuje zagrożenia dla zrównoważonego rozwoju kraju.
- Znaczący wzrost inflacji nastąpił w istotnej części na skutek silnego oddziaływania czynników zewnętrznych, niezależnych od prowadzonej polityki pieniężnej, ekspansywnej polityki fiskalnej Rządu, ale także zjawiska odłożonego popytu z poprzednich lat, który nie skłonił Rady Polityki Pieniężnej w 2021 r. do wcześniejszego podjęcia decyzji o zaostreniu polityki pieniężnej.
- Na kształtowanie się inflacji na wysokim poziomie miały wpływ także czynniki krajowe, na które Narodowy Bank Polski mógł oddziaływać instrumentami polityki pieniężnej. Świadczyły o tym między innymi rosnące w ciągu roku wskaźniki inflacji bazowej, kształtujące się znacząco powyżej celu inflacyjnego.
- W drugiej połowie 2022 r. w komunikacji Narodowego Banku Polskiego pojawiły się akcenty sygnalizujące stopniowe obniżanie inflacji w przyszłości i możliwe obniżenie stóp procentowych. Były one niespójne z bieżącą sytuacją charakteryzującą się rosnącą i uporczywą inflacją oraz wysokimi oczekiwaniami inflacyjnymi, co mogło wpływać negatywnie na wiarygodność Narodowego Banku Polskiego i w konsekwencji skuteczność jego działań.

- **W 2022 r. Zarząd Narodowego Banku Polskiego, wykorzystując operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej, zrealizował operacyjny cel polityki pieniężnej i utrzymał stawkę POLONIA w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Nie zdecydowano się jednak na przewidzianą w *Założeniach polityki pieniężnej na 2022 r.* emisję obligacji, co stanowiłoby dodatkowy instrument przeciwdziałania wzrostowi cen.**
- **W ramach polityki kursowej skutki interwencji walutowych Narodowego Banku Polskiego były krótkoterminowe i nie zmieniły spadkowego trendu polskiej waluty.**

Zgodnie z art. 227 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Rada Polityki Pieniężnej 8 września 2021 r. na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim⁵⁶² podjęła większością głosów uchwałę nr 8/2021 w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2022. W dniu 17 września 2021 r. Prezes Narodowego Banku Polskiego, stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, przekazał *Założenia polityki pieniężnej na rok 2022* (dalej także: *Założenia*) Radzie Ministrów i ministrowi właściwemu do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych. Wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 227 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 12 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, przekazał ten dokument również do wiadomości Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Cel inflacyjny

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 zapewnieniu w perspektywie średniookresowej stabilności cen. Jednocześnie polityka pieniężna miała sprzyjać utrzymaniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego i stabilności systemu finansowego. Rada Polityki Pieniężnej ustaliła taki cel, gdy prognozowany w lipcu 2021 r. przez Departament Analiz i Badań Ekonomicznych Narodowego Banku Polskiego średnioroczny wskaźnik wynosił inflacji CPI w 2022 r. w wysokości 3,3% (ścieżka centralna).

Rada nie zdefiniowała średniego okresu, do którego odniosła cel inflacyjny. Według stanowiska przedstawionego przez Radę w *Założeniach*, 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. W opinii Najwyższej Izby Kontroli, oznacza to, że w części na procesy zachodzące w 2022 r. wpływ miały decyzje podejmowane przez Radę Polityki Pieniężnej w 2021 r. Rada podkreśliła również, że występowanie nieprzewidywalnych wstrząsów makroekonomicznych skutkuje znaczną niepewnością dotyczącą prognoz wskaźników gospodarczych, w tym inflacji. Stąd oczekiwany horyzont osiągnięcia celu inflacyjnego jest niepewny *ex ante*. Zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym w *Założeniach*, przeciętny poziom inflacji od 2004 r., wynoszący 2,2%, był zbliżony do celu Narodowego Banku Polskiego. Jednocześnie Narodowy Bank Polski wskazał, że podany w *Założeniach* przeciętny poziom inflacji od 2004 r. nie określa horyzontu średniego okresu. Wskaźnik przeciętnej inflacji od 2004 r., czyli w okresie obowiązywania aktualnego celu inflacyjnego, został podany po to, aby pokazać, że w dłuższym okresie wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych kształtują

⁵⁶² Dz. U. z 2022 r. poz. 2025.

się zgodnie z realizowaną strategią polityki pieniężnej, co sprzyja wiarygodności celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, brak precyzyjnego zdefiniowania pojęcia średniego okresu utrudnia ocenę realizacji założeń polityki pieniężnej w danym roku, w tym minimalizuje możliwość uznania go za niezrealizowany, nawet gdy przejściowo występowały odchylenia od tego celu poza ustalonym przedziałem odchyżeń. Przyjęte *Założenia* są na tyle nieściśle, że nie stanowią w tym względzie istotnego ograniczenia.

Rada w *Założeniach* przyjęła, że możliwe jest odchylenie się inflacji od celu w wyniku oddziaływania szoków na gospodarkę. Podkreśliła także, że reakcja polityki pieniężnej na szoki powinna być elastyczna i zależeć od ich przyczyn oraz oceny trwałości ich skutków, w tym wpływu na procesy inflacyjne. Natomiast tempo powrotu inflacji do celu należy określać elastycznie, ponieważ szybkie sprowadzenie inflacji do celu może wiązać się z istotnymi kosztami dla stabilności makroekonomicznej lub finansowej. Dodatkowo Rada wskazała, że w 2022 r. parametry polityki pieniężnej, w tym poziom stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, będą dostosowywane do sytuacji w gospodarce tak, aby zapewnić długookresową stabilność cen i jednocześnie wspierać zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność systemu finansowego. Powyższe elementy *Założeń* wskazują, że w podejmowanych decyzjach wsparcie polityki gospodarczej Rządu mogło mieć wpływ na realizację podstawowego celu polityki pieniężnej, tj. utrzymanie stabilnego poziomu cen.

Rada Polityki Pieniężnej zauważyła, że na etapie opracowywania *Założeń* wciąż utrzymywała się znaczna niepewność dotycząca skali i tempa ożywienia gospodarczego, wynikająca przede wszystkim z ryzyka ponownego wzrostu zachorowań na COVID-19 i konieczności wprowadzenia restrykcji sanitarnych zarówno w Polsce, jak i otoczeniu polskiej gospodarki. Biorąc pod uwagę wymienione czynniki o charakterze podażowym i administracyjnym, Rada oczekiwała utrzymania rocznej dynamiki cen w drugiej połowie 2021 r. powyżej górnej granicy odchyżeń od celu inflacyjnego. Dodała jednak, że w 2022 r., po wygaśnięciu części czynników przejściowo podwyższających dynamikę cen, oczekiwane było pewne obniżenie się inflacji. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że w grudniu 2021 r. wskaźnik inflacji CPI wyniósł 8,6%, a w styczniu 2022 r. – 9,4% tj. znacznie powyżej górnej granicy dopuszczalnych odchyżeń od celu.

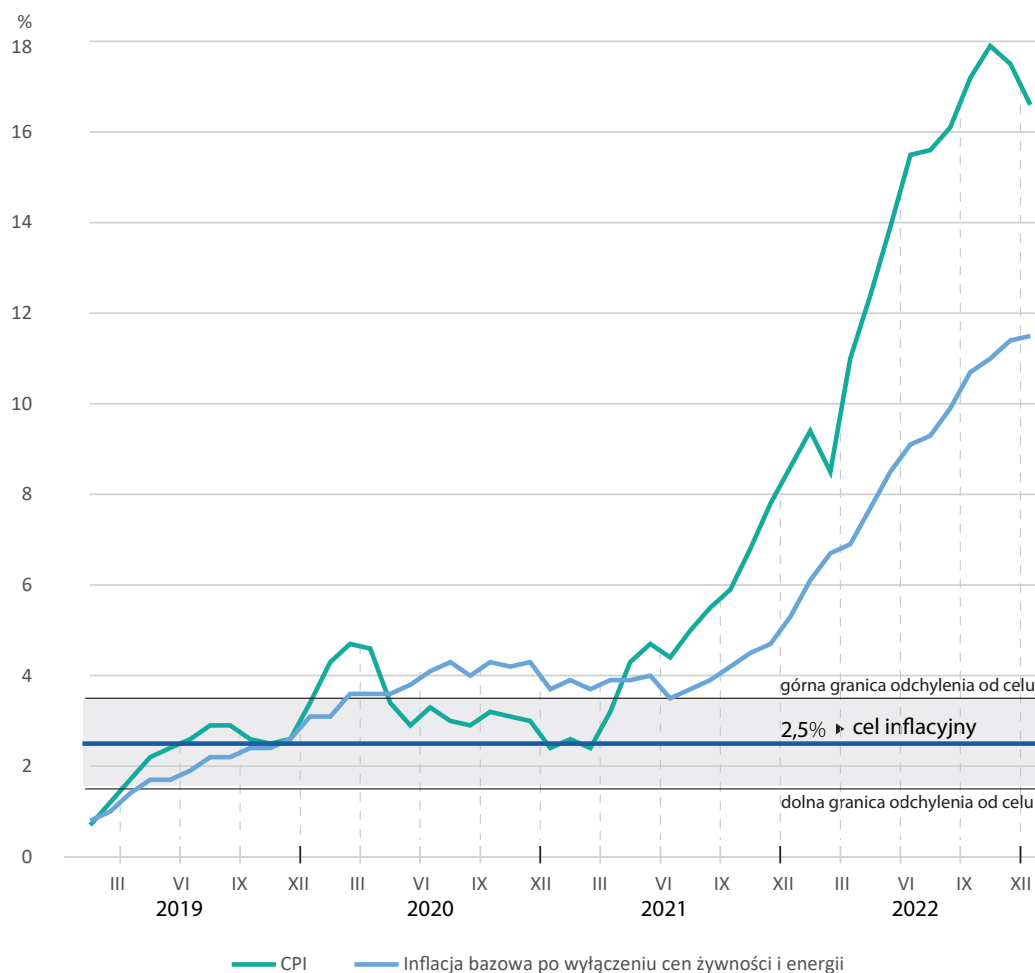
Ponadto Rada Polityki Pieniężnej w *Założeniach* przyjęła, że źródłem niepewności w 2022 r. będą również dalsze działania po stronie polityki gospodarczej nakierowane na łagodzenie negatywnych skutków epidemii COVID-19. Podkreślono, że niepewnym pozostawał również ostateczny zakres zmian podatkowych, wprowadzanych w ramach planu odbudowy polskiej gospodarki po epidemii COVID-19 w ramach programu *Polski Ład*, oraz ich wpływ na kształtowanie się dynamiki konsumpcji i płac. Jako czynniki ryzyka w *Założeniach* wymieniono również niepewność co do przyszłego kształtowania się cen aktywów i surowców na rynkach światowych.

Realizacja celu inflacyjnego

We wszystkich miesiącach 2022 r. wskaźnik inflacji CPI kształtował się na poziomach wielokrotnie przekraczających cel inflacyjny Narodowego Banku Polskiego oraz górną granicę dopuszczalnych odchyżeń od tego celu. Od stycznia do października 2022 r. wskaźnik ten utrzymywał tendencję wzrostową od 9,4% do 17,9%, kształtując się w październiku na najwyższym poziomie od 1997 r. W dwóch ostatnich miesiącach 2022 r. wskaźnik inflacji CPI nieznacznie się obniżył do 17,5% w listopadzie oraz 16,6% w grudniu, wciąż jednak pozostając na bardzo wysokim poziomie. Tak silny trend rosnący wskaźnika inflacji trwa od stycznia 2021 r., kiedy wskaźnik CPI wyniósł 2,6% a w ostatnim

miesiącu 2021 r. był już na poziomie 8,6%. Średnia wartość wskaźnika inflacji CPI w 2022 r. wyniosła 14,4%. Skumulowana inflacja od 2021 r. wyniosła na koniec 2022 r. 20,2% (średniorocznie).

Infografika 86. Inflacja bazowa i inflacja CPI w poszczególnych miesiącach w latach 2019-2022 mierzona zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego

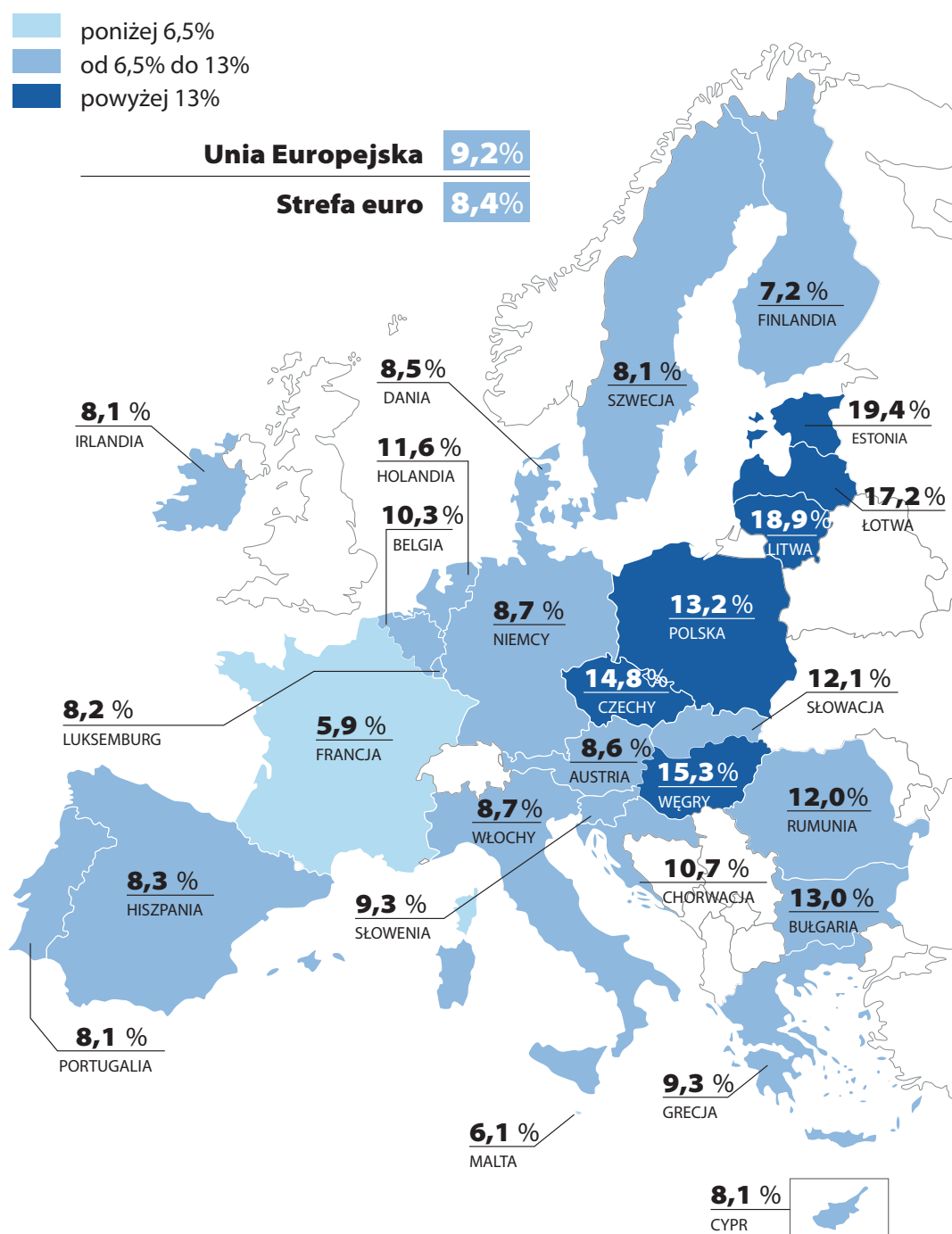


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego i wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

W krajach Unii Europejskiej najwyższe średnioroczne wskaźniki inflacji w 2022 r. odnotowano w Estonii – 19,4%, na Litwie – 18,9% oraz na Łotwie – 17,2%. W Polsce średnioroczny wskaźnik HICP⁵⁶³ wyniósł 13,2% i był o cztery punkty procentowe wyższy niż średnia w krajach Unii Europejskiej (9,2%). Najniższa inflacja HICP wśród krajów Unii Europejskiej odnotowana została we Francji – 5,9%, na Malcie – 6,1% i w Finlandii – 7,2%.

