



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Najwyższa Izba Kontroli
KFB.461.001.2020

Druk nr 414

Warszawa, 15 czerwca 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

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

- Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.

oraz opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 poz. 489, ze zm.), przedkłada:

- informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w poszczególnych częściach budżetu państwa,
- informacje o wynikach kontroli realizacji w 2019 r. planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że odpowiednia liczba egzemplarzy *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.* i informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa zostanie dostarczona do Kancelarii Sejmu.

Z poważaniem

(-) Marian Banaś

UCHWAŁA

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2019

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

wyraża pozytywną opinię w przedmiocie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za 2019 rok.

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

1. Budżet państwa i budżet środków europejskich zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową na rok 2019 (Dz.U. z 2019 r. poz. 198).
2. Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. przekazuje rzetelny obraz wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Kwoty dochodów i wydatków obu budżetów podane w sprawozdaniu stanowią sumę kwot wykazanych w sprawozdaniach budżetowych dysponentów części. Na ich podstawie prawidłowo wyliczone zostały wyniki tych budżetów. Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości w sprawozdaniach zostały przez dysponentów usunięte lub nie miały istotnego znaczenia dla wiarygodności sprawozdania jako całości.
3. Dochody budżetu państwa wyniosły 400,5 mld zł i były o 3,3% wyższe od planowanych w ustawie budżetowej. Wydatki budżetu państwa, łącznie z wydatkami niewygasającymi, wyniosły 414,3 mld zł i były o 0,5% niższe od limitu ustawowego. Deficyt budżetu państwa wyniósł 13,7 mld zł i ukształtował się o 51,8% poniżej kwoty planowanej (28,5 mld zł).

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 474,1 mld zł i były o 30,7 mld zł (o 6,9%) wyższe od dochodów zrealizowanych w 2018 r. (443,4 mld zł). Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 485,2 mld zł i były o 27,9 mld zł (o 6,1%) wyższe od wydatków poniesionych w 2018 r. Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 11,1 mld zł i był o 2,8 mld zł (o 20,4%) niższy od deficytu zrealizowanego w 2018 r.


Dochody podatkowe (367,3 mld zł) były wyższe niż w roku 2018 o 5,1% (o 17,9 mld zł) i stanowiły 91,7% dochodów budżetu państwa. Dochody w głównych źródłach dochodów podatkowych były wyższe lub zbliżone do wielkości planowanych. Realizacji dochodów podatkowych sprzyjała utrzymująca się korzystna sytuacja makroekonomiczna, a także wdrożenie oraz rozwijanie narzędzi informatycznych, które ułatwiają podatnikom wypełnienie ich obowiązków, a administracji skarbowej ich egzekwowanie. Tempo wzrostu zaległości podatkowych obniżyło się z 9,5% w 2018 r. do 4,2% w 2019 r.

4. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w przeważającej większości części budżetowych. Pozytywnie oceniono również realizację większości planów finansowych w skontrolowanych jednostkach sektora finansów publicznych.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, biorąc pod uwagę wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. przeprowadzonej w 271 jednostkach, wskazuje na konieczność:

- przyspieszenia prac nad reformą systemu budżetowego, w tym w układzie zadaniowym wydatków, obejmującą opracowanie całościowego, nowego modelu planowania budżetowego;
- zwiększenia efektywności strategicznego przeglądu wydatków, szczególnie istotnego w sytuacji pogłębienia nierównowagi finansów publicznych.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


Tomasz Sobecki

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


Marian Banaś





Nr ewid. 148/2020/P/20/001/KBF

Nr ewid. 149/2020/P/20/002/KBF

ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2019 ROKU

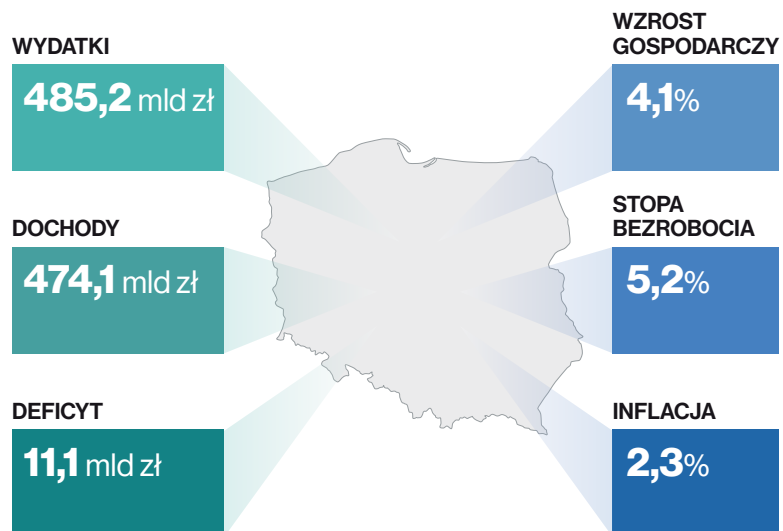


Zatwierdzona przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 10 czerwca 2020 roku

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś



SPIS TREŚCI

I. WSTĘP.....	1
1. Podstawa prawna	1
2. Układ tekstu i źródła informacji.....	1
3. Zakres podmiotowy i rzeczowy kontroli wykonania budżetu państwa.....	3
4. Podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej.....	5
II. SYNTEZA.....	7
III. OPRACOWANIE USTAWY BUDŻETOWEJ.....	27
1. Przygotowanie projektu ustawy budżetowej	27
2. Uchwalenie ustawy budżetowej.....	32
IV. WARUNKI WYKONYWANIA USTAWY BUDŻETOWEJ.....	39
1. Sytuacja gospodarcza na świecie	39
2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce.....	44
3. Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2019.....	55
4. Realizacja wybranych celów strategicznych.....	59
V. REALIZACJA USTAWY BUDŻETOWEJ.....	67
1. Zbiorcze dane o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich ...	68
2. Działania Rady Ministrów i Ministra Finansów.....	74
3. Wykonanie zadań przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego.....	91
VI. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH.....	95
1. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich	95
2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	125
3. Budżety wojewodów.....	188
4. Zatrudnienie i wynagrodzenia.....	205
5. Wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz finansowanie potrzeb pożyczkowych.....	217
VII. WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ	235
1. Państwowe fundusze celowe	237
2. Państwowe osoby prawne	260
3. Agencje wykonawcze	268
4. Instytucje gospodarki budżetowej	274
VIII. OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH	277
1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej	277
2. Księgi rachunkowe	279
3. Sprawozdawczość budżetowa.....	282

IX. ROZLICZENIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W UKŁADZIE ZADANIOWYM.....	287
X. DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY	305
1. Dług Skarbu Państwa	305
2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa.....	312
3. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa	313
4. Państwowy dług publiczny	315
5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	318
XI. DOCHODY I WYDATKI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH	321
1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa	321
2. Sytuacja finansowa w poszczególnych segmentach sektora finansów publicznych	334
XII. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ	347
ANEKSY	

Najwyższa Izba Kontroli, realizując swój podstawowy obowiązek jako naczelnego organu kontroli państwowej, sporządza rokrocznie analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, w której prezentowane są najistotniejsze informacje o stanie państwa i jego funkcjonowaniu, w tym o prawidłowości procesów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.

W *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 roku* przedstawiono ocenę wykonania budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych ujętych w ustawie budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.¹ W dokumencie tym omówiono również sytuację sektora finansów publicznych oraz ocenę skuteczności działań Narodowego Banku Polskiego w zakresie realizacji założeń polityki pieniężnej².

1. Podstawa prawna

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

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

2. Układ tekstu i źródła informacji

W dwunastu rozdziałach *Analizy* zaprezentowano uwarunkowania, przebieg, wyniki oraz efekty wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w roku 2019.

W rozdziale pierwszym przedstawiono założenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli, w tym kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej.

Rozdział drugi poświęcono omówieniu najważniejszych ustaleń kontroli, ocen, uwag i wniosków wynikających z analizy sposobu planowania i wykonania ustawy budżetowej oraz założeń polityki pieniężnej na rok 2019. Zaprezentowano w nim także opinię o sprawozdaniach budżetowych oraz wykaz i skalę najczęściej występujących nieprawidłowości.

W rozdziale trzecim zobrazowano proces planowania i uchwalenia ustawy budżetowej na rok 2019. W rozdziale czwartym przedstawiono zaś uwarunkowania społeczno-gospodarcze wykonania

¹ Dz.U. poz. 198.

² Uchwała nr 5/2018 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 4 września 2018 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2019 (M.P. poz. 925).

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

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

budżetu państwa oraz realizację: założeń makroekonomicznych przyjętych do ustawy budżetowej na rok 2019 i wybranych celów strategicznych⁵.

Zagadnienia ogólne dotyczące wykonania ustawy budżetowej, w tym działania podejmowane przez Ministra Finansów oraz Radę Ministrów w ramach zarządzania realizacją budżetu, a także jego płynnością, omówiono w rozdziale piątym. Znalazły się w nim również najistotniejsze zagadnienia związane z bankową obsługą budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich. Wyniki szczegółowej analizy wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały zawarte z kolei w rozdziale szóstym, gdzie zaprezentowano przebieg i efekty realizacji budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym dotyczące:

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

Rozdział siódmy poświęcono analizie wykonania ujętych w ustawie budżetowej planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych (państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz innych państwowych osób prawnych) oraz najistotniejszym wynikom kontroli w tym obszarze.

W rozdziale ósmym zawarto ocenę ksiąg rachunkowych oraz opinię o wiarygodności i rzetelności danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych, jak również w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.*

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

Rozliczenie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, jak również analizę przepływów środków w ramach tego sektora, zawarto w rozdziale jedenastym.

Ostatni rozdział poświęcono przedstawieniu oceny działań Narodowego Banku Polskiego podejmowanych w celu wykonania założeń polityki pieniężnej w 2019 r.

Do *Analizy* załączono sześć aneksów, tj.:

- zestawienie informacji o wynikach kontroli u dysponentów części budżetowych (aneks 1);
- zestawienie kontrolowanych części budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych wraz z ocenami (aneks 2);
- wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2019 r. (aneks 3);
- wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach o wynikach kontroli i analizie wykonania budżetu państwa w 2019 r. (aneks 4);
- kryteria ocen wykonania budżetu państwa (aneks 5);
- metodykę kontroli budżetowej (aneks 6).

Podstawę sporządzenia *Analizy* stanowiły wyniki kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 271 jednostkach oraz kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w Narodowym Banku Polskim. Uwzględniono również wyniki innych kontroli planowych i doraźnych przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, mających wpływ na realizację

⁵ Celów określonych w Strategii Europa 2020 oraz Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).

budżetu państwa w 2019 r. Korzystano także z publicznie dostępnych materiałów sprawozdawczych, statystycznych i analitycznych, w tym:

- sprawozdań operatywnych Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu państwa sporządzanych za poszczególne miesiące 2019 r.;
- *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.*;
- opracowań Głównego Urzędu Statystycznego, w tym informacji w zakresie wielkości produktu krajowego brutto, inflacji, produkcji sprzedanej przemysłu, sprzedaży detalicznej, handlu zagranicznego, wskaźników cen i kursów walut oraz zatrudnienia, wynagrodzeń i świadczeń społecznych;
- raportów i publikacji Narodowego Banku Polskiego, w tym w zakresie bilansu płatniczego i polityki pieniężnej;
- raportów, prognoz i baz danych organizacji międzynarodowych, w tym danych z bazy Eurostat.

Do wyliczeń przyjęto wartość PKB w 2019 r. równą 2273,6 mld zł⁶. Część wskaźników Głównego Urzędu Statystycznego publikowana jest w drugiej połowie roku, w związku z powyższym w niektórych przypadkach wykorzystano prognozy lub dane wstępne.

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

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

Dane liczbowe zaprezentowane w tabelach i infografikach mogą wykazywać niewielkie różnice wynikające z zaokrągleń.

3. Zakres podmiotowy i rzeczowy kontroli wykonania budżetu państwa

Głównym celem kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. było ustalenie, czy budżet państwa i budżet środków europejskich zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową na rok 2019 z zachowaniem kryteriów określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, jak również wydanie opinii o prawidłowości rozliczenia finansowego budżetu państwa.

Zakres rzeczowy kontroli obejmował:

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

⁶ Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 maja 2020 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2019 r. (M.P. poz. 415).

W trakcie kontroli zweryfikowano w szczególności zgodność realizacji dochodów i wydatków z ustawą budżetową na rok 2019, przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ oraz wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi, jak również prawidłowość stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁸, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ oraz innych ustaw regulujących gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych.

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

W ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r.* przeprowadzono 297 kontroli w 271 jednostkach. Skontrolowano wszystkich dysponentów części budżetu państwa, z wyjątkiem jednostek kontrolowanych cyklicznie (samorządowych kolegiów odwoławczych i sądów apelacyjnych)¹¹, Narodowy Bank Polski oraz Bank Gospodarstwa Krajowego. Ponadto kontrolą objęto wybrane:

- państwowe jednostki budżetowe, których kierownicy są dysponentami niższego stopnia,
- agencje wykonawcze,
- państwowe fundusze celowe,
- jednostki samorządu terytorialnego,
- inne państwowe osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych,

jak również inne jednostki realizujące wydatki publiczne, w tym jednostki spoza sektora finansów publicznych otrzymujące dotacje i inne środki publiczne z budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz z innych źródeł.

Kontrolę wykorzystania dotacji z budżetu państwa i środków z państwowych funduszy celowych, przekazywanych przez dysponentów, przeprowadzono u wybranych 51 beneficjentów finansowanych bezpośrednio w ramach części budżetowych: *Gospodarka; Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; Kultura fizyczna; Szkolnictwo wyższe i nauka; Rolnictwo, Transport; Gospodarka złożami kopalini oraz Województwa*. Ponadto w 33 jednostkach przeprowadzono kontrolę wykorzystania dotacji oraz środków z budżetu środków europejskich w ramach *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*. W kolejnych czterech jednostkach badaniami objęto wykorzystanie dotacji z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (trzy jednostki) oraz środków z Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (jedna jednostka).

⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

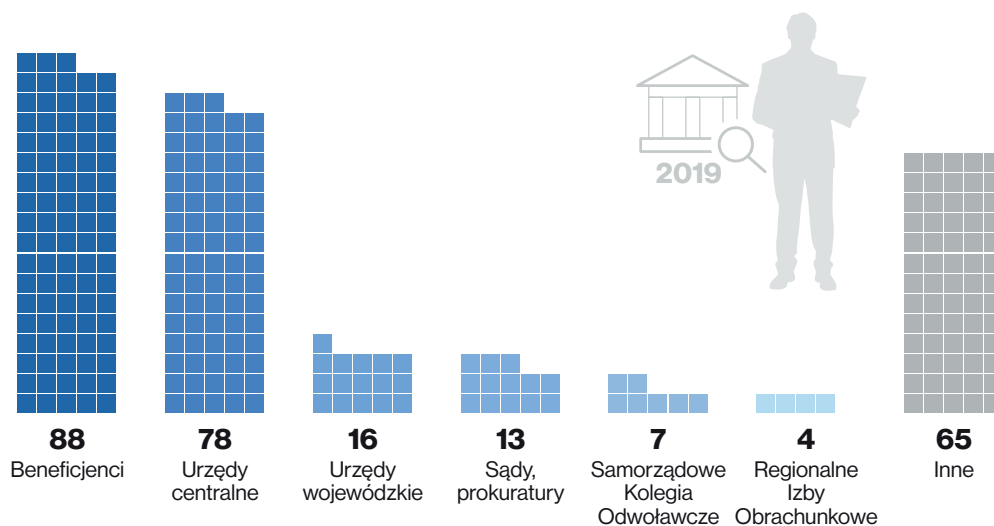
⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843.

⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

¹⁰ Zakres i zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określają przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1440, ze zm.).

¹¹ W ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r.* skontrolowano siedem z 49 samorządowych kolegiów odwoławczych oraz trzy z 11 sądów apelacyjnych.

Infografika 1. Liczba jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2019 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

4. Podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej

Głównym celem kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej przez Narodowy Bank Polski było dokonanie oceny, czy bank centralny podjął właściwe działania, aby zrealizować cele polityki pieniężnej, określone w uchwale Nr 5/2018 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 4 września 2018 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2019.

Zakres przedmiotowy kontroli był skorelowany z celami szczegółowymi kontroli, którymi było uzyskanie odpowiedzi na pytania:

- czy założenia polityki pieniężnej na rok 2019 (dalej: *Założenia*) zostały rzetelnie przygotowane i uchwalone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim¹²,
- czy zastosowane instrumenty polityki pieniężnej były adekwatne do sytuacji gospodarczej oraz celów i zasad polityki pieniężnej określonych w *Założeniach*,
- jaka była skuteczność wykorzystania instrumentów polityki pieniężnej do osiągnięcia celów ustalonych w *Założeniach*.

W ramach kontroli wykorzystania przez Narodowy Bank Polski instrumentów polityki pieniężnej były analizowane wyniki przetargów bonów pieniężnych i ich wpływ na zmiany i stabilność stawek depozytów na rynku międzybankowym.

Oceniany był wpływ zmian poziomu depozytów utrzymywanych przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w banku centralnym ponad stan rezerwy obowiązkowej na kształ-

¹² Dz.U. z 2019 r. poz. 1810, ze zm.

towanie się stóp procentowych oraz koszty Narodowego Banku Polskiego. Na podstawie danych bilansowych, materiałów księgowych i analitycznych Narodowego Banku Polskiego, dotyczących kredytów refinansowych (lombardowych i technicznych), przeglądowi została poddana działalność kredytowa banku centralnego oraz jej wpływ na zachowanie przez banki bieżącej płynności i poziom stóp procentowych.

Najwyższa Izba Kontroli badała również przygotowanie Narodowego Banku Polskiego do zastosowania niestandardowych narzędzi polityki pieniężnej na rynku krajowym po wyczerpaniu możliwości oddziaływania za pomocą operacji depozytowo-kredytowych. Przewidywano użycie tych narzędzi na wypadek załamania się aktywności gospodarczej i występowania zaburzeń na rynkach finansowych. W trakcie kontroli analizowano także kształtowanie się kursu złotego w 2019 r. i czynników jego zmienności.

Badania te pozwoliły na sformułowanie zarówno oceny wykonania celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego w 2019 r., jak i celu operacyjnego w postaci kształtowania pożądanego przez bank centralny poziomu stóp procentowych na rynku finansowym.

Lata 2018–2019 były jednym z najbardziej udanych pod względem sytuacji gospodarczej okresów w historii Polski po 1989 r. Wysokiemu wzrostowi gospodarczemu towarzyszyła rekordowo niska stopa bezrobocia, umiarkowana inflacja oraz – w 2019 r. – nadwyżka na rachunku bieżącym bilansu płatniczego. Taka kombinacja zjawisk gospodarczych wskazuje, że rozwój gospodarczy w Polsce przebiegał w stabilnych warunkach i sprzyjał utrzymaniu równowagi na rynku krajowym i w wymianie międzynarodowej. Oznacza to, że miał solidne fundamenty ekonomiczne i nie był sztucznie wykreowany.

Choć tempo wzrostu gospodarczego w 2019 r. było niższe niż w 2018 r. o 1,2 punktu procentowego, to odnotowany wskaźnik wzrostu w wysokości 4,1% pozostawał relatywnie wysoki. Polska gospodarka wciąż rozwijała się szybciej niż inne gospodarki Unii Europejskiej. Czynnikiem wzrostu były w szczególności konsumpcja, inwestycje (szczególnie w sektorze przedsiębiorstw) oraz dodatnie saldo wymiany handlowej z zagranicą.

Zmalało bezrobocie, a wzrostowi zatrudnienia towarzyszył wzrost wynagrodzeń. Przeciętne miesięczne realne wynagrodzenie brutto było o 4,8% wyższe niż przed rokiem, osiągając poziom 4918,17 zł. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł w 2019 r. 2,3%, przy czym ceny żywności i napojów bezalkoholowych wzrosły blisko 5%.

Budżet państwa, budżet środków europejskich oraz plany finansowe pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową, a sporządzone przez Radę Ministrów sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2019 r. przedstawia rzetelne informacje o wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz wyniku budżetu państwa.

Podobnie jak rok wcześniej, zidentyfikowane w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na prawidłowość gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.

W 2019 r. utrzymała się wzrostowa tendencja realizacji dochodów podatkowych, co z jednej strony było wynikiem panujących w tym okresie korzystnych warunków ekonomicznych, z drugiej zaś przyczyniły się do tego prowadzone w latach wcześniejszych oraz w 2019 r. działania uszczelniające polski system podatkowy. W porównaniu do roku poprzedniego, dochody podatkowe budżetu państwa były wyższe o 5,1%, w odniesieniu do roku 2017 o 16,5%, a w porównaniu do dochodów wykonanych w 2016 r. o 34,5%. Relacja zrealizowanych dochodów podatkowych do sumy tych dochodów i przyrostu należności podatkowych do zapłaty z tego tytułu poprawiła się o 1,3 punktu procentowego w porównaniu do zanotowanej w 2018 r. i wyniosła 98,7%. W dalszym ciągu problemem pozostawał jednak wysoki poziom zaległości podatkowych, który na koniec 2019 r. przekroczył 105 mld zł. Był to w dużej części efekt narastania od lat zaległości w podatku od towarów i usług z tytułu zobowiązań podmiotów wystawiających fikcyjne faktury, wykrytych przez służby skarbowe.

W 2019 r. w celu sfinansowania nowych zadań, wykorzystując między innymi przewidziane w ustawie o finansach publicznych uprawnienia, dokonano dość istotnych zmian w strukturze wydatków. Rozszerzono ustawowo zakres zadań finansowanych ze środków państwowych funduszy celowych o zadania niezwiązane z celami, dla których te fundusze zostały utworzone oraz przekazano poza rachunkiem deficytu i rozchodów budżetu państwa kwotę 5,9 mld zł w formie obligacji skarbowych na dofinansowanie wybranych jednostek sektora finansów publicznych.

Poziom stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego pozostał niezmienny od marca 2015 r. Istotnym pozostaje również fakt, że w najbliższych latach zarówno sytuacja gospodarki światowej, jak i polskiej zostanie zdeterminowana skalą rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19. W związku z podjętymi w 2020 r. działaniami mającymi na celu ratowanie gospodarki przed kryzysem oraz przeciwdziałanie wystąpieniu upadłości przedsiębiorstw, bezrobociu i załamaniu systemów finansowych należy się spodziewać istotnego pogorszenia równowagi finansów publicznych oraz skokowego wzrostu państwowego długu publicznego i jego relacji do produktu krajowego brutto.

Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

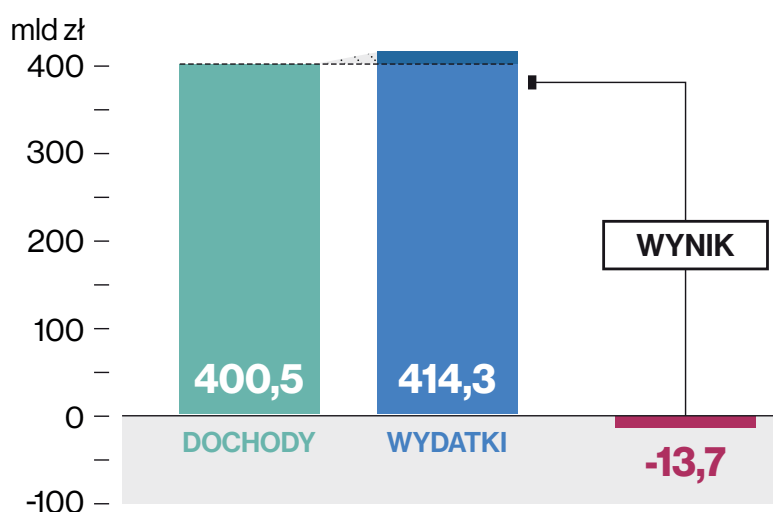
1. Wyniki kontroli w poszczególnych częściach budżetu państwa oraz kontroli zarządzania realizacją budżetu państwa pozwalają na pozytywną ocenę jego wykonania w 2019 r.
2. Budżet państwa w 2019 r. został wykonany zgodnie z ustawą budżetową. Dochody budżetu państwa wyniosły 400,5 mld zł i były o 3,3% wyższe od ujętych w prognozie i o 5,4% wyższe niż w 2018 r.

Wydatki budżetu państwa wyniosły 414,3 mld zł, w tym 0,1 mld zł stanowiły wydatki, które w 2019 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego. Zrealizowane wydatki były o 0,5% niższe od limitu określonego w ustawie budżetowej i o 6,1% wyższe niż zrealizowane w 2018 r.

Deficyt budżetu państwa osiągnął wartość 13,7 mld zł¹³, która była o ponad 50% niższa od ustalonej w ustawie budżetowej. W odniesieniu do 2018 r. deficyt był o 32% wyższy.

Uzyskane w 2019 r. dochody pozwoliły na sfinansowanie 96,7% wydatków budżetu państwa.

Infografika 2. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w 2019 r.



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

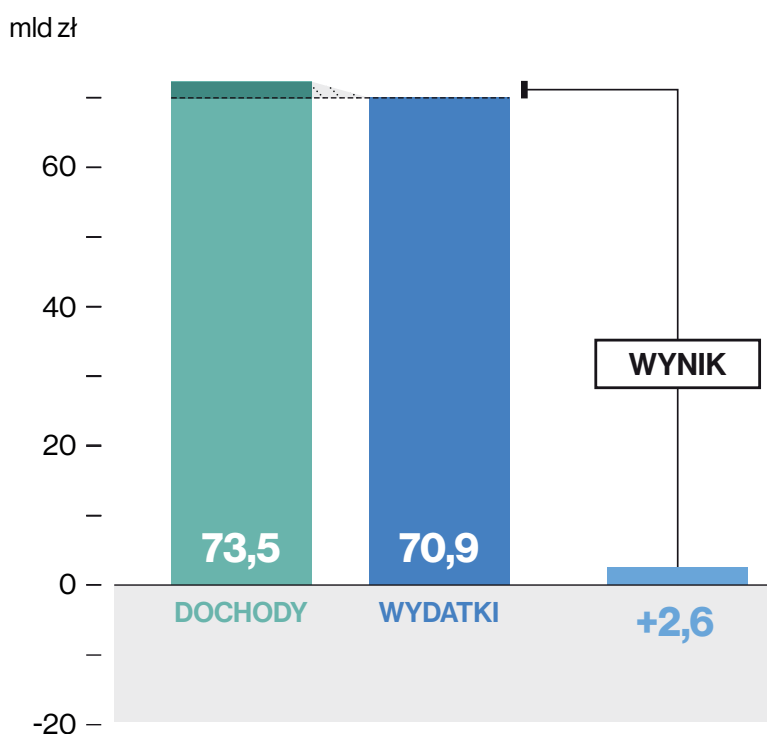
¹³ Deficyt budżetu państwa wyniósł 13 737,8 mln zł. Wyliczenia dokonano na wielkościach dochodów i wydatków budżetu państwa wyrażonych z dokładnością do miliona złotych odpowiednio: 400 535,3 mln zł i 414 273 mln zł.

3. Dochody budżetu środków europejskich w 2019 r. wyniosły 73,5 mld zł i były wyższe o 5,5% od zaplanowanych w ustawie budżetowej oraz o 16,1% od osiągniętych w 2018 r. W 2019 r., tak jak w latach wcześniejszych, wielkość tych dochodów kształtowana była przede wszystkim kwotą transferów z Unii Europejskiej oraz kwotą wydatków wynikającą z realizacji płatności.

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 70,9 mld zł, co stanowiło 83,1% planu oraz 106,1% wykonania 2018 r.

Wynik budżetu środków europejskich był dodatni i wyniósł 2,6 mld zł, pomimo zaplanowanego w ustawie budżetowej deficytu w wysokości 15,6 mld zł. Uzyskany wynik był również o 6,2 mld zł wyższy niż w roku 2018.

Infografika 3. Dochody, wydatki i wynik budżetu środków europejskich w 2019 r.



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

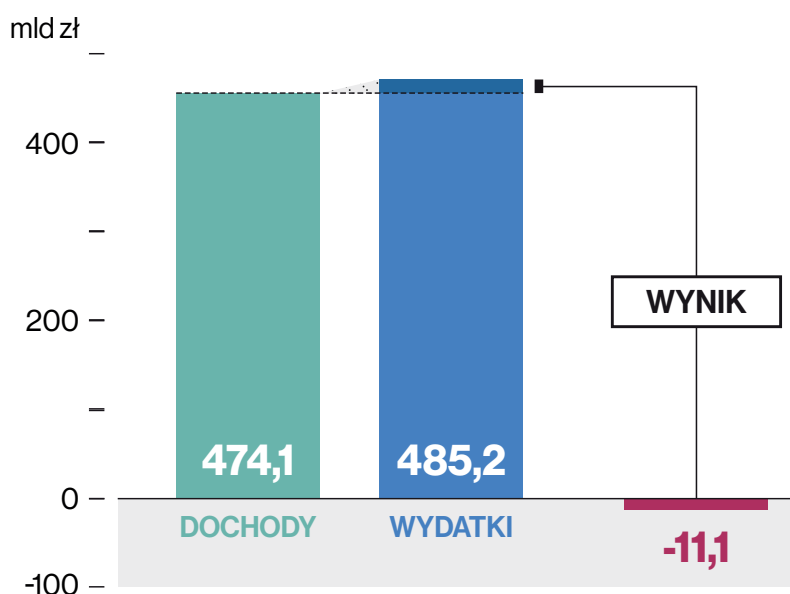
4. Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 474,1 mld zł¹⁴ i były o 3,6% wyższe od ujętych w prognozie oraz o 6,9% wyższe niż w 2018 r.

Zrealizowane wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 485,2 mld zł, tj. były o 3,3% niższe od planowanych i o 6,1% wyższe niż zrealizowane w 2018 r.

Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 11,1 mld zł i stanowił 25,2% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Kwota ta była również o 20,4% niższa niż rok wcześniej.

¹⁴ Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 474 084,4 mln zł, w tym dochody budżetu państwa 400 535,3 mln zł, a dochody budżetu środków europejskich 74 549,1 mln zł.

Infografika 4. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r.



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

- W 2019 r. zwiększyło się zadłużenie Skarbu Państwa, państwowy dług publiczny oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, jednak przyrost tych wielkości był mniej dynamiczny niż prognozowany na etapie opracowywania ustawy budżetowej na 2019 r. Relacje powyższych kategorii długu do produktu krajowego brutto także ukształtowały się poniżej poziomów planowanych na koniec 2019 r. oraz zmniejszyły się względem wartości tych wskaźników odnotowanych w 2018 r. Było to spowodowane wysokim tempem wzrostu gospodarczego, przewyższającym tempo przyrostu zadłużenia.
- Wzrost długu Skarbu Państwa w 2019 r. o 19,1 mld zł nie wynikał z konieczności finansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, gdyż były one ujemne (-0,2 mld zł). Oznacza to, że Minister Finansów w celu finansowania zadań niezwiązanych ze spłatą zadłużenia nie musiał zaciągać nowego długu na rynku finansowym. Dług został zwiększony głównie w wyniku nieodpłatnego przekazania w końcu 2019 r. obligacji skarbowych uczelniom, Funduszowi Dróg Samorządowych i mediom publicznym oraz udzielenia pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej¹⁵. Wzrost długu z tytułu tych operacji wyniósł 14,6 mld zł.

Opinia o sprawozdaniach budżetowych

- Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.* przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz wyniku budżetu państwa.

¹⁵ W 2019 r. Fundusz Solidarnościowy otrzymał dwie pożyczki. Pożyczka udzielona przez Fundusz Rezerwy Demograficznej w wysokości 8,7 mld zł spowodowała wzrost długu Skarbu Państwa. Udzielenie pożyczki przez Fundusz Pracy w kwocie 4 mld zł nie wpłynęło na wzrost długu Skarbu Państwa. Wynika to z różnego statusu prawnego obu funduszy udzielających pożyczek.

Dane wykazane w tym sprawozdaniu są wiarygodne i wynikają ze sprawozdań poszczególnych dysponentów budżetu państwa. Stwierdzone nieprawidłowości zostały skorygowane w trakcie kontroli lub nie miały istotnego wpływu na kwoty prezentowane w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa.

8. Najwyższa Izba Kontroli wyraża również pozytywną opinię o prawidłowości sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych przez dysponentów części budżetowych. Opinię wyrażono na podstawie obiektywnych dowodów uzyskanych w trakcie badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli, opartą na międzynarodowych standardach badania.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 97 dysponentów części budżetowych (97% objętych kontrolą) oraz 155 dysponentów trzeciego stopnia (91,7% objętych kontrolą), w tym wszystkich jedenastu dysponentów części budżetowych i siedmiu z dziewięciu dysponentów trzeciego stopnia, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych.

9. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że dane wykazane w sprawozdaniach łącznych wynikają ze sprawozdań jednostkowych, a dane w sprawozdaniach jednostkowych są zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały kontrolę prawidłowości sporządzanych sprawozdań. Stwierdzone nieprawidłowości zostały skorygowane w trakcie kontroli lub nie miały istotnego wpływu na prawidłowość danych wykazanych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.*
10. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła prawidłowość ksiąg rachunkowych 17 z 20 kontrolowanych w tym zakresie dysponentów środków budżetowych. U dysponentów tych nie stwierdzono nieprawidłowości lub ich skala i charakter, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych. U pozostałych trzech dysponentów, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości, które wpłynęły na obniżenie oceny. Stwierdzone w tych jednostkach nieprawidłowości polegały między innymi na niezapewnieniu trwałości zapisów księgowych części ksiąg rachunkowych, nieujmowaniu niektórych operacji w księgach rachunkowych, błędach lub brakach w obligatoryjnych elementach zapisów księgowych oraz błędach w kwalifikowaniu operacji do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej lub okresów sprawozdawczych, co miało wpływ na bieżące sprawozdania budżetowe sporządzane przez kontrolowane jednostki. Pomimo iż stwierdzone nieprawidłowości, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, miały istotny charakter, pozostawały bez znaczącego ujemnego i bezpośredniego wpływu na zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych.

Sytuacja społeczno-gospodarcza

11. W 2019 r. światowa gospodarka rozwijała się znacznie wolniej niż w latach poprzednich. Tempo wzrostu gospodarczego obniżyło się z 3,6% w 2018 r. do 2,9% w 2019 r. Główną przyczyną znaczącego spowolnienia były rosnące bariery w światowym handlu wywołane zwiększonym protekcjonizmem oraz niepewność związana z przyszłą polityką handlową, co wpłynęło na niższą skłonność do inwestowania. W kontekście niskiego wzrostu gospodarczego należy również wspomnieć o problemach systemowych krajów wysokorozwiniętych, wynikających z coraz niższego wzrostu produktywności i starzenia się społeczeństw.

12. W warunkach niższego niż przed rokiem tempa wzrostu gospodarki światowej pozytywnym zjawiskiem, wspierającym konsumpcję, było zmniejszenie się stopy bezrobocia w niemal wszystkich państwach europejskich oraz w Stanach Zjednoczonych. Powolnemu tempu wzrostu gospodarczego na świecie towarzyszyła umiarkowana inflacja. Ograniczony popyt na wyroby przemysłowe sprawił, że ceny metali oraz surowców energetycznych pozostawały umiarkowane. Brak silnych impulsów inflacyjnych powodował, że stopy procentowe były w większości państw na niskich poziomach.
13. Wyraźne spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego odnotowano w części krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Polska, mimo spadku tempa wzrostu gospodarczego z 5,3% w 2018 r. do 4,1% w 2019 r., była w 2019 r. jednym z najszybciej rozwijających się państw w regionie, ustępując pod tym względem Węgrom, a także – nieznacznie – Estonii i Serbii. Tempo wzrostu w Polsce było szybsze niż w gospodarce światowej (2,9%) i w Unii Europejskiej (1,5%).
14. Podobnie jak w latach poprzednich, światowa gospodarka rozwijała się w warunkach wysokiego zadłużenia sektora publicznego. Dług publiczny Stanów Zjednoczonych wzrósł w 2019 r. o ponad 2 punkty procentowe, do 109% produktu krajowego brutto, a dług publiczny Japonii zwiększył się do rekordowej wysokości 237,4% produktu krajowego brutto. Na koniec 2019 r. łączne zadłużenie 28 państw Unii Europejskiej wyniosło blisko 80% wartości ich produktu krajowego brutto. Na tym tle korzystniej wyglądała sytuacja Polski. Relacja długu instytucji rządowych i samorządowych, ustalanego według metodologii unijnej, do produktu krajowego brutto uległa obniżeniu z 48,8% w 2018 r. do 46% w 2019 r.
15. Głównym czynnikiem umożliwiającym stosunkowo wysoki wzrost gospodarczy Polski w 2019 r. była konsumpcja, mimo zmniejszenia się drugi rok z rzędu jej dynamiki. W IV kwartale 2019 r. dynamika konsumpcji obniżyła się do najniższego poziomu od 14 kwartałów (wzrost konsumpcji wyniósł 3,3% w stosunku o analogicznego okresu roku poprzedniego). Kolejnym ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego były inwestycje. Realna wartość nakładów brutto na środki trwałe zwiększyła się względem wartości z 2018 r. o 7,2%, chociaż w drugim półroczu 2019 r. nastąpiło wyraźne spowolnienie ich dynamiki. Do utrzymania się wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce w 2019 r. przyczynił się również wzrost salda obrotów z zagranicą. Wysokie saldo obrotów z zagranicą wynikało ze znaczącej przewagi dynamiki eksportu nad dynamiką importu. Skutkowało to rekordową nadwyżką na rachunku bieżącym bilansu płatniczego, która w 2019 r. wyniosła ponad 10,6 mld zł, w tym nadwyżka handlowa 10,4 mld zł.
16. W 2019 r. w Polsce nastąpiła dalsza poprawa sytuacji na rynku pracy. Od stycznia do października 2019 r. stopa bezrobocia rejestrowanego stopniowo się obniżała, osiągając na koniec tego okresu 5,2%. Była to najniższa stopa bezrobocia rejestrowanego od września 1990 r. Według metodologii BAEL¹⁶ bez pracy pozostawało w 2019 r. w Polsce średnio 3,3% ludności aktywnej zawodowo. Stopa bezrobocia wśród osób do 24 roku życia wyniosła przeciętnie 9,9%. Chociaż wartość ta była wciąż wysoka, to jednak warto podkreślić, że w okresie od 1997 r., czyli od początku okresu podawania danych przez Eurostat, był to najniższy poziom bezrobocia wśród osób młodych w Polsce. W dalszym ciągu stosunkowo wysoka liczba pracowników w Polsce była zatrudniona na podstawie umowy na czas określony. W 2019 r. osoby pracujące w Polsce na podstawie umów czasowych stanowiły 17,7% łącznej liczby pracujących w wieku 15–64 lat. W tym czasie odsetek osób zatrudnionych na podstawie umów czasowych wynosił średnio w Unii Europejskiej 11,6%.

¹⁶ Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności

17. W 2019 r. gospodarka polska rozwijała się w warunkach umiarkowanej inflacji. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 2,3%, wobec 1,6% w 2018 r.
18. Rok 2019 był dziewiątym rokiem z rzędu, kiedy w Polsce zmniejszył się odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym¹⁷, osiągając poziom 18,2%. Dla porównania w 2010 r. odsetek ten wynosił 27,8%. Jednocześnie badania Głównego Urzędu Statystycznego wskazują, że po kilku latach spadków wzrósł w Polsce zasięg ubóstwa skrajnego¹⁸, z około 4% w 2017 r. do około 5% w 2018 r. Zwiększyło się ubóstwo rodzin utrzymujących się ze świadczeń społecznych innych niż emerytury i renty, odnotowano także wzrost ubóstwa wśród gospodarstw domowych z dziećmi. Procent dzieci i młodzieży do 18 roku życia żyjących w gospodarstwach domowych zagrożonych skrajnym ubóstwem zwiększył się z 4,7% w 2017 r. do 6% w 2018 r.¹⁹

Tak jak w latach poprzednich, sytuacja mieszkaniowa w Polsce pozostawała zła na tle sytuacji mieszkaniowej w Unii Europejskiej. W 2019 r. prawie 38% osób w Polsce mieszkało w domach i mieszkaniach o zbyt małej powierzchni, podczas gdy w całej Unii Europejskiej w 2018 r. osób takich było 15,5%.

Mało korzystna była też sytuacja zdrowotna mieszkańców Polski. Z ostatnich dostępnych danych dotyczących roku 2018, wynika, że oczekiwana długość życia mieszkańców Polski w momencie narodzin wynosiła 77,7 lat. Był to drugi rok z rzędu, gdy odnotowano spadek tej wartości. Skrócenie się oczekiwanej długości życia dotyczyło zarówno kobiet, jak i mężczyzn, chociaż w przypadku kobiet wartość ta wynosiła w 2018 r. 81,7 roku, a w przypadku mężczyzn – 73,7 roku²⁰.

Niespełna 60% mieszkańców Polski deklaruje dobry lub bardzo dobry stan zdrowia, przy średniej dla Unii Europejskiej sięgającej 69%. Jednocześnie odsetek Polaków, określających stan swojego zdrowia jako zły lub bardzo zły, sięga 13%, przy średniej dla całej Unii Europejskiej na poziomie nieznacznie przewyższającym 8%²¹.

19. W najbliższych latach sytuację gospodarki światowej zdeterminuje skala rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19. Rządy i banki centralne podejmują działania mające na celu przeciwdziałanie kryzysowi. Należy oczekiwać, że kosztem tych działań będzie znaczące pogorszenie równowagi finansów publicznych i wzrost zadłużenia poszczególnych państw.

Założenia makroekonomiczne

20. W 2019 r. realne tempo wzrostu produktu krajowego brutto wyniosło 4,1% i było o 0,3 punktu procentowego wyższe od prognozy. Saldo obrotów bieżących okazało się korzystniejsze od zakładanego, gdyż dynamika importu była niższa, niż przyjęto w prognozie. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku 2019 (5,2%) była z kolei o 0,4 punktu procentowego niższa niż prognozowana (5,6%). Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wzrosło w 2019 r.

¹⁷ Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub pogłębioną deprivacją materialną lub osób w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy.

¹⁸ Odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków (obejmujących również wartość artykułów otrzymywanych bezpłatnie oraz wartość spożycia naturalnego) był niższy niż granica ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji) wyznaczająca poziom zaspokojenia potrzeb, poniżej którego następuje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka.

¹⁹ Główny Urząd Statystyczny, Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2018 r.

²⁰ Eurostat, Life expectancy at birth by sex.

²¹ Eurostat, Self-perceived health by sex, age and income quintile.

do 6395 tys. etatów i było wyższe od prognozowanego o 262 tys. etatów i o 165 tys. etatów niż w roku ubiegłym. Dobra sytuacja na rynku pracy w 2019 r. przyczyniła się do realnego wzrostu wynagrodzeń, w porównaniu z rokiem 2018, w sektorze przedsiębiorstw gospodarki narodowej o 4,1%, a w sferze budżetowej o 5,2%. Przeciętna emerytura i renta z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych była realnie wyższa niż przed rokiem o 2,4%, a rolników indywidualnych wyższa o 2,9%. Wartości te okazały się lepsze od prognoz.

21. Zarówno średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2019 r., jak i stopa referencyjna okazały się być zgodne z prognozą przyjętą do opracowania ustawy budżetowej. Wyniosły odpowiednio 2,3% oraz 1,5%. W 2019 r. nastąpiło osłabienie średniorocznego kursu złotego wobec euro i dolara amerykańskiego zarówno wobec kursu zanotowanego w 2018 r., jak i prognozowanego na 2019 r. Wpływ na to miały czynniki globalne, a w szczególności pogarszające się perspektywy światowego wzrostu gospodarczego i zmniejszony popyt inwestorów na bardziej ryzykowne aktywa finansowe, w tym w walucie polskiej.

Realizacja celów strategicznych

22. Większość wskaźników monitorujących realizację celów strategii *Europa 2020* i *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* osiągnęła założony poziom. Oczekiwanych efektów nie uzyskano jednak między innymi w obszarze rozwoju innowacyjności, rozwoju inwestycji, zmniejszenia energochłonności gospodarki i ochrony środowiska.

23. W efekcie pandemii COVID-19 i zmiany uwarunkowań społeczno-gospodarczych przyjęte w Polsce cele strategiczne, wymagają przeglądu i dostosowania do nowej sytuacji. Szczególnie konieczne jest dalsze wzmacnianie systemu ochrony zdrowia oraz realizacja programów ekonomicznych chroniących i stymulujących gospodarkę w powiązaniu ze wspierającymi działaniami Narodowego Banku Polskiego.

Rząd w celu ochrony polskiej gospodarki i zniwelowania skutków epidemii przygotował we współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, Polskim Funduszem Rozwoju, Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego oraz Narodowym Bankiem Polskim pakiet antykryzysowych rozwiązań. Skuteczność wdrażanych instrumentów powinna być poddawana cyklicznej ewaluacji.

Jednym z najważniejszych wyzwań pokryzysowych będzie harmonizacja celów gospodarczych, społecznych i ekologicznych, w tym ochrona klimatu i przeciwdziałanie nadmiernej eksploatacji środowiska naturalnego.

Planowanie i realizacja budżetu państwa

24. W ustawie budżetowej prognozowaną kwotę dochodów budżetu państwa oszacowano na 387,7 mld zł, limit wydatków na 416,2 mld zł, a deficyt ustalono na 28,5 mld zł. W trakcie prac w parlamencie zarówno prognoza dochodów, jak i limit wydatków budżetu państwa uległy zwiększeniu – w porównaniu z projektem rządowym – o 122,9 mln zł, co stanowiło 0,03% prognozowanych dochodów i planowanych wydatków budżetu państwa.

25. W budżecie środków europejskich przewidziano dochody w kwocie 69,7 mld zł oraz wydatki w wysokości 85,3 mld zł. Deficyt budżetu środków europejskich określono na 15,6 mld zł, tj. na poziomie zbliżonym do 2018 r.

Znacząca część (ponad 42%) określonego w ustawie budżetowej na 2019 r. limitu wydatków budżetu środków europejskich ujęto w części *Rezerwy celowe*. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, pomimo że zaplanowanie tych środków w rezerwach celowych było zgodne z przepisami ustawy o finansach publicznych, to brak możliwości podziału wszystkich wydatków na poszczególne pozycje klasyfikacji budżetowej powinien dotyczyć relatywnie niskiej kwoty planowanych wydatków.

W trakcie roku budżetowego zostały wprowadzone rozwiązania, stanowiące realizację obietnic programowych Rządu, które nie były uwzględnione w ustawie budżetowej na rok 2019, w tym przede wszystkim rozszerzenie programu *Rodzina 500 plus*. Skutki finansowe tych rozwiązań dla budżetu państwa, tj. zwiększenie wydatków i zmniejszenie dochodów, oszacowano ogółem na 12 mld zł. Ustawa budżetowa na rok 2019 nie została znowelizowana. W celu zapewnienia finansowania nowych zadań dokonano zmian w strukturze wydatków w oparciu o instrumenty przewidziane w ustawie o finansach publicznych, takie jak blokowanie planowanych wydatków i przeniesienia wydatków pomiędzy częściami budżetowymi.

26. Część wydatków na cele społeczne sfinansowano z Funduszu Solidarnościowego, który nie został objęty zakresem stabilizującej reguły wydatkowej. W 2019 r. koszty Funduszu wyniosły 9,4 mld zł, w tym 8,7 mld zł (92,6% kosztów Funduszu) stanowiła refundacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów wypłaconego przez ten Fundusz. Miało to między innymi wpływ na zmniejszenie w 2019 r. udziału wydatków sektora finansów publicznych objętych powyższą regułą i wskazuje na osłabienie działania tej reguły.
27. W rezerwach celowych budżetu państwa zaplanowano środki w kwocie 30 mld zł, tj. o 26,5% wyższej niż w roku poprzednim. W rezultacie dokonanych blokad, przeniesień i zmian przeznaczenia, 27,5% kwoty rezerw celowych budżetu państwa zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2019 zostało przekazane na inne cele niż przewidziane w tej ustawie.
28. Mając na uwadze skalę dokonanych zmian w planie wydatków budżetu państwa, należy stwierdzić, że w roku 2019 nie uległa poprawie stabilność rocznego planowania budżetowego. Wieloletni Plan Finansowy na lata 2018–2019 zawierał główne cele polityki społecznej i gospodarczej rządu, które zostały powtórzone we wstępie do uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2019. W dokumencie tym było jednak bardzo mało parametrów, które można wprost powiązać z ustawą budżetową, a ich wartości nie były dla roku 2019 stabilne.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

29. Dochody budżetu państwa wyniosły 400,5 mld zł i były o 3,3% wyższe od planowanych. W porównaniu do wykonania 2018 r., dochody budżetu państwa były wyższe o 5,4%.
30. Dochody podatkowe wyniosły 367,3 mld zł, stanowiły 91,7% dochodów budżetu państwa ogółem, a ich udział w sfinansowaniu wydatków budżetu państwa wyniósł 88,7%. Plan dochodów podatkowych został wykonany w 102,1%. Dochody w głównych źródłach dochodów podatkowych były wyższe lub zbliżone do wielkości planowanej. Prognoza dochodów była ostrożna i oparta na rzetelnej analizie danych dostępnych w okresie jej sporządzenia.

W relacji do 2018 r., dochody podatkowe były wyższe o 5,1%. W największym stopniu złożył się na to wysoki wzrost dochodów w podatku dochodowym od osób prawnych (o 15,4%) oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych (9,9%). Realizacji dochodów sprzyjała utrzymująca się stosunkowo korzystna sytuacja makroekonomiczna.

31. Dochody niepodatkowe wyniosły 31,4 mld zł i były o 21,6% wyższe od planu określonego w ustawie budżetowej. Na wyższe od założeń wykonanie dochodów niepodatkowych złożyły się głównie większe od prognozy dochody państwowych jednostek budżetowych (o 28,4%).

Drugi rok z rządu nie była planowana i nie wystąpiła wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego. Za 2018 r. Bank wykazał zerowy wynik finansowy. Dochody niepodatkowe były o 8,6% wyższe niż w 2018 r.

32. Istotne znaczenie dla efektywności realizacji dochodów podatkowych miało wdrożenie oraz rozwijanie narzędzi informatycznych, które ułatwiają podatnikom wypełnienie ich obowiązków, w szczególności usługi *Twój e-PIT* albo zwiększają skalę i efekty analiz oraz czynności sprawdzających prowadzonych przez administrację skarbową, w szczególności dzięki danym pochodzącym z plików JPK_VAT.

33. Należności budżetu państwa pozostałe do zapłaty w trakcie 2019 r. wzrosły o 5,8 mld zł i na koniec roku wyniosły 146,4 mld zł. Większość (79,7%) stanowiły należności podatkowe w kwocie 116,7 mld zł. Należności niepodatkowe wyniosły 29,6 mld zł.

Przyrost należności budżetu państwa stanowił 1,5% dochodów budżetu państwa. Relacja ta obniżyła się w porównaniu do wielkości, która wystąpiła w latach 2016–2018 (odpowiednio 7%, 5,7% oraz 3,5%).

34. Tempo wzrostu zaległości podatkowych obniżyło się z 9,5% w 2018 r. do 4,2% w 2019 r. Było także niższe od tempa wzrostu dochodów podatkowych. Podobnie jak w roku poprzednim, niska była ściągальność zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Relacja wpływów na poczet zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych dla podatku od towarów i usług, podatku dochodowego od osób prawnych, podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku akcyzowego obniżyła się do 3,7% wobec 4% w 2018 r. oraz 4,6% w 2017 r. Zaległości były trudno ściągalne. W dużej części dochodzone kwoty wynikały z decyzji wydanych po kontrolach rozliczeń podatku od towarów i usług, dotyczących podmiotów uczestniczących w oszustwach podatkowych.

35. Organy egzekucyjne w 2019 r. wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 5 mld zł, tj. o 18,1% większą niż w roku poprzednim. W 2018 r. kwota wyegzekwowanych zaległości wzrosła o 13,3% w porównaniu do roku poprzedniego. Na osiągnięte rezultaty korzystny wpływ miało zastosowanie nowych narzędzi umożliwiających dostęp do danych przekazywanych przez podatników w formie jednolitych plików kontrolnych dla ewidencji podatku od towarów i usług oraz danych gromadzonych w ramach systemu teleinformatycznego izby rozliczeniowej. Wzrosła także (z 41,9% w 2018 r. do 43,8% w 2019 r.) skuteczność egzekucji, mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi. Równocześnie z powodu bezskutecznej egzekucji organy egzekucyjne w 2019 r. umorzyły postępowania egzekucyjne w stosunku do zaległości na kwotę 9,9 mld zł (w 2018 r. na kwotę 13,1 mld zł).

36. Dochody budżetu środków europejskich w 2019 r. wyniosły 73,5 mld zł. Stanowiły 105,5% planu ustalonego w ustawie budżetowej i były o 3,7% wyższe od wydatków tego budżetu. W porównaniu do wykonania w 2018 r. dochody budżetu środków europejskich były wyższe o 16,1%. Podobnie jak w roku poprzednim, w ich strukturze dominowały dochody zrealizowane w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2014–2020 (62,3%) oraz Wspólnej Polityki Rolnej (25,8%). Ponadto 9,1% dochodów ogółem stanowiły dochody z tytułu programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2007–2013, a 2,2% dochody zrealizowane w ramach instrumentu „Łącząc Europę”. W 2019 r. z budżetu Unii Europejskiej do Polski wpłynęły środki w kwocie 16,3 mld euro.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

37. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 485,2 mld zł, stanowiły 96,7% planowanych i były prawie o 28 mld wyższe niż rok wcześniej. Wraz z wydatkami, które nie wygasły z końcem 2019 r. budżet państwa zamknął się po stronie wydatkowej kwotą 414,3 mld zł (99,5% limitu ustawowego). Wydatki, które nie wygasły z końcem 2019 r., w kwocie 138,3 mln zł były istotnie niższe niż w roku poprzednim, kiedy wyniosły 5117,4 mln zł. Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich wyniosło 70,9 mld zł (83,1% planu).
38. Największy udział w wydatkach budżetu państwa od lat mają *dotacje i subwencje*. W ostatnich czterech latach wydatki w tej grupie wzrosły o 20%. W 2019 r. przeznaczono na nie kwotę 237,6 mld zł (57,4% wydatków). W tym czasie wydatki bieżące wzrosły o 18,4%, głównie za sprawą wzrostu wynagrodzeń, a koszty obsługi długu Skarbu Państwa zmniejszyły się o 15%.
39. Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły 42,1 mld zł i były o 10,9% wyższe niż w roku ubiegłym. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 6094,1 zł i w porównaniu do wynagrodzenia w 2018 r. wzrosło o 9,6%, przy bardzo dużym zróżnicowaniu w poszczególnych częściach budżetowych (od 0,2% do 23%). W całym analizowanym okresie, tj. od 2016 r. odnotowano wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń od 2016 r. wzrosło o 21,4% i w 2019 r. wyniosło 4992,7 zł, a dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń odnotowano wzrost na poziomie 20% do kwoty 6511,2 zł.
40. Największy, wynoszący 67,8%, 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 48,1 mld zł. W porównaniu do wykonania w 2018 r. wydatki na krajowe programy operacyjne były wyższe o 5%, a na regionalne o 13,9%. Wydatki budżetu środków europejskich na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 19,7 mld zł, tj. 100% planu po zmianach i kształtowały się na poziomie zbliżonym do 2018 r. (19,4 mld zł). Stanowiły one 27,8% wydatków budżetu środków europejskich ogółem.
41. Do końca 2019 r. w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020 zawarto z beneficjentami 58,4 tysięcy umów o dofinansowanie projektów. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 272 mld zł. Kwota powyższa stanowiła 83,1% alokacji na lata 2014–2020. Suma wydatków kwalifikowalnych wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej do końca 2019 r. poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w części dofinansowywanej przez Unię Europejską wyniosła 134,1 mld zł, co stanowiło wzrost o 62% w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. Wskaźnik wykorzystania alokacji na lata 2014–2020 wyniósł 41% i był o 15,9 punktu procentowego wyższy niż na koniec 2018 r. (25,1%).
42. Rozbieżność między zaplanowanym deficytem (15,6 mld zł), a zrealizowanym wynikiem finansowym budżetu środków europejskich (nadwyżka w wysokości 2,6 mld zł) wynikała z wykonania wydatków budżetu środków europejskich na poziomie 83,1% planu określonego w ustawie budżetowej, przy jednoczesnym wskaźniku realizacji dochodów wynoszącym 105,5%.
- Rzeczywista nadwyżka budżetu środków europejskich była wyższa o wartość dokonanych w 2019 r. zwrotów wydatków dotyczących płatności z poprzednich lat budżetowych. Wyniosły one ponad 1,3 mld zł.

Dochody i wydatki budżetów wojewodów

43. Dochody w części *Województwa* w 2019 r. wyniosły 2,9 mld zł i były o 5,2% wyższe niż w 2018 r. oraz o 13,5% niż w roku 2016. Około połowę dochodów w tej części osiągnięto z tytułu zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym z opłat za najem i użytkowanie wieczyste nieruchomości ewidencjonowanych w dziale *Gospodarka mieszkaniowa*. Rok 2019 był kolejnym rokiem, w którym odnotowano wzrost należności, w tym wymagalnych, przy czym wzrost ten był szybszy niż w latach ubiegłych. Na koniec 2019 r. należności w części *Województwa* wyniosły 14,8 mld zł i były wyższe o 7,3% niż rok wcześniej. Na przestrzeni lat 2016–2019 należności wzrosły o 3,2 mld zł, tj. o 27,3%. W dalszym ciągu ponad 90% należności stanowiły zaległości (13,7 mld zł), które od 2016 r. wzrosły o 26,3%. Dominującą pozycję (89%) stanowiły niewyegzekwowane od dłużników alimentacyjnych zwroty świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Pomimo że należności z tego tytułu wzrosły kolejny rok z rzędu, w niskim stopniu wykorzystywana była możliwość prowadzenia egzekucji z nadpłat podatku dochodowego wykazanych przez tych dłużników w zeznaniach rocznych.
44. Wydatki budżetu państwa w części *Województwa* w 2019 r. wyniosły 67 mld zł i stanowiły 99% planu po zmianach. Wydatki na dotacje, przede wszystkim dla jednostek samorządu terytorialnego, w 2019 r. stanowiły 91,4% wydatków i były wyższe niż przed rokiem. Wynikało to głównie ze wzrostu wydatków na realizację programu *Rodzina 500 plus*. Kontrola wykorzystania dotacji na realizację trzech zadań, przeprowadzona w 37 jednostkach samorządu terytorialnego wykazała, że większość gmin prawidłowo wydatkowała i rozliczyła otrzymane środki.

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

45. W 2019 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 13,7 mld zł. Budżet środków europejskich osiągnął na koniec roku nadwyżkę w wysokości 2,6 mld zł. Łączny wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich był o 33 mld zł niższy od planowanego oraz o 2,8 mld zł niższy niż w roku poprzednim. Odpowiadał on 0,5% wartości produktu krajowego brutto (w 2018 r. było to 0,7%). Poza rachunkiem deficytu i rozchodów zostało ujęte dofinansowanie w formie nieodpłatnego przekazania obligacji skarbowych o łącznej wartości nominalnej 5,9 mld zł, z tego uczelniom i Międzynarodowemu Instytutowi Naukowemu (3 mld zł), Funduszowi Dróg Samorządowych (1,6 mld zł) i mediom publicznym (1,3 mld zł).
46. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa, obejmujące w uproszczeniu wszystkie występujące w ciągu roku płatności, na które nie ma pokrycia w dochodach lub zgromadzonych wcześniej środkach, miały wartość ujemną. Wyniosły minus 0,2 mld zł, przy planowanych potrzebach na poziomie 46 mld zł. Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe w postaci deficytu budżetu państwa oraz konieczności sfinansowania ujemnego salda środków przekazywanych z Unii Europejskiej na finansowanie budżetu środków europejskich zostały zrównoważone przez nadwyżkę budżetu środków europejskich i napływ do Ministra Finansów środków w ramach konsolidacji płynności sektora finansów publicznych.
47. Środki na finansowanie przejściowych potrzeb pożyczkowych netto w trakcie roku były pozyskiwane poprzez zaciąganie długu na rynku krajowym. Saldo środków pozyskanych na rynku zagranicznym było ujemne. Na 2019 r. zaplanowano zwiększenie stanu środków walutowych, jednak w ciągu roku stan lokat walutowych zmniejszył się, a środki te zostały wykorzystane do sfinansowania

sowania potrzeb pożyczkowych. Na koniec 2019 r. łączny stan środków złotych i walutowych na lokatach Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego i Narodowym Banku Polskim, które mogły być wykorzystane do finansowania potrzeb pożyczkowych wyniósł 19,2 mld zł i był niższy od stanu tych środków na koniec 2018 r. o 8,8 mld zł.

48. Zarządzanie płynnością budżetu państwa w 2019 r. odbywało się w korzystnych warunkach budżetowych, wynikających z niższych od planowanych potrzeb pożyczkowych netto o 46,2 mld zł, możliwości wykorzystania środków złotych i walutowych przechodzących z 2018 r. w wysokości 27,9 mld zł oraz nadwyżek dochodów nad wydatkami na przestrzeni 85 dni, wynoszących średnio dziennie 3118 mln zł.
49. Średni poziom płynnych środków w 2019 r. był wyższy niż w 2018 r. o 2,1%. Jednocześnie potrzeby pożyczkowe brutto były o 0,3% niższe. W rezultacie współczynnik pokrycia potrzeb pożyczkowych brutto płynnymi środkami był wyższy od współczynnika z 2018 r., a koszty pozyskania i utrzymania środków niższe. Przyczynił się do tego spadek rentowności zaciąganego długu oraz fakt, że wzrost wolnych środków pochodził głównie z konsolidacji środków sektora finansów publicznych. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie zarządzanie płynnością budżetu państwa w 2019 r.
50. Państwowy dług publiczny, obliczony według metodologii krajowej, wyniósł na koniec 2019 r. 990,9 mld zł, to jest o 6,6 mld zł (o 0,7%) więcej niż na koniec 2018 r. Jego relacja do produktu krajowego brutto wyniosła 43,6%. W związku z tym, że wzrost gospodarczy w 2019 r. przewyższał tempo przyrostu długu, relacja ta uległa obniżeniu w stosunku do zanotowanej w 2018 r. o 2,8 punktu procentowego.
51. Zwiększenie państwowego długu publicznego było następstwem przede wszystkim przyrostu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i ich związków o 5,7 mld zł. Z powodu podjęcia decyzji o nieodpłatnym przekazaniu w 2019 r. obligacji skarbowych mediom publicznym, uczelniom spoza sektora finansów publicznych oraz międzynarodowemu instytutowi naukowemu państwowy dług publiczny wzrósł o 1,4 mld zł.
52. Osiągnięta na koniec 2019 r. wartość państwowego długu publicznego i jego relacja do produktu krajowego brutto nie ograniczyła w 2020 r. możliwości finansowania rozwiązań pomocowych związanych z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19 poprzez emisję długu. W kolejnych latach z dużym prawdopodobieństwem nastąpi wyższy niż w 2019 r. wzrost długu spowodowany koniecznością finansowania działań antykrzysowych.
53. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, wyliczony według metodologii Unii Europejskiej, wzrósł w 2019 r. o 9,4 mld zł do kwoty 1045,1 mld zł. Jego relacja do produktu krajowego brutto wyniosła 46%. Pozostała ona znacznie poniżej średniej dla 28 krajów członkowskich należących w 2019 r. do Unii Europejskiej, która wyniosła 79,3%.
54. W strukturze długu Skarbu Państwa zmalał udział zadłużenia w walutach obcych, a także udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i skarbowych papierów wartościowych. Wynikało to z obniżenia zadłużenia zagranicznego i zaciągania zobowiązań wobec podmiotów krajowych. Dzięki temu mniejsza część długu obciążona jest ryzykiem kursowym, co sprzyja stabilności rynku długu i złotego.

Pozabudżetowe jednostki sektora finansów publicznych

55. W załącznikach do ustawy budżetowej na 2019 r. zawarto plany finansowe 29 państwowych funduszy celowych, 60 państwowych osób prawnych, 10 agencji wykonawczych i 10 instytucji gospodarki budżetowej. Liczba pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych uwzględnionych w załączniku do ustawy budżetowej została zwiększona ze 107 w 2018 r. do 109 w 2019 r.
56. W ustawie budżetowej zaplanowano przychody pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych w łącznej kwocie 311,7 mld zł oraz koszty w kwocie 311,5 mld zł. Zrealizowane przychody wyniosły 319,2 mld zł (w tym 67 mld zł stanowiły dotacje z budżetu państwa i środków z Unii Europejskiej) i były wyższe od zaplanowanych o 2,4%, podobnie koszty, które wyniosły 319,1 mld zł i były wyższe od zaplanowanych o 2,4%.
57. W 2019 r. dysponenci państwowych funduszy celowych zarządzali środkami stanowiącymi równowartość 13% produktu krajowego brutto (w 2018 r. 13,5%), w tym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 10,8% produktu krajowego brutto. Zrealizowane w 2019 roku przychody tych funduszy wyniosły 295,8 mld zł i były wyższe od przychodów z 2018 r. o 8,8 mld zł, tj. o 3,1%.
58. Przychody zrealizowane w 2019 r. przez państwowe fundusze celowe były o 2,2 mld zł niższe od poniesionych kosztów (298 mld zł). Łączny stan funduszy zmniejszył się i na koniec 2019 r. wyniósł 33,9 mld zł.
59. W 2019 r. państwowe fundusze celowe przeznaczyły środki w wysokości około 10 mld zł na finansowanie zadań, które nie były związane z realizacją ich podstawowych celów. Charakter taki miała refundacja przez Fundusz Solidarnościowy 8,7 mld zł dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na wypłaty jednorazowego świadczenia dla emerytów i rencistów, objęcie udziałów i akcji za 1,2 mld zł przez Fundusz Reprywatyzacji oraz przekazanie przez Fundusz – Centralną Ewidencję Pojazdów i Kierowców 0,1 mld zł na finansowanie zadań związanych z informatyzacją. Takiego rodzaju koszty poniosła także państwowa osoba prawna Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dokonując w 2019 r. wpłaty w wysokości 1,4 mld zł na Fundusz Dróg Samorządowych. Działania te miały umocowanie w regulacjach ustawowych, jednak wiązały się z przeznaczeniem znacznej części środków na działania spoza zakresu pierwotnie zdefiniowanych zadań tych podmiotów.
60. W 2019 r. przychody państwowych osób prawnych, których plany finansowe zostały ujęte w załączniku do ustawy budżetowej, wyniosły 13,8 mld zł i w 88,9% pochodziły z prowadzenia własnej działalności gospodarczej. W łącznej kwocie zrealizowanych przychodów 80,1% (11 mld zł) stanowiły przychody trzech jednostek, tj. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Udział tych trzech jednostek w przychodach ogółem zwiększył się o 6,4 punktu procentowego w stosunku do udziału zanotowanego w 2018 r. Koszty państwowych osób prawnych wyniosły 11,8 mld zł i były o 36,5% (3,2 mld zł) wyższe niż w 2018 r. Ponad 78,4% stanowiły koszty trzech wyżej wymienionych jednostek. W 2019 r. państwowe osoby prawne osiągnęły dodatni wynik finansowy brutto w kwocie 2 mld zł, tj. wyższy od wyniku z roku poprzedniego o 7,8% (0,7 mld zł). Wynik ten pochodził głównie z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (89,8%). Ujemny wynik odnotowano w 16 jednostkach, w tym w 14 parkach narodowych.

61. W 2019 r. agencje wykonawcze osiągnęły przychody w kwocie 8,5 mld zł, tj. o 3,7% niższe od ich wykonania w 2018 r. Udział dotacji z budżetu państwa i środków z Unii Europejskiej w przychodach agencji wynosił 69,7%. W 2019 r. wszystkie agencje były dotowane. Środki z Unii Europejskiej otrzymały cztery agencje wykonawcze. Najwyższe wsparcie otrzymały Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Narodowe Centrum Nauki, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Agencja Mienia Wojskowego. Otrzymały one łącznie 5,4 mld zł, co stanowiło 91,7% dotacji udzielonych wszystkim agencjom wykonawczym. Koszty agencji w 2019 r. wynosiły 8,2 mld zł i były o 4,1% niższe niż w 2018 r. Agencje wykonawcze poniosły w 2019 r. stratę netto w łącznej kwocie 385,8 mln zł. Na kwotę tę składa się przede wszystkim strata Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w wysokości 466 mln zł, który jest zarządzany przez agencję wykonawczą Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.
62. W 2019 r. przychody wszystkich instytucji gospodarki budżetowej wyniosły 1112,3 mln zł i były o 38,8 mln zł wyższe w porównaniu do przychodów z 2018 r. (wzrost o 3,6%). W 2019 r. koszty instytucji gospodarki budżetowej wyniosły 1098,1 mln zł i były o 4,5% wyższe niż w 2018 r. W efekcie zysk finansowy netto wyniósł 6,2 mln zł i był niższy o 6,9 mln zł od zysku z 2018 r.

Sytuacja finansów publicznych

63. Z treści *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.* wynika, że dochody sektora finansów publicznych w 2019 r. wyniosły 925 mld zł, a wydatki 923,7 mld zł. W sektorze finansów publicznych odnotowano rekordową nadwyżkę w wysokości 1,3 mld zł. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczony zgodnie z metodologią Unii Europejskiej, wyniósł 16,8 mld zł i nie przekroczył równowartości 1% produktu krajowego brutto, stanowiącej średniookresowy cel budżetowy, wynikający ze zobowiązań Polski określonych w Pakcie Stabilności i Wzrostu.
64. W 2019 r. Rada Ministrów zrealizowała wniosek Najwyższej Izby Kontroli składany corocznie od 2013 r. w sprawie niezaliczania do dochodów publicznych części środków przekazywanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W rezultacie, po raz pierwszy od 2004 r. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje kwoty dochodów i wyniku sektora finansów publicznych zawartych w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa.
65. W 2019 r. zmniejszyła się o blisko 5 mld zł wielkość publicznych nakładów na inwestycje. Mimo tego spadku należy uznać, że wartość wydatków majątkowych w sektorze finansów publicznych utrzymywała się na wysokim poziomie, przekraczającym 100 mld zł. Dla porównania w 2016 r. wartość tych wydatków wyniosła niespełna 63 mld zł, a w latach 2009–2018 średnio 81,1 mld zł. W jednostkach samorządu terytorialnego sfinansowanie wysokich wydatków majątkowych było możliwe dzięki wykorzystaniu znaczących środków zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Łącznie na projekty inwestycyjne wspierane środkami zagranicznymi samorządy w 2019 r. przeznaczyły 21,3 mld zł, co stanowiło blisko 42% wartości zrealizowanych przez te jednostki wydatków majątkowych.

Układ zadaniowy wydatków

66. W 2019 r. kwoty wydatków budżetu państwa planowanych i wykonanych w układzie zadaniowym były zgodne z kwotami wydatków zaplanowanych i wykonanych w układzie przyjętym w ustawie budżetowej. W większości kontrolowanych jednostek nie stwierdzono nieprawidłowo-

ści odnoszących się do realizacji budżetu zadaniowego. Stosunkowo nieliczne nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim nieustalenia lub przyjęcia mierników, które nie pozwalały na ocenę stopnia realizacji celu i ocenę efektywności wykorzystanych środków, niepodania lub podania błędnej wartości wykonania mierników w sprawozdaniu oraz niewystarczającego nadzoru nad wykonywaniem budżetu zadaniowego.

67. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia jednak funkcjonowanie budżetu zadaniowego jako narzędzia, które powinno służyć poprawie skuteczności i efektywności zarządzania środkami publicznymi. Na poziomie centralnym układ zadaniowy wydatków nie odgrywał znaczącej roli w zarządzaniu środkami publicznymi. Dane ze sprawozdań o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym nie były podstawą do podejmowania decyzji o przesunięciach środków w trakcie roku budżetowego ani o ich alokacji na przyszłe lata. Dane te nie były również wykorzystywane przez Ministerstwo Finansów przy identyfikacji obszarów, w których należało dokonać szczegółowego przeglądu wydatków.
68. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje opinię wyrażoną w poprzednich latach, że struktury budżetu zadaniowego nie można uznać za wiarygodny obraz priorytetów wydatkowych państwa. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż wydatki na poszczególne funkcje państwa są planowane w ustawie budżetowej bez uwzględnienia rezerw budżetowych, które – rozdzielane w trakcie roku budżetowego – zwiększają limity wydatków przeznaczonych na poszczególne funkcje i zadania oraz mogą w istotny sposób zmienić określone wstępnie proporcje podziału środków. Ponadto ze względu na przypadki ujmowania w kolejnych budżetach tych samych zadań publicznych w innych funkcjach, czego przykładem było przeniesienie w 2019 r. finansowania szkolnictwa wyższego z funkcji 3 do funkcji 10, wnioskowanie o zmianach priorytetów wydatkowych na podstawie zmiany struktury wydatków według funkcji może prowadzić do błędnych konkluzji.

Nieprawidłowości i uwagi

69. Blisko 85% wniosków zgłoszonych przez Najwyższą Izbę Kontroli po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. została przyjęta do realizacji, a około 44% z nich zostało zrealizowanych. Mimo to stwierdzone w 2019 r. nieprawidłowości dotyczyły co do zasady zagadnień powtarzających się co roku w kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Istotnym odchyleniem nie uległa również skala tych nieprawidłowości.

Nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków, niewłaściwego wykorzystania dotacji przez beneficjentów i uchybień w udzielaniu dotacji, błędów w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych oraz niedochodzenia należności budżetowych.

W dalszym ciągu dość istotna pozostaje skala nieprawidłowości wynikających z nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Utrzymują się również problemy z prawidłowym funkcjonowaniem mechanizmów kontroli zarządczej.

Wnioski

70. Mając na uwadze ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., Najwyższa Izba Kontroli sformułowała do kierowników kontrolowanych jednostek ponad 400 wniosków. Odnosiły się one do nieprawidłowości w księgach i sprawozdawczości (około 24% wszystkich wnio-

sków) oraz w zakresie udzielania zamówień publicznych (około 12%) i funkcjonowania kontroli zarządczej (około 11%), jak również obszaru dochodzenia należności przez kontrolowane podmioty (około 8%).

Podobnie jak w latach ubiegłych, Najwyższa Izba Kontroli zwracała także uwagę na konieczność wzmocnienia nadzoru dysponentów części budżetowych nad wydatkowaniem środków publicznych. Udział wniosków dotyczących nieprawidłowości w przekazywaniu i wykorzystaniu dotacji we wnioskach ogółem w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. kształtował się na podobnym poziomie jak w roku poprzednim i wyniósł około 6%. Zwiększył się jednak udział wniosków dotyczących przekroczenia upoważnień do dokonywania wydatków, który w analizowanym okresie wyniósł 4% ogółu wniosków i był o 2 punkty procentowe wyższy w porównaniu do kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli zwracała również uwagę na przypadki nierzetelnego projektowania planów finansowych.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli występowała do jednostek kontrolowanych z wnioskami o dokonywanie blokad wydatków budżetowych niezwłocznie po stwierdzeniu nadmiaru środków lub opóźnień w realizacji zadań. Udział wniosków dotyczących nieprawidłowości przy dokonywaniu blokad wydatków budżetowych we wnioskach ogółem wynosił w analizowanym okresie około 2%. Podobnie jak w roku poprzednim, Najwyższa Izba Kontroli kierowała wnioski o prawidłowe konstruowanie budżetu zadaniowego oraz terminowe regulowanie zobowiązań jednostek kontrolowanych.

W następstwie dokonanych przez Najwyższą Izbę Kontroli ustaleń, zarówno w ramach kontroli wykonania budżetu państwa, jak i innych kontroli planowych, należy również wskazać na potrzebę:

- kontynuowania przez Ministra Finansów działań nakierowanych na uszczelnienie systemu podatkowego oraz przeciwdziałanie narastaniu zaległości podatkowych;
- wzmocnienia nadzoru dysponentów części nad realizacją planów finansowych, w szczególności w zakresie dochodzenia należności, wykorzystania dotacji oraz realizacji zadań inwestycyjnych;
- poprawy planowania przez dysponentów części środków na wydatki majątkowe oraz ujmowanych w rezerwach celowych.

Ponadto – podobnie jak w latach wcześniejszych – Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność przyśpieszenia prac nad przygotowywaną reformą systemu budżetowego oraz potrzebę rozszerzenia zakresu przeglądu wydatków i uwzględniania ich wyników przy opracowywaniu ustawy budżetowej.