⁵⁶³ HICP – zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych obliczany według ujednoliconej metodologii Unii Europejskiej przez kraje członkowskie. Zgodnie z kryterium inflacyjnym zawartym w Traktacie z Maastricht, HICP jest podstawą do oceny stabilizacji cen.

Infografika 87. Zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych w krajach Unii Europejskiej w 2022 r.

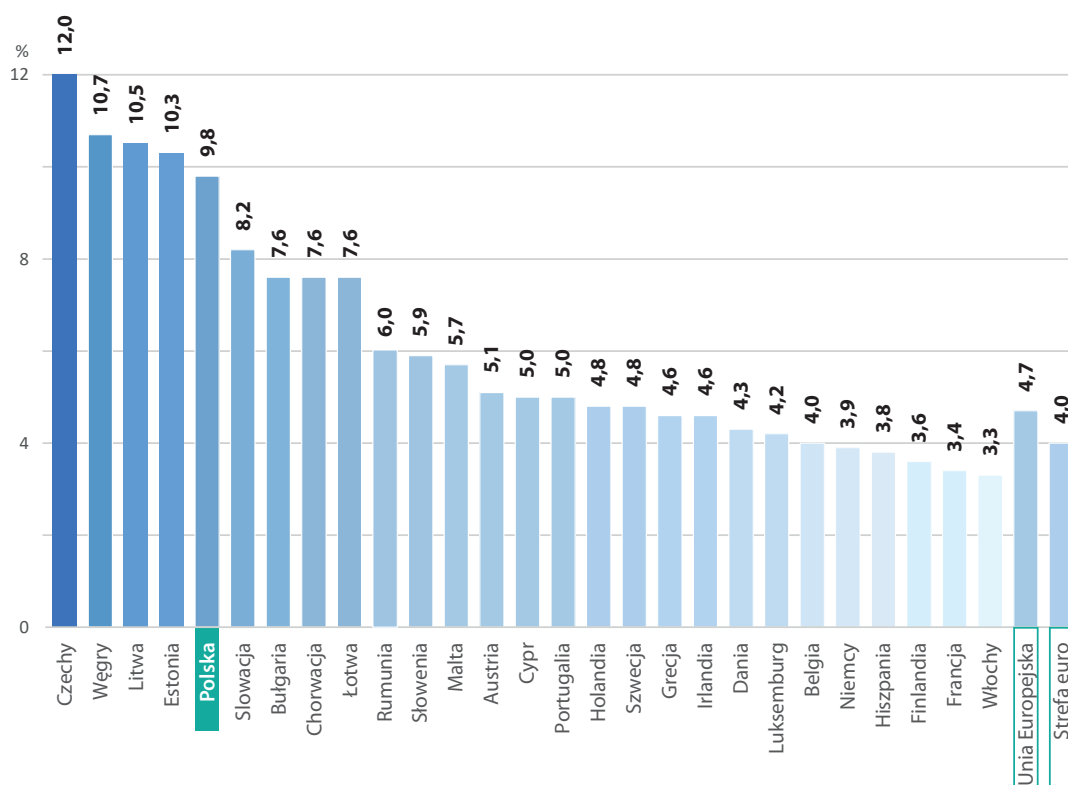


Źródło: dane Eurostat.

Również średnioroczny wskaźnik inflacji bazowej HICP w 2022 r. w Polsce kształtował się na wysokim poziomie wynoszącym 9,8%, tj. o 5,1 punktu procentowego wyższym niż średnia dla krajów Unii Europejskiej (4,7%). Wyższe średnioroczne wskaźniki inflacji bazowej HICP niż w Polsce odnotowane

zostały w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, tj. w Estonii (10,3%), na Litwie (10,5%), na Węgrzech (10,7%) oraz w Czechach (12%). Najniższe średnioroczne wskaźniki inflacji bazowej HICP w 2022 r. zanotowano w Finlandii (3,6%), we Francji (3,4%) oraz we Włoszech (3,3%).

Infografika 88. Inflacja bazowa HICP po wyłączeniu cen żywności i energii w krajach Unii Europejskiej w 2022 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz wybranych zagranicznych banków centralnych.

Realizacja celów polityki pieniężnej odbywała się w warunkach dużej niepewności w związku z oddziałującymi na inflację czynnikami o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. Wśród czynników zewnętrznych do silnego wzrostu inflacji konsumenckiej w 2022 r. przyczyniły się w znacznym stopniu wzrosty cen surowców energetycznych i żywnościowych będące skutkiem sytuacji geopolitycznej wywołanej rosyjską agresją przeciw Ukrainie oraz ograniczenia podaży i zaburzenia w transporcie międzynarodowym. W szczególności w 2022 r. wysoka była dynamika cen opału i gazu. Przez pierwsze trzy kwartały 2022 r. ceny węgla kamiennego rosły ponad dwukrotnie w porównaniu do analogicznych kwartałów poprzedniego roku, natomiast w czwartym kwartale 2022 r. dynamika cen tego surowca obniżyła się do 38% r/r. Istotny wzrost cen węgla kamiennego związany był z sytuacją geopolityczną i ogłoszeniem przez Polskę zakazu importu węgla z Rosji i Białorusi, co doprowadziło do spadku jego podaży na rynku krajowym oraz bardzo niskich zapasów. Obniżenie dynamiki wzrostu cen węgla kamiennego pod koniec 2022 r. wynikało z wprowadzenia sprzedaży węgla po ustawowo określonej cenie, nie większej niż 2 tys. zł za tonę przez gminy, a także ujemny efekt bazy związany z silnym wzrostem cen w analogicznym okresie 2021 r. W przypadku gazu ziemnego roczna dynamika wzrostu cen w pierwszym kwartale 2022 r. wyniosła ponad 400%, a w drugim i trzecim

ciem kwartale ceny wzrosły ponad trzykrotnie r/r. Dynamika wzrostu cen gazu ziemnego w czwartym kwartale obniżyła się do 14% r/r. Wśród surowców energetycznych rosły w 2022 r. również ceny ropy naftowej, chociaż ich dynamika nie była tak wysoka, jak cen opału i gazu. W pierwszych dwóch kwartałach 2022 r. ceny ropy naftowej wzrosły o około 60% r/r.

Jak wspomniano wcześniej, sytuacja geopolityczna, będąca konsekwencją rosyjskiej agresji na Ukrainę, przyczyniała się również do nasilenia wzrostów cen żywności. Początkowo inflacja cen żywności i napojów bezalkoholowych obniżyła się z 9,3% r/r w styczniu 2022 r. do 7,6% r/r w lutym 2022 r., na co oddziaływało obniżenie stawki podatku VAT z 5% do 0% na podstawowe artykuły spożywcze w ramach tzw. Tarczy Antyinflacyjnej⁵⁶⁴. W kolejnych miesiącach inflacja ta zwiększała się z 9,2% r/r w marcu 2022 r. do 22,3% r/r w listopadzie 2022 r. W grudniu 2022 r. wzrost cen żywności i napojów bezalkoholowych nieznacznie się obniżył do 21,5% r/r, co wynikało głównie ze statystycznego efektu bazy.

Po niewielkim obniżeniu z 9,7% r/r w styczniu 2022 r. do 8,5% w lutym 2022 r., dynamika cen żywności przetworzonej rosła w kolejnych miesiącach z poziomu 9% r/r w marcu 2022 r. do 23,2% r/r w listopadzie 2022 r. Jej zmiana w tym okresie wynikała przede wszystkim ze wzrostu rocznej dynamiki cen mleka, serów i jaj oraz pieczywa i produktów zbożowych, do czego przyczyniła się silna presja związana z wysokimi cenami surowców rolnych, środków produkcji, opakowań, energii oraz kosztami pracy. W grudniu 2022 r. wzrost cen żywności przetworzonej obniżył się do 22,8% r/r.

Dynamika cen żywności nieprzetworzonej obniżyła się z 8,7% r/r w styczniu 2022 r. do 6,5% r/r w lutym 2022 r., po czym w kolejnych miesiącach rosła z 9,5% r/r w marcu 2022 r. do 21,2% r/r w listopadzie 2022 r. Na kształtowanie rocznej dynamiki cen żywności nieprzetworzonej od marca do listopada 2022 r. największy wpływ miał wzrost cen mięsa, ze względu na ograniczenia podażowe w warunkach niskiej opłacalności produkcji przy wysokich kosztach produkcji i dystrybucji (zwłaszcza cenach zbóż paszowych i energii). W grudniu 2022 r. wzrost cen żywności nieprzetworzonej wyniósł 19,9%.

Tabela 71. Inflacja i jej składowe w poszczególnych miesiącach 2022 r.

Wyszczególnienie	Wzrost cen w 2021 r. średnio w roku	Waga w 2022 r. %	Wzrost cen w 2022 r. w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (w %)												
			Średnio w roku	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Inflacja ogółem	5,1	100,0	14,4	9,4	8,5	11,0	12,4	13,9	15,5	15,6	16,1	17,2	17,9	17,5	16,6
Inflacja bazowa (CPI po wyłączeniu cen żywności i energii), w tym:	4,1	56,3	9,1	6,1	6,7	6,9	7,7	8,5	9,1	9,3	9,9	10,7	11,0	11,4	11,5
- usługi	6,8	24,5	11,2	8,3	9,1	9,1	10,1	10,8	11,5	11,7	11,8	12,5	13,0	13,2	13,4
Żywność i napoje bezalkoholowe, w tym:	3,2	26,6	15,4	9,3	7,6	9,2	12,7	13,5	14,2	15,3	17,5	19,3	22,0	22,3	21,5

⁵⁶⁴ Ustawa z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2349, ze zm.) i ustawa z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. poz. 196).

Wyszczególnienie	Wzrost cen w 2021 r. średnio w roku	Waga w 2022 r. %	Wzrost cen w 2022 r. w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (w %)												
			Średnio w roku	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
- żywność przetworzona	4,1	14,4	16,3	9,7	8,5	9,0	11,5	13,6	15,2	17,0	19,7	21,0	22,6	23,2	22,8
Energia, w tym:	12,1	17,1	29,9	21,2	16,3	27,4	27,5	32,8	39,1	36,9	34,3	35,0	33,8	29,3	24,9
- nośniki energii	7,1	11,2	32,5	20,0	18,8	24,3	27,3	31,4	35,1	37,0	40,3	44,3	41,6	36,8	31,1
- paliwa	22,1	5,9	25,2	23,8	11,1	33,5	27,8	35,4	46,7	36,8	23,3	18,3	19,5	15,5	13,5
Inflacja bazowa (po wyłączeniu cen administrowanych)	4,7	85,0	14,5	8,9	8,0	10,6	12,2	14,0	15,9	15,9	16,7	17,8	18,7	18,1	17,1
Ceny administrowane	7,5	15,0	13,3	12,6	11,6	13,3	13,5	13,4	13,6	13,7	13,1	13,8	13,7	13,9	13,6

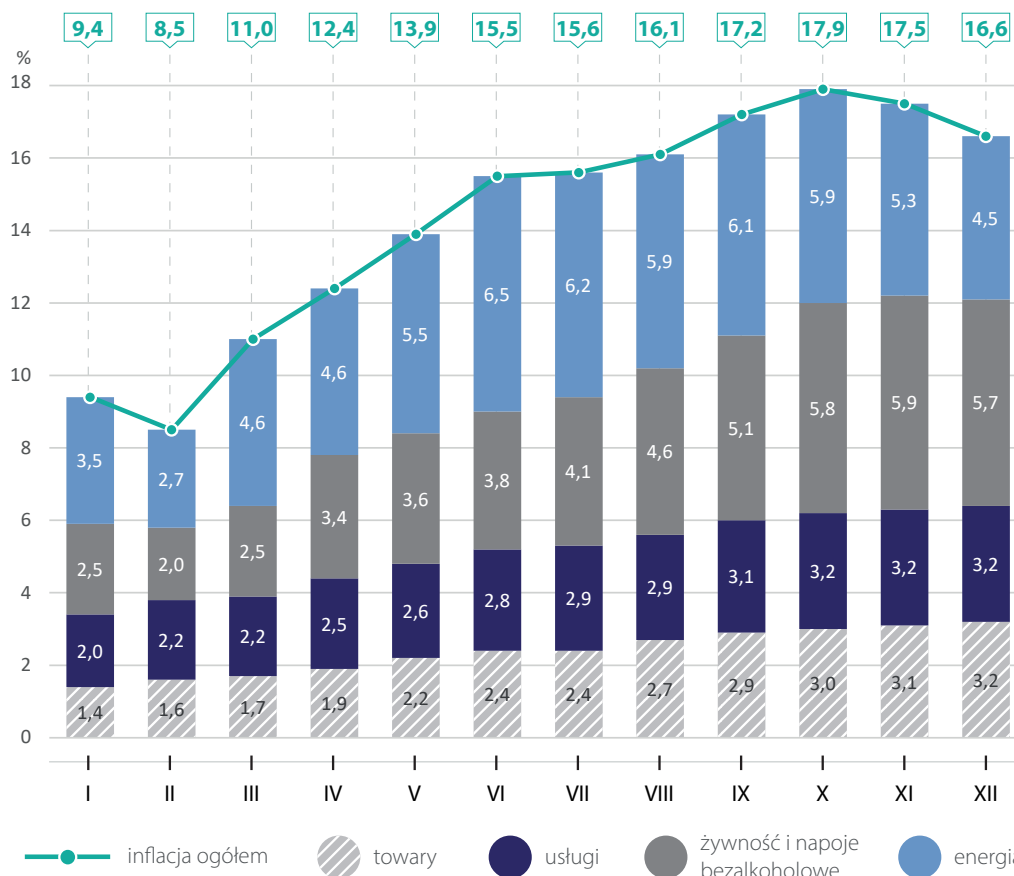
Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Wśród czynników wewnętrznych na obniżenie wskaźnika inflacji CPI oddziaływała słabnąca dynamika wzrostu gospodarczego. Wzrost produktu krajowego brutto w kolejnych kwartałach 2022 r. obniżał się z 8,6% w pierwszym kwartale do 2% w czwartym kwartale. W kierunku spowolnienia aktywności gospodarczej oddziaływała zmniejszająca się siła nabywcza konsumentów, wzrost kosztów działalności przedsiębiorstw związany z wysokimi cenami surowców i materiałów oraz niepewność spowodowana sytuacją geopolityczną, wywołaną rosyjską agresją na Ukrainie. Na obniżenie inflacji miały również wpływ działania w ramach polityki fiskalnej Rządu, związane z wprowadzoną w 2021 r. Tarczą Antyinflacyjną. Wprowadzony przez Rząd w listopadzie 2021 r. pakiet rozwiązań fiskalnych, mających stanowić formę pomocy dla gospodarstw domowych w 2022 r., przy założeniu, że będzie obowiązywał do końca 2022 r., według szacunków Narodowego Banku Polskiego, miał obniżyć inflację CPI w badanym roku o 3,9 punktu procentowego.

Natomiast na zwiększenie wskaźnika inflacji CPI oddziaływało również przenoszenie presji kosztowej na ceny przez przedsiębiorców. Wysokie ceny surowców i towarów zaopatrzeniowych zwiększały koszty funkcjonowania przedsiębiorstw, co w warunkach relatywnie wysokiego popytu skłaniało firmy do podnoszenia cen dóbr konsumpcyjnych i tym samym przyczyniało się do zwiększenia inflacji bazowej. Wskaźnik cen produkcji sprzedanej przemysłu (PPI) utrzymywał się na wysokim poziomie i rósł z poziomu 16,1% (w styczniu i lutym 2022 r.) do 25,6% w czerwcu 2022 r., po czym nieznacznie się obniżył, utrzymując się jednak do końca roku powyżej poziomu 20%. Utrzymujący się w 2022 r. na relatywnie wysokim poziomie popyt krajowy, pomimo rosnącej inflacji CPI istotnie obniżającej siłę nabywczą konsumentów, był wspierany przez odbudowę konsumpcji po okresie epidemii COVID-19 oraz ekspansywną politykę fiskalną, na którą wskazywał między innymi wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynoszący w 2022 r. 3,4% produktu krajowego brutto, wobec deficytu 1,8% produktu krajowego brutto w 2021 r. Rozwiązania związane z Tarczą Antyinflacyjną oddziałujące przede wszystkim na obniżenie cen żywności i energii, równocześnie jednak zwiększały dochody rozporządzalne gospodarstw domowych, a tym samym ich siłę nabywczą. Presja inflacyjna związana była również z odłożonym przed 2022 r. popytem konsumpcyjnym, który nie był postrzegany przez Radę Polityki Pieniężnej jako ryzyko uzasadniające wcześniejsze podjęcie w 2021 r. decy-

zji o podwyższeniu stóp procentowych, na co Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę po kontroli *Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2021 r.*⁵⁶⁵

Infografika 89. Wpływ zmian cen poszczególnych grup towarów i usług na wskaźnik inflacji w poszczególnych miesiącach 2022 r.



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

Wszystkie wskaźniki inflacji bazowej w 2022 r. kształtowały się istotnie powyżej górnej granicy dopuszczalnych odchyłeń od celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego. Najwyższą wartość w 2022 r. osiągnął wskaźnik inflacji po wyłączeniu cen administrowanych, który kształtował się w ciągu roku w przedziale od 8% (w lutym 2022 r.) do 18,7% (w październiku 2022 r.). Wskaźnik inflacji po wyłączeniu cen najbardziej zmiennych kształtował się w przedziale od 7,5% (w lutym 2022 r.) do 15% (w listopadzie i grudniu 2022 r.), a wskaźnik inflacji bazowej 15% średnia obciąża kształtował się w przedziale od 7% (w styczniu i lutym 2022 r.) do 14,5% (w listopadzie 2022 r.). Wskaźnik inflacji po wyłączeniu cen żywności i energii nieprzerwanie rósł w ciągu 2022 r. od 6,1% w styczniu do 11,5% w grudniu 2022 r.

⁵⁶⁵ Wystąpienie po kontroli P/22/022 *Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2021 r.*, str. 11-13 oraz *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r.*, str. 354-355.

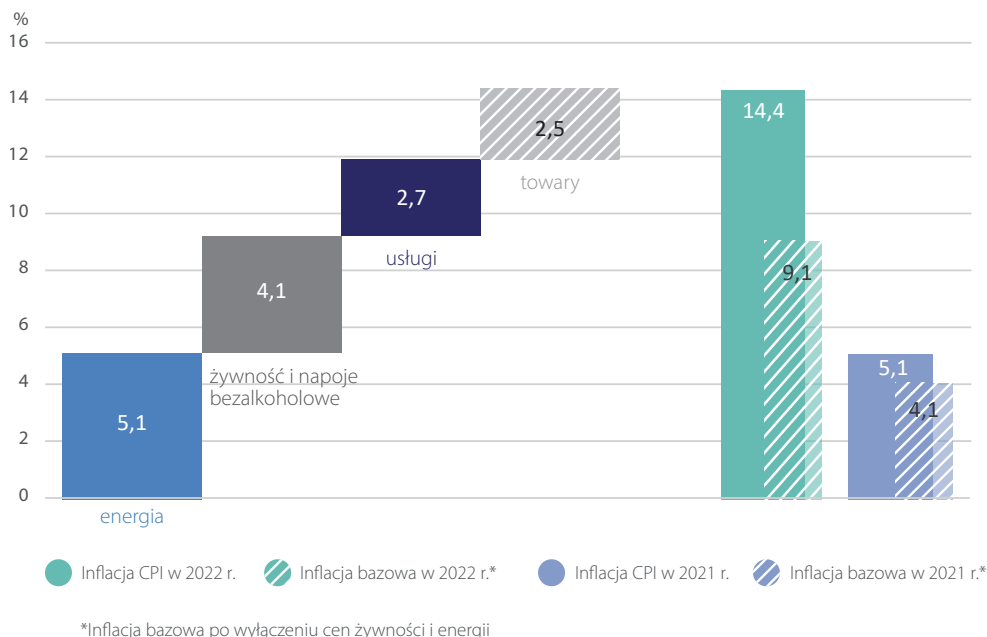
Narodowy Bank Polski w dokumentach opracowywanych w 2022 r. wskazywał, że pomimo różnic w definicjach inflacji bazowej, które można znaleźć w literaturze przedmiotu, przyjmuje się, że inflacja bazowa jest tą częścią inflacji, która jest związana z oczekiwaniami inflacyjnymi i presją popytową oraz nie jest bezpośrednio zależna od szoków podaźowych. W związku z powyższym wyłączenie z inflacji cen żywności i energii, czyli tych grup cen, które według Narodowego Banku Polskiego w największym stopniu przyczyniły się do wzrostu wskaźnika inflacji CPI w 2022 r., prowadziłoby do określenia cen, na które mogła oddziaływać krajowa polityka pieniężna.

Narodowy Bank Polski wskazywał jednak, że do inflacji bazowej przenoszone były w 2022 r. wyższe koszty funkcjonowania przedsiębiorstw w związku ze wspomnianymi wcześniej szokami podaźowymi (skutki epidemii COVID-19 oraz sytuacji geopolitycznej wywołanej agresją Rosji na Ukrainę). Bank centralny szacował, że przynajmniej w 50% wzrost kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw odpowiadał za odchylenie wskaźnika inflacji bazowej po wyłączeniu cen administrowanych od jej długookresowej średniej (po skorygowaniu o wpływ Tarczy Antyinflacyjnej). Narodowy Bank Polski nie przedstawił jednak, jak relacja ta kształtowałaby się dla innych wskaźników inflacji bazowej.

Przyjmując zatem szacowany wpływ czynników szokowych (50%), niezależna od szoków podaźowych część inflacji bazowej po wyłączeniu cen administrowanych kształtowała się w poszczególnych miesiącach 2022 r. w przedziale od 4% (w lutym 2022 r.) do 9,4% (w październiku 2022 r.), w każdym z miesięcy przekraczając dopuszczalny przedział odchyleń od celu inflacyjnego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, takie kształtowanie się opisywanych wskaźników inflacji bazowej wskazywało, że na istotny wzrost wskaźnika cen konsumenta częściowo oddziaływały czynniki, na które wpływ miała krajowa polityka pieniężna. Były one wspierane przez ekspansywną politykę fiskalną Rządu oraz popyt odbudowujący się po okresie epidemii COVID-19.

Infografika 90. Wpływ zmian cen poszczególnych grup towarów i usług na roczny wskaźnik inflacji w 2022 r.



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

Polityka stóp procentowych

W 2022 r. w okresie od stycznia do września Rada Polityki Pieniężnej kontynuowała rozpoczęte w październiku 2021 r. zacieśnianie polityki pieniężnej. Stopy procentowe w tym okresie były podnoszone na każdym z ośmiu decyzyjnych posiedzeń Rady. Łącznie w 2022 r. stopy procentowe zostały podniesione o 500 punktów bazowych, w efekcie czego stopa referencyjna wzrosła do 6,75% we wrześniu 2022 r. Rada zastrzała politykę pieniężną w sytuacji, gdy wskaźnik inflacji CPI od początku 2022 r. w kolejnych miesiącach systematycznie rósł (z wyjątkiem lutego 2022 r., gdy był niższy niż w styczniu 2022 r.) z 9,4% do 17,2%.

Rada Polityki Pieniężnej, prowadząc do września 2022 r. zastrzoną politykę pieniężną, w informacjach po swoich posiedzeniach i opisach dyskusji na tych posiedzeniach od marca do września 2022 r. przedstawiała stanowisko, że w horyzoncie oddziaływania polityki pieniężnej utrzymuje się ryzyko kształtowania się inflacji powyżej celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego. Podwyżki stóp procentowych miały ograniczać to ryzyko oraz oddziaływać na ograniczenie oczekiwań inflacyjnych. Podstawę do takiego postrzegania przyszłych procesów inflacyjnych zawierały projekcje inflacji – z marca i lipca 2022 r., przygotowane przez Departament Analiz i Badań Ekonomicznych Narodowego Banku Polskiego. Przewidywano w nich, że w 2022 r. roczna dynamika cen z 50% procentowym prawdopodobieństwem znajdzie się w przedziale od 9,3% do 12,2% (prognoza z marca 2022 r.) i w przedziale od 13,2% do 15,4% (prognoza z lipca 2022 r.) Dla 2023 r. w prognozach tych przewidywano kształtowanie się rocznej dynamiki cen w granicach od 7% do 11% (prognoza z marca 2022 r.) i od 9,8% do 15,1% (prognoza z lipca 2022 r.), a w 2024 r. od 2,8% do 5,7% (prognoza z marca 2022 r.) i od 2,2% do 6% (prognoza z lipca 2022 r.).

W informacjach przedstawianych po posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej wskazywano, że głównymi powodami wzrostu inflacji były czynniki zewnętrzne, w tym silny światowy wzrost cen surowców energetycznych i rolnych, w znacznej mierze będące skutkiem sytuacji geopolitycznej, wywołanej rosyjską inwazją przeciwko Ukrainie, oraz wzrosty regulowanych krajowych тариф energii elektrycznej, gazu ziemnego i energii cieplnej. Ponadto jako czynniki podwyższające inflację wskazywano zaburzenia w globalnych łańcuchach dostaw i wysokie koszty transportu międzynarodowego, a także utrzymujący się wysoki popyt umożliwiający przedsiębiorcom przenoszenie wzrostu kosztów na ceny finalne. Czynniki wskazywane przez Radę były spójne z danymi i wnioskami prezentowanymi w dokumentach analitycznych opracowanych w Narodowym Banku Polskim.

Rada akcentowała jednocześnie, że w kolejnych latach, wraz z wygaszaniem wpływu szoków powodujących wzrost cen, inflacja będzie się obniżała. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, może to świadczyć o tym, że Rada nie uznawała za znaczące ryzyka długotrwałego utrzymywania się podwyższonej inflacji, co w późniejszym okresie 2022 r. mogło mieć wpływ na decyzję o wstrzymaniu podwyżek stóp procentowych. To stanowisko Rada prezentowała, pomimo że, jak przedstawiała to w materiałach publikowanych po posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej, projekcje inflacji były obciążone istotnymi czynnikami niepewności związanymi z przebiegiem wojny w Ukrainie, rozwojem sytuacji na globalnych rynkach surowców, a także ze skalą spowolnienia gospodarczego i jego oddziaływania na kształtowanie się cen.

Akcentowane przez Radę Polityki Pieniężnej obniżenie inflacji oraz możliwe obniżenie stóp procentowych w przyszłości miały także miejsce w komunikacji Narodowego Banku Polskiego. W pierwszej połowie 2022 r. w komunikacji Narodowego Banku Polskiego prezentowana była gotowość do podejmowania działań mających doprowadzić do powrotu inflacji do założonego celu, wspierana zapowiedziami kolejnych podwyżek stóp procentowych. Natomiast od czerwca 2022 r. zaczęły

pojawiać się wypowiedzi o odmiennym charakterze. Zarówno Prezes Narodowego Banku Polskiego, jak również Biuro Prasowe Narodowego Banku Polskiego w swoich wypowiedziach/komunikatach odnosili się do obniżania w przyszłości stóp procentowych i mającego nastąpić w trzecim kwartale 2022 r. lub pierwszym kwartale 2023 r. (w zależności od wypowiedzi) stopniowego obniżania inflacji. Takie wypowiedzi mogły w odbiorze społecznym sugerować, iż inflacja jest pod kontrolą i nie stanowi w najbliższej przyszłości istotnego problemu. Komunikaty były prezentowane w sytuacji stale rosnącej uporczywej inflacji oraz kształtowania się wysokich oczekiwań inflacyjnych. Systematyczna rozbieżność pomiędzy komunikatami a stopniem realizacji założonego celu inflacyjnego może powodować, że gospodarstwa domowe i sektor przedsiębiorstw przestają poważnie traktować komunikaty banku centralnego i wypowiedzi Prezesa Narodowego Banku Polskiego, co podważa wiarygodność Narodowego Banku Polskiego. Najwyższa Izba Kontroli po kontroli *Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2021 r.* wskazywała na zasadność przeprowadzenia analizy polityki informacyjnej Narodowego Banku Polskiego pod kątem podniesienia jej efektywności w realizacji celu podstawowego oraz przejrzystości i wiarygodności w relacjach z otoczeniem. Na kwestię znaczenia komunikacji dla zapewnienia skuteczności polityki pieniężnej zwrócił uwagę Europejski Bank Centralny. Wskazał on między innymi, że komunikaty banków centralnych mogą mieć wielki wpływ na rynki, gospodarkę i całe społeczeństwo. Wobec tego banki centralne powinny komunikować w sposób precyzyjny podjęte i zamierzone działania, a komunikacja powinna być jasna i spójna. Przy czym jasność, zdaniem Europejskiego Banku Centralnego, nie musi polegać na tym, żeby mówić więcej⁵⁶⁶. Jasność oznacza precyzyjny komunikat, wyjaśniający zamierzone działania banku centralnego, przy czym komunikat ten powinien być spójny i odzwierciedlający podejmowane działania. W tych warunkowaniach, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Narodowy Bank Polski powinien w swojej komunikacji konsekwentnie wskazywać restrykcyjne nastawienie w polityce pieniężnej, unikając informacji na temat potencjalnie możliwych w przyszłości obniżek stóp procentowych.

Dokonane przez Radę Polityki Pieniężnej podwyżki stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego przełożyły się na wzrost oprocentowania kredytów i depozytów, co wpłynęło na sytuację na rynku kredytowym oraz strukturę aktywów finansowych sektora prywatnego, sprzyjało obniżeniu się dynamiki agregatów monetarnych i w efekcie oddziaływało ograniczająco na krajową presję popytową. W tych warunkach następował spadek dynamiki kredytów dla gospodarstw domowych od lipca 2022 r. (kiedy dynamika wyniosła minus 0,3% r/r) do końca roku (w grudniu 2022 r. dynamika kredytów wyniosła minus 4,3% r/r). Następowало również obniżenie dynamiki agregatu monetarnego M1, obejmującego pieniądź gotówkowy w obiegu oraz depozyty i inne zobowiązania bieżące. Dynamika depozytów i innych zobowiązań bieżących była ujemna dla gospodarstw domowych od maja 2022 r. (minus 0,3% r/r) i osiągnęła najniższy poziom w grudniu 2022 r. (minus 13,9% r/r). W przypadku przedsiębiorstw dynamika ta była ujemna od kwietnia 2022 r. (minus 1,7% r/r) i osiągnęła najniższy poziom we wrześniu (minus 14,2%).

Oprocentowanie nowych i renegocjowanych kredytów mieszkaniowych było w grudniu 2022 r. wyższe o 6,3 punktu procentowego, kredytów dla przedsiębiorstw o 6,5 punktu procentowego, a depozytów gospodarstw domowych o 6 punktów procentowych w porównaniu z poziomem z września 2021 r. (tj. okresem bezpośrednio przed pierwszą podwyżką stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego w 2021 r.). Przewodniczący Rady Polityki Pieniężnej ocenił, że skala wzrostu oprocentowania kredytów i depozytów była zbliżona do skali wzrostu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego, wskazując na efektywną transmisję stóp procentowych Narodowego Banku

⁵⁶⁶ <https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/monpol-communication.pl.html>. Dostęp 31 marca 2023 r.

Polskiego. Dodał, że powyższe dane świadczą o istotnym ograniczeniu akcji kredytowej oddziałującej na aktywność gospodarczą, w wyniku zacieśniania polityki pieniężnej.