Należy również zauważyć, że zastosowane w 2019 r. rozwiązania w zakresie sposobu finansowania niektórych zadań zaburzyły przejrzystość realizacji budżetu. Dotyczyło to:

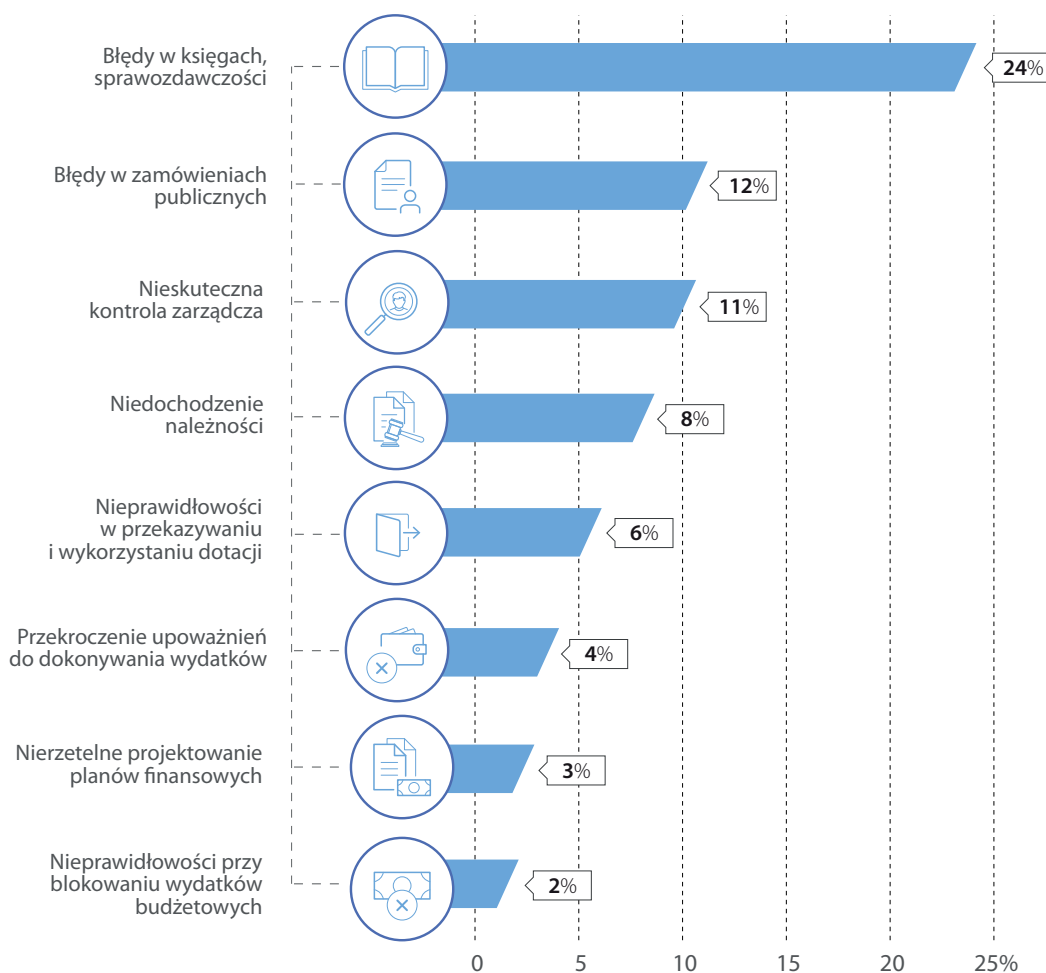
- przeniesienia realizacji zadań związanych z wypłatą jednorazowego świadczenia dla emerytów i rencistów do Funduszu Solidarnościowego, którego koszt w 2019 r. wyniósł 8,7 mld zł i nie został objęty stabilizującą regułą wydatkową oraz przekazania do tego funduszu środków na realizację tego zadania w formie pożyczki;
- dofinansowania poza rachunkiem deficytu i rozchodów budżetu państwa, w formie nieodpłatnego przekazania obligacji skarbowych o nominalnej wartości 5,9 mld zł do jednostek publicznej radiofonii i telewizji, uczelni publicznych i uczelni prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe na zasadach uczelni publicznych oraz międzynarodowego instytutu naukowego, a także Funduszu Dróg Samorządowych.

Wskazać należy także, że w 2019 r. w znacznie szerszym zakresie niż dotychczas stosowano niektóre instrumenty prawne umożliwiające dokonywanie zmian w strukturze wydatków. W szczególności na większą skalę dokonywano blokad i przeniesień planowanych wydatków, co w istotny sposób wpłynęło na zmianę struktury wydatków budżetu państwa.

Ponadto w wyniku nieobjęcia Funduszu Solidarnościowego zakresem stabilizującej reguły wydatkowej nastąpiło osłabienie jej działania.

Aktualne pozostają również zgłaszane w latach wcześniejszych uwagi i wnioski dotyczące zmian w sposobie funkcjonowania systemu budżetowania zadaniowego. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niezbędne jest wypracowanie całościowego, nowego modelu planowania budżetowego, na co wskazują również wyniki przeprowadzonej w 2019 r. kontroli *Planowania i realizacji zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego*.

Infografika 5. Nieprawidłowości skutkujące sformułowaniem wniosków pokontrolnych w 2019 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Realizacja założeń polityki pieniężnej

71. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie *Założeń polityki pieniężnej w 2019 r.* Główny cel w nich ustalony, jakim było utrzymanie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w średnim okresie na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyłeń ± 1 punkt procentowy, został osiągnięty. Wprawdzie w dwóch pierwszych miesiącach 2019 r. inflacja kształtowała się poniżej tego przedziału, jednak w kolejnych miesiącach nastąpił jej wzrost w okolice górnej granicy odchyłeń od celu. Średnioroczny wskaźnik inflacji wyniósł 2,3%.
72. Rada Polityki Pieniężnej pozostawiła stopy procentowe w 2019 r. na niezmiennym poziomie, biorąc pod uwagę, że sprzyjało to utrzymaniu polskiej gospodarki na ścieżce zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz ograniczeniu ryzyka wystąpienia nierównowag w gospodarce polskiej. Było to spójne z *Założeniami polityki pieniężnej na rok 2019*, które dopuszczały elastyczne reagowanie na pojawiające się, jak na początku 2019 r., lub prognozowane, odchylenia inflacji od celu. Kolejne kwartalne prognozy Narodowego Banku Polskiego opracowywane w 2019 r. wskazywały na ograniczone ryzyko trwałego odchylenia dynamiki cen od celu inflacyjnego w horyzoncie dwóch lat. Najwyższa Izba Kontroli ocenia decyzje Rady Polityki Pieniężnej jako celowe, choć obarczone ryzykiem wzrostu inflacji w przyszłości w przypadku dalszego zwiększenia się presji popytowej i inflacyjnej.
73. Zarząd Narodowego Banku Polskiego skutecznie stabilizował płynność sektora bankowego, efektywnie wykorzystując do tego instrumenty wymienione w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2019*. Przeprowadzone operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej pozwoliły na osiągnięcie operacyjnego celu polityki pieniężnej, ustalonego w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2019*. Krótkoterminowa stopa procentowa na rynku międzybankowym (POLONIA²²) została utrzymana w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w stosowaniu instrumentów polityki pieniężnej.

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

III. OPRACOWANIE USTAWY BUDŻETOWEJ

- **Dochody budżetu państwa zaplanowano na rok 2019 w kwocie 387 734,5 mln zł, tj. o 32 029,1 mln zł (9%) wyższej niż ujęte w planie dochodów na rok 2018.**
- **Prognoza dochodów podatkowych na rok 2019 została ustalona w wysokości 359 731,3 mln zł i była wyższa w porównaniu z kwotą ujętą w ustawie budżetowej na rok 2018 o 28 058,7 mln zł (o 8,5%), w tym z tytułu podatku od towarów i usług o 13 600 zł (o 8,2%). Szacowane tempo wzrostu dochodów podatkowych było wyższe od przewidywanego w 2019 r. nominalnego tempa wzrostu spożycia prywatnego (5,9%).**
- **Limit wydatków budżetu państwa na rok 2019 ustalono na kwotę 416 234,5 mln zł, która była wyższa o 19 037,1 mln zł, tj. o 4,8% od ustalonej w ustawie budżetowej na rok 2018.**
- **Limit wydatków budżetu środków europejskich został określony w ustawie budżetowej na 85 281,7 mln zł i był wyższy od limitu zaplanowanego na 2018 r. o 5038,7 mln zł, tj. o 6,3%.**
- **W 2019 r. ustawa budżetowa nie była nowelizowana, w trakcie roku budżetowego wprowadzono szereg rozwiązań wywołujących skutki zarówno po stronie dochodowej/przychodowej, jak i wydatkowej/kosztowej budżetu państwa/ jednostek sektora finansów publicznych. Skutki wprowadzenia tych rozwiązań oszacowano łącznie na 22 335 mln zł.**
- **Źródłem finansowania części wydatków na cele społeczne były środki Funduszu Solidarnościowego. W szczególności dotyczyło to wypłaty jednorazowego świadczenia dla emerytów i rencistów w wysokości 8736,5 mln zł. Koszty tego funduszu wyniosły w 2019 r. – 9436,4 mln zł i nie zostały objęte zakresem stabilizującej reguły wydatkowej.**
- **Skala zmian dokonanych w planie wydatków budżetu państwa świadczy o tym, że w roku 2019 nie uległa poprawie stabilność rocznego planowania budżetu państwa. Kolejny rok z rządu nie odnotowano także postępów w pracach na rzecz udoskonalenia systemu budżetowego.**
- **Analogicznie jak cztery lata wcześniej, pomimo ustanowienia w trakcie 2019 r. nowych dysponentów w zakresie niektórych części budżetowych, przypisane im zadania były realizowane przez dotychczasowych dysponentów, w oparciu o porozumienia zawarte bez podstawy prawnej.**

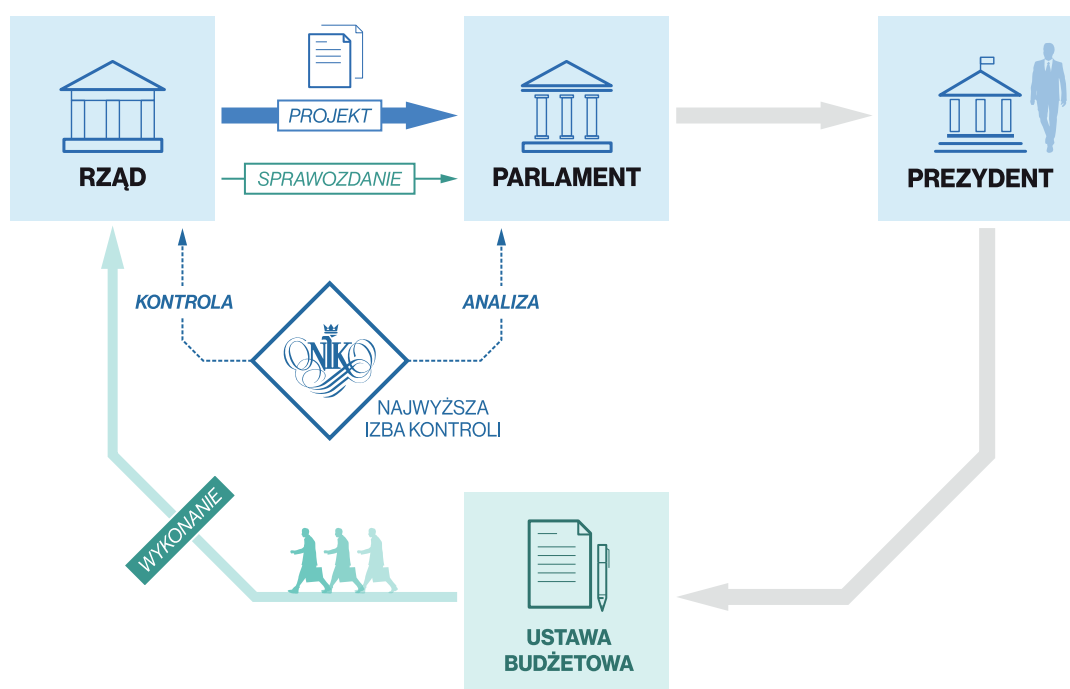
1. Przygotowanie projektu ustawy budżetowej

Przygotowanie projektu ustawy budżetowej poprzedziły prace planistyczne, których efektem było przedłożenie Ministrowi Finansów przez dysponentów projektów planów dochodów i wydatków. Prace planistyczne dotyczące budżetu państwa na rok 2019 przebiegały zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej²³, tj. tzw. noty budżetowej. Projekt został terminowo opracowany i przedłożony Sejmowi. W celu powiązania danych prezentowanych w projekcie ustawy budżetowej na 2019 r. z danymi do Wieloletniego Planu

²³ Dz.U. poz. 1154.

Finansowego Państwa (WFPF) przesunięto termin przedłożenia planów rzeczowych zadań realizowanych ze środków budżetowych z czerwca, jak miało to miejsce dotychczas, na luty. Dysponenci części budżetowych przekazali Ministrowi Finansów formularze planów rzeczowych oraz materiały planistyczne w zakresie WFPF, w terminie określonym w przepisach. Do dnia 30 lipca 2018 r. dysponenci opracowali i przedłożyli Ministrowi Finansów projekty planów dochodów i wydatków.

Infografika 6. Procedura stanowienia i kontroli wykonania budżetu państwa



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

W 2019 r. w dalszym ciągu nie osiągnięto postępów w zakresie powiązania planowania rocznego z planowaniem wieloletnim. Przygotowanie projektu ustawy budżetowej na 2019 r. zostało poprzędzone przyjęciem 23 kwietnia 2018 r. przez Radę Ministrów Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2018–2021²⁴ oraz przyjęciem 18 czerwca 2018 r. założeń projektu budżetu państwa na rok 2019. Zgodnie z art. 105 ust. 1 ustawy o finansach publicznych WFPF powinien stanowić podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Materiały do WFPF w zakresie wydatków części budżetowych, zgodnie z § 3 ust. 1 noty budżetowej, powinny być opracowywane na podstawie wyjściowej kwoty wydatków. W myśl § 3 ust. 2 noty budżetowej wyjściową kwotę wydatków części budżetowych miał stanowić poziom wydatków roku bieżącego pomniejszony o kwoty wynikające z analizy ich racjonalności i efektywności, rozwoju nowoczesnych technologii oraz rekomendacji z przeglądów wydatków, a także o wydatki na realizację zadań, co do których nie przewiduje się kontynuacji, w tym wydatki o charakterze jednorazowym. Niemniej jednak w Ministerstwie Finansów nie weryfikowano wielkości wyjściowych kwot wydatków dla poszczególnych części budżetowych.

²⁴ Uchwała nr 65 Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2018–2021 (M.P. poz. 455).

Wieloletni Plan Finansowy na lata 2018–2019 zawierał główne cele polityki społecznej i gospodarczej rządu, które zostały powtórzone we wstępie do uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2019. W dokumencie tym było jednak bardzo mało parametrów, które można wprost powiązać z ustawą budżetową.

Wstępny projekt ustawy budżetowej na rok 2019 wraz z uzasadnieniem Minister Finansów przedłożył Radzie Ministrów 20 sierpnia 2018 r. Rada Ministrów rozpatrzyła projekt 21 sierpnia 2018 r. Ostateczny projekt ustawy budżetowej uchwalony przez Radę Ministrów 25 września 2018 r. wpłynął do Sejmu 27 września 2018 r., z zachowaniem terminu określonego w art. 141 ustawy o finansach publicznych. Ustawa budżetowa na rok 2019 została uchwalona przez Sejm 16 stycznia 2019 r. i podpisana przez Prezydenta 30 stycznia 2019 r.

Przygotowane w Ministerstwie Finansów prognozy makroekonomiczne, stanowiące podstawę planowania budżetu państwa na 2019 r., były wiarygodne. Wielkość wydatków, o których mowa w art. 112aa ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, obliczono w sposób wskazany w tej ustawie, na podstawie danych źródłowych. Zgodnie z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych Ministerstwo Finansów ustaliło łączną sumę wydatków na 2019 r. dla wybranych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych wymienionych w tym przepisie w wysokości 847 773,4 mln zł. Kwota ta była o 5,5% wyższa od analogicznej wielkości wyznaczonej na rok 2018. Została ona wykazana zarówno w uzasadnieniu i projekcie ustawy budżetowej na rok 2019 przekazanym do Sejmu we wrześniu 2018 r., jak i w art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2019.

Należy zwrócić uwagę, że przy obliczaniu wydatków na 2019 r., o których mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Ministerstwo Finansów nie miało bezpośredniego wpływu na trzy z pięciu wartości, jakie należało wziąć pod uwagę w tych obliczeniach, tj. na:

- ustalone rok wcześniej, analogiczne wydatki z ustawy budżetowej na 2018 r.;
- wartość średniookresowego celu inflacyjnego, określanego przez Narodowy Bank Polski;
- wartość wskaźnika korygującego, zależnego od poziomu długu publicznego i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Wartości te zostały ujęte w prawidłowych kwotach. Czwartą wartość, dynamikę produktu krajowego brutto, przyjęto w wysokości zawartej w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2019 r. Piątą wartość, finansowe skutki działań dyskrejonalnych po stronie dochodów, oszacowano na 10 210,2 mln zł. Na sumę działań dyskrejonalnych składały się między innymi skutki ograniczenia luki podatkowej w związku z wyłudzeniami podatku od towarów i usług i zapobieganiem unikaniu płacenia podatku szacowane łącznie na 7469,2 mln zł.

W przypadku dochodów z podatku od towarów i usług trudno jest oddzielić wpływ czynników związanych z koniunkturą gospodarczą od wpływu zmian wynikających z rozwiązań legislacyjnych. Oznacza to, że szacunek luki podatku od towarów i usług jest obciążony błędem wynikającym z braku uwzględnienia cyklu koniunkturalnego. Ze względu na brak prostego i jednoznacznego sposobu uwzględniania cyklu w wyliczeniach, w Komisji Europejskiej i krajach Unii Europejskiej również nie uwzględnia się efektów cyklicznych.

Jednym z nowych zadań, które przyjęto do realizacji w 2019 r. i które nie było zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2019, była wypłata jednorazowego świadczenia dla emerytów i rencistów w wysokości 1100 zł brutto. Świadczenie to wprowadzono ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r.²⁵

²⁵ Dz.U. poz. 743.

W uzasadnieniu do projektu wyżej wymienionej ustawy, opracowanym w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, podano, że jednorazowe świadczenie pieniężne zostanie sfinansowane w ramach wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych i Funduszu Pracy oraz w ramach środków pozostających w dyspozycji pozostałych dysponentów poszczególnych części budżetowych, tj. części *Obrona narodowa*, *Sprawiedliwość* oraz *Sprawy wewnętrzne*. Oznacza to, że wypłata świadczenia miała zostać sfinansowana z środków pozostających w dyspozycji kierowników jednostek, których wydatki/koszty, zgodnie z art. 112aa ustawy o finansach publicznych, są uwzględniane w tzw. stabilizującej regule wydatkowej.

Ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw²⁶ wprowadzono zmiany dotyczące źródeł finansowania wypłaty jednorazowego świadczenia dla emerytów i rencistów. Dokonano także zmiany nazwy funduszu (na Fundusz Solidarnościowy), celu oraz przeznaczenia środków tego funduszu. Na podstawie art. 31a ust. 2 znowelizowanej ustawy o Funduszu Solidarnościowym z funduszu tego dokonano w 2019 r. refundacji jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów sfinansowanego w 2019 r. przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. W wyniku przyjęcia wyżej wymienionych rozwiązań w 2019 r. kwota 8736,5 mln zł, podobnie jak inne koszty Funduszu Solidarnościowego poniesione w 2019 r.²⁷, nie zostały objęte zakresem stabilizującej reguły wydatkowej, co jest niezgodne z celem wprowadzenia tej reguły do ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, regułą powinien być objęty możliwie szeroki zakres podmiotów sektora finansów.

W 2019 r. w dalszym ciągu nie odnotowano istotnych postępów we wdrażaniu *Założeń reformy systemu budżetowego*, przyjętych przez Radę Ministrów 26 lipca 2016 r. Pomimo upływu trzech i pół roku nie zrealizowano nadrzędnych celów reformy, tj. nie przyjęto rozwiązań legislacyjnych, niezbędnych z punktu widzenia zapewnienia długookresowej stabilności finansów publicznych, a także zwiększenia efektywności wydatków ze środków publicznych.

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²⁸ na finansowanie potrzeb obronnych RP należało w 2019 r. przeznaczyć wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 2% produktu krajowego brutto, przy czym wartość produktu krajowego brutto należało ustalić w oparciu o wartość określoną w założeniach projektu budżetu państwa na 2019 r.²⁹ Udział wydatków majątkowych w wydatkach przeznaczonych na potrzeby obronne RP powinien wynieść co najmniej 20%³⁰, 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%³¹.

Na finansowanie potrzeb obronnych RP należało w 2019 r. przeznaczyć co najmniej 44 674 mln zł, w tym na wydatki majątkowe nie mniej niż 8934,8 mln zł, a na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności – co najmniej 1116,9 mln zł.

W projekcie ustawy budżetowej na 2019 r. zaplanowano wydatki:

²⁶ Dz.U. poz. 2473.

²⁷ Według sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego funduszu celowego koszty realizacji zadań Funduszu w 2019 r. wyniosły 9436,4 mln zł.

²⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 1453.

²⁹ Art. 7 ust. 1 i 1a ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych.

³⁰ Art. 7 ust. 3 ww. ustawy.

³¹ Art. 7 ust. 3b ww. ustawy.

- określone w art. 7 ust. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych w wysokości 44 674,0 mln zł, co stanowiło 2% planowanej wartości produktu krajowego brutto na 2019 r.;
- majątkowe przeznaczone na potrzeby obronne RP w wysokości 12 530,5 mln zł, co stanowiło 28% wydatków obronnych, tj. o 8 punktów procentowych więcej od minimalnego limitu;
- przeznaczone na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w wysokości 1118,8 mln zł, co stanowiło 2,5% wydatków obronnych.

Zarówno w trakcie prac rządowych, jak i parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej na rok 2019 kwoty wydatków na cele związane z obronnością państwa nie uległy zmianie.

Zgodnie z art. 15 i 16 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019³² (dalej: ustawy okołobudżetowej), w ramach limitu 2% wydatków, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych, zaplanowano finansowanie realizacji przedsięwzięć o wartości 496,3 mln zł, między innymi na program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa. Kwota ta stanowiła 1,1% wydatków zaplanowanych na finansowanie potrzeb obronnych (44 674,0 mln zł). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, środki te przeznaczono na przedsięwzięcia, które nie były związane z przebudową i modernizacją Sił Zbrojnych. Przyjęty sposób realizacji ustawowego limitu na wydatki związane z obronnością powoduje, że w ramach tego limitu finansowane są wydatki na zadania nienależące bezpośrednio do obrony narodowej.

Zgodnie z art. 131c ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³³ na finansowanie ochrony zdrowia na rok 2019 przeznaczone miały zostać środki finansowe w wysokości nie niższej niż 4,86% produktu krajowego brutto. Na finansowanie ochrony zdrowia zaplanowano w roku 2019 kwotę 97 571 mln zł, tj. o 1241 mln zł wyższą niż wynika to z wyliczenia minimalnego limitu na finansowanie ochrony zdrowia określonego w art. 131c ust. 1 pkt 2 wyżej wskazanej ustawy (tj. 96 330 mln zł).

W trakcie 2019 roku dokonano istotnych zmian w zakresie dysponentów części budżetowych, które nastąpiły w związku ze zmianami w strukturze Rady Ministrów. W wyniku tych zmian utworzono trzy nowe ministerstwa w drodze przekształcenia dotychczas istniejących, na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie:

- utworzenia Ministerstwa Rozwoju – powstałego w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii³⁴; dysponentem części budżetowych *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, Gospodarka oraz Turystyka* został Minister Rozwoju;
- utworzenia Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej³⁵ – powstałego w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju; dysponentem części *Rozwój regionalny* został Minister Funduszy i Polityki Regionalnej;
- utworzenia Ministerstwa Sportu – powstałego w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Sportu i Turystyki³⁶; dysponentem części *Kultura Fizyczna* został Minister Sportu.

³² Dz.U. poz. 2435, ze zm.

³³ Dz.U. 2019 poz. 1373, ze zm.

³⁴ Dz.U. poz. 2291.

³⁵ Dz.U. poz. 2293.

³⁶ Dz.U. poz. 2292.

Wprowadzono również zmianę w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii³⁷ polegającą na zmianie nazwy tego ministerstwa na Ministerstwo Aktywów Państwowych oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministra Środowiska³⁸, które od 15 listopada 2019 r. nosi nazwę Ministerstwa Klimatu. Dysponentem części *Energia* oraz części *Gospodarka złożami kopalin* został Minister Aktywów Państwowych, a części *Środowisko* – Minister Klimatu.

Wyżej wymienione rozporządzenia weszły w życie z dniem ogłoszenia, z mocą wsteczną od dnia 15 listopada 2019 r.

Analogicznie jak miało to miejsce w 2015 r., w celu zapewnienia ciągłości realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz wydatków budżetu środków europejskich w 2019 r. w pierwszej połowie grudnia 2019 r. Minister Sportu oraz Minister Funduszy i Polityki Regionalnej zawarli z Ministrem Rozwoju porozumienia³⁹, na mocy których upoważniano tych dysponentów, do wykonywania zadań związanych z dysponowaniem częścią *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*, a także częścią *Turystyka*, jak również zadań kadrowo-finansowo-księgowych. Porozumienia te zawierały postanowienia o wejściu w życie z mocą wsteczną od dnia 15 listopada 2019 r. W treści wskazanych wyżej porozumień nie wskazano przepisów prawnych stanowiących podstawę ich zawarcia.

Najwyższa Izba Kontroli, nie negując konieczności podejmowania działań w celu kontynuacji działalności, po raz kolejny zwraca uwagę, że zaistniała sytuacja budzi wątpliwości natury formalno-prawnej i ma negatywny wpływ na przejrzystość finansów publicznych.

2. Uchwalenie ustawy budżetowej

W wyniku prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2019, począwszy od wstępnego projektu rozpatrzonego przez Radę Ministrów 21 sierpnia 2018 r., a kończąc na ustawie uchwalonej przez Sejm, prognoza dochodów uległa zwiększeniu o 819,4 mln zł, co stanowiło 0,2% pierwotnej wielkości dochodów. W ustawie budżetowej z dnia 16 stycznia 2019 r. prognoza dochodów budżetu państwa została określona na kwotę 387 734,5 mln zł. Prognoza ta była wyższa o 32 029,1 mln zł (o 9%) od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2018⁴⁰. Przewidywano, że dochody podatkowe budżetu państwa wyniosą 359 731,3 mln zł i wzrosną, w porównaniu z kwotą ujętą w ustawie budżetowej na rok 2018, o 28 058,7 mln zł (o 8,5%), w tym z tytułu podatku od towarów i usług o 13 600 mln zł (o 8,2%) i podatku dochodowego od osób fizycznych o 8800 mln zł (o 15,9%). W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2019 wskazano, że prognozowany wzrost dochodów budżetu państwa będzie wynikiem wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym powrocie umiarkowanej inflacji, z drugiej strony będzie efektem wdrożonych oraz przygotowywanych zmian systemowych mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego.

³⁷ Dz.U. poz. 2290.

³⁸ Dz.U. poz. 2289.

³⁹ Porozumienie z dnia 9 grudnia 2019 r. zawarte pomiędzy Ministrem Rozwoju i Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej oraz porozumienie z dnia 10 grudnia 2019 r. zawarte pomiędzy Ministrem Rozwoju i Ministrem Sportu.

⁴⁰ Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz.U. poz. 291).

Tabela 1. Planowane dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa w ustawach budżetowych w latach 2017–2019

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	4-2	4-3
	mln zł				
1	2	3	4	5	6
Dochody	325 428,0	355 705,4	387 734,5	62 306,5	32 029,1
Dochody podatkowe	301 155,2	331 672,6	359 731,3	58 576,1	28 058,7
Podatki pośrednie	214 192,0	237 914,0	254 680,0	40 488,0	16 766,0
Podatek od towarów i usług	143 483,0	166 000,0	179 600,0	36 117,0	13 600,0
Podatek akcyzowy	69 000,0	70 000,0	73 000,0	4 000,0	3 000,0
Podatek od gier	1 709,0	1 914,0	2 080,0	371,0	166,0
Podatek dochodowy od osób prawnych	29 817,0	32 400,0	34 800,0	4 983,0	2 400,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych	51 000,0	55 500,0	64 300,0	13 300,0	8 800,0
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	1 000,0	1 290,0	1 400,0	400,0	110,0
Podatek od niektórych instytucji finansowych	3 937,0	4 568,7	4 551,3	614,3	-17,4
Dochody niepodatkowe	22 476,3	21 908,7	25 806,0	3 329,7	3 897,3
Dywidendy i wpłaty z zysku	2 440,6	2 248,0	2 781,6	341,0	533,6
Wpłaty z zysku NBP	627,6	–	–	-627,6	–
Cło	3 720,0	3 787,0	4 184,0	464,0	397,0
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	13 564,8	13 611,3	16 247,1	2 682,3	2 635,8
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2 123,3	2 262,4	2 593,3	470,0	330,9
Środki z UE i innych źródeł	1 796,5	2 124,1	2 197,2	400,7	73,1
Wydatki	384 773,5	397 197,4	416 234,5	31 461,0	19 037,1
Dotacje i subwencje	209 782,6	213 898,0	222 579,6	12 797,0	8 681,6
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	25 553,3	26 068,7	28 476,1	2 922,8	2 407,4
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	71 743,0	75 508,8	81 440,1	9 697,1	5 931,3
Wydatki majątkowe	23 156,0	21 177,0	21 783,9	-1 372,1	606,9
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	29 799,9	30 699,9	29 199,9	-600,0	-1 500,0
Środki własne UE	15 795,4	19 643,6	22 207,2	6 411,8	2 563,6
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE	8 943,3	10 201,3	10 547,7	1 604,4	346,4
Deficyt	59 345,5	41 492,0	28 500,0	30 845,5	12 992,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych i sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2017–2019 oraz wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W wyniku prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2019, począwszy od wstępnego projektu rozpatrzonego przez Radę Ministrów 21 sierpnia 2018 r., a kończąc na ustawie uchwalonej przez Sejm, plan wydatków uległ zwiększeniu o 819,4 mln zł, co stanowiło 0,2% pierwotnej wielkości wydatków.

Limit wydatków budżetu państwa na rok 2019 ustalono na 416 234,5 mln zł, tj. o kwotę 669,4 mln zł (czyli o 0,2%) niższą od limitu wydatków budżetu państwa wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej (416 903,9 mln zł).

Plan wydatków na 2019 r. był wyższy o 19 037,1 mln zł, tj. o 4,8%, od ujętego w ustawie budżetowej na rok 2018. Wzrost ten wynikał między innymi z uwzględnienia w ustawie budżetowej większych o 4318 mln zł subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym części oświatowej o 2832,4 mln zł. W kwocie części oświatowej subwencji ogólnej uwzględniono między innymi skutki wzrostu, od 1 stycznia 2019 r., wynagrodzeń nauczycieli o 5%. W ustawie budżetowej na 2019 r. uwzględniono również zwiększenie wydatków na finansowanie:

- potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej (o 3530 mln zł),
- dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (o 2752,7 mln zł),
- polskiej składki członkowskiej do budżetu Unii Europejskiej (o 2563,6 mln zł),
- wynagrodzeń w sferze budżetowej (o 2483,5 mln zł),
- zadań w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki (o 1377,6 mln zł),
- Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020 (o 1106,3 mln zł⁴¹).

W stosunku do ustawy budżetowej na rok 2018 mniej środków zaplanowano na finansowanie programu *Rodzina 500 plus* (o 2976,6 mln zł). Przy szacowaniu wydatków na program *Rodzina 500 plus* wzięto pod uwagę czynniki ekonomiczne i demograficzne, takie jak poprawiająca się sytuacja ekonomiczna rodzin, skutkująca obniżeniem liczby rodzin uprawnionych do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko, oraz zmniejszanie się populacji kobiet w wieku 15–49 lat, będące efektem wchodzenia w wiek rozrodczy roczników niżu demograficznego.

W trakcie prac parlamentarnych zarówno prognoza dochodów jak i limit wydatków budżetu państwa uległy zwiększeniu – w porównaniu z projektem rządowym – o 122,9 mln zł, co stanowiło 0,03% prognozowanych dochodów i planowanych wydatków budżetu państwa.

Zaplanowany w ustawie budżetowej na 2019 r. deficyt w wysokości 28 500 mln zł był o 31,3% niższy od deficytu ujętego w ustawie budżetowej na rok 2018.

Planowane dochody budżetu środków europejskich na 2019 r. wyniosły 69 716,4 mln zł i były o 7,6% wyższe od dochodów planowanych na 2018 r. (64 782,8 mln zł). Wydatki budżetu środków europejskich zaplanowano w wysokości 85 281,7 mln zł, tj. o 6,3% wyższej niż w 2018 r. (80 243 mln zł), a deficyt tego budżetu w wysokości 15 565,3 mln zł, tj. o 0,7% większej niż w roku poprzednim (15 460,2 mln zł). W rezerwach celowych budżetu środków europejskich zaplanowano 35 996,5 mln zł, tj. o 0,8% więcej niż przed rokiem (35 720,2 mln zł). Rezerwy celowe stanowiły 42,2% planowanych wydatków budżetu środków europejskich.

Relacja wydatków zaplanowanych w rezerwie ogólnej do ogółu wydatków budżetu państwa w roku 2019 była na podobnym poziomie jak w roku 2017 (0,06%) i nieznacznie niższa niż w roku 2018 (0,07%). Minister Finansów w projekcie ustawy budżetowej na rok 2019, przedstawionym Radzie

⁴¹ Podana kwota nie obejmuje wzrostu wydatków w ramach programu ujętych w rezerwie celowej (w 2018 r. – poz. 92, w 2019 r. – poz. 88) zaliczonych do wydatków obronnych, które zostały uwzględnione w tiret pierwszym.

Ministrów, zaplanował rezerwę ogólną w wysokości 235 mln zł. Na etapie prac parlamentarnych kwotę rezerwy zwiększono o 2,5 mln zł. W ustawie budżetowej na rok 2019 ujęto środki w rezerwie ogólnej w wysokości 237,5 mln zł, tj. o 24,2 mln zł (o 9,3%) niższej niż w budżecie państwa na rok 2018. Rezerwa ogólna stanowiła około 29% dopuszczalnej wielkości rezerwy ogólnej wynikającej z art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (832,5 mln zł).

W rezerwach celowych budżetu państwa zaplanowano środki w kwocie 29 961,9 mln zł, tj. o 6271 mln zł (o 26,5%) wyższej niż w ustawie budżetowej na rok 2018. W budżecie na 2019 r. kwota rezerw stanowiła 7,2% planowanych wydatków budżetu państwa.

W art. 140 ust. 3 ustawy o finansach publicznych określono limit wysokości wybranych rezerw celowych. Limit ten dotyczy wydatków, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej oraz rezerw utworzonych na podstawie odrębnych ustaw. Dla sumy rezerw celowych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw oraz dla tych, których utworzenie wynika z braku możliwości dokonania szczegółowego podziału na pozycje klasyfikacji budżetowej, ustalono górną granicę wysokości odpowiadającą 5% wydatków budżetu. Suma planowanych na 2019 r. rezerw celowych tworzonych na podstawie wymienionych przesłanek (art. 140 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy o finansach publicznych) stanowiła 5,7% wydatków budżetu. Ministerstwo Finansów w projekcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 zawarło przepis wyłączający stosowanie wymienionego ograniczenia dla budżetu na 2019 r. Zgodnie z art. 18 ustawy o budżecie w roku 2019 do sumy rezerw celowych, o której mowa w art. 140 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, nie wlicza się rezerw celowych utworzonych zgodnie z art. 140 ust. 2 pkt 4 tej ustawy. Wyłączenie to oznacza, że limit 5% wydatków odnosi się tylko do rezerw celowych na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej. Suma rezerw celowych, o których mowa w art. 140 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wyniosła 18 681,6 mln zł i nie przekroczyła ustawowego limitu 5% wydatków budżetowych (20 811,7 mln zł).

Ustawa budżetowa na 2019 r. nie była nowelizowana, jednak w trakcie roku budżetowego wprowadzono szereg rozwiązań, wywołujących skutki zarówno po stronie dochodowej/przychodowej, jak również wydatkowej/kosztowej budżetu państwa/ jednostek sektora finansów publicznych. Były to:

- objęcie programem *Rodzina 500 plus* wszystkich dzieci do 18. roku życia (wyplata „500 plus” na pierwsze dziecko) – rozwiązanie wprowadzone ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw⁴²;
- wypłata dodatkowego świadczenia dla emerytów i rencistów w wysokości 1100 zł brutto – rozwiązanie wprowadzone ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r., zwolnienie z podatku dochodowego pracowników do 26. roku życia (od 1 sierpnia 2019 r.) – rozwiązanie wprowadzone ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴³;

⁴² Dz.U. poz. 924.

⁴³ Dz.U. poz. 1394.

- obniżenie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych z 18% do 17%⁴⁴ i podniesienie kosztów uzyskania przychodu (od 1 października 2019 r.) – rozwiązanie wprowadzone ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw⁴⁵;
- przywrócenie zredukowanych połączeń autobusowych, w szczególności w mniejszych miastach i wsiach. W celu realizacji zadania w ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁴⁶ przewidziano mechanizm wsparcia organizatorów publicznego transportu zbiorowego (jednostek samorządu terytorialnego).

Skutki wprowadzenia wymienionych wyżej rozwiązań – według ocen skutków regulacji zawartych w uzasadnieniach do projektów wymienionych ustaw – oszacowano łącznie na 22 335 mln zł, z tego:

- zmniejszenie (*per saldo*) dochodów budżetu państwa – na 1305 mln zł,
- zwiększenie wydatków budżetu państwa – na 10 711 mln zł, w tym 9576 mln zł na wypłatę świadczeń z programu *Rodzina 500 plus*,
- zmniejszenie (*per saldo*) przychodów/dochodów pozostałych jednostek sektora finansów publicznych – na 316 mln zł,
- zwiększenie wydatków/kosztów pozostałych jednostek sektora finansów publicznych – na 10 003 mln zł, w tym głównie wydatków Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (8508 mln zł) i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (1255 mln zł) związanych z wypłatą tzw. trzynastej emerytury.

W celu zapewnienia finansowania nowych zadań dokonano zmian w strukturze wydatków w oparciu o instrumenty przewidziane w ustawie o finansach publicznych, takich jak blokowanie planowanych wydatków i przeniesienia wydatków pomiędzy częściami budżetowymi.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionując legalności czy celowości podjętych decyzji, zauważa jednak, że w trakcie wykonywania budżetu państwa jego struktura nie powinna ulegać zmianie w tak istotnym zakresie. Decyzje w tej materii powinny zapadać na etapie opracowania ustawy budżetowej.

Tabela 2. Struktura planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa w latach 2017–2019

Wyszczególnienie	Struktura dochodów i wydatków budżetu państwa		
	2017	2018	2019
	(%)		
Dochody	100,0	100,0	100,0
Dochody podatkowe	92,5	93,2	92,8
Podatki pośrednie	65,8	66,9	65,7
Podatek od towarów i usług	44,1	46,7	46,3
Podatek akcyzowy	21,2	19,7	18,8
Podatek od gier	0,5	0,5	0,5
Podatek dochodowy od osób prawnych	9,2	9,1	9,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych	15,7	15,6	16,6

⁴⁴ Dla dochodów uzyskanych w 2019 r. stosuje się stawkę 17,75%.

⁴⁵ Dz.U. poz. 1835.

⁴⁶ Dz.U. poz. 1123.

Wyszczególnienie	Struktura dochodów i wydatków budżetu państwa		
	2017	2018	2019
	(%)		
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,3	0,4	0,4
Podatek od niektórych instytucji finansowych	1,2	1,3	1,2
Dochody niepodatkowe	6,9	6,1	6,7
Dywidendy i wpłaty z zysku	0,7	0,6	0,7
Wpłaty z zysku NBP	0,2	-	-
Cło	1,1	1,1	1,1
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	4,2	3,8	4,2
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	0,7	0,6	0,7
Środki z UE i innych źródeł	0,6	0,6	0,6
Wydatki	100,0	100,0	100,0
Dotacje i subwencje	54,5	53,9	53,5
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	6,6	6,6	6,8
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	18,6	19,0	19,6
Wydatki majątkowe	6,0	5,3	5,2
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	7,7	7,7	7,0
Środki własne UE	4,1	4,9	5,3
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE	2,3	2,6	2,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych na lata 2017–2019 i danych Ministerstwa Finansów.

IV. WARUNKI WYKONYWANIA USTAWY BUDŻETOWEJ

- W 2019 r. nastąpiło spowolnienie dynamiki światowej gospodarki. Mimo tego spowolnienia Polska utrzymała stosunkowo wysokie tempo wzrostu gospodarczego wynoszące 4,1%. Tempo to było szybsze niż w gospodarce światowej (2,9%) i Unii Europejskiej (1,5%). W bilansie płatniczym Polska osiągnęła rekordową nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących (10,6 mld zł), w tym nadwyżkę handlową (10,4 mld zł).
- W IV kwartale 2019 r. stopa bezrobocia w Polsce liczona metodą BAEL wyniosła zaledwie 2,9%. Przeciętne miesięczne realne wynagrodzenie brutto w Polsce było w 2019 r. o 4,8% wyższe niż przed rokiem.
- Podstawę opracowania ustawy budżetowej na rok 2019 stanowił ostrożny scenariusz makroekonomiczny.
- W najbliższych latach sytuację gospodarki światowej zdeterminuje skala rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19. Rządy i banki centralne podjęły działania mające na celu ratowanie gospodarek krajowych przed kryzysem oraz przeciwdziałanie wystąpieniu upadłości przedsiębiorstw, bezrobociu i załamaniu systemów finansowych. Kosztem tych działań będzie znaczące pogorszenie równowagi finansów publicznych i wzrost zadłużenia poszczególnych państw.
- Realizacja wartości większości wskaźników monitorujących realizację celów strategii *Europa 2020* i *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* była zgodna z założeniami. Niemniej jednak zadawalających efektów nie uzyskano, między innymi w zakresie rozwoju innowacyjności i inwestycji oraz zmniejszenia energochłonności gospodarki i ochrony środowiska.
- W efekcie pandemii COVID-19 przyjęte w Polsce dotychczas cele strategiczne, wobec zmiany uwarunkowań społeczno-gospodarczych, powinny być poddane przeglądowi pod kątem ich dostosowania do nowej sytuacji. Szczególnie konieczne jest wzmocnienie systemu ochrony zdrowia oraz realizacja programów ekonomicznych chroniących i stymulujących gospodarkę w powiązaniu ze wspierającymi działaniami Narodowego Banku Polskiego. Skuteczność wdrażanych instrumentów powinna być poddawana cyklicznej ewaluacji.
- Jednym z najważniejszych wyzwań pokryzysowych będzie harmonizacja celów gospodarczych, społecznych i ekologicznych, w tym ochrona klimatu i przeciwdziałanie nadmiernej eksploatacji środowiska naturalnego.

1. Sytuacja gospodarcza na świecie

W 2019 r. światowa gospodarka rozwijała się znacznie wolniej niż w latach poprzednich. W pierwszej dekadzie XXI wieku, obejmującej lata kryzysu finansowego, średnie tempo wzrostu gospodarczego na świecie wynosiło 3,9%, a w kolejnych latach kształtowało się w przedziale pomiędzy 3,4% w 2016 r. a 4,3% w 2011 r. W 2019 r. tempo osiągnęło poziom niższy od 3%. Od początku XXI w. z taką sytuacją mieliśmy do czynienia tylko dwukrotnie. Najpierw w latach 2001–2002, gdy na recesję w Japonii i spowolnienie wzrostu w innych krajach azjatyckich nałożyło się tzw. „pęknięcie bańki internetowej” w Stanach Zjednoczonych i wydarzenia z 11 września 2001 r., a następnie w 2009 r.,

w czasie kryzysu finansowego, gdy realna wartość światowej gospodarki nieznacznie zmniejszyła się względem 2008 r. Obniżenie się tempa wzrostu gospodarczego z 3,6% w 2018 r. do 2,9% w 2019 r. oznaczało zatem, że po raz trzeci w ostatnim dwudziestolecu światowa gospodarka stanęła przed groźbą recesji. Główną przyczyną znaczącego spowolnienia były rosnące bariery w światowym handlu wywołane zwiększonym protekcjonizmem oraz niepewność związana z przyszłą polityką handlową, co wpłynęło na niższą skłonność do inwestowania. Realna wartość międzynarodowej wymiany handlowej na świecie była w 2019 r. zaledwie o 0,9% wyższa niż przed rokiem, podczas gdy w 2018 r. wartość ta wzrosła o 3,6%, a w 2017 r. – o 5,7%. Ponadto wystąpiły specyficzne problemy niektórych gospodarek rozwijających się (Argentyna, Turcja, Iran, Brazylia, Meksyk, Indie, Rosja, Arabia Saudyjska) oraz problemy systemowe gospodarek wysoko rozwiniętych, wynikające z coraz niższego wzrostu produktywności i starzenia się społeczeństw.

Spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego na świecie dotyczyło produkcji przemysłowej, bezpośrednio zależnej od warunków prowadzenia wymiany handlowej. Wartość dodana brutto przemysłu przetwórczego w Stanach Zjednoczonych była w 2019 r. zaledwie o 0,7% wyższa niż rok wcześniej, zaś łącznie w krajach Unii Europejskiej zmniejszyła się o 0,7%. W sektorze usług utrzymywała się natomiast wysoka dynamika sprzedaży, wynikająca z mocnego popytu wewnętrznego. W warunkach wolniejszego niż przed rokiem tempa wzrostu gospodarczego pozytywnym zjawiskiem, wspierającym konsumpcję, było zmniejszenie się stopy bezrobocia w niemal wszystkich państwach europejskich oraz w Stanach Zjednoczonych. Średnioroczna stopa bezrobocia w krajach strefy euro zmniejszyła się z 8,1% w 2018 r. do 7,5% w 2019 r., a w Stanach Zjednoczonych – odpowiednio z 3,9% do 3,7%.

Powolnemu tempu wzrostu gospodarczego na świecie towarzyszyła umiarkowana inflacja. W Stanach Zjednoczonych średnie ceny towarów i usług konsumpcyjnych były w 2019 r. o 1,8% wyższe w porównaniu z 2018 r., a w strefie euro – o 1,2%. Ograniczony popyt na wyroby przemysłowe sprawił, że ceny metali oraz surowców energetycznych utrzymywały się na niskich poziomach.

Prowadzona przez banki centralne miękka polityka pieniężna chroniła światową gospodarkę przed głębszym spowolnieniem. Brak silnych impulsów inflacyjnych powodował, że stopy procentowe były utrzymywane w większości państw na niskich poziomach. Bank centralny Stanów Zjednoczonych od lipca do października 2019 r. trzykrotnie obniżył stopę funduszy federalnych, łącznie o 75 punktów bazowych, do poziomu 1,50–1,75%. Jeszcze niższe stopy procentowe obowiązywały w strefie euro. Na koniec 2019 r. były one równe lub bliskie poziomowi 0%, a stopa procentowa depozytu w Europejskim Banku Centralnym pozostawała ujemna, wynosząc -0,50%. Starając się równoważyć negatywny wpływ wojen handlowych na wzrost gospodarczy, banki centralne z jednej strony przeciwdziałały wystąpieniu recesji, lecz z drugiej strony ograniczały sobie możliwość dalszego obniżania stóp procentowych w przypadku pogorszenia sytuacji gospodarczej.

Spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego w 2019 r. nastąpiło zarówno w gospodarkach wysoko rozwiniętych, jak i w krajach rozwijających się. W Stanach Zjednoczonych tempo to obniżyło się z 2,9% do 2,3%, wciąż pozostając jednak powyżej długookresowej wartości tempa wzrostu gospodarczego, obserwowanej w tym kraju w latach 2001–2018. Wojny handlowe wywierały negatywny wpływ na dynamikę wymiany handlowej z zagranicą i dynamikę amerykańskich inwestycji, podczas gdy tempo wzrostu konsumpcji, wspierane przez wysoką stopę zatrudnienia, utrzymywało się na wysokim poziomie.

W strefie euro wzrost gospodarczy był niższy niż przed rokiem przede wszystkim ze względu na obniżenie się tempa wzrostu eksportu. We Włoszech realna wartość gospodarki wzrosła zaledwie

o 0,3%, a w Niemczech – o 0,6%. Znacznie wyższy wzrost gospodarczy niż w wyżej wymienionych dwóch państwach nastąpił, mimo obniżenia względem 2018 r., we Francji (1,3%), Hiszpanii (2%) i Holandii (1,8%). Wielka Brytania utrzymała tempo wzrostu gospodarczego na zbliżonym poziomie do poprzedniorocznego (1,4%). Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego tempo wzrostu gospodarczego w gospodarkach wysoko rozwiniętych obniżyło się łącznie z 2,2% w 2018 r. do 1,7% w 2019 r.⁴⁷

Podobne tendencje wystąpiły w państwach rozwijających się. Tempo wzrostu w gospodarkach azjatyckich zmniejszyło się z 6,3% w 2018 r. do 5,5% w 2019 r., w tym w Chinach odpowiednio z 6,7% do 6,1%, w gospodarkach europejskich – z 3,2% do 2,1%, na Bliskim Wschodzie z 1,8% do 1,2%, a w Ameryce Łacińskiej wzrost gospodarczy został niemal całkowicie zahamowany. Jedynie w Afryce Subsaharyjskiej tempo wzrostu gospodarczego zostało utrzymane na poziomie niemal równym poziomowi z poprzedniego roku (3,1%).

W części krajów Europy Środkowej i Wschodniej nastąpiło w 2019 r. wyraźne spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego. W Słowacji tempo to obniżyło się z 4% w 2018 r. do 1,3% w 2019 r., w Słowenii odpowiednio z 4,1% do 2,4%, na Łotwie z 4,3% do 2,2%, w Polsce z 5,3% do 4,1%, w Rosji z 2,5% do 1,3%, a w Turcji z 2,8% do zaledwie 0,9%. Obok tych państw stosunkowo liczna była też reprezentacja gospodarek, w których obniżenie tempa wzrostu było niewielkie albo wręcz nastąpiło jego zwiększenie względem poziomu z 2018 r. Do grupy tej zaliczały się między innymi takie kraje, jak Węgry (odpowiednio: 5,1% w 2018 r. i 4,9% w 2019 r.), Bułgaria (3,1% i 3,4%), Chorwacja (2,7% i 2,9%), Rumunia (4,4% i 4,1%), Czechy (2,8% i 2,6%) oraz Litwa (3,6% i 3,9%). Warto podkreślić, że Polska, mimo znaczącego spadku tempa wzrostu gospodarczego, była w 2019 r. jednym z najszybciej rozwijających się państw w regionie, ustępując pod tym względem jedynie Węgrom, a także – nieznacznie – Estonii i Serbii.

W ostatnim kwartale 2019 r. obserwowano nasilenie się negatywnych zjawisk w europejskich gospodarkach. Łącznie gospodarki krajów strefy euro zwiększyły swoją wielkość jedynie o 1% w porównaniu z IV kwartałem 2018 r., w tym gospodarka Niemiec – o 0,5%, Francji – o 0,9%, Holandii – o 1,6%, a Włoch jedynie o 0,1%.

W czasie prac nad ustawą budżetową w Polsce zakładano, że sytuacja gospodarcza na świecie, a w szczególności u największych partnerów handlowych Polski, będzie bardziej korzystna niż okazało się w rzeczywistości. Na przykład zgodnie z prognozami Międzynarodowego Funduszu Walutowego z kwietnia 2018 r. światowy wzrost gospodarczy w 2019 r. miał utrzymać tempo z roku poprzedniego na poziomie 3,9%, wzrost gospodarczy Niemiec i Francji osiągnąć tempo 2%, Włoch 1,1%, a Stanów Zjednoczonych 2,7%⁴⁸. Podobnie optymistyczną prognozę na 2019 r. przedstawiła w lipcu 2018 r. Komisja Europejska, szacująca łączne tempo wzrostu gospodarczego krajów strefy euro w wysokości 2%, Niemiec – w wysokości 1,9%, Francji – 1,7%, Włoch 1,3%, a Holandii 2,8%. Biorąc pod uwagę te wielkości, można wskazać, że prognoza Komisji Europejskiej dla Polski została przyjęta na dosyć ostrożnym poziomie, wynoszącym 3,7% produktu krajowego brutto⁴⁹. W związku z tym w czasie, gdy dla większości gospodarek prognozy wzrostu gospodarczego były w trakcie 2019 r. obniżane, dla Polski były podwyższane. W maju 2019 r. Komisja Europejska podwyższyła prognozę tempa wzrostu gospodarczego w Polsce w 2019 r. do 4,2%, a w lipcu – do 4,4%.

⁴⁷ Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2020), World Economic Outlook: The Great Lockdown, Statistical Appendix.

⁴⁸ Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2018), World Economic Outlook: Cyclical Upswing, Structural Change, str. 14-15.

⁴⁹ Komisja Europejska, European Economic Forecast. Summer 2018 (Interim), str. 30.

W 2019 r. utrzymała się obserwowana w poprzednich latach skala nierównowagi na rachunku bieżącym bilansu płatniczego niektórych państw. W Stanach Zjednoczonych deficyt na rachunku bieżącym – mimo zwiększenia skali protekcjonizmu handlowego – utrzymał się na poziomie z lat poprzednich (2,3% produktu krajowego brutto), a w Wielkiej Brytanii wyniósł 3,8% produktu krajowego brutto. Z kolei stosunkowo wysoką nadwyżkę na rachunku bieżącym odnotowano kolejny rok z rzędu między innymi w Niemczech (7,1% produktu krajowego brutto), Holandii (10,9% produktu krajowego brutto), Szwajcarii (12,2% produktu krajowego brutto), Danii (7,9% produktu krajowego brutto), Singapurze (17% produktu krajowego brutto), Japonii (3,6% produktu krajowego brutto) oraz Korei Południowej (3,7%). Warto odnotować również, że drugi rok z rzędu nadwyżka na rachunku bieżącym Chin nie przekraczała 1% produktu krajowego brutto. Wynikało to z jednej strony z działań protekcjonistycznych rządu Stanów Zjednoczonych zwiększających cła na chińskie towary, a z drugiej strony było efektem stymulacji rynku wewnętrznego przez władze Chin.

Podobnie jak w latach poprzednich, światowa gospodarka rozwijała się w warunkach wysokiego zadłużenia sektora publicznego. Na koniec 2019 r. łączne zadłużenie 27 państw Unii Europejskiej⁵⁰ wyniosło ponad 79% wartości ich produktu krajowego brutto. Szesnaście państw Unii Europejskiej było bardziej zadłużonych od Polski w relacji do wielkości ich gospodarek, z czego jedenaście przekraczało dopuszczalny próg zadłużenia wynoszący 60% produktu krajowego brutto. Najwyższy dług publiczny w Unii Europejskiej miały: Grecja (177% produktu krajowego brutto), Włochy (135% produktu krajowego brutto), Portugalia (118% produktu krajowego brutto), a Belgia, Francja, Hiszpania i Cypr (po blisko 100% produktu krajowego brutto). Wśród państw ze wschodniej części Unii Europejskiej najbardziej zadłużone były: Chorwacja (73% produktu krajowego brutto) oraz Węgry i Słowenia (po 66% produktu krajowego brutto). Jednakże w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych i Japonii średni poziom długu publicznego w Unii Europejskiej na koniec 2019 r. był i tak stosunkowo niski. Dla porównania dług publiczny Stanów Zjednoczonych wzrósł w 2019 r. o ponad 2 punkty procentowe, do 109% produktu krajowego brutto, a dług publiczny Japonii osiągnął rekordową wysokość 237,4% produktu krajowego brutto.

Tabela 3. Tempo wzrostu PKB, stopa bezrobocia i dług publiczny w wybranych państwach w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	Tempo wzrostu PKB ¹			Stopa bezrobocia			Dług publiczny ²		
	2018	2019	2020 ³	2018	2019	2020 ³	2018	2019	2020 ³
	%								
Świat	3,6	2,9	-3,0	.	.	.	81,5	83,3	96,4
Unia Europejska⁴	2,1	1,5	-7,1	7,2	6,7	9,0	81,3	79,4	95,1
Strefa euro	1,9	1,2	-7,5	8,1	7,5	10,4	87,8	86,0	102,7
Niemcy	1,5	0,6	-7,0	3,4	3,2	3,9	61,9	59,8	75,6
Francja	1,7	1,3	-7,2	9,0	8,5	10,4	98,1	98,1	116,5
Włochy	0,8	0,3	-9,1	10,6	10,0	12,7	134,8	134,8	158,9
Hiszpania	2,4	2,0	-8,0	15,3	14,1	20,8	97,6	95,5	115,6
Holandia	2,6	1,8	-7,5	3,8	3,4	6,5	52,4	48,6	62,1

⁵⁰ Ze względu na porównywalność danych na 2020 r. z danymi z lat wcześniejszych Wielka Brytania jest przedstawiana w niniejszym rozdziale jako państwo nienależące do Unii Europejskiej. Dane prezentowane w tym rozdziale, dotyczące długu publicznego państw Unii Europejskiej, uwzględniają pożyczki międzyrządowe udzielane między tymi państwami, zgodnie z metodologią przyjętą przez Komisję Europejską przy sporządzaniu cyklicznego raportu European Economic Forecast, z którego pochodzą te dane.

Wyszczególnienie	Tempo wzrostu PKB ¹			Stopa bezrobocia			Dług publiczny ²		
	2018	2019	2020 ³	2018	2019	2020 ³	2018	2019	2020 ³
	%								
Słowacja	4,0	2,3	-6,2	6,5	5,8	8,0	49,4	48,0	59,2
Polska	5,3	4,1	-4,6	3,9	3,3	9,9	48,8	46,0	53,9
Bułgaria	3,1	3,4	-4,0	5,2	4,2	8,0	22,3	20,4	25,5
Czechy	2,8	2,6	-6,5	2,2	2,0	7,5	32,6	30,8	37,5
Rumunia	4,4	4,1	-5,0	4,2	3,9	10,1	34,7	35,2	46,2
Szwecja	2,2	1,2	-6,8	6,4	6,8	10,1	38,8	35,1	42,6
Węgry	5,1	4,9	-3,1	3,7	3,4	5,4	70,2	66,3	75,0
Wielka Brytania	1,3	1,4	-6,5	4,0	3,8	4,8	85,7	85,4	102,1
Stany Zjednoczone	2,9	2,3	-5,9	3,9	3,7	10,4	106,9	109,0	131,1
Chiny	6,7	6,1	1,2	3,8	3,6	4,3	49,1	54,4	64,9
Japonia	0,3	0,7	-5,2	2,4	2,4	3,0	236,5	237,4	251,9
Rosja	2,5	1,3	-5,5	4,8	4,6	4,9	13,6	14,0	17,9

¹ PKB w cenach stałych.

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

³ Prognoza.

⁴ Bez Wielkiej Brytanii

Źródło: European Commission (2020), *European Economic Forecast, Spring 2020*; Eurostat (2020), *General government gross debt - annual data*; Eurostat (2020), *Total unemployment rate*; International Monetary Fund (2020), *World Economic Outlook. Chapter 1. The Great Lockdown*, International Monetary Fund (2020), *Fiscal Monitor. Chapter 1. Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic*, Główny Urząd Statystyczny, *Biuletyn Statystyczny 3/2020*.

W I kwartale 2020 r., na skutek rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19, w wyniku szybkiego wzrostu liczby zachorowań, ograniczenia społecznych kontaktów oraz swobody przemieszczania się część przedsiębiorstw wstrzymała lub ograniczyła produkcję, a przedsiębiorstwa usługowe stanęły w obliczu ograniczenia możliwości prowadzenia działalności. W związku z obawami przed zachorowaniem i wprowadzonymi ogólnie ograniczeniami w kontaktach społecznych zmniejszył się popyt na część towarów i usług nabywanych w tradycyjny sposób. Wstrzymano lub ograniczono też działalność niektórych sklepów. Ograniczenie aktywności przedsiębiorstw doprowadziło do utraty pracy przez dużą część pracowników oraz do wzrostu obaw pozostałych pracowników odnośnie utrzymania miejsca pracy. Spowodowało to dalszą redukcję wydatków konsumpcyjnych. Wiele przedsiębiorstw znalazło się w sytuacji grożącej upadłością. Wobec tego rządy i banki centralne podjęły działania mające na celu ratowanie gospodarki przez kryzysem oraz przeciwdziałanie wystąpieniu upadłości przedsiębiorstw i załamaniu systemów finansowych. Kosztem tych działań ma być znaczące pogorszenie równowagi finansów publicznych i skokowy wzrost zadłużenia poszczególnych państw. Według prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego z kwietnia 2020 r. dług publiczny na świecie na koniec 2020 r. będzie bliski wartości globalnej gospodarki.

Zaznaczyć należy, że prognozy na 2020 r. są obciążone dużym ryzykiem, ponieważ nie wiadomo, jaki będzie przebieg pandemii w następnych miesiącach. Jeśli bezpieczeństwo zdrowotne ludności nie ulegnie poprawie, w efekcie czego wdrożone ograniczenia aktywności społecznej nie będą stopniowo znoszone, to skutki gospodarcze będą o wiele poważniejsze od prezentowanych w bieżących prognozach. Obecnie zakłada się, że światowa gospodarka będzie stopniowo wracała do stanu sprzed pandemii, choć w przypadku niektórych branż (turystyka, organizacja imprez masowych) powrót do takiego stanu może nastąpić dopiero po wprowadzeniu skutecznej szczepionki przeciwko chorobie COVID-19. Według prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego realna

wartość światowej gospodarki zmniejszy się w 2020 r. o 3%, a łączna wartość gospodarek strefy euro zmniejszy się o 7,5%, w tym Niemiec o 7%. Realna wartość gospodarki Stanów Zjednoczonych zmniejszy się o 5,9%, a Wielkiej Brytanii o 6,5%. Kryzys nie ominie również wschodniej części Unii Europejskiej. Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego wartość gospodarek Czech i Słowacji zmniejszy się o ponad 6%, Rumunii o 5%, Bułgarii o 4%, a Węgier o ponad 3%. W przypadku Polski Międzynarodowy Fundusz Walutowy prognozuje zmniejszenie wartości gospodarki względem 2019 r. o 4,6% oraz wzrost stopy bezrobocia do prawie 10%. Nieco bardziej optymistyczny scenariusz makroekonomiczny przedstawiła Rada Ministrów w zaktualizowanym Programie Konwergencji z kwietnia 2020 r., prognozując zmniejszenie wartości produktu krajowego brutto Polski w 2020 r. o 3,4% względem 2019 r.

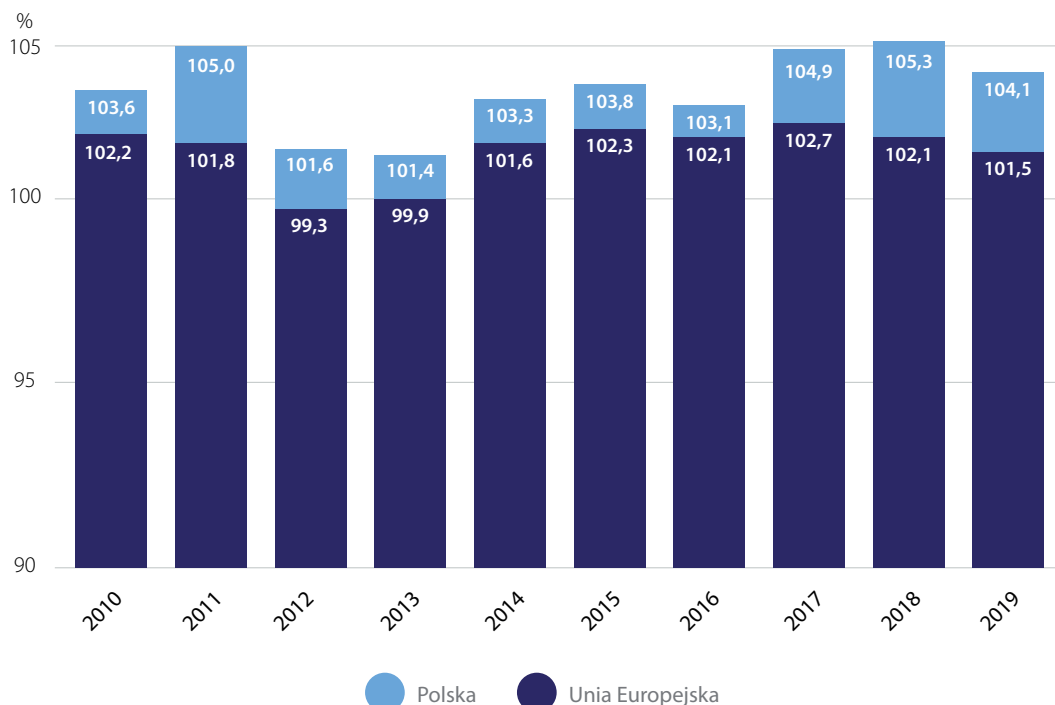
2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce

W 2019 r. Polska utrzymała pozycję jednej z najszybciej rozwijających się gospodarek w Unii Europejskiej. Wyższy niż w Polsce wzrost gospodarczy odnotowano jedynie w Irlandii, na Węgrzech, na Malcie oraz w Estonii, a równy – w Rumunii. Łącznie z 11 państw z Europy Środkowej należących do Unii Europejskiej w czterech państwach, w tym także w Polsce, tempo wzrostu gospodarczego było w 2019 r. wyższe od 4%. Z kolei tempo wzrostu gospodarczego na Łotwie wyniosło 2,2%, na Słowacji 2,3%, w Czechach 2,6%, w Chorwacji 2,9%, a w Bułgarii 3,4%. Z obliczeń Głównego Urzędu Statystycznego⁵¹ wynika, że realna wartość produktu krajowego brutto w Polsce wzrosła w 2019 r. w stosunku do 2018 r. o 4,1%.

Patrząc na wykres przedstawiający realną dynamikę produktu krajowego brutto Polski i Unii Europejskiej na przestrzeni ostatnich 10 lat, można dostrzec, że o ile w 2018 r. polska gospodarka skutecznie obroniła się przed spowolnieniem występującym w większości krajów Unii Europejskiej, przede wszystkim za sprawą silnego popytu wewnętrznego, to w 2019 r. była znacznie bardziej zależna od zmian koniunktury gospodarczej w innych państwach europejskich. Podczas gdy średnie tempo wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej zmniejszyło się pomiędzy 2018 r. a 2019 r. o 0,6 punktu procentowego, to w Polsce spadek ten był dwukrotnie wyższy. Mimo tej niekorzystnej zmiany polska gospodarka wciąż rozwijała się znacznie szybciej niż inne gospodarki Unii Europejskiej. W perspektywie dziesięcioletniej Polska miała średnio o 2,1 punktu procentowego wyższy wzrost gospodarczy od całej Unii Europejskiej, a w 2019 r. przewaga ta wynosiła 2,6 punktu procentowego.

⁵¹ Dane z 22 kwietnia 2020 r.

Infografika 7. Realna dynamika produktu krajowego brutto w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2010–2019 (rok poprzedni = 100)



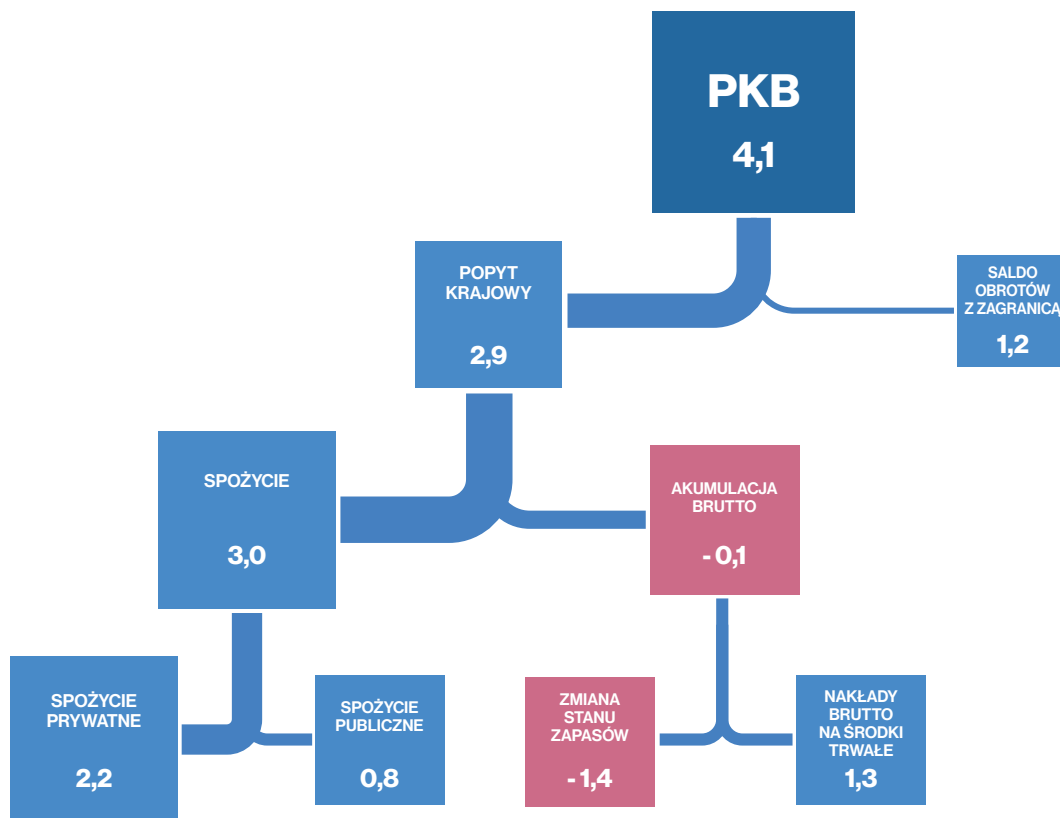
Źródło: baza danych Eurostat, tabela Real GDP growth rate – volume, dane z dnia 24 kwietnia 2020 r.; Główny Urząd Statystyczny (2020) Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku produktu krajowego brutto za lata 2018–2019.

Głównym czynnikiem umożliwiającym stosunkowo wysoki wzrost gospodarczy w Polsce pozostała konsumpcja, mimo zmniejszającej się drugi rok z rzędu dynamiki. Na wzrost konsumpcji oddziaływało przede wszystkim zwiększenie się liczby pracujących i wysoki wzrost wynagrodzeń. Wzrost konsumpcji przyczynił się do zwiększenia w 2019 r. dynamiki produktu krajowego brutto o 2,2 punktu procentowego.

Drugim ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego w 2019 r. były inwestycje. Realna wartość nakładów brutto na środki trwałe zwiększyła się względem wartości z 2018 r. o 7,2%, co wskazuje na utrzymywanie się wysokiego tempa wzrostu inwestycji, odnotowanego już w 2018 r. Obserwując jednak kwartalną dynamikę inwestycji, można zauważyć, że w II półroczu 2019 r. nastąpiło wyraźne spowolnienie. W III kwartale 2019 r., po raz pierwszy od ośmiu kwartałów, tempo wzrostu inwestycji w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego spadło poniżej poziomu 5%.

Warto podkreślić, że na tle innych państw Europy Środkowej ponad siedmioprocentowe tempo wzrostu inwestycji w Polsce można uznać za umiarkowane. W Rumunii nakłady na inwestycje wzrosły w 2019 r. względem 2018 r. o 18,2%, na Węgrzech o 15,3%, w Estonii o 13,2%, natomiast w Bułgarii, Czechach, na Łotwie i Słowacji wzrost ten był znacznie mniejszy niż w Polsce.

Infografika 8. Wpływ poszczególnych kategorii na wzrost realny produktu krajowego brutto (w punktach procentowych) w 2019 r. w porównaniu do roku 2018



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie Informacji Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 22 kwietnia 2020 r. w sprawie zaktualizowanego szacunku produktu krajowego brutto za lata 2018–2019.

Przyczyn obniżenia się dynamiki inwestycji w polskiej gospodarce należy upatrywać w ograniczeniu aktywności inwestycyjnej przez instytucje publiczne. W sektorze instytucji rządowych i samorządowych dynamicznie rosnące w poprzednich latach nakłady brutto na środki trwałe zmniejszyły się w 2019 r. w porównaniu z 2018 r. nominalnie o prawie 2 mld zł. Wysokie, dwucyfrowe tempo wzrostu inwestycji utrzymały natomiast przedsiębiorstwa – nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw niefinansowych wzrosły w tym okresie nominalnie o 11,4%, czyli niewiele mniej niż rok wcześniej. Na nieco niższe tempo wzrostu inwestycji przedsiębiorstw w stosunku do roku poprzedniego wpływ wywarła niższa dynamika inwestycji dużych i średnich przedsiębiorstw.

Utrzymanie przez przedsiębiorstwa wysokiego tempa inwestycji wiązało się z wysokim (powyżej poziomu 84%), bliskim historycznego maksimum wykorzystaniem ich zdolności produkcyjnych. Istotną rolę odgrywało również niskie oprocentowanie kredytów. Wzrost inwestycji wynikał także z utrzymywania się wartości wskaźnika niedoboru zapasów produktów gotowych powyżej długookresowej średniej, mimo że wartość ta zmniejszyła się w stosunku do 2018 r. Należy jednak wskazać, że w trakcie 2019 r. wyraźnie pogorszyły się wskaźniki ogólnego klimatu koniunktury gospodarczej, co z kolei obniżało skłonność przedsiębiorców do inwestowania.

Do utrzymania się wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w 2019 r. przyczynił się również – oprócz konsumpcji i inwestycji – wzrost salda obrotów z zagranicą. Składnik ten miał zbliżony udział (1,2 punktu procentowego) we wzroście produktu krajowego brutto do udziału inwestycji.

Rok wcześniej saldo obrotów z zagranicą miało neutralny wpływ na wzrost gospodarczy. Po raz ostatni tak wysoki wpływ handlu zagranicznego na wzrost gospodarczy w Polsce, jaki obserwowano w 2019 r., zanotowano w 2013 r. Wysokie saldo obrotów z zagranicą wynikało ze znaczącej przewagi dynamiki eksportu (realny wzrost o 4,7% względem 2018 r.) nad dynamiką importu (realny wzrost o 2,7%). Przyczyniło się to do rekordowej nadwyżki na rachunku bieżącym bilansu płatniczego, która w 2019 r. wyniosła ponad 10,6 mld zł, w tym nadwyżka handlowa 10,4 mld zł. Warto podkreślić, że od 1996 r. do 2018 r. (z wyjątkiem 2017 r., gdy wystąpiła niewielka nadwyżka w wysokości 1,4 mld zł), na rachunku bieżącym bilansu płatniczego utrzymywał się co roku deficyt. W 2018 r. wyniósł on 21,7 mld zł. Obserwowaną poprawę salda obrotów handlowych, a także salda rachunku bieżącego bilansu płatniczego można wyjaśnić rosnącą w długim okresie konkurencyjnością polskich towarów i rosnącą stopą oszczędności, a w krótkim okresie także osłabieniem popytu wewnętrznego w wyniku pogorszenia koniunktury gospodarczej w II półroczu 2019 r.

Wyżej wymienione trzy składniki produktu krajowego brutto – spożycie prywatne, nakłady brutto na środki trwałe i saldo obrotów z zagranicą – przyczyniły się w 2019 r. do wzrostu gospodarczego w ujęciu realnym łącznie o 4,7 punktu procentowego w stosunku do 2018 r. Oprócz tego dodatni wpływ na wzrost gospodarczy (0,8 punktu procentowego) miało spożycie publiczne, które w 2019 r. realnie wzrosło o 4,9% względem 2018 r. Był to najwyższy wzrost spożycia publicznego od 2006 r.

Składnikiem, który wywarł ujemny wpływ na wzrost gospodarczy w 2019 r., był niższy niż przed rokiem przyrost wartości rzeczowych środków obrotowych. O ile w latach 2016–2018 przyrost zapasów przyczyniał się do zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego, to w 2019 r. z jego powodu tempo wzrostu produktu krajowego brutto zmniejszyło się aż o 1,4 punktu procentowego.

W kolejnych kwartałach 2019 r. można było obserwować stopniowe pogarszanie sytuacji gospodarczej w Polsce. Ostatni kwartał 2019 r. był szóstym z rzędu kwartałem, w którym następowało osłabienie wzrostu gospodarczego. Co równie istotne, w IV kwartale 2019 r. bardziej zmalało tempo wzrostu gospodarczego niż we wcześniejszych kwartałach, co uwiidocznio skalę problemów, przed jakimi stanęła polska gospodarka. Tempo wzrostu gospodarczego zmniejszyło się prawie do 3%, czyli do poziomu nieobserwowanego od 2016 r. Główną przyczyną osłabienia tempa wzrostu gospodarczego w IV kwartale 2019 r. było znaczące obniżenie się dynamiki konsumpcji do najniższego poziomu od 14 kwartałów (wzrost o 3,3%).

Tabela 4. Realna dynamika PKB w poszczególnych kwartałach w latach 2016–2019

Lata	Kwartały			
	I	II	III	IV
Analogiczny okres roku poprzedniego = 100				
2016	103,1	103,4	102,8	102,9
2017	104,8	104,3	105,5	105,1
2018	105,4	105,5	105,4	105,1
2019	104,8	104,6	104,0	103,2

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Informacja z dnia 22 kwietnia 2020 r. w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB za lata 2018–2019.

W 2019 r. utrzymała się wysoka dynamika wartości dodanej usług transportowych i gospodarki magazynowej (realny wzrost względem 2018 r. o 8,1%), podobnego rzędu dynamika charakteryzowała wartość usług z zakresu działalności finansowej i ubezpieczeniowej. Stosunkowo wysokie

tempo wzrostu wartości dodanej utrzymało się także w handlu (4,7%). Gorzej radził sobie przemysł, w którym dynamika wartości dodanej zmniejszyła się z 5,2% w 2018 r. do 4,2% w 2019 r., a zwłaszcza budownictwo, w którym nastąpiło znaczące spowolnienie tempa wzrostu wartości dodanej – z 11,7% do 3%. W branży usług informacyjno-komunikacyjnych nastąpił realny spadek wartości dodanej (o 0,2%) względem 2018 r., mimo że w latach 2015-2018 wartość dodana w tej branży rosła w tempie co najmniej 8%. Jedynym segmentem gospodarki, w którym dynamika wartości dodanej wzrosła w 2019 r. w stosunku do dynamiki z 2018 r., była administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe zabezpieczenia społeczne, edukacja, opieka zdrowotna i pomoc społeczna, czyli działalność polegająca na dostarczaniu szeroko pojętych usług publicznych. W 2018 r. tempo wzrostu wartości dodanej tych usług w ujęciu realnym wyniosło 2%, a w 2019 r. zwiększyło się do 4%.