Rada Polityki Pieniężnej, dokonując kolejnych podwyżek stóp procentowych w 2022 r., postanowiła ustalić korytarz stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego o szerokości jednego punktu procentowego między stopami depozytową a lombardową (równy po 0,5 punktu procentowego między stopami depozytową a referencyjną oraz lombardową a referencyjną). Z dostępnej dla Rady Polityki Pieniężnej dokumentacji wynikało, że szerszy korytarz stóp procentowych mógłby skutkować uzyskiwaniem stopniowo coraz niższych odchyłeń stawki POLONIA⁵⁶⁷ od stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego, po początkowym (tj. bezpośrednio po rozszerzeniu korytarza stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego) istotnym zwiększeniu tego parametru względem stanu bieżącego. Analiza ta dotyczy okresu przed rozpoczęciem cyklu podwyżek stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego w październiku 2021 r., jednak skutki rozszerzenia korytarza stóp procentowych, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, mają charakter uniwersalny. Przewodniczący Rady Polityki Pieniężnej wyjaśnił, że potencjalne dalsze rozszerzenie korytarza stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, tj. przywrócenie rozpiętości obowiązującej przed wybuchem epidemii COVID-19 (+/- 1 punkt procentowy względem stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego), mogłoby pozytywnie wpływać na kształtowanie się stawki POLONIA. Większa różnica pomiędzy oprocentowaniem operacji depozytowo-kredytowych a rentownością bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego zwiększałaby teoretycznie atrakcyjność lokowania środków w bony pieniężne Narodowego Banku Polskiego (w porównaniu do korzystania z depozytu na koniec dnia). Przewodniczący Rady Polityki Pieniężnej dodał jednak, że w związku z sytuacją geopolityczną spowodowaną agresją Rosji przeciw Ukrainie, która istotnie wpłynęła na uwarunkowania prowadzenia polityki pieniężnej, nie można było wykluczyć, iż banki mogłyby w dalszym ciągu, ze względów ostrożnościowych, utrzymywać na rachunkach Narodowego Banku Polskiego pewną część nadwyżek płynności, co mogłoby prowadzić do większej zmienności stawki POLONIA i jej większych odchyłeń od stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego.

Na posiedzeniu w październiku 2022 r. Rada Polityki Pieniężnej zdecydowała się wstrzymać cykl podwyżek stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, pozostawiając je na poziomach odpowiednio: stopa referencyjna – 6,75%, stopa lombardowa – 7,25%, stopa depozytowa – 6,25%. Decyzja ta podjęta została w sytuacji inflacji kształtującej się na poziomie 17,2% we wrześniu 2022 r., to jest prawie pięciokrotnie wyższym od górnego dopuszczalnego progu odchyłeń od celu inflacyjnego.

W komunikacie wydanym po październikowym posiedzeniu zawarto ocenę Rady Polityki Pieniężnej, z której wynika, że dokonane przez Narodowy Bank Polski do września 2022 r. istotne zacieśnienie polityki pieniężnej (poprzez jedenastokrotne podwyższenie stóp procentowych) oraz spodziewane obniżenie dynamiki aktywności gospodarczej, w tym na skutek szoków zewnętrznych, przyczynią się do ograniczenia dynamiki popytu w polskiej gospodarce, co będzie sprzyjać obniżaniu inflacji w Polsce w kierunku celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego. W odróżnieniu od komunikatów z poprzednich miesięcy, w których Rada Polityki Pieniężnej podejmowała decyzje o podwyższaniu stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, w komunikacie z października 2022 r. nie zawarto oceny, że w tym czasie utrzymywało się ryzyko kształtowania się inflacji powyżej celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego w horyzoncie oddziaływania polityki pieniężnej. Dodatkowo Prezes Narodowego Banku Polskiego na konferencjach prasowych po posiedzeniach Rady w okresie

⁵⁶⁷ Stawka POLONIA stanowi rzeczywiste średnie oprocentowanie niezabezpieczonych lokat międzybankowych z jednodniowym terminem (*overnight*). Wyliczana jest jako średnia ważona stawek operacji przeprowadzonych na rynku pieniężnym przez najaktywniejsze banki.

październik-grudzień 2022 r. podkreślał, że Rada Polityki Pieniężnej nie podjęła decyzji o zakończeniu cyklu podwyżek stóp procentowych, a jedynie wstrzymała zacieśnianie polityki pieniężnej.

Z danych dostępnych w trakcie posiedzenia Rady Polityki Pieniężnej w październiku 2022 r. wynikało, że dynamika aktywności gospodarczej na świecie spowalniała (w sierpniu 2022 r. globalny indeks PMI⁵⁶⁸ obniżył się do poziomu poniżej 50 punktów). W gospodarce krajowej przedsiębiorstwa oczekiwały dalszego pogorszenia własnej sytuacji, o czym świadczyły wyniki ankiet przeprowadzanych przez Narodowy Bank Polski, które wskazywały, że głównym problemem pozostawała wówczas inflacja, w tym zwłaszcza rosnące ceny energii.

Wstępny odczyt inflacji CPI w Polsce za wrzesień 2022 r. (17,2% r/r) ukształtował się nieco powyżej prognozy eksperckiej Narodowego Banku Polskiego w tamtym czasie, natomiast wyraźnie powyżej mediany oczekiwań analityków rynkowych ankietowanych zarówno przez Polską Agencję Prasową (o 0,6 punktu procentowego, dane z 28-29 września 2022 r.), jak i Bloomberg (o 0,8 punktu procentowego, dane z 22-27 września 2022 r.). Rosła również w tym okresie inflacja bazowa po wyłączeniu cen żywności i energii – szacunki Narodowego Banku Polskiego w oparciu o wstępne dane Głównego Urzędu Statystycznego wskazywały, że inflacja bazowa we wrześniu 2022 r. może wzrosnąć (wobec 9,9% r/r w sierpniu 2022 r.). W sierpniu 2022 r. ceny produkcji sprzedanej wzrosły o 25,5% r/r (powyżej mediany oczekiwań rynkowych).

Wzrosły w tym czasie również oczekiwania inflacyjne konsumentów (statystyka bilansowa na poziomie 42,1 we wrześniu 2022 r.), kształtując się powyżej średniej długookresowej (32,8)⁵⁶⁹. Oczekiwania inflacyjne przedsiębiorstw ukształtowały się w trzecim kwartale 2022 r. na poziomie 53,1 i pomimo spadku w stosunku do poprzedniego kwartału (62,5) również utrzymywały się powyżej średniej długookresowej (34). Przeprowadzona we wrześniu 2022 r. *Ankieta Makroekonomiczna Narodowego Banku Polskiego* wskazywała na wzrost prognoz średniorocznej inflacji CPI na lata 2022-2024 względem prognoz z czerwca 2022 r. przy wysokiej niepewności.

Stabilnie i korzystnie, według danych dostępnych w październiku 2022 r., kształtowała się sytuacja na rynku pracy. Zapotrzebowanie na pracowników w Polsce w tym czasie pozostawało na relatywnie wysokim poziomie, a stopa bezrobocia rejestrowanego w sierpniu 2022 r. obniżyła się do 4,8% (4,9% po wyrównaniu sezonowym), kształtując się na najniższym w historii obserwacji poziomie. Udział przedsiębiorstw deklarujących, że presja płacowa nasiliła się względem poprzedniego kwartału, wyniósł w trzecim kwartale 2022 r. 38%, tj. o 2,6 punktu procentowego mniej niż w poprzednim kwartale. Mimo spadku wskaźnik ten utrzymywał się na zdecydowanie wyższym poziomie niż w poprzednich latach.

Centralna prognoza inflacji i produktu krajowego brutto z lipca 2022 r. przewidywała, że inflacja CPI będzie kształtować się powyżej 10% do trzeciego kwartału 2023 r. oraz powyżej przedziału dopuszczalnych odchyłeń od celu inflacyjnego do trzeciego kwartału 2024 r. Prognozowano również, że wzrost produktu krajowego brutto wyniesie 4,7% w 2022 r., 1,4% w 2023 r. oraz 2,2% w 2024 r., a bezrobocie wzrośnie z 3,1% w 2022 r. do 3,9% w 2023 r. i do 4,5% w 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że w wyniku istotnie podwyższonej inflacji, pomimo podwyżek stóp procentowych dokonanych przez Radę Polityki Pieniężnej w okresie od stycznia

⁵⁶⁸ Purchasing Managers' Index – wskaźnik służący do oceny aktywności menadżerów, którzy nabywają różne dobra i usługi na rynku. Skala punktowa wskaźnika zawiera się w przedziale od 0 do 100, przy czym poziom wyższy niż 50 oznacza dobrą sytuację gospodarczą, a poziom poniżej 50 sytuację niekorzystną.

⁵⁶⁹ Statystyka bilansowa może przyjmować wartości od minus 100 (jeśli wszyscy ankietowani spodziewaliby się spadku cen) do 100 (jeśli wszyscy ankietowani spodziewaliby się szybszego wzrostu cen niż obecnie).

do września 2022 r., realne stopy procentowe (oznaczające różnicę pomiędzy stopą referencyjną Narodowego Banku Polskiego a bieżącym wskaźnikiem inflacji) w Polsce przez cały 2022 r. kształtowały się na ujemnych poziomach, w granicach od minus 5,3% w lutym 2022 r. do minus 9,5% w październiku 2022 r.

Ponadto w wyniku wysokiej inflacji Polska doświadczyła swego rodzaju „podatku inflacyjnego”, wynikającego z trwałej utraty wartości nabywczej pieniądza. W 2022 r. wartość tego podatku można ostrożnie szacować na co najmniej 150 mld zł. Ciężar ten poniosły gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa niefinansowe.

W powyższej sytuacji, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nie jest w pełni uzasadnione, jakimi przesłankami kierowała się Rada Polityki Pieniężnej, podejmując w październiku 2022 r. decyzję o zatrzymaniu cyklu podwyżek stóp procentowych. Biorąc pod uwagę kształtowanie się inflacji na historycznie wysokich poziomach, jak również odległy horyzont powrotu inflacji do celu, wskazany w projekcji inflacji i produktu krajowego brutto z lipca 2022 r., zatrzymanie cyklu podwyżek stóp procentowych mogło sprzyjać bardziej wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, niż dążeniu do szybszego obniżenia inflacji do celu inflacyjnego. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, podstawowym celem działalności Narodowego Banku Polskiego jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu Narodowego Banku Polskiego.

Narodowy Bank Polski, wymieniając czynniki istotne z punktu widzenia podejmowania decyzji o stopach procentowych w październiku 2022 r., podkreślał że dane napływające w czwartym kwartale 2022 r. wskazywały na istotne spowolnienie dynamiki aktywności gospodarczej w Polsce. W projekcji inflacji i produktu krajowego brutto z lipca 2022 r. wskazywano, że w latach 2023-2024 luka popytowa będzie ujemna. Zdaniem Narodowego Banku Polskiego, takie przewidywane kształtowanie się luki popytowej wskazywało, że w kolejnych kwartałach obniżająca się krajowa presja popytowa będzie oddziaływała obniżająco również na inflację. Powyższe prowadzi do wniosku, że Rada Polityki Pieniężnej uznała, iż w sytuacji niepewności prognoz kształtowania się inflacji i rozwoju sytuacji gospodarczej jest w stanie przejściowo akceptować inflację na znacząco podniesionym poziomie, zakładając, że po wygaśnięciu efektów szoków zewnętrznych, które miały główny wpływ na kształtowanie się wysokiej inflacji, nastąpi jej spadek. Takie stanowisko wiązało się jednak z ryzykiem wydłużenia okresu obniżania się inflacji do celu Narodowego Banku Polskiego, które wynikało między innymi z kształtowania się na wysokim poziomie również inflacji bazowej.

Część członków Rady Polityki Pieniężnej na posiedzeniach od października do grudnia 2022 r. wyrażała jednak odmienny pogląd, uznając, że dotychczasowa skala stóp procentowych jest niewystarczająca dla zapewnienia powrotu inflacji do celu w średnim okresie. Ich zdaniem, dalsze podwyżki stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego byłyby uzasadnione ze względu na nadal korzystną koniunkturę w Polsce, wysoką dynamikę cen, podwyższone oczekiwania inflacyjne i poluzowanie polityki fiskalnej.

Na posiedzeniu Rady Polityki Pieniężnej w listopadzie 2022 r. przedstawiona została nowa projekcja inflacji i produktu krajowego brutto, która przewidywała obniżoną ścieżkę wzrostu produktu krajowego brutto oraz ujemną lukę popytową już w czwartym kwartale 2022 r. W projekcji inflacji i produktu krajowego brutto z listopada 2022 r. wydłużono horyzont projekcji do 2025 r., czyli o trzy kwartały względem projekcji z lipca 2022 r. i cztery kwartały względem projekcji listopadowych z poprzednich lat. Według Narodowego Banku Polskiego w poprzednich latach każda kolejna projekcja w ciągu danego roku była mechanicznie skracana, ponieważ obejmowała skracający się

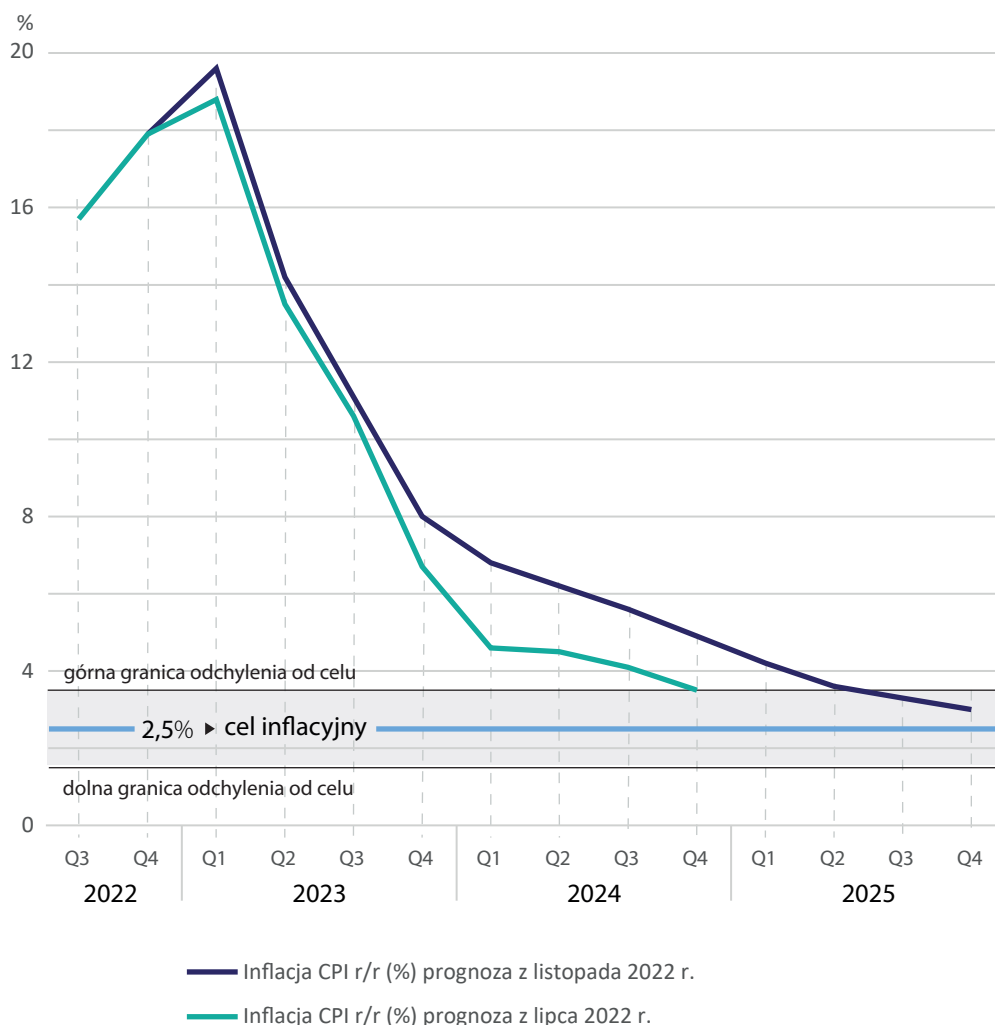
z upływem czasu dany rok i dwa kolejne lata. W rezultacie w poprzednich latach projekcja publikowana w listopadzie była najkrótsza, bo obejmowała tylko ostatni kwartał danego roku i dwa kolejne lata. Bank centralny poinformował, że wydłużenie horyzontu projekcji w listopadowej rundzie progностycznej miało na celu uzyskanie pełniejszej informacji na temat procesu wygasania wpływu na polską gospodarkę wspomnianych zaburzeń podaźowych.

Rada Polityki Pieniężnej w listopadzie i grudniu 2022 r. postanowiła utrzymać stopy na niezmiennym poziomie, pomimo że wskaźnik inflacji CPI ukształtował się w październiku 2022 r. na poziomie 17,9%, czyli na poziomie nienotowanym od 1997 r.

Z dostępnych danych w okresie listopad-grudzień 2022 r. wynikało, że nastąpiło spowolnienie wzrostu produktu krajowego brutto r/r w trzecim kwartale 2022 r. do 3,5% wobec 5,8% w drugim kwartale 2022 r. Wzrost popytu krajowego obniżył się do 1,7% r/r wobec 6,9% r/r w drugim kwartale 2022 r. Sytuacja na rynku pracy była nadal korzystna, a projekcja inflacji i produktu krajowego brutto z listopada 2022 r. wskazywała, że w zakładanym horyzoncie utrzyma się wysokie nominalne tempo wzrostu wynagrodzeń przy umiarkowanym wzroście bezrobocia. Narodowy Bank Polski podkreślał również, że szoki zewnętrzne w przeważającym stopniu determinują inflację CPI w Polsce. W projekcji inflacji i produktu krajowego brutto z listopada 2022 r. prognozowano stopniowe obniżanie się inflacji w latach 2023-2025 na skutek wygasania czynników podwyższających jej poziom w 2022 r. Luka popytowa w tym okresie miała pozostawać na ujemnym poziomie.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że w projekcji inflacji i produktu krajowego brutto z lipca 2022 r. na koniec horyzontu *projekcji*, tj. w czwartym kwartale 2024 r., przewidywano inflację na poziomie górnego dopuszczalnego odchylenia od celu inflacyjnego, tj. 3,5%, a w projekcji z listopada 2022 r., przy takim samym jak w projekcji lipcowej horyzoncie projekcji (dziewięć kwartałów), przewidywano w pierwszym kwartale 2025 r. kształtowanie się inflacji powyżej górnego poziomu dopuszczalnych odchylenia od celu inflacyjnego, tj. 4,2%. Tym samym przy mniej korzystnej prognozie kształtowania się inflacji, Rada Polityki Pieniężnej nie podjęła decyzji o podwyższeniu stóp procentowych, co zrobiła przy prognozach bardziej optymistycznych.

Infografika 91. Porównanie projekcji inflacji przedstawionych przez Narodowy Bank Polski w lipcu i listopadzie 2022 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że długoterminowe prognozy zmiennych makroekonomicznych są obciążone większą niepewnością, niż ma to miejsce w przypadku prognoz obejmujących krótszy horyzont. W związku z powyższym opieranie swoich decyzji na wynikach długoterminowych projekcji (w opisywanym przypadku powyżej 10 kwartałów) wiąże się z podwyższonym ryzykiem popełnienia błędu.

Dodatkowo Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowość polegającą na nieprzejrzystym procesie tworzenia projekcji inflacji i produktu krajowego brutto w zakresie dokonywania przez analityków/ekspertów korekt eksperckich. W 2022 r. w modelu ekonometrycznym NECMOD⁵⁷⁰ dokonywane były korekty eksperckie, które dotyczyły zmiennych i parametrów modelu, co wpływało na wyniki modelu. Zgodnie z wyjaśnieniami Narodowego Banku Polskiego, w banku centralnym

⁵⁷⁰ Model NECMOD jest makroekonometrycznym, wielorównaniowym modelem gospodarki polskiej, na podstawie którego przygotowywana jest projekcja inflacji i produktu krajowego brutto.

w 2022 r. nie obowiązywała żadna formalnie sporządzona procedura dokonywania korekt eksperckich w modelu NECMOD, a od analityków/ekspertów dokonujących korekt nie było wymagane sporządzanie notatki opisującej i uzasadniającej dokonane zmiany, procesu tego nie dokumentowano również w żaden inny sposób.

Najwyższa Izba Kontroli, nie podważając samej istoty i potrzeby dokonywania korekt eksperckich w modelu ekonometrycznym, stwierdziła jednak, że korekty te powinny być dokumentowane, aby proces modelowania był bardziej transparentny dla członków Rady Polityki Pieniężnej podejmujących decyzje na podstawie jego wyników, zwłaszcza w przypadku kiedy w procesie modelowania nie uczestniczą. Na problem ten uwagę zwróciła również część członków Rady Polityki Pieniężnej w oświadczeniu złożonym Najwyższej Izbie Kontroli.

W związku z powyższą nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli skierowała wniosek do Prezesa Narodowego Banku Polskiego o wdrożenie transparentnego procesu dokonywania korekt eksperckich w modelu NECMOD, umożliwiającego aktywny udział członków Rady Polityki Pieniężnej w przygotowaniu projekcji inflacji i produktu krajowego brutto.

Operacje otwartego rynku

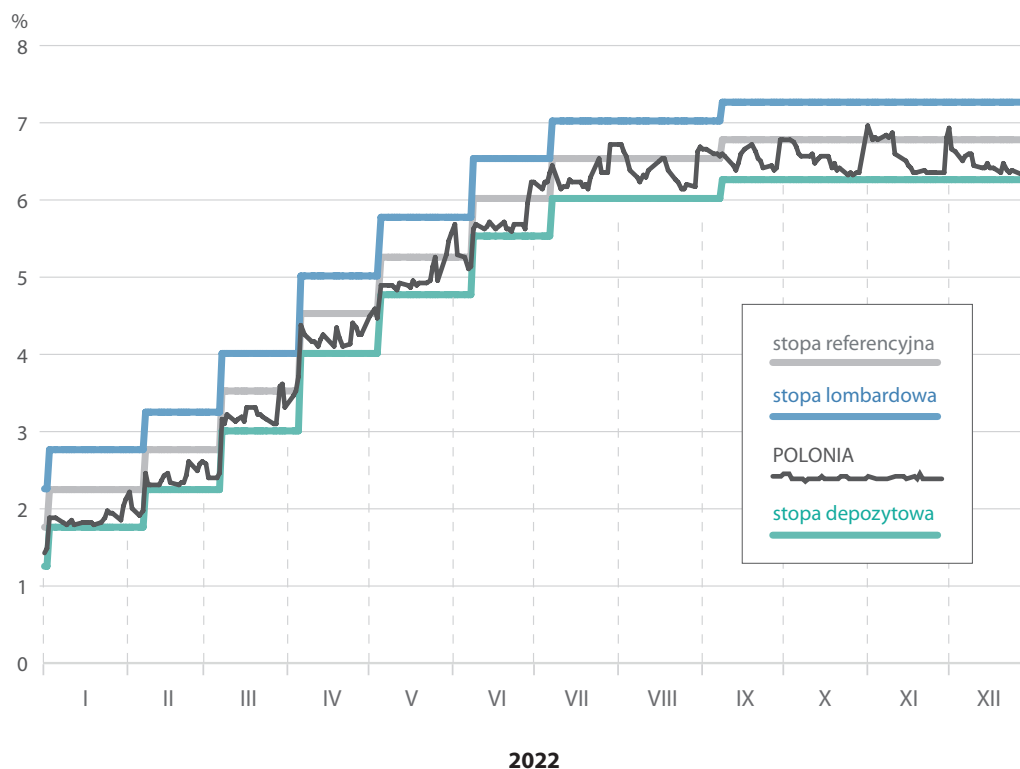
W *Założeniach Polityki Pieniężnej na rok 2022* Rada Polityki Pieniężnej przyjęła, że celem operacyjnym polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego będzie kształtowanie stawki POLONIA w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego.

W 2022 r. średnie odchylenie stawki POLONIA od stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego wyniosło 32 punktów bazowych i było o 16 punktów bazowych wyższe niż w 2021 r.

Przez większość 2022 r. stawka POLONIA kształtowała się poniżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego oraz w pobliżu stopy depozytowej. W 2022 r. stawka POLONIA jedenastokrotnie nieznacznie przekroczyła wartość stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Główną przyczyną utrzymywania się stawki POLONIA poniżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego w 2022 r. była sytuacja geopolityczna, wynikająca z trwającej od 24 lutego 2022 r. rosyjskiej agresji przeciw Ukrainie i wiążąca się z nią niepewności co do dalszego rozwoju sytuacji oraz jej wpływu na gospodarkę, a w rezultacie ostrożność banków w zakresie zarządzania własnymi pozycjami płynnościowymi.

W 2022 r. oprocentowanie lokat rynku międzybankowego w dłuższych terminach (WIBOR 1M i 3M) kształtowało się na poziomach wyższych od stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego średnio o 27 punktów bazowych (dla WIBOR 1M) oraz średnio o 69 punktów bazowych (dla WIBOR 3M).

Infografika 92. Kształtowanie się stawki POLONIA na tle stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego w 2022 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego.

Przedstawione powyżej kształtowanie się stawek na rynku międzybankowym było między innymi efektem prowadzonych przez Narodowy Bank Polski operacji otwartego rynku. Sprzedaż bonów pieniężnych przez Narodowy Bank Polski o rentowności równej stopie referencyjnej pozwalała na przyjmowanie nadwyżek płynności sektora bankowego, która mogłaby przyczynić się do spadku oprocentowania lokat międzybankowych. Średnioroczna wartość bonów pieniężnych, nabytych przez banki w roku 2022, wyniosła w ujęciu nominalnym 197 634 mln zł, z czego średnia wartość bonów pieniężnych wyemitowanych w ramach operacji podstawowych wyniosła 191 636 mln zł, natomiast średnia wartość bonów wyemitowanych w ramach operacji dostrajających wyniosła 5998 mln zł. Średnia emisja bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego w 2022 r. w porównaniu do średniej emisji z 2021 r. była niższa o 8271 mln zł, tj. o 4%. Spadek ten – jak wskazano powyżej – wynikał ze zwiększonej ostrożności w zakresie zarządzania przez banki własnymi pozycjami płynnościowymi. Ostrożność ta przejawiała się głównie w utrzymywaniu przez banki części nadwyżek środków w instrumentach zapewniających jak największą elastyczność w zarządzaniu płynnością, tj. depozytów *overnight* bądź jako nadwyżki środków na rachunkach bieżących powyżej wymaganego poziomu rezerwy obowiązkowej.

Czynnikami, które w 2022 r. miały największy wpływ na zwiększenie poziomu bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego, były: skup netto walut obcych przez Narodowy Bank Polski (35 397 mln zł), wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego do budżetu państwa (9580 mln zł), wypłaty Narodowego Banku Polskiego z tytułu dyskonta bonów pieniężnych i odsetek od rezerwy obowiązkowej (6757 mln zł), pozostałe pozycje netto (5205 mln zł), niższe wykorzystanie operacji

depozytowo-kredytowych w porównaniu do roku poprzedniego (1 168 mln zł) oraz spadek depozytów sektora publicznego (476 mln zł), rozliczenie operacji strukturalnych *outright* (8,4 mln zł). Natomiast na zmniejszenie poziomu bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego wpływał wzrost pieniądza gotówkowego w obiegu (34 754 mln zł) oraz rozliczenie rezerwy obowiązkowej (24 493 mln zł).

Koszty, jakie Narodowy Bank Polski poniósł z tytułu prowadzenia operacji otwartego rynku w 2022 r., wyniosły 14 144,6 mln zł, w tym koszty emisji bonów pieniężnych 10 395,4 mln zł. Koszty emisji bonów pieniężnych w 2022 r. były wyższe o 1353,2% niż w roku 2021. Powodem wzrostu kosztów emisji bonów pieniężnych w 2022 r. była ośmiokrotnie zwiększana stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego, wyznaczająca oprocentowanie bonów pieniężnych.

W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2022* przyjęto, że Narodowy Bank Polski może stosować inne rodzaje operacji strukturalnych, tj. między innymi dokonywać emisji obligacji. Narodowy Bank Polski nie wykorzystał tego dodatkowego instrumentu, stwarzającego korzystne uwarunkowania dla przeciwdziałania wzrostowi cen.

Podejmowanie dodatkowych działań przez Narodowy Bank Polski ukierunkowanych na wspieranie oszczędzania w warunkach wysokiej inflacji, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wpłynęłoby w pozytywny sposób na wizerunek Narodowego Banku Polskiego jako banku centralnego wykorzystującego wszystkie możliwe instrumenty do przeciwdziałania nadmiernemu wzrostowi cen.

Narodowy Bank Polski nie wskazał jednoznacznie przyczyn niepodjęcia działań związanych z emisją obligacji, informując jedynie o działaniach podjętych w tym zakresie przez Ministerstwo Finansów. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, może to wskazywać, że Narodowy Bank Polski w podobny sposób traktuje emisję "obligacji antyinflacyjnych" przez Narodowy Bank Polski, jak emisję obligacji skarbowych przez Ministerstwo Finansów. Mimo że emisja obligacji przez Narodowy Bank Polski stanowiłaby niejako konkurencję do działań Ministra Finansów w tym zakresie, to środki zaabsorbowane przez Narodowy Bank Polski w wyniku emisji indywidualnych obligacji inflacyjnych nie generowałyby dodatkowego popytu w odróżnieniu od emisji obligacji skarbowych, zwłaszcza biorąc pod uwagę prowadzoną w 2022 r. ekspansywną politykę fiskalną. W opinii Najwyższej Izby Kontroli, w warunkach wysokiej inflacji należało wykorzystać wszystkie dostępne instrumenty alternatywne do stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, które mogłyby skłaniać podmioty gospodarcze do oszczędzania i ograniczałyby popyt w gospodarce.

Rezerwa obowiązkowa

Zgodnie z *Założeniami*, głównym celem systemu rezerwy obowiązkowej było oddziaływanie zmierzające do stabilizacji krótkoterminowych rynkowych stóp procentowych w okresach utrzymywania rezerwy obowiązkowej. System rezerwy obowiązkowej przewiduje uśredniony sposób utrzymywania środków na rachunkach bieżących banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Narodowym Banku Polskim, dając bankom i kasom niezależność decydowania o wysokości środków utrzymywanych z tego tytułu w Narodowym Banku Polskim.

W 2022 r. Rada Polityki Pieniężnej, uchwałą nr 4/2022 z dnia 8 lutego 2022 r., podwyższyła stopę rezerwy obowiązkowej z obowiązujących wówczas 2% do poziomu 3,5%, z zastosowaniem do rezerwy obowiązkowej utrzymywanej od dnia 31 marca 2022 r. Wynikiem takiej decyzji był wzrost utrzymywanych środków z tytułu rezerwy obowiązkowej przez banki i kasy z poziomu 35 110 mln zł w marcowym okresie rezerwowym do wartości 62 096 mln zł w kwietniowym okresie rezerwowym,

co w konsekwencji zmniejszyło poziom środków pozostających do swobodnego lokowania przez banki i kasy o 26 986 mln zł.

Rada Polityki Pieniężnej w ciągu 2022 r. ośmiokrotnie zwiększała stopę referencyjną Narodowego Banku Polskiego, co skutkowało podniesieniem oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej w tym okresie z 1,75% do poziomu 6,75 %.