Z analizy danych dotyczących produkcji sprzedanej przemysłu w 2019 r. wynika, że znacząco zmniejszyła się względem 2018 r. dynamika produkcji sprzedanej przetwórstwa przemysłowego (wzrost o 4,2% wobec wzrostu o 5,7% rok wcześniej), a dynamika górnictwa i przemysłu wydobywczego utrzymała się na niskim poziomie (około 1%). Realna wartość sprzedaży produktów z branży wytworzenie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę niemal nie zmieniła się względem wartości sprzedaży z 2018 r., natomiast znacząco – bo aż o 9,6% wzrosła realna wartość produkcji sprzedanej w branży dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja.

W innym ujęciu, w 2019 r. największy wzrost produkcji sprzedanej dotyczył dóbr inwestycyjnych, których sprzedaż zwiększyła się w stosunku do 2018 r. o 5,4%. Sprzedaż dóbr konsumpcyjnych trwałych wzrosła o 4,5%, zaopatrzeniowych o 3,9%, a konsumpcyjnych nietrwałych o 3,7%. Z kolei w produkcji dóbr związanych z energią odnotowano spadek produkcji względem 2018 r., o 0,7%. Warto zauważyć, że o ile dynamika sprzedaży dóbr konsumpcyjnych była wyższa niż przed rokiem, to dynamika sprzedaży pozostałych dóbr, w tym odnoszących się do popytu inwestycyjnego, zmniejszyła się w porównaniu z 2018 r. Wynikało to z jednej strony z ograniczenia aktywności inwestycyjnej sektora publicznego, a z drugiej strony świadczyło o pozytywnej ocenie sytuacji gospodarczej przez konsumentów, podejmujących decyzje w warunkach niskiej stopy bezrobocia i szybkiego wzrostu płac.

Wzrost gospodarczy w Polsce był możliwy zarówno ze względu na większe wykorzystanie zasobów ludzkich, jak i ze względu na poprawę wydajności pracy. Według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego wydajność pracy w przemyśle, mierzona produkcją sprzedaną na jednego zatrudnionego, była w 2019 r. o 2,1% wyższa niż przed rokiem, przy czym w sektorze energetycznym zmniejszyła się o 1,1%, w przemyśle przetwórczym wzrosła o 2,2%, a w górnictwie i przemyśle wydobywczym pozostała na prawie niezmiennym poziomie.

Ze wstępnych danych Komisji Europejskiej wynika, że realna wydajność pracy w polskiej gospodarce w przeliczeniu na osobę wzrosła w 2019 r. względem roku poprzedniego aż o 4,4%. Był to najwyższy wzrost wydajności wśród 28 państw Unii Europejskiej (łącznie z Wielką Brytanią). Dla porównania warto wskazać, że średni wzrost wydajności w Unii Europejskiej w 2019 r. wyniósł 0,4%. W krajach strefy euro wydajność pozostała na poziomie z 2018 r., przy czym w Belgii, Niemczech, Grecji, Hiszpanii, Włoszech, Luksemburgu i na Malcie uległa zmniejszeniu w stosunku do roku poprzedniego. Polska wciąż nadrabia zaległości względem wysoko rozwiniętych gospodarek Europy Zachodniej. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego wydajność pracy w Polsce mierzona produktem krajowym brutto według parytetu siły nabywczej na 1 pracującego, wynosząca w 2008 r. 60,8% średniej unijnej, w ciągu następnych dziesięciu lat wzrosła do poziomu 77,7% tej średniej.

Wzrost wydajności nie był powiązany z pozycją Polski w europejskim rankingu innowacyjności. W rankingu za 2019 r. Polska w dalszym ciągu zajmowała odległą pozycję wśród krajów Unii Europejskiej, wyprzedzając jedynie Rumunię, Bułgarię i bardzo nieznacznie Chorwację⁵². W czerwcu 2019 r. Rada Unii Europejskiej w zaleceniach dla Polski wskazała między innymi na niski na tle innych krajów Unii Europejskiej wskaźnik uczestnictwa osób dorosłych w kształceniu i szkoleniu, utrudnienia w podejmowaniu współpracy pomiędzy środowiskiem nauki a biznesem, duży udział w polskiej gospodarce sektorów o niskim zaawansowaniu technologicznym, duże różnice pod względem innowacyjności pomiędzy regionami, skomplikowane procedury administracyjne i ograniczone umiejętności pracowników naukowych w zakresie zarządzania projektami badawczymi. Wskazała również, że wpływ klastrów i stowarzyszeń przedsiębiorców na upowszechnianie innowacyjności jest ograniczony, a reforma szkolnictwa z 2018 r. tylko częściowo rozwiązała problemy rozdrobnienia sektora badań naukowych, wynagrodzeń naukowców i umiędzynarodowienia prowadzonych w Polsce badań.

Utrzymanie się wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w 2019 r. wpłynęło na dalszą poprawę sytuacji na rynku pracy. Od stycznia do października 2019 r. stopa bezrobocia rejestrowanego stopniowo się obniżała, osiągając na koniec tego okresu 5%. Była to najniższa stopa bezrobocia rejestrowanego od września 1990 r. W listopadzie i grudniu 2019 r. stopa bezrobocia pozostawała na niemal równie niskim poziomie co w październiku. Zmniejszyła się także stopa bezrobocia liczona według metodologii BAEL. Zgodnie z nią w 2019 r. bez pracy pozostawało średnio 3,3% ludności aktywnej zawodowo, a w samym IV kwartale – tylko 2,9%⁵³. Oznacza to, że Polska w 2019 r. zaliczała się do grupy państw Unii Europejskiej o najniższej stopie bezrobocia, ustępując pod tym względem jedynie Czechom, w których stopa bezrobocia wynosiła zaledwie 2%, oraz nieznacznie Niemcom (3,2%). W trakcie 2019 r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w Polsce zmniejszyła się o 102,5 tys. osób.

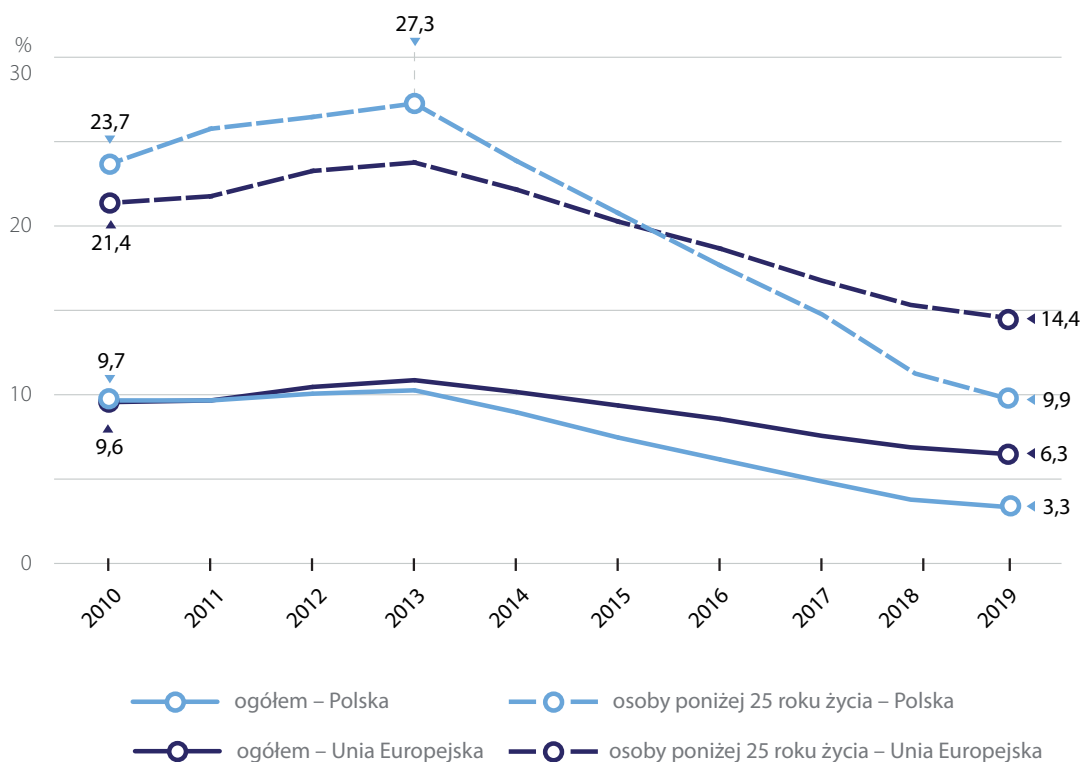
Stopa bezrobocia długotrwałego, czyli udział liczby osób poszukujących pracy przez ponad rok w liczbie osób aktywnych zawodowo⁵⁴, wyniosła w 2019 r. średnio 0,7%, co wskazuje, że problem bezrobocia długotrwałego był marginalny. Wciąż daleki od rozwiązania pozostawał natomiast problem bezrobocia wśród osób młodych. Z danych Eurostatu wynika, że stopa bezrobocia wśród osób do 24 roku życia wyniosła w Polsce w 2019 r. przeciętnie 9,9%. Choć wartość ta była wciąż wysoka, to jednak warto podkreślić, że w okresie od 1997 r., czyli od kiedy są wykazywane odpowiednie dane przez Eurostat, był to najniższy poziom bezrobocia wśród osób młodych w Polsce. Dla porównania jeszcze w 2014 r. stopa bezrobocia wśród tych osób sięgała 24%, a w 2004 r. przekraczała nawet 40%. Na tle większości państw Unii Europejskiej Polska prezentowała się korzystnie pod względem ograniczania bezrobocia wśród osób młodych, chociaż nie tak korzystnie jak w przypadku ograniczenia stopy bezrobocia w innych grupach wiekowych. Dla porównania w Czechach i Niemczech przeciętna stopa bezrobocia wśród osób młodych w 2019 r. nie przekraczała 6%, w Holandii wynosiła 6,7%, a w Słowenii 8,1%.

⁵² Komisja Europejska (2018), *European Innovation Scoreboard 2018*, str. 7.

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

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

Infografika 9. Stopa bezrobocia w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2010–2019, ogółem i wśród osób poniżej 25 roku życia

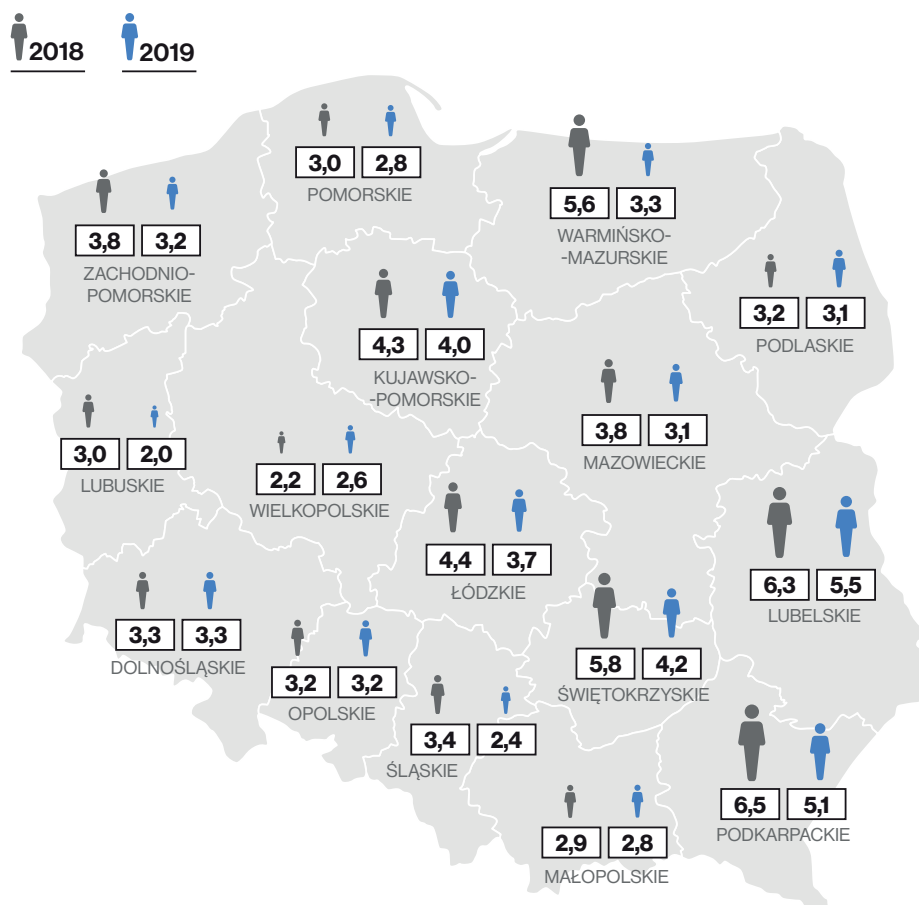


Źródło: Eurostat, *Unemployment rates by sex, age and NUTS 2 regions (%)*. Dane z dnia 24 kwietnia 2020 r.

Rozkład terytorialny stopy bezrobocia wskazuje, że w poszczególnych województwach z różnym skutkiem radzono sobie z tym problemem. Najniższa stopa bezrobocia w 2019 r. występowała w województwie lubuskim (2%), a najwyższa – w województwie lubelskim (5,5%). Dzięki znaczącemu zmniejszeniu się stopy bezrobocia w województwie lubuskim w stosunku do wartości z 2018 r. stopa ta była między innymi niższa niż aglomeracji warszawskiej. Ogólnie niższą niż w 2018 r. stopę bezrobocia odnotowano w 13 województwach, w województwie dolnośląskim i opolskim stopa ta nie uległa zmianie, a w województwie wielkopolskim wzrosła o 0,4 punktu procentowego. Największy spadek stopy bezrobocia nastąpił w województwie warmińsko-mazurskim (o 2,3 punktu procentowego). W rezultacie stopa bezrobocia w tym województwie była równa średniej stopie bezrobocia w całej Polsce oraz stopie bezrobocia w jednym z najbardziej rozwiniętych gospodarczo regionów – województwie dolnośląskim.

Warto także zwrócić uwagę, że po wyłączeniu z obliczeń regionu warszawskiego w województwie mazowieckim występowała jedna z najwyższych stóp bezrobocia wśród polskich regionów. Wyższą stopę bezrobocia zaobserwowano w 2019 r. jedynie w województwie lubelskim i podkarpackim, a niższą – między innymi w sąsiadujących z Mazowszem województwach podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim, które objęte były Programem Operacyjnym *Rozwój Polski Wschodniej*, skierowanym do najsłabiej rozwiniętych gospodarczo regionów Polski. Można wskazać, że po wyłączeniu z obliczeń aglomeracji warszawskiej region Mazowsza mógłby kwalifikować się do objęcia programem wsparcia podobnym do tego, jaki jest realizowany w regionach Polski Wschodniej.

Infografika 10. Średnia stopa bezrobocia według metodologii BAEL w 2018–2019 według województw



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych Eurostat, *Unemployment rates by sex, age and NUTS 2 regions*. Dane z dnia 24 kwietnia 2020 r.

Województwa objęte programem dla Polski Wschodniej, mimo poprawy sytuacji na rynku pracy, wyróżniają się coraz mniejszym udziałem w tworzeniu produktu krajowego brutto w Polsce. Jeszcze w 2013 r. udział pięciu województw z Polski Wschodniej – lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego – w tworzeniu produktu krajowego brutto Polski wynosił 15,3%. Według wstępnych danych Głównego Urzędu Statystycznego, udział ten zmniejszył się w 2018 r. do 14,7%.

Obniżenie stopy bezrobocia w Polsce było związane z powstawaniem nowych miejsc pracy. W trakcie 2019 r. liczba pracujących w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej dziewięciu osób zwiększyła się o 208 tys. osób. Najwięcej nowych miejsc pracy powstało w podmiotach zajmujących się: handlem i naprawą pojazdów samochodowych (38 tys.), przetwórstwem przemysłowym oraz transportem i gospodarką magazynową (po 34 tys.). W podmiotach zatrudniających więcej niż dziewięć osób przeciętne zatrudnienie na koniec 2019 r. było wyższe o 2,2% w porównaniu z końcem 2018 r.

Należy jednak zauważyć, że wciąż stosunkowo wysoka liczba pracowników w Polsce była zatrudniona na podstawie umowy na czas określony, co nie służyło ich stabilizacji zawodowej. W 2019 r.

osoby pracujące w Polsce na podstawie umów czasowych stanowiły 17,7% łącznej liczby pracujących w wieku 15-64 lat. W tym czasie odsetek osób zatrudnionych na podstawie umów czasowych wynosił średnio w Unii Europejskiej 11,6%, w tym w Czechach 6,5%, na Litwie 1,3%, w Niemczech 11%, na Słowacji 6,6%, a na Węgrzech 5,9%. Polska wraz z Hiszpanią i Portugalią znajdowały się na końcu tej listy.

Warto również zwrócić uwagę na sukcesywnie poprawiającą się wartość wskaźnika aktywności zawodowej w Polsce. Mimo że w dalszym ciągu jest ona niższa niż średnia w całej Unii Europejskiej, to różnica ta z każdym rokiem maleje. W 2010 r. wartość wskaźnika aktywności zawodowej w Unii Europejskiej wynosiła średnio 71%, podczas gdy w Polsce – zaledwie 65,3%. W 2019 r. średnia wartość tego wskaźnika w Unii Europejskiej wynosiła już 74%, a w Polsce 70,6%, czyli różnica wynosiła 3,4 punktu procentowego. Tym samym Polska osiągnęła wyższy wskaźnik aktywności zawodowej niż Belgia, Grecja, Chorwacja, Włochy i Rumunia, natomiast wyraźnie ustępowała takim krajom, jak Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Portugalia, Słowacja i Słowenia. Europejskim liderem pod względem tego wskaźnika była Szwecja, w której prawie 83% osób w wieku 15-64 lata pozostawało aktywnych zawodowo.

Mimo malejącej stopy bezrobocia, w 2019 r. obniżył się odsetek przedsiębiorstw wskazujących na problem ze znalezieniem pracowników⁵⁵. Malą także odsetek podmiotów wskazujących na posiadanie nieobsadzonych miejsc pracy. Jako największe bariery rozwojowe przedsiębiorcy wskazywali zmieniające się przepisy oraz na szybki wzrost kosztów działalności, w tym zwłaszcza kosztów pracy. Osłabienie w IV kwartale 2019 r. dynamiki konsumpcji nie spowodowało istotnego wzrostu odsetka przedsiębiorstw wskazujących na popytową barierę rozwoju. Odsetek ten utrzymywał się na historycznie niskich poziomach, nieprzekraczających 6%⁵⁶.

W 2019 r. utrzymywała się wysoka dynamika wzrostu wynagrodzeń, obserwowana już w roku poprzednim. Przeciętne miesięczne realne wynagrodzenie brutto w Polsce było w 2019 r. o 4,8% wyższe niż w 2018 r. i wyniosło 4918,17 zł.

Jak wspomniano wcześniej, głównym motorem rozwoju gospodarczego w Polsce pozostawała w 2019 r. prywatna konsumpcja. Przyczynił się do tego wzrost liczby pracujących, a także stosunkowo wysoki wzrost wynagrodzeń zarówno w sektorze przedsiębiorstw, jak i sferze budżetowej. Istotny wpływ na utrzymanie wysokiej dynamiki spożycia w sektorze gospodarstw domowych miała także dalsza poprawa nastrojów konsumenckich. W 2019 r. publikowany przez Główny Urząd Statystyczny bieżący wskaźnik ufności konsumenckiej osiągnął rekordowo wysoką wartość 7,7, a wyprzedzający wskaźnik ufności konsumenckiej – do 2017 r. ujemny – wzrósł z poziomu 2,9 w 2018 r. do poziomu 4⁵⁷. Lepsza ocena sytuacji w gospodarce przekładała się na niższe obawy konsumentów o własną przyszłość na rynku pracy, co wpływało na wzrost ich skłonności do konsumpcji.

W 2019 r. gospodarka rozwijała się w warunkach umiarkowanej inflacji. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 2,3% (przed rokiem 1,6%), przy czym ceny żywności wzrosły aż o 5,3%, w tym warzyw o 19,8%. Zmniejszyły się natomiast ceny odzieży i obuwia (o 1,9%), a także ceny energii elektrycznej, urządzeń gospodarstwa domowego, środków transportu i łączności.

⁵⁵ W 2018 r. odsetek ten wynosił średnio 9,1%, natomiast w III kwartale 2019 r. – 7%, a w IV kwartale 2019 r. – 7,3%.

⁵⁶ Narodowy Bank Polski (2020), Szybki Monitoring NBP. Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw. Nr 01/20 str. 12. W 2019 r. najniższą wartość wskaźnika bariery popytu odnotowano w I kwartale (3,98%), a najwyższą – w IV kwartale (5,16%).

⁵⁷ Wartość dodatnia oznacza przewagę liczebną konsumentów nastawionych optymistycznie nad konsumentami nastawionymi pesymistycznie do sytuacji w gospodarce.

Tabela 5. Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych w poszczególnych kwartałach w latach 2016–2019

Lata	Kwartały			
	I	II	III	IV
Analogiczny okres roku poprzedniego = 100				
2016	99,1	99,1	99,2	100,2
2017	102,0	101,8	101,9	102,2
2018	101,5	101,7	102,0	101,4
2019	101,2	102,4	102,8	102,8

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Kwartalne wskaźniki makroekonomiczne, dane z dnia 15 kwietnia 2020 r.*, <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne>.

Lata 2018–2019 były jednym z najbardziej udanych, pod względem sytuacji gospodarczej, okresów w historii Polski po 1989 r. Wysokiemu wzrostowi gospodarczemu towarzyszyła rekordowo niska stopa bezrobocia, umiarkowana inflacja oraz – w 2019 r. – nadwyżka na rachunku bieżącym bilansu płatniczego. Taka kombinacja zjawisk gospodarczych wskazuje, że wysoki wzrost gospodarczy w Polsce przebiegał w stabilnych warunkach, nie prowadził do nierównowagi na rynku krajowym i w wymianie międzynarodowej, co oznacza, że miał solidne fundamenty ekonomiczne i nie był sztucznie wykreowany.

Sytuacja demograficzna i warunki życia

Według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego na koniec 2019 r. Polskę zamieszkiwało 38 383 tys. osób, czyli o 29 tys. mniej niż rok wcześniej i o 310 tys. więcej niż w 1990 r. Znacznie większe zmiany dotyczyły wskaźników dzietności – w 1990 r. urodziło się w Polsce 547,7 tys. dzieci, a w 2019 r. już tylko 375 tys., o 14 tys. mniej niż rok wcześniej i o 27 tys. mniej niż w 2017 r. O ile w pierwszych dwóch latach realizacji programu *Rodzina 500 plus* nastąpił wzrost urodzeń żywych, to w następnych dwóch latach liczba urodzeń się zmniejszała, osiągając w 2019 r. poziom z 2014 r.

O ile dane te wskazują na nieskuteczność podejmowanych działań w celu poprawy wskaźnika dzietności, to program ten przyczynił się do ograniczenia ubóstwa i wyrównywania szans edukacyjnych, a w czasie kryzysu związanego z pandemią COVID-19 stanowi narzędzie stymulowania popytu.

W 2019 r. wzrosły dochody pracowników najniżej wynagradzanych. Z dniem 1 stycznia 2019 r. o 7,1% podwyższono płacę minimalną, a minimalna stawka godzinowa zwiększyła się o 7,3%⁵⁸.

W okresie od października 2018 r. do września 2019 r. przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwie domowym wynosił 1782,18 zł i był realnie wyższy o 4,4% od analogicznego dochodu z czterech wcześniejszych kwartałów. W tym czasie przeciętne miesięczne wydatki na 1 osobę wyniosły 1234,02 zł, co oznacza, że prawie 31% dochodu rozporządzalnego stanowiła nadwyżka nad wydatkami. Dla porównania cztery lata wcześniej, w okresie od października 2014 r. do września 2015 r. nadwyżka ta była o prawie 10 punktów procentowych mniejsza. Wzrost nadwyżki dochodu rozporządzalnego nad wydatkami gospodarstw domowych oznacza, że mieszkańcy Polski są w stanie wygospodarować coraz większe środki na oszczędności.

⁵⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2018 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2019 r. (Dz.U. poz. 1794).

Udział wydatków na trzy podstawowe grupy towarów i usług – czyli na żywność i napoje bezalkoholowe, na użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii oraz na transport – w wydatkach ogółem gospodarstw domowych zmniejszył się w okresie od października 2018 r. do września 2019 r. w stosunku do analogicznego okresu z roku poprzedniego o 0,4 punktu procentowego, do 53,2%. Było to wynikiem zmniejszenia się realnych wydatków na użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii oraz umiarkowanego wzrostu realnych wydatków zarówno na żywność i napoje bezalkoholowe jak i na transport (o około 2%).

Efekty działań zmierzających do ograniczania ubóstwa w Polsce były w latach 2018-2019 zróżnicowane. W 2017 r.⁵⁹ 21,8% ludności Unii Europejskiej żyło w gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym⁶⁰. W Polsce odsetek takich osób był znacznie mniejszy (18,9%), ponadto od wielu lat wartość tego wskaźnika dla Polski sukcesywnie się zmniejsza. Z dostępnych danych wynika, że również w 2019 r., dziewiąty rok z rzędu, w Polsce zmniejszył się odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, osiągając poziom 18,2%. Dla porównania w 2010 r. odsetek ten wynosił 27,8%. Jednocześnie badania Głównego Urzędu Statystycznego wskazują, że po kilku latach spadków wzrósł w Polsce zasięg ubóstwa skrajnego, z około 4% w 2017 r. do około 5% w 2018 r. Wzrósł także zasięg ubóstwa relatywnego⁶¹ będącego miernikiem stopnia spójności społecznej, z około 13% w 2017 r. do około 14% w 2018 r. Znacząco zwiększyło się ubóstwo rodzin utrzymujących się ze świadczeń społecznych innych niż emerytury i renty, odnotowano także wzrost ubóstwa wśród gospodarstw domowych z dziećmi. Procent dzieci i młodzieży do 18 roku życia żyjących w gospodarstwach domowych zagrożonych skrajnym ubóstwem zwiększył się z 4,7% w 2017 r. do 6% w 2018 r. Wzrost ubóstwa dotyczył w większym stopniu mieszkańców wsi niż miast.

W 2019 r., po czterech latach spadków, wzrosła wartość współczynnika Giniego, za pomocą którego mierzy się zróżnicowanie dochodów⁶². W 2018 r. wartość tego wskaźnika dla Polski wynosiła 27,8, a w 2019 r. – 28,5. Większe zróżnicowanie dochodów wystąpiło pomimo ponad siedmioprocentowego wzrostu płacy minimalnej.

Wraz ze wzrostem wynagrodzeń oraz redukcją skali bezrobocia stopniowo poprawiała się ocena sytuacji materialnej większości mieszkańców Polski. W pierwszej połowie lat 90 mniej niż 20% dorosłych mieszkańców Polski twierdziło, że ich rodzinom żyje się dobrze. Od tamtego czasu regularnie rósł odsetek osób zadowolonych z poziomu życia. Od 2013 r. udział takich osób w badanej populacji stale przekraczał 40%, a w 2015 r. – po raz pierwszy od rozpoczęcia przez Centrum Badania Opinii Społecznej badań w 1992 r. – udział ten przekroczył 50% badanych. W czerwcu 2019 r. aż 70% respondentów wskazywało, że im oraz ich rodzinom żyje się dobrze, a tylko 4% – że źle. W następnych miesiącach 2019 r. odsetek osób dobrze oceniających swoją sytuację nieco się zmniejszył, lecz cały czas przekraczał poziom 60%⁶³.

Sytuacja mieszkaniowa w Polsce na tle sytuacji mieszkaniowej w Unii Europejskiej w dalszym ciągu jest niezadowolająca. W 2019 r. prawie 38% osób w Polsce mieszkało w domach i mieszkaniach o zbyt

⁵⁹ Wobec braku danych za 2018 r. analizę oparto na danych za rok 2017.

⁶⁰ Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym definiowany jest jako odsetek osób zagrożonych ubóstwem relatywnym lub pogłębioną depryzacją materialną, lub żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy.

⁶¹ Ubóstwo relatywne dotyczy osób żyjących w gospodarstwach domowych, w których wydaje się mniej niż 50% kwoty, którą przeciętnie wydają gospodarstwa domowe w Polsce w przeliczeniu na jedną osobę.

⁶² Współczynnik Giniego jest miarą zróżnicowania w rozkładzie dochodów i przyjmuje wartości z przedziału 0-1. Wartość zerowa oznacza sytuację, w której dochody wszystkich osób są równe, a wartość równa jeden sytuację, w której tylko jedna osoba osiąga dochody.

⁶³ CBOS (2020), *Nastroje społeczne w pierwszej połowie marca. Komunikat z badań nr 39/2020*.

małej powierzchni, podczas gdy w całej Unii Europejskiej w 2018 r. osób takich było 15,5%, czyli ponad dwa razy mniej niż w naszym kraju. Polska zajmowała pod tym względem jedną z ostatnich pozycji w Unii Europejskiej, przed Bułgarią, Łotwą i Rumunią oraz niemal na równi z Chorwacją. Należy jednak podkreślić, że w ciągu dziesięciu lat, od 2009 r. do 2019 r., w Polsce dokonał się jednak pewien postęp w tej dziedzinie, gdyż odsetek osób mieszkających w przeludnionych mieszkaniach zmniejszył się prawie o 11,5 punktu procentowego⁶⁴.

Mało korzystna była też sytuacja zdrowotna mieszkańców Polski, szczególnie na tle mieszkańców innych krajów Unii Europejskiej. W Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowej z wyjątkiem Słowenii, oczekiwana długość życia w momencie narodzin nie przekracza 80 lat, co odróżnia kraje z tego regionu od państw Europy Zachodniej. Pod względem oczekiwanej długości życia Polska klasyfikuje się w Europie między innymi za Albanią, Czechami, Chorwacją, Estonią i Turcją. W 2018 r. oczekiwana długość życia mieszkańców Polski w momencie narodzin wynosiła 77,7 lat. Warto zauważyć, że był to drugi rok z rzędu, gdy wartość ta się zmniejszała. Skrócenie się oczekiwanej długości życia dotyczyło zarówno kobiet, jak i mężczyzn, choć trzeba wskazać, że w przypadku kobiet wartość ta wynosiła w 2018 r. 81,7 roku, a w przypadku mężczyzn 73,7 roku. W przypadku mężczyzn oczekiwana długość życia w momencie narodzin była w Polsce o 4,6 roku krótsza niż średnio w Unii Europejskiej, podczas gdy w przypadku kobiet różnica ta wynosiła 1,9 roku.

Mieszkańcy Polski często deklarują zły stan zdrowia. Odsetek Polaków, określających stan swojego zdrowia jako zły lub bardzo zły, sięga 13%, przy średniej dla całej Unii Europejskiej na poziomie nieznacznie przewyższającym 8%. Jednocześnie tylko niespełna 60% mieszkańców Polski deklaruje dobry lub bardzo dobry stan zdrowia, przy średniej dla Unii Europejskiej sięgającej 69%⁶⁵. Współczynnik umieralności niemowląt w Polsce obniżył się w 2018 r. do rekordowego poziomu – 3,8‰. Średnio w Unii Europejskiej współczynnik ten wynosił 3,5‰⁶⁶.

O problemach w systemie publicznej ochrony zdrowia w Polsce świadczy między innymi wzrost liczby osób korzystających z odpłatnych świadczeń zdrowotnych. W pierwszej połowie 2018 r. 57% ankietowanych przez CBOS korzystało z wskazanych wyżej odpłatnych świadczeń, przy czym 43% badanych korzystało z odpłatnych usług stomatologicznych, 29% płaciło za wizytę u lekarza specjalisty, a 23% osób finansowało koszty analiz laboratoryjnych. W porównaniu z 2016 r. procent osób korzystających w 2018 r. ze świadczeń finansowanych prywatnie był aż o 10 punktów wyższy⁶⁷.

3. Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2019

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2019 realne tempo wzrostu gospodarczego w Polsce w roku 2019 prognozowano w wysokości 3,8%. Podstawowym czynnikiem wzrostu miał pozostać popyt krajowy, w tym głównie spożycie prywatne z rosnącą rolą nakładów brutto na środki trwałe.

⁶⁴ Definicja wskaźnika przeludnienia znajduje się na stronie internetowej Eurostatu, pod adresem http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Overcrowding_rate.

⁶⁵ Eurostat, *Self-perceived health by sex, age and educational attainment level*, dane z 18 kwietnia 2020 r.

⁶⁶ Eurostat, *Infant mortality rate*, dane z 2 marca 2020 r.

⁶⁷ CBOS (2018), *Korzystanie ze świadczeń i ubezpieczeń zdrowotnych*, Komunikat z badań Nr 97/2018.

Założono, że realne tempo wzrostu popytu krajowego wyniesie 4,2%. Przyjęto, że tempo wzrostu spożycia prywatnego ukształtuje się w wysokości 3,5%, spożycia publicznego – 2,2%, a inwestycji – 8,4%. Produkt krajowy brutto w ujęciu nominalnym w cenach bieżących na rok 2019 oszacowano na 2233,7 mld zł.

Średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych powinien zmierzać w kierunku celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego i wynieść w 2019 r. – 2,3%.

Prognozowano utrzymanie stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego na poziomie 1,5 %. Kurs złotego miał wynieść średnio w okresie 4,15 wobec euro i 3,34 wobec dolara amerykańskiego⁶⁸.

Przyjęto, że na koniec roku 2019 liczba zarejestrowanych bezrobotnych nie powinna przekroczyć 915 tys. osób, a stopa bezrobocia rejestrowanego 5,6%. Oszacowano, że przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej wzrośnie z przewidywanego dla roku 2018 w wysokości 4513 zł do 4765 zł w 2019 r.

Przyjęto, że relacja wyniku w rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego do produktu krajowego brutto będzie ujemna, na poziomie -0,6%. Głównym źródłem nierównowagi zewnętrznej miał być deficyt dochodów pierwotnych będący odzwierciedleniem ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto polskiej gospodarki, a zatem to że Polska, podobnie jak w latach poprzednich, pozostanie dłużnikiem netto w stosunku do zagranicy. Deficyt na rachunku bieżącym miał być z nadwyżką finansowany napływem kapitału długookresowego, tj. środkami klasyfikowanymi na rachunku kapitałowym (głównie europejskimi funduszami strukturalnymi) i zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi.

Za czynniki ryzyka prognozy makroekonomicznej uznano rosnący protekcjonizm w międzynarodowej wymianie handlowej, wzrost zmienności na rynkach finansowych oraz wzrost nierównowag wynikający z silnie pro-cyklicznej polityki fiskalnej Stanów Zjednoczonych. Z kolei na realizację prognozy cen towarów i usług konsumpcyjnych mogło wpływać inne niż założono kształtowanie się cen na światowych rynkach surowców energetycznych i żywności.

Z porównania wartości oszacowanych w Ministerstwie Finansów z wartościami uzyskanymi przez inne ośrodki prognostyczne, w szczególności Komisji Europejskiej, z Narodowego Banku Polskiego i niezależnych analityków i ekonomistów wynika, że sporządzona w 2018 r. prognoza Ministerstwa Finansów na rok 2019 nie odbiegała od prognoz makroekonomicznych innych instytucji.

Przyjęcie przez Ministerstwo Finansów ostrożnego scenariusza makroekonomicznego na rok 2019 było uzasadnione.

Zgodnie z art. 142 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2019 należało omówić scenariusz makroekonomiczny na rok budżetowy i trzy kolejne lata. Założenia makroekonomiczne dotyczące dwóch parametrów, tj. wielkości eksportu netto i kursu walutowego, na trzy kolejne lata tylko wskazano, bez omówienia. Pozostałe parametry makroekonomiczne zostały krótko opisane, bez wskazania powiązań i zależności przyczynowo-skutkowych między nimi.

W analizie wrażliwości deficytu i długu publicznego nie opisano przyczyn przyjęcia założeń dotyczących tempa wzrostu gospodarczego i wzrostu krótkookresowej stopy procentowej. Zawarte w uzasadnieniu treści są bardzo krótkie i hasłowe.

⁶⁸ Przyjęto techniczny scenariusz kształtowania się kursu złotego spójny z przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 23 kwietnia 2018 r. Wieloletnim Planem Finansowym Państwa na lata 2018–2021, s. 11.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, treść części makroekonomicznej uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej nie jest czytelnie powiązane z treścią innych rozdziałów tego uzasadnienia, co powoduje, że pozostaje w oderwaniu od tych rozdziałów.

Tabela 6. Dynamika produktu krajowego brutto i jego składowe w latach 2018–2019

Wyszczególnienie	2018	2019	
	Wykonanie	% (r/r)	
		Prognoza	Wykonanie
PKB	105,3	103,8	104,1
Eksport	107,0	106,0	104,7
Import	107,6	106,9	102,7
Popyt krajowy	105,6	104,2	103,0
Spożycie	104,3	103,2	104,1
Prywatne	104,5	103,5	103,8
Publiczne	103,7	102,2	104,9
Akumulacja	110,6	107,7	99,3
nakłady brutto na środki trwałe	109,4	108,4	107,2
PKB w cenach bieżących (mld zł)	2 120,5	2 233,7	2 273,6

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

W 2019 r., w porównaniu z rokiem 2018, realne tempo wzrostu produktu krajowego brutto wyniosło 4,1% i było o 0,3 punktu procentowego wyższe od tempa wzrostu prognozowanego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2019. Wzrost gospodarczy wynikał głównie z większego spożycia ogółem (o 0,9 punktu procentowego niż prognozowano), w tym szybszego wzrostu konsumpcji publicznej (o 2,7 punktu procentowego) i konsumpcji prywatnej (o 0,3 punktu procentowego).

Popyt krajowy był wyższy o 3%, a nakłady na inwestycje wyższe o 7,2%. Obydwa te parametry zostały wykonane poniżej wartości uzyskanych w roku 2018 i prognozy na rok 2019.

W prognozie założono tempo wzrostu akumulacji na poziomie 7,7%, natomiast w rzeczywistości nastąpił spadek o 0,7%. Główną przyczyną był ujemny wkład zapasów do wzrostu produktu krajowego brutto.

Tabela 7. Bilans płatniczy w latach 2018–2019

Wyszczególnienie	2018	2019	
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
		mln euro	
Rachunek bieżący, w tym:	-5 046	-5 160	2 477
obroty towarowe: saldo	-4 782	-4 020	2 415
Eksport	216 880	239 650	230 369
Import	221 662	243 670	227 954
Rachunek kapitałowy	10 423	9 650	10 586
Rachunek finansowy, w tym	1 684	-1 630	8 872
inwestycje bezpośrednie (netto)	12 424	6 500	9 967
Saldo obrotów bieżących do PKB (%)	-1,0	-1,0	0,5

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

Saldo obrotów bieżących okazało się korzystniejsze od zakładanego. Przyczyną była znacznie niższa dynamika importu, niż przyjęto w prognozie. Z kolei niższy import był konsekwencją niższego niż prognozowano popytu krajowego. Niższa od szacowanej była też dynamika cen importowanych surowców energetycznych, w tym głównie ropy naftowej.

Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku 2019 wyniosła 5,2% i była o 0,4 punktu procentowego niższa niż prognozowana, natomiast liczba zarejestrowanych bezrobotnych na koniec okresu ostatecznie wyniosła 866 tys. i była o 49 tys. niższa niż w prognozie. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wzrosło w 2019 r. do 6395 tys. etatów i było wyższe od prognozowanego o 262 tys. etatów i o 165 tys. etatów niż w roku poprzednim.

Tabela 8. Zatrudnienie, bezrobocie, wynagrodzenia i świadczenia emerytalne w latach 2018–2019

Wyszczególnienie	2018	2019	
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (tys. etatów), w tym:	10 606	10 641	-
w sektorze przedsiębiorstw	6 230	6 133	6 395
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (tys. osób, stan na koniec okresu)	969	915	866
Stopa bezrobocia na koniec roku (%)	5,8	5,6	5,2
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (zł), w tym w:	4 590	4 765	4 918
sektorze przedsiębiorstw	4 852	5 105	5 169
sferze budżetowej	4 752	-	5 113
Przeciętna emerytura i renta (brutto) (zł):			
z pozarolniczego systemu ubezpieczeń	2 222	2 312	2 327
rolników indywidualnych	1 227	1 267	1 291

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

Dobra sytuacja na rynku pracy w 2019 r. przyczyniła się do realnego wzrostu wynagrodzeń, w porównaniu z rokiem 2018, w sektorze przedsiębiorstw gospodarki narodowej o 4,1%, a w sferze budżetowej o 5,2%. Przeciętna emerytura i renta z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych była realnie wyższa niż przed rokiem o 2,4%, a rolników indywidualnych wyższa o 2,9%. Wartości te były lepsze od prognoz.

Tabela 9. Średnie w roku wskaźniki cen i kursy walut w latach 2018–2019

Wyszczególnienie	Jednostka	2018	2019	
		Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	101,6	102,3	102,3
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu	%	102,1	-	101,2
Stopa referencyjna NBP	%	1,5	1,5	1,5
Kurs walutowy:	USD/PLN	3,61	3,34	3,84
	EUR/PLN	4,26	4,15	4,30

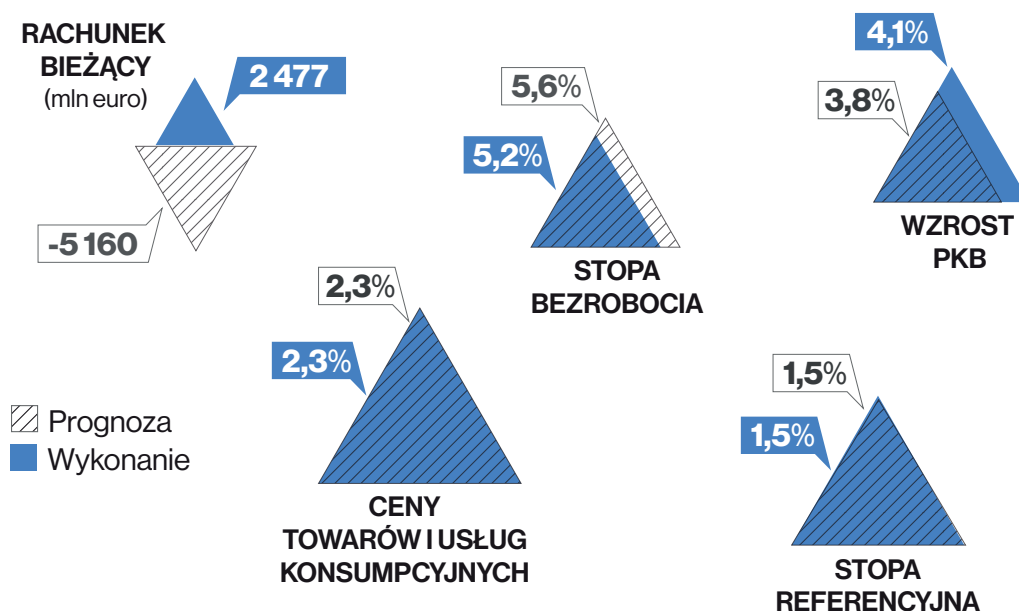
Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów i dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2019 r. okazał się zgodny z przyjętą prognozą (2,3%). Nieco odmienny od oczekiwań był jedynie rozkład w poszczególnych miesiącach, niższa inflacja w I połowie roku, a wyższa w II połowie. Wynikało to między innymi z opóźnionego, w stosunku do wcześniejszych oczekiwań, efektu wysokiej dynamiki konsumpcji i dobrej sytuacji na rynku pracy. Ponadto przyspieszenie tempa wzrostu cen w II połowie 2019 r. związane było z niższą podażą produktów rolnych na skutek niekorzystnych warunków agrometeorologicznych.

Stopa referencyjna pozostawała w 2019 r. na niezmienionym poziomie od 5 marca 2015 (1,5%).

W porównaniu z 2018 r. i prognozą na rok 2019 kurs złotego wobec euro i dolara amerykańskiego uległ osłabieniu. Główny wpływ na kształtowanie się kursu polskiej waluty miały czynniki globalne, a w szczególności pogarszające się perspektywy światowego wzrostu gospodarczego i zmniejszony popyt inwestorów na bardziej ryzykowne aktywa finansowe, jak polska waluta.

Infografika 11. Prognoza i realizacja wybranych wielkości makroekonomicznych w 2019 r.



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

4. Realizacja wybranych celów strategicznych

W roku 2019 zasady polityki rozwoju kraju określała *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*⁶⁹. Zawarta w strategii koncepcja odpowiedzialnego oraz społecznie i terytorialnie zrównoważonego rozwoju została powiązana z długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*⁷⁰. W prezentowanej dalej ocenie

⁶⁹ Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (M.P. poz. 260).

⁷⁰ Bruksela, 3.3.2010 KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.

realizacji celów strategicznych uwzględniono ostatnie opublikowane dane, gdyż część danych dla roku 2019, w czasie opracowania tego tekstu, nie była jeszcze dostępna.

W dniu 28 kwietnia 2020 r. Rada Ministrów przyjęła aktualizację *Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” na lata 2020–2021*. Przygotowany w połowie marca 2020 r. projekt tego dokumentu musiał ulec daleko idącym zmianom w związku z wybuchem epidemii COVID-19 i wstępnymi przewidywaniami jej skutków. Rząd nie odrzucił w nim jednak obowiązujących celów strategicznych. Zdecydował o zachowaniu dorobku dotychczasowych prac, zastrzegając, że realizacja działań określonych w dokumencie będzie uzależniona od rozwoju sytuacji w Polsce i na świecie, a harmonogramy działań należy traktować orientacyjnie.

Strategia Europa 2020

W *Strategii Europa 2020* podkreślono potrzebę wspólnego działania państw Unii Europejskiej na rzecz wychodzenia z kryzysu końca pierwszej dekady XXI w., wprowadzania reform związanych z globalizacją, starzeniem się społeczeństw i rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystania zasobów. Realizacja celów *Strategii* monitorowana jest przy wykorzystaniu wskaźników, które są przypisane do pięciu celów rozwojowych, tj.:

- osiągnięcie przynajmniej 75% stopy zatrudnienia osób w wieku od 20 do 64 lat,
- inwestowanie 3% produktu krajowego brutto w badania i rozwój,
- osiągnięcie celów „20/20/20” w zakresie klimatu i energii – zmniejszenie o przynajmniej 20% emisji gazów cieplarnianych w porównaniu z 1990 r., wzrost udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii do poziomu 20% oraz zwiększenie o 20% efektywności energetycznej,
- obniżenie odsetka uczniów przedwcześnie kończących edukację do poziomu poniżej 10% oraz zwiększenie o przynajmniej 40% odsetka osób w wieku 30-34 lat z wykształceniem wyższym lub równoważnym,
- zmniejszenie o 20 milionów liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym lub mogących się znaleźć w takiej sytuacji.

Cele te na poziomie unijnym powinny być osiągnięte w roku 2020. Efekty skumulowanych działań wszystkich krajów członkowskich, mają doprowadzić do realizacji wspólnych, unijnych celów, w tym wzmocnienia pozycji Unii Europejskiej na świecie.

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

Wyszczególnienie	2010	2016	2017	2018	2019	2020
	Wykonanie					Prognoza ¹
Obszar 1. Zatrudnienie						
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata (%)	64,3	69,3	70,9	72,2	73,0	71,0
Obszar 2. Badania i rozwój						
Nakłady na badania i rozwój w relacji do PKB (%)	0,7	1,0	1,0	1,2	.	1,7
Obszar 3. Zmiany klimatu i zrównoważone wykorzystanie energii						
Emisja gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem ETS (Mt) ²	197,1	198,7	211,5	218,0	.	205,2

Wyszczególnienie	2010	2016	2017	2018	2019	2020
	Wykonanie					Prognoza ¹
Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii brutto (%)	9,3	11,3	11,0	11,2	.	15,0
Zużycie energii pierwotnej (Mtoe) ²	95,7	94,8	99,2	101,1	.	96,4
Obszar 4. Edukacja						
Młodzież niekontynuująca nauki (%)	5,4	5,2	5,0	4,8	5,2	4,5
Osoby w wieku 30–34 lata posiadające wyższe wykształcenie (%)	34,8	44,6	45,7	45,7	46,6	45,0
Obszar 5. Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym						
Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym względem liczby z 2008 roku (mln osób)	-1,1	-3,3	-4,2	-4,5	-4,8	-1,5

¹ Krajowy Program Reform. Europa 2020. Aktualizacja 2020/2021.

² W milionach ton ekwiwalentu CO₂.

³ W milionach ton oleju ekwiwalentnego – jednostka dużych wartości energii; energetyczny równoważnik miliona metrycznych ton ropy naftowej o wartości opałowej równej 10 000 kcal/kg.

Źródło: Krajowy Program Reform. Europa 2020. Aktualizacja 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020 i 2020/2021; Eurostat, Europe 2020 Indicators, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/main-tables>; Główny Urząd Statystyczny, System Strateg, https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/strategie/europa2020/3_100000000000, dane aktualne na 22 maja 2020 r.

Pierwszy cel monitorowany jest za pomocą wskaźnika zatrudnienia dla osób w wieku 20-64 lata. W 2019 r. wskaźnik ten ukształtował się w Polsce na poziomie 73%, co oznacza, że o 2 punktu procentowe przekroczył wartość docelową dla Polski przyjętą na rok 2020.

Drugi cel monitorowany jest za pomocą wskaźnika poniesionych nakładów na działalność badawczo-rozwojową w relacji do produktu krajowego brutto. W 2018 r. wskaźnik ten wyniósł 1,2% produktu krajowego brutto i był wyższy w stosunku do roku 2017 (1% produktu krajowego brutto). Prawdopodobieństwo osiągnięcia zadeklarowanego przez Polskę celu 1,7% produktu krajowego brutto jest stosunkowo niskie. Jednakże tempo wzrostu udziału wydatków na badania i rozwój w produkt krajowy brutto na przestrzeni lat 2007–2018 jest bardziej dynamiczne niż średnie tempo dla Unii Europejskiej. Wprowadzone w ostatnich latach i systematycznie rozszerzane ulgi na działalność badawczo-rozwojową pozwalają zakładać dalsze przyspieszenie wydatkowania w tym obszarze.

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

- Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem EU ETS⁷¹. Emisja w sektorach nieobjętych ETS zwiększyła się w Polsce w 2018 r. do 218 mln ton ekwiwalentu CO₂. Do zwiększenia emisji przyczyniły się przede wszystkim wzrost konsumpcji węgla i gazu ziemnego oraz paliw i nawozów nieorganicznych.
- Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w Polsce w 2018 r. wyniósł 11,2%, co oznacza wzrost w skali roku o 0,2 punktu procentowego w relacji do 2017 r. Osiągnięcie celu na 2020 r. na poziomie 15% wymaga podjęcia dodatkowych wysiłków w postaci zmian otoczenia prawnego w obszarze odnawialnych źródeł energii, w tym dla powołania Funduszu Niskoemisyjnego Transportu.

⁷¹ Unijny system handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla.

- Poziom zużycia energii pierwotnej w 2018 r. wyniósł 101,1 Mtoe. Cel dla Polski w tym zakresie określony wielkością 96,4 Mtoe został przekroczony. Polska gospodarka od wielu lat wykazuje poprawę efektywności energetycznej, a oszczędności energii uzyskiwane są przede wszystkim w najbardziej energochłonnych działach przemysłu.

Dla czwartego obszaru dotyczącego edukacji przyjęto dwa wskaźniki: ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę oraz wzrost liczby osób z wyższym wykształceniem. W przypadku pierwszego wskaźnika Polska zadeklarowała zmniejszenie do 4,5% liczby osób przedwcześnie kończących naukę wśród osób w wieku 18–24 lata. Odsetek takich osób w ostatnich latach systematycznie się obniżał, ale w 2019 r. ponownie wzrósł do 5,2%, wobec 4,8% w 2018 r. W tej sytuacji Polska oddaliła się od realizacji celu krajowego (4,5%). W zakresie drugiego wskaźnika Polska osiągnęła bardzo dobre wyniki. Dane z 2019 r. wskazują, że 46,6% populacji w wieku 30–34 lata posiada wykształcenie wyższe. Wartość wskaźnika jest wyższa od zakładanego na 2020 r. celu w wysokości 45%. Warto również odnotować bardzo dynamiczny wzrost tego wskaźnika, który w 2010 r. wynosił 34,8%, czyli niemal o 12 punktów procentowych mniej niż w roku 2019.

Piąty cel dotyczący ograniczenia zakresu ubóstwa lub wykluczenia społecznego Polska zrealizowała już w 2013 r., kiedy to liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym została ograniczona o 1,7 mln osób, przy zakładanym poziomie o 1,5 mln osób. Wskaźnik ten pozostawał w trendzie spadkowym (w 2019 r. spadła o ok. 300 tys. w relacji z rokiem 2018), co wynikało z dobrej sytuacji na rynku pracy i realizacji programów prospołecznych.

Komisja Europejska w *Sprawozdaniu krajowym – Polska 2020 r.*⁷² dokonała oceny realizacji celów *Strategii Europa 2020*. Według Komisji ocena postępów w osiągnięciu celów krajowych w ramach *Strategii Europa 2020* była niejednoznaczna. Polska osiągnęła najlepsze wyniki w obszarze zatrudnienia, odsetka osób z wykształceniem wyższym oraz ograniczania ubóstwa. Ograniczonych postępów dokonano w odniesieniu do inwestycji w badania i rozwój oraz odsetka osób kończących przedwcześnie naukę. Osiągnięcie celów związanych z energią i klimatem będzie dużym wyzwaniem. Dzięki silnemu wzrostowi gospodarczemu sytuacja na rynku pracy przedstawiała się dobrze, jednakże utrzymywały się nadal pewne wyzwania związane z: niedoborem siły roboczej, różnicami w poziomie zatrudnienia w zależności od grup ludności (preferowani młodzi mężczyźni i pracownicy wysoko wykwalifikowani), niskim wskaźnikiem zatrudnienia kobiet oraz czynnikami utrudniającymi funkcjonowanie rynku pracy (słabo rozwinięty rynek mieszkań na wynajem i transport publiczny, pogorszenie dialogu społecznego). Odsetek młodych osób podejmujących studia wyższe utrzymywał się na wysokim poziomie, natomiast finansowanie szkolnictwa wyższego pozostawało na niskim poziomie. Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem zmniejszył się, ale występowało dość duże zróżnicowanie regionalne. Innowacyjność polskiej gospodarki była niska, a współpraca środowiska naukowego ze środowiskiem biznesu wciąż nie była w pełni wykorzystywana. Wyzwaniem dla Polski nadal pozostaje kwestia ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń poprzez obniżanie emisyjności wytwarzania energii elektrycznej oraz zmniejszenie energochłonności. Przejście na gospodarkę niskoemisyjną stanowi też wyzwanie dla transportu.

W przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 28 kwietnia 2020 r. aktualizacji *Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” na lata 2020–2021* omówiono między innymi stopień zaawansowania realizacji poszczególnych celów oraz perspektywę ich osiągnięcia do 2020 r. przez pryzmat dostępnych danych i wskaźników. Przedstawiono też zestaw działań ukierunkowanych na przeciwdziałanie rozszerzającym się skutkom ekonomicznym walki z pandemią COVID-19. Celem przyjętych rozwiązań jest stabilizacja gospodarki oraz nadanie jej impulsu inwestycyjnego. Działania

⁷² Bruksela, dnia 26.2.2020 r. SWD(2020) 520 wersja ostateczna.

nia obejmują takie obszary tematyczne, jak: bezpieczeństwo pracowników, finansowanie przedsiębiorstw, wsparcie dla systemu ochrony zdrowia, wzmocnienie systemu finansowego i wsparcie inwestycji publicznych.

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

W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r.* (dalej: *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*) zapisano, że jest ona główną krajową strategią rozwojową, określającą podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju. Wiodącą zasadą *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* jest zrównoważony rozwój całego kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym. Podstawą rozwoju ma być zwiększanie potencjału gospodarki, uszczelnienie systemu podatkowego i poprawa dyscypliny wydatkowej sektora finansów publicznych.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 obejmuje wszystkie cele *Strategii Europa 2020*. Za cel główny przyjęto „tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym”. Osiągnięcie celu głównego ma oznaczać zwiększenie przeciętnego dochodu rozporządzalnego brutto gospodarstw domowych na 1 mieszkańca do 76%–80% średniej unijnej w roku 2020, a do roku 2030 r. zbliżenie do poziomu średniej unijnej, przy jednoczesnym dążeniu do zmniejszania dysproporcji w dochodach między poszczególnymi regionami. Przewiduje się, że odsetek osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym zmaleje w 2020 roku do 20%, a w 2030 wyniesie 17%. Z kolei poziom produktu krajowego brutto na mieszkańca Polski mierzony parytetem siły nabywczej osiągnie w 2020 r. – 75-78% średniej unijnej w 2020 r., a w 2030 r. około 95%. Jednocześnie ma nastąpić spadek nierówności w dochodach gospodarstw domowych.

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

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

Z analizy danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że zmiany wartości większości wskaźników są zgodne z założeniami *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*.

W realizacji celu głównego Polska poczyniła w latach 2016–2019 umiarkowany postęp. Skorygowany realny dochód do dyspozycji brutto gospodarstw domowych na 1 mieszkańca w porównaniu do średniego dochodu w Unii Europejskiej zwiększył się z 70,4% w 2016 r. do 71,2% w 2018 r. przy jednoczesnym zmniejszeniu dysproporcji w dochodach między poszczególnymi regionami.

W obszarze trwałości wzrostu gospodarczego opartego o wiedzę i doskonałość organizacyjną wartość wskaźnika stopy inwestycji w 2019 r. wyniosła 18,8%, przy zakładanym na 2020 r. poziomie 22%. Dobry wynik odnotowano natomiast w eksporcie towarów, którego średnioroczne tempo wzrostu

wartości w 2018 r. wyniosło 8,4% i ukształtowało się powyżej zakładanego na 2020 r. celu – 7,2%⁷³. Jednakże udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem ulega systematycznemu, niewielkiemu obniżeniu i nie osiągnie zaplanowanych na 2020 r. 10%. Nakłady na działalność badawczo-rozwojową w relacji do produktu krajowego brutto są nadal niewystarczające.

W obszarze zrównoważonego rozwoju społecznego i terytorialnego za satysfakcjonujące należy uznać postępy w zatrudnieniu osób w wieku 20–64 lata, które uległo zwiększeniu z 69,3% w 2016 r. do 72,2% w 2018 r. (poziom docelowy w 2020 r. to 71%). Wskaźnik zagrożenia ubóstwem po transferach społecznych w latach 2016–2018 zmniejszał się, ale w 2019 r. wzrósł do poziomu 15,4%. Wzrost inwestycji prywatnych w inwestycjach ogółem w wybranych województwach uległ gwałtownemu zahamowaniu i w 2018 r. obniżył się do poziomu 51,3%, wobec 58,7% w 2017 r.

W obszarze sprawności państwa Polska awansowała w rankingu globalnej konkurencyjności pod względem obciążeń regulacyjnych ze 119 pozycji w 2016 r. na pozycję 113 w 2019 r. (na 141 sklasyfikowanych państw). Wynik ten był jednak o dwa miejsca gorszy niż w 2018 r. Polska poczyniła znaczny postęp w poprawie dostępności usług administracyjnych poprzez Internet. Odsetek osób korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy wzrósł z 19% w 2015 r. do 25% w 2018 r. Jednak, aby osiągnąć wyznaczony cel 32% w 2020 r. tempo wzrostu liczby korzystających z usług administracji poprzez Internet powinno być znacznie wyższe. Udział dochodów podatkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do produktu krajowego brutto wyniósł w 2018 r. 21,9% i był wyższy od wyznaczonego na rok 2020 r. celu o około dwa punkty procentowe. Stopa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych systematycznie rośnie. W roku 2018 osiągnęła 4,7%.

Zdaniem rządu, pandemia COVID-19 nie oznacza zatrzymania prac nad potencjałem inwestycyjnym kraju. Przeciwnie – ma być on jednym z warunków powrotu do stabilności gospodarczej, a zatem aktualne pozostają ścieżki rozwoju inwestycji określone w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*⁷⁴.

Poniżej przedstawiono realizację wybranych wskaźników monitorujących *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* z przypisaniem do celu głównego oraz trzech celów szczegółowych.

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

Wskaźniki	2016	2017	2018	2019	2020 Wartość pośrednia	2030 Wartość docelowa
Cel główny – Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym						
Skorygowany realny dochód do dyspozycji brutto gospodarstw domowych na 1 mieszkańca wg PPP (UE28=100) [%]	70,4	71,1	71,2	.	76,0-80,0	100,0
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym [%]	21,9	19,5	18,9	18,2	20,0	17,0

⁷³ Miernikiem realizacji celu jest tempo zmian w okresie 2015–2020 określające średnioroczny wzrost lub spadek wartości eksportu towarów.

⁷⁴ Krajowy Program Reform. Europa 2020. Aktualizacja 2020/2021, str. 36.

WARUNKI WYKONYWANIA USTAWY BUDŻETOWEJ

Wskaźniki	2016	2017	2018	2019	2020 Wartość pośrednia	2030 Wartość docelowa
PKB na 1 mieszkańca (UE28=100)	68,0	69,0	70,0	.	75,0-78,0	95,0
Współczynnik Giniego – wskaźnik rozkładu dochodów	29,9	29,2	27,8	28,5	30,0	27,0
Cel szczegółowy I – Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną						
Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów podmiotów zaliczanych do wysokiej i średniowysokiej techniki - przedsiębiorstwa o liczbie pracujących powyżej 9 osób [%]	34,8	34,1	33,6	.	34,0	40,0-45,0
Stopa inwestycji [%]	18,0	17,6	18,2	18,8	22,0-25,0	25,0
Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB [%]	1,0	1,0	1,2	.	1,7	2,5
Średnioroczne tempo wzrostu wartości eksportu towarów w okresie od 2015 r. [%]	7,5	8,7	8,4	.	7,2	6,8
Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem [%]	8,5	8,4	8,3	.	10,0	15,0
Cel szczegółowy II – Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony						
Wskaźnik zatrudnienia kobiet z najmłodszym dzieckiem w wieku do 5 lat [%]	63,0	63,4	62,4	.	65,0	70,0
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem po transferach społecznych [%]	17,3	15,0	14,8	15,4	14,0	12,0
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata [%]	69,3	70,9	72,2	.	71,0	73,0
Udział nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem w wybranych województwach [%]	56,9	58,7	51,3	.	poziom średniej krajowej	poziom średniej krajowej
Cel szczegółowy III – Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu						
Wskaźnik Globalnej Konkurencyjności (GCI) – obciążenia regulacyjne (pozycja w rankingu)	119	112	111	113	97	80
Odsetek osób korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy [%]	19	21	25	.	32	40
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB [%]	54,3	50,6	48,8	46,0	<60	<60
Dochody podatkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB [%]	20,5	21,1	21,9	.	>20	>20

Wskaźniki	2016	2017	2018	2019	2020 Wartość pośrednia	2030 Wartość docelowa
Stopa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych [%]	3,3	3,8	4,7	.	powyżej średniej UE	powyżej średniej UE

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, System Strateg, dane aktualne na 22 maja 2020 r., <https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/strategie/krajowe/78>, World Economic Forum (2019), The Global Competitiveness Report 2019.

V. REALIZACJA USTAWY BUDŻETOWEJ

- W 2019 r. dochody budżetu państwa były wyższe o 3,3% od zaplanowanych w ustawie budżetowej oraz odpowiednio o 5,4% i 14,3% od osiągniętych w roku poprzednim i dwa lata temu.
- Wydatki budżetu państwa zostały zrealizowane poniżej wartości przyjętych w ustawie budżetowej (o 0,5%). W porównaniu do 2018 r. były wyższe o 6,1%, a w porównaniu do wydatków sprzed dwóch lat – wyższe o 10,2%.
- Wydatki, które w 2019 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego stanowiły 0,03% wydatków budżetu państwa. W 2018 r. relacja ta wyniosła 1,3%, a w latach 2017 i 2016 – odpowiednio – 0,3% i 0,2%.
- Deficyt budżetu państwa ukształtował się na poziomie niższym o niemal 15 mld zł niż przyjęty w ustawie budżetowej oraz o ponad 3 mld zł wyższym niż w 2018 r.
- W budżecie środków europejskich, pomimo zaplanowanego deficytu w wysokości 15,6 mld zł, została zrealizowana nadwyżka budżetowa, która wyniosła ponad 2,6 mld zł.
- W rezultacie dokonanych blokad, przeniesień i zmian przeznaczenia, 8,2 mld zł, tj. 27,5% kwoty rezerw celowych budżetu państwa zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2019, ostatecznie zostało przeznaczonych na inne cele niż przewidziane w tej ustawie.
- W rezerwach celowych ujęto również ponad 42% limitu wydatków budżetu środków europejskich, tj. blisko 36 mld zł.
- W budżecie państwa rozdysponowano 97,9% rezerwy ogólnej, 99,6% środków ujętych w rezerwach celowych budżetu państwa oraz 66,7% z rezerw budżetu środków europejskich.
- W 2019 r., trzeci rok z rzędu, zwiększyła się kwota zablokowanych środków. Minister Finansów i dysponenti 95 części budżetowych dokonali blokad w 96 częściach budżetu państwa na łączną kwotę 23 mld zł, tj. o ponad 50% większą niż rok wcześniej.
- Wykorzystywany przez Ministerstwo Finansów *Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa Trezor* nie był w pełni dostosowany do procedowania decyzji o blokowaniu przez Ministra Finansów planowanych wydatków.
- Od 2016 r. Minister Finansów nie korzystał z zawartego w art. 176 ustawy o finansach publicznych upoważnienia do dokonania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych.
- W 2019 r. nie przeprowadzono przeglądu wydatków w żadnym z sześciu wytypowanych do objęcia przeglądami obszarów. Nie zakończono również trzech z pięciu innych przeglądów rozpoczętych w latach wcześniejszych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli istnieje potrzeba rozszerzenia zakresu przeprowadzanych przeglądów i uwzględniania ich wyników przy opracowywaniu ustawy budżetowej.
- Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie zarządzanie płynnością budżetu państwa w 2019 r. Minister Finansów zapewnił pełne i terminowe finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Jednocześnie poniósł koszty zarządzania płynnością niższe niż w 2018 r.

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

Dochody budżetu państwa zostały wykonane w kwocie 400 535,3 mln zł i były o 3,3% wyższe od prognozy określonej w ustawie budżetowej.

Zrealizowane wydatki budżetu państwa w 2019 r. stanowiły 99,5% limitu określonego w ustawie budżetowej i wyniosły 414 273 mln zł, w tym 138,3 mln zł to wydatki, które w 2019 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego.

Deficyt budżetu państwa, którego limit ustalono do wysokości 28 500 mln zł został wykonany na poziomie 13 737,8 mln zł i był o 51,8% niższy od ustalonego. Deficyt budżetu państwa stanowił w 2019 roku 3,3% wykonanych wydatków. Rok wcześniej relacja ta wyniosła 2,7%.

Określony w art. 2 ust. 3 ustawy budżetowej deficyt budżetu środków europejskich wynosił 15 565,3 mln zł. W 2019 r. w budżecie środków europejskich wystąpiła nadwyżka dochodów nad wydatkami w kwocie 2642,5 mln zł.

W zrealizowanych w 2019 r. dochodach, dochody budżetu państwa stanowiły 84,5%, a budżetu środków europejskich 15,5%. Wykonane w 2019 r. dochody budżetu państwa przekroczyły kwotę zaplanowaną w art. 1 ustawy budżetowej o 12 800,8 mln zł. W zrealizowanych wydatkach, wydatki budżetu państwa stanowiły 85,4%, a wydatki budżetu środków europejskich 14,6%. Na kwotę deficytu ogółem 11 095,3 mln zł składał się deficyt budżetu państwa w kwocie 13 737,8 mln zł i nadwyżka budżetu środków europejskich w kwocie 2642,5 mln zł.

Tabela 12. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2016–2019

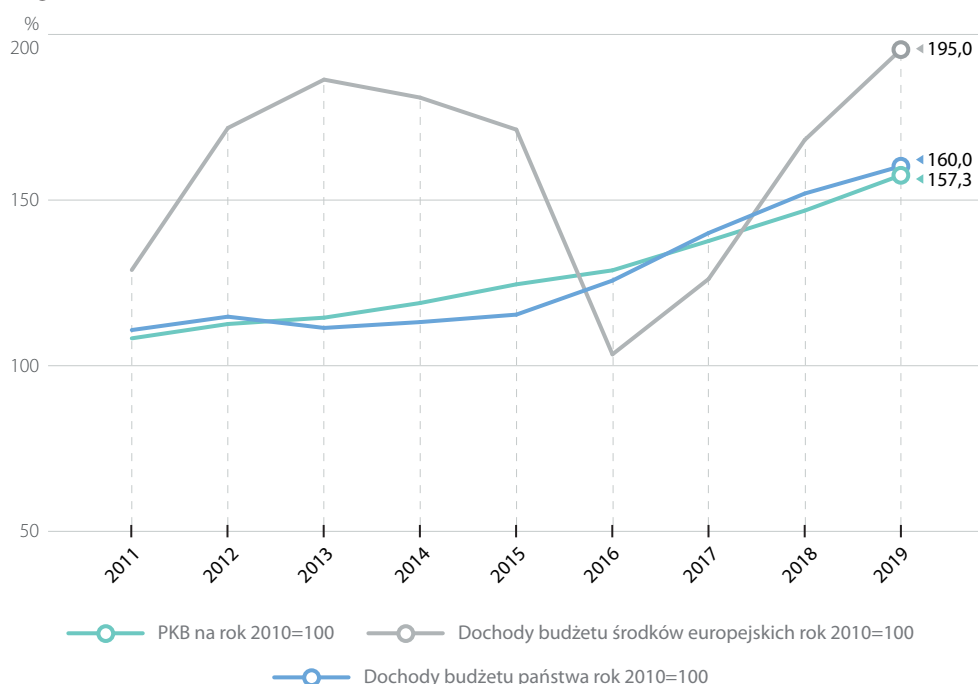
Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019		6:2	6:3	6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Wykonanie				
	mln zł					%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Budżet państwa									
Dochody	314 683,6	350 414,7	380 048,1	387 734,5	400 535,3	127,3	114,3	105,4	103,3
Wydatki ¹	360 843,1	375 768,5	390 454,3	416 234,5	414 273,0	114,8	110,2	106,1	99,5
Wynik	-46 159,5	-25 353,8	-10 406,2	-28 500,0	-13 737,8	29,8	54,2	132,0	48,2
Budżet środków europejskich									
Dochody	39 064,2	47 591,4	63 328,2	69 716,4	73 549,1	188,3	154,5	116,1	105,5
Wydatki	51 700,7	48 002,2	66 852,8	85 281,7	70 906,6	137,1	147,7	106,1	83,1
Wynik	-12 636,5	-410,8	-3 524,6	-15 565,3	2 642,5	-20,9	-643,3	-75,0	-17,0
Razem									
Dochody	353 747,8	398 006,1	443 376,3	457 450,9	474 084,4	134,0	119,1	106,9	103,6
Wydatki ¹	412 543,8	423 770,7	457 307,1	501 516,2	485 179,6	117,6	114,5	106,1	96,7
Wynik	-58 796,0	-25 764,5	-13 930,8	-44 065,3	-11 095,3	18,9	43,1	79,6	25,2

¹ Wydatki budżetu państwa oraz wydatki razem obejmują wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego. W 2016 r. wydatki niewygasające wyniosły 750,3 mln zł, w 2017 r. – 1296,6 mln zł, w 2018 r. – 5117,4 mln zł, a w 2019 r. – 138,3 mln zł.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 474 084,4 mln zł i były o 6,9% wyższe niż rok wcześniej. W porównaniu do roku poprzedniego dochody budżetu państwa wzrosły o 5,4%. Na wzrost tych dochodów wpłynęły między innymi znacznie wyższe niż w 2018 r. dochody podatkowe (o 17 936,9 mln zł), stanowiące 91,7% dochodów budżetu państwa. Pozostałe dochody to dochody niepodatkowe oraz środki z Unii Europejskiej stanowiące odpowiednio 7,8% i 0,5% dochodów budżetu państwa. Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 73 549,1 mln zł. Zostały one zrealizowane w kwocie o 5,5% wyższej od zaplanowanej. W porównaniu do roku ubiegłego dochody budżetu środków europejskich wzrosły o 10 220,9 mln zł, tj. o 16,1%.

Infografika 12. Dynamika dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz produktu krajowego brutto w latach 2011–2019



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

Dochody podatkowe były wyższe niż w roku poprzednim o 5,1%. Wzrost dochodów podatkowych był efektem utrzymującej się kolejny rok dobrej sytuacji gospodarczej wpływającej również na sytuację na rynku pracy oraz rozwiązań uszczelniających system podatkowy, wprowadzanych sukcesywnie od kilku lat.

Na zwiększenie dochodów podatkowych wpłynął głównie wzrost dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych (o 15,4%), z podatku dochodowego od osób fizycznych (o 9,9%) oraz z podatku od towarów i usług (o 3,4%). Zrealizowane dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin były niższe niż w 2018 roku o 9% i jednocześnie o 9,8% wyższe niż kwota prognozy w ustawie budżetowej.

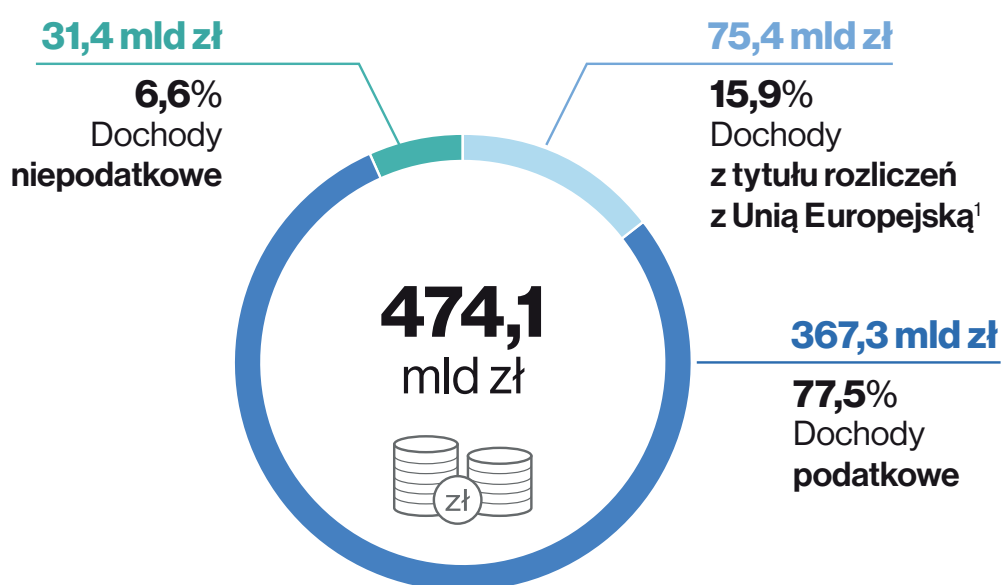
Dochody niepodatkowe (stanowiące 7,8% dochodów budżetu państwa) wzrosły w porównaniu do roku ubiegłego o 2491,1 mln zł, tj. o 8,6%.

Przekroczyły one prognozę z ustawy budżetowej o 5573 mln zł, tj. o 21,6%. Przekroczenie kwoty dochodów niepodatkowych ujętej w ustawie budżetowej wynikało głównie z wyższej o 28,4% kwoty

zrealizowanych dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych, w tym dochodów z opłat za emisję gazów cieplarnianych w kwocie wyższej od zaplanowanej o 2048,6 mln zł oraz wyższych od prognozy o 729,1 mln zł (o 26,2%) dochodów z dywidend i wpłat z zysku. W 2019 r. Bank Gospodarstwa Krajowego przekazał na rachunek budżetu państwa wpłatę z zysku za 2018 r. w kwocie 364,7 mln zł, która była o 40,6 mln zł (o 12,5%) wyższa od prognozowanej.

Dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie w 2019 r. 96,7% wydatków, podczas gdy w latach 2018–2017 było to odpowiednio 97,3% i 93,3%. Dochody budżetu środków europejskich w 2019 r. były wyższe od wydatków o 3,7%.

Infografika 13. Struktura zrealizowanych w 2019 r. dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich



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

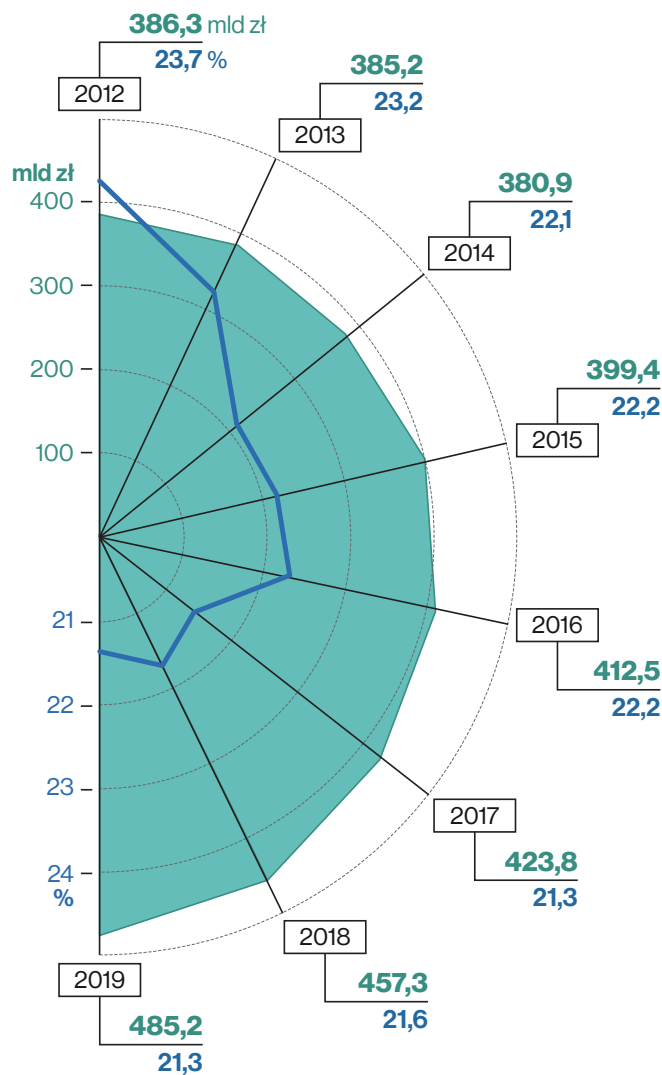
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 485 179,6 mln zł i były o 3,3% (o 16 336,6 mln zł) niższe niż limit określony w ustawie budżetowej. Złożyło się na to głównie niższe niż planowane o 16,9%, tj. o 14 375,1 mln zł wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 27 872,5 mln zł wyższe. Były one także wyższe (o 61 408,9 mln zł) niż wydatki sprzed dwóch lat.

Wydatki budżetu państwa w 2019 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca Polski⁷⁵ wyniosły 10 793 zł (w roku 2018 wydatki te wyniosły 10 165, w 2017 – 9777 zł, w 2016 – 9389 zł), a uwzględniając wydatki budżetu środków europejskich – 12 641 zł (w 2018 r. – 11 906 zł, w 2017 r. – 11 026 zł, a w 2016 r. – 10 734 zł).

⁷⁵ Według danych Głównego Urzędu Statystycznego liczba mieszkańców Polski na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniosła 38 383 tys. Patrz Biuletyn Statystyczny nr 3, Warszawa, kwiecień 2020 r.

Infografika 14. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich i ich relacja do produktu krajowego brutto w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Podobnie jak w latach poprzednich w 2019 roku dominującą pozycją wydatków⁷⁶ budżetu państwa były wydatki bieżące⁷⁷, które wyniosły 394 105,5 mln zł, co stanowiło 95,1% wydatków tego budżetu. W porównaniu do 2018 r. były one wyższe o 8,7%. Wydatki majątkowe w 2019 r. stanowiły 4,9% wydatków budżetu państwa. W porównaniu do roku poprzedniego były niższe o 7831,8 mln zł, tj. o 28%.

Ponad 85% ogółu wydatków budżetu państwa zrealizowano w częściach:

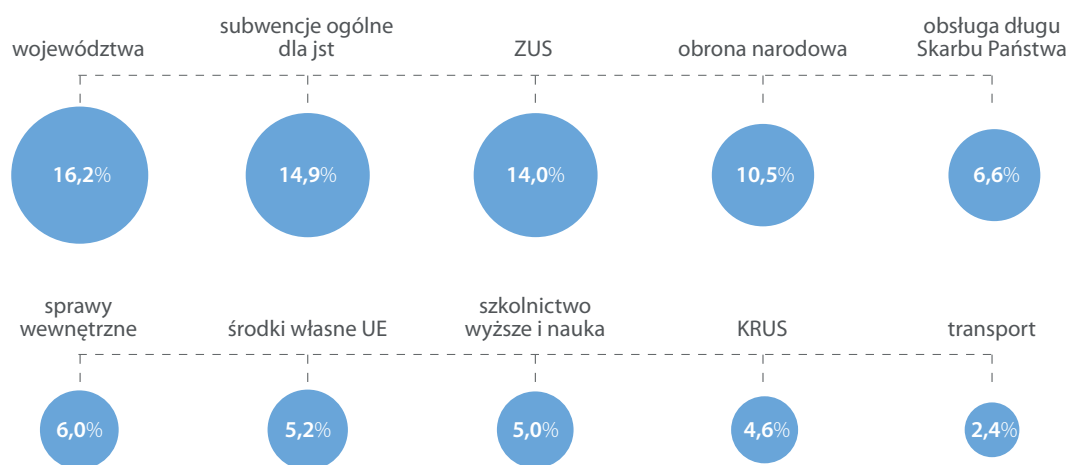
- Województwa, których dysponentami są wojewodowie – 16,2%,
- Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego – 14,9%,

⁷⁶ Wydatki z grupy ekonomicznej *Współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej* zostały przyporządkowane do pozostałych grup zgodnie z ich charakterem.

⁷⁷ Obejmujące inne niż *Wydatki majątkowe* grupy ekonomicznej wydatków, tj. *dotacje i subwencje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa oraz środki własne Unii Europejskiej*.

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 14%,
- Obrona narodowa – 10,5%,
- Obsługa długu Skarbu Państwa – 6,6%,
- Sprawy wewnętrzne – 6%,
- Środki własne Unii Europejskiej – 5,2%,
- Szkolnictwo wyższe i nauka – 5%,
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – 4,6%,
- Transport – 2,4%,

Infografika 15. Struktura wydatków budżetu państwa w 2019 r. według części



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

Wydatki budżetu środków europejskich w 2019 roku wyniosły 70 906,6 mln zł i były wyższe od wydatków w 2018 r. o 6,1%, tj. o 4053,8 mln zł.

Wydatki majątkowe stanowiły 52,3% wszystkich wydatków budżetu środków europejskich i wyniosły 37 118,9 mln zł, a wydatki bieżące 33 787,7 mln zł. W porównaniu do wykonania z 2018 r. wydatki majątkowe były wyższe o 5,4%, a wydatki bieżące o 6,8%.

Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 11 095,3 mln zł i był niższy od deficytu osiągniętego rok wcześniej o 2835,5 mln zł, tj. o 20,4%. W relacji do produktu krajowego brutto stanowił on 0,5%.

W budżecie środków europejskich w 2019 r. odnotowano nadwyżkę w wysokości 2642,5 mln zł, podczas gdy w 2018 r. deficyt wyniósł 3524,6 mln zł. Na wielkość łącznego deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich wpłynął przede wszystkim niższy o 16,9% od planowanego poziom wykonania wydatków budżetu środków europejskich oraz wyższy o 5,5% od planowanego poziom realizacji dochodów tego budżetu.

Rok 2019 był kolejnym rokiem, w którym przy określeniu deficytu budżetu środków europejskich nie zostały uwzględnione jako dochody zwroty płatności dokonanych w latach 2010–2018, które wpłynęły w trakcie roku na rachunki do obsługi płatności w wysokości 1348,2 mln zł, co skutkowało zaniżeniem nadwyżki o tę kwotę. Na konieczność uwzględnienia tych zwrotów, zgodnie z zasadą

kasowości i roczności budżetu, w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę już w latach poprzednich – po raz pierwszy w 2012 r.⁷⁸

W 2019 roku podobnie jak w latach poprzednich, realizacja budżetu państwa charakteryzowała się nierównomiernym tempem w ciągu roku.

Tabela 13. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r. według kwartałów

Wyszczególnienie	Kwartały			
	I	II	III	IV
Budżet państwa				
Dochody ogółem (mln zł)	90 286,5	101 890,6	103 850,8	104 507,4
realizacja (%)	22,5	25,4	25,9	26,1
podatkowe (mln zł)	83 834,1	93 427,0	93 006,8	97 022,8
niepodatkowe (mln zł)	6 423,4	8 067,3	10 402,5	6 485,8
środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi (mln zł)	29,0	396,3	441,5	998,7
Wydatki ogółem (mln zł)	94 776,3	102 441,3	100 596,6	116 458,8
wykonanie (%)	22,9	24,7	24,3	28,1
bieżące (mln zł)	91 449,5	98 398,7	96 121,8	102 978,2
majątkowe (mln zł)	1 758,3	2 492,3	3 068,7	11 291,1
współfinansowanie projektów z udziałem środków UE (mln zł)	1 568,5	1 550,3	1 406,1	2 189,5
Wynik (mln zł)	-4 489,8	-550,7	3 254,2	-11 951,4
wykonanie (%)	32,7	4,0	-23,7	87,0
Budżet środków europejskich				
Dochody ogółem (mln zł)	12 653,9	14 536,5	12 698,0	33 660,7
Wydatki ogółem (mln zł)	12 612,1	14 580,0	11 862,6	31 851,9
Wynik (mln zł)	41,8	-43,5	835,4	1 808,8

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

W 2019 roku najwyższe wykonanie dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich miało miejsce w ostatnim kwartale roku. Także w IV kwartale wystąpiło najwyższe wykonanie wydatków zarówno budżetu państwa, jak i budżetu środków europejskich. Najniższe wykonanie dochodów budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich wystąpiło w I kwartale. Niemniej jednak z kwartału na kwartał odnotowywano wzrost kwoty uzyskanych dochodów. Wydatki budżetu państwa w pierwszych trzech kwartałach utrzymywały się na zbliżonym poziomie pomiędzy 22,9 a 24,7% wydatków ogółem. W ostatnim kwartale kwota zrealizowanych wydatków przekroczyła 28% wydatków całego roku. Szczególnie nierównomierny był rozkład wydatków majątkowych – od 9,4% w I kwartale do 60,7% w IV kwartale. Występujące w trakcie roku wahania zrealizowanych w poszczególnych kwartałach kwot dochodów i wydatków budżetu państwa są efektem między innymi przepisów, kształtujących terminy wpływów dochodów i realizacji wydatków budżetu państwa. Ma to bezpośredni wpływ na wielkość deficytu budżetowego w kolejnych okresach roku

⁷⁸ 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.

budżetowego. W trzecim kwartale 2019 roku zrealizowana została nadwyżka budżetu państwa w kwocie 3254,2 mln zł, a w IV kwartale wystąpił deficyt, który wyniósł 11 951,4 mln zł. W zakresie budżetu środków europejskich deficyt wystąpił tylko w II kwartale, a w pozostałych kwartałach osiągnięto nadwyżkę budżetową.

2. Działania Rady Ministrów i Ministra Finansów

Przepisy ustawy o finansach publicznych nakładają na Ministra Finansów obowiązek sprawowania ogólnej kontroli nad realizacją dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, a także nad efektywnością i skutecznością realizacji budżetu w układzie zadaniowym (art. 174). Ponadto Minister Finansów sprawuje kontrolę nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto, w tym celu kontroli Ministra podlega również stan długu Skarbu Państwa (art. 74). Do obowiązków Ministra Finansów należy także zapewnienie finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

2.1. Zarządzanie realizacją budżetu państwa i budżetu środków europejskich

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

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

Rezerwy celowe

Najwyższa Izba Kontroli, badając wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w częściach *Rezerwa ogólna* i *Rezerwy celowe*, nie oceniła działań Ministra Finansów w zakresie planowania i zarządzania środkami ujętymi w rezerwach budżetowych. Działania te zostaną ocenione w ramach kontroli P/20/012 *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*, która zostanie przeprowadzona na przełomie III i IV kwartału 2020 r.

Łączna kwota rezerw celowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich, ujęta w ustawie budżetowej z dnia 16 stycznia 2019 r. wyniosła: 65 958,4 mln zł, z tego:

- 29 961,9 mln zł w ramach budżetu państwa (83 tytuły),
- 35 996,5 mln zł w ramach budżetu środków europejskich (dwa tytuły).

Kwoty planowanych rezerw celowych w budżecie państwa i w budżecie środków europejskich stanowiły 13,2% łącznej kwoty planowanych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich (8,6% w 2016 r., 8,2% w 2017 r. i 12,4% w 2018 r.).

W ustawie budżetowej na rok 2019 w rezerwach celowych zaplanowano środki na zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań w kwocie 2985,5 mln zł, z tego 1356 mln zł w rezerwach budżetu państwa i 1629,5 mln zł w rezerwie budżetu środków europejskich. Łączna liczba zapewnień do sfinansowania w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosła 382. Środki na zapewnienia finansowania zostały w projekcie budżetu ujęte w rezerwach celowych, a nie w częściach dysponentów, którym tych zapewnień udzielono.

Minister Finansów, działając na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych lub art. 14 ust. 1 i 2 ustawy, rozszerzającej program *Rodzina 500 plus*, dokonał blokady planowanych wydatków w części *Rezerwy celowe* w kwocie 6873 mln zł. Zablokowane środki zostały przeniesione do budżetów wojewodów, na realizację programu *Rodzina 500 plus* (5213,4 mln zł), oraz do utworzonych nowych rezerw celowych.

W trakcie 2019 r. utworzone zostały dwie nowe rezerwy celowe:

- na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa w kwocie 550 mln zł (poz. 99) utworzona na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej;
- na realizację wydatków określonych w art. 24d ustawy o budżecie, tj. w celu dokonania wpłaty na fundusz zapasowy Narodowego Funduszu Zdrowia oraz na Fundusz Wsparcia Policji – fundusz centralny, w łącznej kwocie 3593,7 mln zł (poz. 100).

W wyniku powyższych działań plan wydatków budżetu państwa w części *Rezerwy celowe* zmniejszono do kwoty 27 232,6 mln zł, tj. o 9,1%. Tym samym udział środków ujętych w rezerwach celowych do ogółu planowanych wydatków budżetu państwa zmniejszył się z 7,2% do poziomu 6,5%.

Minister Finansów w 2019 r. dysponował rezerwami celowymi budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 63 229,1 mln zł, co stanowiło 12,6% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W trakcie 2019 r., na podstawie art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Minister Finansów zmienił w części przeznaczenie wydatków ujętych w 14 tytułach rezerw na łączną kwotę 1375 mln zł (w 2018 zmiany przeznaczenia dotyczyły 22 tytułów rezerw na kwotę 5568,4 mln zł, w 2017 r. 25 tytułów rezerw na kwotę 4861,1 mln zł, a w 2016 r. 20 tytułów na kwotę 1230 mln zł).

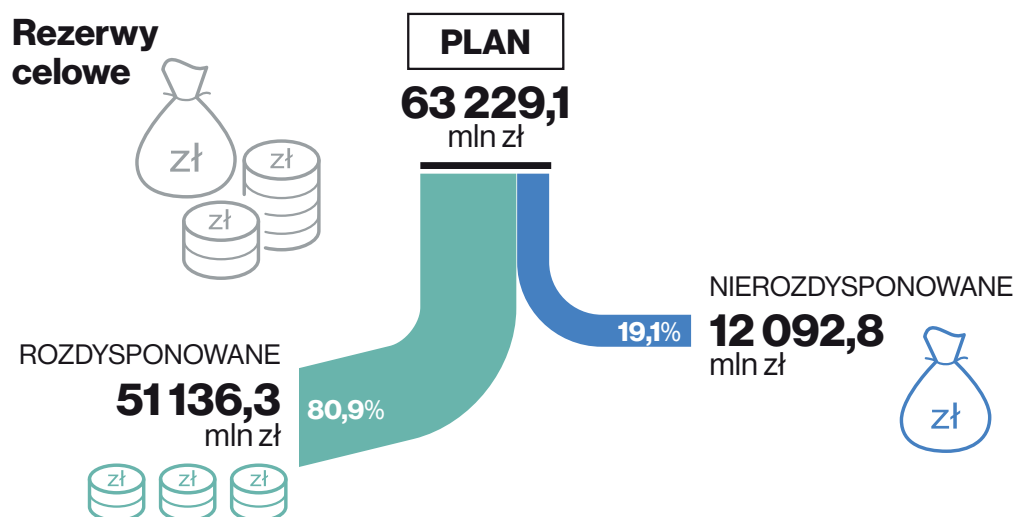
W rezultacie dokonanych blokad i zmian przeznaczenia, 27,5% kwoty rezerw celowych budżetu państwa zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2019 ostatecznie zostało przeznaczone na inne cele niż przewidziane w tej ustawie.

Rezerwy budżetu środków europejskich stanowiły 42,2% limitu wydatków tego budżetu (w 2018 r. było to 44,5%).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że rok 2019 był kolejnym rokiem, w którym znacząca część wydatków budżetu środków europejskich została zaplanowana w rezerwach celowych budżetu.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, pomimo iż było to zgodne z art. 120 i art. 140 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, brak możliwości podziału wszystkich wydatków na poszczególne pozycje klasyfikacji budżetowej powinien dotyczyć relatywnie niskiej kwoty planowanych wydatków.

Infografika 16. Rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r.



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

W 2019 r. z rezerw celowych rozdysponowano ogółem 51 136,3 mln zł (77,5% planu, 80,9% planu po zmianach), z tego 27 131,7 mln zł, tj. 99,6% planu po zmianach (w 2018 r. – 91,5%) w budżecie państwa i 24 004,6 mln zł, tj. 66,7% (w 2018 r. – 69,4%) w budżecie środków europejskich.

W budżecie państwa kwota niewykorzystanych środków z rezerw celowych w 2019 r. uwzględniając blokady środków wyniosła 100,9 mln zł i była niższa niż w 2018 r. (3188,7 mln zł).

Około 3% środków z rezerw celowych, tj. 1652,7 mln zł⁷⁹, przekazano na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników jednostek budżetowych. Zostały one skierowane do 88 części budżetowych, w tym wszystkich budżetów wojewodów i 23 samorządowych kolegiów odwoławczych.

Wyniki badania w zakresie rozdysponowania środków z rezerw celowych na wynagrodzenia i uposażenia wraz z pochodnymi zostały opisane w rozdziale VI. *Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich*, w części dotyczącej wynagrodzeń.

W ramach rezerwy na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98) rozdysponowano 23 996,8 mln zł, tj. 66,7% planowanej kwoty, a z rezerwy przewidzianej na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (poz. 99) rozdysponowano 7,8 mln zł, tj. 46,4% kwoty planowanej.

Na poziom rozdysponowania środków z rezerw celowych budżetu środków europejskich w roku 2019 wpływ miały przede wszystkim:

- zmiany w harmonogramach płatności dokonywane przez beneficjentów, zwłaszcza w IV kwartale 2019 r. i przesunięcia płatności na kolejny rok budżetowy;

⁷⁹ Uwzględniono wydatki klasyfikowane w paragrafach 4010, 4020, 4030, 4040, 4050, 4060, 4070, 4080, 4090, 4110, 4120.

- oszczędności powstałe w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych;
- przesunięcia refundacji dla beneficjentów i rozliczeń projektów na kolejny rok budżetowy, w związku z poniesionymi przez beneficjentów kosztami w końcówce roku 2019;
- przesunięcia realizacji projektów, które wymagają postępowania przetargowego, na kolejny rok budżetowy;
- możliwość wykorzystania w pierwszej kolejności środków ujętych w budżetach dysponentów.

W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości dotyczące sposobu wykorzystania i celowości występowania o środki z rezerw celowych przez dysponentów sześciu części. W części *Administracja publiczna*⁸⁰ nieprawidłowości polegały na niecelowym wnioskowaniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o środki z rezerwy celowej w kwocie 0,3 mln zł na zakup licencji antywirusowych, pomimo posiadania niewykorzystanych środków finansowych wynikających z zaniechania budowy systemu informatycznego na potrzeby zbiorów publicznych.

W części *Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych*⁸¹ Najwyższa Izba Kontroli oceniła, jako działanie nierzetelne, niepodejmowanie przez Szefa tego Urzędu starań w celu ujmowania przez Ministra Finansów środków na świadczenia i pomoc finansową wypłacane na podstawie ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych⁸² 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 tych zadań w rezerwie celowej budżetu państwa.

Przesłanki określone w wyżej wymienionym przepisie nie zostały również spełnione w części *Zdrowie*⁸³. Wobec niezaplanowania przez Ministra Zdrowia wydatków przeznaczonych na realizację *Narodowego Programu Zdrowia* w części budżetowej, wydatki na zadania tego programu w kwocie ponad 40 mln zł zostały sfinansowane ze środków rezerwy celowej.

W części *Środowisko*⁸⁴ między innymi nieprawidłowo określano poziom zapotrzebowania na środki z rezerw celowych, co spowodowało, że występowało o środki w nadmiernej wysokości. W efekcie, przyznana kwota 15,4 mln zł nie została wykorzystana.

W części *Województwo mazowieckie*⁸⁵ stwierdzone nieprawidłowości polegały na nierzetelnym sporządzeniu dokumentacji związanej z wnioskowaniem o środki z rezerwy celowej. Błędy popełnione na etapie wnioskowania miały wpływ na niezrealizowanie czterech zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 0,8 mln zł oraz na niepełne wykorzystanie przyznaných Wojewodzie Mazowieckiemu środków z rezerwy celowej.

⁸⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 17 – Administracja publiczna oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego*, Nr ewid. 66/2020/P/20/001/KAP, Warszawa 2020.

⁸¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych*, Nr ewid. 100/2020/P/20/001/LKR, Warszawa 2020.

⁸² Dz.U. z 2020 r. poz. 319.

⁸³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 46 – Zdrowie oraz planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych*, Nr ewid.110/2020/P/20/001/KZD, Warszawa 2020.

⁸⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 41 – Środowisko*, Nr ewid. 106/2020/P/20/001/KSI, Warszawa 2020.

⁸⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/14 – województwo mazowieckie*, Nr ewid. 95/2020/P/20/001/LWA, Warszawa 2020.

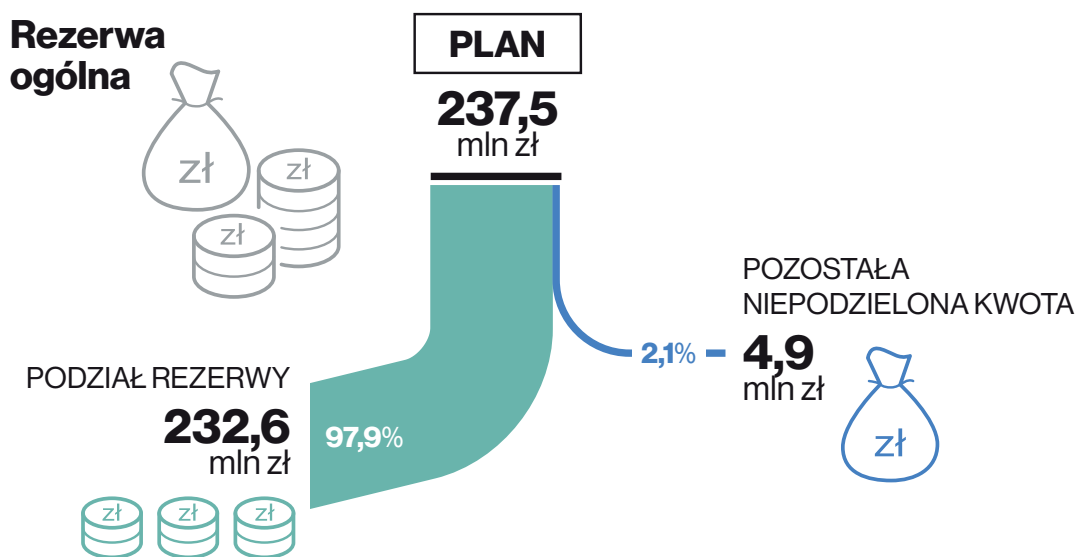
Tak jak w latach ubiegłych w części *Gospodarka wodna*⁸⁶ Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej ze środków ujętych w części *Rezerwy celowe* poz. 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* sfinansował składki wpłacone do *Europejskiej Organizacji Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych*⁸⁷ w wysokości 40,3 mln zł. Również w części *Środowisko*⁸⁸ Minister Środowiska ze środków ujętych w tej pozycji *Rezerw celowych* ponownie sfinansował składki wpłacone do *Europejskiej Agencji Kosmicznej*⁸⁹ w wysokości 25 mln zł.

Stanowisko Najwyższej Izby Kontroli o ustalenie innej ścieżki finansowania składek do organizacji międzynarodowych zostało uwzględnione dopiero w ramach prac nad ustawą budżetową na rok 2020⁹⁰.

Rezerwa ogólna

Rezerwa ogólna utworzona została w wysokości 237,5 mln zł, tj. o 9,3% niższej niż w budżecie państwa na rok 2018. Rezerwa ogólna została rozdysponowana przez właściwe organy wskazane w art. 155 ustawy o finansach publicznych. Podziału rezerwy ogólnej dokonano na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (231,7 mln zł) oraz uprawnienia Ministra Finansów (4,8 mln zł) wynikającego z § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa⁹¹.

Infografika 17. Rezerwa ogólna w 2019 r.



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

⁸⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 22 – Gospodarka wodna*, Nr ewid. 105/2020/P/20/001/KSI, Warszawa 2020.

⁸⁷ Ang. European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites (EUMETSAT).

⁸⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 41 – Środowisko*, Nr ewid. 106/2020/P/20/001/KSI, Warszawa 2020.

⁸⁹ Ang. European Space Agency (ESA).

⁹⁰ Ustawa budżetowa na 2020 r. z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz.U. poz. 571.).

⁹¹ Dz.U. poz. 500.

Na wnioski dysponentów decyzjami Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa zwiększono plany wydatków 39 części budżetowych (w tym 16 części, których dysponentami są wojewodowie) łącznie o 232,6 mln zł. Kwota ta stanowiła 97,9% kwoty rezerwy ogólnej ujętej w ustawie budżetowej.

Wydatki z rezerwy ogólnej miały być przeznaczone między innymi na: nagrody dla sportowców, którzy odnieśli znaczące sukcesy na arenie międzynarodowej, prace remontowo-konserwatorskie przy obiektach zabytkowych, dofinansowanie nieprzewidzianych wydatków związanych z inwestycjami strategicznymi, dofinansowanie remontów szpitali, szkół i innych obiektów oraz wsparcie organizacji pozarządowych.

W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako nierzetelne działanie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w części *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*⁹², polegające na niezawarcie umowy na dofinansowanie prac remontowo-konserwatorskich zabytku willa *Cicha*, na kwotę 0,3 mln zł, w wyniku czego nie przeprowadzono wymaganych prac, a środki finansowe z rezerwy ogólnej przeznaczone na prace remontowo-konserwatorskie przy obiektach zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków nie zostały wykorzystane.

Blokady

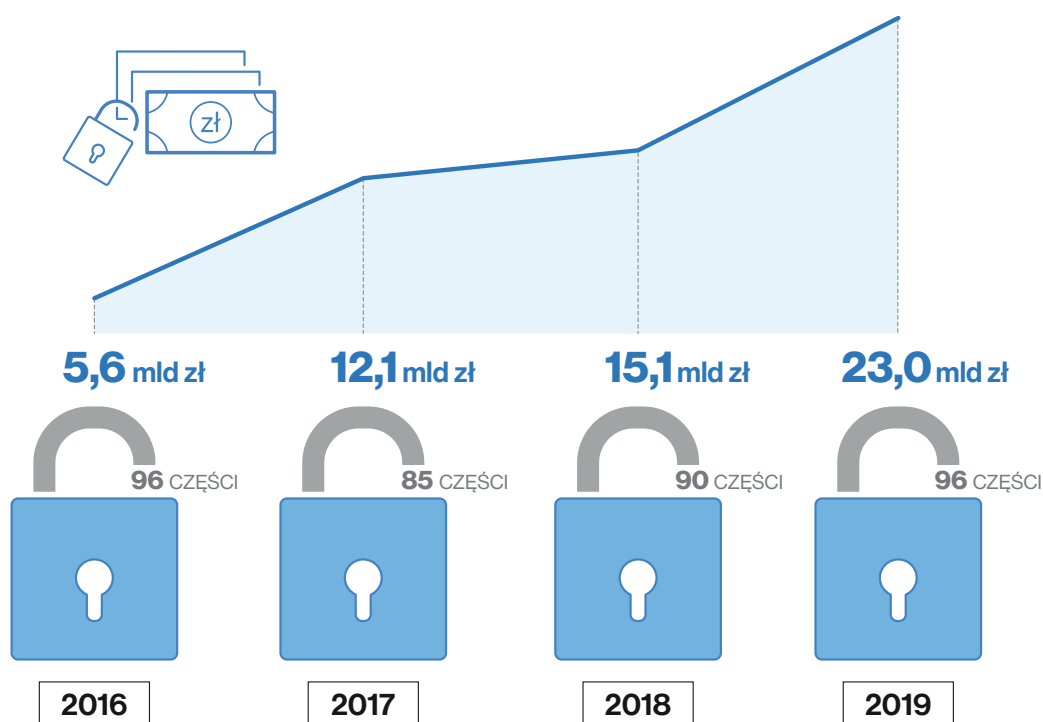
Dysponenci części budżetowych sprawujący, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w przypadku stwierdzenia opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków albo niegospodarności w określonych jednostkach podejmują – zgodnie z art. 177 ustawy o finansach publicznych – decyzje o blokowaniu planowanych wydatków i informują o tych decyzjach Ministra Finansów. W trakcie roku dysponenci dokonali blokad planowanych wydatków w 95 częściach budżetowych na kwotę 14 059,5 mln zł.

W związku z koniecznością zapewnienia środków na wprowadzone w trakcie roku rozwiązania, stanowiące realizację obietnic programowych Rządu, które nie były uwzględnione w budżecie na rok 2019, w tym przede wszystkim związane z rozszerzeniem programu *Rodzina 500 plus*, Minister Finansów, w porozumieniu z dysponentami części budżetowych, podjął decyzje o blokowaniu planowanych wydatków w zakresie 12 części budżetowych w kwocie 8929,9 mln zł, z tego 3716,5 mln zł na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, a 5213,4 mln zł na podstawie art. 14 ust. 1 i 2 ustawy rozszerzającej program *Rodzina 500 plus*.

Minister Finansów i dysponenci części budżetu państwa dokonali w 2019 r. blokad planowanych wydatków w 96 częściach budżetowych na łączną kwotę 22 989,4 mln zł. W 2018 r. dokonano blokad w 90 częściach na kwotę 15 147,9 mln zł, a w 2017 r. w 85 częściach na kwotę 12 070,2 mln zł.

⁹² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie w 2019 r. planów finansowych Funduszu Promocji Kultury i Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków*, Nr ewid. 129/2020/P/20/001/KNO, Warszawa 2020.

Infografika 18. Blokady wydatków w latach 2016–2019



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

Znacząca większość (95,9%) dokonanych blokad była wynikiem stwierdzenia przez dysponentów nadmiaru posiadanych środków (art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

Ponad 80% kwoty zablokowanych wydatków, tj. 18 597,8 mln zł wykorzystano na realizację programu *Rodzina 500 plus*⁹³ (9861,3 mln zł) oraz przekazano do Funduszu Rezerwy Demograficznej⁹⁴ (8736,5 mln zł) na refundację wydatków związanych ze sfinansowaniem jednorazowego świadczenia dla emerytów i rencistów.

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

Suma blokad wydatków budżetu środków europejskich w 2019 r. wyniosła 173,7 mln zł (w 2018 r. zablokowano planowane wydatki na kwotę 303,7 mln zł, a w 2017 r. – 1239,1 mln zł).

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. wskazują, że Ministerstwo Finansów nie było w pełni przygotowane do korzystania z instrumentu przewidzianego w art. 177 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, tj. blokowania planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa.

⁹³ Na podstawie art. 14 ust. 4 i 5 ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw.

⁹⁴ Na podstawie art. 1 pkt 7 ustawy o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw.

Zgodnie z § 23 ust. 1 pkt 10 i ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁹⁵ procesy w zakresie decyzji, o których mowa w art. 177 ustawy o finansach publicznych realizowane są w *Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa Trezor*.

Tymczasem funkcjonalność *Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa Trezor* przez większość 2019 r. nie była w pełni dostosowana do obsługi decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, w wyniku czego nie wprowadzono do tego *Systemu* wszystkich, lub wprowadzono ze znacznym opóźnieniem, decyzje podjęte w tym zakresie przez Ministra Finansów.

Spśród 17 decyzji Ministra Finansów o blokowaniu wydatków w 2019 r. na kwotę 10 253,8 mln zł, tylko w dwóch przypadkach decyzje dotyczące blokowania wydatków (w kwocie 1659,6 mln zł) w części *Rezerwy celowe* zostały przygotowane i zatwierdzone w systemie *Trezor*. Pozostałe zostały wydane w formie papierowej, ale tylko część z nich znalazła odwzorowanie w systemie po dodaniu nowej funkcjonalności. W czterech przypadkach decyzje zostały wprowadzone do systemu po upływie od 171 do 270 dni od dnia wydania przez Ministra Finansów. Ministerstwo Finansów w sytuacji braku odpowiedniej funkcjonalności nie wypracowało również jednolitej ścieżki procedowania decyzji o blokowaniu planowanych wydatków i nie skierowało do dysponentów żadnych wytycznych w tym zakresie.

W wyniku powyższego zdublowano wydaną decyzję (decyzję w sprawie blokowania planowanych wydatków w kwocie 3 mln zł w systemie *Trezor* zatwierdził dysponent części budżetu państwa, a następnie, po czterech dniach decyzję w tej samej sprawie, poza systemem *Trezor*, wydał Minister Finansów) oraz powstały rozbieżności co do istotnych cech wydanych decyzji. W trzech przypadkach decyzje o blokadach na kwotę 1540 mln zł⁹⁶ zostały przygotowane i podpisane przez Ministra Finansów poza systemem *Trezor*, a następnie wprowadzone do systemu przez dysponentów części, przy czym decyzje te figurowały w systemie pod inną datą niż data ich wydania, wskazano w nich również inny organ wydający decyzję, niż podany w decyzji papierowej. Wystąpiły także niezgodności wskazanych podstaw prawnych podjęcia tych decyzji. Dysponent części dokonuje bowiem blokady planowanych wydatków na podstawie art. 177 ust 3 pkt 2, a Minister Finansów na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1. W siedmiu przypadkach decyzje przygotowane i podpisane poza systemem *Trezor* w ogóle nie znalazły odwzorowania w tym systemie.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła niedostosowanie funkcjonalności *Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa Trezor* do procedowania decyzji Ministra Finansów o blokowaniu planowanych wydatków wydanych na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Decyzje dysponentów części budżetu państwa były, co do zasady, realizowane (tj. generowane i podpisywane) w systemie *Trezor*, zgodnie z § 23 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa sprawdzono, w jakich terminach od powzięcia informacji o posiadaniu nadmiaru środków, dysponenci podejmowali decyzje w sprawie blokowania wydatków. Stwierdzono, że decyzje te nie zawsze podejmowane były bez zbędnej zwłoki. Kontrola wykazała, że w 11 przypadkach dysponenci podjęli stosowne działania w tym zakresie po upływie od dwóch i pół do siedmiu miesięcy od zaistnienia przesłanek określonych w art. 177 ust. 1 pkt 2

⁹⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 2225, ze zm.

⁹⁶ Po korektach dokonanych w dalszej części roku zablokowana kwota została zmniejszona do 1046 mln zł.

i 3 ustawy o finansach publicznych lub w ogóle nie podjęto decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków pomimo nadmiaru posiadanych środków. Łączna kwota wydatków, w odniesieniu do których stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie, wyniosła blisko 52 mln zł. Dotyczyło to części *Środowisko*⁹⁷, *Zdrowie*⁹⁸, *Administracja publiczna*⁹⁹, *Rybołówstwo*¹⁰⁰, *Krajowa Rada Sądownictwa*¹⁰¹, *Informatyzacja*¹⁰² oraz pięciu województw, w tym *Województwa zachodniopomorskiego*¹⁰³.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że działania przewidziane w art. 177 ustawy o finansach publicznych mają na celu zapewnienie racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Niepodejmowanie przez dysponentów decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków i braku możliwości ich efektywnego wykorzystania lub podejmowanie takich decyzji z opóźnieniem ogranicza możliwość realizacji tego celu. Zaznaczyć należy również, że na powyższe zwracał uwagę także Minister Finansów w kierowanej do dysponentów korespondencji.

Wydatki, które w 2019 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego

Rok 2019 jest czwartym z rzędu rokiem, w którym ustalono wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego.

W 2019 r. Rada Ministrów nie skorzystała jednak z możliwości określonej w art. 181 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj. nie ustaliła – w drodze rozporządzenia – wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Wydatki niewygasające z upływem 2019 r. zostały natomiast określone w nowelizacji ustawy o budżecie na rok 2019, gdzie wskazano, że środki w kwocie 138,3 mln zł mogą zostać wydatkowane do 30 kwietnia 2020 r. Środki te miały zostać przeznaczone na:

- realizację przedsięwzięć, o których mowa w art. 2 pkt 1-3 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020*¹⁰⁴ w kwocie 103,7 mln zł;
- zakup ambulansów dla ratownictwa medycznego, zaplanowany w budżecie państwa w części *Zdrowie* w kwocie 20,4 mln zł;
- wydatki majątkowe dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaplanowane w budżecie państwa w części *Sprawy wewnętrzne*, w kwocie 14,2 mln zł.

⁹⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 41 – Środowisko*, Nr ewid. 106/2020/P/20/001/KSI, Warszawa 2020.

⁹⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 46 – Zdrowie oraz planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych*, Nr ewid. 110/2020/P/20/001/KZD, Warszawa 2020.

⁹⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 17 – Administracja publiczna oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego*, Nr ewid. 66/2020/P/20/001/KAP, Warszawa 2020.

¹⁰⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 62 – Rybołówstwo*, Nr ewid. 102/2020/P/20/001/KRR, Warszawa 2020.

¹⁰¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 52 – Krajowa Rada Sądownictwa*, Nr ewid. 79/2020/P/20/001/LKA, Warszawa 2020.

¹⁰² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców*, Nr ewid. 68/2020/P/20/001/KAP, Warszawa 2020.

¹⁰³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie*, Nr ewid. 109/2020/P/20/001/LSZ, Warszawa 2020.

¹⁰⁴ Dz.U. 2019 r. poz. 2198.

W ustawie nie uwzględniono zgłoszonych przez 26 dysponentów wydatków w kwocie 182,6 mln zł, które dotyczyły między innymi wydatków na realizację zadań w obszarze ochrony zdrowia, takich jak zakup leków w programach polityki zdrowotnej, zakup sprzętu medycznego czy przebudowa i modernizacja pomieszczeń szpitali.

Łącznie kwota wydatków niewygasających z upływem 2019 r. stanowiła 0,03% planowanych wydatków budżetu państwa. W 2018 r. relacja ta wyniosła 1,3%, a w latach 2017 i 2016 – odpowiednio – 0,3% i 0,2%.

Minister Finansów 31 grudnia 2019 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 181 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, przekazał środki w kwocie 138,3 mln zł na wyodrębniony rachunek bankowy wydatków niewygasających prowadzony w ramach centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

Przy ustalaniu wydatków niewygasających w ustawie nie ma wymogu, tak jak w przypadku rozporządzenia Rady Ministrów, określenia w przepisach powszechnie obowiązujących wykazu zadań i planu finansowego tych wydatków. W konsekwencji jeszcze w styczniu 2020 r. trwały uzgodnienia, które wydatki i w których częściach budżetowych mieszczą się kwocie 103,7 mln zł, przewidzianej na realizację przedsięwzięć w ramach *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020*.

Dysponenci czterech części budżetowych¹⁰⁵ zgłosili za pośrednictwem *Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa Trezor* zapotrzebowanie na uruchomienie środków, na realizację wskazanych w wyżej wymienionej ustawie zadań, na łączną kwotę 137,1 mln zł.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zgłaszając zadania w ramach *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020* nie wskazał pełnej kwoty wynikającej z nowelizacji ustawy o budżecie. W wyniku tego powstała rozbieżność w wysokości 1,2 mln zł. Kwota ta nie została przypisana do żadnej części budżetowej i przez okres ponad czterech miesięcy pozostawała na wyodrębnionym rachunku bankowym wydatków niewygasających prowadzonym w ramach centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

Do 30 kwietnia 2020 r., w związku z zapotrzebowaniami dysponentów części budżetowych, przekazane¹⁰⁶ zostały środki na realizację wydatków, które nie wygasają z upływem 2019 r. w kwocie 126,5 mln zł (91,5% środków określonych w wyżej wymienionej ustawie). Niewykorzystane środki w kwocie 11,8 mln zł (łącznie z kwotą nieprzypisaną do żadnej części budżetowej) zostały przekazane przez Ministra Finansów na wyodrębniony rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa 15 maja 2020 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 181 ust. 8 ustawy o finansach publicznych.

Termin wykorzystania wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego określonych w nowelizacji ustawy o budżecie na rok 2019, był co najmniej o miesiąc dłuższy, niż w przypadku gdyby wydatki te uwzględniono w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 181 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w przypadku którego termin ten nie mógłby wykroczyć poza 31 marca 2020 r.

U kontrolowanych dysponentów części budżetowych, dla których określono wydatki, które w 2019 r. nie wygasły z upływem roku zbadano między innymi, czy wnioski kierowane przez dysponenta części do Ministra Finansów o przeniesienie wydatków do wykorzystania w roku 2020 spełniały

¹⁰⁵ Sprawy wewnętrzne, Zdrowie, Województwo lubelskie, Województwo lubuskie.

¹⁰⁶ Środki przekazane minus zwroty.

warunki określone w art. 181 ustawy o finansach publicznych. Sprawdzono również przyczyny niezrealizowania wydatków w roku 2019, na który realizacja została zaplanowana oraz realność wykonania zadań we wnioskowanym terminie. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zapewnienia finansowania lub dofinansowania

W 2019 r. Minister Finansów, na podstawie art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, udzielił z budżetu państwa i budżetu środków europejskich 260¹⁰⁷ zapewnień finansowania lub dofinansowania na rok 2019 i lata następne w wysokości 3638,2 mln zł (w 2018 r. udzielił 324 zapewnień finansowania lub dofinansowania na kwotę 2319,5 mln zł).

W związku z udzielonymi na rok 2019 zapewnieniami (1876,8 mln zł) Minister Finansów uruchomił środki z rezerw celowych na łączną kwotę 1777,1 mln zł, która stanowiła 94,7% łącznej kwoty zapewnień na rok 2019 (1208,7 mln zł w budżecie państwa i 568,4 mln zł w budżecie środków europejskich). Decyzje Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań z budżetu państwa w 2019 r. wydane zostały zgodnie z obowiązującymi przepisami. W skontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa odmowach udzielenia zapewnienia finansowania nie stwierdzono nieprawidłowości.

Przeniesienia wydatków

Na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów wydał łącznie 97 decyzji o przeniesieniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich na łączną kwotę 708,6 mln zł. W wyniku kontroli decyzji obejmujących 59,7% kwot wynikających z wydanych decyzji nie stwierdzono nieprawidłowości.

Oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi

W 2019 r., podobnie jak w latach 2016–2018, Minister Finansów nie przeprowadził oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych na podstawie art. 176 ustawy o finansach publicznych. Od wprowadzenia w życie tego przepisu¹⁰⁸, tj. od 2010 r., dokonano ośmiu takich ocen. Ostatnia ocena została przeprowadzona w 2015 r., na zlecenie Komitetu Stałego Rady Ministrów i dotyczyła prawidłowości oszacowania potrzeb kadrowych Agencji Rynku Rolnego z uwzględnieniem zadań wygasających, związanych ze zmianami w przepisach prawnych Unii Europejskiej i w przepisach krajowych. W październiku 2018 r. w Ministerstwie Finansów został uruchomiony projekt *Ocena planowania i gospodarowania środkami publicznymi (Ocena 176+)*, którego celem było opracowanie procedury realizacji ocen planowania i gospodarowania środkami publicznymi. Realizacja projektu nie została zakończona w planowanym terminie, tj. do końca 2019 r. Pomimo zmiany harmonogramu projektu i wydłużenia czasu jego realizacji, projekt nie był realizowany zgodnie ze zaktualizowanym harmonogramem.

¹⁰⁷ Na podstawie wniosków złożonych w 2019 r.

¹⁰⁸ Instrument ten został wprowadzony do systemu prawa ustawą z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Poprzednia ustawa o finansach publicznych nie zawierała analogicznego rozwiązania.

Przeglądy wydatków

W toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w Ministerstwie Finansów Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że nadal nie udało się zrealizować postanowień Rady Ministrów zawartych w Wieloletnich Planach Finansowych Państwa na lata 2016–2019¹⁰⁹ oraz na lata 2017–2020¹¹⁰, o tym, że w kolejnych latach planuje się prowadzenie od trzech do pięciu przeglądów rocznie tak, aby w cyklu od trzech do czterech lat objąć przeglądami wydatków większość obszarów, w których ponoszone są istotne wydatki publiczne.

Z sześciu tematów wytypowanych do objęcia przeglądami wydatków w 2019 r. nie rozpoczęto realizacji ani jednego. Do objęcia przeglądami zaproponowano:

- wydatki na finansowanie zdrowia;
- wydatki publiczne na ochronę środowiska;
- wydatki na promocję eksportu;
- wydatki na finansowanie Rządowego Programu ograniczenia przestępczości i społecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016–2017 oraz 2018–2020;
- wydatki na działalność Inspekcji Sanitarnych związane z realizacją ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych¹¹¹;
- wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej – II etap obejmujący obszar kształtowania wynagrodzeń wszystkich pozostałych pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej – na wniosek Rady Dialogu Społecznego.

W 2019 r. zakończono dwa spośród pięciu przeglądów, rozpoczętych w latach wcześniejszych, obejmujące wydatki dotyczące podmiotów wskazanych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz finansowania kultury fizycznej i sportu. W dalszym ciągu nie zakończono trzech przeglądów wydatków publicznych, tj.:

- na zasoby teleinformatyczne i informatyczne w ministerstwach oraz podległych i nadzorowanych jednostkach administracji rządowej – na wniosek Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej – II etap – obejmujący obszar kształtowania wynagrodzeń wszystkich pozostałych pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej – wniosek Rady Dialogu Społecznego¹¹²,
- w obszarze gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej i rybołówstwa.

Mimo że zakładanym celem przeprowadzania przeglądów wydatków jest, między innymi, poprawa skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych, to przeglądy wydatków zrealizowane w ostatnich latach nie miały wpływu na opracowanie projektu ustawy budżetowej na 2019 r.

¹⁰⁹ Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2016–2019 (M.P. poz. 454).

¹¹⁰ Uchwała nr 46 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2017–2020 (M.P. poz. 439).

¹¹¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1471, ze zm.

¹¹² Pierwotnie przegląd dotyczył kształtowania wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej – I etap: członkowie korpusu służby cywilnej, następnie rozszerzony został na badanie zasad kształtowania wynagrodzeń innych grup pracowników państwowej sfery budżetowej.

2.2. Zarządzanie płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Zarządzanie płynnością budżetu państwa i budżetu środków europejskich było realizowane przez Ministra Finansów łącznie, jako zarządzanie płynnością budżetu państwa, gdyż przejściowy w trakcie roku, jak i ostateczny na koniec roku deficyt budżetu środków europejskich jest traktowany jako potrzeba pożyczkowa budżetu państwa. Zasady zarządzania płynnością zostały określone w zatwierdzonej przez Radę Ministrów *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2019–2022* oraz w dokumentach wewnętrznych Ministerstwa Finansów. Z zasad tych wynika, że zarządzanie płynnością ma na celu pozyskiwanie i utrzymywanie środków pieniężnych na poziomie zapewniającym terminową realizację zadań państwa oraz odporność budżetu na zmieniającą się sytuację rynkową. Na efektywne zarządzanie płynnością składa się także lokowanie nadwyżek wolnych środków w taki sposób, aby koszt netto ich utrzymywania był możliwie najniższy, przy uwzględnieniu uwarunkowań budżetowych, rynkowych oraz ograniczeń wynikających z różnych rodzajów ryzyka, w tym ryzyka kredytowego i operacyjnego. Aby nie generować nadmiernych kosztów, wielkość gromadzonych środków powinna być adekwatna do zidentyfikowanych potrzeb i zagrożeń. Z analizy danych obejmujących okres od 2007 r., w tym lata 2007–2009, w których występowały silne zaburzenia na rynkach finansowych wywołane kryzysem, wynika, że płynność budżetu państwa zapewniała zgromadzenie środków pozwalających na sfinansowanie planowanych potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa przez okres od 1,6 do 3,7 miesiąca. Ministerstwo Finansów w założeniach dotyczących zarządzania płynnością, opracowanych w 2017 r., przyjęło zaokrąglony przedział pokrycia planowanych potrzeb brutto środkami wynoszący od dwóch do czterech miesięcy, następnie zaś uznało, że górna granica tego przedziału powinna być podniesiona do 4,4 miesiąca, gdyż w wartościach całkowitych nadal będzie to odpowiadało liczbie czterech miesięcy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, podniesienie w ten sposób poziomu płynnych środków nie miało uzasadnienia historycznego ani ekonomicznego, szczególnie jeśli miałyby prowadzić do poniesienia istotnie wyższych kosztów związanych z finansowaniem pozyskania środków przez emisję długu. Ministerstwo Finansów nie uwzględniło jednak tego argumentu i podtrzymało stanowisko o celowości utrzymywania rozszerzonego przedziału dla wskaźnika pokrycia potrzeb pożyczkowych brutto płynnymi środkami. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, powyższe założenia mogą ulec zmianie w świetle następstw gospodarczych, jakie przyniesienie pandemia COVID-19 w 2020 r. Znaczenie tu będzie miał rodzaj i zakres instrumentów zaoferowanych przez Narodowy Bank Polski, oddziałujących na stabilizowanie krajowego rynku długu Skarbu Państwa.

Zarządzanie płynnością w 2019 r. odbywało się w korzystnych warunkach gospodarczych, które zostały omówione w rozdziale IV. *Warunki wykonania ustawy budżetowej*. Realizacja dochodów budżetu państwa na przestrzeni dziesięciu miesięcy była wyższa od planu, średnio miesięcznie o ponad 1500 mln zł. Pomimo iż w dwóch ostatnich miesiącach roku dynamika przyrostu dochodów osłabiła się, roczny plan dochodów został zrealizowany w kwocie wyższej od planowanej o 12 800,8 mln zł. Wykonanie wydatków budżetu państwa było niższe jedynie o 0,5% od rocznego planu. W rezultacie zmniejszenie kwoty deficytu budżetu państwa o 14 762,2 mln zł w porównaniu do planu, było przede wszystkim wynikiem korzystniejszego ukształtowania się strony dochodowej.

Planowane potrzeby pożyczkowe brutto na 2019 r. w wysokości 163 705,3 mln zł determinowały wysokość kwoty płynnych środków niezbędnych do bezpiecznego finansowania wszystkich potrzeb. Zrealizowane potrzeby były o 40 947,7 mln zł (o 25%) niższe. Zmniejszenie potrzeb pożyczkowych, będące wynikiem odmiennego od planu kształtowania się wielkości dochodów i wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, nie było w dostatecznym stopniu uwzględniane w miesięcznych planach finansowania potrzeb. Wskazując na największe różnice pomiędzy planowanymi

i zrealizowanymi potrzebami, wpływającymi na wysokość środków niezbędnych do ich sfinansowania, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła w szczególności uwagę na planowanie odnoszące się do budżetu środków europejskich. W planie finansowania potrzeb pożyczkowych grudnia, sporządzonym pod koniec listopada 2019 r., założono finansowanie deficytu budżetu środków europejskich w wysokości 8,3 mld zł. W rzeczywistości w grudniu zrealizowana została nadwyżka 3130 mln zł. Tak znaczne rozbieżności, powstałe na przestrzeni miesiąca, świadczą zdaniem Najwyższej Izby Kontroli o niskiej jakości planowania krótkookresowego w Ministerstwie Finansów. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy założenia przyjmowane w comiesięcznych notatkach są podstawą do podejmowania decyzji o wielkości emisji długu niezbędnego do finansowania potrzeb pożyczkowych.

Wynikający z potrzeb pożyczkowych brutto oraz ze średniego poziomu płynnych środków budżetu państwa faktyczny wskaźnik pokrycia potrzeb pożyczkowych brutto wyniósł 4,8 miesiąca¹¹³, zapewniał zatem płynność w wyższym stopniu niż wskaźnik planowany, wynoszący cztery miesiące.

Jednym z zasadniczych elementów potrzeb pożyczkowych były deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich, planowane razem na 44 065,3 mln zł, a zrealizowane w wysokości 11 095,3 mln zł, to jest niższej o 32 970 mln zł. Oznacza to, że decydowały one w 80,6% o zmniejszeniu potrzeb pożyczkowych brutto.

Deficyt budżetu państwa narastał nierównomiernie. W styczniu 2019 r. wynik budżetu państwa zamknął się nadwyżką w wysokości 6587,4 mln zł. Od lutego do listopada tempo wzrostu deficytu było stosunkowo stabilne. Po jedenastu miesiącach jego skumulowana wielkość wyniosła jedynie 1882,3 mln zł. Skokowy wzrost nierównowagi nastąpił w grudniu 2019 r. Wydatki w tym miesiącu wyniosły 45 283,1 mln zł i były o 35% wyższe od średnich wydatków z jedenastu wcześniejszych miesięcy, gdy wynosiły 33 544,5 mln zł. Przewyższyły one dochody uzyskane w grudniu o 11 855,4 mln zł. W rezultacie deficyt powstały w grudniu stanowił 86,3% deficytu całorocznego. Roczny deficyt budżetu państwa wyniósł 13 737,8 mln zł i był o 51,8% niższy od planowanego (28 500 mln zł).

Deficyt budżetu środków europejskich został zaplanowany na kwotę 15 565,3 mln zł. Budżet ten na przestrzeni całego roku odnotował inne niż zerowe saldo tylko w trzech miesiącach: w lipcu nadwyżkę w kwocie 766,5 mln zł, w listopadzie deficyt wynoszący 1 198,5 mln zł, a w grudniu nadwyżkę w wysokości 3 841 mln zł. W wyniku tego roczny wynik budżetu środków europejskich zamknął się nadwyżką w wysokości 2 642,5 mln zł. Różnica pomiędzy planem a wykonaniem wyniku budżetu środków europejskich wyniosła 18 207,8 mln zł, przy czym większość różnicy powstała w grudniu.

W 2019 r. na poziom płynnych środków oddziaływało, poza wysokością dochodów i wydatków (ergo deficytu), saldo zaciąganego i spłacanego długu na rynku krajowym i zagranicznym, konsolidacja środków sektora finansów publicznych i konsolidacja walutowa.

¹¹³ Z uwzględnieniem środków *overnight* na rachunku w Banku Gospodarstwa Krajowego wskaźnik ten wyniósł 5,3 miesiąca.

Tabela 14. Wysokość wolnych środków złotych i walutowych oraz potrzeby pożyczkowe brutto i netto w latach 2018–2019

Wyszczególnienie	2018	2019	3:2
	mln zł		%
1	2	3	4
Średni poziom wolnych środków	52 146	54 927	105,3
z tego:			
średni poziom środków walutowych	18 986	21 203	111,7
średni poziom środków złotych	33 160	33 724	101,7
w tym:			
<i>overnight</i> w BGK	3 701	5 400	145,9
Stan wolnych środków na lokatach budżetu państwa w dniu 31 grudnia	27 967	19 204	68,7
z tego:			
walutowych	21 946	16 720	76,2
złotowych	6 021	2 484	41,3
Planowane potrzeby pożyczkowe brutto	181 702	163 705	90,1
Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe brutto	123 263	122 758	99,6
Planowane potrzeby pożyczkowe netto	63 363	45 991	72,6
Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto	1 346	-180	-

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Poziom wolnych środków na lokatach złotych wynosił średnio 28 250 mln zł. Poza tym rachunkiem pozostawały środki *overnight* na rachunku w Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości średnio 5400 mln zł. Z zasady nie służyły one do zarządzania płynnością, ale w niektórych dniach były na krótki okres do tego celu wykorzystane. Dotyczyło to 22 przypadków, a przeciętny czas wykorzystania środków wynosił 2 dni, przy przeciętnej kwocie 430 mln zł. Poziom wolnych środków na lokatach na przestrzeni roku charakteryzował się znaczną nierównomiernością. Najwyższe stany środków utrzymywane były od sierpnia do października 2019 r. Wynosiły one wówczas około 43 390 mln zł. Najniższe średnie poziomy lokat wystąpiły w grudniu, gdy sięgnęły 12 050 mln zł. Było to wynikiem braku wpływów ze sprzedaży obligacji hurtowych i finansowania potrzeb pożyczkowych ze zgromadzonych uprzednio środków. W rezultacie w grudniu 2019 r. spadek środków na lokatach złotych wyniósł 32 060 mln zł. Tylko na finansowanie deficytu przeznaczono w tym miesiącu 11 855,4 mln zł.

Saldo wpływów z emisji i wykupów skarbowych papierów wartościowych wyniosło 21 647,7 mln zł. Jego rozkład na przestrzeni roku był nierównomierny. W ciągu trzech pierwszych miesięcy zostało zrealizowane 95,8% salda całorocznego. W kolejnych miesiącach saldo to ulegało wahaniom wynikającym z wykupów i emisji, w tym również obligacji detalicznych, które w 2019 r. osiągnęły poziom 7669 mln zł (saldo sprzedaży i wykupów). Taki rozkład pozyskanych środków miał wpływ na kształtowanie się stanu środków na rachunkach złotych.

Saldo środków pozyskanych przez Ministra Finansów w 2019 r. w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych, które służyły do zarządzania płynnością budżetu państwa (zatem bez środków na rachunkach *overnight* na rachunku w Banku Gospodarstwa Krajowego) wyniosło 11 587 mln zł. Również to saldo kształtowało się nierównomiernie. W styczniu 2019 r. odnotowano najwyższy przyrost netto środków (5158 mln zł). W grudniu miał miejsce odpływ środków wynoszący 4857 mln zł.

Na koniec 2019 r. stan lokat złotych wyniósł 2484 mln zł i był niższy o 3537 mln zł od stanu z końca 2018 r.

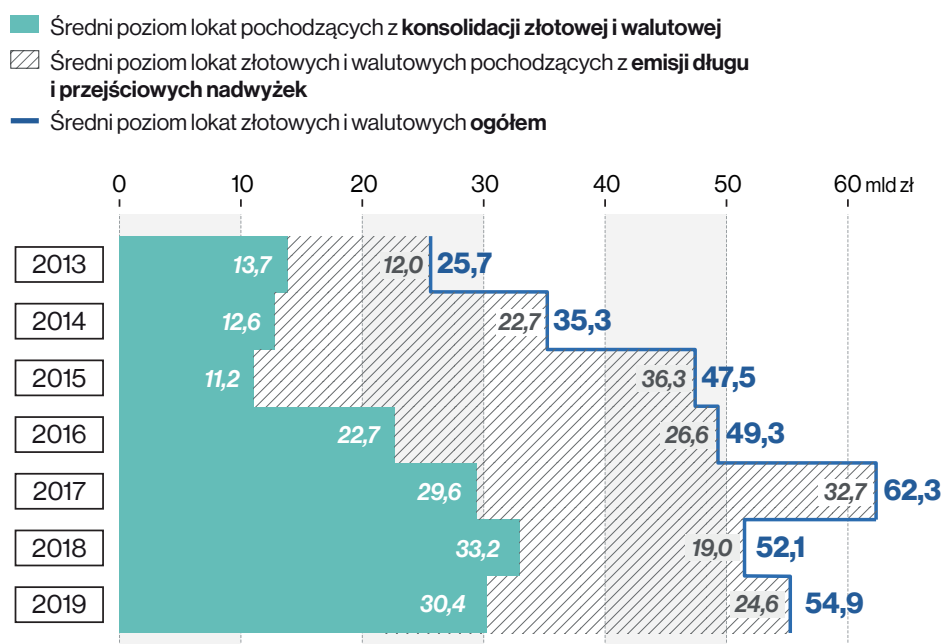
Poziom środków walutowych w 2019 r. wynosił średnio 21 203 mln zł. Na jego wysokość wpływała przede wszystkim kwota walut pozostająca na rachunku na koniec 2018 r., która przeszła na finansowanie potrzeb 2019 r., w wysokości równoważnej 21 946 mln zł. Na kształtowanie się stanu środków walutowych na przestrzeni roku oddziaływało ponadto saldo wpływów środków unijnych (69 807 mln zł) oraz rozchodów, to jest środków przekazywanych na płatności z budżetu środków europejskich (74 941 mln zł). Zmniejszająco na wysokość środków walutowych wpływało saldo emisji i spłat długu zagranicznego (zamknęło się ono kwotą minus 21 846,2 mln zł), a także sprzedaż walut do Narodowego Banku Polskiego (o równowartości 22 688,7 mln zł) - środki pozyskane w wyniku sprzedaży finansowały bieżące potrzeby pożyczkowe, co pozwalało na zmniejszenie emisji długu na rynku krajowym.

Obniżenie stanu środków walutowych wystąpiło w okresie od sierpnia do listopada 2019 r. Ich poziom zmniejszył się z 24 342,8 mln zł na koniec lipca 2019 r. do 5889,6 mln zł na koniec listopada. Było to wynikiem płatności dokonanych z rachunków walutowych (14 286,7 mln zł) oraz sprzedaży walut. Odbudowa stanu lokat walutowych dokonała się w grudniu w wyniku wpływów środków z Unii Europejskiej, które w tym miesiącu wyniosły 12 610 mln zł.

Na koniec 2019 r. stan lokat walutowych wyniósł 16 720 mln zł i był niższy o 5226 mln zł od stanu z końca 2018 r.

Razem stan wolnych środków złotych i walutowych na koniec 2019 r. wyniósł 19 204 mln zł (kasowo) i był niższy od stanu na koniec roku poprzedniego o 8763 mln zł. Środki zgromadzone na koniec roku przeszły na finansowanie potrzeb 2020 r. i zapewniały sfinansowanie 82% planowanych na 2020 r. potrzeb pożyczkowych netto w kwocie 23 518,1 mln zł.

Infografika 19. Kształtowanie się średnich poziomów środków budżetu państwa w latach 2013–2019



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

W 2019 r. środki pozyskane w wyniku mechanizmu konsolidacji złotowej i walutowej¹¹⁴ były dla Ministra Finansów istotnym źródłem płynności, stanowiąc jednakże zmienną, na wielkość której nie miał on bezpośredniego wpływu. Konsolidacja środków jednostek sektora finansów publicznych oddziaływała na poziom wolnych środków złotych, a konsolidacja walutowa, dotycząca środków pozyskanych z Unii Europejskiej, kształtowała poziom lokat walutowych. Przyrost finansowania potrzeb pożyczkowych dotyczył w głównej mierze środków pozyskanych w ramach obu konsolidacji.

Konsolidacja środków jednostek sektora finansów publicznych (konsolidacja złotowa) zamknęła się w 2019 r. saldem przychodów i rozchodów w wysokości 15 188,1 mln zł, wyższym od zakładanego na etapie planu o 15 890 mln zł. Był to kolejny rok wzrostu stanu środków pochodzących z konsolidacji złotowej. W porównaniu do stanu z 31 grudnia 2018 r. na rachunkach depozytów terminowych przyrost wyniósł 11 587 mln zł, a na rachunkach depozytów *overnight* 3601 mln zł. Od pozyskanych środków Minister Finansów wypłacał podmiotom odsetki. Koszt pozyskania środków z konsolidacji w 2019 r. wynosił średnio 1,17%, a środków pozyskanych w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych 1,29% (papiery z rynku wtórnego o zapadalności jednego roku). Szacowane oszczędności wynikające z zastąpienia sprzedaży skarbowych papierów wartościowych tańszymi w obsłudze środkami z konsolidacji wyniosły 71 mln zł. Po uwzględnieniu kosztów obsługi technicznej w Banku Gospodarstwa Krajowego (10 mln zł) kwota oszczędności, która powstała w wyniku zastąpienia droższego instrumentu tańszym, została oszacowana na 61 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła korzystanie przez Ministra Finansów z tego źródła finansowania potrzeb ze względu na ograniczanie kosztów pozyskania środków.

W rezultacie konsolidacji walutowej w 2019 r. przyjęto do zarządzania płynnością środki walutowe pochodzące z Unii Europejskiej w kwocie 69 807 mln zł, finansując z tych wpływów potrzeby krajowe, w tym finansowanie budżetu środków europejskich i zagraniczne, a w jego ramach ujemne saldo finansowania zagranicznego. Wprawdzie pozyskiwanie środków z konsolidacji walutowej nie wiązało się bezpośrednio z ponoszeniem kosztów, to zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w rachunku kosztów pozyskania płynności należałoby uwzględnić koszty poniesione na pozyskanie środków niezbędnych do finansowania budżetu środków europejskich. Było to konsekwencją wprowadzenia mechanizmu konsolidacji walutowej, polegającej na rozdzieleniu czasowym i kwotowym środków pochodzących z Unii Europejskiej od środków przekazywanych na finansowanie tego budżetu. Środki przekazane na finansowanie budżetu środków europejskich wyniosły 74 941 mln zł. Źródłem ich pochodzenia były kwoty pozyskane na rynku krajowym, w tym częściowo ze sprzedaży walut. Jednak zdecydowana część tych wpływów zasilala w ciągu roku rachunek walutowy, który był wyższy niż w roku poprzednim i wynosił średnio 21 202 mln zł, przy czym saldo wpływów z emisji długu było w 2019 r. ujemne. Oszacowany przez Najwyższą Izbę Kontroli koszt pozyskania tych środków (za pomocą emisji dwuletnich skarbowych papierów wartościowych o średniej rentowności 1,57%) wyniósł 30 mln zł. Uwzględnienie tej kwoty w rachunku kosztów oznaczałoby, że koszty netto wynikające z pozyskania wolnych środków wyniosły 40 mln zł.

Należy jednak podkreślić, że Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia mechanizmy w zakresie konsolidacji złotowej i walutowej. Wprowadzone rozwiązania pozwoliły bowiem na pozyskanie tańszych środków i oszczędności w obsłudze długu Skarbu Państwa. Dodatkowo pozytywnym aspektem konsolidacji walutowej było zmniejszenie emisji skarbowych papierów wartościowych na rynek krajowy,

¹¹⁴ W wyniku wprowadzenia mechanizmu konsolidacji walutowej budżet państwa i budżet środków europejskich zostały powiązane przepływami walutowymi i złotowym. Środki z Unii Europejskiej wpływające w walucie przeznaczone na finansowanie budżetu środków europejskich. Jednak budżet ten do dalszego przekazywania środków do beneficjentów potrzebuje środki złote. Z tego powodu od departamentu zarządzającego płynnością otrzymuje środki w złotych. Prowadzi jednocześnie rozliczenia w walutach, dla rozliczenia wobec Komisji Europejskiej całej otrzymanej kwoty.

co było zgodne z założeniami *Strategii zarządzania długiem publicznym*, przewidującymi ograniczanie długu w walutach obcych docelowo do poziomu poniżej 30%.

Nawiązując do postulatu efektywnego zarządzania płynnością Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że utrzymywanie w 2019 r. wolnych środków złotych w średniej wysokości 28 250 mln zł wiązało się z jednej strony z kosztami ich obsługi, a z drugiej strony generowało dochody w wyniku depozowania ich na oprocentowanych lokatach w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego. Koszty pozyskania środków złotych i walutowych wyniosły 475 mln zł. Składały się one z kosztu pozyskania środków złotych (432 mln zł), kosztu utrzymania środków *overnight* w Banku Gospodarstwa Krajowego (27 mln zł) oraz kosztu pozyskania środków walutowych z emisji długu (16 mln zł). Dochody osiągnięte z lokat wyniosły 465 mln zł. Oznaczało to, że koszt ponoszony na utrzymanie płynności był w 2019 r. niemal równoważony dochodami z lokat wolnych środków. Różnica wyniosła 10 mln zł. Była ona niższa niż w 2018 r. o 37 mln zł. Biorąc to pod uwagę, Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie zarządzanie płynnością w 2019 r.

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

Narodowy Bank Polski

Narodowy Bank Polski w 2019 r. w ramach bankowej obsługi budżetu państwa prowadził centralny rachunek bieżący budżetu państwa oraz rachunki bieżące i pomocnicze jednostek sektora finansów publicznych. Obsługiwał również rachunki lokat terminowych Ministra Finansów oraz państwowych jednostek budżetowych i urzędów obsługujących organy podatkowe.

Na koniec 2019 r. Narodowy Bank Polski obsługiwał 2909 jednostek sektora finansów publicznych. Dla podmiotów tych bank centralny prowadził 22 280 rachunków. W porównaniu do 2018 r. liczba obsługiwanych podmiotów zmniejszyła się o 13, natomiast o 314 wzrosła liczba prowadzonych dla nich rachunków. Zasady prowadzenia rachunków w Narodowym Banku Polskim określały umowy zawarte pomiędzy Narodowym Bankiem Polskim a poszczególnymi ich dysponentami.

W 2019 r. Narodowy Bank Polski wykonywał bankową obsługę budżetu państwa zgodnie z obowiązującymi przepisami¹¹⁵ oraz umowami. Z przeprowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli badania próby przelewów zleczanych przez Ministra Finansów wynika, że Narodowy Bank Polski wykonywał je prawidłowo i terminowo.

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 zaciągnięcie zobowiązań w Narodowym Banku Polskim.

W okresie przejściowym po zakończeniu roku budżetowego, o którym mowa w rozdziale 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania

¹¹⁵ To jest zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2019 r. poz. 1810), rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach (Dz.U. z 2019 r. poz. 1715, ze zm.).

budżetu państwa, wszystkie środki budżetowe z rachunków państwowych jednostek budżetowych zostały przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

W 2019 r. Narodowy Bank Polski obsługiwał 519 lokat terminowych w złotych założonych przez Ministra Finansów oraz 196 lokat terminowych złotych założonych przez państwowe jednostki budżetowe oraz urzędy obsługujące organy podatkowe. Koszty odsetek z tytułu tych lokat wyniosły 1,4 mln zł.

Narodowy Bank Polski obsługiwał również 22 lokaty terminowe w euro państwowych jednostek budżetowych oraz urzędów obsługujących organy podatkowe, 12 lokat w dolarach amerykańskich, cztery lokaty w funtach brytyjskich. Koszty odsetek od tych lokat wyniosły 0,2 mln zł.

W 2019 r. zakończono realizację zadania *Optymalizacja obsługi budżetu państwa przez Narodowy Bank Polski*, określonego w *Planie działalności Narodowego Banku Polskiego na lata 2018-2020*. W jej wyniku unowocześniony został proces bankowej obsługi budżetu państwa przez Narodowy Bank Polski. Posiadaczom rachunków udostępniono wreszcie usługi, które od lat oferują banki komercyjne. Pozwoliło to na wycofanie czeków gotówkowych. Podmiotom sektora finansów publicznych obsługiwanym przez Narodowy Bank Polski udostępniono możliwość realizacji płatności z wykorzystaniem kart płatniczych. Udostępnione zostały między innymi usługi operacji bezgotówkowych, w tym również w sieci internetowej i operacji gotówkowych (wpłaty i wypłaty) w bankomatach banków, w tym z wykorzystaniem telefonu komórkowego. W wyniku zmian w systemie obsługi rachunków Narodowy Bank Polski poniósł w 2019 r. koszty obsługi posiadaczy rachunków o 16,2% niższe niż w 2018 r.

Bank Gospodarstwa Krajowego

Prowadzona w 2019 r. przez Bank Gospodarstwa Krajowego bankowa obsługa dotyczyła, podobnie jak w latach ubiegłych, przede wszystkim konsolidacji środków publicznych, płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz obsługi lokat złotych i walutowych.

Bank Gospodarstwa Krajowego kontynuował między innymi prowadzenie czynności związanych z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie, ich zwrotem oraz obsługą innych operacji związanych z konsolidacją środków publicznych. Na przestrzeni lat 2016–2019 o 18 wzrosła liczba jednostek sektora finansów publicznych uczestniczących w konsolidacji (z 388 w 2016 r. do 406 jednostek w 2019 r.). Wzrosła również liczba otwartych rachunków bankowych do gromadzenia wolnych środków przekazywanych na rachunki Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie z 2179 według stanu na 31 grudnia 2016 r. do 2366 na koniec 2019 r.

Ponadto Bank Gospodarstwa Krajowego w 2019 r. prowadził 851 rachunków depozytowych w złotych polskich oraz w walutach obcych dla 282 sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych. Środki zgromadzone na tych rachunkach z końcem dnia roboczego podlegały przekazaniu na depozyt *overnight*.

Na 31 grudnia 2019 r. Minister Finansów posiadał na rachunkach służących konsolidacji finansów publicznych i na rachunkach depozytowych sądów łącznie 70 119,6 mln zł, tj. o 27,6 % więcej niż na koniec 2018 r. Środki ulokowane na depozytach terminowych wzrosły o 30,5% (wyniosły 49 495,1 mln zł), depozyty lub zarządzanie *overnight* o 51,2% (wyniosły 14 355,6 mln zł), a na depozytach sądowych *overnight* o 6,9% (wyniosły 6268,9 mln zł).

Środki pozyskane przez Ministra Finansów w ramach konsolidacji sektora finansów publicznych powiększyły dług Skarbu Państwa.

Bank Gospodarstwa Krajowego, pełniąc rolę centralnego podmiotu płatniczego do realizacji płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich, w 2019 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 specjalnych¹¹⁶ Bank Gospodarstwa Krajowego otworzył w 2019 r. 184 rachunki depozytów terminowych oraz 365¹¹⁷ rachunków depozytów *overnight*, od których naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w łącznej kwocie 364,3 mln zł.

Na rachunkach lokat walutowych w euro założono 12 lokat o wartości 7200 mln euro, od których przekazano na rachunek Ministra Finansów odsetki w kwocie 0,03 mln euro.

Kwota opłat i prowizji przekazana w 2019 r. do Banku Gospodarstwa Krajowego przez Ministra Finansów wyniosła 21,2 mln zł. Była ona o 0,1 mln zł wyższa od kwoty prowizji zapłaconej przez Ministra Finansów w 2018 r.

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ Została uwzględniona lokata *overnight* z datą zapadalności 2 stycznia 2020 r. na kwotę 500 mln zł, z kwotą odsetek 0,01 mln zł.

VI. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

1. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 474,1 mld zł i były o 3,6% wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej oraz o 6,9% wyższe niż w 2018 r.
- Na wyższe od założeń wykonanie dochodów budżetu państwa złożyły się przede wszystkim wyższe od prognozy dochody podatkowe, które wyniosły 367,3 mld zł wobec kwoty 359,7 mld zł założonej w ustawie budżetowej.
- Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa wyniósł 91,7%, podobnie jak w 2018 r. (91,9%).
- Relacja zrealizowanych dochodów podatkowych do sumy tych dochodów i przyrostu należności podatkowych do zapłaty z tego tytułu wyniosła 98,7% i poprawiła się o 1,3 punktu procentowego w porównaniu do 2018 r.
- Pomimo poprawy mierników skuteczności egzekucji, problemem pozostawał wysoki poziom kwoty zaległych podatków, która na koniec 2019 r. przekroczyła 105 mld zł.
- Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 73,5 mld zł i były o 5,5% wyższe od planu i o 16,1% wyższe od zrealizowanych w roku 2018.

W ustawie budżetowej na rok 2019 plan dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich ustalono w kwocie 457 450,9 mln zł. Uzyskane dochody wyniosły 474 084,4 mln zł i były o 16 633,5 mln zł wyższe od wielkości prognozowanej, tj. o 3,6%.

Infografika 20. Źródła dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 30 708,1 mln zł, tj. o 6,9% wyższe niż w roku poprzednim.

1.1. Dochody budżetu państwa

Dochody budżetu państwa wyniosły 400 535,3 mln zł i były o 12 800,8 mln zł, tj. o 3,3% wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej.

W porównaniu do roku poprzedniego, dochody budżetu państwa były wyższe o 20 487,1 mln zł (o 5,4%), w porównaniu do dochodów w 2017 r. o 50 120,6 mln zł (o 14,3%), a w porównaniu do dochodów wykonanych w 2016 r. o 85 851,7 mln zł (o 27,3%).

Dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie 96,7% wydatków budżetu państwa, czyli mniej niż rok wcześniej, gdy relacja ta wyniosła 97,3%, ale więcej niż w 2017 r. i 2016 r., gdy wynosiła odpowiednio 93,3% i 87,2%. Udział dochodów podatkowych w sfinansowaniu wydatków budżetu państwa wyniósł 88,7%, gdy w 2018 r. wyniósł on 89,5%, ale w 2017 r. 83,9%, a 81,5% w 2016 r.

Dochody podatkowe stanowiły 91,7% dochodów budżetu państwa. W porównaniu do roku poprzedniego udział ten nieznacznie obniżył się (o 0,2 punktu procentowego) na korzyść dochodów niepodatkowych. Udział dochodów niepodatkowych w dochodach budżetu państwa wzrósł z 7,6% w 2018 r. do 7,8% w 2019 r. Nie zmienił się w porównaniu do poprzedniego roku udział w dochodach ogółem dochodów ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej¹¹⁸, który wyniósł 0,5%.

Największe dochody budżetu państwa zrealizowano w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Wyniosły one 376 966 mln zł i stanowiły 94,1% dochodów budżetu państwa. Podstawowym ich źródłem były dochody podatkowe w kwocie 367 290,7 mln zł. Dochody powyżej jednego miliarda złotych wykonano także w częściach:

- Środowisko – 5650,6 mln zł,
 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego – 2692,1 mln zł,
 - Sądy powszechne – 2628,9 mln zł,
 - Obsługa długu Skarbu Państwa – 2394,4 mln zł,
 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – 2095 mln zł,
- oraz w 16 województwach – 2905,4 mln zł.