Łączna kwota odsetek, zapłaconych przez Narodowy Bank Polski bankom i kasom z tytułu oprocentowania środków utrzymywanych w ramach rezerwy obowiązkowej, wyniosła 3183,3 mln zł w 2022 r. i była wyższa o 3118,9 mln zł niż w roku 2021 (kiedy wyniosła 64,4 mln zł). Tak znaczny wzrost kosztów z tytułu odsetek – jak wskazano powyżej – był skutkiem wyższej stopy rezerwy obowiązkowej (podniesionej w lutym 2022 z 2% do 3,5%) oraz ośmiokrotnie zwiększanego oprocentowania zgromadzonych środków z tytułu rezerwy obowiązkowej.

W 2022 r. do Narodowego Banku Polskiego wpłynęły trzy wnioski o zwolnienie z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej, z czego jeden wniosek złożyła spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa, a dwa pozostałe zostały złożone przez banki. Spośród złożonych wniosków, w dwóch przypadkach Zarząd Narodowego Banku Polskiego wyraził zgodę na zwolnienie z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej na wymaganym poziomie. Natomiast w jednym przypadku wniosek został rozpatrzony negatywnie w związku z brakiem pozytywnie zweryfikowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego planu naprawczego wnioskodawcy.

W 2022 r. Narodowy Bank Polski stwierdził osiem przypadków nieutrzymania wymaganego poziomu środków z tytułu rezerwy obowiązkowej. Kwota ogółem nieutrzymania środków z tytułu rezerwy obowiązkowej na wymaganym poziomie wyniosła 147,7 mln zł, a kwota odsetek karnych z tego tytułu 1,5 mln zł.

Dodatkowo w 2022 r. Narodowy Bank Polski odnotował siedem przypadków korygowania wysokości kwoty zadeklarowanej rezerwy obowiązkowej.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Narodowego Banku Polskiego w 2022 r. 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. Natomiast w ramach operacji depozytowych, banki lokowały wolne środki w Narodowym Banku Polskim na okresy jednodniowe.

W 2022 r. Narodowy Bank Polski udzielił piętnastu kredytów lombardowych, w łącznej kwocie 62,2 mln zł, to jest o przeszło osiem razy więcej niż w roku 2021 (7,7 mln zł). Wszystkie kredyty lombardowe były zaciągane przez banki celem przetestowania wewnętrznych procedur dotyczących gotowości operacyjnej tych banków do uzyskania środków z Narodowego Banku Polskiego. Zabezpieczeniem kredytów lombardowych w większości przypadków były obligacje skarbowe. W trzech przypadkach były to również bony pieniężne, obligacje Banku Gospodarstwa Krajowego, obligacje Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. oraz obligacje Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Wszystkie kredyty lombardowe udzielone przez Narodowy Bank Polski w roku 2022 zostały spłacone w wymaganym terminie. Oprocentowanie kredytów lombardowych w 2022 r. wynosiło: 2,75%

od 5 stycznia 2022 r., 3,25% od 9 lutego 2022 r., 4% od 9 marca 2022 r., 5% od 7 kwietnia 2022 r., 5,75% od 6 maja 2022 r., 6,5% od 9 czerwca 2022 r., 7% od 8 lipca 2022 r. oraz 7,25% od 8 września do końca 2022 r. Przychody z tytułu odsetek Narodowego Banu Polskiego od kredytów lombardowych, udzielonych w 2022 r., wyniosły 11,5 tys. zł.

W przypadku niedoboru płynności w ciągu dnia operacyjnego, Narodowy Bank Polski udzielał nieoprocentowanego kredytu technicznego, którego zabezpieczeniem były głównie skarbowe papiery wartościowe i bony pieniężne Narodowego Banku Polskiego. Średnie dzienne wykorzystanie kredytu technicznego ogółem w 2022 r. wyniosło 73 670,3 mln zł i zmniejszyło się o 3208,3 mln zł (tj. o 4,2%) w stosunku do 2021 r.

Narodowy Bank Polski w 2022 r. udzielał również kredytów w euro, spłacanych w ciągu danego dnia operacyjnego. Średnie dzienne wykorzystanie kredytów w euro kształtowało się w 2022 r. na poziomie 198,5 mln euro i było niższe w stosunku do 2021 r. o 2,6%. Zabezpieczeniem spłaty śróddziennych kredytów w euro były obligacje skarbowe zaakceptowane przez Europejski Bank Centralny. Wszystkie śróddzienne kredyty w euro, udzielone w 2022 r, zostały spłacone w terminie.

Lokowanie nadwyżek wolnych środków przez banki w Narodowym Banku Polskim było możliwe w każdym dniu operacyjnym z terminami jednodniowymi. Podwyżki stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego przeprowadzane przez Radę Polityki Pieniężnej w 2022 r. skutkowały stopniowym podnoszeniem oprocentowania depozytów *overnight*. Wzrost oprocentowania depozytów *overnight* kształtował się następująco: 1,75 % od 5 stycznia 2022 r., 2,25% od 9 lutego 2022 r., 3% od 9 marca 2022 r., 3% od 7 kwietnia 2022 r., 4,75% od 6 maja 2022 r., 5,5% od 9 czerwca 2022 r., 6% od 8 lipca 2022 r. oraz 6,25% od 8 września do końca 2022 r. Średni stan depozytów *overnight* złożonych przez banki w 2022 r. wyniósł 9419,4 mln zł i był niższy niż w roku 2021 (10 668,9 mln zł) o 11,7%.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła stabilizowanie sytuacji płynnościowej banków przez Narodowy Bank Polski za pomocą operacji depozytowo-kredytowych. Działania te pozwoliły na ograniczenie skali wahań krótkoterminowych stawek rynkowych depozytów międzybankowych w 2022 r. i zapewnienie stabilności płynnościowej banków.

Polityka kursowa

Zgodnie z *Załoženiami*, Narodowy Bank Polski kontynuował politykę płynnego kursu walutowego. W 2022 r. złoty osłabił się o 2,14% w stosunku do euro oraz o 8,42% w stosunku do dolara amerykańskiego. Dla porównania, w 2021 r. złoty osłabił się w relacji do euro o 3,12%, a wobec dolara amerykańskiego o 11,03%.

Oslabienie złotego wobec euro i dolara amerykańskiego w 2022 r. wystąpiło w marcu oraz na przełomie września i października. Pierwsze osłabienie złotego było efektem znaczącego wzrostu ryzyka geopolitycznego po rosyjskiej agresji na terytorium Ukrainy. W efekcie kurs złotego w relacji do euro osiągnął wtedy historyczne maksimum 4,9647 w dniu 7 marca 2022 r. Z kolei drugie osłabienie złotego miało miejsce w wyniku przepływów kapitału portfelowego z Europy, wynikające z dynamicznie postępującego procesu zacieśniania polityki pieniężnej w Stanach Zjednoczonych. Spowodowało to osłabienie złotego do dolara amerykańskiego do poziomu 5,0381 w dniu 28 września 2022 r. W obu przypadkach osłabienie to było jednak krótkotrwałe, po czym kurs złotego wracał do poprzednich wartości, choć utrzymywał się na poziomach wyższych niż na początku 2022 r.

Kurs złotego w 2022 r. znajdował się pod wpływem zarówno czynników globalnych (oddziaływujących na całą grupę walut gospodarek rozwijających się), regionalnych (wpływających na waluty regionu CE-3), jak i krajowych. Jednocześnie nasilenie ryzyka na międzynarodowych rynkach finansowych przełożyło się na wzrost znaczenia czynników zewnętrznych oddziaływujących na kurs złotego, przekładając się na jego osłabienie, które uległo istotnemu natężeniu przede wszystkim na przełomie lutego i marca 2022 r., na skutek rosyjskiej agresji na terytorium Ukrainy.

Globalnymi czynnikami wpływającymi na uwarunkowania rynkowe w 2022 r. były zmieniające się oczekiwania odnośnie procesów inflacyjnych na świecie. Przekładało się to na dynamiczne zmiany rynkowych oczekiwań w zakresie polityki pieniężnej głównych banków centralnych i skutkowało zwiększoną zmiennością wyceny instrumentów finansowych. W rezultacie zaostrożona polityka pieniężna głównych banków centralnych w 2022 r. pozostała istotnym czynnikiem oddziałującym na kształtowanie kursów walut gospodarek rozwijających się, wpływając na nie poprzez podnoszenie stóp procentowych.

Wśród uwarunkowań krajowych największy wpływ na ograniczenie skali osłabienia złotego na przestrzeni 2022 r. miało między innymi stopniowe zaostrożenie krajowej polityki pieniężnej przez Radę Polityki Pieniężnej. Wraz z procesem podwyżek stóp procentowych w 2022 r. istotnemu rozszerzeniu uległ dysparytet bieżących oraz oczekiwanych stóp procentowych dla inwestycji w złotych względem inwestycji w euro. W tym samym kierunku oddziaływał wzrost zaangażowania inwestorów zagranicznych na krajowym rynku skarbowych papierów wartościowych, skoncentrowany przede wszystkim w drugim kwartale 2022 r.

W marcu 2022 r. Narodowy Bank Polski, w celu przeciwdziałania nadmiernemu obniżeniu wartości złotego oraz ograniczenia jej zmienności, trzykrotnie interweniował na rynku walutowym. Interwencje te przyczyniły się do ustabilizowania warunków płynnościowych w tym segmencie rynku oraz ograniczyły zmienność i skalę deprecjacji złotego wynikającą z pogorszenia nastrojów na rynkach finansowych na skutek sytuacji geopolitycznej, wywołanej agresją Rosji na Ukrainę. Dodatkowo interwencje te zasygnalizowały gotowość Narodowego Banku Polskiego do przeciwdziałania ewentualnym działaniom spekulacyjnym wykorzystującym działania wojenne za wschodnią granicą Polski do gry na osłabienie złotego.

Z analizy danych dotyczących kształtowania się kursu euro do złotego w okresach prowadzonych interwencji walutowych wynika jednak, że pomimo umocnienia złotego krótko po zakończeniu interwencji, kurs euro do złotego wzrósł odpowiednio o 1% (w dniu 1 marca 2022 r.), 0,08% (w dniu 2 marca 2022 r.) oraz 2,06% (w dniu 4 marca 2022 r.). Skutki wszystkich interwencji walutowych w 2022 r. były krótkoterminowe, a każdego kolejnego dnia po interwencji obserwowany był wzrost kursu euro do złotego. Powyższe wskazuje, że interwencje walutowe Narodowego Banku Polskiego nie zmieniały spadkowego trendu polskiej waluty.

Średnioroczne zmienności kursu euro do złotego – zarówno zrealizowana, jak i oczekiwana – wzrosły w 2022 r. dla wszystkich okresów. Zmienność trzymiesięczna zrealizowana w kolejnych kwartałach wzrosła ze średniego poziomu 6,2% w 2021 r. do poziomu 9,6% w 2022 r. Natomiast trzymiesięczna zmienność oczekiwana wzrosła z poziomu 5,7% w 2021 r. do poziomu 9,1% w 2022 r. Znaczący wzrost zmienności kursu złotego miał miejsce w ciągu dwóch miesięcy od rosyjskiej agresji na Ukrainę. Było to spowodowane znacznym pogorszeniem atrakcyjności inwestycyjnej Polski jako kraju graniczącego z terenem Ukrainy, na którym prowadzone są działania zbrojne, oraz obciążonego ryzykiem rozprzestrzeniania się konfliktu zbrojnego w Ukrainie, w wyniku czego inwestorzy zaczęli redukować ekspozycje w złotych. To zaś, przy jednoczesnym silnym ograniczeniu popytu na krajową

walutę, potęgowało skalę dziennych wahań kursu euro do złotego. W kolejnych miesiącach 2022 r. zmienność kursu złotego istotnie spadła, jednak w dalszym ciągu utrzymywała się na podwyższonym poziomie w stosunku do 2021 r.

Słabszy, od przewidywanego na etapie ustalania *Założeń*, kurs złotego w 2022 r. przyczyniał się do zwiększenia inflacji, jednak skala tego wpływu była ograniczona i znacznie mniejsza niż w przypadku innych czynników oddziałujących na inflację.

Infografika 93. Kształtowanie się kursu złotego w stosunku do euro i dolara amerykańskiego w 2022 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych 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 2022 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny.*
2. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.*
3. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu sądów powszechnych w 2022 r.*
4. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.*
5. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji.*
6. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 20 – Gospodarka oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji.*
7. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 21 – Gospodarka morska, 22 – Gospodarka wodna, 39 – Transport i 69 – Żegluga śródlądowa oraz wykonanie planu finansowego Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.*
8. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 25 – Kultura fizyczna, części 40 – Turystyka oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.*
9. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.*
10. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka, 30 – Oświata i wychowanie oraz części 90 – Akademia Kopernikańska.*
11. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.*
12. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego.*
13. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 62 – Rybołówstwo.*
14. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 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.*
15. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w częściach 41 – Środowisko oraz 51 – Klimat.*
16. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji.*

17. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego.*
18. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 48 – Gospodarka złożami kopalin oraz 55 – Aktywa państwowe.*
19. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta oraz wykonanie planu Finansowego Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych.*
20. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego i Funduszu Administracyjnego.*
21. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej.*
22. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.*
23. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie.*
24. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/04 – Województwo kujawsko-pomorskie.*
25. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/06 – Województwo lubelskie.*
26. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/08 – Województwo lubuskie.*
27. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie.*
28. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie.*
29. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/14 – Województwo mazowieckie.*
30. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/16 – Województwo opolskie.*
31. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/18 – Województwo podkarpackie.*
32. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/20 – Województwo podlaskie.*
33. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/22 – Województwo pomorskie.*
34. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/24 – Województwo śląskie.*
35. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/26 – Województwo świętokrzyskie.*
36. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie.*

37. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/30 – Województwo wielkopolskie.*
38. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie.*
39. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.*
40. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2022 r. planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.*
41. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.*
42. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.*
43. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.*
44. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.*
45. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Urzędu Dozoru Technicznego.*
46. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.*
47. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej oraz realizacja programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.*

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				
	w tys. zł		2021	2022		
01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	724	207 787	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
02 – Kancelaria Sejmu	5 666	532 226	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
03 – Kancelaria Senatu	134	128 565	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
04 – Sąd Najwyższy	939	160 943	P	P	-	Delegatura NIK w Warszawie
05 – Naczelny Sąd Administracyjny	54 938	591 647	P	P	1	Departament Administracji Publicznej
06 – Trybunał Konstytucyjny	61	41 051	-	O	-	Delegatura NIK w Białymstoku
08 – Rzecznik Praw Obywatelskich	99	58 483	-	P	-	Departament Budżetu i Finansów
09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	37 360	66 409	P	P	-	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
10 – Urząd Ochrony Danych Osobowych	316	40 270	-	P	-	Delegatura NIK w Łodzi
11 – Krajowe Biuro Wyborcze	46	89 119	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
12 – Państwowa Inspekcja Pracy	2 859	397 674	P	P	-	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	2 987	434 204	P	P	2	Delegatura NIK w Poznaniu
14 – Rzecznik Praw Dziecka	11	18 925	O	P	-	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
15 – Sądy powszechne	3 658 714	10 372 143	P	P	3	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	266 615	16 426 216	O	O	4	Departament Administracji Publicznej
18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	31 039	1 138 472	P	P	-	Departament Infrastruktury