Dochody w pozostałych 110 częściach wyniosły 5202,9 mln zł, tj. 1,3% dochodów budżetu państwa.

1.1.1. Wykonanie głównych rodzajów dochodów

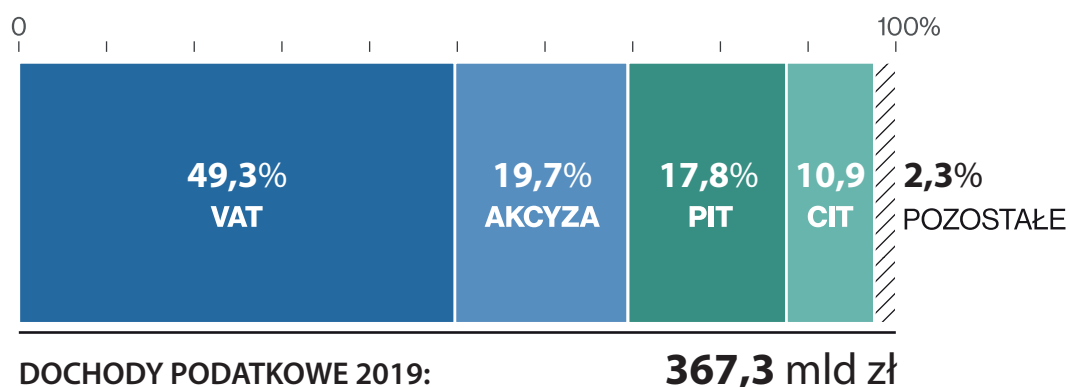
Dochody podatkowe

Dochody podatkowe wyniosły 367 290,7 mln zł i stanowiły 102,1% wielkości zaplanowanej w ustawie budżetowej (359 731,3 mln zł).

¹¹⁸ Dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej to dochody, niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich. Składają się na nie wpłaty z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu z tytułu refundacji wydatków poniesionych na realizację projektów pomocy technicznej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 21. Struktura dochodów podatkowych w 2019 r.



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

Dochody z głównych źródeł podatkowych były wyższe lub zbliżone do wielkości planowanych. Znacznie powyżej prognozy (o 14,9%) zrealizowane zostały dochody z podatku dochodowego od osób prawnych. Powyżej planu wykonane zostały także dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych (o 1,8%) oraz podatku od towarów i usług (o 0,7%), a poniżej planu dochody z podatku akcyzowego (o 0,8%).

Tabela 15. Dochody podatkowe według źródeł w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mIn zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody podatkowe, w tym:	273 138,4	315 257,4	349 353,8	359 731,3	367 290,7	102,1	105,1
podatek od towarów i usług	126 584,1	156 801,2	174 947,1	179 600,0	180 891,8	100,7	103,4
podatek akcyzowy	65 749,3	68 261,3	72 108,5	73 000,0	72 395,9	99,2	100,4
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	48 232,4	52 668,8	59 558,7	64 300,0	65 444,9	101,8	109,9
zryczałtowany podatek dochodowy	6 791,8	7 525,3	8 217,2	8 546,0	9 302,9	108,9	113,2
podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych	1 142,8	1 146,3	1 823,1	1 800,0	1 598,3	88,8	87,7
podatek dochodowy od osób prawnych	26 381,4	29 758,5	34 640,9	34 800,0	39 984,7	114,9	115,4
podatek od niektórych instytucji finansowych ¹	3 506,8	4 341,2	4 507,4	4 551,3	4 700,4	103,3	104,3
podatek od gier	1 406,9	1 640,2	1 901,9	2 080,0	2 336,6	112,3	122,9
podatek od wydobycia niektórych kopalin	1 277,5	1 786,2	1 689,1	1 400,0	1 536,5	109,8	91,0

¹ Podatek wprowadzony od 1 lutego 2016 r.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Prognoza wykonania dochodów podatkowych za 2018 r. w kwocie 340 589,0 mln zł, stanowiąca bazę do planowania dochodów na 2019 r., przyjęta podczas prac nad projektem ustawy budżetowej na 2019 r., była ostrożna. Faktycznie zrealizowane dochody podatkowe za 2018 r. wyniosły 349 353,8 mln zł i były o 8764,8 mln zł, tj. o 2,6% wyższe od tej prognozy.

Warunki makroekonomiczne były w 2019 r. stosunkowo korzystne dla gromadzenia dochodów, co szerzej opisano w rozdziale IV. *Warunki wykonania ustawy budżetowej*. Na poziom wykonania dochodów podatkowych wpływały także działania uszczelniające system podatkowy. Do już wdrożonych i rozwijanych rozwiązań, takich jak:

- system monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (dalej: SENT),
- system teleinformatyczny izby rozliczeniowej (dalej: STIR),
- mechanizm podzielonej płatności,
- rozwiązania ograniczające „szarą strefę” na rynku gier hazardowych,

zostały dodane kolejne. Ważniejsze rozwiązania wprowadzone w 2019 r. to: obowiązek raportowania schematów podatkowych, zmiana zasad rozliczania podatku u źródła oraz wprowadzenie możliwości ewidencjonowania sprzedaży na rzecz osób nieprowadzących działalności gospodarczej na tzw. kasach online. Równocześnie w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej rozszerzono zastosowanie narzędzi informatycznych umożliwiających wykorzystanie danych z ewidencji podatku od towarów i usług przekazywanych w postaci jednolitego pliku kontrolnego oraz danych gromadzonych w ramach systemu STIR do działań analitycznych i prowadzenia czynności sprawdzających.

Dochody podatkowe zwiększyły się w stosunku do roku poprzedniego o 17 936,9 mln zł, tj. o 5,1%. Było to wynikiem przede wszystkim wzrostu dochodów z trzech źródeł:

- podatku od towarów i usług o 5944,7 mln zł, tj. o 3,4%,
- podatku dochodowego od osób fizycznych o 5886,2 mln zł, tj. o 9,9%,
- podatku dochodowego od osób prawnych o 5343,8 mln zł, tj. o 15,4%.

Tabela 16. Udział dochodów z VAT, akcyzy, PIT i CIT w dochodach podatkowych i dochodach budżetu państwa w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
	Udział w dochodach podatkowych				Udział w dochodach budżetu państwa			
	%							
Dochody podatkowe	100	100	100	100	86,8	90,0	91,9	91,7
podatki pośrednie, w tym:	70,9	71,9	71,3	69,6	61,6	64,7	65,5	63,8
podatek od towarów i usług	46,3	49,7	50,1	49,3	40,2	44,7	46,0	45,2
podatek akcyzowy	24,1	21,7	20,6	19,7	20,9	19,5	19,0	18,1
podatek dochodowy od osób fizycznych	17,7	16,7	17,0	17,8	15,3	15,0	15,7	16,3
podatek dochodowy od osób prawnych	9,7	9,4	9,9	10,9	8,4	8,5	9,1	10,0

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa utrzymał się na zbliżonym poziomie do osiągniętego w 2018 r., zmiany nastąpiły natomiast w strukturze dochodów podatkowych.

Utrzymująca się stosunkowo korzystna sytuacja gospodarcza oraz sytuacja na rynku pracy sprzyjała realizacji dochodów z podatków dochodowych. W strukturze dochodów podatkowych wzrósł udział dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych (odpowiednio o 0,8 oraz 1 punkt procentowy w porównaniu do roku poprzedniego), a obniżył się udział dochodów z podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego (odpowiednio o 0,8 i 0,9 punktu procentowego).

Tabela 17. Relacja dochodów podatkowych do PKB w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019
	%			
Dochody podatkowe do PKB, w tym:	14,7	15,8	16,5	16,2
podatek od towarów i usług	6,8	7,9	8,3	8,0
podatek akcyzowy	3,5	3,4	3,4	3,2
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	2,6	2,6	2,8	2,9
zryczałtowany podatek dochodowy	0,4	0,4	0,4	0,4
podatek dochodowy od osób prawnych	1,4	1,5	1,6	1,8
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

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Relacja dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto, po wzroście o 2,1 punktu procentowego w latach 2016–2018, obniżyła się w 2019 r. w porównaniu do roku poprzedniego o 0,3 punktu procentowego. W kierunku obniżenia tej relacji oddziaływały niektóre zmiany systemowe, w szczególności zmniejszenie stawki podatku akcyzowego na energię elektryczną oraz zwolnienie, od sierpnia 2019 r., z podatku dochodowego od osób fizycznych osób, które nie ukończyły 26 lat.

Podatek od towarów i usług

Dochody z podatku od towarów i usług wyniosły 180 891,8 mln zł i stanowiły 100,7% kwoty prognozowanej (179 600 mln zł). W porównaniu do 2018 r. były wyższe o 5944,7 mln zł, tj. o 3,4%.

Faktycznie zrealizowane dochody za 2018 r. były aż o 7637,1 mln zł, tj. o 4,6% wyższe od przewidywanego ich wykonania, przyjętego jako podstawa planu tych dochodów na rok 2019.

Sytuacja makroekonomiczna w 2019 r. była kolejny rok z rządu korzystna dla gromadzenia dochodów z podatku od towarów i usług. Spożycie prywatne wzrosło nominalnie o 5,7% wobec prognozowanego wzrostu o 5,9%. W porównaniu do lat 2017–2018, kiedy wzrosło odpowiednio o 6,6% i 6,2%, w 2019 r. spożycie prywatne w ujęciu nominalnym było niższe. Także tempo wzrostu sprzedaży detalicznej obniżyło się. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, sprzedaż detaliczna w 2019 r. była o 5,4% wyższa niż przed rokiem (w 2018 r. wzrosła o 6,2%).

Polska jeszcze w latach 2015–2016 należała do krajów Unii Europejskiej z największą luką podatkową w podatku od towarów i usług. W latach 2016–2018 w wyniku znacznego uszczelnienia systemu podatku od towarów i usług doszło do jej istotnego ograniczenia. Poziom zrealizowanych dochodów w 2019 r. świadczy, że osiągnięcia z lat poprzednich zostały utrzymane. Minister Finansów wpro-

wadzał lub przygotowywał kolejne rozwiązania mające na celu ograniczenie niekorzystnych dla gromadzenia dochodów z podatku od towarów i usług zjawisk.

W 2019 r. podatnicy podatku od towarów i usług mogli stosować mechanizm podzielonej płatności¹¹⁹. Natomiast od 1 listopada 2019 r. w niektórych rozliczeniach podatku od towarów i usług stosowanie tego mechanizmu było obowiązkowe¹²⁰, tj. objęte zostały nim dostawy towarów lub świadczenie usług udokumentowane fakturami, których wartość brutto wynosi lub przekracza 15 tys. zł i w których wykazano transakcje w zakresie towarów lub usług wymienionych w dodanym do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹²¹ załączniku nr 15. Obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności objął w szczególności dostawy towarów lub świadczenia usług, które były objęte do 31 października 2019 r. mechanizmem odwrotnego obciążenia lub odpowiedzialnością podatkową, wymienione w załączniku nr 11, 13 i 14 ustawy o podatku od towarów i usług. Wprowadzenie tego mechanizmu miało na celu przeciwdziałanie nadużyciom i oszustwom podatkowym poprzez wyeliminowanie ryzyka „znikania podatników” wraz z zapłaconym im przez kontrahentów, a nieodprowadzonym podatkiem od towarów i usług.

W celu dalszego uszczelnienia systemu podatkowego i ograniczenia niekorzystnych dla gromadzenia dochodów podatkowych zjawisk Minister Finansów przygotował także zmiany dotyczące STIR. W ich rezultacie między innymi rozszerzono zakres danych przesyłanych przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe¹²².

Ministerstwo Finansów szacowało, że dochody z podatku od towarów i usług w 2019 r. wzrosną o 3,3 mld zł w efekcie dobrowolnego korzystania przez podatników z mechanizmu podzielonej płatności, a o 1 mld zł w wyniku poprawy skuteczności analiz ryzyka i niższych ubytków w dochodach spowodowanych obrotem fikcyjnymi fakturami. Trudno jest jednoznacznie stwierdzić, w jakim stopniu funkcjonowanie mechanizmu podzielonej płatności oraz prowadzone przez administrację skarbową analizy ryzyka wpłynęły na poziom dochodów z podatku od towarów i usług.

Wpływy z podatku od towarów i usług wyniosły 294 007,4 mln zł i w porównaniu do 2018 r. były wyższe o 22 355,6 mln zł, tj. o 8,2%.

Zwroty z podatku od towarów i usług wyniosły 113 074,5 mln zł i były o 16 413,7 mln zł, tj. o 17%, wyższe od zrealizowanych przez urzędy skarbowe w 2018 r. Na wielkość zrealizowanych zwrotów podatku od towarów i usług wpłynęły między innymi zwroty w kwocie 1204,1 mln zł wypłacone w grudniu 2019 r., których termin płatności upływał w styczniu 2020 r. Wypłaty zostały przyspieszone w związku z planowanym wdrożeniem nowego centralnego systemu finansowo-księgowego (Poltax2B Plus).

W ujęciu memoriałowym (ESA 2010), pokazującym wykonanie dochodów od lutego do stycznia następnego roku, które lepiej odzwierciedla wpływ zmian makroekonomicznych, dochody z podatku od towarów i usług według szacunków Ministerstwa Finansów wyniosły 182,2 mld zł i były o 5,8% wyższe niż w 2018 r.

¹¹⁹ Mechanizm podzielonej płatności został wprowadzony od 1 lipca 2018 r. ustawą z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 62, ze zm.).

¹²⁰ Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz.1751, ze zm.).

¹²¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 106, ze zm.

¹²² Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1499, ze zm.).

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, wyniosła według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów 12% potencjalnych wpływów, podobnie jak w 2018 r. (12,1%), podczas gdy w 2017 r. – 14,6%, a w 2016 r. – 20,2%.

Podatek akcyzowy

Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 72 395,9 mln zł i stanowiły 99,2% prognozy zawartej w ustawie budżetowej (73 000 mln zł). W porównaniu do 2018 r. były nieznacznie wyższe (o 0,4%).

Korzystniejsze niż przewidywano było wykonanie dochodów za 2018 r., przyjętych jako podstawa do prognozy dochodów na 2019 r. Faktycznie zrealizowane dochody w 2018 r. były wyższe od zakładanych o 1108,5 mln zł, tj. o 1,6%.

Znacznie poniżej prognozy zostały zrealizowane wpływy z podatku akcyzowego od energii elektrycznej. Dochody z tego tytułu wyniosły 750 mln zł, co stanowiło 30,2% prognozy. W porównaniu do 2018 r. dochody te obniżyły się o 1666,3 mln zł, tj. o 69,0%. Prognoza nie obejmowała skutków zmniejszenia stawki opodatkowania energii elektrycznej, ze względu na późniejsze opracowanie tej zmiany. Od 1 stycznia 2019 r. wprowadzono ustawą z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw¹²³ przepisy, zgodnie z którymi stawka akcyzy na energię elektryczną została obniżona do poziomu 5 zł/MWh (z obowiązującego uprzednio poziomu 20 zł/MWh).

Ponad 87% wpływów z podatku akcyzowego stanowiły dochody z opodatkowania trzech wyrobów akcyzowych, tj. paliw silnikowych, wyrobów tytoniowych i alkoholu etylowego.

Dochody z opodatkowania paliw silnikowych wyniosły 33 891,2 mln zł i stanowiły 97,9% prognozy. W porównaniu do 2018 r., dochody z opodatkowania paliw silnikowych były wyższe o 333,8 mln zł, tj. o 1%. Plan dochodów z akcyzy od paliw silnikowych zakładał wzrost sprzedaży na poziomie 3,8%. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, sprzedaż paliw stałych, ciekłych i gazowych była wyższa o 2,5% (w 2018 r. wzrosła o 8%). Ponadto w prognozie uwzględniono dodatnie skutki w wysokości 170 mln zł z tytułu planowanego wprowadzenia ograniczenia ilości paliwa przywożonego z państw trzecich ze zwolnieniem z akcyzy. Zmiana regulacji nie została wprowadzona. Pod koniec 2018 r. Rada Ministrów podjęła decyzję o wycofaniu się z tego projektu, uznając, że cel ograniczenia sprzedaży w kraju paliwa przywożonego z państw trzecich może zostać osiągnięty poprzez zintensyfikowanie kontroli przestrzegania obowiązujących przepisów.

Dochody z opodatkowania wyrobów tytoniowych wyniosły 20 892,7 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 1893 mln zł, tj. o 10% i dochodów wykonanych w 2018 r. o 1079,7 mln zł, tj. o 5,4%. Znaczne przekroczenie prognozy wynikało głównie ze zwiększonej sprzedaży. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, dostawy papierosów na rynek w 2019 r. zwiększyły się o 5% w porównaniu do roku ubiegłego. Wzrost dochodów w tym źródle przyspieszył pod koniec 2019 r. Wynikało to z planowanego wejścia w życie ustawy z dnia 21 listopada 2019 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym¹²⁴, którą podwyższono z dniem 1 stycznia 2020 r. stawki akcyzy na napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe, susz tytoniowy, płyn do papierosów elektronicznych i wyroby nowa-

¹²³ Dz.U. poz. 2538, ze zm.

¹²⁴ Dz.U. poz. 2523.

torskie. Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych zrealizowane w grudniu 2019 r. wyniosły 2068,9 mln zł i były wyższe o 26,2% od uzyskanych w grudniu 2018 r.

Nastąpiło zmniejszenie szarej strefy w obrocie wyrobami tytoniowymi. Udział papierosów nielegalnych w krajowym rynku tytoniowym w IV kwartale 2019 r. wyniósł 10,4%. W IV kwartale 2018 r. udział ten wynosił 11,3%, a w IV kwartale 2017 r. – 12,7%¹²⁵.

Prognoza dochodów z podatku akcyzowego zakładała również dodatnie skutki w wysokości 75 mln zł z tytułu objęcia opodatkowaniem akcyzą dwóch nowych kategorii wyrobów akcyzowych, tj. płynu do papierosów elektronicznych oraz wyrobów nowatorskich, wprowadzonych ustawą z dnia 12 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym¹²⁶. Na mocy przepisów ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. zmieniającej ustawę o podatku akcyzowym¹²⁷ obowiązywanie zerowej stawki akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych oraz wyroby nowatorskie zostało jednak przedłużone do 30 czerwca 2020 r.

Dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego wyniosły 8347,3 mln zł, co stanowiło 101,4% prognozy. W porównaniu do 2018 r. były wyższe o 6,4%. Wzrost dochodów był w szczególności związany z uchwaleniem w dniu 21 listopada 2019 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym przewidującej podwyżkę o 10% stawek podatku akcyzowego na wyroby akcyzowe będące użytkami, w tym na alkohol etylowy. W konsekwencji także tworzenia zapasów przez producentów tych wyrobów, dochody z podatku akcyzowego zrealizowane w grudniu 2019 r. wyniosły 1147 mln zł i były wyższe o 25,3% od uzyskanych w grudniu 2018 r.

Dochody z podatku akcyzowego od piwa wyniosły 3350,1 mln zł i w porównaniu do prognozy były niższe o 5,4%. Były również o 5,7% niższe od uzyskanych w 2018 r.

Dochody z podatku od wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich wyniosły 392,3 mln zł, co stanowiło 100,8% prognozy i 101,2% wykonania tych dochodów w 2018 r.

Łączne dochody od wymienionych grup wyrobów alkoholowych wyniosły w 2019 r. 12 089,8 mln zł, i były niższe o 0,6% od prognozowanych. Natomiast od dochodów wykonanych w 2018 r. były wyższe o 2,6%.

Dochody z podatku akcyzowego od samochodów osobowych wyniosły 3035,7 mln zł i były wyższe o 3% od prognozowanych i o 5,4% od dochodów wykonanych w 2018 r. Prognoza zakładała wzrost sprzedaży samochodów osobowych o 3,9%. Według danych Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego w 2019 r. zarejestrowano 555,6 tys. nowych samochodów, tj. o 4,5% więcej niż w roku poprzednim. Zgodnie z danymi Krajowej Administracji Skarbowej, dynamika importu i wewnątrzwspólnotowego nabycia używanych pojazdów do przewozu osób w 2019 r. wyniosła 100,2%.

Dochody z opodatkowania pozostałych grup wyrobów wyniosły 1736,5 mln zł i stanowiły 2,4% wpływów z podatku akcyzowego. Były one o 1,8% niższe od prognozowanych i o 4,8% wyższe od wykonanych w 2018 r.

W 2019 r. zostały wprowadzone kolejne zmiany mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego. Należą do nich rozwiązania przyjęte ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku

¹²⁵ *Poland Market Survey Report, Empty Discarded Pack Collection, October 2019*, Instytut Doradztwa i Badań Rynku Almares (www.kspt.org.pl).

¹²⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 137, ze zm.

¹²⁷ Dz.U. poz. 2404.

od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw¹²⁸, w szczególności dotyczące obrotu olejami smarowymi. Na mocy ustawy wprowadzono opodatkowanie akcyzą preparatów smarowych klasyfikowanych do pozycji CN 3403, z wyłączeniem smarów plastycznych objętych tą pozycją. Miało to na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w opodatkowaniu akcyzą olejów smarowych, które często były nieprawidłowo klasyfikowane jako preparaty smarowe, co skutkowało stosowaniem dla nich zerowej stawki akcyzy.

Poszerzano zakres oraz udoskonalano system monitorowania przewozu towarów¹²⁹. Od czerwca 2018 r. do systemu włączono przewozy koleją, od sierpnia 2018 r. objęto nim przewóz produktów służących do produkcji papierosów oraz towarów zawierających w swym składzie alkohol etylowy, od października 2018 r. system uzupełniono o dane geolokalizacyjne pozwalające na monitorowanie w czasie rzeczywistym każdego zarejestrowanego przewozu towarów objętych systemem, a od września 2019 r. monitorowaniem objęto paliwa opałowe.

Wprowadzony w 2017 r. system monitorowania przewozu towarów umożliwił bardziej skuteczną walkę z nadużyciami podatkowymi i zminimalizowanie strat budżetu państwa we wpływach podatkowych, w szczególności z tytułu podatku akcyzowego, oraz wpłynął korzystnie na wyniki osiągnięte przez branżę paliwową, tytoniową i spirytusową¹³⁰. Systemem tym zostały objęte głównie towary akcyzowe, które z uwagi na wysoki poziom danin publicznych były i są narażone na wykorzystywanie ich w obrocie prowadzonym przez podmioty uchylające się od uiszczania tych danin. Wdrożenie systemu monitorowania przewozu towarów było celowe i stanowiło niezbędne uzupełnienie wprowadzonych w 2016 r. pakietów paliwowego¹³¹ i energetycznego¹³². W latach 2017–2018 nastąpił w szczególności zauważalny wzrost oficjalnej konsumpcji najważniejszych paliw ciekłych, który przełożył się na wyższe wpływy do budżetu z tytułu podatku akcyzowego. Wpływy z tytułu paliw silnikowych w 2018 r. były o 20,3% wyższe niż w 2015 r. Ministerstwo Finansów nie dokonywało szacowania szarej strefy w obszarze wyrobów akcyzowych, ani luki podatkowej. Przy współpracy z Bankiem Światowym były prowadzone początkowe prace dotyczące szacowania szarej strefy w tym zakresie.

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 65 444,9 mln zł i były o 1 144,9 mln zł, tj. o 1,8%, wyższe od prognozowanych w ustawie budżetowej w kwocie 64 300,0 mln zł. Od dochodów w 2018 r. były one wyższe o 5886,2 mln zł, tj. o 9,9%.

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych były wyższe od prognozowanych, mimo wprowadzonych w trakcie 2019 r. istotnych zmian systemowych wpływających ujemnie na dochody, a nieuwzględnionych na etapie sporządzania prognozy, ze względu na późniejsze ich opracowanie. Mniej korzystne, niż przewidywano na etapie prognozowania dochodów na 2019 r., były także faktycznie zrealizowane dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2018 r. Wyniosły one 59 558,7 mln zł i były niższe od przyjętych przy planowaniu dochodów na 2019 r. o 761,3 mln zł, tj. o 1,3%.

¹²⁸ Dz.U. poz. 1520, ze zm.

¹²⁹ System, o którym mowa w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 2332, ze zm.).

¹³⁰ Wyniki kontroli P/19/012 *System monitorowania przewozu towarów akcyzowych* w Ministerstwie Finansów. Kontrolą objęto okres od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r.

¹³¹ Pakiet paliwowy wprowadzony ustawą z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1052, ze zm.).

¹³² Pakiet energetyczny wprowadzony ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw. (Dz.U. poz. 1165, ze zm.).

Największy udział w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych (83%) miały dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej. Wyniosły one 54 530,9 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 580,9 mln zł, tj. o 1,1%, a od dochodów w 2018 r. o 5017 mln zł, tj. o 10,1%. Złożyły się na nie w 71% dochody z podatku rozliczanego według skali podatkowej oraz w 29% dochody z podatku w wysokości 19% od dochodów z działalności gospodarczej.

Dochody z podatku rozliczanego według skali podatkowej wzrosły o 2721,3 mln zł, tj. o 7,5% w porównaniu do osiągniętych w 2018 r. Wzrost tych dochodów, podobnie jak w roku poprzednim, był związany z dobrą sytuacją na rynku pracy. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, według danych Głównego Urzędu Statystycznego było o 7,2% wyższe niż przed rokiem (w 2018 r. wzrosło o 7,1%). Przeciętny fundusz wynagrodzeń, emerytur i rent w ujęciu nominalnym wzrósł o 9,8%¹³³, podczas gdy w 2018 r. o 8,6%.

Saldo rozliczenia rocznego podatku dochodowego od osób fizycznych¹³⁴ za 2018 r. podatników, których dochód został opodatkowany według skali, było mniej korzystne dla całego sektora finansów publicznych o 255 mln zł. Efektywna stawka podatku dla podatników rozliczających się według skali podatkowej wyniosła 8,88% i wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 0,14 punktu procentowego. Podatek należny, jaki podatnicy rozliczający podatek dochodowy od osób fizycznych według skali wykazali w rozliczeniach rocznych za 2018 r., wyniósł 74 982 mln zł i był o 6965 mln zł wyższy niż w rozliczeniach rocznych za 2017 r., tj. o 10,2%. W rocznym rozliczeniu podatku za 2018 r., przekazywanym do urzędu skarbowego w 2019 r., obliczając podatek według skali podatkowej, stosowano podwyższoną kwotę zmniejszającą podatek¹³⁵. Według szacunków Ministerstwa Finansów, podwyższenie kwoty zmniejszającej podatek miało obniżyć dochody o 0,4 mld zł.

W 2019 r. wprowadzone zostały istotne zmiany w rozliczaniu podatku dochodowego od osób fizycznych według skali podatkowej wpływające ujemnie na dochody, a nieuwzględnione na etapie sporządzenia prognozy. Opracowane w trakcie 2019 r. zmiany dotyczyły:

- zwolnienia od 1 sierpnia z opodatkowania przychodów osób, które nie ukończyły 26 lat, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85 528 zł¹³⁶,
- obniżenia od 1 października stawki podatku z 18% do 17% dla dochodów do 85 528 zł (stawka 32% dla dochodów ponad 85 528 zł nie zmieniła się) oraz podwyższenia kwoty zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów dla pracowników, tzw. kosztów pracowniczych¹³⁷.

Szacowano, że rozwiązania te zmniejszą dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych łącznie o 1,8 mld zł. Ocena skutków tych regulacji będzie możliwa po analizie złożonych przez podatników zeznań za 2019 r.

¹³³ Kontrola P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

¹³⁴ Saldo rozliczenia rocznego to różnica między kwotami podatku do zapłaty i do zwrotu wykazanymi przez podatników w rozliczeniach rocznych.

¹³⁵ Tzn. podwyższoną, z obowiązującej od 1 stycznia 2017 r. kwoty 1188 zł dla podstawy obliczenia podatku nie wyższej niż 6600 zł, do wysokości 1440 zł dla podstawy obliczenia podatku nie wyższej niż 8000 zł.

¹³⁶ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. poz. 1394). Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy do przychodów uzyskanych w 2019 r. limit zwolnienia od podatku wynosi 35 636,67 zł.

¹³⁷ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1835).

Dochody z podatku w wysokości 19% od dochodów z działalności gospodarczej wzrosły o 2295,5 mln zł, tj. o 17,1% w porównaniu do wykonanych w 2018 r. Na realizację dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej pozytywnie wpłynęła dobra sytuacja gospodarcza. Wpływ na realizację dochodów z tego tytułu miało również saldo z rozliczenia rocznego za 2018 r. podatników opodatkowanych w tej formie. Było ono dla budżetu państwa wyższe o 404 mln zł od salda z rozliczenia rocznego tych podatników za 2017 r.

Dochody ze zryczałtowanego podatku wyniosły 9302,9 mln zł i były o 756,9 mln zł, tj. o 8,9% wyższe od planowanych, natomiast w porównaniu do wykonanych w 2018 r. były wyższe o 1085,7 mln zł, tj. o 13,2%. Największy udział, wynoszący prawie 40%, miały wpływy ze zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych. Wpływy z tego tytułu w 2019 r. wyniosły 3701,2 mln zł i w porównaniu do prognozowanych były wyższe o 364,2 mln zł, tj. o 10,9%, a w porównaniu do 2018 r. o 540,8 mln zł, tj. o 17,1%. Podatnicy w rozliczeniach za 2018 r. przekazywanych do urzędów skarbowych w 2019 r. wykazali ryczałt od przychodów ewidencjonowanych wyższy niż w rozliczeniach za 2017 r. o 619 mln zł.

Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych w 2019 r. wyniosły 1598,3 mln zł i były niższe od prognozowanych o 201,7 mln zł, tj. o 11,2%, i od wpływów w 2018 r. o 224,8 mln zł, tj. o 12,3%. Inwestorzy w 2018 r. zrealizowali niższe zyski niż w 2017 r.

Wpłaty podatników podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodów zagranicznych spółek kontrolowanych wyniosły 12,9 mln zł i były trzykrotnie wyższe od prognozowanych (4 mln zł) i od wykonanych w 2018 r. (4,5 mln zł).

Saldo rozliczenia rocznego podatku dochodowego od osób fizycznych za 2018 r. uwzględniające wszystkie formy opodatkowania dla całego sektora finansów publicznych wyniosło minus 2111 mln zł i było korzystniejsze od salda za 2017 r. o 431 mln zł, w tym dla budżetu państwa o 218 mln zł.

Zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹³⁸, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynosił w 2019 r. 49,93% i wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 0,10 punktu procentowego, w porównaniu do 2017 r. o 0,19 punktu procentowego, a w porównaniu do 2016 r. o 0,29 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 podatku dochodowego od osób fizycznych wynosił 38,08%, podczas gdy w latach 2016–2018 odpowiednio – 37,79%, 37,89%, 37,98%.

Udział powiatów i województw we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2016–2019 nie zmieniał się i wynosił dla powiatów 10,25%, dla województw – 1,60%. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych pomniejszono także o udział związku metropolitalnego w województwie śląskim¹³⁹.

¹³⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 23, ze zm.

¹³⁹ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. poz. 730).

Tabela 18. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019
	mln zł			
Wpływy ¹	81 405,5	88 887,6	100 770,5	111 059,0
dochody budżetu państwa	40 297,4	43 995,2	49 513,9	54 530,9
udział związku metropolitalnego	-	7,0	348,6	375,8
udziały jednostek samorządu terytorialnego, z tego:	41 108,1	44 885,4	50 907,9	56 152,3
gmin	31 299,4	34 196,9	38 807,2	42 831,7
powiatów	8 484,4	9 245,4	10 466,8	11 522,0
województw	1 324,4	1 443,2	1 633,8	1 798,6

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

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych wyniosły 39 984,7 mln zł i w porównaniu do prognozowanych w kwocie 34 800 mln zł były wyższe o 5 184,7 mln zł, tj. o 14,9%. W porównaniu do dochodów zrealizowanych w 2018 r. były wyższe o 5 343,8 mln zł, tj. o 15,4%.

Przy prognozowaniu dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych na 2019 r. prawidłowo określono wysokość przewidywanego wykonania dochodów za 2018 r. Faktycznie zrealizowane dochody z podatku dochodowego od osób prawnych za 2018 r. były o 1,9% wyższe, tj. o 640,9 mln zł, od kwoty przyjętej przy planowaniu dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych na 2019 r.

Na wykonanie dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych powyżej prognozy wpływ miała, kolejny rok z rzędu, korzystna sytuacja gospodarcza dla gromadzenia dochodów. W ujęciu nominalnym tempo wzrostu produktu krajowego brutto wyniosło 7,2% i było wyższe od założeń (6,1%) oraz wyższe niż rok wcześniej (6,6%).

Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych od przedsiębiorstw niefinansowych w 2019 r. wyniosły 40 997,1 mln zł i były wyższe od wpływów w 2018 r. o 6 004,7 mln zł, tj. o 17,2%. Wpływ miało na to saldo rozliczenia rocznego podatku dochodowego od osób prawnych za 2018 r., które dla całego sektora finansów publicznych wyniosło 3 989 mln zł i było wyższe od salda w 2017 r. o 2 435 mln zł, w tym dla budżetu państwa o 1 878 mln zł. Efektywna stawka podatku dochodowego od osób prawnych w 2018 r. w przypadku przedsiębiorstw niefinansowych wyniosła w 2018 r. 16,89% i była wyższa o 0,06 punktu procentowego niż w 2017 r. (16,83%). Zysk netto przedsiębiorstw niefinansowych według danych Głównego Urzędu Statystycznego był o 4,2% wyższy od uzyskanego w 2018 roku i wykazało go 81,8% ogółu przedsiębiorstw (wobec 80,6% rok wcześniej). Strata netto zmniejszyła się o 10,7%.

Odmienne kształtowały się te relacje w odniesieniu do banków i pozostałych instytucji finansowych. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych od banków i pozostałych instytucji finansowych w 2019 r. wyniosły 9 867,7 mln zł i były wyższe o 528,2 mln zł, tj. o 5,7% niż w 2018 r. Saldo rozliczenia rocznego za 2018 r. tej grupy podatników było wyższe o 57 mln zł niż w 2017 r., w tym

dla budżetu państwa o 44 mln zł. Efektywna stawka podatku dochodowego od osób prawnych za 2018 r., według której opodatkowano dochód banków i pozostałych instytucji finansowych, wyniosła 18,16% i była wyższa o 0,02 punktu procentowego niż w roku poprzednim. Wynik finansowy netto sektora bankowego w 2019 r., według danych Głównego Urzędu Statystycznego, był o 12,2% wyższy od uzyskanego w 2018 roku.

Efekty dla budżetu państwa, szacowane na etapie prognozowania dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych w kwocie 153,5 mln zł, z tytułu wprowadzenia z dniem 1 stycznia 2018 r. zmian uszczelniających system podatku dochodowego od osób prawnych¹⁴⁰ zostały osiągnięte. Zmiany polegały w szczególności na:

- ograniczeniu wysokości kosztów uzyskania przychodów związanych z umowami o usługi niematerialne (np. umowy licencyjne, usługi doradcze, zarządzania i kontroli) oraz związanych z korzystaniem z wartości niematerialnych i prawnych,
- rozdzieleniu źródeł przychodów na zyski kapitałowe oraz pozostałe źródła przychodów,
- opodatkowaniu przychodów z budynków będących własnością podatnika a oddanych do używania na podstawie umowy najmu lub dzierżawy lub umowy o podobnym charakterze,
- modyfikacji przepisów dotyczących zagranicznej jednostki kontrolowanej i podatkowej grupy kapitałowej.

Na podstawie danych z zeznań rocznych za 2018 r. składanych w 2019 r. Ministerstwo Finansów oszacowało, że efekty tych zmian mogły w latach 2018–2019 wynieść dla budżetu państwa przynajmniej 1,3 mld zł.

Przepisy ustawy z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw¹⁴¹ od 1 stycznia 2019 r.:

- nałożyły obowiązek raportowania schematów podatkowych, w tym schematów podatkowych transgranicznych, na osoby korzystające i inne osoby uczestniczące w ich projektowaniu i wprowadzeniu¹⁴²,
- zmieniły zasady poboru podatku u źródła z tytułu należności opodatkowanych zryczałtowanym podatkiem dochodowym, wypłacanych przez płatnika w wysokości przekraczającej 2 mln zł dla tego samego nierezydenta.

Według szacunków Ministerstwa Finansów rozwiązania te miały zwiększyć dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób prawnych za 2019 r. o 1 mld zł.

Wpływy od płatników podatku dochodowego od osób prawnych z tytułu zryczałtowanego podatku dochodowego od osób prawnych w 2019 r. wyniosły 3055,5 mln zł i były o 1259,1 mln zł (o 70,1%) wyższe niż w 2018 r.

Na dochody z podatku dochodowego od osób prawnych wpływ miały zwolnienia podatkowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji¹⁴³. Według

¹⁴⁰ Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. poz. 2175, ze zm.).

¹⁴¹ Dz.U. poz. 2193, ze zm.

¹⁴² Czynność planowana lub zespół powiązanych czynności, w tym także planowanych, których co najmniej jedna strona jest podatnikiem lub które mają lub mogą mieć wpływ na powstanie lub niepowstanie obowiązku podatkowego. W 2019 r. do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej wpłynęło 5,2 tys. informacji o schematach podatkowych.

¹⁴³ Dz.U. poz. 1162, ze zm.

szacunków Ministerstwa Finansów zwolnienia miały obniżyć dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób prawnych w 2019 r. o 1 mld zł. Skutki zwolnienia dochodów podatników z działalności gospodarczej, określone w decyzji o wsparciu, okazały się według analiz Ministerstwa Finansów znacznie niższe i nie wpłynęły na obniżenie dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych w szacowanej wielkości.

Stawkę w podatku dochodowym od osób prawnych dla małych i średnich przedsiębiorstw, obniżoną z dniem 1 stycznia 2017 r. z 19% do 15%, ponownie obniżono z dniem 1 stycznia 2019 r. do 9%¹⁴⁴. Ministerstwo Finansów szacowało, że w wyniku obniżenia stawki podatku dochodowego od osób prawnych dochody budżetu państwa z tego podatku będą niższe o 0,3 mld zł. Ocena skutków tych regulacji będzie możliwa po zakończeniu przez Ministerstwo Finansów analizy złożonych przez podatników zeznań za 2019 r.

Za 2018 r. podatek z zastosowaniem 15% stawki podatkowej obliczyło 146 tys. podatników (za 2017 r. 119 tys. podatników), natomiast podatek z zastosowaniem 19% stawki podatkowej 60 tys. podatników (za 2017 r. 75 tys. podatników). Podatek należny obliczony z zastosowaniem stawki podatkowej 15% (2109,7 mln zł) stanowił 4,7% podatku należnego od ogółu podatników podatku dochodowego od osób prawnych, którzy rozliczyli podatek należny za 2018 r. (45 026,7 mln zł).

Efektywna stawka podatku dochodowego od osób prawnych za 2018 r. wyniosła 17,15% i była wyższa od efektywnej stawki podatku za 2017 r. o 0,09 punktu procentowego, w tym:

- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 15% wyniosła 13,47% (za 2017 r. – 13,47%), z tego efektywna stawka dla banków i pozostałych instytucji 12,87% (za 2017 r. – 13,35%), a dla przedsiębiorstw niefinansowych 13,50% (za 2017 r. – 13,48%),
- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 19% wyniosła 17,38% (za 2017 r. – 17,24%), z tego efektywna stawka dla banków i pozostałych instytucji 18,23% (za 2017 r. – 18,21%), a dla przedsiębiorstw niefinansowych 17,15% (za 2017 r. – 17,03%).

Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych od dochodów zagranicznych spółek kontrolowanych w 2019 r. wyniosły 21,6 mln zł i były o 15,4 mln zł wyższe od prognozowanych oraz o 13,6 mln zł wyższe od wykonanych w 2018 r.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2016–2019 wynosił 22,86%, z tego udział gmin 6,71%, powiatów 1,40%, a województw 14,75%.

¹⁴⁴ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2159).

Tabela 19. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019
	mln zł			
Wpływy	33 825,2	38 144,4	44 339,8	50 886,4
dochody budżetu państwa	26 381,4	29 758,5	34 640,9	39 984,7
udziały jednostek samorządu terytorialnego, z tego:	7 441,3	8 383,0	9 697,6	10 901,7
gmin	2 184,1	2 459,2	2 846,8	3 200,2
powiatów	455,1	513,7	593,8	668,6
województw	4 802,1	5 410,1	6 257,0	7 032,9

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Podatek od niektórych instytucji finansowych

Dochody z podatku od niektórych instytucji finansowych, zaplanowane w kwocie 4551,3 mln zł, wyniosły 4700,4 mln zł, co stanowiło 103,3% kwoty prognozowanej w ustawie budżetowej. W porównaniu do roku poprzedniego dochody z podatku od aktywów – głównie banków i zakładów ubezpieczeń, wzrosły o 4,3%. Wzrost wpływów podatkowych był zbliżony do tempa realnego wzrostu produktu krajowego brutto w 2019 r. (4,1%). Udział obligacji skarbowych w aktywach banków w 2019 r. był wyższy niż rok wcześniej (wyniósł średnio 19,1% wobec 18,3%).

Faktycznie wykonane dochody w 2018 r. były wyższe o 1,4%, tj. o 62,4 mln zł od ich przewidywanego wykonania przyjętego podczas prognozowania dochodów z tego podatku.

Wpłaty podatku pochodziły głównie od banków krajowych oraz krajowych zakładów ubezpieczeń. Podmioty te zadeklarowały 85,2% i 13,6% podatku ogółem.

Podatek od gier

Dochody z tytułu podatku od gier wyniosły 2336,6 mln zł i w porównaniu do prognozy przyjętej w ustawie budżetowej były wyższe o 256,6 mln zł, tj. o 12,3%. W porównaniu do wykonanych w 2018 r. były wyższe o 434,7 mln zł, tj. o 22,9%.

Na wykonanie dochodów z tego podatku wpływ miało wejście w życie w kwietniu 2017 r. nowelizacji ustawy o grach hazardowych¹⁴⁵. Nowelizacja wprowadziła między innymi nowe obszary działalności hazardowej organizowanej w formie monopolu państwa (gry hazardowe organizowane za pośrednictwem sieci Internet oraz gry na automatach poza kasynami gry), blokowanie dostępu do stron internetowych oferujących nielegalne gry hazardowe oraz zakaz dokonywania płatności na rzecz nielegalnych operatorów. O ile mechanizmy blokowania dostępu do stron internetowych oraz zakaz dokonywania płatności zostały wdrożone w terminach przewidzianych przez nowelizację, o tyle faktyczne wprowadzenie gier objętych monopolem państwa nastąpiło z opóźnieniem w stosunku do założeń.

W 2019 r. głównym źródłem dochodów z podatku od gier były wpływy z podatku od zakładów wzajemnych, podczas gdy w 2018 r. był to podatek od gier liczbowych. Według deklaracji podatkowych, podatek zadeklarowany z tytułu podatku od gier z zakładów wzajemnych wyniósł 823,9 mln zł i był

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 88).

wyższy niż w 2018 r. o 32,3%. Zadeklarowany przez podatników podatek od gier liczbowych, wyniósł 760,4 mln zł i był wyższy niż w 2018 r. o 6,5%.

W 2019 r. zaobserwowano dalsze zmniejszenie szarej strefy w obszarze internetowych zakładów wzajemnych. Z danych Ministerstwa Finansów (opublikowanych w marcu 2020 r.¹⁴⁶) wynika, że spadek ten wyniósł 4,6 punktu procentowego, do poziomu 8,8%. W 2018 r. udział szarej strefy wyniósł 13,4%, w 2017 r. – 21,7%, a w 2016 r. – 63,5%.

Najwyższy procentowy wzrost kwot podatku odnotowano od gier urządzanych w salonach gier na automatach i e-kasynie (odpowiednio o 925,4% i 3625,1%). Wynikało to z faktu, że salony gier na automatach były sukcesywnie otwierane w II półroczu 2018 r., natomiast rozpoczęcie urządzania gier hazardowych w Internecie nastąpiło 5 grudnia 2018 r. Kwoty zadeklarowanego przez podatników podatku za 2019 r. wyniosły odpowiednio: 16,7 mln zł oraz 79,7 mln zł.

Faktycznie wykonane dochody z podatku od gier w 2018 r. stanowiły 99,4% kwoty przyjętej jako podstawa prognozy dochodów na 2019 r.

Podatek od wydobycia niektórych kopalin

Dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin, zaplanowane w wysokości 1400 mln zł, wyniosły 1536,5 mln zł, co stanowiło 109,8% prognozy. Dochody były o 152,6 mln zł, tj. o 9% niższe w porównaniu do zrealizowanych w roku poprzednim.

Na wykonanie powyżej prognozy wpływ miały głównie wyższe średnie ceny miedzi i srebra (odpowiednio o 11,7% i o 7,6%). Wyższy od planowanego (3,3442 zł) był także średni kurs dolara amerykańskiego w relacji do złotego, który wyniósł 3,8395 zł. Natomiast mniejsze niż planowano było wydobycie miedzi o 5,9%, a srebra o 3,5%. Zrealizowane dochody byłyby o około 100 mln zł wyższe gdyby od 1 lipca 2019 r. ustawą z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin¹⁴⁷ nie zostały obniżone o 15% stawki podatku dla miedzi i srebra. Zmiana stawek podatku nie była planowana na etapie tworzenia prognozy dochodów z podatku od wydobycia niektórych kopalin.

W 2019 r. (w grudniu) po raz pierwszy zrealizowano wpływy z podatku od wydobycia gazu ziemnego i ropy naftowej. Podatek od wydobycia tych surowców miał być pobierany od przychodów uzyskanych od dnia 1 stycznia 2020 r.¹⁴⁸ Ustawą z dnia 11 września 2019 r. o uchyleniu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁴⁹ przyspieszono ten termin i podatek pobrano od przychodów uzyskanych od dnia 1 listopada 2019 r. Według deklaracji podatkowych za listopad podatek od wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego wyniósł 9,8 mln zł.

¹⁴⁶ <https://www.gov.pl/web/finanse/udzial-szarej-strefy-online-na-polskim-ryнку-gier-hazardowych-online-na-tle-panstw-ue>

Przedstawione dane z marca 2020 r., różnią się od danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów w toku kontroli przeprowadzonej w 2018 r. Informacja o wynikach kontroli *Nadzór na rynkiem gier hazardowych*, Nr ewid. 28/2019/P/18/012/KBF, Warszawa 2019: udział legalnych zakładów wzajemnych online w rynku zakładów wzajemnych online ogółem wzrósł z 16,1% w 2015 r. do 39,5% w 2017 r. i do 49,2% w 2018 r.

¹⁴⁷ Dz.U. poz. 968.

¹⁴⁸ Zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 25 lipca 2014 r. o specjalnym podatku węglowodorowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 2269).

¹⁴⁹ Dz.U. poz. 1978.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Dochody niepodatkowe

Dochody niepodatkowe wyniosły 31 379 mln zł i były o 5573 mln zł (o 21,6%) wyższe od prognozowanych. Na wyższe od założeń wykonanie dochodów niepodatkowych złożyły się przede wszystkim (w 83%), wyższe od prognozy dochody państwowych jednostek budżetowych.

W 2019 r., tak jak w roku poprzednim, nie była planowana i nie wystąpiła wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego. W sprawozdaniu finansowym na dzień 31 grudnia 2018 r. Narodowy Bank Polski wykazał zerowy wynik finansowy.

Tabela 20. Dochody niepodatkowe w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody niepodatkowe, z tego:	40 131,3	33 671,7	28 887,9	25 806,0	31 379,0	121,6	108,6
dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	24 044,9	16 825,2	19 801,6	16 247,1	20 861,6	128,4	105,4
dochody z cła	3 177,8	3 555,7	4 034,6	4 184,0	4 409,0	105,4	109,3
dywidendy i wpłaty z zysku	2 814,7	2 427,4	2 792,2	2 781,6	3 510,7	126,2	125,7
wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2 231,9	2 122,4	2 259,5	2 593,3	2 597,7	100,2	115,0
wpłata z zysku NBP	7 862,0	8 740,9	-	-	-	x	x

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Cło

Dochody z cła, zaplanowane w ustawie budżetowej w kwocie 4184 mln zł, wyniosły 4409 mln zł, tj. były o 225 mln zł (o 5,4%) wyższe. W 2019 r. efektywna stawka celna wyniosła 1,04% i była o 0,04 punktu procentowego wyższa od prognozowanej oraz od wykonanej w 2018 r. Prognozowany średni kurs euro 4,1461 zł faktycznie w 2019 r. wyniósł 4,298 zł i był wyższy także od średniego kursu w 2018 r. (4,2623 zł). Wartość towarów importowanych spoza obszaru krajów Unii Europejskiej (w euro) była o 2% niższa od planowanej.

W porównaniu do 2018 r. dochody były wyższe o 374,4 mln zł, tj. o 9,3%. Wartość towarów importowanych spoza obszaru krajów UE wzrosła w porównaniu do 2018 r. o 5%.

Zaległości celne na koniec 2019 r. wyniosły 156,2 mln zł i były o 56,8 mln zł niższe w porównaniu do stanu na koniec 2018 r., tj. o 26,7%. Z ewidencji odpisano przedawnione zaległości w kwocie 56,4 mln zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Zgodnie z regulacjami unijnymi 20% opłat celnych to środki państwa członkowskiego, a 80% to środki odprowadzane do budżetu Unii Europejskiej (przekazywane z części *Środki własne Unii Europejskiej*).

Dywidendy i wpłaty z zysku

Dywidendy z tytułu udziału Skarbu Państwa w spółkach oraz wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych wyniosły 3145,9 mln zł i były o 688,4 mln zł wyższe od wielkości planowanej. Były one także o 777,9 mln zł wyższe niż 2018 r.

Bank Gospodarstwa Krajowego, przekazał w 2019 r. na rachunek dochodów budżetu państwa 364,7 mln zł. Wpłata z zysku za 2018 r. była o 40,6 mln zł, tj. o 12,5% wyższa od prognozowanej, a o 59,6 mln zł, tj. o 14,0% niższa od przekazanej w 2018 r.

Tabela 21. Dochody z tytułu dywidend oraz wpłat z zysku w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8
Dywidendy i wpłaty z zysku, z tego:	2 814,7	2 427,4	2 792,2	2 781,6	3 510,7	126,2	125,7
dywidendy	2 420,5	2 017,4	1 864,6	2 107,5	2 856,4	135,5	153,2
wpłata z zysku BGK	44,9	-	424,3	324,1	364,7	112,5	86,0
wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa	349,3	410,0	503,4	350,0	289,5	82,7	57,5

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na dzień 31 grudnia 2018 r. do Skarbu Państwa należały akcje i udziały w 448 spółkach, to jest:

- w 173 jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, z których 148 prowadziło działalność,
- w 275 spółkach z częściowym udziałem Skarbu Państwa, z których 202 prowadziło działalność.

W stosunku do stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. liczba spółek, których akcje lub udziały należały do Skarbu Państwa zmniejszyła się o 3,4% (z 464 spółek). Wartość nominalna akcji i udziałów Skarbu Państwa w spółkach na koniec 2018 r. wynosiła 85 849,3 mln zł.¹⁵⁰

W ustawie budżetowej na 2019 r. dochody z dywidend zaplanowano w kwocie 2107,5 mln zł. Dochody zostały zrealizowane w wysokości 2856,4 mln zł (135,5% prognozy).

Na 100 zł zaangażowanego kapitału zakładowego w wartościach nominalnych wpłynęło do budżetu państwa 3,33 zł dywidendy, to jest więcej niż w latach 2016–2018 (w 2018 r. – 2,29, w 2017 r. – 2,48 zł, w 2016 r. – 3,02 zł).

¹⁵⁰ Dane według *Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. oraz Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.*

W kwocie dochodów z tytułu dywidend największy udział miały spółki pozostające w nadzorze Prezesa Rady Ministrów, które wpłaciły do budżetu państwa dywidendy w wysokości 2092,8 mln zł, w tym:

- Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. – 826,6 mln zł,
- Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A. – 489,3 mln zł,
- Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A. – 412 mln zł,
- Grupa LOTOS S.A. – 295 mln zł,
- Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie S.A. – 46,7 mln zł.

Dochody zrealizowane w części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* były o 692,8 mln zł wyższe od wielkości planowanej oraz o 41,5% wyższe niż w 2018 r. Złożyły się na to przede wszystkim wyższe niż w roku poprzednim wpłaty PKO BP S.A. (o 286,9 mln zł), Grupy LOTOS S.A. (o 196,7 mln zł), PZU S.A. (o 88,6 mln zł) oraz PKN ORLEN S.A. (o 58,9 mln zł).

Przez Ministra Energii¹⁵¹ pobrane zostały w 2019 r. (w części *Energia*) dywidendy w kwocie 459,6 mln zł (co stanowiło 74,1% planu) od pięciu spółek, w tym 456,9 mln zł od Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A. Minister Energii nie pobrał dywidendy od czterech nadzorowanych spółek, które dokonując podziału zysku netto za 2018 r., przeznaczyły go między innymi na pokrycie strat z lat ubiegłych oraz na realizację programów inwestycyjnych. Minister Energii w części *Gospodarka złożami kopalin* pobrał również nieplanowaną dywidendę od Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A. w kwocie 110,1 mln zł (co stanowiło 98,3% dochodów z dywidend zrealizowanych w tej części budżetowej).

Minister Finansów sprawował nadzór nad Totalizatorem Sportowym Sp. z o.o. Dywidenda od tej spółki wyniosła 122 mln zł i w porównaniu do 2018 r. była wyższa o 102 mln zł. Kwotę dochodów z tego tytułu zaplanowano na poziomie dywidendy wypłaconej z zysku za rok 2017 (20 mln zł), przewidując pozostawienie części zysku na działania rozwojowe spółki, podobnie jak w roku 2018. W 2019 r. nie przeznaczono części zysku na rozwój spółki, co pozwoliło uzyskać wyższą dywidendę.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, sprawujący nadzór nad Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A., pobrał dywidendę w wysokości 60 mln zł, co stanowiło 100% planu.

Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wyniosły 289,5 mln zł i były niższe od prognozowanych o 60,5 mln zł, tj. o 17,3%. W 2019 r. największych wpłat z zysku dokonały następujące podmioty:

- Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. – 100,5 mln zł,
- PERN S.A. – 73,8 mln zł,
- Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. – 48,7 mln zł,
- Totalizator Sportowy Sp. z o.o. – 35,7 mln zł.

W porównaniu do 2018 r. wpłaty z zysku przedsiębiorstw i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa były niższe o 213,9 mln zł, tj. o 42,5%.

¹⁵¹ Od dnia 15 listopada 2019 r. na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz.U. poz. 2256) dysponentem części *Energia* i części *Gospodarka złożami kopalin* był Minister Aktywów Państwowych.

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe wyniosły 20 861,6 mln zł i były o 4614,5 mln zł, tj. o 28,4% wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej. Dochody w tym źródle były o 1060 mln zł, tj. o 5,4% wyższe od uzyskanych w 2018 r.

Największe dochody zostały zrealizowane w następujących częściach:

- Środowisko – 5650,6 mln zł,
 - Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa – 2746,5 mln zł,
 - Sądy powszechne – 2628,9 mln zł,
 - Obsługa długu Skarbu Państwa – 2394,4 mln zł,
 - Rozwój wsi – 799,2 mln zł,
- oraz w 16 województwach – 2905,4 mln zł.

Dochody zrealizowane w wymienionych częściach budżetowych stanowiły 82,1% dochodów w tym źródle.

Dochody zrealizowane w części *Najwyższa Izba Kontroli* w 2019 r. wyniosły 1004 tys. zł i były wyższe o 17,8% od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Stałymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z czynszów za wynajem lokali (137 tys. zł) i ze sprzedaży dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa” (7 tys. zł). Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała także dochody z tytułu: rozliczenia nadpłaty podatku od nieruchomości za lata 2013 i 2014 (268 tys. zł), odszkodowań od ubezpieczycieli (255 tys. zł), kar umownych (111 tys. zł), sprzedaży zbędnych i zużytych składników majątkowych (82 tys. zł), sprzedaży usług noclegowych w Ośrodku Szkoleniowym Najwyższej Izby Kontroli w Goławicach (78 tys. zł) oraz zwrotu pozostałych wydatków z lat ubiegłych (31 tys. zł) i innych wpływów (35 tys. zł).

Należności pozostałe do zapłaty w dochodach państwowych jednostek budżetowych i innych dochodach niepodatkowych na koniec 2019 r. wyniosły 29 423,5 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. były o 3,4% wyższe. W kwocie należności pozostałych do zapłaty 91,9% stanowiły zaległości netto, które wyniosły 27 051,7 mln zł. Stanowiły one 20,4% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa. Największe zaległości wystąpiły w częściach: *Województwa* – 13 735,9 mln zł, *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* – 6585,1 mln zł oraz *Obsługa długu Skarbu Państwa* – 3360 mln zł. Zaległości w tych częściach stanowiły 87,5% zaległości w tym źródle.

Dochody w dziale *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* wyniosły 5420,2 mln zł i zostały zrealizowane w 99,8% w części *Środowisko* – 5373,3 mln zł. Główne źródło dochodów stanowiły wpływy ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (5077,5 mln zł). Wpływy te były o 67,6% wyższe od planowanych i stanowiły 99,1% wykonanych w 2018 r.

W dziale *Wymiar sprawiedliwości* wykonane zostały dochody w kwocie 2711,5 mln zł. W części *Sądy powszechne* zgromadzono 97% dochodów w tym dziale, głównie z opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego (2069,3 mln zł) oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (432,8 mln zł).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 22. Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe w wybranych działach w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019		6:5	6:4
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe, w tym w dziale:	24 044,9	16 825,2	19 801,6	16 247,1	20 861,6	128,4	105,4
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	932,5	2 385,1	5 318,7	4 498,3	5 420,2	120,5	101,9
Wymiar sprawiedliwości	2 438,3	2 607,1	2 495,5	2 401,8	2 711,5	112,9	108,7
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	1 783,4	2 331,6	2 318,5	2 075,1	2 540,3	122,4	109,6
Obsługa długu publicznego	1 350,8	1 161,9	1 096,0	1 502,0	2 394,4	159,4	218,5
Gospodarka mieszkaniowa	2 567,7	2 659,2	1 532,2	1 459,5	1 583,2	108,5	103,3
Administracja publiczna	1 176,6	1 064,1	1 410,0	911,8	1 265,3	138,8	89,7
Rolnictwo i łowiectwo	470,9	652,4	1 421,8	481,7	1 207,9	250,7	85,0

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dochody w dziale *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* w kwocie 2540,3 mln zł zgromadzone zostały prawie w całości w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Największy udział wynoszący ponad 56% stanowiły odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat, które wyniosły 1434,5 mln zł wobec planowanych w wysokości 900 mln zł. Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych wyniosły 640,1 mln zł, a wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień 604 mln zł. Odsetki wypłacone przez organy podatkowe za nieterminowe rozliczenia, które pomniejszyły dochody w tym źródle wyniosły 320,1 mln zł i w porównaniu do 2018 r. wzrosły ponad dwukrotnie.

W dziale *Obsługa długu publicznego* dochody wyniosły 2394,4 mln zł i w porównaniu do 2018 r. wzrosły ponad dwukrotnie. Ponad 98% tych dochodów zrealizowano z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym. W 2019 r. dochody z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych wyniosły 2356,3 mln zł tj. o 60,8% więcej niż zakładano. Wyższe ich wykonanie w porównaniu do założeń wynikało z uzyskania nieplanowanych dochodów w wysokości 1264,4 mln zł z tytułu premii¹⁵² od sprzedawanych obligacji skarbowych. Przy określaniu planu dochodów z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych przyjęto założenie, że cena obligacji płacona przez inwestorów nie przewyższy wartości nominalnej obligacji. Niższe od planowanych o 373,8 mln zł były wpływy z tytułu emisji obligacji hurtowych, tj. odsetki wykupywane przez inwe-

¹⁵² Dochody z premii uzyskiwane były, gdy obligacje były sprzedawane za kwotę przewyższającą wartość nominalną.

storów w przypadku sprzedaży obligacji skarbowych po dniu ich emisji, w związku z niższą o 21,3% od planowanej sprzedażą tych papierów wartościowych.

Na wykonane w dziale *Gospodarka mieszkaniowa* dochody w kwocie 1583,2 mln zł złożyły się w 97% dochody zgromadzone 16 częściach, których dysponentem są wojewodowie – 1535,1 mln zł. Największy udział miały dochody z realizacji zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (1529,5 mln zł).

Dochody w dziale *Administracja publiczna* wyniosły 1265,3 mln zł. Najwyższe dochody (ponad 200 mln zł) zostały zrealizowane w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (224,4 mln zł), *Sprawy zagraniczne* (204 mln zł) oraz w części *Województwa* (250,8 mln zł). Dochody w tym dziale pochodziły w dużej części z opłat paszportowych i pozostałych opłat konsularnych (360,3 mln zł) oraz zwróconych na rachunek budżetu państwa przez dysponentów części budżetowych niewykorzystanych w terminie środków finansowych na wydatki niewygasające (224,4 mln zł) – dokonywane poprzez część *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Ponad 78% kwoty niewykorzystanych środków wpłynęło od dysponentów trzech części budżetu państwa, tj. *Rozwój wsi* (72,1 mln zł), *Rozwój regionalny* (71,1 mln zł) oraz *Transport* (32,2 mln zł). Na dochody w dziale *Administracja publiczna* złożyły się także opłaty za koncesje i licencje oraz różne inne opłaty, a także wpływy z grzywien, mandatów i kar pieniężnych.

W dziale *Rolnictwo i łowiectwo* dochody wyniosły 1207,9 mln zł i zostały zrealizowane w 66,2% w części *Rozwój wsi* (799,2 mln zł) oraz w 30,3% w 16 województwach (366,1 mln zł). W dochodach części *Rozwój wsi* ujęto wpływy Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (702,8 mln zł wobec planowanych w wysokości 71,1 mln zł). Największe dochody wojewodowie uzyskali z opłat pobieranych przez powiatowe inspektoraty weterynarii (327,1 mln zł). Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na utrzymującą się od 2016 r. tendencję realizowania dochodów budżetowych w części *Rozwój wsi* z tytułu nadwyżki środków finansowych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w kwotach istotnie wyższych od dochodów prognozowanych w ustawach budżetowych na kolejne lata¹⁵³.

Najwyższa Izba Kontroli, poza kontrolą dochodów w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, przeprowadziła badanie prawidłowości i terminowości ustalenia należności z tytułu dochodów budżetowych oraz ich ewidencji, skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych oraz zasadności udzielenia ulg w spłacie należności pozostałych do zapłaty w 86 jednostkach. We wskazanym wyżej zakresie badanie przeprowadzono we wszystkich jednostkach kontrolowanych w ramach części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Środowisko, Energia, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Obsługa długu Skarbu Państwa, Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* oraz w trzech województwach (mazowieckim, śląskim i wielkopolskim). W pozostałych województwach oraz jednostkach kontrolowanych w ramach części *Sądy powszechne, Gospodarka, Obrona narodowa, Sprawiedliwość, Transport* oraz *Sprawy wewnętrzne* badanie ograniczono do kontroli skuteczności podejmowanych działań windykacyjnych. Skontrolowano należności z tytułu dochodów w kwocie 6703,4 mln zł, co stanowiło 40,6% dochodów zrealizowanych przez dysponentów części, w których przeprowadzono badanie. Co do zasady dysponenti środków budżetowych prawidłowo klasyfikowali i terminowo przekazywali uzyskane dochody na centralny rachunek budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła uwagi lub zastrzeżenia w odniesieniu do 18 dysponentów, a kwota stwierdzonych nieprawidłowości wyniosła 5,5 mln zł (0,1% badanej próby). Dotyczyły one przede

¹⁵³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi i 35 – Rynki rolne*, Nr ewid. 101/2020/P/20/001/KRR, Warszawa 2020.

wszystkim opóźnień w podejmowaniu działań mających na celu wyegzekwowanie należnych Skarbowi Państwa kwot dochodów przez dysponentów środków budżetowych, w tym w częściach:

- *Sprawiedliwość* (2394,2 tys. zł),
- *Sądy powszechne* (949,7 tys. zł).

Po kontroli wykonania budżetu państwa za 2018 r. w części *Sprawiedliwość* Najwyższa Izba Kontroli wniosła o wdrożenie rozwiązań organizacyjnych zapewniających skuteczne i terminowe ustalanie i dochodzenie wierzytelności Skarbu Państwa. Najwyższa Izba Kontroli oceniła działania związane z realizacją wniosku jako niewystarczające, gdyż nadal w Ministerstwie Sprawiedliwości nie wypracowano adekwatnych rozwiązań systemowych zapewniających skuteczną windykację należności.

Wyniki kontroli w zakresie badania dochodów i windykacji w jednostkach z części *Województwa* przedstawiono w rozdziale 3.1. *Dochody budżetów wojewodów*.

Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej

Dochody ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi wyniosły 1865,5 mln zł i w porównaniu do prognozowanych były niższe o 331,7 mln zł, tj. o 15,1%. Dochody z tego źródła były o 59,1 mln zł, tj. o 3,3%, wyższe niż w 2018 r.

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

Na wykonanie dochodów niższych od prognozowanych wpływ miało 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 1479 mln zł. W porównaniu do kwoty prognozowanej były niższe o 235 mln zł (o 13,7%).

W ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2007–2013 zrealizowano nieplanowane dochody w wysokości 15,2 mln zł. Na dochody przekazano środki głównie z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa Polska-Białoruś-Ukraina 2007–2013 (9,1 mln zł).

Wpływy z programów realizowanych z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich EFTA wyniosły 25,1 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 19 mln zł. Dochody zrealizowano w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa (14,2 mln zł) i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa (10,9 mln zł).

Wpływy z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 159 mln zł i były niższe od prognozowanych o 21,7 mln zł, tj. o 12%.

1.1.2. Działania na rzecz zwiększenia skuteczności egzekwowania dochodów

W latach 2018–2019, po dokonanej w 2017 r. konsolidacji służb skarbowych wzrosła efektywność i skuteczność poboru podatków. Pozytywne efekty przyniosło przygotowanie oraz wdrożenie przez Ministra Finansów oraz Szefa Krajowej Administracji Skarbowej szerokiego pakietu rozwiązań prawnych oraz narzędzi informatycznych, które wspomogły administrację skarbową w weryfikowaniu prawidłowości rozliczeń podatkowych oraz egzekwowaniu należności podatkowych lub ułatwiły

wykonywanie przez podatników obowiązków podatkowych. Kontynuowany był proces uszczelniania systemu podatkowego¹⁵⁴.

Rozwijane były narzędzia umożliwiające wykorzystanie przez urzędy skarbowe oraz urzędy celno-skarbowe danych gromadzonych przez Krajową Administrację Skarbową. Zapewniony został jednostkom terenowym dostęp do informacji przekazywanych przez podatników w formie jednolitych plików kontrolnych dla ewidencji zakupu i sprzedaży podatku od towarów i usług (dalej: JPK_VAT), jak i zostało zintensyfikowane zastosowanie tych informacji do weryfikacji prawidłowości rozliczeń podatników oraz w działaniach egzekucyjnych. Stopniowo zwiększało się także zastosowanie danych gromadzonych w ramach systemu teleinformatycznego izby rozliczeniowej. Udoskonalany był system monitorowania przewozu towarów.

Pozytywne efekty w postaci ułatwienia podatnikom wykonywania przez nich obowiązków podatkowych oraz popularyzacji elektronicznego kanału składania zeznań podatkowych przyniosło uruchomienie w 2019 r. nowej usługi *Twój e-PIT*.

Zwiększyło się wykorzystanie przez urzędy skarbowe oraz urzędy kontroli celno-skarbowej danych gromadzonych przez Krajową Administrację Skarbową oraz większy nacisk został położony na prowadzenie mniej uciążliwych dla podatników czynności sprawdzających. Równocześnie istotnie wydłużył się, w większości kontrolowanych izb administracji skarbowej, czas rozpatrywania odwołań od decyzji organów podatkowych I instancji.

Kwota nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku czynności sprawdzających przeprowadzonych przez pracowników urzędów skarbowych wzrosła z 1103 mln zł w 2017 r. oraz 2412,4 mln zł w 2018 r. do 3573,8 mln zł w 2019 r. Liczba czynności sprawdzających po wzroście z 2383 tys. w 2017 r. do 2620 tys. w 2018 r. (o 9,9%) obniżyła się do 2572 tys. w 2019 r., tj. o 1,8%, w porównaniu do roku poprzedniego. W zakresie samego podatku od towarów i usług wzrosła zarówno liczba takich czynności, jak i kwota stwierdzonych w ich wyniku nieprawidłowości:

- w 2017 r. przeprowadzono 705,9 tys. czynności w zakresie rozliczeń podatku od towarów i usług, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości na kwotę 482,9 mln zł,
- w 2018 r. przeprowadzono 842 tys. czynności sprawdzających, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości na kwotę 1411,9 mln zł,
- w 2019 r. przeprowadzono 857,4 tys. czynności sprawdzających, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości na kwotę 2305 mln zł.

Równolegle zmniejszyła się liczba czynności sprawdzających dokonywanych wobec podatników podatku dochodowego od osób fizycznych: z 897,4 tys. w 2017 r., poprzez 908 tys. w 2018 r. do 796,6 tys. w 2019 r. Na zmniejszenie się liczby takich czynności wpłynęło między innymi uruchomienie w 2019 r. usługi *Twój e-PIT*. Dzięki wprowadzeniu tej usługi zmniejszył się odsetek zeznań podatkowych składanych po terminie. Zmniejszyła się liczba osób, które miały problemy z rozliczeniem podatku, gdyż skorzystanie z elektronicznego sposobu złożenia zeznań wyeliminowało błędy rachunkowe i wynikające z pominięcia informacji przez podatnika.

Urzędy skarbowe w 2019 r. przeprowadziły 20,4 tys. kontroli podatkowych (w 2018 r. 23 tys.), z których 93,9% zakończyło się wykryciem nieprawidłowości (w 2018 r. wskaźnik ten wyniósł 88,9%, w 2017 r. 86,1%). Systematycznie zwiększało się wykorzystanie w ramach czynności sprawdzających oraz kontroli podatkowych danych przekazywanych w formie JPK_VAT oraz w ramach systemu STIR.

¹⁵⁴ Informacja o wynikach kontroli *Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków*, Nr ewid. 36/2020/P/19/011/KBF, Warszawa 2020.

Zastosowanie nowych narzędzi umożliwiających dostęp do informacji z JPK_VAT oraz STIR korzystnie wpłynęło na wyniki osiągnięte w zakresie egzekwowania należności podatkowych. Urzędy skarbowe w rezultacie skutecznego zajęcia wierzytelności przy wykorzystaniu informacji z JPK_VAT, wyegzekwowały lub zabezpieczyły w 2018 r. 527,9 mln zł, tj. o 171,3 mln zł więcej niż w 2017 r., a w 2019 r. (styczeń–październik) 383,0 mln zł. Natomiast przy wykorzystaniu danych uzyskiwanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w ramach STIR, w efekcie zajęć rachunków bankowych, urzędy skarbowe wyegzekwowały od sierpnia do grudnia 2018 r. 57,1 mln zł oraz 218,7 mln zł od stycznia do września 2019 r.

Poprawiła się relacja zrealizowanych dochodów podatkowych do sumy tych dochodów i przyrostu należności pozostałych do zapłaty z tego tytułu. W 2019 r. wyniosła 98,7% i była o 1,3 punktu procentowego wyższa w porównaniu do roku poprzedniego, o 3,9 punktu procentowego wyższa w porównaniu do 2017 r. oraz o 5,8 punktów procentowych w porównaniu do 2016 r.

1.1.3. Należności podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2019 r. wyniosły 146 356,4 mln zł, z tego 116 720,3 mln zł należności podatkowe, a 29 636,1 mln zł należności niepodatkowe. Należności budżetu państwa były o 4,1% wyższe niż na koniec roku poprzedniego.

Dalszemu zmniejszeniu, do 1,3%, uległa relacja przyrostu należności podatkowych pozostałych do zapłaty do zrealizowanych dochodów podatkowych. W 2016 r. relacja ta wyniosła 7,6%, w 2017 r. 5,5%, a 2,7% w 2018 r.

Należności pozostałe do zapłaty z tytułu podatków były o 4925,7 mln zł wyższe niż na koniec 2018 r. Przyrost należności pozostałych do zapłaty wyniósł 4,4% i zmniejszył się w porównaniu do 2018 r., kiedy wyniósł 9,1% (9369,9 mln zł).

W kwocie należności podatkowych pozostałych do zapłaty 90,2% stanowiły zaległości netto (105 295,5 mln zł). Tempo przyrostu zaległości było nieznacznie wolniejsze niż należności i wyniosło 4,2%. Wielkość zaległości podatkowych w porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego wzrosła o 4207,7 mln zł. W 2018 r. wzrost ten wyniósł 8728,3 mln zł, tj. 9,5%.

Relacja przyrostu zaległości netto do zrealizowanych dochodów podatkowych w 2019 r. wyniosła 1,1%. W 2016 r. relacja wyniosła 6,5%, w 2017 r. 4,9%, a 2,5% w 2018 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 23. Zaległości we wpływach z tytułu podatków i innych dochodów budżetu państwa w latach 2016–2019 według stanu na 31 grudnia

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	5:4	2016	2019
	mln zł					Struktura	
						%	
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, z tytułu	96 925,7	114 556,6	125 787,0	132 505,8	105,3	100,0	100,0
podatków, w tym:	76 776,4	92 359,5	101 087,8	105 295,5	104,2	79,2	79,5
podatek od towarów i usług	59 679,2	74 027,6	82 087,2	86 494,2	105,4	61,6	65,3
podatek akcyzowy	7 712,0	8 609,4	8 628,3	8 721,9	101,1	8,0	6,6
podatek dochodowy od osób fizycznych	6 486,5	6 693,6	6 797,8	6 718,9	98,8	6,7	5,1
podatek dochodowy od osób prawnych	2 807,7	2 921,9	3 495,4	3 305,0	94,6	2,9	2,5
pozostałych dochodów, w tym:	20 149,3	22 197,1	24 699,2	27 210,3	110,2	20,8	20,5
realizacja zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego	10 213,8	11 433,7	12 393,0	13 394,3	108,1	10,5	10,1
odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	2 820,7	2 438,3	2 729,4	2 853,6	104,6	2,9	2,2
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	625,6	714,9	1 121,6	2 188,8	195,1	0,6	1,7
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób fizycznych	1 426,3	1 511,7	1 594,3	1 742,8	109,3	1,5	1,3
wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji	655,7	670,8	540,3	505,5	93,6	0,7	0,4
cło	276,1	255,7	213,0	156,2	73,3	0,3	0,1

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zaległości podatkowe stanowiły 79,5% zaległości budżetu państwa. Udział zaległości w podatku od towarów i usług w strukturze zaległości podatkowych wzrósł z 81,2% w 2018 r. do 82,1% w 2019 r. Zaległości netto w podatku od towarów i usług na koniec 2019 r. wyniosły 86 494,2 mln zł i były o 4407 mln zł (o 5,4%) wyższe niż na koniec roku poprzedniego. Zaległości w podatku akcyzowym stanowiły 8,3% stanu zaległości podatkowych, w podatku dochodowym od osób fizycznych 6,4%, a 3,1% w podatku dochodowym od osób prawnych.

Liczba dłużników posiadających zaległości we wpłatach należności wobec budżetu państwa powyżej jednego miliona złotych wzrosła z 12 505 na koniec 2018 r. do 12 921 na koniec 2019 r., a kwota zobowiązań wymagalnych tej grupy dłużników wzrosła o 3996,5 mln zł (z 80 045,8 mln zł do 84 042,3 mln zł). Zobowiązania wymagalne największych dłużników na koniec 2019 r. stanowiły 79,8% zaległości podatkowych. Na koniec 2017 r. udział ten wyniósł 77,8%, a na koniec 2018 r. 79,2%.

Z kwoty 116 720,3 mln zł niezapłaconych na koniec 2019 r. zobowiązań podatkowych, należności w kwocie 9428,1 mln zł (8,1%) były rozłożone na raty lub miały odroczone termin płatności, wynikały z decyzji, których wykonanie zostało wstrzymane w związku z wniesieniem skargi do sądów administracyjnych, były objęte postępowaniem ugodowym lub układowym, postępowaniem upadło-

ściowym lub egzekucją sądową. Odsetek takich należności, w porównaniu do poziomu jaki wystąpił w latach 2017–2018, nieznacznie zwiększył się (w 2017 r. wyniósł 7,7%, a 7,5% w 2018 r.), natomiast był niższy niż w 2016 r. (8,8%).

Organy egzekucyjne wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 4996,7mln zł, tj. o 18,1% (o 767,2 mln zł) więcej niż w roku poprzednim. Tempo wzrostu kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych było ponad trzykrotnie wyższe od tempa wzrostu dochodów podatkowych. W latach 2016–2019 kwota wyegzekwowanych zaległości wzrosła o 69,5%, a kwota dochodów podatkowych o 41,4%.

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych, liczony jako relacja liczby tytułów wykonawczych zrealizowanych w okresie sprawozdawczym do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia w okresie sprawozdawczym, wyniósł 54,7% i był zbliżony do poziomu roku poprzedniego (w 2018 r. 55%).

Wskaźnik skuteczności egzekucji, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi, wzrósł z 41,9% w 2018 r. do 43,8%, a w latach 2016–2019 o 19 punktów procentowych. Na koniec 2019 r. kwota objęta tytułami wykonawczymi wyniosła 11 399,6 mln zł i była o 1294,9 mln zł większa niż na koniec roku poprzedniego.

Relacja kwoty wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych zaległości podatkowych do ogólnej kwoty zaległości podatkowych na koniec roku wyniosła 4,7% (wobec 4,2% w 2018 r.). Od największych dłużników organy egzekucyjne wyegzekwowały w 2019 r. kwotę 578 mln zł, która stanowiła 0,7% zaległości tych podmiotów według stanu na koniec 2019 r. Wyegzekwowana kwota była wyższa niż rok wcześniej, wówczas wyniosła 354 mln zł i stanowiła 0,4% zaległości według stanu na koniec 2018 r.

Z powodu bezskuteczności organy egzekucyjne umorzyły w 2019 r. prowadzone postępowania egzekucyjne w stosunku do zaległości na kwotę 9942,6 mln zł (w 2018 r. na kwotę 13 143 mln zł).

Wskaźnik realizacji zaległości podatkowych z lat ubiegłych, liczony jako relacja wpływów na poczet zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych dla podatków od towarów i usług, podatków dochodowych od osób prawnych i od osób fizycznych oraz akcyzy, wyniósł 3,7%. W 2016 r. relacja ta wyniosła 7,7%, w 2017 r. 4,6% oraz 4% w 2018 r.

Wzrosła kwota należności odpisanych z powodu przedawnienia. W 2016 r. odpisane przedawnione należności z tytułu podatków wyniosły 2676,2 mln zł, w 2017 r. 2955,5 mln zł, w 2018 r. 5184,5 mln zł, a w 2019 r. 6953,1 mln zł. Główną przyczyną przedawnienia się zobowiązań podatkowych była nieskuteczność prowadzonych wobec dłużników postępowań egzekucyjnych. Na brak możliwości zastosowania skutecznego środka egzekucyjnego, przerywającego bieg przedawnienia wpływ miały głównie czynniki, takie jak brak u zobowiązanych majątku podlegającego egzekucji, nieustalenie faktycznego miejsca zamieszkania podatnika lub siedziby dłużnika oraz jakiegokolwiek innego kontaktu celem ustalenia majątku podlegającego egzekucji lub niemożność wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego z uwagi na brak osób do reprezentacji spółek. W dużej części dochodzone kwoty wynikały z decyzji wydanych po kontrolach rozliczeń podatku od towarów i usług, dotyczących podmiotów uczestniczących w oszustwach podatkowych. Zaległości te były trudno ściągane.

Dochody podatkowe brutto¹⁵⁵ i łącznie wyniosły 439 129,5 mln zł i były o 6% wyższe niż w roku 2018. Na funkcjonowanie Ministerstwa Finansów, izb administracji skarbowej z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Krajowej Szkoły Skarbowości i Krajowej Informacji Skarbowej wydatkowano¹⁵⁶ 7229,1 mln zł, tj. więcej o 10,2% niż w 2018 r., o 9,4% więcej niż w 2017 r. oraz o 14,8% więcej niż w 2016 r. W 2019 r. wydatki na sfinansowanie działalności tych jednostek stanowiły 1,65% zrealizowanych dochodów brutto. Wskaźnik ten był niższy o 0,13 punktu procentowego od uzyskanego w 2017 oraz o 0,29 punktu procentowego w latach 2015–2016, natomiast o 0,07 punktu procentowego wyższy od uzyskanego w 2018 r.

1.2. Dochody budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2019 zaplanowano dochody budżetu środków europejskich w kwocie 69 716,4 mln zł, w tym 45 728,6 mln zł w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych oraz 20 429,5 mln zł z tytułu realizacji zadań Wspólnej Polityki Rolnej. Planowane dochody budżetu środków europejskich obejmowały także środki na realizację zadań w ramach:

- Instrumentu „Łącząc Europę” wspierającego inwestycje dotyczące budowy i modernizacji infrastruktury w dziedzinie transportu, energetyki i telekomunikacji – 3 029,0 mln zł,
- Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014–2020 – 263,1 mln zł,
- Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020 – 248,3 mln zł,
- Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) III Perspektywa Finansowa i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) III Perspektywa Finansowa – 17,9 mln zł.

Planując dochody w zakresie Perspektywy Finansowej 2014–2020, uwzględniono przewidywaną kwotę wpływów z Komisji Europejskiej, w tym 42 756,5 mln zł z tytułu refundacji wydatków oraz 3483,5 mln zł w ramach zaliczki rocznej dla poszczególnych programów operacyjnych. W zakresie III Perspektywy Finansowej NMF i MF EOG zaplanowane dochody stanowiły w całości planowaną kwotę wpływów od państw darczyńców. Kwota wpływów środków europejskich z tytułu realizacji WPR, w tym na dopłaty bezpośrednie została zaplanowana na podstawie wielkości przekazanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zrealizowane dochody budżetu środków europejskich wyniosły 73 549,1 mln zł i stanowiły 105,5% planu określonego w ustawie budżetowej. W porównaniu z rokiem poprzednim były wyższe o 16,1%.

Dochody z tytułu krajowych programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2014–2020 zrealizowano w kwocie 24 849,8 mln zł (96,4% planu). Dochody z realizacji zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 18 949,3 mln zł, tj. 92,8% planu.

¹⁵⁵ 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 kopalni oraz podatków zniesionych.

¹⁵⁶ W analizie uwzględniono wydatki części Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe w rozdziałach: Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej, Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości, Działalność Krajowej Informacji Skarbowej, Pozostała działalność (oraz analogiczne rozdziały funkcjonujące przed utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej). Do obliczeń przyjęto 100% wydatków w wymienionych rozdziałach ze względu na brak możliwości wyodrębnienia wydatków związanych z poborem podatków i ceł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 24. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2018–2019

Wyszczególnienie	2018	2019		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	63 328,2	69 716,4	73 549,1	116,1	105,5
Krajowe Programy Operacyjne 2014–2020:	19 236,4	25 773,3	24 849,8	129,2	96,4
PO Infrastruktura i Środowisko	11 100,9	16 045,0	16 076,9	144,8	100,2
PO Inteligentny Rozwój	2 784,6	4 449,0	4 245,9	152,5	95,4
PO Wiedza Edukacja Rozwój	2 321,7	2 508,4	1 965,8	84,7	78,4
PO Polska Wschodnia	1 485,1	1 406,8	1 313,8	88,5	93,4
PO Polska Cyfrowa	1 544,2	1 364,1	1 247,5	80,8	91,5
Regionalne Programy Operacyjne	17 120,6	19 955,3	21 006,0	122,7	105,3
PO Rybactwo i Morze 2014–2020	313,2	263,1	234,4	74,8	89,1
PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020	313,7	248,3	226,2	72,1	91,1
Instrument „Łącząc Europę”	2 460,0	3 029,0	1 595,4	64,9	52,7
Programy Narodowej Strategii Spójności 2007–2013:	5 923,5	-	6 675,0	112,7	x
Krajowe Programy Operacyjne:	5 919,9	-	914,0	15,4	x
PO Infrastruktura i Środowisko	3 036,5	-	145,8	4,8	x
PO Innowacyjna Gospodarka	0,0	-	768,2	-	x
PO Rozwój Polski Wschodniej	335,2	-	-	x	x
PO Kapitał Ludzki	2 548,1	-	0,0	0,0	x
Regionalne Programy Operacyjne	3,6	-	5 761,0	160 027,8	x
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	151,2	-	-	x	x
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014	0,3	-	-	x	x
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa	-	17,9	13,0	x	72,6
Wspólna Polityka Rolna, w tym:	17 809,4	20 429,5	18 949,3	106,4	92,8
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020	3 660,7	5 789,0	4 608,8	125,9	79,6

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2019 r. uzyskano nieplanowane dochody z programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2007–2013 w kwocie 6675 mln zł. Wynikały one głównie z operacji dokonanych w ramach rozliczenia deficytu zaciągniętego na pokrycie wydatków Perspektywy Finansowej 2007–2013. W 2018 r. przyjęto w Ministerstwie Finansów *Procedurę rozliczenia deficytu zaciągniętego na pokrycie wydatków Perspektywy Finansowej 2007–2013*, regulującą zasady rozliczania budżetu środków europejskich

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

wobec budżetu państwa dla pięciu krajowych i 16 regionalnych programów operacyjnych oraz dla mechanizmów finansowych. Na podstawie przyjętej procedury, w 2019 r. zostały dokonane płatności na łączną kwotę 6527,2 mln zł w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka i Regionalnych Programów Operacyjnych dla 16 województw. Po dokonaniu rozliczenia budżetu środków europejskich z budżetem państwa, dla powyższych programów operacyjnych w ramach rachunku konsolidacyjnego Ministra Finansów pozostawiono środki w łącznej kwocie 204,8 mln euro na zabezpieczenie ewentualnych dodatkowych płatności na rzecz beneficjentów oraz Komisji Europejskiej, w szczególności w ramach projektów, w których trwają obecnie postępowania administracyjne lub sądowe. W ramach pozostałych programów operacyjnych i mechanizmów prowadzone były prace zmierzające do ich rozliczenia po dokonaniu uzgodnień określonych w przyjętej procedurze.

W latach 2016–2019 zrealizowano dochody budżetu środków europejskich w łącznej wysokości 223 532,9 mln zł, co pozwoliło na sfinansowanie 94,1% poniesionych w tych latach wydatków budżetu środków europejskich (237 462,3 mln zł). W poszczególnych latach relacja ta wynosiła od 75,6% w roku 2016 do 99,1% w roku 2017. W 2019 r. z uzyskane dochody były o 3,7% wyższe niż zrealizowane wydatki.

Tabela 25. Dochody, wydatki i udział dochodów w finansowaniu wydatków budżetu środków europejskich w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019
Dochody budżetu środków europejskich (mln zł)	39 064,2	47 591,4	63 328,2	73 549,1
Wydatki budżetu środków europejskich (mln zł)	51 700,7	48 002,2	66 852,8	70 906,6
Udział dochodów w finansowaniu wydatków (%)	75,6	99,1	94,7	103,7

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

W 2019 r. kontynuowany był trwający od 2017 r. sukcesywny wzrost dochodów budżetu środków europejskich. Były one wyższe o 16,1% niż w 2018 r., o 54,5% niż w 2017 r. oraz o 88,3% niż trzy lata wcześniej.

Tabela 26. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019
	mln zł			
OGÓŁEM, z tego:	39 064,2	47 591,4	63 328,2	73 549,1
Krajowe Programy Operacyjne 2014–2020	10 067,7	17 988,6	19 236,4	24 849,8
Regionalne Programy Operacyjne 2014–2020	3 494,9	10 504,3	17 120,6	21 006,0
PO Rybactwo i Morze 2014–2020	1,9	101,9	313,2	234,4
PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020	168,3	274,7	313,7	226,2
Instrument „Łącząc Europę”	46,6	1 250,6	2 460,0	1 595,4
Programy Narodowej Strategii Spójności 2007–2013:	5 070,6	298,2	5 923,5	6 675,0
Krajowe Programy Operacyjne	2 379,4	292,7	5 919,9	914,0
Regionalne Programy Operacyjne	2 691,2	5,4	3,6	5 761,0
PO Ryby 2007–2013	36,6	-	-	-

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019
	mln zł			
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014	442,8	303,7	0,3	-
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa	-	-	-	13,0
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	358,5	158,0	151,2	-
Wspólna Polityka Rolna	19 376,3	16 711,4	17 809,4	18 949,3

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2019 r., podobnie jak w roku poprzednim, w strukturze dochodów budżetu środków europejskich dominowały dochody zrealizowane w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2014–2020 (62,3%) oraz Wspólnej Polityki Rolnej (25,8%).

Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu gromadzone były na wyodrębnionych rachunkach bankowych. W 2019 r. z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły do Polski środki w wysokości 16 280 mln euro. Na koniec 2019 r. w dyspozycji Ministra Finansów pozostawały środki w kwocie ponad 1650,1 mln euro.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- **Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 485,2 mld zł, czyli o 27,9 mld zł więcej niż rok wcześniej.**
- **Ponad połowę (57%) wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich zrealizowano w czterech działach: *Różne rozliczenia, Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, Rodzina oraz Obrona narodowa.***
- **W wydatkach budżetu państwa, analogicznie jak w latach poprzednich, największy udział miały wydatki w grupie *dotacje i subwencje*. Na transfery te w 2019 r. przeznaczono kwotę 237,6 mld zł, tj. 57,4% ogółu wydatków.**
- **W 2019 roku wzrosły wydatki w grupach *środki własne Unii Europejskiej* (o 16,4%), *dotacje i subwencje* (o 10,2%), *świadczenia na rzecz osób fizycznych* (o 10,1%) i *wydatki bieżące jednostek budżetowych* (o 8,7%). W tym samym okresie zmniejszyły się *wydatki majątkowe* (o 28%) oraz *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* (o 6,1%).**
- **Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 70,9 mld zł i były o ponad 4 mld zł wyższe od wydatków poniesionych w 2018 r.**
- **Największy, wynoszący 67,8%, 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 48,1 mld zł.**
- **Na realizację Wspólnej Polityki Rolnej przeznaczono 27,8% wydatków budżetu środków europejskich.**
- **Blisko 78% wydatków budżetu środków europejskich zrealizowano w trzech działach klasyfikacji budżetowej, tj. *Różne rozliczenia, Rolnictwo i łowiectwo oraz Transport i łączność.***

- **Suma wydatków kwalifikowalnych, wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej do końca 2019 r. poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w części dofinansowywanej przez Unię Europejską, wzrosła o 62% w porównaniu z 2018 r.**

W ustawie budżetowej zaplanowano wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w kwocie 501,5 mld zł, z tego 416,2 mld zł na wydatki budżetu państwa i 85,3 mld zł na wydatki budżetu środków europejskich. W porównaniu do 2018 r. wydatki obu budżetów ujęte w ustawie budżetowej były wyższe o 24,1 mld zł, to jest o 5%.

Rzeczywiste wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 485,2 mld zł i stanowiły 96,7% planowanych. Wraz z wydatkami, które nie wygasły z końcem 2019 r.¹⁵⁷, budżet państwa zamknął się po stronie wydatkowej kwotą 414,3 mld zł (99,5% limitu ustawowego). Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich wyniosło 70,9 mld zł (83,1% planu).

2.1. Struktura wydatków

Podobnie jak w latach poprzednich, ponad połowę wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły transfery służące zasilaniu jednostek sektora finansów publicznych innych niż państwowe jednostki budżetowe. Wysoki udział dotacji i subwencji w wydatkach budżetu państwa był efektem realizacji przez inne podmioty sektora finansów publicznych zadań zleconych przez administrację rządową oraz realizację innych zadań wynikających z obowiązujących norm prawnych, takich jak na przykład wypłata świadczeń z programu *Rodzina 500 plus*.

Na koniec 2019 r. funkcjonowało 2459 państwowych jednostek budżetowych. Największa liczba jednostek funkcjonowała w ramach części *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (295 jednostek), *Sądy powszechne* (274 jednostki), *Sprawiedliwość* (175 jednostek), *Sprawy zagraniczne* (168 jednostek) oraz *Obrona narodowa* (97 jednostek).

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały zaprezentowane w ustawie budżetowej w odrębnych załącznikach. W załączniku nr 2 wydatki budżetu państwa przypisano do części budżetowych w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej, a wydatki budżetu środków europejskich przyporządkowano – w załączniku 4 – do części budżetowych w podziale na działy i programy operacyjne.

W 2019 r. wydatki budżetu państwa realizowane były w 151 częściach budżetowych¹⁵⁸, w tym w 16 województwach, 49 samorządowych kolegiach odwoławczych i 11 częściach odpowiadających sądom apelacyjnym. Wydatki budżetu środków europejskich, realizowano natomiast w 60 częściach budżetu państwa¹⁵⁹, w tym w 16 województwach i ośmiu częściach odpowiadających sądom apelacyjnym.

¹⁵⁷ Wydatki, które nie wygasły z końcem 2019 r., w kwocie 138,3 mln zł były istotnie niższe niż w roku poprzednim, kiedy wyniosły 5117,4 mln zł.

¹⁵⁸ W 2018 r. wydatki budżetu państwa realizowane były w 153 częściach budżetowych, w tym w uchylonych z dniem 1 stycznia 2019 r. częściach *Komisja Nadzoru Finansowego* i *Szkolnictwo wyższe* (rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 23 listopada 2018 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów jak i rozporządzeniem Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 3 października 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów).

¹⁵⁹ W 2018 r. wydatki budżetu środków europejskich realizowano w 57 częściach.

Infografika 22. Schemat klasyfikacji budżetowej



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r., podobnie jak w latach wcześniejszych, charakteryzowały się nierównomiernym rozkładem na poszczególne części budżetowe oraz dużą koncentracją wydatków w mniej niż ¼ części budżetowych. Ponad 90% wydatków zrealizowano w 26 częściach budżetowych (w tym w 10 województwach), podczas gdy w 61 częściach zrealizowano już 99% wydatków. W 90 częściach zrealizowano łącznie 1% wydatków ogółem, przy czym w 66 częściach wydatki nie przekroczyły 50 mln zł. Tym samym wydatki mniej niż ¼ części budżetowych determinują ocenę wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W 2019 r. wykonane wydatki w części *Najwyższa Izba Kontroli* wyniosły 287,4 mln zł, tj. 99,6% planu. Dominującą pozycją w strukturze wydatków były wydatki bieżące jednostek budżetowych stanowiące 96,3%. W grupie tej na wydatki osobowe wraz z pochodnymi od wynagrodzeń przeznaczono 80,9% budżetu *Najwyższej Izby Kontroli*, a na podróże służbowe 2,0%. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki *Najwyższej Izby Kontroli* wzrosły o 2%, przy czym wydatki osobowe wraz z pochodnymi od wynagrodzeń zwiększyły się o 2,5%, natomiast wydatki majątkowe spadły o 31,7% (w 2019 r. stanowiły one 3,6% wydatków ogółem).

W 2019 r. w porównaniu do roku poprzedniego liczba działów klasyfikacji budżetowej, w której realizowano wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich zmniejszyła się o jeden i wyniosła 33¹⁶⁰. W latach 2017–2019 ponad połowa wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich realizowana była w czterech działach, tj. *Różne rozliczenia*, *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, *Rodzina* oraz *Obrona narodowa*. Dodatkowo wydatki we wskazanych wyżej działach

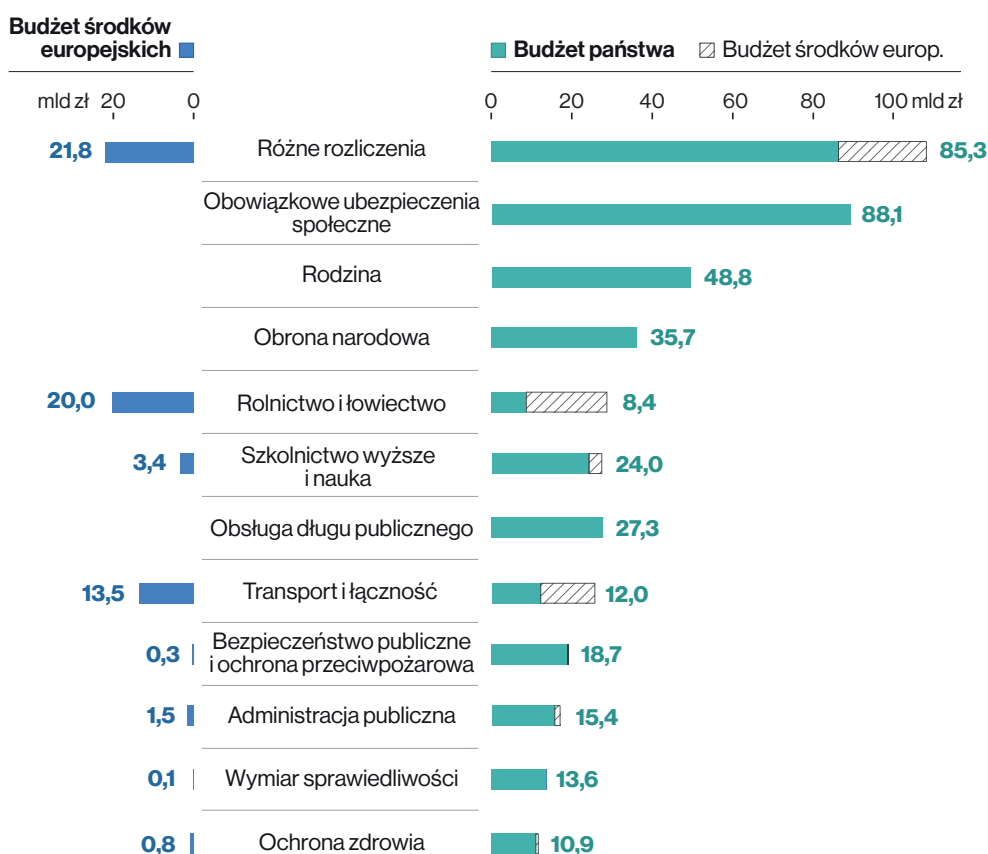
¹⁶⁰ Zmniejszenie liczby działów spowodowane było połączeniem w jeden dział wydatków wcześniej klasyfikowanych w działach *Szkolnictwo wyższe* oraz *Nauka*. Dla przejrzystości prezentowanych danych wydatki tych działów w latach 2016–2018 prezentowane są łącznie jako wydatki działu *Szkolnictwo wyższe i nauka*.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

wzrosły w 2019 r. w porównaniu do poszczególnych lat analizowanego okresu o ponad 3 punkty procentowe i wyniosły 57,7% ogółu wydatków.

Po uwzględnieniu wydatków wykonanych w 2019 r. w kolejnych czterech działach *Rolnictwo i łowiectwo*, *Szkolnictwo wyższe i nauka*, *Obsługa długu publicznego* oraz *Transport i łączność* otrzymamy 80% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskiej. Na pozostałe 25 działów przypadało łącznie 20% wydatków, w tym w 14 działach wydatki nie przekroczyły 1 mld zł.

Infografika 23. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r. według działów klasyfikacji budżetowej



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

Podobnie jak w latach ubiegłych, największe wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich klasyfikowane były w dziale *Różne rozliczenia*. W ramach tego działu najistotniejszymi pozycjami były subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych oraz środki na finansowanie regionalnych programów operacyjnych. Zrealizowane w 2019 r. w tym dziale wydatki wyniosły 107,1 mld zł i w stosunku do zrealizowanych w roku poprzednim wzrosły o 8,8%. Na wzrost wydatków wpłynęło zwiększenie wydatków budżetu państwa o 7,9% i budżetu środków europejskich o 12,7%. W największym stopniu wzrosły wydatki z przeznaczeniem na subwencje ogólne (o 9,4%) oraz na regionalne programy operacyjne (o 15,6%).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Kolejnym działem pod względem wielkości zrealizowanych wydatków był dział *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, w którym w 2019 r. wydatkowano 88,1 mld zł. Wydatki w tym dziale przeznaczono głównie na dotacje dla Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz na świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego wypłacane bezpośrednio z budżetu państwa. Wzrost tych wydatków w porównaniu do roku poprzedniego, o 11,3 mld zł (o 14,7%), wynikał w głównej mierze ze wzrostu dotacji dla Funduszu Rezerwy Demograficznej (o 6,7 mld zł) i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (o 3,1 mld zł). Z otrzymanej w 2019 r. dotacji Fundusz Rezerwy Demograficznej udzielił Funduszowi Solidarnościowemu nieoprocentowanej pożyczki na refundację wypłaty jednorazowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów w kwocie 8,7 mld zł.

Trzecim w kolejności działem pod względem realizowanych wydatków był dział *Rodzina*, w którym w 2019 r. wydatki wyniosły 48,8 mld zł. Przeznaczono je głównie na dotacje celowe na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych samorządom związanym z wspieraniem rodziny. Dział *Rodzina* obejmuje przede wszystkim świadczenia związane z programem *Rodzina 500 plus*, na realizację którego w 2019 r. w porównaniu do roku poprzedniego wydatki wzrosły o 37%, do kwoty 31,2 mld zł. Wzrost ten związany był z wprowadzoną z dniem 1 lipca 2019 r. zmianą założeń programowych, które zakładały rozszerzenie wypłaty świadczeń na wszystkie dzieci do 18 roku życia, bez wymogu spełniania jakichkolwiek dodatkowych kryteriów¹⁶¹. Na pozostałe wydatki tego działu składały się głównie:

- świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (12,5 mld zł);
- składki na ubezpieczenia społeczne, w tym za osoby przebywające na urloпах wychowawczych, za osoby pobierające zasiłek macierzyński oraz za osoby zatrudnione jako nianie (3,2 mld zł);
- świadczenia wypłacane w ramach programu *Dobry start* (1,4 mld zł).

Kolejne miejsce pod względem wielkości wydatków zajmuje dział *Obrona narodowa*, w którym na realizację zadań w 2019 r. przeznaczono 35,7 mld zł, co oznacza wzrost w porównaniu do roku poprzedniego o 1 mld zł, tj. o 2,9%. Największe zmiany w strukturze wydatków w dziale w porównaniu do roku poprzedniego odnotowano w zakresie wydatków bieżących jednostek budżetowych (wzrost o 2,2 mld zł) oraz wydatków majątkowych (spadek o 2 mld zł).

Tabela 27. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2016–2019 według działów klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019		
	Budżet państwa i budżet środków europejskich				Budżet państwa	Budżet środków europejskich
	mld zł				%	
OGÓŁEM	412,5	423,8	457,3	485,2	85,4	14,6
Różne rozliczenia, z tego:	80,3	82,9	98,4	107,1	79,7	20,3
Subwencja ogólna dla jst	53,0	54,3	56,4	61,8	100	0
Rozliczenia z budżetem ogólnym UE	19,2	15,7	18,7	21,7	100	0
Regionalne Programy Operacyjne	7,1	10,6	20,6	23,2	6,2	93,8
Pozostałe	1,0	2,3	2,7	0,4	100	0

¹⁶¹ Zmiany wprowadzono ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 924).

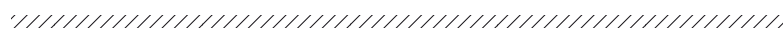
WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019		
	Budżet państwa i budżet środków europejskich				Budżet państwa	Budżet środków europejskich
	mld zł				%	
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	84,6	78,3	76,8	88,1	100	0
Rodzina	(-)	39,3	39,9	48,8	100	0
Obrona narodowa	28,3	29,8	34,8	35,7	100	0
Rolnictwo i łowiectwo	30,5	24,3	29,7	28,3	29,5	70,5
Szkolnictwo wyższe i nauka	21,8	22,8	24,9	27,4	87,7	12,3
Obsługa długu publicznego	32,1	29,6	29,5	27,3	100	0
Transport i łączność	23,9	24,6	30,8	25,5	47,2	52,8
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	14,3	16,1	16,8	18,9	98,7	1,3
Administracja publiczna	13,9	15,6	15,6	16,9	91,2	8,8
Wymiar sprawiedliwości	11,5	12,2	12,7	13,7	99,1	0,9
Ochrona zdrowia	8,5	10,1	11,7	11,7	93,1	6,9
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	6,6	6,3	6,2	7,0	78,1	21,9
Gosp. Komunalna i ochr. Środowiska	2,1	1,5	4,2	5,4	38,0	62,0
Pomoc społeczna	34,2	4,7	4,6	4,6	99,8	0,2
Oświata i wychowanie	3,9	4,2	4,4	4,5	87,9	12,1
Przetwórstwo przemysłowe	3,4	4,8	4,3	4,2	19,4	80,6
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2,7	3,5	2,8	3,1	82,7	17,3
Pozostałe działy	10,8	10,1	9,3	6,8	95,0	5,0

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W porównaniu do roku 2018 wydatki ogółem wzrosły o 6,1%, co w równym stopniu wynikało ze wzrostu wydatków budżetu państwa oraz wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r. były wyższe od wydatków zrealizowanych w 2016 r. o 17,6%, podczas gdy w tym samym okresie produkt krajowy brutto, liczony w cenach stałych, wzrósł o 15%.

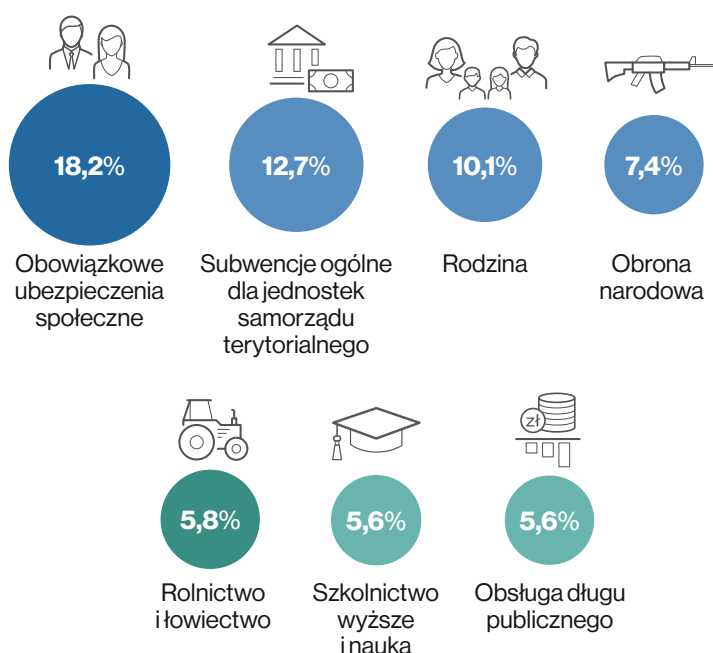
Infografika 24. Największe pozycje wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r.



**WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA
I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W 2019 r.**

485,2 mld zł

NAJWAŻNIEJSZE POZYCJE BUDŻETU



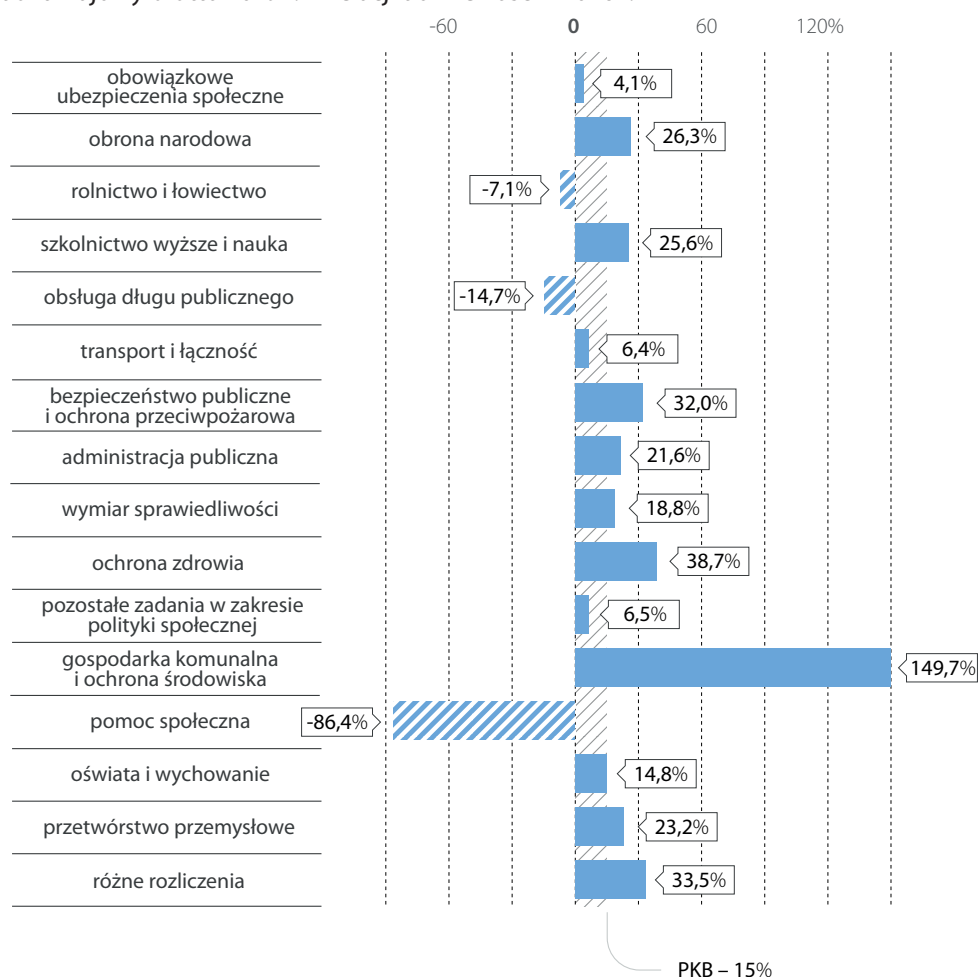
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Na przestrzeni lat 2016–2019 nastąpiły wyraźne zmiany struktury wydatków największych grup ekonomicznych. Wydzielenie działu *Rodzina* spowodowało zmniejszenie wydatków klasyfikowanych w dziale *Pomoc społeczna* o 86,4%. Wyraźnie, bo o 14,7%, zmniejszyły się również wydatki działu *Obsługa długu publicznego* oraz *Rolnictwo i łowiectwo* (o 7,1%). W dziewięciu spośród najistotniejszych działów wydatki wzrosły bardziej niż wartość produktu krajowego brutto, tj. powyżej 15%¹⁶².

Największy wpływ na wzrost wydatków 2019 r. miały wydatki klasyfikowane w dziale *Rodzina*, co związane było z wprowadzonymi od 1 lipca 2019 r. nowymi zasadami wypłaty świadczeń w ramach programu *Rodzina 500 plus*, o czym wspomiano już wcześniej oraz większe o 33,5% wydatki w dziale *Różne rozliczenia*, które dotyczyły finansowania regionalnych programów operacyjnych.

¹⁶² W działach: *Różne rozliczenia*, *Obrona narodowa*, *Szkolnictwo wyższe i nauka*, *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, *Administracja publiczna*, *Wymiar sprawiedliwości*, *Ochrona zdrowia*, *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* i *Przetwórstwo przemysłowe*.

Infografika 25. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w wybranych działach i produkt krajowy brutto 2019 r. w relacji do wielkości z 2016 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego. Wydatki działu Szkolnictwo wyższe i nauka 2019 r. porównane zostały do wydatków 2016 r. działów Nauka oraz Szkolnictwo wyższe.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich realizowane były w 2019 r. w 406 rozdziałach klasyfikacji budżetowej (wzrost o cztery rozdziały wobec 2018 r.) odpowiadających określonym zadaniom publicznym lub grupie zadań o podobnym charakterze.

Na przestrzeni ostatnich czterech lat poziom koncentracji wydatków nie uległ znaczącym zmianom, gdyż nadal ponad połowę wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich wykonano w dziesięciu rozdziałach:

- Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego,
- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych,
- Świadczenie wychowawcze,
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych
- Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym,
- Działalność dydaktyczna i badawcza;

- Fundusz Emerytalno-Rentowy,
- Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego,
- Regionalne Programy Operacyjne 2014–2020 finansowane z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

W 20 największych rozdziałach klasyfikowano prawie 72% wszystkich wydatków, w 29 już około 80% wydatków, a w 100 rozdziałach blisko 96%. W pozostałych 306 rozdziałach klasyfikacji budżetowej realizowano niewiele ponad 4% wszystkich wydatków. Opierając się o strukturę koncentracji wydatków w rozdziałach, jak już wspomniano wcześniej, można przyjąć, że dla oceny prawidłowości wydatkowania środków budżetowych, kluczowe znaczenie ma około ¼ zadań sklasyfikowanych w budżecie państwa i budżecie środków europejskich.

W układzie rozdziałów największe wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeznaczono na wypłatę części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącą 9,7% udziału w wydatkach ogółem, dotacji na ubezpieczenia społeczne (8% udziału), świadczeń wychowawczych (6,4%) oraz środków dla rolnictwa (5%). Na przestrzeni ostatnich czterech lat nastąpił istotny spadek wydatków klasyfikowanych w rozdziałach *Fundusz Ubezpieczeń Społecznych* oraz *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym*. Udział tych wydatków obniżył się z 10,9% oraz 5,4% w 2016 r. do odpowiednio 8% i 4,1% w 2019 r. Na spadek wydatków przeznaczonych na *Fundusz Ubezpieczeń Społecznych* na przestrzeni ostatnich lat w największym stopniu wpływ miała dobra sytuacja na rynku pracy, co skutkowało zmniejszonymi dotacjami z budżetu państwa. Spadek wydatków w rozdziale *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym* był wynikiem ograniczenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Znaczący wzrost udziałów o 1,4 punktu procentowego w wydatkach ogółem na przestrzeni lat 2018–2019 dotyczył rozdziałów *Świadczenia wychowawcze* i *Fundusz Rezerwy Demograficznej*, co z kolei było konsekwencją rozszerzenia programu *Rodzina 500 plus* oraz sfinansowania wydatków Funduszu Solidarnościowego z pożyczki udzielonej przez Fundusz Rezerwy Demograficznej.

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. Próbę dobrano stosując głównie losowanie metodą monetarną MUS, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości oraz dóbr celowy, z uwzględnieniem przeprowadzonej analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

Próbę wydatków na dotacje i subwencje w łącznej kwocie 54,3 mld zł skontrolowano u 54 dysponentów części budżetowych¹⁶³, w tym u 16 wojewodów. Na podstawie wybranej próby sprawdzono prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji, w tym poprawność określenia wielkości naliczonych do wypłaty kwot dotacji, dokonywanie przez dysponentów oceny rzeczywistego zapotrzebowania na środki z dotacji, a także dokonywanie ocen wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Skontrolowano również sprawowane przez dysponentów części budżetu państwa nadzór i kontrolę nad wykorzystaniem dotacji. Wykorzystanie dotacji/środków z budżetu państwa oraz z budżetu środków europejskich skontrolowano również w 83 jednostkach bezpośrednio je wykorzystujących.

¹⁶³ Kontrolę wydatków w tym zakresie przeprowadzono również w Centrum Projektów Polska Cyfrowa (dysponent II stopnia) oraz w pięciu delegaturach Krajowego Biura Wyborczego (dysponenti III stopnia). Łącznie w tych jednostkach zbadano próbę dotacji w kwocie 205,1 mln zł, w której nie stwierdzono nieprawidłowości.

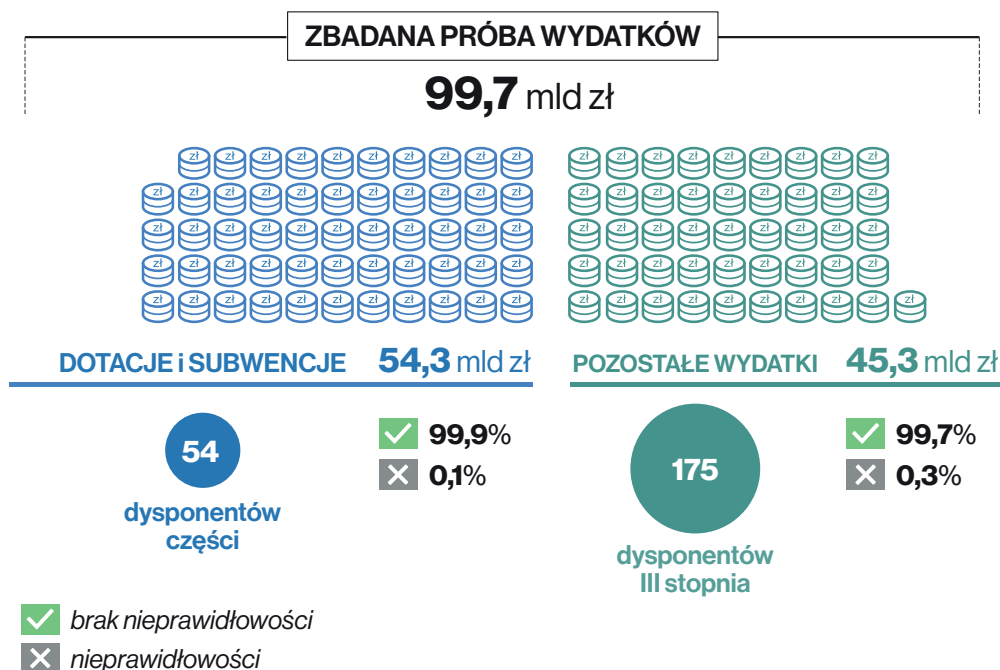
Wyniki kontroli dotacji realizowanych przez dysponentów części, z wyjątkiem wojewodów, oraz przez beneficjentów bezpośrednio wykorzystujących te środki przedstawiono w podrozdziale 2.2.1. *Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych przy omawianiu Dotacji i subwencji*. Wyniki kontroli u wojewodów oraz w jednostkach samorządu terytorialnego przedstawiono w rozdziale 3.2. *Wydatki budżetów wojewodów*. Jeśli zaś chodzi o wyniki kontroli przeprowadzonej u beneficjentów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko zostały one opisane w rozdziale 2.3. *Wydatki budżetu środków europejskich* oraz 3.2. *Wydatki budżetów wojewodów*.

U 175 dysponentów trzeciego stopnia badaniu poddano próbę wydatków z budżetu państwa w grupie *wydatków bieżących jednostek budżetowych, wydatków majątkowych i świadczeń na rzecz osób fizycznych*¹⁶⁴, odpowiadających pozapłacowym wydatkom kontrolowanej jednostki. Łączna wartość zbadanej próby wydatków wyniosła 45 mld zł. W 48 jednostkach skontrolowano także płatności z budżetu środków europejskich o wartości 0,4 mld zł. Na podstawie wybranej próby zbadano czy realizacja wydatków objętych badaniem była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, w tym czy wydatki dokonywane były w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. W przypadku wydatków ponoszonych w ramach budżetu środków europejskich zbadano również, czy zostały one przeznaczone na cel lub zadanie ujęte w umowie o dofinansowanie oraz czy były niezbędne do realizacji projektu. Dodatkowo w 16 skontrolowanych wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego, poza kontrolą realizacji ich planów finansowych, przeprowadzono badanie prawidłowości realizacji projektu pn. *Plan działań nadzoru budowlanego na lata 2019–2020*.

W kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 155,9 mln zł, co stanowiło 0,3% wydatków objętych badaniem. Ponadto u dysponentów części budżetowych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dotacji na kwotę 62,2 mln zł.

¹⁶⁴ Świadczenia na rzecz osób fizycznych zbadano wyłącznie w czterech częściach budżetowych, tj. *Sprawy wewnętrzne, Obrona narodowa, Sprawiedliwość* oraz *Powszechnie jednostki organizacyjne prokuratury*.

Infografika 26. Wyniki zbadanej próby wydatków w 2019 r.



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

Stwierdzone nieprawidłowości zostały przedstawione w podrozdziale 2.2.1. *Wydatki według grup ekonomicznych* w częściach poświęconych omówieniu poszczególnych grup oraz w rozdziale 2.3. *Wydatki budżetu środków europejskich*. Badaną próbę wydatków u dysponentów trzeciego stopnia¹⁶⁵ zweryfikowano również pod kątem prawidłowości wyboru trybu udzielania zamówień publicznych lub wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Ponadto we wszystkich jednostkach przeprowadzono szczegółową kontrolę prawidłowości przygotowania i przeprowadzenia wybranych postępowań oraz udzielenia zamówień, a także realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji oraz wysokości wynagrodzenia wykonawcy. Kontrolą objęto w sumie 495 postępowań, w wyniku których poniesiono w 2019 r. wydatki w kwocie 450,2 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.

2.2. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa wyniosły 414 273 mln zł, w tym 138,3 mln zł stanowiły wydatki, które w 2019 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego. Zrealizowane wydatki były o 0,5% niższe od limitu ustawowego. W latach 2016–2019 wzrosły one o 14,8%, a w odniesieniu do 2018 r. wzrosły o 6,1%.

¹⁶⁵ Z wyjątkiem dysponentów, u których zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzono kontrolę według uproszczonej tematyki.

2.2.1. Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁶⁶ wydatki budżetu państwa dzieli się na następujące grupy ekonomiczne:

- *dotacje i subwencje,*
- *świadczenia na rzecz osób fizycznych,*
- *wydatki bieżące jednostek budżetowych,*
- *wydatki majątkowe,*
- *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa,*
- *środki własne Unii Europejskiej.*

W ustawie budżetowej wyodrębniono dodatkową grupę wydatków pn. *Współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej*. W grupie tej w rzeczywistości klasyfikowane są wydatki przeznaczane na dotacje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz wydatki majątkowe. Aby zapewnić przejrzysty obraz faktycznie poniesionych wydatków w poszczególnych kategoriach ekonomicznych, w dalszej części opracowania wydatki z grupy *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* zostały przyporządkowane do pozostałych grup zgodnie z ich charakterem ekonomicznym.

W 2019 r. we wszystkich grupach ekonomicznych, z wyjątkiem *dotacji i subwencji*, zrealizowane wydatki budżetu państwa były niższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej.

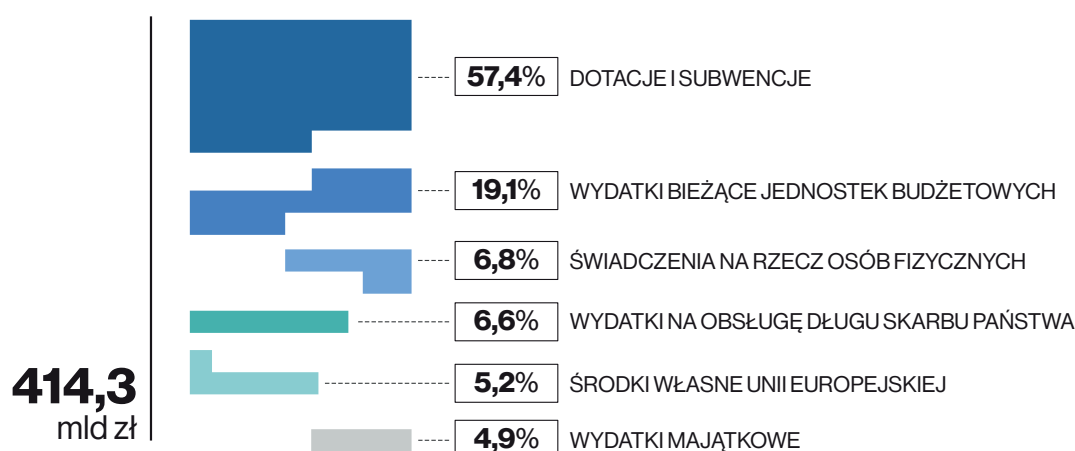
Ponad połowę zrealizowanych w 2019 r. wydatków stanowiły *dotacje i subwencje* (57,4%). W porównaniu do roku poprzedniego udział tej grupy wydatków w wydatkach ogółem wzrósł o 2,2 punktu procentowego.

Znaczący udział w wydatkach budżetu państwa miały również *wydatki bieżące jednostek budżetowych* (19,1%), których udział w porównaniu z rokiem poprzednim zwiększył się o 0,4 punktu procentowego. Nieznacznie zwiększył się również udział wydatków *na świadczenia na rzecz osób fizycznych* (z 6,6% do 6,8%).

W 2019 r. *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* stanowiły 6,6% ogółu zrealizowanych wydatków budżetu państwa, a wydatki w grupie ekonomicznej *środki własne unii europejskiej* – 5,2%. Ich udział w porównaniu z rokiem poprzednim zmniejszył się odpowiednio o jeden i o 0,4 punktu procentowego. Zmniejszył się również udział *wydatków majątkowych* z 7,2% w 2018 r. do 4,9% w roku 2019.

¹⁶⁶ Dz.U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

Infografika 27. Struktura wydatków budżetu państwa w 2019 r.



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

Na przestrzeni ostatnich kilku lat odnotowuje się sukcesywny wzrost wydatków budżetu państwa, a rok 2019 był kolejnym, w którym taki wzrost wystąpił. Na wzrost wydatków 2019 r. w stosunku do roku poprzedniego złożyło się zwiększenie wydatków w czterech grupach rodzajowych, tj. *dotacje i subwencje*, *świadczenia na rzecz osób fizycznych*, *wydatki bieżące jednostek budżetowych* oraz *środki własne Unii Europejskiej*. W największym stopniu w ostatnich latach wzrosły wydatki na *dotacje i subwencje*, które w przeciągu trzech lat wzrosły o 20%, oraz *wydatki bieżące jednostek budżetowych*, które w porównaniu do 2016 r. wzrosły o ponad 18%.

W 2019 r. wydatki na *dotacje i subwencje* w porównaniu z rokiem 2018 zwiększyły się o 10,2%, a *wydatki bieżące jednostek budżetowych* o 8,6% (najwyższy wzrost rok do roku odnotowany na przestrzeni ostatnich czterech lat). Wzrost wydatków w grupie ekonomicznej *dotacje i subwencje* był w znacznej mierze związany z wyższymi wydatkami na realizację programu *Rodzina 500 plus* oraz wzrostem subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego.

Przy połączeniu wydatków na dotacje klasyfikowanych w dwóch grupach ekonomicznych *dotacje i subwencje* oraz *wydatki majątkowe*, wskaźnik udziału *dotacji i subwencji* w wydatkach na zadania bieżące i majątkowe zarówno w sektorze finansów publicznych, jak i poza sektorem wynosi niemal 59%.

W 2019 r. *wydatki majątkowe* wyniosły 20 167,5 mln zł i były o 28% niższe niż przed rokiem, kiedy to osiągnęły poziom 27 999,3 mln zł. Istotne zmniejszenia wydatków majątkowych, w relacji do zrealizowanych w roku poprzednim, wystąpiły w częściach: *Transport*, *Obrona narodowa* oraz *Województwa*.

Wydatki na *obsługę długu Skarbu Państwa* zmniejszały się sukcesywnie od trzech lat. W porównaniu do 2016 r. wydatki w tej grupie rodzajowej w 2019 r. zmniejszyły się o niemal 15%. W 2019 r. wydatki te były o ponad 2 mld zł niższe niż w roku poprzednim, co wynikało głównie z obniżenia kosztów obsługi obligacji hurtowych w wyniku spadku ich oprocentowania oraz zmniejszenia wydatków na obsługę zadłużenia na rynku zagranicznym.

Tabela 28. Wydatki budżetu państwa w latach 2016–2019

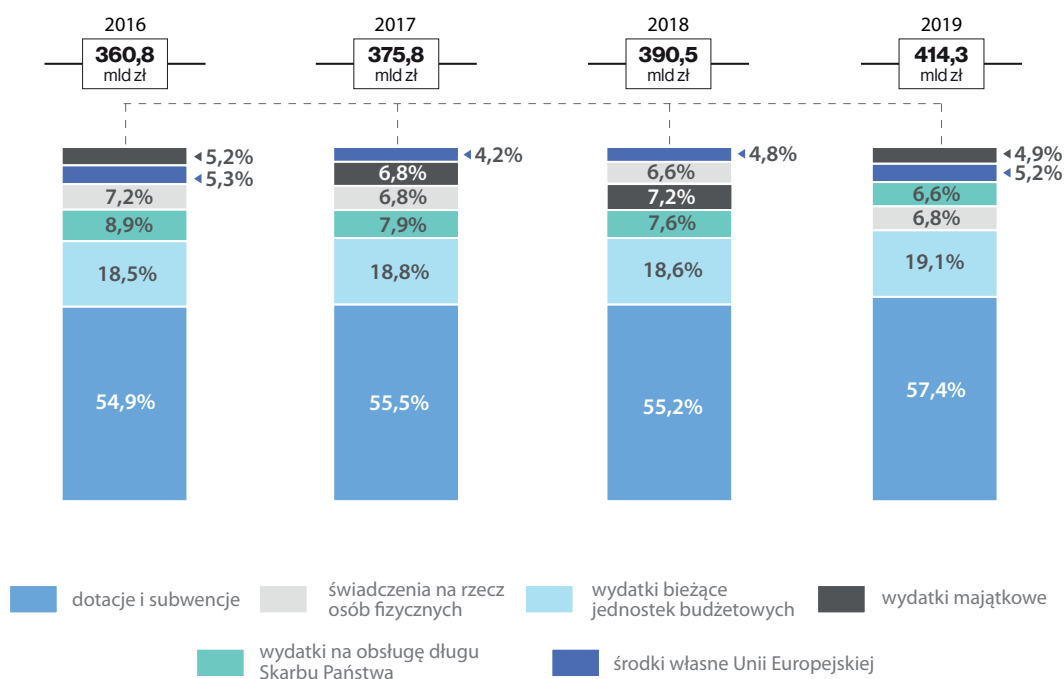
Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019
	mld zł			
OGÓŁEM	360,8	375,8	390,5	414,3
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	198,0	208,7	215,7	237,6
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	26,0	25,6	25,8	28,4
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	66,8	70,6	72,8	79,1
Wydatki majątkowe	18,9	25,4	28,0	20,2
Wydatki majątkowe własne	13,3	18,8	20,9	15,3
Dotacje	5,6	6,6	7,1	4,9
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	32,1	29,6	29,5	27,3
Środki własne Unii Europejskiej	19,2	15,7	18,7	21,7
	%			
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	54,9	55,5	55,2	57,4
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	7,2	6,8	6,6	6,8
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	18,5	18,8	18,6	19,1
Wydatki majątkowe	5,2	6,8	7,2	4,9
Wydatki majątkowe własne	3,7	5,0	5,4	3,7
Dotacje	1,6	1,8	1,8	1,2
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	8,9	7,9	7,6	6,6
Środki własne Unii Europejskiej	5,3	4,2	4,8	5,2

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

Drugi rok z rządu znacznie zwiększyły się wydatki na sfinansowanie polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej. W 2018 r. wydatki te były o 2,9 mld zł (o 18,5%) wyższe niż w rok wcześniej, zaś w 2019 r. ich roczny wzrost wyniósł ponad 3 mld zł (16,4%). Wyższy poziom wydatków wynikał głównie z wyższych niż w 2018 r. o 2,5 mld zł wpłat obliczonych na podstawie dochodu narodowego brutto oraz na podstawie podatku od towarów i usług.

W miarę stabilne w latach 2016–2018 były wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych. W 2019 r. w porównaniu z rokiem poprzednim wzrosły o 9,9% (o 2,6 mld zł), głównie z powodu wypłaconych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych dodatkowych świadczeń rodzicielskich, jednorazowych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów oraz podwyższenia renty socjalnej.

Infografika 28. Udział wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2016–2019



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

Na przestrzeni ostatnich kilku lat udział poszczególnych grup wydatków w wydatkach ogółem jest dość stabilny. Odnotowany wzrost wydatków ogółem, jest wynikiem stałej tendencji wzrostowej wydatków bieżących jednostek budżetowych oraz wydatków na dotacje i subwencje. W porównaniu do lat wcześniejszych w 2019 r. istotnie wzrosły także wydatki w grupach ekonomicznych świadczenia na rzecz osób fizycznych i środki własne Unii Europejskiej.

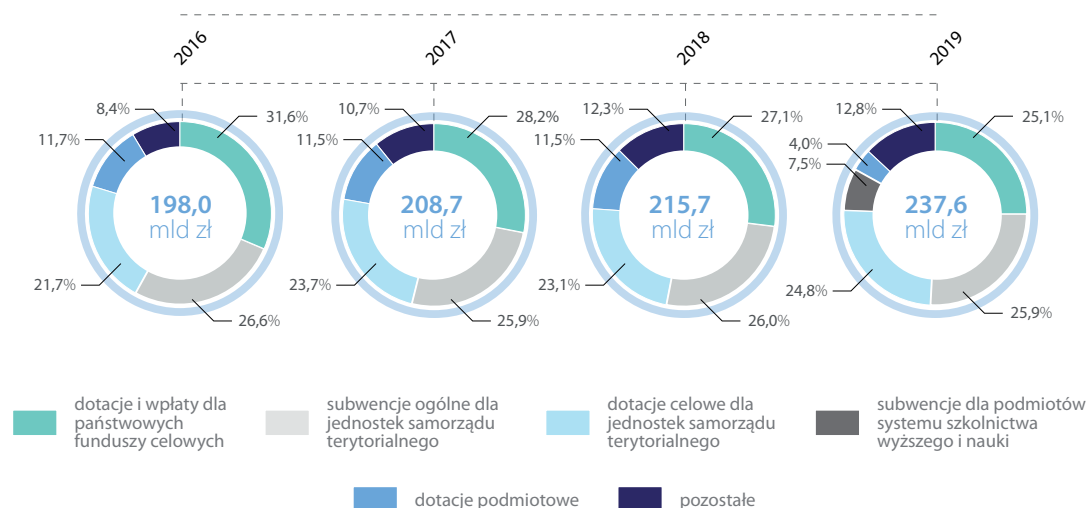
Dotacje i subwencje

Dotacje i subwencje¹⁶⁷ od lat stanowią największą pozycję w wydatkach budżetu państwa pod względem przeznaczanych środków. Na przestrzeni ostatnich czterech lat wzrastał ich udział w wydatkach ogółem z 54,9% w 2016 r. do 57,4% w 2019 r.

Na dotacje i subwencje w 2019 r. w ramach wydatków budżetu państwa przeznaczono 237 622,1 mln zł.

¹⁶⁷ Z pominięciem dotacji na zadania inwestycyjne ujmowane w grupie Wydatki majątkowe.

Infografika 29. Wydatki budżetu państwa na dotacje i subwencje w latach 2016–2019



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

W 2019 r. po raz pierwszy od pięciu lat najwyższe kwoty w grupie ekonomicznej *dotacje i subwencje* wydatkowano na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego. W latach 2015–2018 największy strumień środków kierowany był do państwowych funduszy celowych. Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych stanowiły w 2019 r. 25,1% wydatków budżetu państwa w tej grupie. Środki te przeznaczono między innymi na zasilenie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytalno-Rentowego oraz dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, a także Funduszu Wsparcia Policji i Funduszu Dróg Samorządowych.

Kwota dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego wzrosła od 2016 r. o blisko 37,3%, do poziomu 58 940,1 mln zł. W 2019 r. kwota tej kategorii dotacji wzrosła o 9195,5 mln zł (o 18,5%) w porównaniu do roku poprzedniego. Jej udział w grupie *dotacje i subwencje* wyniósł 24,8%.

W grupie *dotacji i subwencji* w 2019 r. pojawiła się nowa pozycja wydatków pod nazwą subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, na którą przeznaczono 17 745,6 mln zł. W wyniku powyższego odnotowano istotny spadek kwoty dotacji podmiotowych, z 23 080 mln zł w 2016 r. i 24 741,3 mln zł w 2018 r. do poziomu 9484,9 mln zł w roku 2019. Wynikało to ze 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 nauce¹⁶⁸. 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. Rozpatrywane łącznie, dotacje podmiotowe i subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki na przestrzeni lat 2016–2019 wzrosły o 18%, do kwoty 27 229,4 mln zł.

¹⁶⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 85, ze zm.

Tabela 29. Wydatki budżetu państwa na dotacje i subwencje w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	
	Wykonanie			Plan po zmianach	Wykonanie
	mln zł				
OGÓŁEM, w tym:	197 960,9	208 691,0	215 672,5	238 510,7	237 622,1
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	52 739,0	53 999,5	56 138,6	61 477,9	61 476,6
Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych	62 512,9	58 814,7	58 424,0	59 586,8	59 581,9
Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	42 941,2	49 525,5	49 744,6	59 491,4	58 940,1
Subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki	-	-	-	17 745,6	17 745,4
Dotacje podmiotowe	23 080,0	24 022,6	24 741,3	9 520,0	9 483,9
Jednorazowa wpłata do Funduszu Rezerwy Demograficznej	-	-	2 000,0	8 736,5	8 736,5
Zwiększenie funduszu zapasowego Narodowego Funduszu Zdrowia	-	-	1 800,0	2 693,7	2 693,7
Dotacje przedmiotowe	628,6	643,4	680,4	673,1	668,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów

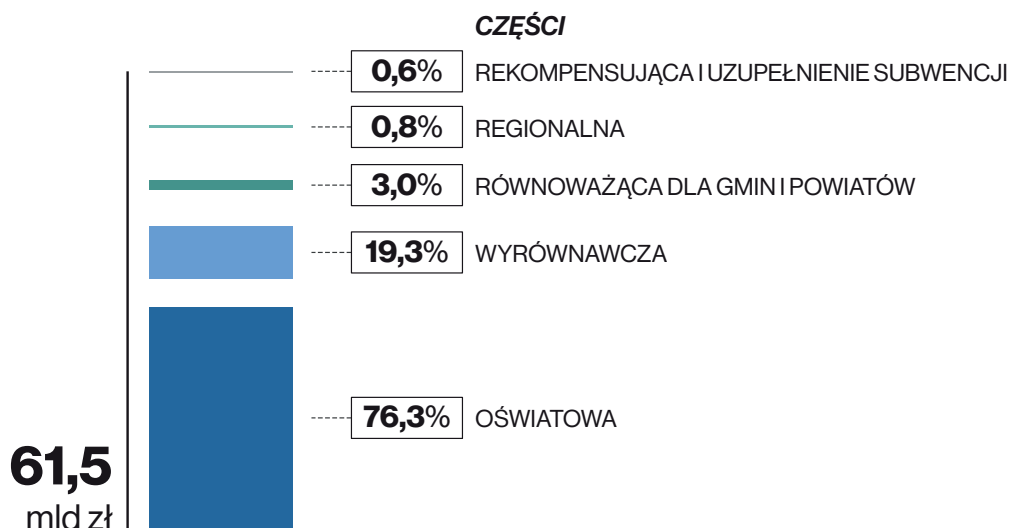
W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁶⁹ uregulowane zostały zasady ustalania subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego. Wysokość kwot przeznaczonych na poszczególne części subwencji, przypadające na dany rok budżetowy, przypisywane są w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej do części budżetowej *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, w podziale na poszczególne stopnie jednostek samorządu terytorialnego. W ustawie budżetowej na rok 2019 wydatki te zaplanowano w kwocie 60 762,7 mln zł, w trakcie roku zwiększono środkami z rezerw do poziomu 61 477,9 mln zł i zrealizowano niemal w 100%. W części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* co do zasady realizowane są wydatki zaliczane do grupy *dotacje i subwencje*, występują jednak w niewielkim stopniu wydatki zaliczane do grupy *wydatki majątkowe*, które w 2019 r. wyniosły 284,9 mln zł, a dotyczyły inwestycji na drogach publicznych. W dalszej części opisu subwencji wydatki zaliczane do grupy *wydatków majątkowych* nie zostały uwzględnione.

Na subwencję ogólną składają się:

- część oświatowa dla gmin, powiatów i województw,
- część wyrównawcza dla gmin, powiatów i województw,
- część równoważąca dla gmin i powiatów,
- część regionalna dla województw,
- część rekompensująca dla gmin,
- uzupełnienie subwencji.

¹⁶⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 23, ze zm.

Infografika 30. Struktura wydatków na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w 2019 r.



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

W 2019 r. najwyższy udział, stanowiący ponad 76% subwencji, miała część oświatowa. Udział ten był o 0,4 punktu procentowego niższy niż w roku poprzednim. Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. W 2019 r. część oświatowa subwencji ogólnej została przekazana wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego w łącznej kwocie 46 906,6 mln zł, tj. o 8,9% większej niż w 2018 r. Wydatki na subwencję oświatową zaplanowano w kwocie wyższej niż w latach ubiegłych, ze względu na przechodzące skutki podwyżek wynagrodzeń przyznanych nauczycielom w 2018 r. (wzrost wynagrodzeń w 2018 r. o 5,35%) oraz zaplanowany na rok 2019 kolejny wzrost wynagrodzeń nauczycieli (o 5%). Kwota subwencji oświatowej została rozdzielona pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na podstawie algorytmu określonego w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019¹⁷⁰.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej obejmuje kwotę podstawową i kwotę uzupełniającą¹⁷¹. Kwota podstawowa przekazywana jest tym jednostkom samorządu terytorialnego, w których wskaźnik dochodów podatkowych¹⁷² na jednego mieszkańca jest mniejszy od wskaźnika dochodów podatkowych wyliczonego odpowiednio dla wszystkich gmin¹⁷³, powiatów i województw¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Dz.U. poz. 2446.

¹⁷¹ Art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi, że jeżeli wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych jest wyższy niż 150% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, kwota uzupełniająca nie jest przekazywana.

¹⁷² Wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych tej jednostki przez liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Kwotę dochodów podatkowych ustala się dla roku poprzedzającego rok bazowy. Przykładowo dla roku 2019 będą to dochody z roku 2017.

¹⁷³ Kwotę podstawową otrzymują gminy, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie jest mniejszy niż 92% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin.

¹⁷⁴ Art. 20 ust. 2, art. 22 ust. 2 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano 11 866,7 mln zł. Kwota ta była wyższa o 1 159,6 mln zł, tj. 10,8% od kwoty przekazanej w 2018 r. Część wyrównawczą subwencji ogólnej z części gminnej otrzymały 2133 gminy, z części powiatowej – 312 powiatów, a z części dla województw – 14 województw¹⁷⁵. Część wyrównawczą subwencji ogólnej z części gminnej i z części powiatowej otrzymało 28 miast na prawach powiatu, z tego trzy z części gminnej, 10 z części powiatowej oraz 15 z części gminnej i powiatowej.

Część równoważąca i regionalna subwencji ogólnej jest równa wielkości obowiązkowych wpłat jednostek samorządu terytorialnego, w których wskaźniki dochodów podatkowych przekraczają 150% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku gmin, 110% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku powiatów oraz 125% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku województw¹⁷⁶. Uzyskane środki są następnie redystrybuowane między jednostki samorządu terytorialnego na podstawie kryteriów podziału określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dla poszczególnych stopni samorządu terytorialnego¹⁷⁷. Część równoważącą i część regionalną subwencji ogólnej w łącznej kwocie 2347,6 mln zł, równej 111,9% kwoty z 2018 r. przekazano 1526 gminom, 378 powiatom oraz 14 województwom¹⁷⁸. Część równoważącą i część regionalną subwencji otrzymało 66 miast na prawach powiatu, z tego 15 miast z części powiatowej, natomiast 51 z części gminnej i powiatowej.

W projekcie ustawy budżetowej na 2019 r. Ministerstwo Finansów nie zaplanowało wydatków w części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin. Było to spowodowane faktem, że w 2017 r. częściowo wygasły zwolnienia od podatku od nieruchomości: gruntów, budowli i budynków, które są zajęte na prowadzenie przez przedsiębiorcę działalności na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Wydatki w części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* zwiększono środkami z poz. 16 rezerw celowych, między innymi z przeznaczeniem na część rekompensującą subwencji ogólnej dla gmin w kwocie 84,7 tys. zł. Środki te przekazano na rachunki dwóch gmin wymienionych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2018¹⁷⁹, tj. miast – Legnica i Wałbrzych.

W ramach uzupełnienia subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego w grupie ekonomicznej *dotacje i subwencje* przekazano środki z rezerw subwencji ogólnej w kwocie 355,7 mln zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Realizacja rezerw subwencji ogólnej odbywała się w ramach:

- rezerwy planowanej na etapie tworzenia ustawy budżetowej, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego oraz
- rezerwy tworzonej w trakcie realizacji budżetu z korekt części wyrównawczej, równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁷⁵ Subwencji nie otrzymały województwa mazowieckie i wielkopolskie.

¹⁷⁶ Art. 29-30 oraz art. 70a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁷⁷ Art. 21a, art. 23a oraz art. 70b (dla województw) ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁷⁸ Subwencji nie otrzymały województwa mazowieckie i dolnośląskie.

¹⁷⁹ Dz.U. poz. 2298.

W ramach omawianej grupy ekonomicznej środki z pierwszej z tych rezerw zostały rozdysponowane w szczególności na dofinansowanie¹⁸⁰:

- utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2000 pojazdów na dobę (w Świnoujściu) w kwocie 25 mln zł,
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 26,1 mln zł.

Utworzona w trakcie roku druga z wyżej wymienionych rezerw w kwocie 304,5 mln zł została rozdysponowana między 1110 gmin (w 2018 r. – 455 gmin) i 322 powiaty (w 2018 r. – 91 powiatów), stosownie do wymogu określonego w art. 36a ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz zgodnie z zasadami podziału rezerwy subwencji ogólnej na rok 2019 przyjętymi przez Zespół do spraw Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Subwencje ogólne zostały przekazane jednostkom samorządu terytorialnego w prawidłowych kwotach, z zachowaniem terminów określonych w art. 34 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W 2019 r. na dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych przeznaczono o 1164,6 mln zł (tj. o 2%) więcej niż rok wcześniej. Wynikało to przede wszystkim ze zwiększenia dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (o 3102,2 mln zł) oraz dla Funduszu Emerytalno-Rentowego (o 1413,8 mln zł) na uzupełnienie niedoboru składek, głównie w związku z wypłatą jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów w 2019 r. (tzw. trzynastej emerytury). Z drugiej zaś strony, w odniesieniu do roku poprzedniego, w znacznie niższych kwotach dokonano jednorazowych wpłat do innych funduszy (łącznie w 2019 r. przekazano 900,2 mln zł, tj. o 71% mniej niż w 2018 r.). Ponadto począwszy od 2019 r. z części budżetowej *Obrona narodowa* przekazywana jest dotacja celowa dla Funduszu Dróg Samorządowych w wysokości 500 mln zł rocznie¹⁸¹. Dysponent Funduszu dokonuje wypłat środków z tej dotacji na rzecz jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na finansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg wojewódzkich, powiatowych lub dróg gminnych o znaczeniu obronnym.

W 2019 r. prawie wszystkie dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego przekazywane były za pośrednictwem części *Województwa*, co szerzej zostało opisane w rozdziale 3.2. *Wydatki budżetów wojewodów*.

Dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w tej ustawie bądź umowie międzynarodowej. W 2019 r. dotacje podmiotowe wyniosły 9483,9 mln zł, a największy strumień środków w ramach tych dotacji został skierowany do PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., uczelni wyższych i instytutów badawczych, instytucji kultury, a także dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Drugi rok z rzędu została dokonana wpłata na Fundusz Rezerwy Demograficznej. O ile jednak w 2018 r. wpłaty dokonał Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na zwiększenie środków Funduszu, o tyle w 2019 r. wpłata została dokonana przez Ministra Finansów ze środków zablokowanych

¹⁸⁰ W ramach tej rezerwy zaplanowano i wydatkowano również środki w kwocie 284,9 mln zł ujemowane w grupie *wydatki majątkowe*, które, jak wskazano wcześniej, nie są przedmiotem analizy w tym rozdziale.

¹⁸¹ Wpłata przewidziana w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz.U. poz. 2161, ze zm.).

w części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* z przeznaczeniem na udzielenie pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu. Zarówno pożyczka, jak i wpłata na Fundusz Rezerwy Demograficznej, zostały przewidziane w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym¹⁸². Wpłata do Funduszu Rezerwy Demograficznej wyniosła 8736,5 mln zł, stanowiła ona 3,7% wydatków w grupie *dotacje i subwencje* i była ponad trzykrotnie wyższa niż dokonana w 2018 r.

Analogicznie jak rok wcześniej, na podstawie znowelizowanej ustawy o kołobudżetowej¹⁸³ Minister Zdrowia przekazał środki w wysokości 2693,7 mln zł na zwiększenie funduszu zapasowego Narodowego Funduszu Zdrowia. Przekazana kwota była o prawie 50% wyższa niż w roku 2018.

Dotacje przedmiotowe są to środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Mogą one być udzielane na podstawie odrębnych ustaw lub przepisów Unii Europejskiej, z uwzględnieniem równoprawności, dla przedsiębiorców wytwarzających określone rodzaje wyrobów lub świadczących określone rodzaje usług oraz dla podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa. Kwoty i przedmiot tych dotacji ustalane są rokrocznie w ustawie budżetowej¹⁸⁴. Dotacje przedmiotowe w 2019 r. zostały zrealizowane w wysokości 668,8 mln zł i stanowiły niewielki odsetek (1,1%) w grupie ekonomicznej *dotacje i subwencje*. Przekazano je głównie na:

- dofinansowanie krajowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów¹⁸⁵ (579,7 mln zł);
- finansowanie i dofinansowanie zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa w zakresie postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej, ochrony roślin, rolnictwa ekologicznego (68,1 mln zł);
- dofinansowanie posiłków sprzedawanych w barach mlecznych¹⁸⁶ (17,6 mln zł);
- dofinansowanie przesyłek ustawowo zwolnionych z opłat pocztowych na zasadach określonych w odrębnych przepisach¹⁸⁷ (2,8 mln zł).

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała prawidłowość udzielania dotacji z budżetu państwa przez dysponentów 53 części budżetowych (w tym u 16 wojewodów) oraz wykorzystanie dotacji z budżetu państwa przez 51 beneficjentów, w tym przez:

- Operę i Filharmonię Podlaską - Europejskie Centrum Sztuki w Białymstoku,
- Narodową Orkiestrę Symfoniczną Polskiego Radia w Katowicach,
- Państwowy Zespół Ludowy Pieśni i Tańca „Mazowsze” im. Tadeusza Sygietyńskiego w Karolinie,
- Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy,
- Akademię Techniczno-Humanistyczną w Bielsku-Białej,
- Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach,
- Polski Związek Żeglarski,

¹⁸² Dz.U. poz. 2192, ze zm.

¹⁸³ Art. 24b ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 (Dz.U. poz. 2435, ze zm.); art. 24b dodany został ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 (Dz.U. z 2019 r. poz. 2490).

¹⁸⁴ Art. 130 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

¹⁸⁵ Art. 8b ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2018 r. poz. 295, ze zm.).

¹⁸⁶ Art. 7a ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1507, ze zm.).

¹⁸⁷ Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 2188, ze zm.).

- Polski Związek Zapaśniczy,
- Polską Agencję Inwestycji i Handlu S.A.,
- Kopalnię Siarki „Machów” S.A. w likwidacji w Tarnobrzegu,
- Kopalnię Soli „Bochnia”,
- Centralną Pompownię „Bolko” sp. z o.o.,
- Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach,
- PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.,
- 37 wybranych jednostek samorządu terytorialnego.

Badanie wykorzystania dotacji z budżetu państwa przeprowadzone zostało również w ramach kontroli planów finansowych 12 pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych, trzech beneficjentów wykorzystujących środki przekazane z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych oraz jednego wykorzystującego środki otrzymane z Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Wyniki kontroli w zakresie badania dotacji z budżetu państwa w części *Województwa* oraz w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego przedstawiono w rozdziale 3.2. *Wydatki budżetów wojewodów*, natomiast wyniki kontroli w pozabudżetowych jednostkach sektora finansów publicznych zostały opisane w rozdziale VII. *Wykonanie planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej*.

Kontrola prawidłowości udzielania dotacji potwierdziła, że były one w większości przypadków udzielane zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami prawnymi, głównie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych jednostek dotowanych. Środki przekazane w formie dotacji wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w zawartych umowach, co pozwoliło na osiągnięcie zakładanych efektów.

Dysponenci części co do zasady, stosownie do art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, sprawowali nadzór i kontrolę nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji udzielonych z budżetu państwa. Niemniej jednak w pięciu częściach budżetowych, Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia do prawidłowości udzielania i nadzoru nad wykorzystaniem dotacji, w tym:

- w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ustalono, że zatwierdzenie rozliczenia dwóch dotacji zostało dokonane z naruszeniem terminu ustalonego w art. 152 ustawy o finansach publicznych¹⁸⁸;
- w Ministerstwie Infrastruktury stwierdzono, że nie utworzono w terminie regulacji i procedur, jakie zostały przewidziane w umowie na realizację programu wieloletniego *Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku*, zawartej między Ministrem a PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.; niezależnie od tego dotacja udzielona na rok 2019 w ramach wskazanego programu została wykorzystana i rozliczona prawidłowo¹⁸⁹;

¹⁸⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Funduszu Inwestycji Kapitałowych*, Nr ewid. 65/2020/P/20/001/KAP, Warszawa 2020 r.

¹⁸⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 39 – Transport oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych*, Nr ewid. 121/2020/P/20/001/KIN, Warszawa 2020 r.

- w Ministerstwie Edukacji Narodowej oraz Ministerstwie Finansów ustalono, że nie została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej informacja o udzielonych w 2019 r. dotacjach¹⁹⁰;
- w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie zawarto umowy dotacji z jednym z beneficjentów, w wyniku czego nie zrealizował on zadania, a środki nie zostały wykorzystane; natomiast w przypadku innego beneficjenta zatwierdzono rozliczenie dotacji, pomimo przesunięcia wydatków pomiędzy pozycjami kosztorysu bez zawarcia obligatoryjnego aneksu do umowy dotacji¹⁹¹.

Kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji przez 14 beneficjentów potwierdziła, że otrzymane środki zostały w większości przypadków wydatkowane zgodnie z zawartymi umowami, co pozwoliło na osiągnięcie zakładanych efektów. Beneficjenci co do zasady prawidłowo rozliczali otrzymane dotacje, a kwoty środków niewykorzystanych zwracali w terminach określonych w umowach dotacyjnych.

W 2019 r. objęci kontrolą beneficjenci otrzymali z budżetu państwa dotacje w ramach grupy ekonomicznej *dotacje i subwencje* w kwocie 3810 mln zł. Środki te zostały przekazane beneficjentom przede wszystkim w formie dotacji podmiotowych (3711,7 mln zł) oraz w formie dotacji celowych na wydatki bieżące w kwocie 98,3 mln zł. Ponadto dwa kontrolowane podmioty otrzymały dotacje celowe na wydatki majątkowe, zaliczane do grupy ekonomicznej *wydatki majątkowe*. Przekazane dotacje zostały wykorzystane przez beneficjentów w 99,9%.

Szczegółowym badaniem objęto dotacje w kwocie 328,7 mln zł (8,6% kwoty wykorzystanych dotacji). Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła 12 podmiotów, które dysponowały kwotą dotacji w wysokości 131,4 mln zł. W 11 podmiotach nie stwierdzono nieprawidłowości, a w kontroli Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy¹⁹² stwierdzone nieprawidłowości nie były na tyle istotne, żeby obniżyć ocenę. Nieprawidłowości te polegały na uchybieniach formalnych w dokumentach przyjęcia środków trwałych do użytkowania oraz na wydawaniu decyzji o przyznaniu stypendiów, które nie zawierały informacji o wysokości przyznanego świadczenia oraz czasu, na jaki przyznano świadczenie.