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2021	2022		
19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	4 058 104	9 175 621	P	P	5	Departament Budżetu i Finansów
20 – Gospodarka	201 128	812 892	P	P	6	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
21 – Gospodarka morska	29 256	1 599 502	P	P	7	Departament Infrastruktury
22 – Gospodarka wodna	15 674	2 280 437	O	P	7	Departament Infrastruktury
23 – Członkostwo Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej	5	22 656	-	P	-	Departament Administracji Publicznej
24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	17 912	5 144 206	P	P	-	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
25 – Kultura fizyczna	1 058	1 048 498	P	P	8	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
26 – Łączność	6	5 760	-	P	-	Departament Infrastruktury
27 – Informatyzacja	23 213	623 158	O	O	9	Departament Administracji Publicznej
28 – Szkolnictwo wyższe i nauka	190 526	23 648 485	P	P	10	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
29 – Obrona narodowa	167 587	57 077 969	O	O	11	Departament Obrony Narodowej
30 – Oświata i wychowanie	11 281	819 886	P	O	10	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
31 – Praca	31 704	447 472	P	P	12	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
32 – Rolnictwo	64 258	1 729 616	P	P	13	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
33 – Rozwój wsi	258 692	7 015 042	O	P	13	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
34 – Rozwój regionalny	63 600	2 105 979	P	P	-	Departament Administracji Publicznej
37 – Sprawiedliwość	81 097	6 642 519	O	O	14	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
39 – Transport	167 164	9 185 329	O	P	7	Departament Infrastruktury
40 – Turystyka	442	71 865	P	P	8	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
41 – Środowisko	186 863	691 804	O	O	15	Departament Środowiska
42 – Sprawy wewnętrzne	120 426	28 431 074	P	O	16	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2021	2022		
43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	145	225 680	P	P	-	Departament Administracji Publicznej
44 – Zabezpieczenie społeczne	2 346	4 068 153	P	P	12	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
45 – Sprawy zagraniczne	202 399	2 705 385	P	O	-	Departament Administracji Publicznej
46 – Zdrowie	242 909	15 521 807	O	O	17	Departament Zdrowia
47 – Energia	2 566	137 907	P	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
48 – Gospodarka złożami kopalin	4 685	964 056	P	O	18	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
49 – Urząd Zamówień Publicznych	23 910	40 531	-	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
50 – Urząd Regulacji Energetyki	202 926	64 761	P	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
51 – Klimat	488 553	399 805	O	O	15	Departament Środowiska
52 – Krajowa Rada Sądownictwa	18	16 591	P	P	-	Delegatura NIK w Katowicach
53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	117 616	125 545	P	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	991	184 305	P	O	-	Delegatura NIK w Krakowie
55 – Aktywa państwowe	1 625 580	119 591	P	P	18	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne	302	242 134	P	P	-	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	10 222	715 377	P	P	-	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
58 – Główny Urząd Statystyczny	2 264	478 681	P	P	-	Departament Administracji Publicznej
59 – Agencja Wywiadu	328	295 107	P	P	-	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
60 – Wyższy Urząd Górniczy	568	70 865	P	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
62 – Rybołówstwo	24 788	124 666	P	P	13	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
63 – Rodzina	88	37 154	-	P	12	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2021	2022		
64 – Główny Urząd Miar	76 959	180 749	P	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
65 – Polski Komitet Normalizujący	12 615	38 439	-	O	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
66 – Rzecznik Praw Pacjenta	70	17 193	-	O	19	Departament Zdrowia
68 – Państwowa Agencja Atomistyki	450	30 605	-	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
69 – Żegluga Śródlądowa	722	23 300	P	P	7	Departament Infrastruktury
72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	135	18 931 798	P	P	20	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych	194 419	75 554 803	P	P	21	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
75 – Rządowe Centrum Legislacji	831	35 028	-	P	-	Departament Administracji Publicznej
77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa	481 581 448	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
79 – Obsługa długu Skarbu Państwa	1 319 850	32 718 271	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
81 – Rezerwa ogólna	-	-	P	O	-	Departament Budżetu i Finansów
82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	3 490 849	74 916 806	P	P	22	Departament Administracji Publicznej
83 – Rezerwy celowe	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
84 – Środki własne Unii Europejskiej	-	34 293 905	P	P	22	Departament Administracji Publicznej
85/02 – Województwo dolnośląskie	241 691	4 129 380	P	O	23	Delegatura NIK we Wrocławiu
85/04 – Województwo kujawsko-pomorskie	139 693	3 543 726	P	P	24	Delegatura NIK w Bydgoszczy
85/06 – Województwo lubelskie	129 144	3 620 661	P	O	25	Delegatura NIK w Lublinie
85/08 – Województwo lubuskie	88 046	1 793 320	P	P	26	Delegatura NIK w Zielonej Górze
85/10 – Województwo łódzkie	177 640	3 734 279	O	O	27	Delegatura NIK w Łodzi
85/12 – Województwo małopolskie	279 744	4 888 072	P	O	28	Delegatura NIK w Krakowie
85/14 – Województwo mazowieckie	687 262	7 986 555	P	P	29	Delegatura NIK w Warszawie

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2021	2022		
85/16 – Województwo opolskie	54 577	1 483 413	P	P	30	Delegatura NIK w Opolu
85/18 – Województwo podkarpackie	107 292	3 832 454	P	P	31	Delegatura NIK w Rzeszowie
85/20 – Województwo podlaskie	84 509	2 177 550	P	P	32	Delegatura NIK w Białymstoku
85/22 – Województwo pomorskie	215 950	4 014 413	P	P	33	Delegatura NIK w Gdańsku
85/24 – Województwo śląskie	371 176	5 752 019	P	O	34	Delegatura NIK w Katowicach
85/26 – Województwo świętokrzyskie	71 105	2 173 436	O	P	35	Delegatura NIK w Kielcach
85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie	92 057	2 723 072	P	P	36	Delegatura NIK w Olsztynie
85/30 – Województwo wielkopolskie	320 713	5 726 687	P	O	37	Delegatura NIK w Poznaniu
85/32 – Województwo zachodniopomorskie	151 801	2 786 452	P	P	38	Delegatura NIK w Szczecinie
87 – Dochody budżetu środków europejskich	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury	14 343	3 279 789	P	P	39	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
89 – Państwowa Komisja ds. wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15	32	11 162	N	P	-	Departament Zdrowia
90 – Akademia Kopernikańska	-	2 000	-	P	10	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
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	O	-	Departament Budżetu i Finansów

Nazwa	Przychody	Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	w tys. zł	2021	2022		
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	6 433 408	O	P	41	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz Administracyjny	867 404	P	P	20	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy	233 079	P	P	14	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	174 796	N	O	9	Departament Administracji Publicznej
Fundusz Emerytalno-Rentowy	21 406 661	P	P	20	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz Emerytur Pomostowych	1 904 467	P	P	21	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Kompensacyjny Szczepień Ochronnych	10 544	-	P	19	Departament Zdrowia
Fundusz Medyczny	4 102 907	N	N	17	Departament Zdrowia
Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	102 564	P	O	11	Departament Obrony Narodowej
Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości	401 381	- ²	- ²	14	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Pracy	8 939 701	P	P	12	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji	4 658 854	-	P	6	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Reprywatyzacji	4 939 863	P	P	5	Departament Budżetu i Finansów
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	1 295 487	P	P	8	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Solidarnościowy	17 440 530	P	P	12	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	312 652 932	P	P	21	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Wsparcia Policji	1 151 014	-	O	16	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	882 748	O	P	40	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	11 290 128	P	O	43	Departament Środowiska
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie	2 180 238	O	P	44	Departament Środowiska
Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg	3 115 500	O	O	7	Departament Infrastruktury
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa	2 465 121	O	P	40	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	260 784	-	P	46	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	7 116 333	P	P	42	Delegatura NIK w Olsztynie

Nazwa	Przychody	Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	w tys. zł	2021	2022		
Urząd Dozoru Technicznego	599 584	-	P	45	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	495 695	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
Zakład Ubezpieczeń Społecznych – państwowa osoba prawna	6 315 177	P	P	21	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Polska Agencja Kosmiczna	28 798	-	P	47	Delegatura NIK w Gdańsku
Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego	1 184 848	-	O	11	Departament Obrony Narodowej

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. i 2022 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 Odstąpiono od oceny. Najwyższa Izba Kontroli nie dokonała oceny prawidłowości wykonania w 2021 i w 2022 r. planu finansowego Funduszu Pomocy Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości.

Aneks nr 3

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2022 r.

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
3. Agencja Uzbrojenia
4. Agencja Wywiadu
5. Bank Gospodarstwa Krajowego Centrala
6. Bank Tkanek Oka w Warszawie
7. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
8. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
9. Biuro Rzecznika Praw Pacjenta
10. Centralne Biuro Antykorupcyjne
11. Centralny Zarząd Służby Więziennej
12. Centrum Projektów Polska Cyfrowa w Warszawie
13. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
14. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
15. Główny Inspektorat Farmaceutyczny
16. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
17. Główny Urząd Miar
18. Główny Urząd Statystyczny
19. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bielsku Podlaskim
20. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kościerzynie
21. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sadkach
22. Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy
23. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
24. Instytut Pokolenia w Warszawie
25. Instytut Strat Wojennych im. Jana Karłowicza w Warszawie
26. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
27. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
28. Kancelaria Sejmu
29. Kancelaria Senatu
30. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
31. Komenda Główna Policji
32. Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy
33. Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku
34. Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi
35. Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie
36. Komenda Wojewódzka Policji z siedzibą w Radomiu

37. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
38. Krajowa Rada Sądownictwa
39. Krajowe Biuro Wyborcze
40. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
41. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
42. Liga Obrony Kraju w Warszawie
43. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
44. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
45. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
46. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
47. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
48. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Piekarach Śląskich
49. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej i Wsparcia Rodziny w Dąbrowie Tarnowskiej
50. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Biskupcu
51. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gnieźnie
52. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Jeleniej Górze
53. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Rzeszowie
54. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Opocznie
55. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Stąporkowie
56. Ministerstwo Aktywów Państwowych
57. Ministerstwo Edukacji i Nauki
58. Ministerstwo Finansów
59. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
60. Ministerstwo Infrastruktury
61. Ministerstwo Klimatu i Środowiska
62. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
63. Ministerstwo Obrony Narodowej
64. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
65. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
66. Ministerstwo Rozwoju i Technologii
67. Ministerstwo Sportu i Turystyki
68. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
69. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
70. Ministerstwo Sprawiedliwości
71. Ministerstwo Zdrowia
72. Naczelny Sąd Administracyjny
73. Narodowy Bank Polski Centrala
74. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
75. Oddział Instytutu Pamięci Narodowej w Katowicach
76. Oddział Instytutu Pamięci Narodowej w Łodzi

77. Oddział Zabezpieczenia Jednostka Wojskowa 3964 w Warszawie
78. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
79. Ośrodek Diagnostyczno-Badawczy Chorób Przenoszonych Drogą Płciową w Białymstoku
80. Ośrodek Pomocy Społecznej w Górze Kalwarii
81. Ośrodek Pomocy Społecznej w Nysie
82. Ośrodek Pomocy Społecznej w Rykach
83. Ośrodek Pomocy Społecznej w Szprotawie
84. Ośrodek Readaptacyjno-Rehabilitacyjny w Karczewie
85. Państwowa Agencja Atomistyki
86. Państwowa Inspekcja Pracy Główny Inspektorat Pracy
87. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
88. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
89. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
90. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
91. Polska Agencja Kosmiczna
92. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
93. Polski Komitet Normalizacyjny
94. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
95. Prokuratura Krajowa
96. Prokuratura Okręgowa w Białymstoku
97. Prokuratura Okręgowa w Koninie
98. Prokuratura Regionalna w Białymstoku
99. Prokuratura Regionalna w Poznaniu
100. Rządowe Centrum Legislacji
101. Sąd Apelacyjny w Lublinie
102. Sąd Apelacyjny w Warszawie
103. Sąd Najwyższy
104. Sąd Okręgowy w Lublinie
105. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie
106. Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie
107. Sąd Rejonowy Lublin-Wschód w Lublinie z siedzibą w Świdniku
108. Służba Ochrony Państwa
109. Szczecińskie Centrum Świadczeń w Szczecinie
110. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
111. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
112. Trybunał Konstytucyjny
113. Urząd Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15
114. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
115. Urząd Dozoru Technicznego

116. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego
117. Urząd Morski w Gdyni
118. Urząd Morski w Szczecinie
119. Urząd Ochrony Danych Osobowych
120. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
121. Urząd Regulacji Energetyki
122. Urząd Zamówień Publicznych
123. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
124. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
125. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Białymstoku
126. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Bydgoszczy
127. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gdańsku
128. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gorzowie Wielkopolskim
129. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Katowicach
130. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Kielcach
131. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Krakowie
132. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Lublinie
133. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Łodzi
134. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Olsztynie
135. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Opolu
136. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Poznaniu
137. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Rzeszowie
138. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Szczecinie
139. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Warszawie
140. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Wrocławiu
141. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
142. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
143. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
144. Wyższy Urząd Górniczy
145. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
146. Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Warszawie
147. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala
148. Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Łodzi
149. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Krakowie
150. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział we Wrocławiu
151. Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej
152. 18. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Wejherowie
153. 34. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Rzeszowie
154. 4. Regionalna Baza Logistyczna we Wrocławiu

Aneks nr 4

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach o wynikach kontroli i *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.*

Lp.	Nr kontroli	Tytuł kontroli	Jednostka koordynująca kontrolę
1.	I/22/002/KAP	Efekty realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego projektów w zakresie usług elektronicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020	Departament Administracji Publicznej
2.	P/21/012	Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022	Departament Budżetu i Finansów
3.	P/22/006	Działania Krajowej Administracji Skarbowej w celu ograniczenia szarej strefy w Internecie	Departament Budżetu i Finansów
4.	P/22/007	Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19	Departament Budżetu i Finansów
5.	P/22/008	Gospodarka finansowa wybranych instytucji gospodarki budżetowej	Departament Budżetu i Finansów
6.	P/22/010	Prawidłowość i skuteczność postępowań kontrolnych, podatkowych i egzekucyjnych organów Krajowej Administracji Skarbowej	Departament Budżetu i Finansów
7.	D/23/501	Realizacja wypłat dodatku węglowego	Departament Budżetu i Finansów
8.	I/22/004/KIN	Funkcjonowanie Centrum Unijnych Projektów Transportowych w latach 2020-2022 (I półrocze)	Departament Infrastruktury
9.	I/21/004/KST	Działalność Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i nadzór uprawnionych organów nad tą działalnością	Departament Strategii
10.	P/21/037	Osiąganie gotowości Mobilizacyjnej i bojowej Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań w czasie wojny	Departament Obrony Narodowej
11.	P/22/025	Tworzenie w Siłach Zbrojnych wymagań dla pozyskiwanych z rynku produktów gotowych	Departament Obrony Narodowej
12.	P/22/026	Poziom integracji obrazu rozpoznanej przestrzeni powietrznej w wymiarze sojuszniczym i narodowym	Departament Obrony Narodowej
13.	I/22/002/KNO	Dochodzenie należności przez Agencję Uzbrojenia	Departament Obrony Narodowej
14.	P/22/017	Realizacja programu Sportowa Polska	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Lp.	Nr kontroli	Tytuł kontroli	Jednostka koordynująca kontrolę
15.	I/22/003/KNO	Działalność dwóch instytutów Sieci Badawczej Łukasiewicz – Przemysłowego Instytutu Motoryzacji i Instytutu Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników- oraz nadzoru Centrum Łukasiewicz nad tymi instytutami	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
16.	I/22/002/KNO	Wykonywanie przez Polską Organizację Turystyczną zadań w latach 2020-2022	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
17.	P/22/036	Realizacja procesu informatyzacji w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
18.	P/22/032	Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorządy województw	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
19.	D/22/504	Realizacja programu wieloletniego na Rzecz Osób Starszych „Aktywni”+ przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
20.	I/22/002/KPS	Dochodzenie należności przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
21.	P/22/033	Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
22.	P/22/039	Postępowanie z zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym odpadami wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19	Departament Środowiska
23.	I/23/001/KSI	Realizacja przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska zadania inwestycyjnego pn. „Rozwój systemu informatycznego Ekoinfonet do gromadzenia transmisji, przetwarzania i udostępniania danych wytworzonych w ramach PMŚ oraz infrastruktury informacji przestrzennej w latach 2019-2022	Departament Środowiska
24.	P/22/054	Gospodarka finansowa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku	Delegatura NIK w Gdańsku
25.	D/21/505	Utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych powstałych w związku z epidemią COVID-19	Delegatura NIK w Katowicach
26.	P/22/060	Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywnien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego	Delegatura NIK w Kielcach
27.	P/22/062	Elektroniczne wnioski i tytuły wykonawcze w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	Delegatura NIK w Kielcach
28.	I/22/003/LKR	Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych dotacji z budżetu państwa w 2022 r.	Delegatura NIK w Krakowie
29.	I/22/005/LLU	Wykonanie planu finansowego powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych w województwie lubelskim	Delegatura NIK w Lublinie
30.	P/22/070	Finansowanie przedsięwzięć służących rozwojowi elektromobilności w Polsce	Delegatura NIK w Łodzi

Lp.	Nr kontroli	Tytuł kontroli	Jednostka koordynująca kontrolę
31.	P/22/073	Rozwój nowych pomysłów biznesowych dofinansowanych z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia	Delegatura NIK w Olsztynie
32.	S/22/001/LOP	Wybrane aspekty przeciwdziałania w województwie opolskim pandemii COVID-19, w tym wydatkowania środków publicznych na utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych oraz izolatoriów	Delegatura NIK w Opolu
33.	I/22/001/LWR	Finansowanie zadań ustawowych przez dolnośląskie jednostki nadzoru budowlanego	Delegatura NIK we Wrocławiu
34.	P/22/088	Zwalczanie i przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń w populacji dzika oraz przenikanie i rozprzestrzenianie się tej choroby w stadach świń	Delegatura NIK w Zielonej Górze

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 częściowych:

- dochodów,
- wydatków

z uwzględnieniem opinii o sprawozdaniach.

Przyjmuje się następujące kryteria ocen wykonania budżetu państwa w obszarze dochodów i wydatków:

Obszar podlegający ocenie	Ocena częściowa		
	Pozytywna	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: niepobrań lub niewymierzonych 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
W sytuacji gdy: - nie stwierdzono nieprawidłowości lub - stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie spowodowały rozdysponowania wydatków ujętych w części budżetu państwa z naruszeniem przepisów prawa, niecelowo lub niegospodarnie, a w przypadku części 77, 79 i 87, gdy stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie miały wpływu na pozyskiwanie dochodów i wydatkowanie środków budżetowych.	W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej	W sytuacji gdy stwierdzone nieprawidłowości miały zasadniczy wpływ na wykonanie budżetu w danej części lub negatywnie wpływały na realizację zadań finansowanych tymi środkami.

III. Do oceny wykonania planów finansowych jednostek będących dysponentami III stopnia 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, agencji wykonawczych oraz instytucji gospodarki budżetowej przyjmuje się następujące kryteria ocen:

Obszar podlegający ocenie	Ocena częściowa		
	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			

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
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.
Koszty	W sytuacji gdy: 1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był nie większy niż: a) 0,25% i nie większy niż 400 tys. zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł; b) 0,2% i nie większy niż 1,5 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł; c) 0,15% , gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł; oraz: 2. udział kosztów w poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był nie większy niż: a) 0,75% i nie większy niż 1 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł; b) 0,5% i nie większy niż 2,5 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł; c) 0,25% , gdy koszty agencji 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 kontrolowanej agencji był wyższy niż: a) 0,75% lub wyższy niż 1 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł; b) 0,5% lub wyższy niż 2,5 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł; c) 0,25% , gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł; 2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był wyższy niż: a) 3% lub wyższy niż 4 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł; b) 2% lub wyższy niż 10 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł; c) 1% , gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł.
Państwowe osoby prawne			
Przychody	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej państwowej osoby prawnej były nie większy niż: a) 0,25% i nie większy niż 375 tys. zł, gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły do 250 mln zł; b) 0,15% , gdy przychody państwowej osoby prawnej 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 państwowej osoby prawnej był wyższy niż: a) 0,75% lub wyższy niż 1250 tys. zł, gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły do 250 mln zł; b) 0,5% , gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły powyżej 250 mln zł.

Obszar podlegający ocenie	Ocena częściowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Koszty	W sytuacji gdy: 1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był nie większy niż: a) 0,25% i nie większy niż 20 tys. zł, gdy koszty państwowej osoby prawnej wyniosły do 10 mln zł; b) 0,2% i nie większy niż 150 tys. zł, gdy koszty państwowej osoby prawnej wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł; c) 0,15%, gdy koszty państwowej osoby prawnej wyniosły ponad 100 mln zł; oraz: 2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był nie większy niż: a) 0,75% i nie większy niż 50 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł; b) 0,5% i nie większy niż 250 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł; c) 0,25%, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 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 zachodzi którakolwiek z poniższych okoliczności: 1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był wyższy niż: a) 0,75% lub wyższy niż 50 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł, b) 0,5% lub wyższy niż 250 tys. zł; gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł; c) 0,25%, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 mln zł; 2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej jednostki był wyższy niż: a) 3% lub wyższy niż 200 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł; b) 2% lub wyższy niż 1 mln zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mld zł; c) 1%, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 mln zł.
Instytucje gospodarki budżetowej			
Przychody	W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej instytucji gospodarki budżetowej były nie większy niż: a) 0,25% i nie większy niż 375 tys. zł, gdy przychody instytucji gospodarki budżetowej wyniosły do 250 mln zł, b) 0,15%, gdy przychody instytucji gospodarki budżetowej 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 instytucji gospodarki budżetowej był wyższy niż: a) 0,75% lub wyższy niż 1250 tys. zł, gdy przychody instytucji gospodarki budżetowej wyniosły do 250 mln zł, b) 0,5% - gdy przychody instytucji gospodarki budżetowej wyniosły powyżej 250 mln zł.

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Koszty	W sytuacji gdy: - udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej instytucji gospodarki budżetowej był nie większy niż: 0,25% i nie większy niż 20 tys. zł, gdy koszty instytucji gospodarki budżetowej wyniosły do 10 mln zł, 0,2% i nie większy niż 150 tys. zł, gdy koszty instytucji gospodarki budżetowej wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł, 0,15%, gdy koszty instytucji gospodarki budżetowej wyniosły ponad 100 mln zł - udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej instytucji gospodarki budżetowej był nie większy niż: 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, 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: - udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej instytucji gospodarki budżetowej był wyższy niż: 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: 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) + wydatki (W) = łączna kwota, która podlega ocenie (G)
waga wydatków w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Ww = \frac{W}{G} \times 100\%$$

waga dochodów w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Wd = \frac{D}{G} \times 100\%$$

Zasady ustalania ocen cząstkowych są następujące:

- 5 – liczba punktów dla oceny pozytywnej
- 1 – liczba punktów dla oceny negatywnej
- 3 – liczba punktów, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej.

Oceny cząstkowe dochodów lub wydatków mogą być obniżone lub podwyższone o jeden lub dwa punkty, w zależności od charakteru nieprawidłowości, których nie można jednoznacznie określić kwotowo lub występują okoliczności uzasadniające podwyższenie lub obniżenie oceny.

Obniżenia oceny o jeden punkt można dokonać np. w przypadkach, gdy wyniki innych kontroli prowadzonych przez departament czy delegaturę wykazały nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami budżetowymi ocenianej części w roku budżetowym; stwierdzono niską efektywność wykorzystania środków budżetowych, w szczególności dotyczącą stopnia zrealizowania zaplanowanego zadania lub nie podano do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym przyznano dotacje podmiotowe i celowe.

Podwyższenia o jeden punkt można dokonać np. w przypadkach, gdy nieprawidłowości nie miały charakteru rozległego, tj. dotyczyły pojedynczych transakcji.

Obniżenia oceny o dwa punkty można dokonać, na przykład gdy nieprawidłowości wynikały z braku nadzoru nad gospodarką finansową, w tym w zakresie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, nielegalnego lub nierzetelnego 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, instytucji gospodarki budżetowej 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 2022 r. została przeprowadzona zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli i obowiązującymi w Najwyższej Izbie Kontroli standardami kontroli oraz przyjętymi założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa⁵⁷¹. Zastosowane metody i techniki kontrolne były zgodne z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej.

Wybór jednostek do kontroli 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 15 dysponentów części budżetowych, których zrealizowane w 2021 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: *Administracja publiczna, Rynki rolne, Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, Polska Akademia Nauk, Urząd Transportu Kolejowego, Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Regionalne Izby Obrachunkowe* oraz siedmiu samorządowych kolegiów odwoławczych. Kontrole w tych jednostkach realizowane są rotacyjnie w cyklu dwu-trzyletnim, a ich selekcja poprzedzona była analizą ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Dodatkowo, kontynuując zasadę cyklicznego badania sądów apelacyjnych, w 2022 r. kontrolą objęto Sąd Apelacyjny w Lublinie i w Warszawie.

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 95 dysponentów części oraz 54 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 2022 r. stanowiły blisko 95% wszystkich planowanych na ten okres dochodów budżetu państwa. Ponadto w 25 jednostkach budżetowych wykonano badanie należności z tytułu dochodów budżetowych oraz skuteczności podejmowanych działań windykacyjnych. Dotyczyło to jednostek w ramach części: *Zdrowie, Sprawy wewnętrzne, Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne*⁵⁷², *Urząd Regulacji Energetyki*, oraz w 11 województwach⁵⁷³.

⁵⁷¹ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

⁵⁷² Badaniu podlegała wyłącznie skuteczność podejmowanych działań windykacyjnych.

⁵⁷³ Badaniem objęto dysponentów części (oraz jednostki im podległe), w których na koniec 2021 r. wystąpiły zaległości powyżej 100 mln zł, a ich przyrost w porównaniu do roku poprzedniego przekroczył 30 mln zł. Wyłączeniem z tej reguły były wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne podległe wojewodom.

W pozostałych 76 częściach budżetu państwa dokonano analizy porównawczej danych dotyczących realizacji w 2022 r. dochodów budżetowych z danymi roku ubiegłego. Ponadto analizie poddano działania Ministra Aktywów Państwowych w zakresie wpływu na planowaną wysokość dywidendy oraz wpływów z tego tytułu.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach sprawdzono legalność, gospodarność, celowość dokonywanych wydatków oraz rzetelność ich dokumentowania i rozliczania.

Kontrola wydatków według tematyki uproszczonej⁵⁷⁴ została przeprowadzona u 30 dysponentów, których zrealizowane w 2021 r. wydatki nie przekroczyły 250 mln zł, jak również w wybranych typach jednostek niezależnie od wysokości zrealizowanych wydatków. Ograniczonym badaniem objęto również 28 dysponentów niższego stopnia, w tym wojewódzkie sądy administracyjne, sądy okręgowe i rejonowe, prokuratury regionalne i okręgowe, komendy wojewódzkie policji, Instytut Pokolenia, Instytut Strat Wojennych im. Jana Karskiego, Centralny Zarząd Służby Więziennej, Służbę Ochrony Państwa, Główny Inspektorat Farmaceutyczny, Bank Tkanek Oka, Ośrodek Readaptacyjno-Rehabilitacyjny w Karczewie, Ośrodek Diagnostyczno-Badawczy Chorób Przenoszonych Drogą Płciową w Białymstoku, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Oddział Zabezpieczenia Jednostka Wojskowa nr 3964, a także oddziały Instytutu Pamięci Narodowej. U dysponentów pozostałych części oraz pozostałych dysponentów niższego stopnia kontrola wydatków przeprowadzona została w pełnym zakresie.

U 55 dysponentów części budżetowych oraz w Centrum Projektów Polska Cyfrowa 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 138 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. Poza tym u wszystkich dysponentów III stopnia, w tym w urzędach obsługujących dysponenta części, przeprowadzone zostało badanie kosztów energii elektrycznej. Z kolei w wybranych ministerstwach przedmiotem szczegółowych badań było także wydatkowanie środków na działania promocyjne i reklamowe.

We wszystkich jednostkach budżetowych oraz pozabudżetowych jednostkach sektora finansów publicznych przeprowadzono także szczegółową kontrolę prawidłowości przygotowania i przeprowadzenia wybranych postępowań oraz udzielenia zamówień publicznych, a także realizacji umów

⁵⁷⁴ Uproszczenia dotyczyły przede wszystkim zakresu badań kontrolnych, w tym wyłączenia i ograniczenia w zakresie badania dotacji, świadczeń na rzecz osób fizycznych i wydatków bieżących jednostek budżetowych. W kontroli uproszczonej umożliwiono również zmniejszenie liczby prób do szczegółowego badania środków przyznanych z rezerw celowych oraz udzielonych dotacji.

zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji oraz wysokości wynagrodzenia wykonawcy. Kontrolą objęto w sumie 375 postępowań.

W 16 jednostkach samorządu terytorialnego⁵⁷⁵ przeprowadzono kontrolę wykorzystania dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku osłonowego oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego wraz ze wskazaniem uzyskanych rezultatów i efektów rzeczowych. Badanie wykorzystania dotacji z budżetu państwa przeprowadzono również u wybranych beneficjentów dotacji w ramach części *Obrona narodowa*, tj. w Związku Harcerstwa Polskiego i Lidze Obrony Kraju.

Poświadczenie rzetelności i wiarygodności danych zawartych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.* oparte zostało na podstawie wyników badania prawidłowości sprawozdań sporządzonych na dzień 31 grudnia 2022 r. przez wszystkich kontrolowanych dysponentów części i dysponentów niższego stopnia oraz badania ksiąg rachunkowych w wybranych jednostkach. 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 10 częściach budżetowych o najwyższych kwotach wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich poniesionych w 2021 r., u 10 dysponentów trzeciego stopnia wybranych losowo oraz w Polskiej Agencji Kosmicznej.

We wszystkich jednostkach przeprowadzono również badanie systemu kontroli zarządczej w zakresie, w jakim odnosi się do sporządzania sprawozdań, a w 21 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 części (*Rozwój regionalny, Rozwój wsi, Transport oraz Szkolnictwo wyższe i nauka*) i dwóch agencji wykonawczych (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa). U dysponentów trzeciego stopnia wykorzystujących środki z budżetu Unii Europejskiej sprawdzono zgodność ich wydatkowania z umową o dofinansowanie.

Kontrolą objęte zostały również plany finansowe 18 państwowych funduszy celowych zawartych w ustawie budżetowej wybranych według kryterium planowanych na 2022 r. kosztów (powyżej 1 mld zł) oraz ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, z uwzględnieniem dotychczasowych wyników kontroli. Ponadto skontrolowano, wskazane w wyniku analizy ryzyka, cztery agencje wykonawcze, pięć państwowych osób prawnych⁵⁷⁶ oraz jedną instytucję gospodarki budżetowej. Zakres przedmiotowy kontroli w pozabudżetowych jednostkach sektora finansów publicznych obejmował wykonanie planów finansowych, ustalenie osiągniętych rzeczowych efektów wydatkowania środków na realizację ustawowych zadań i ich zgodność z celami, stopień realizacji głównych zadań oraz gospodarowanie wolnymi środkami. W ramach kontroli planów finansowych 14 pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zbadano ponadto wykorzystanie dotacji z budżetu państwa.

Badania koncentrowały się również na operacjach zaburzających przejrzystość finansów publicznych, w szczególności przeprowadzanych poza rachunkami deficytu i rozchodów budżetu państwa,

⁵⁷⁵ Były to ośrodki pomocy społecznej, ośrodek pomocy rodzinie, centrum świadczeń.

⁵⁷⁶ Kontrolą objęto również trzy oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

a wpływających na wzrost długu Skarbu Państwa. Badaniu poddano także rozdysponowanie środków ujętych w rezerwie ogólnej i rezerwach celowych.

Zakres kontroli w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego obejmował wykonywanie zadań związanych z obsługą budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Ponadto w ramach kontroli w Banku Gospodarstwa Krajowego zebrano dane dotyczące między innymi zadań oraz realizacji planu finansowego funduszy obsługiwanych przez Bank w 2022 r.

W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. oceny ogólne wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach, wykonania planu finansowego państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej 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 oceny zostały przedstawione w *Aneksie nr 5*.