Zidentyfikowane przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości wpłynęły natomiast na obniżenie oceny dwóch jednostek, wobec których sformułowana została ocena w formie opisowej. Były to PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna (dotacja z części *Transport*) oraz Polska Agencja Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna (dotacja z części *Gospodarka*).

W działalności PKP Polskich Linii Kolejowych S.A., która otrzymała dotację podmiotową w kwocie 3,6 mld zł, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowość polegającą na niewywiązaniu się Spółki z obowiązku określenia procedur uzgadniania likwidacji infrastruktury kolejowej oraz zasad udostępniania podmiotom trzecim nieeksploatowanych linii kolejowych na cele przywrócenia i prowadzenia ruchu pociągów. Polska Agencja Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna, będąca beneficjentem dotacji podmiotowej i celowej łącznie w kwocie 78,6 mln zł, nie przekazała na rachunek dochodów

¹⁹⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 30 – Oświata i wychowanie*, Nr ewid. 132/2020/P/20/001/KNO, Warszawa 2020 r. oraz Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*, Nr ewid. 88/2020/P/20/001/KBF, Warszawa 2020 r.

¹⁹¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie w 2019 r. planów finansowych Funduszu Promocji Kultury i Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków*, Nr ewid. 129/2020/P/20/001/KNO, Warszawa 2020 r.

¹⁹² Dotacja z części *Szkolnictwo wyższe i nauka*.

budżetowych Ministerstwa Rozwoju przychodów z tytułu odsetek w kwocie 68,4 tys. zł. Ponadto sprawozdania roczne z wykonania umowy o dotację celową oraz z rozliczenia dotacji podmiotowej sporządzone zostały nierzetelnie. Agencja wykazała niższą od faktycznie poniesionej, kwotę środków wydatkowanych na rzecz promocji polskiej gospodarki oraz błędnie określiła udział kosztów finansowanych środkami z dotacji w kosztach ogólnych Agencji.

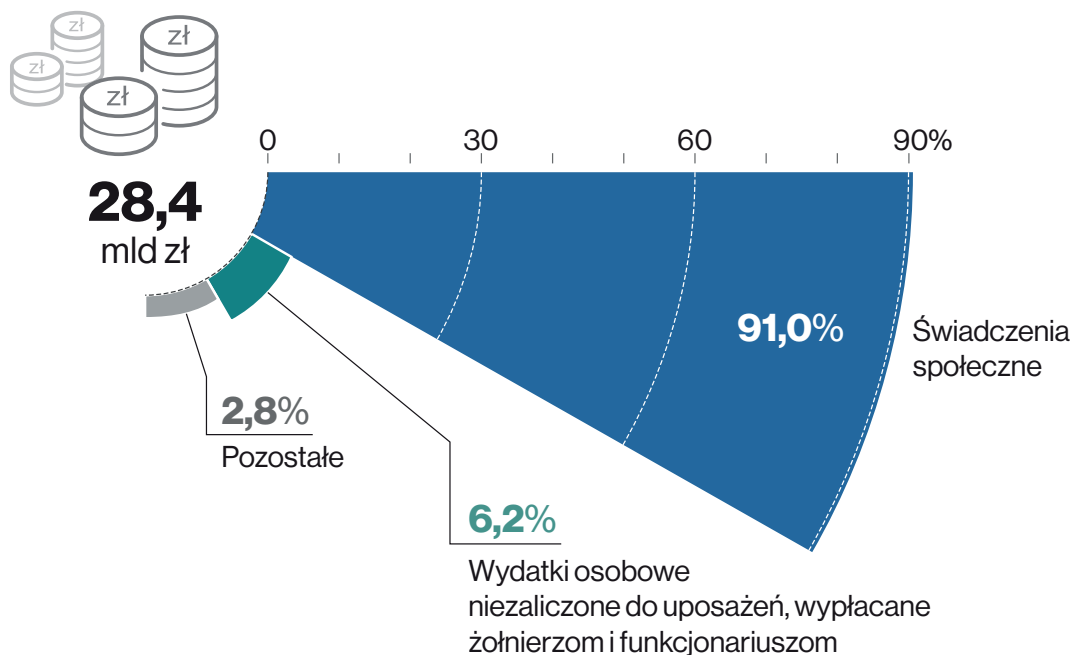
Świadczenia na rzecz osób fizycznych

W 2019 r. wydatki budżetu państwa na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 28 366,8 mln zł (nie wystąpiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2019 r). Wydatki poniesione w 2019 r. na świadczenia na rzecz osób fizycznych były o 2553,1 mln zł, tj. o 9,9% wyższe od zrealizowanych w roku poprzednim w związku ze wzrostem wypłaconych świadczeń społecznych. Najwyższy wzrost (o 1095,8 mln zł, tj. o 18,8%) nastąpił w części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*. Wynikało to z wypłaty od marca 2019 r. rodzicielskich świadczeń uzupełniających, jednorazowych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów oraz podwyższenia renty socjalnej. Z kolei świadczenia społeczne wzrosły o 592,1 mln zł (tj. o 7,2%) w części *Sprawy wewnętrzne* oraz o 462,3 mln zł (o 6,8%) w części *Obrona narodowa* (głównie emerytury).

Rok 2019 był pierwszym, kiedy po utrzymującej się przez ostatnie trzy lata tendencji spadkowej, udział wydatków tej grupy wzrósł o 0,2 punktu procentowego do poziomu 6,8%.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych są wypłacane bezpośrednio upoważnionym osobom w postaci emerytur, rent, zasiłków, odpraw pieniężnych, odszkodowań, rekompensat, ryczałtów, diet, ekwiwalentów pieniężnych, stypendiów oraz nagród o charakterze specjalnym.

Infografika 31. Wydatki budżetu państwa na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2019 r.



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

Podobnie jak w latach ubiegłych, najwyższy udział w tej grupie miały wydatki poniesione na świadczenia społeczne (91%). W 2019 r. wydatki te wyniosły 25 822,3 mln zł i były wyższe o 2368 mln zł (o 10,1%) od wydatków przeznaczonych na ten cel rok wcześniej. Ich udział w omawianej grupie wydatków wynosił w 2016 r. – 91,4%, a w latach 2017–2018 – około 90%.

Świadczenia społeczne są wypłacane za pośrednictwem różnych jednostek, a zasady ich dystrybucji określa wiele aktów prawnych. Największe wydatki z tego tytułu w 2019 r. zostały poniesione przez:

- Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (8779,5 mln zł)
 - na wypłatę emerytur i rent dla emerytowanych funkcjonariuszy oraz świadczeń pieniężnych przysługujących zwolnionym ze służby funkcjonariuszom Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Celno-Skarbowej oraz członków ich rodzin;
- Wojskowe Biura Emerytalne Ministerstwa Obrony Narodowej (7227,5 mln zł) – na wypłatę emerytur wojskowych dla emerytowanych żołnierzy, rent rodzinnych, rent z tytułu niezdolności do pracy, rent dla inwalidów wojennych i wojskowych oraz rent rodzinnych, uposażeń prokuratorów i sędziów w stanie spoczynku oraz rent rodzinnych, a także na wypłatę jednorazowego świadczenia wojskowym wynikającego z ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r.;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych (6916,1 mln zł) – na wypłatę rent socjalnych, rent dla inwalidów wojennych i wojskowych, świadczeń emerytalno-rentowych dla kombatantów oraz rodzicielskich świadczeń uzupełniających.

Drugą grupą pod względem wielkości przeznaczonych środków w ramach świadczeń są wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom. W 2019 r. na ten cel wydatkowano 1758,1 mln zł. Wydatki te były o 179,2 mln zł, tj. o 11,3% wyższe niż w 2018 r., a ich udział w tej grupie wydatków w latach 2018–2019 utrzymał się na poziomie nieco ponad 6%. W latach 2016–2017 udział ten kształtował się na poziomie 5,3-7,4%. Najwyższe wydatki niezaliczane do uposażeń zostały poniesione w częściach *Obrona Narodowa* (1199 mln zł) i *Sprawy wewnętrzne* (374,4 mln zł). Przeznaczono je głównie na wypłatę dodatków zagranicznych dla żołnierzy pełniących służbę w Polskich Kontyngentach Wojskowych, placówkach i przedstawicielstwach wojskowych, dodatków wojennych, gratyfikacji urlopowych, odpraw pośmiertnych oraz równoważników pieniężnych za brak lub remont lokalu mieszkalnego.

Podobnie jak w latach poprzednich blisko 96% wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych (27 213,8 mln zł) zostało poniesionych w częściach: *Sprawy wewnętrzne*, *Obrona narodowa*, *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, *Sprawiedliwość*, *Sądy powszechne* oraz *Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury*.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 35,3 mln zł zrealizowane w czterech częściach: *Obrona narodowa* (32,1 mln zł), *Sprawiedliwość* (1,4 mln zł), *Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury* (1,2 mln zł) oraz *Sprawy wewnętrzne* (0,5 mln zł). Wyniki badania wskazują, że co do zasady wydatków dokonywano zgodnie z przeznaczeniem w sposób celowy, zgodnie z planem finansowym i obowiązującymi przepisami. Wypłacone zostały wszystkie należne świadczenia.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące jednostek budżetowych obejmują przede wszystkim wydatki osobowe oraz wydatki ponoszone na różnego rodzaju usługi.

W 2019 r. *wydatki bieżące jednostek budżetowych* ujęte w budżecie państwa wyniosły 79 059,6 mln zł wraz z wydatkami, które nie wygasły z upływem 2019 r. w kwocie 3,5 mln zł.

W latach 2016–2018 tempo wzrostu *wydatków bieżących jednostek budżetowych* z roku na rok słabło i wynosiło odpowiednio 6,5%, 5,6% i 3,1%. Zrealizowane w tej grupie wydatki w 2019 r. były z kolei o 8,6% wyższe niż przed rokiem. Wynikało to przede wszystkim ze wzrostu uposażeń żołnierzy i funkcjonariuszy oraz wynagrodzeń pracowników. Najwyższy wzrost tych wydatków nastąpił w częściach: *Obrona narodowa* (o 11,4%, tj. 2236,4 mln zł) i *Sprawy wewnętrzne* (o 10,1%, tj. 1162,8 mln zł).

Udział wydatków bieżących jednostek budżetowych w wydatkach ogółem ulegał niewielkim odchyleniom w kolejnych latach. W latach 2016–2018 pozostawał w przedziale 18,5–18,8%, a w analizowanym roku 2019 wzrósł do poziomu 19,1%.

Najwyższy udział – wynoszący 66% – w tej grupie wydatków, podobnie jak w latach ubiegłych, miały wynagrodzenia wraz z pochodnymi, na które w 2019 r. wydatkowano 52 141,6 mln zł. Znaczący udział (26,4%) miały również wydatki poniesione na zakupy towarów i usług – 20 885,2 mln zł, w tym wydatki, które nie wygasły z upływem 2019 r. w kwocie 3,5 mln zł. Przeznaczono je między innymi na zakup materiałów i wyposażenia (4983,5 mln zł), usług remontowych (4253 mln zł) oraz energii (1389,5 mln zł).

Pozostałe wydatki wyniosły 6032,8 mln zł (7,6%) i obejmowały między innymi: składki do organizacji międzynarodowych, w tym wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej (1605,1 mln zł), koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (765 mln zł), podróże służbowe krajowe i zagraniczne (643,5 mln zł), opłaty za administrowanie i czynsze (565,1 mln zł), odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (543,3 mln zł), kary, odszkodowania i grzywny (397,9 mln zł¹⁹³) oraz podatek od nieruchomości (310 mln zł).

Na dzień 31 grudnia 2019 r. w grupie *wydatków bieżących jednostek budżetowych* wystąpiły zobowiązania wymagalne w wysokości 775,7 mln zł. Większość tej kwoty (99,6%) stanowiły zobowiązania w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* wynikające z wyroku Trybunału Arbitrażowego w Sztokholmie, zasądzonego odszkodowanie na rzecz spółki prawa luksemburskiego w związku z decyzjami Komisji Nadzoru Finansowego zakazującymi wykonywania praw głosu z akcji spółki zależnej – banku oraz nakazującymi zbycie tych akcji. Sąd Apelacyjny w Sztokholmie wyrokiem z dnia 22 lutego 2019 r. uwzględnił skargę Rzeczypospolitej Polskiej w części dotyczącej zasądzonych odsetek. Następnie Szwedzki Sąd Najwyższy rozpatrując skargę Rzeczypospolitej Polskiej postanowieniem z dnia 9 kwietnia 2019 r. wstrzymał wykonalność wyroku arbitrażowego w zakresie odszkodowania na rzecz spółki, a z końcem roku podjął decyzję o skierowaniu pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości. Łączna kwota zobowiązań z tego tytułu na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniosła 773,5 mln zł, w tym zasądzone odsetki w kwocie 104,9 mln zł¹⁹⁴.

Kontrola *wydatków bieżących jednostek budżetowych*, podobnie jak w latach poprzednich, wykazała, że w przeważającej większości środki zostały wydatkowane celowo, rzetelnie i zgodnie z przeznaczeniem. Najistotniejsze zidentyfikowane przez Najwyższą Izbę nieprawidłowości opisano poniżej.

¹⁹³ Najwyższe wydatki dotyczące kar i odszkodowań zostały poniesione w częściach: *Transport* – 120,3 mln zł, *Sądy powszechne* – 96,7 mln zł oraz *Województwa* – 88,5 mln zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących tych wydatków.

¹⁹⁴ Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*, Nr ewid 88/2020/P/20/001/KBF, Warszawa 2020 r.

W trzech podmiotach dokonywano wydatków z przekroczeniem planu finansowego, w Urzędzie Morskim w Gdyni (o 1473 tys. zł, głównie z tytułu wynagrodzeń osobowych członków korpusu służby cywilnej)¹⁹⁵, w Podlaskim Oddziale Straży Granicznej (o 22,8 tys. zł)¹⁹⁶ i Biurze Rzecznika Praw Dziecka (o 22,2 tys. zł)¹⁹⁷.

W Zakładzie Karnym w Czarnem i Delegaturze Krajowego Biura Wyborczego w Katowicach stwierdzono przekroczenie w trakcie roku zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań (o 793,8 tys. zł i 16 tys. zł)¹⁹⁸.

Niegospodarne i niecelowe wydatkowanie środków publicznych ujawniono między innymi w:

- Sądzie Najwyższym na sumę 726,6 tys. zł. Na zapewnienie miejsc parkingowych pracownikom Sądu bez obciążania ich opłatą za korzystanie z tych miejsc w 2019 r. wydatkowano 696 tys. zł. Przydzielone pracownikom Sądu miejsca parkingowe znajdowały się na ogólnodostępnym, płatnym, publicznym parkingu. W obowiązującym stanie prawnym, nie ma uregulowań zobowiązujących Sąd Najwyższy do zapewnienia niektórym pracownikom miejsc do bezpłatnego parkowania prywatnych samochodów. Ponadto kwotę 30,6 tys. zł przeznaczono na miesięczne ryczałty na pokrycie kosztów zamieszkania w miejscu delegowania asystenta sędziego Sądu Najwyższego, przy czym ryczałt był wypłacany co miesiąc w maksymalnej wysokości, niezależnie od faktycznej liczby dni pobytu sędziego w miejscu delegowania. Wydatki te były niezgodne z dyspozycją art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych stanowiącym, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów¹⁹⁹.
- Ministerstwie Edukacji Narodowej, w którym na zakup 700 sztuk podręczników i książek do nauki języka litewskiego wydatkowano 448 tys. zł, tj. średnio 640 zł za sztukę, co stanowiło kwotę ponad pięciokrotnie wyższą niż kwota wyasygnowana na zakup jednego podręcznika do nauki innych języków mniejszości narodowych i regionalnych zakupionych w 2019 r.²⁰⁰
- Państwowej Inspekcji Pracy – Główny Inspektorat Pracy w Warszawie dokonano płatności 199,8 tys. zł, z tytułu realizacji umowy na korzystanie z usług wsparcia technicznego, na niemal 10 miesięcy przed zakończeniem obowiązywania umowy (15 października 2020 r.)²⁰¹.

¹⁹⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 21 – Gospodarka morską*, Nr ewid. 123/2020/P/20/001/KIN, Warszawa 2020 r.

¹⁹⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej oraz Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej*, Nr ewid. 134/2020/P/20/001/KPB, Warszawa 2020 r.

¹⁹⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka*, Nr ewid. 93/2020/P/20/001/LLU, Warszawa 2020 r.

¹⁹⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiezionych Zakładów Pracy*, Nr ewid. 135/2020/P/20/001/KPB, Warszawa 2020 r. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze*, Nr ewid. 87/2020/P/20/001/KBF, Warszawa 2020 r.

¹⁹⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 04 – Sąd Najwyższy*, Nr ewid. 94/2020/P/20/001/LWA, Warszawa 2020 r.

²⁰⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 30 – Oświata i wychowanie*, Nr ewid. 132/2020/P/20/001/KNO, Warszawa 2020 r.

²⁰¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy*, Nr ewid. 116/2020/P/20/001/KPS, Warszawa 2020 r.

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zwiększono o 367,9 tys. zł wynagrodzenie Centrum Obsługi Administracji Rządowej na świadczenie usługi transportu osób i rzeczy bez szczegółowej i pełnej weryfikacji potrzeb dokonania takiego zwiększenia²⁰².

Przy udzielaniu zamówień publicznych najczęstszymi były nieprawidłowości formalne oraz nieprzestrzeganie wewnętrznych uregulowań w tym zakresie. Stwierdzono również szereg naruszeń ustawy Prawo zamówień publicznych, z czego najistotniejsze dotyczyły:

- udziału w przygotowaniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz w prowadzonych negocjacjach przez przewodniczącą komisji przetargowej w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, pomimo spełnienia warunku art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, wyłączającego ją z postępowania oraz złożenia w tej sprawie fałszywego oświadczenia. Przewodnicząca komisji była uprzednio zatrudniona u wykonawcy, do którego skierowano zaproszenie do negocjacji w trybie z wolnej ręki a następnie zawarto umowę o wartości 446 tys. zł brutto (w 2019 r. zostały poniesione z tego tytułu wydatki w kwocie 213,4 tys. zł)²⁰³;
- niedopełnienia przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie obowiązku zawiadomienia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania o udzielenie w trybie z wolnej ręki zamówienia pn. *Sztuczne zasilanie brzegu w Międzywodziu km: 393,4-394,0 – prace powtarzające* o wartości 314,5 tys. euro, do czego zobowiązywał art. 67 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych²⁰⁴;
- pominięcia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy zamówieniu usługi utrzymania czystości w obiektach należących do Urzędu Morskiego w Szczecinie o wartości 31,1 tys. euro oraz obsługi informatycznej Biura Rzecznika Praw Dziecka o wartości 30,6 tys. euro²⁰⁵;
- niezachowania należytej staranności (art. 32 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych) przy ustalaniu w Ministerstwie Finansów wartości szacunkowej zamówienia (105,8 tys. zł) na usługę wsparcia procesów informatycznych, tj. nieuzasadnionego pomniejszenia wartości zamówienia o podatek od towarów i usług pomimo braku przesłanek²⁰⁶.

²⁰² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Funduszu Inwestycji Kapitałowych*, Nr ewid. 65/2020/P/20/001/KAP, Warszawa 2020 r.

²⁰³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie w 2019 r. planów finansowych Funduszu Promocji Kultury i Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków*, Nr ewid. 129/2020/P/20/001/KNO, Warszawa 2020 r.

²⁰⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 21 – Gospodarka morską*, Nr ewid. 123/2020/P/20/001/KIN, Warszawa 2020 r.

²⁰⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka*, Nr ewid. 93/2020/P/20/001/LLU, Warszawa 2020 r.

²⁰⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*, Nr ewid. 88/2020/P/20/001/KBF, Warszawa 2020 r.

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe budżetu państwa wyniosły 20 167,5 mln zł²⁰⁷, w tym 133,6 mln zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2019 r. Wykonane wydatki majątkowe stanowiły 87,4% planu finansowego według ustawy budżetowej (23 064,2 mln zł) i 98,8% planu po zmianach (20 415 mln zł). Pomimo odnotowanego w latach 2016–2018 wzrostu tej grupy wydatków o łączną kwotę 9140 mln zł, tj. o 48,5%, wartość nakładów na wydatki majątkowe w 2019 r. spadła w porównaniu do 2018 r. aż o 28% (o 7831,8 mln zł). Zrealizowane w 2019 r. w tej grupie wydatki były jedynie o 1308,2 mln zł, tj. o 6,9% większe niż w 2016 r.

Na zmniejszenie wydatków majątkowych roku 2019 r. w stosunku do roku poprzedniego złożyło się kilka czynników. Nie poniesiono żadnych wydatków na inwestycje finansowe (na zakup i objęcie akcji i udziałów), które w 2018 r. wyniosły 3191,2 mln zł. Zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych zmniejszyły się o 2769,9 mln zł (tj. o 21%), podczas gdy w poprzednich trzech latach wzrosły łącznie o 3825,4 mln zł. Największy spadek wartościowy zakupów inwestycyjnych w 2019 r. wystąpił w działach *Obrona narodowa* (o 2249,8 mln zł) oraz *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* (o 349,2 mln zł). Z kolei wydatki majątkowe na dotacje celowe były niższe niż rok wcześniej o 2187,7 mln zł (tj. 30,8%). Wpływ na to miało przede wszystkim ich zmniejszenie w dziale *Transport i łączność* o 2339,3 mln zł, czemu towarzyszył wzrost w działach *Różne rozliczenia* (o 133,4 mln zł), *Obrona narodowa* (o 66,8 mln zł) oraz *Przetwórstwo przemysłowe* (o 57,9 mln zł).

Udział wydatków majątkowych w wydatkach budżetu państwa wyniósł w 2019 r. 4,9%, tj. zmniejszył się o 2,3 punktu procentowego w porównaniu do ich udziału w 2018 r. (7,2%) i był najniższy w ciągu ostatnich czterech lat. W 2016 r. relacja ta wyniosła 5,2%, a w 2017 r. – 6,8%.

W 2019 r. w strukturze wydatków majątkowych podobnie jak w latach poprzednich największy udział miały wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, następnie dotacje celowe i wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych.

Udział wydatków na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych w całości wydatków majątkowych pomimo, że był największy to również podlegał największym wahaniom. W 2019 r. wyniósł 51,6% co oznaczało wzrost o 4,6 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego. W latach 2016–2017 udział ten wynosił odpowiednio 49,6% i 38,4%. Udział dotacji celowych w wydatkach majątkowych malał w całym okresie 2016–2019, począwszy od poziomu 29,7% w 2016 r. do 24,3% w 2019 r.

W 2019 r. udział wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych w wydatkach majątkowych zwiększył się w porównaniu do roku poprzedniego o 7,2 punktu procentowego osiągając poziom 21,8%. W latach 2016–2018 relacja wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych do wydatków majątkowych ogółem zmniejszała się z 17,5% do 14,6%.

²⁰⁷ Dane o wydatkach majątkowych prezentowane są łącznie z wydatkami majątkowymi w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 30. Wysokość i struktura wydatków majątkowych w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019
	Wykonanie			
	mln zł			
OGÓŁEM	18 859,2	25 439,9	27 999,3	20 167,5
Zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	9 348,1	9 773,6	13 173,5	10 403,6
Dotacje celowe	5 601,2	6 609,6	7 094,0	4 906,3
Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	3 304,6	3 898,4	4 076,5	4 392,2
Pozostałe	605,3	5 158,3	3 655,3	465,4
	%			
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0
Zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	49,6	38,4	47,0	51,6
Dotacje celowe	29,7	26,0	25,3	24,3
Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	17,5	15,3	14,6	21,8
Pozostałe	3,2	20,3	13,1	2,3

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

W ramach wydatków majątkowych w 2019 r. finansowano przede wszystkim zadania realizowane w działach: *Obrona narodowa* w kwocie 10 840,6 mln zł (53,8% wydatków majątkowych ogółem), *Transport i łączność* – 2456,7 mln zł (12,2%), *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 1370,6 mln zł (6,8%) oraz *Ochrona zdrowia* – 1219,9 mln zł (6%).

Wydatki majątkowe na inwestycje rzeczowe były realizowane przez jednostki budżetowe i zostały przeznaczone między innymi na modernizację i adaptację obiektów, zakup sprzętu i oprogramowania informatycznego, w tym systemów bezpieczeństwa i ochrony danych.

W ramach dotacji w grupie *wydatki majątkowe* realizowane były wydatki na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek, w tym samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, uczelni, muzeów oraz instytutów badawczych.

Kontrola prawidłowości dysponowania środkami na wydatki majątkowe wykazała, że co do zasady wydatków tych dokonywano w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

W Technikum Żegluga Śródlądowej we Wrocławiu na podstawie niezgodnego ze stanem faktycznym protokołu końcowego odbioru robót dokonano wydatków w kwocie 1,3 mln zł na remont jednostki pływającej i nadzór nad remontem, które nie zostały w 2019 r. wykonane. Minister Gospodarki Morskiej i Żegluga Śródlądowej nie zapewnił skutecznego nadzoru nad wydatkami inwestycyjnymi realizowanymi przez tę jednostkę²⁰⁸.

²⁰⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 69 – Żegluga Śródlądowa*, Nr ewid. 124/2020/P/20/001/KIN, Warszawa 2020.

W Głównym Inspektoracie Pracy w Warszawie stwierdzono, że zbyt późne rozpoczęcie oraz przedłużające się postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego skutkowało zagrożeniem ciągłości zadań i poniesieniem dodatkowych wydatków na budowę, skonfigurowanie i oddanie do użytku sieci PIP WAN w wysokości 502,5 tys. zł oraz na dostawę i wdrożenie systemu antywirusowego w wysokości 47,3 tys. zł²⁰⁹.

Przy zakupie licencji oprogramowania antywirusowego Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie w pełni zabezpieczyło swoje interesy, co skutkowało utratą części okresu ważności 221 licencji²¹⁰.

Przy realizacji zadań stwierdzono pojedyncze przypadki naruszeń ustawy Prawo zamówień publicznych, nieprawidłowości formalnych oraz nieprzestrzegania wewnętrznych uregulowań w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła po raz kolejny uwagę na utrzymujące się w części *Obrona narodowa* zjawisko nierozliczania w bieżącym roku budżetowym, jak i w latach poprzednich, udzielonych zaliczek na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz realizację inwestycji budowlanych efektami rzeczowymi. Ogólna kwota udzielonych zaliczek nierozliczonych efektami rzeczowymi na koniec 2019 r. wyniosła 21 203,1 mln zł i była wyższa o 24,9% od stanu na koniec 2018 r. Tym samym aktualny pozostaje wniosek Najwyższej Izby Kontroli o podjęcie skutecznych działań zapewniających uzyskiwanie najlepszych efektów z poniesionych nakładów, w tym z udzielonych zaliczek.

Charakterystyczne dla wydatków majątkowych jednostek budżetowych jest, że w trakcie roku ich plan ulega znacznym zmianom, zarówno w zakresie finansowym jak i rzeczowym, w porównaniu do tego co przewidziano na etapie ustawy budżetowej. W 2019 r. plan finansowy wydatków majątkowych budżetu państwa w wyniku zmian dokonywanych w trakcie roku zmniejszył się o 2649,2 mln zł, tj. o 11,5%. Skala dokonanych zmian świadczyć może o nierzetelnym planowaniu wydatków majątkowych lub niewłaściwym przygotowaniu jednostek do realizowania zaplanowanych zadań.

Przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli kontrola planowania i wykonania wydatków majątkowych u 63 dysponentów części I i 35 dysponentów trzeciego stopnia polegała na analizie zakresu zadań przyjętych w planie, jego zmiany oraz planu po zmianach w ujęciu rzeczowo-finansowym²¹¹. Kontrolą objęto także uzasadnienie dokonywanych przez dysponentów zmian oraz ustalenie, czy zadania w planie po zmianach zostały wykonane.

W ramach planów rzeczowo-finansowych wydatków majątkowych u badanych dysponentów części zaplanowano realizację 831 zadań na łączną kwotę 1564,4 mln zł. W trakcie roku zrezygnowano z realizacji 200 zadań ujętych w pierwotnym planie na kwotę 134,8 mln zł i wprowadzono 505 nowych zadań na kwotę 785,3 mln zł. Skutkiem wprowadzonych zmian, w tym w wyniku wewnętrznych przesunięć dokonanych przez dysponentów w ramach planu finansowego wydatków majątkowych, bez zmiany jego zakresu rzeczowego, do zrealizowania w 2019 r. pozostawało 1136 zadań, tj. o 36,7% więcej niż w planie pierwotnym. Przewidziana na ich realizację kwota była z kolei wyższa od pierwotnie zakładanej o 54,5% i wyniosła 2417,1 mln zł.

Z 1136 zaplanowanych zadań zrealizowano 1103, z czego 33 zrealizowano częściowo, a niezrealizowane pozostały 33 zadania na kwotę 26,6 mln zł.

²⁰⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy*, Nr ewid. 116/2020/P/20/001/KPS, Warszawa 2020.

²¹⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 17 – Administracja publiczna oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego*, Nr ewid. 66/2020/P/20/001/KAP, Warszawa 2020.

²¹¹ Badaniem objęto wydatki majątkowe w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Programy wieloletnie

W ustawie budżetowej na rok 2019 zaplanowano realizację 45 programów wieloletnich na kwotę 12 420,5 mln zł, w tym czterech nowych, tj.:

- *Utrzymanie morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2019–2028*²¹²,
- *Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku*²¹³,
- *Rządowy Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Drogowej – Mosty dla Regionów*²¹⁴,
- *Posiłek w szkole i w domu*²¹⁵.

W trakcie 2019 r. realizowane były jeszcze trzy inne programy wieloletnie nie ujęte w ustawie budżetowej, tj.: *Udział Rzeczypospolitej Polskiej w Światowej Wystawie EXPO 2020 w Dubaju w Państwie Zjednoczonych Emiratów Arabskich w latach 2019–2021*, *Program Rozwoju Talentów Informatycznych na lata 2019–2029* oraz *Program na rzecz zwiększania szans rozwojowych Ziemi Słupskiej na lata 2019–2024*²¹⁶. Na realizację dwóch pierwszych przewidziano środki w kwocie 6,5 mln zł, a na rzecz trzeciego nie przewidziano żadnych środków w 2019 r.

Plan po zmianach wydatków budżetowych na sfinansowanie wszystkich 48 programów wieloletnich wyniósł 10 731,5 mln zł i był o 13,6% niższy od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. W szczególności zmniejszono planowaną wysokość wydatków na: *Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku* z 1491,8 mln zł do kwoty 516,6 mln zł (o 65,4%), *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)* z 4461,1 mln zł do 4193,2 mln zł (o 6%) oraz program wieloletni *Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie* z 218,6 mln zł do 69,8 mln zł (o 68,1%).

Na realizację programów wieloletnich w 2019 r. wydatkowano 10 570 mln zł, co stanowiło 98,5% planu po zmianach. Największe różnice między planem po zmianach wydatków budżetowych na sfinansowanie programów wieloletnich w 2019 r. a ich wykonaniem wystąpiły w następujących programach:

- *Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską* (wydatki stanowiły 47,1% planu po zmianach),
- Program Rozpoznania Geologicznego Oceanów – ProGeO (57,1%),
- Rządowy Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Drogowej – Mosty dla Regionów (64,5%),
- Udział Rzeczypospolitej Polskiej w Światowej Wystawie EXPO 2020 w Dubaju w Państwie Zjednoczonych Emiratów Arabskich w latach 2019–2021 (70,6%),
- Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa (78,4%).

²¹² Uchwała Nr 204/2017 Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2017 r. (niepublikowana).

²¹³ Uchwała Nr 7/2018 Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2018 r. (niepublikowana).

²¹⁴ Uchwała Nr 93/2018 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2018 r. (niepublikowana).

²¹⁵ Uchwała Nr 140/2018 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. (M.P. z 2018 poz. 1007).

²¹⁶ Przyjęte uchwałami Rady Ministrów Nr 146/2018 z dnia 20 grudnia 2018 r., Nr 43 z dnia 28 maja 2019 r. oraz 117/2019 z dnia 7 października 2019 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 31. Realizacja wybranych programów wieloletnich w latach 2018–2019

Nazwa programu	Koszty całkowite programu (ze wszystkich źródeł)	2018	2019		
		Wykonanie	Nakłady do poniesienia	Wykonanie	Poziom wykonania
mln zł					%
Program budowy dróg krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)	184 294,4	4 134,9	4 193,2	4 170,1	99,4
Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku	23 809,3	-	3 607,1	3 605,4	100,0
Posiłek w szkole i w domu na lata 2019–2023	2 750,0	470,6 ¹	508,2	496,7	97,7
Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku	66 418,5	1 453,3	516,6	493,2	95,5
Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)	3 052,1	682,9	252,2	252,2	100,0
Narodowy Program Zwalczania Chorób Nowotworowych	2 250,0	225,7	246,7	208,0	84,3
Nowa siedziba Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim	1 230,0	172,1	205,9	205,9	100,0
Rządowy Program Rezerw Strategicznych na lata 2017–2021	1 551,7	214,9	197,7	197,7	100,0
Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2030	1 443,4	120,5	167,3	167,2	100,0
Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa	669 416,0	85,5	97,0	76,0	78,4

¹ Kwota poniesionych w 2018 r. wydatków na program wieloletni *Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014–2020*, który z dniem 1 stycznia 2019 r. zastąpiony został przez program *Posiłek w szkole i w domu*.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Ponad 78% wydatkowanych w 2019 r. w ramach programów wieloletnich środków przeznaczono na realizację trzech programów, tj.: na *Program budowy dróg krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)*, *Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku* oraz *Posiłek w szkole i w domu na lata 2019–2023* na łączną kwotę 8272,2 mln zł. Poniżej przedstawiono najważniejsze cele wybranych programów wieloletnich realizowanych w 2019 r. oraz uzyskane efekty.

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)

Program ma na celu poprawę dostępności komunikacyjnej Polski i połączenia jej z głównymi korytarzami transportowymi poprzez budowę spójnego i nowoczesnego systemu dróg krajowych. W 2019 r. oddano do użytkowania 435,3 km dróg krajowych na zaplanowane 488,7 km (89,1%), w tym 398 km autostrad i dróg ekspresowych na zaplanowane 438,5 km (90,1%). W szczególności oddano do użytkowania 57,7 km autostrad, 340,3 km dróg ekspresowych, 11 km obwodnic w ciągu dróg ekspresowych, 22,7 km obwodnic oraz 3,6 km pozostałych dróg krajowych.

Niewykonanie zaplanowanej w ustawie budżetowej wartości miernika długości oddanych do użytkowania dróg krajowych wynikało z opóźnień spowodowanych w szczególności odstąpieniem od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, wystąpieniem aktywnego osuwiska powodującego wstrzymanie robót, złożeniem ofert na kwotę wyższą od przeznaczoną przez zamawiającego oraz opóźnieniami w regulowaniu stanów prawnych gruntów przejętych pod budowę dróg krajowych.

Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku

Celem podstawowym programu jest wzmocnienie roli transportu kolejowego w zintegrowanym systemie transportowym kraju przez odwrócenie tendencji spadkowej udziału transportu kolejowego w przewozach oraz zapewnienie niezbędnych środków na prace utrzymaniowo-remontowe na istniejącej sieci kolejowej. Program realizowany jest przez spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. ze środków przekazywanych przez Ministra Infrastruktury w formie dotacji.

Miernikiem służącym monitorowaniu realizacji celu był udział długości eksploatowanych linii kolejowych spełniających standardy do ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych (w %). Miernik ten został zrealizowany na poziomie 86,9%, tj. o 3,4 punktu procentowego wyższym od planowanego.

Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku

Celem programu jest zwiększenie długości przebudowanych linii kolejowych a jego realizacją zajmuje się spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. W 2019 r. przebudowano 1728,8 km torów przekraczając tym samym plan o 236,2 km torów.

Posiłek w szkole i w domu na lata 2019–2023

Cele programu obejmują trzy moduły. Celem modułu 1 i 2 jest zapewnienie posiłku dzieciom, uczniom i młodzieży oraz objęcie pomocą osób dorosłych, zwłaszcza osób starszych, chorych lub niepełnosprawnych i samotnych. Celem modułu 3 jest wzmocnienie opiekuńczej funkcji szkoły podstawowej poprzez tworzenie warunków umożliwiających spożywanie przez uczniów posiłku w trakcie pobytu w szkole. W 2019 r. programem objęto 716 szkół na planowane 500 oraz milion osób na planowane 1,2 mln .

Rządowy Program Rezerw Strategicznych na lata 2017–2021

Celem programu jest określenie asortymentu i ilości rezerw strategicznych, które mają być tworzone i utrzymywane (lub likwidowane) w poszczególnych latach jego obowiązywania. Miernikiem wyko-

niania celu jest procent realizacji wielkości bazowej rezerw, określony przez organ tworzący rezerwy (w %). W ustawie budżetowej na rok 2019 wartość miernika została określona na nie mniej niż 80%, a jego wykonanie wyniosło 99,6%.

Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)

Celem programu jest zapewnienie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie, w szczególności lotów oznaczonych statusem HEAD, w ramach zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zakłada on wprowadzenie na wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej samolotów „małych” i samolotów „średnich”, które umożliwią realizację zadań lotniczych na rzecz dysponentów w obszarze europejskim i międzykontynentalnym (w tym loty transatlantyckie). W 2019 r. na realizację zadania *Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych SZ RP* wydatkowano zgodnie z planem w formie zaliczki 252,2 mln zł.

Narodowy Program Zwalczenia Chorób Nowotworowych

Celem programu jest dążenie do przybliżenia się do wskaźników europejskich w zakresie pięcioletnich przeżyć chorych na nowotwory mające największy udział w strukturze zgonów na nowotwory w Polsce.

Środki wydatkowano na inwestycje budowlane oraz wymianę i modernizację sprzętu medycznego. Miernik liczba osób przypadająca na 1 akcelerator w kraju i w poszczególnych województwach zaplanowany na 230–225 tys. osób został wykonany w wysokości 228,5 tys. osób.

Nowa siedziba Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim

Celem programu jest racjonalny rozwój i modernizacja infrastruktury ochrony zdrowia, w tym przede wszystkim dostosowanie obiektów do obowiązujących standardów i przewidywanych potrzeb zdrowotnych. W 2019 r. zakończono budowę obiektu szpitalnego o zdolności usługowej na 925 łóżek. Zaawansowanie inwestycji wyniosło 100%.

Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2030

Celem programu jest wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki, poprzez wspieranie dotacjami z budżetu państwa nowych inwestycji o istotnym znaczeniu dla polskiej gospodarki w sektorach wysokiej technologii (hi-tech). W 2019 r. w związku z nowelizacją zasad przyznawania wsparcia na podstawie programu i włączeniem do systemu jakościowej oceny projektów wsparciem objęto inwestycje z sektorów/branż o wysokim potencjale rozwoju i innowacyjności. Miernikiem realizacji celu jest liczba nowych miejsc pracy utworzonych w danym roku dzięki systemowi wsparcia inwestorów, która wyniosła 4512 i była o 28,9% wyższa od wielkości zaplanowanej (3500).

Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa

Podstawowym celem programu jest poprawa stanu czytelnictwa w Polsce poprzez wzmocnienie potencjału i roli bibliotek publicznych, szkolnych i pedagogicznych oraz uatrakcyjnienie księgozbiorów bibliotek. Nie osiągnięto zaplanowanej wielkości 204 zmodernizowanych, wyremontowanych i wyposażonych obiektów bibliotecznych (wykonanie miernika wyniosło 146 obiektów). Zakupiono tylko 3,7 mln z 5,3 mln zaplanowanych egzemplarzy nowości wydawniczych (70%).

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa

Dług Skarbu Państwa powstaje w szczególności w wyniku emisji obligacji skarbowych, zaciągania kredytów i pożyczek oraz innych operacji, które służą finansowaniu potrzeb pożyczkowych i pokryciu deficytu budżetu państwa. Zobowiązania, które powstają z tego tytułu w postaci odsetek i opłat pokrywane są z wydatków budżetu państwa²¹⁷.

W 2019 r. ustalony limit wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w kwocie 29 200,0 mln zł został w trakcie roku zmniejszony do wysokości 27 345,9 mln zł²¹⁸. Minister Finansów przewidując niższe wykonanie wydatków w tym obszarze, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zablokował kwotę 1854 mln zł. Ponad 97% z tych środków, tj. 1800 mln zł przekazano na zadania wynikające z ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Pozostałą kwotę 54 mln zł zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 przeznaczono na fundusz zapasowy Narodowego Funduszu Zdrowia oraz na Fundusz Wsparcia Policji.

W 2019 r. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa wyniosły 27 336 mln zł, z tego 19 739,3 mln zł poniesiono na obsługę długu krajowego oraz 7596,7 mln zł na obsługę zadłużenia zagranicznego.

Wydatki w tej grupie poniesione zostały na wypłatę odsetek i dyskonta od obligacji skarbowych w wysokości 25 983 mln zł (95,1%), na odsetki z tytułu przyjmowania wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie w kwocie 757,6 mln zł (2,8%), odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 475,1 mln zł (1,7%), a także na pokrycie kosztów związanych z emisją obligacji skarbowych na sumę 119,3 mln zł (0,4%) oraz na odsetki na rachunkach sum depozytowych²¹⁹ w kwocie 1 mln zł.

W 2019 r. roku wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa były o 2150,2 mln zł, tj. o 7,3% niższe od wydatków przeznaczonych na ten cel w roku poprzednim. Wynikało to między innymi z rozliczenia transakcji swap²²⁰ na rynku krajowym, które spowodowało pomniejszenie tych wydatków o 2652,1 mln zł. W porównaniu do 2018 r. niższe były także oprocentowanie obsługiwanego długu oraz wydatki z tytułu dyskonta od zapadających obligacji.

Na przestrzeni ostatnich czterech lat, tj. od 2016 r. koszty obsługi długu Skarbu Państwa obniżyły się o 14,7% (o 4719,7 mln zł). W tym okresie istotnie zmniejszył się także udział kosztów obsługi długu publicznego w wydatkach budżetu państwa z 7,8% do 6,6%, a relacja tych kosztów do produktu krajowego brutto uległa obniżeniu o 0,5 punktu procentowego do poziomu 1,2%. Do zmniejszenia kosztów przyczynił się w szczególności spadek oprocentowania oraz niższe dyskonto obsługiwanego długu.

²¹⁷ Wydatki te ujmowane są w części *Obsługa długu Skarbu Państwa*, której dysponentem jest Minister Finansów.

²¹⁸ Grupa ta nie obejmuje rozliczeń z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych udzielonych przez Skarb Państwa dotyczących kosztów prowadzonych postępowań sądowych związanych z poręczeniami Skarbu Państwa, które są planowane i ewidencjonowane w części *Obsługa długu Skarbu Państwa*, w grupie *wydatki bieżące jednostek budżetowych*. W 2019 r. wykonanie ich wyniosło 0,1 mln zł, tj. 99,4% wielkości ujętej w planie po zmianach.

²¹⁹ 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.

²²⁰ Operacje swap polegają na umownej sprzedaży i wykupie obligacji skarbowych, w których nie następuje przepływ kapitału, a jedynie wymiana płatności odsetkowych liczonych od uzgodnionej sumy kapitałowej. Transakcje te w jednym roku przynoszą wydatki, a w kolejnym pomniejszenie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa. Ich celem jest zarządzanie rozkładem kosztów obsługi długu w czasie.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W 2019 r. średnie koszty obsługi długu Skarbu Państwa mierzone relacją kosztów obsługi długu do średniego stanu zadłużenia Skarbu Państwa wyniosły 2,8% i były niższe niż w roku poprzednim o 0,3 punktu procentowego. Wskaźnik ten od 2016 r., kiedy to osiągnął wartość 3,6%, systematycznie się obniżał, ale jego wartość do końca 2018 r. utrzymywała się powyżej 3%. W 2019 r. podobnie jak w latach wcześniejszych był wyższy od bieżącego kosztu finansowania rynkowego, który np. dla obligacji pięcioletnich emitowanych na rynku krajowym w 2019 r. wynosił 2%, a dla obligacji dziesięcioletnich – 2,4%, co wynikało z faktu, że obsługą objęty był dług zaciągnięty w przeszłości na rynku krajowym po wyższych rentownościach.

W strukturze długu Skarbu Państwa 72,2% stanowiły koszty obsługi długu krajowego, a 27,8% udział długu nominowanego w walutach obcych. Zmniejszenie wydatków na obsługę zadłużenia na rynku zagranicznym, a co za tym idzie kosztów jego obsługi poniżej 30% nastąpiło już w 2018 r. i wypełniało założenia *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych*²²¹.

Wydatki na obsługę długu krajowego

Zrealizowane w 2019 r. wydatki na obsługę długu krajowego wyniosły 19 739,3 mln zł, tj. 100% planu po zmianach i 91,7% wydatków wykonanych w 2018 r. Na przestrzeni ostatnich czterech lat wydatki te zmniejszyły się o 2478,4 mln zł (o 11,2%), na co największy wpływ miało obniżenie kosztów obsługi obligacji hurtowych w wyniku spadku ich oprocentowania (np. w przypadku obligacji pięcioletnich w 2016 r. średnie oprocentowanie wyniosło 3,25%, a w 2019 r. – 2,25%).

Tabela 32. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019			7:4	7:5	7:6
				Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
				mln zł					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
OGÓŁEM	22 217,7	20 699,3	21 524,5	20 767,3	19 744,4	19 739,3	91,7	95,0	100,0
Odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz pożyczek, w tym od:									
– bonów skarbowych	55,5	55,1	-	109,7	-	-	x	x	x
– obligacji rynkowych, w tym:	21 453,6	19 772,7	20 271,5	19 188,7	18 122,3	18 120,4	89,4	94,4	100,0
operacje swap	1 388,8	699,5	1 728,6	-1 750,9	-1 750,9	-2 652,1	x	x	x
– obligacji oszczędnościowych	191,4	272,5	617,6	848,3	763,4	762,6	123,5	89,9	99,9
– odsetki od środków przyjmowanych w depozyt przez Ministra Finansów	473,7	537,1	558,7	542,1	759,4	757,6	135,6	139,8	99,8

²²¹ Takie założenie przyjęto w czteroletnich *Strategiach zarządzania długiem sektora finansów publicznych* opracowywanych w Ministerstwie Finansów w latach 2015–2018. Dla realizacji celu ostatniej *Strategii*, opracowanej w 2019 r. na lata 2020–2023 przyjęto, że udział długu nominowanego w walutach obcych w długu Skarbu Państwa zostanie zmniejszony poniżej poziomu 25%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019			7:4	7:5	7:6
				Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
– odsetki od pożyczek bankowych	0,6	-	-	0,6	-	-	x	x	x
– odsetki od depozytu CSA	-	-	0,2	7,0	1,1	1,0	433,2	14,1	89,4
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	42,9	62,0	76,4	71,0	98,2	97,7	127,8	137,6	99,5

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2019 r. koszty obsługi obligacji hurtowych, które oferowane są inwestorom instytucjonalnym stanowiły 91,8% całości wydatków krajowych na obsługę długu Skarbu Państwa. Minister Finansów obsługiwał 33 serie obligacji hurtowych wyemitowanych w latach 2002–2019. Wydatki poniesione na odsetki, dyskonto i premie od obligacji wyniosły 18 120,4 mln zł i były niższe od pierwotnie planowanych o 5,6% (o 1068,3 mln zł). Wynikało to przede wszystkim z mniejszej niż planowano sprzedaży obligacji hurtowych w 2019 r. i pod koniec 2018 r., od których płacone były odsetki, oraz niższego salda wydatków z tytułu zawartych transakcji na instrumentach pochodnych (swap). Minister Finansów od wielu lat wykorzystuje transakcje swap do zarządzania rozkładem kosztów obsługi długu w czasie poprzez poniesienie wydatków w jednym roku, w ramach limitów ustalonych w planie, i zmniejszeniu wydatków roku następnego²²². W 2019 r. rozliczenie transakcji swap zawartych w roku poprzednim pomniejszyło wydatki o 3957,5 mln zł. Zawarcie na korzystnych warunkach nowych transakcji w 2019 r. przyniosło wydatki w kwocie 1305,4 mln zł²²³. Saldo wszystkich operacji było więc ujemne i zmniejszyło wydatki o 2652,1 mln zł, wobec zakładanego w planie zmniejszenia o 1750,9 mln zł.

W 2019 r. większe od planowanych były odkupy obligacji zapadających w 2020 r. (48,6 mld zł wobec zakładanych 24,4 mld zł) z tytułu czego poniesiono wyższe wydatki o 1101,5 mln zł. Dokonywanie odkupów obligacji o zbliżającym się terminie zapadalności służyło ograniczaniu ryzyka refinansowania długu.

Podobnie jak w roku poprzednim, w 2019 r. Minister Finansów nie dokonał emisji bonów skarbowych, choć w planie wydatków przed zmianami przewidziano na ten cel 109,7 mln zł. Możliwość emisji bonów płynnościowych jest zakładana w każdej ustawie budżetowej jako potencjalny instrument zarządzania poziomem rezerwy gotówkowej w ciągu roku. Brak emisji bonów był rozwiązaniem celowym, z uwagi na relatywnie wysoki stan wolnych środków budżetu państwa w całym 2019 r. Najniższy poziom wolnych środków na koniec dnia wyniósł 1290 mln zł i wystąpił 3 stycznia, a najwyższy 60 417 mln zł (wystąpił 26 września). W okresie od 21 stycznia do 11 grudnia 2019 r. stany wolnych środków utrzymywały się powyżej 13 000 mln zł.

²²² Zgodnie z 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.

²²³ Średnia rentowność operacji z czerwca 2019 r. zawartych na blisko rok wyniosła 1,72%.

Wydatki na odsetki i dyskonto od obligacji oszczędnościowych oferowanych inwestorom indywidualnym w sieci detalicznej wyniosły 762,6 mln zł i były wyższe o 23,5% od poniesionych w 2018 r. Popyt na te instrumenty stale rośnie, o czym świadczy blisko czterokrotny wzrost wielkości sprzedaży obligacji oszczędnościowych od 2016 r. Długofalowym celem Ministra Finansów jako emitenta skarbowych produktów oszczędnościowych jest zachęcanie do regularnego oszczędzania poprzez obligacje skarbowe i tym samym zwiększenie udziału nabywców detalicznych w finansowaniu potrzeb pożyczkowych oraz dywersyfikacja bazy inwestorów.

Wydatki na odsetki od środków przyjmowanych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów zrealizowane zostały w kwocie 757,6 mln zł (99,8% planu po zmianach). Były wyższe o 40% od pierwotnych założeń oraz o 35,4% od wydatków poniesionych w 2018 r. Wynikało to przede wszystkim z utrzymywania wyższych niż planowano stanów depozytów *overnight* oraz sądowych, pomimo nieco niższych niż zakładano stóp WIBID²²⁴ będących podstawą obliczania odsetek (średnio o 0,16 punktu procentowego w porównaniu do założeń z ustawy i 0,07 punktu procentowego w porównaniu do poprzedniego roku). Wielkość tych wydatków szacowana jest na podstawie historycznych stanów depozytów zawiązywanych przez jednostki sektora finansów publicznych, a wielkość, struktura i długość tych lokat pozostaje poza wpływem Ministra Finansów.

W 2019 r. koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz innych opłat i prowizji na rynku krajowym wyniosły 97,7 mln zł, tj. o 37,6% więcej niż pierwotnie prognozowano i o 27,8% więcej niż w poprzednim roku. Główną pozycję tych kosztów stanowi wynagrodzenie agenta emisji obligacji detalicznych, domu maklerskiego PKO BP S.A., które wzrosło z planowanych 58,6 mln zł do 85,9 mln zł. Wynagrodzenie agenta emisji obligacji jest uzależnione od wolumenu ich sprzedaży. Wyższa realizacja tych wydatków wynikała ze wzrostu o 37,6% sprzedaży obligacji detalicznych w 2019 r. Dotyczyło to głównie tych serii obligacji, w przypadku których odsetki płacone są najwcześniej po roku, dlatego wzrost ich sprzedaży nie miał wpływu na wydatki z tytułu obsługi obligacji oszczędnościowych w roku 2019. Wyjątkiem była wyższa od planowanej sprzedaż trzymiesięcznych oszczędnościowych obligacji skarbowych o oprocentowaniu stałym, z tytułu których wypłacono wyższe odsetki niż pierwotnie zakładano.

Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego

W 2019 r. na wydatki z tytułu obsługi zadłużenia Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych zaplanowano 8432,6 mln zł. W trakcie roku plan ten został zmniejszony do 7601,5 mln zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 7596,7 mln zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach i 90,1% planu pierwotnego. Wydatki te były niższe o 365 mln zł, to jest o około 5% od wykonanych w 2018 r. W ciągu ostatnich czterech lat koszty obsługi długu zagranicznego spadły o 22,8%, co wynikało przede wszystkim z oddłużenia na rynkach zagranicznych. W latach 2016–2018 dokonano wcześniejszych wykupów obligacji z terminem zapadalności w 2019 r. (o łącznej wartości nominalnej 1337,5 mln dolarów amerykańskich), a ponadto znacznie ograniczono ilość i wartość nowych emisji obligacji (w 2016 r. było dziewięć emisji, a w kolejnych latach odpowiednio trzy, jedna i dwie).

²²⁴ Warsaw Interbank Bid Rate to referencyjna wysokość oprocentowania lokat na polskim rynku międzybankowym, wyznaczana jako średnia arytmetyczna wielkości oprocentowania podawanych przez banki działające w Polsce, które są uczestnikami panelu stawek referencyjnych WIBID i WIBOR. Stawki WIBID wyznaczone są dla lokat o różnych terminach zapadalności, np. WIBID 1Y dla 1 roku, a WIBID 6M dla lokat 6 miesięcznych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 33. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019			7:4	7:5	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł						%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
OGÓŁEM	9 838,1	8 942,1	7 961,7	8 432,6	7 601,5	7 596,7	95,4	90,1	99,9
Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego:									
– kredyty	9 602,8	8 864,6	7 945,8	8 370,6	7 578,8	7 575,1	95,3	90,5	100,0
– kredyty	829,6	647,4	604,1	645,2	477,7	475,1	78,6	73,6	99,4
– obligacje	8 945,7	8 488,3	7 605,9	8 155,4	7 531,1	7 388,9	97,1	90,6	98,1
– Currency Interest Rate Swap	-172,5	-280,2	-261,0	-424,2	-424,2	-285,8	109,5	67,4	67,4
– Interest Rate Swap	-	9,1	-3,2	-5,8	-5,8	-3,1	96,9	53,5	53,5
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	235,3	77,5	15,9	62,0	22,7	21,6	135,6	34,8	95,2

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na wydatki z tytułu obsługi odsetek i dyskonta od obligacji wyemitowanych na rynki zagraniczne wykorzystano kwotę 7100 mln zł, która była niższa od wielkości zaplanowanej w ustawie budżetowej o 8,1% i niższa od wydatków poniesionych w 2018 r. o 3,3%. Jest to saldo wydatków z tytułu obsługi obligacji zagranicznych (7388,9 mln zł) pomniejszonych o wynik transakcji Currency Interest Rate Swap oraz Interest Rate Swap (łącznie – 288,9 mln zł) zawartych w latach wcześniejszych. Saldo transakcji swap ma wartość ujemną, gdyż łączna kwota płatności dokonanych przez Ministra Finansów była niższa niż kwota uzyskana od partnerów transakcji. Różnica ta pomniejszyła wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego, stosownie do przepisu art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zrealizowane wydatki z tytułu dyskonta od obligacji były niższe od planowanych w wyniku rezygnacji z emisji obligacji o wartości nominalnej 1 mld euro w listopadzie 2018 r. i dwóch emisji obligacji nominowanych w dolarach amerykańskich w październiku 2018 r. i kwietniu 2019 r. (obie o wartości 1 mld dolarów amerykańskich). Niższe wydatki były także efektem przedterminowego nieplanowanego odkupu w listopadzie 2018 r. obligacji o wartości nominalnej 226 mln dolarów amerykańskich, natomiast zwiększająco o 58,9 mln zł na poziom wydatków wpłynął nieplanowany odkup w październiku 2019 r. obligacji nominowanej w dolarach amerykańskich zapadającej w 2021 r.

Na obsługę kredytów i pożyczek udzielonych przez międzynarodowe instytucje finansowe, tj. przez Europejski Bank Inwestycyjny, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Bank Rozwoju Rady Europy wydatkowano 475,1 mln zł. Poziom tych wydatków był niższy od pierwotnych założeń o 26,4%, a od wydatków poniesionych w 2018 r. o 21,4%. Było to spowodowane niższym od przyjętego do planu oprocentowaniem wypłaconych środków oraz późniejszą wypłatą kredytów, w stosunku do planowanych terminów.

Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych na rynkach zagranicznych oraz inne opłaty i prowizje wyniosły 21,6 mln zł. Były niższe od planowanych w ustawie budżetowej o 65,2% oraz wyższe od wydatków z tego tytułu, poniesionych w 2018 r. o 35,6%. Głównym powodem niższego w stosunku do planu pierwotnego wykonania tych wydatków było poniesienie mniejszych o 29,3 mln zł, czyli blisko 70% opłat za przygotowanie emisji zagranicznych, w związku z odstąpieniem od ich przeprowadzenia (zamiast czterech emisji obligacji przeprowadzono dwie). Ponadto niższe wykonanie wynikało z poniesienia mniejszych o 4,7 mln zł kosztów z tytułu prowizji określonych w umowach zawartych z Bankiem Gospodarstwa Krajowego oraz Narodowym Bankiem Polskim. Niższe od planowanych o 2,2 mln zł były także koszty ratingu i przekazów bankowych. W 2019 r. nie poniesiono pierwotnie planowanych w kwocie 0,2 mln zł kosztów promocji emisji obligacji na rynki zagraniczne.

Środki własne Unii Europejskiej

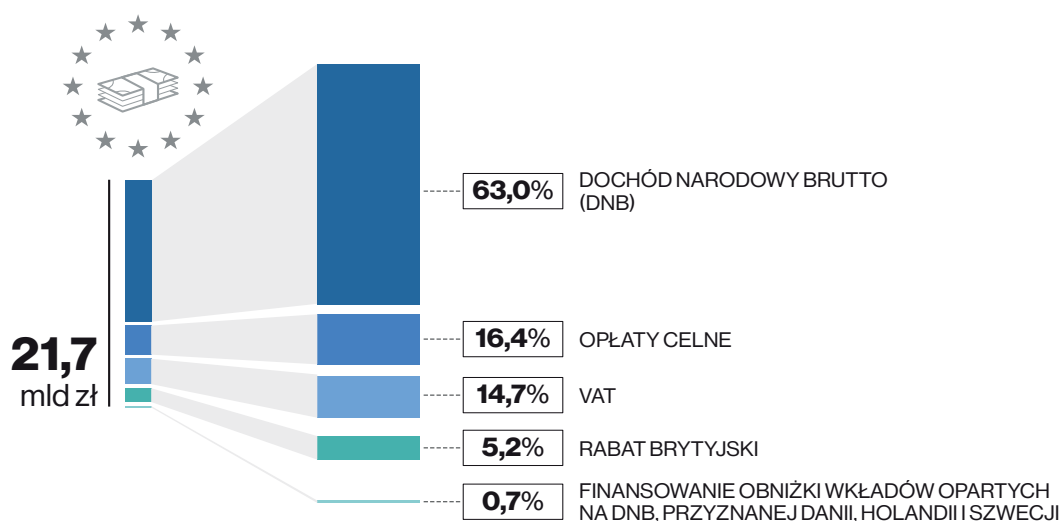
Zgodnie z art. 125 ustawy o finansach publicznych *środki własne Unii Europejskiej* ujmuje się w ustawie budżetowej w wysokości ustalonej w toku procedury budżetowej Unii Europejskiej.

Kalkulacja składki za 2019 r. oparta została na projekcie budżetu Unii Europejskiej przedłożonym przez Komisję Europejską, który zakładał wysokość polskiej wpłaty na poziomie 4948,5 mln euro, tj. 21 157,2 mln zł, przy uwzględnieniu przyjętego na posiedzeniu Komitetu Doradczego ds. Środków Własnych Unii Europejskiej kursu – 4,2755 PLN/EUR. W trakcie roku w efekcie korekt finansowych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej i aktualizacji danych makroekonomicznych polska składka zmniejszyła się i wyniosła 4888 mln euro (21 052,2 mln zł).

Limit wydatków na ten cel został określony w ustawie budżetowej na 2019 r. w części *Środki własne Unii Europejskiej* na poziomie 19 157,2 mln zł. W trakcie roku Minister Finansów zwiększył limit wydatków łącznie o 2610 mln zł oraz dokonał blokad wydatków w łącznej kwocie 47,3 mln zł. Plan wydatków po zmianach wynosił 21 719,9 mln zł.

Wydatki w części *Środki własne Unii Europejskiej* zostały zrealizowane w kwocie 21 719,9 mln zł, co stanowiło 100% planu po zmianach i były o 16,4% wyższe niż w roku poprzednim.

Infografika 32. Struktura na sfinansowanie składki do Unii Europejskiej w 2019 r.



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

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W całym analizowanym okresie w strukturze wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wpłaty polskiej składki członkowskiej do budżetu Unii Europejskiej dominującą pozycją była wpłata obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto. W 2019 r. jej udział wyniósł 63% i był niższy w porównaniu do roku poprzedniego kiedy wynosił 64,9%. Dwie kolejne najistotniejsze pozycje wpłaty do budżetu Unii Europejskiej stanowiły wpłaty z tytułu udziału w opłatach celnych oraz składka obliczona od podatku od towarów i usług. Ich łączny udział w strukturze w 2019 roku wyniósł 31,1%.

Wysokość składki dotyczącej środków własnych z tytułu dochodu narodowego brutto jest kalkulowana poprzez podzielenie niepokrytych potrzeb budżetowych Unii Europejskiej pomiędzy państwa członkowskie Unii Europejskiej, proporcjonalnie do udziału DNB danego państwa członkowskiego w sumie DNB wszystkich państw członkowskich. Wysokość składki z tytułu VAT określa się przez zastosowanie jednolitej stawki, wyznaczonej przez Komisję Europejską do zharmonizowanej podstawy VAT, obliczonej przez państwo członkowskie w zgodzie z zasadami wspólnotowymi. Do tradycyjnych środków własnych wlicza się opłaty celne pobierane w odniesieniu do handlu z państwami nieczłonkowskimi na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej.

Tabela 34. Wysokość i struktura składki do budżetu Unii Europejskiej w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
	Wydatki na sfinansowanie składki do budżetu Unii Europejskiej				Struktura			
	mln zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
OGÓŁEM	19 168,4	15 742,0	18 660,7	21 719,9	100,0	100,0	100,0	100,0
Wpłata obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto (DNB)	12 826,0	9 395,6	12 117,4	13 681,3	66,9	59,7	64,9	63,0
Wpłata z tytułu udziału w opłatach cukrowych	58,2	58,1	0,0	0,0	0,3	0,4	0,0	0,0
Wpłata obliczona na podstawie podatku od towarów i usług	2 356,7	2 335,5	2 287,7	3 194,3	12,3	14,8	12,3	14,7
Wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych	2 519,2	2 787,7	3 128,5	3 570,7	13,1	17,7	16,8	16,4
Wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego	1 274,3	1 040,1	998,0	1 126,6	6,6	6,6	5,3	5,2
Wpłata z tytułu finansowania obniżki wkładów opartych na DNB, przyznanej Danii, Holandii i Szwecji na lata 2014–2020 oraz Austrii na lata 2014–2016	134,0	125,0	129,1	147,0	0,7	0,8	0,7	0,7

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

Po jednorazowym spadku o 17,9% w 2017 r., kwota polskiej składki wyrażonej w złotych rosła w kolejnych latach i w 2019 r. była o 13,3% wyższa od składki wpłaconej w 2016 r. W latach 2016–2019 Polska, wypełniając traktatowe zobowiązanie wobec Unii Europejskiej, przekazała do Komisji Europejskiej składki członkowskie w łącznej kwocie 75 291 mln zł. Wpłaty dokonywane były w wysokości i terminach zgodnych z obowiązującymi przepisami i procedurami.

W latach 2016–2019 Polska zajmowała ósme miejsce wśród państw Unii Europejskiej pod względem wysokości składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej.

Wydatki, które nie wygasły z upływem 2018 r.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego²²⁵ określono wydatki w kwocie 1339,9 mln zł, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego.

Wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego określono także w ustawie z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018²²⁶ w kwocie 3777,5 mln zł.

Łączne wydatki, które nie wygasły z upływem 2018 r. wyniosły 5117,4 mln zł i były one o 3820,8 mln zł wyższe niż rok wcześniej (1296,6 mln zł). Ich relacja do ogółu wydatków budżetu państwa w 2018 r. wyniosła 1,3%.

W 2019 r. dysponentom 24 części budżetowych przekazano z tego tytułu 5014,2 mln zł, co stanowiło 98% środków przewidzianych w wyżej wymienionym rozporządzeniu i ustawie. Z przekazanych środków dysponenti zrealizowali wydatki w kwocie 4893 mln zł.

Niewykorzystane środki w kwocie 224,4 mln zł zostały zwrócone na wyodrębniony rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. W dwóch przypadkach środki zostały zwrócone po terminie określonym w art. 181 ust. 8 ustawy o finansach publicznych na 31 marca 2019 r. Dotyczyło to środków w kwocie:

- 1,9 mln zł, które dysponent części *Zdrowie* otrzymał na realizację zadania *Budowa Centrum Medycyny Nieinwazyjnej Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego oraz Przebudowa budynku głównego Instytutu Żywności i Żywienia w Warszawie*, a zwrócił w dniach 24 czerwca 2019 r. (1891 tys. zł) i 17 lutego 2020 r. (19,9 tys. zł);
- 46,6 tys. zł, które dysponent części *Rozwój regionalny* otrzymał na realizację zadania *Pomoc finansowa na zadania realizowane przez Koła Gospodyń Wiejskich*, a zwracał w okresie od 29 kwietnia do 2 sierpnia 2019 r.

W ustawie z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 określono, że środki Funduszu Dróg Samorządowych oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (na realizację Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2017–2026)²²⁷ mogą być wykorzystywane do 31 grudnia 2019 r. Wyniki kontroli wskazują, że środki z Funduszu Dróg Samorządowych zostały wykorzystywane w terminie przewidzianym w ustawie.

Największe kwoty wydatków niewygasających z upływem 2018 r. realizowane były w częściach:

- *Transport* – na objęcie przez Skarb Państwa akcji w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (1800 mln zł) oraz dofinansowanie Funduszu Dróg Samorządowych (1100 mln zł);
- *Rozwój wsi* – między innymi 809,6 mln zł na zadania realizowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, tj. na pomoc finansową dla producenta rolnego, w którego gospodarstwie wystąpiła powódź lub susza w 2018 r. oraz szkody spowodowane huraganem, deszczem nawalnym lub gradem w 2017 r., na dopłaty do materiału siewnego, refun-

²²⁵ Dz.U. poz. 2346.

²²⁶ Dz.U. poz. 2383.

²²⁷ Wyniki kontroli w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego są tajne.

- dację wydatków poniesionych przez producentów świń na bioasekurację, pomoc finansową w formie nieoprocentowanej pożyczki dla producentów z terenów zagrożonych afrykańskim pomorem świń;
- *Sprawy wewnętrzne* – na zakup sprzętu dla Straży Granicznej i Policji (355,1 mln zł);
 - *Gospodarka złożami kopalni* – 150 mln zł na podwyższenie kapitału Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A. w Bytomiu;
 - *Zdrowie* – 101,2 mln zł na zakup leków dla osób żyjących z HIV oraz zakup szczepionek służących do przeprowadzenia obowiązkowych szczepień ochronnych.

Najwięcej środków pozostało niewykorzystanych w częściach *Rozwój wsi* (72,1 mln zł), *Rozwój regionalny* (71,1 mln zł) oraz *Transport* (32,2 mln zł) i dotyczyło w szczególności zadania:

- *Pomoc dla gospodarstw rolnych, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem w roku 2018 suszy lub powodzi w części Rozwój wsi*. Ostateczna kwota jaką wypłaciła Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wynikała z decyzji przyznających pomoc. Niewydatkowanie całej kwoty przyznanych środków było efektem pomniejszenia pomocy dla beneficjentów z uwagi między innymi na brak ubezpieczenia co najmniej 50% upraw, przekroczenie maksymalnej intensywności pomocy, a także brak indywidualnego limitu pomocy de minimis w rolnictwie na poziomie danego beneficjenta.
- *Pomoc finansowa na zadania realizowane przez Koła Gospodyń Wiejskich w części Rozwój regionalny*. Niepełne wykonanie wynikało z nierzetelnego oszacowania możliwości realizacji zadań w terminie a co za tym idzie znacznie mniejszej niż przewidywano liczby kół, które złożyły wnioski o dotacje.
- *Inwestycje budowlane realizowane w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 w części Transport*. Niepełne wykonanie wydatków wynikało z naturalnych oszczędności powstających w procesie realizacji zadań oraz opóźnień na etapie wydawania decyzji odszkodowawczych stanowiących podstawę do wypłaty odszkodowań z tytułu nabycia nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa pod inwestycje objęte programem.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w trzech jednostkach nie dokonano rzetelnej oceny możliwości pełnej realizacji zadań w terminie określonym w art. 181 ust. 2 ustawy o finansach publicznych przed ich zgłoszeniem do wykazu wydatków niewygasających. Dotyczyło to Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (pomoc finansowa²²⁸ dla kół gospodyń wiejskich w kwocie 81 mln zł), Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii²²⁹ (opracowanie koncepcji Centrum Kompetencji Przemysłu Przyszłości w kwocie 1 mln zł) oraz Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach (zakup laserowego wykrywacza materiałów wybuchowych i narkotyków w kwocie 160 tys. zł). Skutkiem powyższego było ujęcie w wykazie wydatków niewygasających z końcem 2018 r. kwoty wydatków w nadmiernej wysokości.

Ponadto niezasadnym było wnioskowanie przez Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie do Ministra Finansów o ujęcie w wydatkach niewygasających kwoty 203,6 tys. zł na dostawy zapór przeciwpowodziowych, które zgodnie z umową miały być dostarczone do 27 grudnia 2018 r.

²²⁸ Artykuł 35 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 553).

²²⁹ Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii zostało przekształcone z dniem 15 listopada 2019 r. w Ministerstwo Rozwoju.

2.3. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 70 906,6 mln zł i stanowiły 83,1% planu określonego w ustawie budżetowej na rok 2019 oraz 96,7% planu po zmianach.

Wartość zrealizowanych wydatków budżetu środków europejskich w 2019 r. była o 4053,8 mln zł, tj. o 6,1% wyższa niż przed rokiem.

W 2019 r. wydatki budżetu środków europejskich były realizowane w 35 częściach budżetowych. Prawie 81% wydatków wykonano w trzech częściach budżetowych, tj. *Rozwój regionalny, Rozwój wsi i Transport*, a blisko 95% w ośmiu największych częściach budżetowych. W 15 częściach wydatki nie przekroczyły 50 mln zł.

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*, w tym wydatki poniesione w ramach trzech pierwszych z wyżej wymienionych grup stanowiły prawie 100% wszystkich wydatków.

Tabela 35. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2016–2019 według grup ekonomicznych

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019
	mld zł			
OGÓŁEM, w tym	51,7	48,0	66,9	70,9
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	30,6	26,3	31,2	33,4
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	0,1	0,3	0,4	0,4
Wydatki majątkowe, w tym:	21,0	21,4	35,2	37,1
Wydatki inwestycyjne i na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	0,1	0,5	1,2	1,0
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych ze środków europejskich lub płatności budżetu środków europejskich	20,9	20,9	34,1	36,1
	%			
OGÓŁEM, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	59,2	54,9	46,6	47,1
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	0,2	0,6	0,7	0,6
Wydatki majątkowe, w tym:	40,6	44,5	52,7	52,3
Wydatki inwestycyjne i na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	0,2	1,0	1,8	1,4
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych ze środków europejskich lub płatności budżetu środków europejskich	40,3	43,5	51,0	50,9

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

W 2019 r. podobnie jak w latach poprzednich największy, wynoszący ponad połowę (52,3%), udział w wydatkach budżetu środków europejskich, miały *wydatki majątkowe*. Rok 2019 był kolejnym rokiem, w którym wydatki w tej grupie były wyższe niż rok wcześniej. Wzrost odnotowany w roku 2019 w odniesieniu do roku 2018 wyniósł 5,4%. W okresie czterech lat wydatki w tej grupie zwiększyły się z 20 973,3 mln zł w 2016 r. do 37 118,8 mln zł w 2019 r., tj. o 77%, a ich udział w wydatkach ogółem budżetu środków europejskich zwiększył się o 11,7 punktu procentowego.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W 2019 r., podobnie jak rok wcześniej, wydatki budżetu środków europejskich były ujęte w 21 działach klasyfikacji budżetowej.

Tabela 36. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2016–2019 według działów klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019
	mld zł			
OGÓŁEM	51,7	48,0	66,9	70,9
Rolnictwo i łowiectwo	23,6	16,8	19,7	20,0
Transport i łączność	12,8	11,3	13,4	13,5
Różne rozliczenia, w tym:	6,2	9,7	19,3	21,8
Regionalne Programy Operacyjne	6,2	9,7	19,3	21,8
Przetwórstwo przemysłowe	2,5	2,3	3,5	3,4
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	1,5	2,1	1,5	1,5
Administracja publiczna	0,6	1,3	1,5	1,5
Nauka	0,6	1,1	1,8	3,4 ¹
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1,5	1,0	2,6	3,3
Szkolnictwo wyższe	0,3	0,2	0,4	x
Rybołówstwo i rybactwo	0,0	0,1	0,4	0,3
Pozostałe działy	2,0	1,8	2,7	2,2

¹ W 2019 r. działy *Nauka* oraz *Szkolnictwo wyższe* zostały skonsolidowane w ramach działu 730 *Szkolnictwo wyższe i nauka*.

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

Prawie 78% wydatków poniesionych w ramach budżetu środków europejskich zostało zrealizowanych w trzech działach, tj. *Różne rozliczenia*, *Rolnictwo i łowiectwo* oraz *Transport i łączność*. Wydatki przeznaczono głównie na projekty infrastrukturalne, finansowanie regionalnych programów operacyjnych oraz zadania realizowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (płatności bezpośrednie i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020).

Tabela 37. Struktura wydatków budżetu środków europejskich w latach 2016–2019 według działów klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019
	Ogółem = 100			
	%			
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0
Rolnictwo i łowiectwo	45,6	35,0	29,5	28,2
Transport i łączność	24,8	23,5	20,0	19,0
Różne rozliczenia	12,1	20,2	28,9	30,7
Przetwórstwo przemysłowe	4,8	4,8	5,2	4,8
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	3,0	4,4	2,2	2,1
Administracja publiczna	1,1	2,7	2,2	2,1
Nauka	1,2	2,4	2,7	4,8

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019
	Ogółem = 100			
	%			
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2,9	2,0	3,9	4,7
Szkolnictwo wyższe	0,6	0,4	0,6	x
Rybołówstwo i rybactwo	0,1	0,2	0,5	0,4
Pozostałe działy	3,6	4,4	4,1	3,2

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2019 r. w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020 na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych wydatkowano łącznie 48 078,3 mln zł, tj. 95,4% planu po zmianach. Z kwoty tej na krajowe programy operacyjne wydatkowano 25 702,6 mln zł, a na regionalne programy operacyjne 22 375,6 mln zł, co stanowiło odpowiednio 97,3% i 93,2% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w roku poprzednim wydatki na krajowe programy operacyjne były wyższe o 5%, a na regionalne o 13,9%. Dla poszczególnych regionalnych programów operacyjnych wskaźnik wykonania planu kształtował się od 83,7% dla województwa podkarpackiego do 99,5% dla województwa lubelskiego.

Tabela 38. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2018–2019 według programów

Wyszczególnienie	2018	2019		4:3
	Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie	%
	mln zł			%
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	66 852,8	73 289,7	70 906,6	96,7
Polityka Spójności:	44 207,7	50 560,6	48 226,2	95,4
PO Infrastruktura i Środowisko 2014–2020	15 196,5	16 264,2	16 044,1	98,6
PO Inteligentny Rozwój	3 340,3	4 340,3	4 240,5	97,7
PO Polska Cyfrowa	1 610,3	1 468,9	1 398,9	95,2
PO Polska Wschodnia 2014–2020	1 916,0	1 334,7	1 313,6	98,4
PO Wiedza Edukacja Rozwój	2 409,9	3 006,9	2 705,6	90,0
Regionalne Programy Operacyjne 2014–2020	19 651,9	23 997,8	22 375,6	93,2
Narodowa Strategia Spójności 2007–2013	82,8	147,9	147,9	100,0
Wspólna Polityka Rolna	19 380,8	19 734,9	19 734,2	100,0
Wspólna Polityka Rybacka	360,3	287,8	258,9	89,9
PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020	334,1	235,3	226,2	96,2
Instrument „Łącząc Europę”	2 568,1	2 449,1	2 448,2	100,0
Norweski Mechanizm Finansowy i MF EOG 200–2014	0,3	-	-	-
Norweski Mechanizm Finansowy i MF EOG III Perspektywy Finansowej	1,4	22,1	13,0	58,8

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

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wydatki budżetu środków europejskich na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 19 734,2 mln zł, tj. 100% planu po zmianach. Realizacja wydatków w ramach WPR była zbliżona do wykonania 2018 r. (19 380,8 mln zł).

Wydatki w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” wyniosły 2448,2 mln zł, tj. 100% planu po zmianach. Wydatki na Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014–2020 zrealizowano w wysokości 226,2 mln zł (96,2% planu po zmianach). Na realizację Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014–2020 wydankowano 258,9 mln zł, tj. 89,9% planu po zmianach. Wydatki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) III PF zostały zrealizowane w 14,4%, a Mechanizmu Finansowego (MF) EOG III PF - 74,2% planu po zmianach.

Niski wskaźnik wykonania planu wydatków w zakresie Norweskiego Mechanizmu Finansowego III PF wynikał z przedłużającej się oceny i akceptacji programów przez darczyńców, a tym samym późniejsze niż zakładane podpisanie umów z darczyńcami. Powyższe spowodowało konieczność przesunięcia części zadań na rok 2020.

Wydatki na programy realizowane w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 wyniosły 147,9 mln zł, tj. 100% planu po zmianach.

Krajowe i regionalne programy operacyjne

W latach 2014–2020 Polska pozostaje największym beneficjentem pomocy unijnej. W tym okresie, w ramach polityki spójności Unia Europejska przeznaczyła do wykorzystania dla naszego kraju 82,5 mld euro.

Do końca 2019 r. z beneficjentami krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020 zawarto 58 399 umów o dofinansowanie projektu²³⁰. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 272 018,1 mln zł, co stanowiło 83,1% alokacji na lata 2014–2020²³¹.

W 2019 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 2014–2020²³², wzrósł z 70,8% do 83,1%, tj. o 12,3 punktu procentowego.

²³⁰ Ilość i wartość podpisanych umów obejmuje również decyzje o dofinansowanie projektu.

²³¹ Informacja o wynikach kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w części 34 - Rozwój regionalny*, Nr ewid. 69/2020/P/20/001/KAP Warszawa 2020.

²³² Kwota alokacji obliczona według kursu ECB z dnia 30 grudnia 2019 r, wynoszącego 1 EUR = 4,2567 PLN.

Tabela 39. Zawarte umowy o dofinansowanie projektu w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014–2020 na koniec 2019 r.

Program Operacyjny	Zawarte umowy/wydane decyzje o dofinansowaniu projektu			Poziom realizacja alokacji na lata 2014–2020
	liczba	ogółem wartość wydatków kwalifikowalnych	w tym: środki UE	%
		mln zł		
OGÓŁEM	58 399	447 240,0	272 018,1	83,1
PO Infrastruktura i Środowisko	2 419	194 103,7	102 770,7	88,1
PO Inteligentny Rozwój	6 299	52 819,7	29 736,5	81,1
PO Wiedza Edukacja Rozwój	5 938	18 185,8	15 768,3	78,7
PO Polska Cyfrowa	463	12 464,5	8 605,1	93,1
PO Polska Wschodnia	1 125	10 220,3	6 883,2	80,9
PO Pomoc Techniczna	290	2 587,2	2 336,8	78,1
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	41 865	156 588,8	105 917,6	79,6

¹ Relacja wartości dofinansowania ze środków Unii Europejskiej w zawartych umowach o dofinansowanie do kwoty alokacji 2014–2020. Alokacja przeliczona z euro po kursie ECB z dnia 30 grudnia 2019 r., tj. 4,2567 PLN.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

Na koniec 2019 r. najwyższy wskaźnik kontraktacji w odniesieniu do dostępnej alokacji osiągnięto dla Programów Operacyjnych: Polska Cyfrowa (93,1%) oraz Infrastruktura i Środowisko (88,1%).

Spośród regionalnych programów operacyjnych 2014–2020 najwyższy wskaźnik kontraktacji do wartości alokacji uzyskano w województwach pomorskim i wielkopolskim (odpowiednio 89,7% i 85,4%), a najniższy w województwach zachodniopomorskim i świętokrzyskim (74% i 76,5%).

Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych zadeklarowana w poświadczeniach przekazanych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej (certyfikacja) do końca 2019 r. w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych odpowiadająca wkładowi Unii Europejskiej wyniosła 134 061,6 mln zł, co stanowiło 41% alokacji na lata 2014–2020. W porównaniu do wykonania na dzień 31 grudnia 2018 r. (25,1%), poziom certyfikacji był o 15,9 punktu procentowego wyższy.

Kwota certyfikacji w ramach krajowych programów operacyjnych 2014–2020 w części finansowanej z budżetu Unii Europejskiej wyniosła 82 059,4 mln zł, co stanowiło 42,3% alokacji. W ramach regionalnych programów operacyjnych kwota certyfikacji wyniosła 52 002,2 mln zł, a wykorzystanie alokacji 39,1%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 40. Realizacja krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020 według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r.

Program	Wartość alokacji na lata 2014–2020		Wydatki wykazane w złożonych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność (środki UE)		5:3
	mln euro	mln zł ¹	mln euro	mln zł	%
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	76 884,6	327 274,5	31 221,0	134 061,6	41,0
PO Infrastruktura i Środowisko	27 410,7	116 679,3	12 057,8	51 781,5	44,4
PO Inteligentny Rozwój	8 613,9	36 666,9	3 195,7	13 735,9	37,5
PO Wiedza Edukacja Rozwój	4 707,4	20 037,8	1 789,0	7 701,1	38,4
PO Polska Cyfrowa	2 172,5	9 247,7	758,9	3 258,1	35,2
PO Polska Wschodnia	2 000,0	8 513,4	930,9	3 993,0	46,9
PO Pomoc Techniczna	703,1	2 993,0	370,7	1 589,8	53,1
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	31 276,9	133 136,4	12 118,1	52 002,2	39,1

¹ Przeliczona z euro po kursie ECB z dnia 30 grudnia 2019 r., tj. 4,2567.

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 1303/2013²³³, 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 grudnia 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 2019 r. we wszystkich krajowych i regionalnych programach operacyjnych cel określony zgodnie z zasadą n+3 został zrealizowany. Wskaźnik wykonania celu wynosił od 130% celu dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego do 208,4% celu dla Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. wykonanie celu n+3 na 2020 r. (tj. na rok przed terminem) wyniosło średnio dla krajowych programów operacyjnych 120,7% (od 105,1% w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój do 144,1% w Programie

²³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.).

Operacyjnym Pomoc Techniczna), natomiast dla regionalnych programów operacyjnych – 111,7% (od 90% w przypadku województwa kujawsko-pomorskiego do 144,1% w województwie opolskim).

W znacznej mierze zostały osiągnięte cele określone w dokumencie *Plan certyfikacji środków do KE w 2019 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 (Plan certyfikacji)*, przyjętym przez Radę Ministrów w lutym 2019 r. Od początku wdrażania perspektywy finansowej 2014–2020 certyfikowano do Komisji Europejskiej 157 858,9 mln zł, co stanowiło 102,8% kumulatywnego celu określonego w *Planie certyfikacji* do końca 2019 r.

W krajowych programach operacyjnych certyfikacja wyniosła 96 424,9 mln zł, co stanowiło 101,2% planu (narastająco). Planowanego poziomu nie osiągnięto w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój (97,1% planu). Najwyższy poziom certyfikacji osiągnięto w Programie Operacyjnym Pomoc Techniczna – 104,8% planu.

W przypadku regionalnych programów operacyjnych plan certyfikacji w ujęciu narastającym został zrealizowany na poziomie 61 433,9 mln zł, co stanowiło 105,4% planu. Planowanego poziomu nie osiągnięto w dwóch regionalnych programach operacyjnych dotyczących województw: kujawsko-pomorskiego (94,3%) i śląskiego (98,7%). Najwyższy poziom certyfikacji osiągnięto w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Pomorskiego – 117,6% planu.

W porównaniu z latami poprzednimi poziom realizacji *Planu certyfikacji* znacząco się poprawił – w 2018 r. cele certyfikacji nie zostały osiągnięte dla jednego krajowego i 10 regionalnych programów operacyjnych, a w 2017 r. – dla dwóch krajowych i wszystkich 16 regionalnych programów operacyjnych.

W 2019 r. Komisja Europejska przeprowadziła przegląd śródkresowy realizacji programów, w tym między innymi realizacji celów pośrednich (zaplanowanych do osiągnięcia na koniec 2018 r.). Zgodnie z art. 6 ust. 1–4 rozporządzenia nr 215/2014²³⁴ cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki zawarte w odpowiednich ramach wykonania osiągnęły co najmniej 85% wartości celu pośredniego do końca 2018 r.²³⁵

Do 30 czerwca 2019 r. Polska przekazała do Komisji Europejskiej *Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu Umowy Partnerstwa w 2018 roku*. W sprawozdaniu zawarto między innymi: główne działania realizowane w ramach Umowy Partnerstwa w roku 2018, postęp finansowy realizacji programów operacyjnych, postęp w realizacji instrumentów terytorialnych oraz stan realizacji celów dla wskaźników wybranych do ram wykonania. Przekazano również sprawozdania roczne z realizacji poszczególnych programów operacyjnych.

²³⁴ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) Nr 215/2014 z 7 marca 2014 r. ustanawiające zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego 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 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w zakresie metod wsparcia w odniesieniu do zmian klimatu, określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz klasyfikacji kategorii interwencji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz. Urz. UE L 69 z 08.03.2014, s. 65, ze zm.), zwane dalej: rozporządzeniem 215/2014.

²³⁵ W przypadku gdy ramy wykonania obejmują trzy lub więcej wskaźników, cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki z wyjątkiem jednego osiągnęły co najmniej 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego do końca 2018 r. Wskaźnik, który nie osiągnął 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego, musi osiągnąć co najmniej 75% wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego.

Zgodnie ze sprawozdaniem, celów pośrednich ram wykonania (wskaźników finansowych), w wyniku których konieczna będzie realokacja środków rezerwy wykonania, nie osiągnięto w pięciu osiach w pięciu regionalnych programach operacyjnych oraz w jednej osi w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój, tj. w:

- osi XI Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego (alokacja rezerwy wykonania – 2,15 mln euro);
- osi I Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego (10,3 mln euro);
- osi IX Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego (1,6 mln euro);
- osi I Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego (10,1 mln euro);
- osi V Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego (6,3 mln euro);
- osi III (region lepiej rozwinięty) Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (9,3 mln euro).

Nieosiągnięcie celów wynikało między innymi z opóźnień we wdrażaniu instrumentu *Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność*, przeszacowania wartości wskaźnika na etapie programowania, niskiego zainteresowania potencjalnych wnioskodawców realizacją projektów w osi, niską jakością merytoryczną projektów, niepowodzenia prac badawczo – rozwojowych oraz opóźnień w przyjmowaniu lub aktualizacji dokumentów strategicznych stanowiących realizację warunków *ex-ante*.

W przypadku programów operacyjnych (pięciu krajowych i 11 regionalnych), które osiągnęły wszystkie cele pośrednie na 2018 r., kwoty rezerwy wykonania uznano za ostatecznie przyznane. Instytucje Zarządzające rozpoczęły procedurę zmian w programach operacyjnych, zgodnie z art. 30 rozporządzenia nr 1303/2013, która nie została jeszcze zakończona. Zmiany dotyczyły głównie zmian wartości wskaźników i kwot alokacji w osiach.

W odniesieniu do pozostałych pięciu regionalnych programów operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, Instytucja Koordynująca Umowę Partnerstwa zaopiniowała w 2019 r. propozycje poszczególnych Instytucji Zarządzających, realokacji środków rezerwy wykonania w ramach danego programu operacyjnego pomiędzy pozostałymi priorytetami/osiami priorytetowymi.

Zgodnie z rozdziałem 3 pkt 6 *wytycznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014–2020*, w związku z wprowadzeniem w Perspektywie Finansowej 2014–2020, na podstawie art. 20–22 rozporządzenia ogólnego i rozdz. II rozporządzenia 215/2014, mechanizmu ram wykonania, skutkującego ryzykiem nałożenia sankcji związanych z nieosiągnięciem celów pośrednich i końcowych (realokowanie rezerwy wykonania, zawieszenie płatności lub korekty netto), istnieje konieczność monitorowania postępu realizacji celów rocznych, pośrednich i końcowych dla ram wykonania w cyklu kwartalnym. Według wyżej wymienionych wytycznych roczne cele realizacji ram wykonania stanowią uzupełnienie unijnego systemu monitorowania ram wykonania, który określony został jako cele pośrednie (dla 2018 r.) i końcowe (dla 2023 r.). Roczne cele określone są dla lat 2017, 2019–2022 i wykorzystywane są dla potrzeb monitorowania na poziomie krajowym.

W 2019 r. prowadzono monitoring celów rocznych i końcowych na podstawie kwartalnych informacji przekazywanych przez Instytucje Zarządzające programami operacyjnymi. Głównym celem w I półroczu 2019 r. była koordynacja działań związanych z przygotowaniem przez Instytucje Zarządzające sprawozdań rocznych. Po otrzymaniu decyzji wykonawczej Komisji Europejskiej, wszystkie Instytucje Zarządzające przystąpiły do modyfikacji programów operacyjnych pod kątem realokacji dostępnych środków, a także korekt zakresu działań i poddziałań. Głównym obszarem zmian w programach operacyjnych były zmiany wartości docelowych wskaźników, spowodowane przyznaniem dodatkowej

alokacji z rezerwy wykonania do danej osi lub realokacji środków z jednej osi do drugiej. Ostateczne wartości wskaźników będą znane dopiero po zakończeniu negocjacji z Komisją Europejską i przyjęciu zmian programów operacyjnych.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. u 16 beneficjentów (po jednym z każdego z województw)²³⁶ środków z Unii Europejskiej na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła badanie pod kątem prawidłowości wykorzystania dotacji na dofinansowanie projektu oraz osiągnięcia zakładanego na 2019 r. postępu rzeczowego projektu. Kontrolę przeprowadzono w dwunastu przedsiębiorstwach wodociągowo-kanalizacyjnych oraz czterech urzędach miast.

Kontrolą objęto projekty na łączną kwotę 2313,8 mln zł, w których wartość dofinansowania ze środków Unii Europejskiej określono na kwotę 1356,6 mln zł. W 2019 r. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (pełniący funkcję Instytucji Wdrażającej dla działania 2.3 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020) przekazał na realizację 15 projektów²³⁷ dotację ze środków Unii Europejskiej w łącznej wysokości 307,4 mln zł, z tego kwota 288,7 mln zł została rozliczona w 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację 14 projektów (87,5% badanych), a w przypadku dwóch projektów wydała ocenę w formie opisowej.

Realizacja 15 projektów odbywała się zgodnie z założeniami merytorycznymi określonymi we wniosku o dofinansowanie. W przypadku 13 projektów prace postępowały zgodnie z harmonogramem. Jeden projekt realizowano zgodnie z założeniami merytorycznymi, wyprzedzając harmonogram, a jeden z opóźnieniami w stosunku do harmonogramu. W jednym przypadku realizacja była niezgodna zarówno z założeniami merytorycznymi określonymi we wniosku o dofinansowanie, jak i z harmonogramem.

Zakładane na 2019 r. efekty rzeczowe dofinansowanych projektów osiągnięto w przypadku sześciu kontrolowanych projektów realizowanych w województwach: kujawsko – pomorskim, lubelskim, opolskim, podlaskim, pomorskim oraz zachodniopomorskim. W przypadku projektów, których termin realizacji wykraczał poza 2019 r., z uwagi na brak określenia celów pośrednich sprawdzono czy stan ich realizacji stwarza zagrożenie terminowego osiągnięcia zakładanych efektów w kolejnych latach. Wyniki badania wskazują, że stan realizacji siedmiu przedsięwzięć nie stwarza zagrożenia dla osiągnięcia docelowych wskaźników produktu i rezultatu. W kolejnych dwóch przypadkach wyniki kontroli wskazały na występujące ryzyko nieosiągnięcia założonych w projekcie wartości tych wskaźników. Niemniej jednak w przypadku projektu realizowanego na terenie województwa łódzkiego zagrożenie to występowało na poziomie akceptowalnym, zaś w przypadku projektu z województwa świętokrzyskiego w momencie zakończenia kontroli nie można było jednoznacznie ocenić czy zagrożenie jest istotne. W przypadku województwa małopolskiego, w związku z odnotowanymi opóźnieniami w realizacji projektu w stosunku do przyjętego harmonogramu, jednoznacznie stwierdzono, że projekt nie zostanie wykonany w pełnym wymiarze w zaplanowanym terminie. Ponadto u siedmiu beneficjentów zidentyfikowano nieprawidłowości, które nie miały wpływu na realizację projektów i polegały przede wszystkim na nieprzekazywaniu lub przekazywaniu z opóźnieniem, w odniesieniu

²³⁶ W ramach projektu *Systemy gospodarowania wodami opadowymi na terenach miejskich – Miasto Gdańsk* kontrolą objęto Urząd Gminy Miasta Gdańsk (urząd obsługujący beneficjenta środków) oraz Dyрекcję Rozbudowy Miasta Gdańsk (jednostka realizująca projekt).

²³⁷ W 2019 r. Miasto Łódź nie uruchomiło środków z dotacji celowej z budżetu środków Unii Europejskiej na realizację projektu pn. *Gospodarka ściekowa, faza III w Łodzi*.

do umownych terminów, stosownych dokumentów do Instytucji Wdrażającej oraz nieaktualizowaniu harmonogramów realizacji projektów. Stwierdzono także pojedyncze przypadki braku przedłożenia przez wykonawcę polisy OC oraz niespełniania przez polisę OC warunków umowy, a także przypadek braku sporządzenia wymaganej umową kalkulacji, w związku ze zmianą, w trakcie realizacji zadania, warunków technicznych w stosunku do kosztorysu ofertowego, w wyniku czego nie obniżono wynagrodzenia wykonawcy o 180,7 tys. zł.

Ponadto w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., przeprowadzonej w Urzędzie Morskim w Gdyni (obsługującym dysponenta III stopnia w części *Gospodarka morską*), zidentyfikowano nieprawidłowość polegającą na dokonaniu wydatków w łącznej kwocie 149,9 mln zł z rachunku bieżącego wydatków urzędu, zamiast z rachunku bankowego do obsługi płatności lub rachunku pomocniczego wydatków ze środków europejskich²³⁸.

Wspólna Polityka Rolna²³⁹

W latach 2004–2019 na finansowanie zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wpłynęły z budżetu Unii Europejskiej do Polski środki w wysokości 55 954,5 mln euro, w tym 4450,2 mln euro w 2019 r. W 2019 r. łączne wydatki ze środków europejskich, poniesione na realizację Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 19 734,2 mln zł, tj. 100% planu po zmianach.

Instrumentem wsparcia I filara Wspólnej Polityki Rolnej²⁴⁰ o największym wymiarze finansowym były płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, które zrealizowano w kwocie 14 901,2 mln zł²⁴¹.

Największy udział w dokonanych w 2019 r. płatnościach bezpośrednich stanowiły płatności z tytułu: jednolitej płatności obszarowej – 5748,8 mln zł (38,6%), praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (płatność za zazielenienie) – 4034,2 mln zł (27,1%), dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją – 2046,9 mln zł (13,7%), systemu dla małych gospodarstw – 1417,1 mln zł (9,5%) oraz płatności dodatkowej (redystrybucyjnej) – 1189,7 mln zł (8%).

W 2019 r. z płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego skorzystało blisko 1,3 mln beneficjentów, którzy otrzymali płatności z kampanii 2019 r. oraz ponad milion beneficjentów, którzy zrealizowali płatności w ramach kampanii 2018 r.

W 2019 r., w ramach II filara Wspólnej Polityki Rolnej, tj. Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, wydano 27 rozporządzeń wykonawczych do ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o *wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*²⁴² oraz siedem obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia.

W 2019 r. na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 wydatkowano z budżetu środków europejskich 4757,6 mln zł, tj. blisko 100% planu po zmianach. Poniesione w 2019 r. na Pro-

²³⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 21 – Gospodarka morską*, Nr ewid. 123/2020/P/20/001/KIN Warszawa 2020.

²³⁹ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w częściach Rolnictwo, Rozwój wsi, Rynki rolne oraz Dochody budżetu środków europejskich*.

²⁴⁰ I filar Wspólnej Polityki Rolnej obejmuje w szczególności dopłaty bezpośrednie, dopłaty związane ze wspólnym rynkiem owoców i warzyw oraz interwencje rynkowe.

²⁴¹ W tym 72,2 mln zł na współfinansowanie krajowe wydatków z budżetu państwa.

²⁴² Dz.U. z 2020 r. poz. 217, ze zm.

gram Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 wydatki w ramach budżetu środków europejskich kształtowały się na poziomie zbliżonym do 2018 r. (4668,6 mln zł).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. (narastająco od początku realizacji Programu) kwota pomocy, o którą złożyli wnioski beneficjenci PROW 2014–2020 wyniosła 49 483,8 mln zł, kwota wynikająca z zawartych umów i wydanych decyzji o przyznaniu pomocy – 36 458 mln zł (62,3% limitu środków PROW 2014–2020), a kwota zrealizowanych płatności – 23 811,3 mln zł (41% limitu środków PROW 2014–2020)²⁴³.

Kwota zadeklarowanych wydatków podlegających refundacji z budżetu Unii Europejskiej przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w ramach PROW 2014–2020, poniesionych do dnia 31 grudnia 2019 r., wyniosła 3499 mln euro, a kwota zaliczki z Komisji Europejskiej – 260,9 mln euro. Na koniec 2019 r. wydatki wyniosły 101,5% przyznanych Polsce środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (zasada n+3 dla 2016 r.).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli poziom kontraktacji i wydatkowania środków PROW 2014–2020 oraz poziom spełnienia zasady n+3 na koniec 2019 r. nie wskazują na wystąpienie ryzyka zagrożenia dla wykorzystania środków w ramach Programu.

Do końca 2019 r. w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 realizowano płatności w 16 działaniach. Dotyczyło to między innymi działań:

- *Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich*, w ramach którego zakończono, między innymi, realizację następujących typów operacji:
 - *budowa lub modernizacja dróg lokalnych* – 1925 operacji, w ramach których zmodernizowano drogi lokalne o długości 2991,2 km oraz wybudowano drogi lokalne o długości 196,5 km. Pomoc została przekazana 1095 różnym jednostkom samorządowym, w tym 918 gminom i 177 powiatom,
 - *gospodarka wodno-ściekowa* – 522 operacji, w ramach których wybudowano lub wyremontowano między innymi 1490 km systemów kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych, 984 km zbiorowych systemów zaopatrzenia w wodę, 9066 przydomowych oczyszczalni ścieków, 117 stacji uzdatniania wody, 80 oczyszczalni ścieków, 61 ujęć wody, 11 instalacji do osadów ściekowych. Pomoc na operacje związane z gospodarką wodno-ściekową została przekazana 491 różnym jednostkom samorządowym,
- *Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami* – przekazano płatności końcowe na rzecz 843 969 beneficjentów, wsparciem objęto 8 241 698 ha użytków rolnych, a pomoc finansowa została skierowana głównie (90%) do gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania typu nizinnych (I i II),
- *Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne* – zrealizowano płatności końcowe na rzecz 94 140 beneficjentów, wsparciem objęta została: powierzchnia wynosząca 2 015 821 ha użytków rolnych²⁴⁴, oraz średnia liczba zwierząt w gospodarstwach – 97 659 sztuk,
- *Rolnictwo ekologiczne* – przekazano płatności końcowe 26 698 beneficjentom, wsparciem objęto powierzchnię 778 291 ha użytków rolnych²⁴⁵,

²⁴³ Dane procentowe o wykorzystaniu limitu PROW 2014–2020 zostały wyliczone w oparciu o kwoty w euro, tj. limit środków ogółem 13 612 211,4 tys. euro przeliczony według kursu 4,3212 zł/euro.

²⁴⁴ Wielkość fizycznego obszaru objętego wsparciem (bez sumowania powierzchni objętej jednoczesnym wsparciem w ramach niewykluczających się pakietów) wyniosła 1 533 571 ha.

²⁴⁵ Wielkość fizycznego obszaru objętego wsparciem (bez sumowania powierzchni objętej jednoczesnym wsparciem w ramach niewykluczających się pakietów) wyniosła 584 846 ha.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- *Inwestycje w środki trwałe*. Przede wszystkim w ramach *Modernizacji gospodarstw rolnych* zrealizowano 11 607 operacji, z których 89% stanowiły inwestycje związane z racjonalizacją technologii produkcji oraz zakończono realizację 1011 operacji, dotyczących gospodarstw rolnych o łącznej powierzchni 20 619 ha trwałych użytków zielonych na obszarach Natura 2000,
- *Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej* – przekazano środki, między innymi, na zakup 11 726 sztuk sprzętu ruchomego,
- *Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów*, w ramach poddziałania *Zalesianie i tworzenie terenów zalesionych* – zrealizowano płatności końcowe na rzecz 17 460 beneficjentów. W większości (93%) płatność dotyczyła premii na utrzymanie zalesionych powierzchni (płatności związane z premią pielęgnacyjną i premią zalesieniową). Wsparto grunty o powierzchni 76 205,2 ha,
- *Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER*, w ramach poddziałania *Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność* – dofinansowano 8130 operacji. Z uzyskanych środków beneficjenci między innymi w 4633 przypadkach utworzyli przedsiębiorstwa lub rozwinęli dotychczasową działalność gospodarczą, utworzyli oraz utrzymali odpowiednio 6499 i 5413 miejsc pracy oraz wybudowali lub zmodernizowali 3936 obiektów infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej.

Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014–2020

W 2019 r. wykonanie wydatków budżetu środków europejskich na Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014–2020 wyniosło 258,9 mln zł, tj. 89,9% planu po zmianach²⁴⁶.

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. wskaźnik realizacji zasady n+3 w Programie Operacyjnym Rybactwo i Morze 2014–2020 wyniósł 108,5%, zasada ta została spełniona z nadwyżką w kwocie 4,4 mln euro.

W ramach Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014–2020, do Komisji Europejskiej w 2019 r. zostało złożonych siedem wniosków o płatność okresową na łączną kwotę 56,7 mln euro, w tym kwota zrefundowanych wydatków wyniosła 51 mln euro.

Od początku funkcjonowania Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014–2020 do końca 2019 r. złożono 8,7 tys. pozytywnie zweryfikowanych wniosków o pomoc na łączną kwotę 2486,6 mln zł, zawarto 6,6 tys. umów na kwotę 1643,7 mln zł i zrealizowano 6 tys. płatności na kwotę 1073 mln zł. Największe płatności zrealizowano w ramach Priorytetu 1 – *Promowanie rybołówstwa zrównoważonego środowiskowo, zasobooszczędnego, innowacyjnego, konkurencyjnego i opartego na wiedzy* – 366,3 mln zł oraz Priorytetu 2 – *Wspieranie akwakultury zrównoważonej środowiskowo, zasobooszczędnej, innowacyjnej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy* – 356,1 mln zł.

Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego

Wydatki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywy Finansowej zostały zrealizowane w kwocie 0,8 mln zł, co stanowiło jedynie 14,4% planu po zmianach. Wydatki Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywy Finansowej wyniosły 12,2 mln zł (74,2% planu po zmianach).

²⁴⁶ Wydatki zrealizowano w częściach *Rybołówstwo, Gospodarka morska* oraz *Województwo małopolskie i Województwo mazowieckie*.

Niski, szczególnie w przypadku Norweskiego Mechanizmu Finansowego, wskaźnik wykonania planu wydatków, wynikał z opóźnienia w uruchomieniu programów III edycji mechanizmów finansowych (a tym samym naborów i projektów), co skutkowało redukcją skali rzeczywistych wydatków w porównaniu z wydatkami prognozowanymi na 2019 r. Przedłużająca się ocena i akceptacja programów przez darczyńców²⁴⁷, tym samym późniejsze niż zakładane podpisanie umów, spowodowały konieczność przesunięcia części zadań na 2020 r.

Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa

W ramach realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020 Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wypłacił w ramach budżetu środków europejskich 226,2 mln zł. Wydatki te zostały poniesione na dostarczenie do organizacji partnerskich 66,3 tys. ton żywności oraz z tytułu kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania oraz kosztów środków towarzyszących w ramach Podprogramu 2018.

Instrument „Łącząc Europę” (CEF)

Polska jest największym beneficjentem instrumentu w sektorze transportu. Aż 82% dofinansowania z CEF zostało przeznaczone na inwestycje kolejowe, a PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. jest największym beneficjentem CEF w Unii Europejskiej. W ramach instrumentu CEF realizowanych jest łącznie 56 projektów transportowych z wkładem unijnym w wysokości 3,9 mld euro. Z środków CEF dofinansowane są między innymi prace na linii kolejowej E75, która jest elementem składowym priorytetowego projektu Unii Europejskiej, jakim jest *Rail Baltica*. Projekt wpisujący się w korytarz Morze Północne – Morze Bałtyckie ma na celu utworzenie jednolitego i szybkiego połączenia kolejowego łączącego Warszawę przez Kowno i Rygę z Tallinem. W ramach tych prac zbudowano nowy most kolejowy na Bugu oraz położono drugi tor w rejonie węzła Małkinia. Prace objęte projektem przewidują modernizację odcinka linii kolejowej E75 Sadowne – Czyżew o długości 35 km. Projekt obejmuje wymianę torów oraz przebudowę obiektów inżynierskich, budowę czterech skrzyżowań dwupoziomowych, pięciu wiaduktów drogowych, dwóch przejść pod torami, nowego budynku Lokalnego Centrum Sterowania Ruchem w Małkini, a także modernizację systemu sygnalizacji i wdrożenie systemu ERTMS/ETCS na linii Warszawa Rembertów – Czyżew. Prace te w znacznej mierze zostały już zrealizowane. Kwota dofinansowania ze środków CEF wyniosła 179,2 mln euro²⁴⁸.

Stan zaawansowania procedury zamknięcia pomocy Narodowej Strategii Spójności 2007–2013

W 2019 r. Komisja Europejska dokonała płatności salda końcowego na rzecz ostatniego programu – Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego. W sumie dla pięciu krajowych i 16 regionalnych programów operacyjnych oraz trzech programów EWT Komisja Europejska wypłaciła w ramach salda końcowego kwotę 3370 mln euro. Tym samym procedura zamknięcia została sfinalizowana dla wszystkich programów operacyjnych objętych wsparciem Polityki Spójności na lata 2007–2013.

²⁴⁷ Królestwo Norwegii, Islandia i Księstwo Lichtensteinu.

²⁴⁸ Podróż kolejną po nowym moście na Bugu. Portal Funduszy Europejskich. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/>

Stan przygotowania do nowej perspektywy finansowej 2021–2027

W odniesieniu do kolejnej perspektywy finansowej na lata 2021–2027 czynności w zakresie kształtowania i programowania kolejnych wieloletnich ram Polityki Spójności skupione były na:

- negocjacji pakietu legislacyjnego dla Polityki Spójności na lata 2021–2027 w ramach grupy roboczej Rady Unii Europejskiej ds. działań strukturalnych (tzw. grupa B.05). W ramach kształtowania nowego pakietu rozporządzeń ogólnych Unii Europejskiej przygotowywano stanowiska i instrukcje. Większość z elementów pakietu legislacyjnego została uzgodniona na poziomie prac w Radzie Unii Europejskiej;
- przygotowaniu dokumentów programowych dla perspektywy 2021–2027 poprzez:
 - nieformalny dialog z Komisją Europejską, który miał na celu skonfrontowanie oczekiwań Komisji oraz polskiego rządu co do kształtu i zakresu realizacji programów operacyjnych w przyszłej perspektywie finansowej,
 - przygotowanie Założeń do Umowy Partnerstwa na lata 2021–2027,
 - 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.

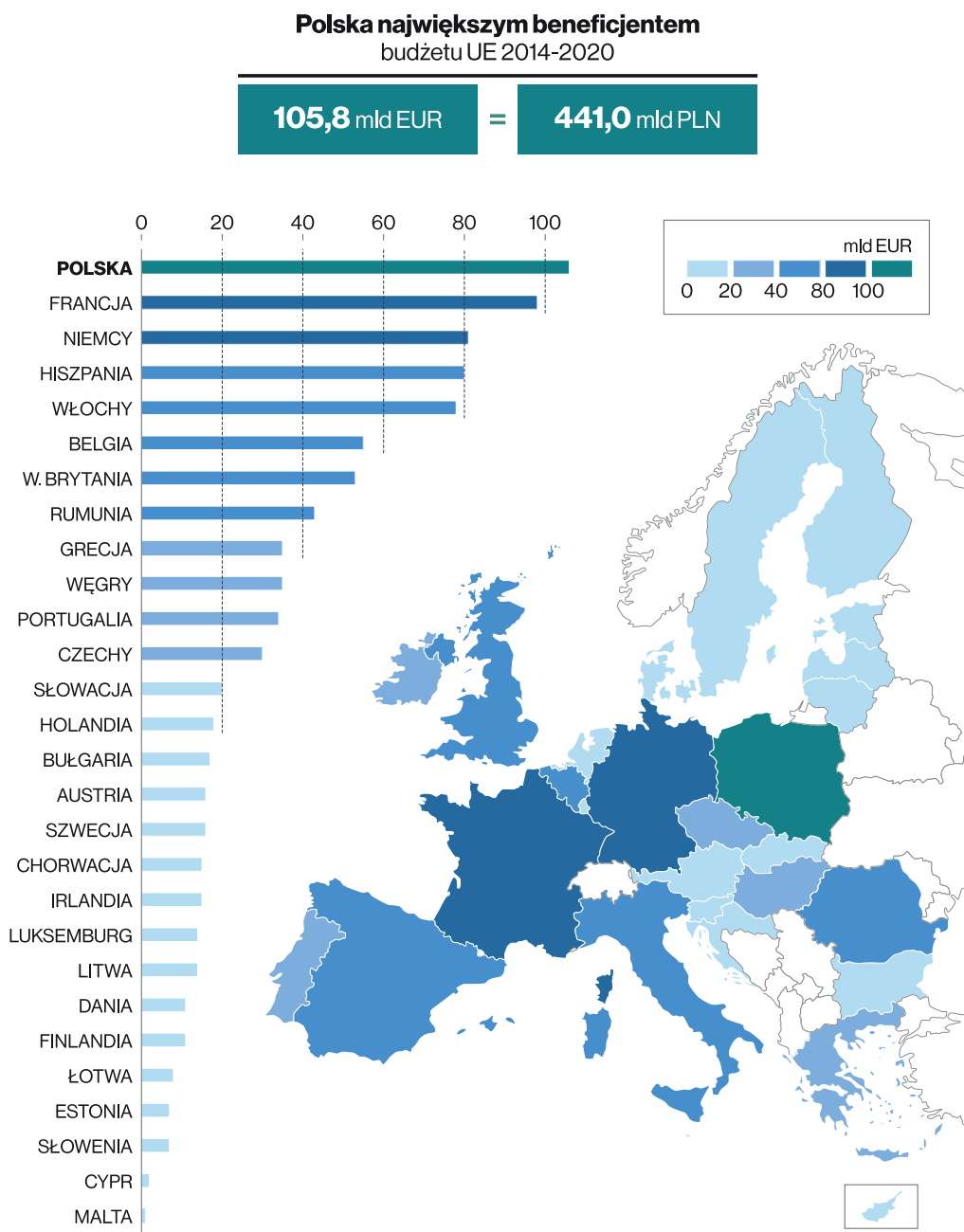
Rozpoczęte zostały prace nad oceną spełnienia warunków podstawowych polegające na ustaleniu instytucji odpowiedzialnych za poszczególne warunki oraz dokumentów spełniających określone w warunkach kryteria. W 2019 r. ustalono stan spełnienia warunków podstawowych na podstawie informacji przekazanych przez właściwe instytucje odpowiedzialne za warunki, wprowadzono kwartalny monitoring spełnienia warunków oraz obowiązek opracowania harmonogramu działań zmierzających do spełnienia warunków wraz z określeniem czasu ich realizacji i katalogiem ryzyk. W celu zwiększenia koordynacji nad spełnieniem warunków podstawowych, Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego powołał w 2019 r. cztery grupy robocze wspierające prace nad terminowym spełnieniem warunków podstawowych na lata 2021–2027 dla celów polityki oraz warunków horyzontalnych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, dalszy przebieg prac nad przygotowaniem Perspektywy Finansowej 2021–2027 w znacznej mierze będzie uzależniony od uwarunkowań politycznych oraz społeczno-ekonomicznych, powstałych na skutek pandemii.

Efekty wydatkowania środków europejskich

W latach 2014–2020 Polska pozostaje wśród nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

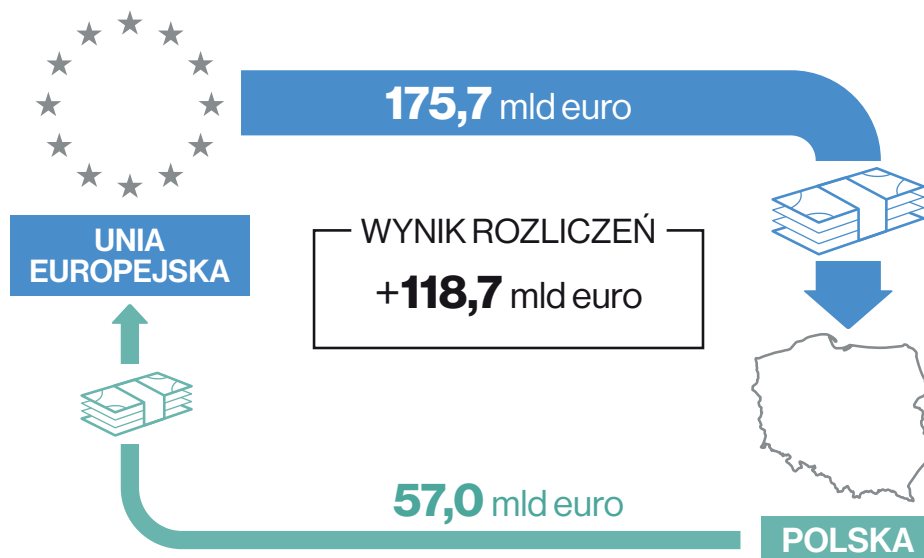
Infografika 33. Beneficjenci środków z Unii Europejskiej w latach 2014–2020



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Od przystąpienia w dniu 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej do 31 grudnia 2019 r. Polska otrzymała z budżetu Unii Europejskiej środki finansowe w wysokości 175 747,8 mln euro. W tym okresie do budżetu Unii Europejskiej przekazano z tytułu składek członkowskich kwotę 56 880,3 mln euro oraz dokonano zwrotów na kwotę 170 mln euro. Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską na koniec 2019 r. wyniosło 118 698,6 mln euro, tj. o 11 230,2 mln euro więcej niż na koniec 2018 r.

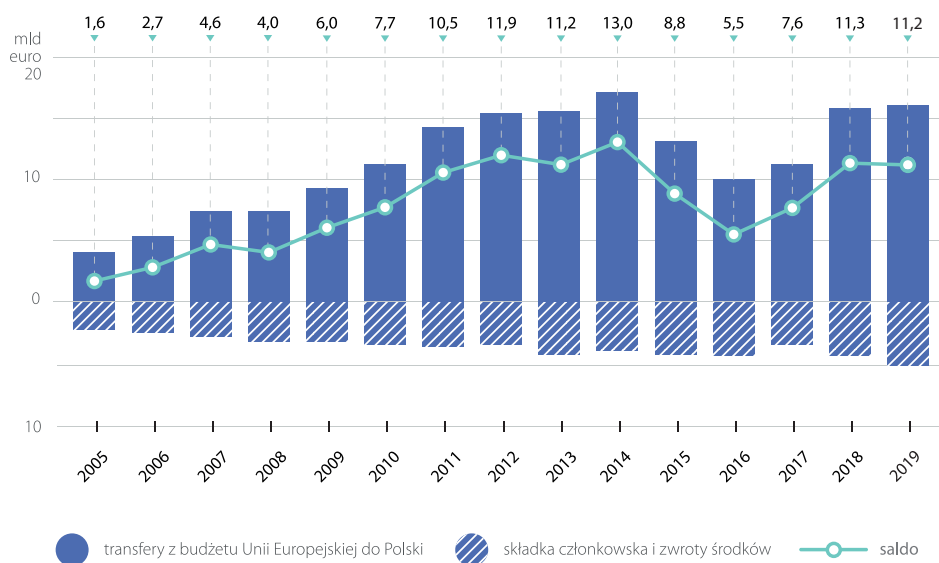
Infografika 34. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej do końca 2019 r.



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

Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską w 2019 r. było jednym z najwyższych od 2004 r. Większa nadwyżka wystąpiła jedynie w roku 2012 (11 869,6 mln euro), 2014 (12 970,3 mln euro) oraz w 2018 r. (11 277,3 mln euro). W 2019 r. Polska wpłaciła historycznie najwyższą kwotę składki do budżetu Unii Europejskiej – 5049,6 mln euro.

Infografika 35. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską w latach 2004–2019



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

Otrzymane z Unii Europejskiej środki przyczyniły się do poprawy jakości życia ludności w różnych aspektach. Odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków wyniósł w 2018 r. 74%, podczas gdy w 2004 r. było to 59%, a dostępność gospodarstw domowych do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s osiągnęła poziom 66,3%, wobec 36,7% w roku 2011²⁴⁹.

Nie we wszystkich aspektach polityki spójności uzyskano jednak oczekiwane efekty. Jako niezadowolający należy wskazać postęp w zakresie podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwoju sektora usług. W rankingu innowacyjności The Global Innovation Index 2019 Polska, podobnie jak w 2018 r. zajmuje 39 miejsce na świecie oraz 26 w Europie za Węgrami, Łotwą, Słowacją i Litwą, a przed Bułgarią, Grecją, Chorwacją i Czarnogórą²⁵⁰. W Raporcie Komisji Europejskiej European Innovation Scoreboard 2019, zawierającym analizę porównawczą innowacyjności krajów członkowskich Unii Europejskiej, Polska, podobnie jak rok wcześniej zajęła 25 miejsce²⁵¹ wyprzedzając jedynie Rumunię, Bułgarię i Chorwację.

Pomimo napływu znacznych kwot środków europejskich przeznaczonych na wzrost innowacyjności przedsiębiorstw, nakłady na działalność badawczo-rozwojową w Polsce w dalszym ciągu pozostają na niezadowolającym poziomie. W 2018 r. w porównaniu do 2017 r. wskaźnik nakładów na działalność inwestycyjną wzrósł wprawdzie znacząco (z 1,03 do 1,21% produktu krajowego brutto), jednakże był nadal znacząco niższy niż wartość zaplanowana na 2020 r. (1,70% produktu krajowego brutto).²⁵²

Rozwój ekonomiczny Polski mierzony wzrostem produktu krajowego brutto przekładał się w sposób umiarkowany na wzrost zamożności Polaków. W okresie 2016–2019 siła nabywczą liczona na głowę mieszkańca w kwotach nominalnych zauważalnie wzrosła, jednakże na tle innych krajów europejskich była nadal relatywnie niska. Polska, podobnie jak w latach 2016–2018, uplasowała się na 29 miejscu w Europie pod względem wskaźnika siły nabywczej na głowę. Wartość tego wskaźnika wynosiła w Polsce 7589 euro (w 2018 r. – 7228 euro, w 2017 r. – 6710 euro, a w 2016 r. – 6366 euro) i stanowiła 51,5% średniej dla Europy (w 2018 r. – 50,6%, w 2017 r. – 48,1%, a w 2016 r. – 46,6%)²⁵³.

Znaczne środki wpływające do Polski z budżetu Unii Europejskiej nie spowodowały istotnego zmniejszenia zróżnicowania zamożności w ujęciu regionalnym, mierzonego wskaźnikiem produktu krajowego brutto *per capita* w stosunku do średniej krajowej. Co więcej dystans pomiędzy średnią krajową a najbiedniejszymi obszarami powiększał się. W latach 2015–2017, w porównaniu do lat 2004–2006, w grupie najslabiej rozwiniętych gospodarczo podregionów²⁵⁴ wskaźnik produktu krajowego brutto *per capita* w stosunku do średniej krajowej uległ obniżeniu. W latach 2004–2006 wskaźnik produktu krajowego brutto *per capita* podregionów nowosądeckiego, białkopodlaskiego i chełmsko-zamojskiego w porównaniu do średniej krajowej wynosił odpowiednio 58,4%, 58,5% oraz 59,2%²⁵⁵. W okresie 2015–2017 wskaźnik ten dla najuboższych podregionów, tj. przemyskiego,

²⁴⁹ Główny Urząd Statystyczny. Strategie. Umowa partnerstwa. <https://strateg.stat.gov.pl>

²⁵⁰ The Global Innovation Index 2019.

²⁵¹ European Innovation Scoreboard 2019.

²⁵² GUS. System monitorowania rozwoju. Umowa partnerstwa. <https://strateg.stat.gov.pl>

²⁵³ Raport GfK Purchasing Power Europe 2019.

²⁵⁴ W uzgodnieniu z Eurostatem Polska została podzielona na 66 podregionów, czyli jednostek terytorialnych dla celów statystycznych niemających administracyjnych odpowiedników, tzw. NUTS3.

²⁵⁵ Na podstawie Obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 31 października 2008 r. w sprawie szacunków wartości produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca w latach 2004–2006. Główny Urząd Statystyczny prezentuje poziom produktu krajowego brutto na 1 mieszkańca jako średnią z trzech lat.

chełmsko-zamojskiego i nowotarskiego kształtował się na poziomie 52,5%, 53,1% oraz 57,1%²⁵⁶. Wzrosły także dysproporcje pomiędzy najbogatszym podregionem, tj. miastem stołecznym Warszawą, a podregionami najuboższymi. W latach 2004–2006 wskaźnik produktu krajowego brutto *per capita* dla Warszawy był wyższy niż w podregionach nowosądeckim i białskopodlaskim 5-krotnie, a w latach 2015–2017 wyższy niż w podregionach przemyskim i chełmsko-zamojskim odpowiednio 5,6-krotnie i 5,5-krotnie.

Wyniki innych kontroli

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2019 r. następujące odrębne kontrole w zakresie wykorzystania środków europejskich:

- *Realizacja Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020*²⁵⁷

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że realizacja Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020 nie zawsze była prawidłowa i skuteczna. Skuteczność wdrażania Programu w zakresie osiągnięcia celów pośrednich w 2018 r. dotyczyła pięciu priorytetów. Nie osiągnięto tych celów dla Priorytetu 6. *Wspieranie wdrażania Zintegrowanej Polityki Morskiej*, którego budżet wynosi 0,5% budżetu Programu.

W latach 2018–2019 wykonano limit wydatków i zasadę n+3. Wykorzystanie limitu środków finansowych w ramach poszczególnych działań nie było równomierne; wykorzystanie środków poniżej 50% limitu stwierdzono w przypadku 13 działań, a w ramach pięciu działań nie ogłoszono naborów wniosków o dofinansowanie. Zerowe lub niskie wykorzystanie środków stwierdzono w przypadku 18 spośród 41 działań Programu. Wybór operacji do realizacji i tryb zawierania umów o dofinansowanie były zgodne z zasadami określonymi w przepisach prawa i w wewnętrznych procedurach. Instytucje pośredniczące, tj. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz skontrolowane samorządy województw przewlekłe rozpatrywały wnioski o dofinansowanie, tj. z naruszeniem sześciomiesięcznego terminu określonego w art. 13 ust. 5 ustawy o Europejskim Funduszu Morskim i Rybackim. W większości działań Programu średni czas rozpatrywania wniosków o dofinansowanie wyniósł od 183 do 542 dni.

- *Realizacja projektów z zakresu bioróżnorodności finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego*²⁵⁸

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że w znaczącej większości objętych kontrolą projektów z zakresu bioróżnorodności, środki Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2014–2020 przeznaczone na ich dofinansowanie zostały wykorzystane prawidłowo i skutecznie.

Samorząd Województwa Opolskiego w ramach Działania 5.1 *Ochrona różnorodności biologicznej* wyżej wymienionego Programu, stworzył warunki umożliwiające dofinansowanie działań mających na celu ochronę różnorodności biologicznej w województwie opolskim. W ramach postępowań kon-

²⁵⁶ Na podstawie Obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 29 października 2019 r. w sprawie szacunków wartości produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca w latach 2015–2017.

²⁵⁷ Informacja o wynikach kontroli *Realizacja Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020*, Nr ewid. 1/2020/P/19/045/KRR, Warszawa 2020.

²⁵⁸ Informacja o wynikach kontroli *Realizacja projektów z zakresu bioróżnorodności finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego*, Nr ewid. 179/219/P/19/91/LOP Warszawa 2020.

kursowych na listach rankingowych ujmowane były projekty, które pozytywnie przeszły zarówno ocenę formalną jak i merytoryczną, w kolejności zgodnej z przyznaną oceną.

Zarząd Województwa Opolskiego każdorazowo zatwierdzał listy ocenionych projektów w formie uchwały.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego stworzony został system monitorowania postępów wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2014–2020, w tym między innymi sporządzane były informacje kwartalne i sprawozdania roczne na zasadach określonych w przepisach ustawy wdrożeniowej.

Ponadto – na podstawie rocznych planów – przeprowadzono kontrole realizacji projektów w ramach Działania 5.1. Spośród skontrolowanych przez Instytucję Zarządzającą 20% projektów, w ponad połowie stwierdzone zostały nieprawidłowości. Charakter tych nieprawidłowości nie prowadził do uznania poniesionych wydatków za niekwalifikowalne i konieczności zwrotu przyznanego dofinansowania. Mając jednak na uwadze znaczną liczbę nieprawidłowości w realizacji projektów ujawnionych zarówno przez Instytucję Zarządzającą, jak też w trakcie kontroli prowadzonych przez Izbę, Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że proces identyfikacji ryzyka w powyższym obszarze, jak też działania podejmowane przez Instytucję Zarządzającą w celu jego wyeliminowania, nie były w pełni skuteczne.

- *Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w perspektywie finansowej 2014–2020*²⁵⁹

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła przygotowanie i realizację instrumentu *Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w perspektywie finansowej 2014–2020*.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego zapewnił odpowiednie warunki do realizacji instrumentu *Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w perspektywie finansowej 2014–2020* (RLKS) w ramach regionalnych programów operacyjnych. Prawidłowo utworzono system wyboru Lokalnych Strategii Rozwoju i dokonano ich wyboru. Zarządy województw podpisały z Lokalnymi Grupami Działania umowy o warunkach i sposobie realizacji tych strategii niezwłocznie i w terminie określonym w rozporządzeniu 1303/2013. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła utworzone w poszczególnych województwach systemy wyboru projektów. Nie uniknięto jednak nieprawidłowości przy wyborze projektów przez cztery Lokalne Grupy Działania. Polegały one m.in. na niezachowaniu wymaganego składu Rady programowej dokonującej wyboru projektów oraz niedozwolonym, równoczesnym zatrudnianiu w Lokalnych Grupach Działania członka Rady, wyborze projektów bez zapewnienia efektywnego i oszczędnego wydatkowania środków, a także nieaktualizowaniu na stronie internetowej listy członków Rady i harmonogramów naboru.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że zarówno Instytucja Koordynująca, jak i Instytucje Zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi prowadziły monitoring i sprawozdawczość na wszystkich poziomach zarządzania realizacją RLKS. Dotyczyło to jednak RLKS realizowanego wyłącznie w formule bezpośredniej, podczas gdy RLKS wspierany jest również w dwóch innych formułach pośredniej i mieszanej. W efekcie instytucje te nie posiadają pełnych informacji w zakresie wsparcia instrumentu RLKS.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, projekty, a co za tym idzie Lokalne Strategie Rozwoju w ramach regionalnych programów operacyjnych w większości były realizowane zgodnie z przepisami.

²⁵⁹ Informacja o wynikach kontroli *Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w perspektywie finansowej 2014–2020*, Nr ewid. 40/2020/P/19/006/KAP Warszawa 2020 r.

W dwóch Lokalnych Grupach Działania stwierdzono nieprawidłowości dotyczące między innymi terminowości składania wniosków o płatność, naruszenia zasad księgowości oraz w kwalifikowalności wydatków.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że określone w Lokalnych Strategiach Rozwoju wartości wskaźników na koniec 2018 r., dotyczące zarówno projektów jak i całych strategii, zostały osiągnięte zgodnie z przepisami, czego następstwem było uzyskanie przez wszystkie objęte kontrolą Lokalne Grupy Działania, dodatkowych środków finansowych na realizację przyjętych strategii.

W obu województwach wdrażających RLKS w formule bezpośredniej nie osiągnięto wskaźników ram wykonania celów pośrednich regionalnych programów operacyjnych (na koniec 2018 r.) w dwóch osiach priorytetowych realizujących RLKS. Tym samym zaplanowane na te osie kwoty rezerwy wykonania zostały przeniesione do innych osi priorytetowych w ramach regionalnych programów operacyjnych. Na koniec II kwartału 2019 r., pomimo postępu, poziom realizacji wskaźników w osiach, w ramach których realizowany jest RLKS, nadal był niski. Zdaniem Izby, istnieje ryzyko nieosiągnięcia celów na koniec 2023 r. zwłaszcza dla osi 7 w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz osi 8 w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podlaskiego.

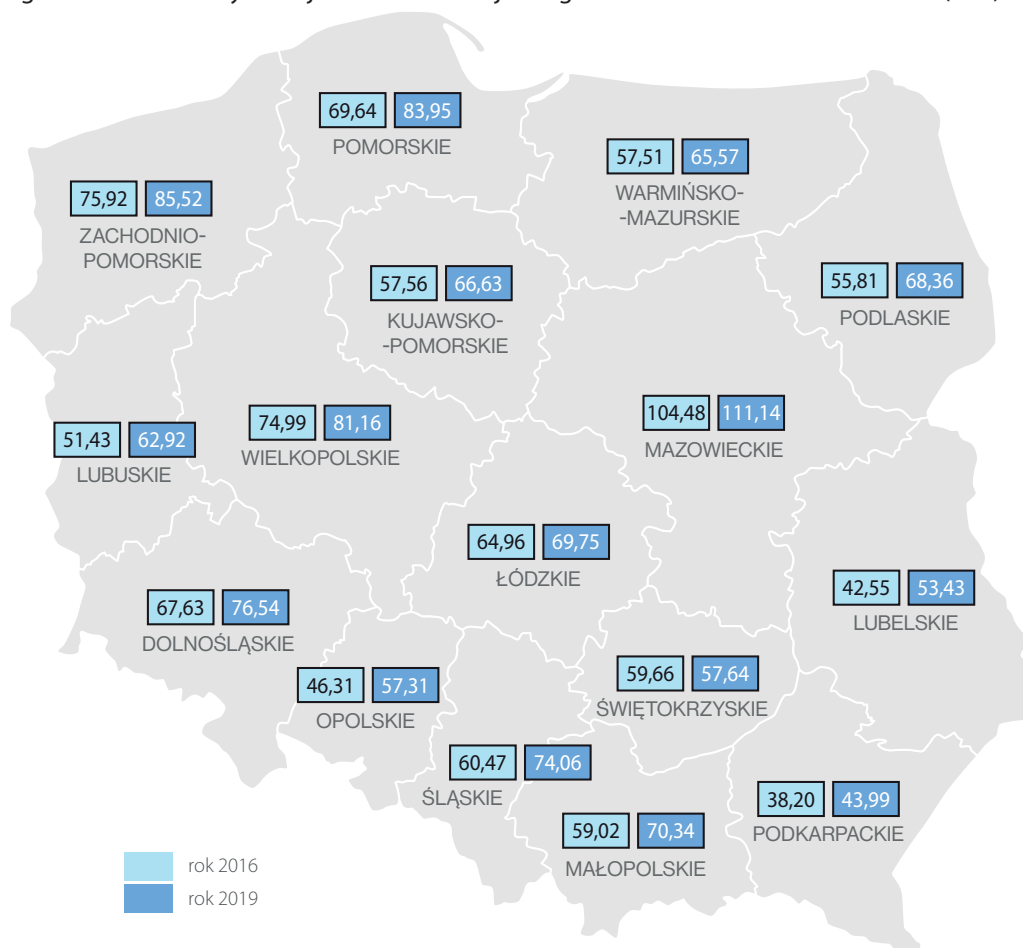
3. Budżety wojewodów

- **Dochody w części Województwa w 2019 r. wyniosły 2905,4 mln zł i były o 5,2% wyższe niż w roku poprzednim.**
- **Około połowę dochodów w części Województwa osiągnięto z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym z opłat za najem i użytkowanie wieczyste nieruchomości.**
- **Należności na koniec roku wyniosły 14 840,3 mln zł i były pięciokrotnie wyższe niż zrealizowane dochody.**
- **Zaległości stanowiły 92,6% należności ogółem i wzrosły w 2019 r. o 7,9%.**
- **Wydatki budżetu państwa w części Województwa w 2019 r. wyniosły 66 972,1 mln zł, co stanowiło 99% planu po zmianach i 135,7% zaplanowanych w ustawie budżetowej.**
- **Wydatki na dotacje stanowiły 91,4% wydatków ogółem i obejmowały głównie dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego.**
- **Wydatki w grupie dotacje i subwencje wzrosły w 2019 r. w porównaniu z 2018 r. o 9366,8 mln zł (o 18,1%). Wzrost ten wynikał głównie z wprowadzonego od 1 lipca 2019 r. rozszerzenia programu Rodzina 500 plus.**
- **Wydatki w grupie wydatki majątkowe były mniejsze niż w 2018 r. o 1398,5 mln zł, tj. o 54,4%, co było wynikiem zmniejszenia skali realizowanych zadań inwestycyjnych.**
- **Wydatki budżetu środków europejskich były prawie o 50% niższe niż w 2018 r. i wyniosły 152,3 mln zł.**

3.1. Dochody budżetów wojewodów

W ustawie budżetowej na rok 2019 dochody w części *Województwa* zaplanowano w wysokości 2538,4 mln zł.

Infografika 36. Dochody w województwach na jednego mieszkańca w roku 2016 i 2019 (w zł)



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w urzędach wojewódzkich oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego – Rocznik demograficzny 2017 oraz *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2019 r.*

Najwyższe dochody *per capita* zrealizowano w województwie mazowieckim zarówno w 2016 r., jak i w 2019 r. W obu analizowanych latach dochody na mieszkańca województwa mazowieckiego były znacząco wyższe niż średni dochód *per capita* zrealizowany we wszystkich województwach (odpowiednio 66 zł i 75 zł), jednak różnica ta zmniejszyła się z 56,9% w 2016 r. do 46,8% w 2019 r. Oznacza to, że przeciętny przyrost dochodu w województwach ogółem był nieco szybszy niż przyrost dochodów w województwie mazowieckim. Wysokie dochody w przeliczeniu na mieszkańca osiągnięto również w województwach pomorskim i zachodniopomorskim. Najniższe dochody *per capita* wystąpiły w województwie podkarpackim, zarówno w 2016 r., jak i w 2019 r. W obu analizowanych okresach były one niższe o około 42% od przeciętnych dochodów. Dochody na mieszkańca rosły we wszystkich województwach, za wyjątkiem województwa świętokrzyskiego, gdzie odnotowano spadek o 3,4%. W ujęciu procentowym dochody *per capita* rosły najszybciej w województwach

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

lubelskim (o 25,6%), opolskim (o 23,8%) oraz podlaskim (o 22,5%). Najniższy procentowy przyrost dochodów odnotowano w województwie mazowieckim (o 6,4%). Podkreślić należy, że poziom dochodów na mieszkańca województwa nie ma wpływu na realizację zadań publicznych, gdyż dochody te, jak w każdej innej części budżetowej, odprowadzane są do budżetu państwa.

Dochody zrealizowane w 16 województwach wyniosły 2905,4 mln zł, tj. 114,5% planu i 105,2% dochodów zrealizowanych w roku poprzednim. Dochody realizowane w województwach rosły systematycznie od 2016 r. Udział dochodów zrealizowanych przez wojewodów w dochodach ogółem budżetu państwa stanowił, podobnie jak w roku poprzednim, 0,7% dochodów budżetu państwa.

Tabela 41. Dochody według województw w latach 2016–2019

Województwa	2016	2017	2018	2019		6:4	6:5
				Ustawa	Wykonanie		
	mln zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	2 559,6	2 595,2	2 761,7	2 538,4	2 905,4	105,2	114,5
dolnośląskie	196,4	201,4	208,9	190,4	222,0	106,3	116,6
kujawsko-pomorskie	119,9	129,6	126,5	100,3	138,1	109,2	137,6
lubelskie	90,8	91,8	103,0	87,7	112,6	109,4	128,5
lubuskie	52,3	51,5	62,9	51,2	63,6	101,1	124,4
łódzkie	161,4	162,9	170,5	155,8	171,2	100,5	109,9
małopolskie	199,6	195,4	223,2	193,9	239,9	107,5	123,7
mazowieckie	560,6	549,1	566,1	572,7	602,7	106,5	105,2
opolskie	46,0	48,2	49,1	44,1	56,3	114,8	127,6
podkarpackie	81,3	81,0	86,9	81,3	93,6	107,7	115,1
podlaskie	66,2	70,2	72,6	59,2	80,5	111,0	136,0
pomorskie	161,3	175,2	182,7	170,1	196,8	107,7	115,7
śląskie	275,7	300,1	325,3	302,0	334,6	102,9	110,8
świętokrzyskie	74,7	63,2	68,5	63,3	71,1	103,8	112,3
warmińsko-mazurskie	82,6	83,1	90,8	80,5	93,3	102,8	115,9
wielkopolskie	261,1	265,7	288,2	276,5	284,0	98,5	102,7
zachodniopomorskie	129,7	126,7	136,8	109,4	145,0	106,0	132,5

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

Najwyższe dochody zrealizowano w województwach mazowieckim, śląskim i wielkopolskim. Tendencja ta utrzymywała się w całym analizowanym okresie. W 2019 r. udział dochodów tych trzech województw w dochodach części Województwa ogółem wyniósł 42%.

W porównaniu do roku poprzedniego odnotowano wzrost dochodów we wszystkich województwach, z wyjątkiem województwa wielkopolskiego, gdzie dochody zmalały o 1,5%. Najwyższy wzrost dochodów, w porównaniu do 2018 r., odnotowano w województwach opolskim (o 14,8%) oraz podlaskim (o 11%). We wszystkich województwach dochody przekroczyły prognozy zawarte w ustawie budżetowej, przy czym w największym stopniu miało to miejsce w województwie kujawsko-pomorskim (o 37,6%), podlaskim (o 36%) oraz zachodniopomorskim (o 32,5%).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Na wykonanie dochodów w kwotach wyższych od prognozy wpływ miały w szczególności:

- wyższe zwroty świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego, głównie zwroty nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych, rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego oraz kwoty uzyskane z egzekucji świadczeń alimentacyjnych (przy planowanej kwocie 294,1 mln zł dochody wyniosły 436,6 mln zł);
- wyższe dochody z tytułu gospodarki gruntami i nieruchomościami, głównie w wyniku otrzymania opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste (planowano dochody w wysokości 1449,1 mln zł, a uzyskano 1535 mln zł);
- wyższe dochody realizowane przez urzędy wojewódzkie, głównie z tytułu opłat paszportowych; wpływ na zwiększenie dochodów z tego tytułu miało między innymi zwiększone zainteresowanie Polaków mieszkających w Wielkiej Brytanii uzyskaniem paszportów dla rodzin, w związku z procesem wyjścia tego kraju z Unii Europejskiej (planowane w kwocie 195,2 mln zł dochody zrealizowano w wysokości 248,7 mln zł).

Ponad połowę dochodów w części *Województwa* zrealizowano w dziale *Gospodarka mieszkaniowa*. Po uwzględnieniu dochodów zrealizowanych w działach *Rodzina* oraz *Rolnictwo i łowiectwo* otrzymujemy 81,8%, a dodając kolejne trzy, tj. *Administracja publiczna*, *Ochrona zdrowia* oraz *Transport i łączność* – 96,2%.

Na pozostałe 19 działów przypadło zaledwie 3,8% dochodów.

Tabela 42. Dochody w części *Województwa* w latach 2016–2019 według działów klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	Udział w dochodach 2019
	mln zł				%
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	2 559,6	2 595,2	2 761,7	2 905,4	100,0
Gospodarka mieszkaniowa	1 405,0	1 439,3	1 471,2	1 535,1	52,8
Rodzina ¹	-	340,5	430,7	476,9	16,4
Rolnictwo i łowiectwo	337,2	369,2	372,4	366,1	12,6
Administracja publiczna	313,9	235,2	226,0	250,8	8,6
Ochrona zdrowia	125,2	129,7	125,5	128,6	4,4
Transport i łączność	32,5	14,0	26,7	37,8	1,3
Pomoc społeczna	301,0	22,5	28,5	28,9	1,0
Pozostałe działy	44,8	44,7	80,7	81,0	2,8

¹ Dział *Rodzina* w klasyfikacji budżetowej od 1 stycznia 2017 r. obejmuje między innymi rozdziały, które ujmowane były w latach poprzednich w działach *Pomoc społeczna* i *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*²⁶⁰.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

²⁶⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. poz. 1121).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W latach 2016–2019 systematycznie rosły dochody w dziale *Gospodarka mieszkaniowa* (o 9,3%) oraz w działach *Pomoc społeczna* i *Rodzina*, które dla celów porównawczych, z uwagi na wprowadzone z dniem 1 stycznia 2017 r. zmiany w klasyfikacji budżetowej, powinny być rozpatrywane łącznie (o 68%). Na podobnym poziomie utrzymywały się dochody w dziale *Rolnictwo i łowiectwo* oraz *Ochrona zdrowia*. Dużą zmiennością charakteryzowały się natomiast dochody w dziale *Transport i łączność*.

Dział *Administracja publiczna* jest jedynym działem, w którym na przestrzeni ostatnich czterech lat odnotowano znaczący – ponad 20% – spadek dochodów, złagodzony nieco wzrostem dochodów w 2019 r., spowodowanym – wspomnianym wcześniej – wzrostem dochodów z opłat paszportowych.

Pomimo wzrostu w 2019 r. realizowanych w części *Województwa* dochodów, znacznie szybciej rosły należności, które na koniec 2019 r. wyniosły 14 840,3 mln zł, tj. o 7,3% więcej niż rok wcześniej.

W latach 2016–2019 należności pozostałe do zapłaty wzrosły o 3181,4 mln zł, tj. o 27,3%. Na koniec 2019 r., podobnie jak w roku poprzednim, były one ponad pięciokrotnie wyższe niż zrealizowane w tym roku dochody.

Tabela 43. Stan należności na koniec roku według województw w latach 2016–2019

Województwa	2016	2017	2018	2019	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	11 658,9	13 006,3	13 828,4	14 840,3	127,3	114,1	107,3
dolnośląskie	1 041,7	1 106,3	1 179,2	1 260,6	121,0	113,9	106,9
kujawsko-pomorskie	713,9	798,0	855,7	919,6	128,8	115,2	107,5
lubelskie	710,1	776,5	827,6	909,6	128,3	117,1	109,9
lubuskie	368,3	445,4	437,8	462,4	125,6	103,8	105,6
łódzkie	671,0	740,0	792,2	834,7	124,4	112,8	105,4
małopolskie	674,0	727,1	790,3	836,4	124,0	115,0	105,8
mazowieckie	1 707,1	2 248,1	2 373,6	2 571,0	150,5	114,4	108,3
opolskie	259,3	280,0	300,8	333,5	128,6	119,1	110,9
podkarpackie	459,9	486,7	523,5	560,3	121,8	115,1	107,0
podlaskie	272,1	305,1	333,7	359,7	132,2	117,9	107,8
pomorskie	901,3	850,3	913,5	974,3	108,1	114,6	106,7
śląskie	1 351,2	1 502,6	1 579,9	1 692,3	125,2	112,6	107,1
świętokrzyskie	353,9	376,9	395,3	420,3	118,8	111,5	106,3
warmińsko-mazurskie	578,0	631,3	681,3	729,5	126,2	115,6	107,1
wielkopolskie	866,1	940,2	1 006,0	1 085,5	125,3	115,5	107,9
zachodniopomorskie	731,0	791,7	838,1	890,7	121,8	112,5	106,3

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Największe kwotowo należności wystąpiły w województwach mazowieckim, śląskim i dolnośląskim, a najmniejsze – w województwach opolskim, podlaskim i świętokrzyskim. Największy przyrost należności w okresie analizowanych czterech lat odnotowano w województwach mazowieckim (o 50,5%), podlaskim (o 32,2%) i kujawsko-pomorskim (o 28,8%). Najniższy przyrost odnotowano z kolei w województwach pomorskim (o 8,1%) i świętokrzyskim (o 18,8%).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Zaległości na koniec 2019 r. wynosiły 13 735,9 mln zł i stanowiły 92,6% należności ogółem. W porównaniu do stanu na koniec 2018 r. zaległości wzrosły o 1000,8 mln zł, tj. o 7,9%. W okresie 2016–2019 zaległości wzrosły o 2856,9 mln zł, tj. 26,3%.

Tabela 44. Stan zaległości według województw w latach 2016–2019

Województwa	2016	2017	2018	2019	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	10 879,0	11 924,9	12 735,1	13 735,9	126,3	115,2	107,9
dolnośląskie	1 036,2	1 101,5	1 172,1	1 251,9	120,8	113,7	106,8
kujawsko-pomorskie	693,8	784,0	838,5	899,2	129,6	114,7	107,2
lubelskie	705,3	772,3	824,0	904,2	128,4	117,1	109,7
lubuskie	367,0	389,6	413,5	437,8	119,3	112,4	105,9
łódzkie	617,1	680,2	726,8	794,4	128,7	116,8	109,3
małopolskie	656,2	714,4	777,1	830,7	126,5	116,3	106,9
mazowieckie	1 277,8	1 437,7	1 543,9	1 722,9	134,9	119,8	111,6
opolskie	257,9	278,5	299,2	332,1	128,8	119,3	111,0
podkarpackie	455,3	481,9	518,3	553,9	121,7	114,9	106,9
podlaskie	272,1	304,9	333,2	357,1	131,2	117,1	107,2
pomorskie	776,9	846,0	909,8	970,4	124,9	114,7	106,7
śląskie	1 297,4	1 448,2	1 519,2	1 616,3	124,6	111,6	106,4
świętokrzyskie	349,0	372,3	389,4	415,1	118,9	111,5	106,6
warmińsko-mazurskie	566,7	614,6	663,6	710,7	125,4	115,6	107,1
wielkopolskie	834,9	907,7	975,3	1 055,3	126,4	116,3	108,2
zachodniopomorskie	715,4	791,1	831,3	884,0	123,6	111,7	106,3

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Analogicznie jak w przypadku należności, największe kwotowo zaległości w 2019 r. wystąpiły w województwach mazowieckim, śląskim i dolnośląskim, a najmniejsze – w województwach opolskim, podlaskim i świętokrzyskim. W latach 2016–2019 największy wzrost zaległości odnotowano w województwach mazowieckim (o 34,9%), podlaskim (o 31,2%) oraz kujawsko-pomorskim (o 29,6%). Najniższy przyrost zaległości w tym samym okresie zarejestrowano w województwach świętokrzyskim (o 18,9%) oraz lubuskim (o 19,3%). W samym 2019 r. przyrost zaległości odnotowano we wszystkich województwach, przy czym największy w województwach mazowieckim (o 11,6%) oraz opolskim (o 11%), a najniższy w województwie lubuskim (5,9%).

Podobnie jak w latach poprzednich, najwyższe należności wystąpiły w działach:

- *Rodzina* w kwocie 12 503,7 mln zł (84,3% należności ogółem), w tym zaległości 12 280 mln zł (89,4% zaległości ogółem); dotyczyły one prawie w 100% niewyegzekwowanych od dłużników alimentacyjnych zwrotów świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych przez gminy z tego funduszu;
- *Gospodarka mieszkaniowa* w wysokości 1501,8 mln zł (10,1% należności ogółem), w tym zaległości 1074,5 mln zł (7,8% zaległości ogółem), obejmujące głównie nieuiszczone opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów, a także opłaty za przekształcenie użytkowania wieczystego oraz za najem i dzierżawę nieruchomości Skarbu Państwa;

- *Administracja publiczna* wynoszące 490,8 mln zł (3,3% należności ogółem), w tym zaległości 82,1 mln zł (0,6% zaległości ogółem), obejmujące wpłaty środków pozostałych po likwidacji lub upadłości przedsiębiorstw państwowych oraz wpłaty środków uzyskanych ze zbycia mienia pozostałego po likwidowanych lub upadłych przedsiębiorstwach państwowych, wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych oraz odsetki od tych należności;
- *Ochrona zdrowia* w kwocie 147,3 mln zł (1% należności ogółem), w tym zaległości 143,3 mln zł (1% zaległości ogółem), z tego 77,4% zaległości dotyczyło mandatów, grzywien i kar, nakładanych głównie przez inspekcję sanitarną i inspekcję farmaceutyczną.

Zgodnie z założeniami, przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., kontrola dochodów budżetowych w większości województw została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku poprzedniego oraz oceny działań windykacyjnych. Pełną kontrolę dochodów przeprowadzono w województwach śląskim, wielkopolskim i mazowieckim. Kontrolą objęto urzędy wojewódzkie i wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego. Badania przeprowadzono pod kątem prawidłowości i terminowości ustalenia należności z tytułu dochodów budżetowych przez wskazane wyżej jednostki. Ponadto we wszystkich urzędach wojewódzkich i wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego przeprowadzono kontrolę skuteczności dochodzenia należności, w zakresie udzielania ulg w spłacie należności pozostałych do zapłaty oraz monitorowania należności przedawnionych i nieściągalnych.

Skontrolowano dochody w łącznej kwocie 3,9 mln zł oraz należności w kwocie 80,5 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonywanie zadań w zakresie realizacji dochodów budżetowych i dochodzenia należności budżetowych, w tym podejmowania działań windykacyjnych, przez 14 wojewodów i 10 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego. Działania te negatywnie oceniono w Wojewódzkich Inspektoratach Nadzoru Budowlanego w Poznaniu i w Łodzi. Natomiast w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim, Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim oraz Wojewódzkich Inspektoratach Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy, Katowicach i Wrocławiu stwierdzono na tyle istotne nieprawidłowości, że nie pozwoliły ocenić wykonania planu dochodów oraz działań w zakresie dochodzenia zaległości pozytywnie i ocena Najwyższej Izby Kontroli w tym zakresie została wydana w formie opisowej. Natomiast w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Gdańsku stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ujmowania należności w księgach, natomiast ze względu na niewystąpienie na koniec 2019 r. bezspornych należności w tej jednostce, nie oceniono ich dochodzenia.

Łączna kwota stwierdzonych nieprawidłowości w ustalaniu dochodów oraz skuteczności dochodzenia należności wyniosła 2,6 mln zł. Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły głównie podejmowania ze zwłoką działań windykacyjnych bądź niepodjęcia takich działań (Urzędy Wojewódzkie: Kujawsko-Pomorski, Lubelski, Mazowiecki, Opolski, Podkarpacki, Zachodniopomorski, Dolnośląski i Wielkopolski oraz Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy, Krakowie i Katowicach), błędów w ewidencji księgowej (Urzędy Wojewódzkie: Lubelski, Opolski i Dolnośląski oraz Inspektoraty w Krakowie, Katowicach, Łodzi, Szczecinie i Poznaniu). Ponadto w Wojewódzkich Inspektoratach Nadzoru Budowlanego w Gdańsku, Łodzi, Wrocławiu i Poznaniu stwierdzono, że dochody ujmowane były w księgach zgodnie z zasadą kasową, czyli w momencie wpływu środków na rachunek bankowy, zamiast zgodnie z zasadą memoriału, czyli w momencie powstania należności (np. naliczenia kary czy nałożenia grzywny). Taki sposób ujęcia dochodów jest niezgodny z obowiązującymi przepisami, a ponadto powodował, że w sprawozdaniach budżetowych

nie wykazywano należności. Praktycznie we wszystkich tych Inspektoratach spowodowane to było nieprawidłowym obiegiem informacji w jednostce i przekazywaniem dokumentów do księgowości dopiero w momencie dokonania wpłaty przez dłużnika. Podobną nieprawidłowość, polegającą na kasowym ujmowaniu dochodów z tytułu odszkodowań za przejęcie nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, stwierdzono w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim (inne należności ujmowane były zgodnie z zasadą memoriału). Nieprawidłowości w naliczaniu odsetek stwierdzono w Inspektoratach w Bydgoszczy, Łodzi, Poznaniu i Wrocławiu, gdzie nie naliczono odsetek oraz w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim, gdzie w jednym przypadku naliczono zbyt wysokie odsetki za zwłokę.

W trzech Urzędach Wojewódzkich: Kujawsko-Pomorskim, Lubelskim i Lubuskim zidentyfikowano nieprawidłowości związane z ujmowaniem należności z tytułu kosztów postępowania orzeczonych przez Wojewódzkie Komisje ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych. Komisje te z opóźnieniem przekazywały informacje o naliczonych należnościach, co powodowało nieprawidłowe ujmowanie należności w księgach i wykazywanie ich w sprawozdaniach. Ponadto w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim nie zapewniono dochodzenia tych należności w przypadku braku zapłaty.

3.2. Wydatki budżetów wojewodów

Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2019 na wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części *Województwa* zaplanowano kwotę 49 406,1 mln zł. W trakcie roku plan zwiększono do kwoty 67 807,5 mln zł. Faktyczne wydatki wyniosły 67 124,4 mln zł (99% planu po zmianach) i były o 8218,8 mln zł wyższe niż wykonanie roku poprzedniego. Wydatki budżetu państwa stanowiły 99,8% ogółu wydatków w części *Województwa*.

3.2.1. Wydatki budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2019 zaplanowano wydatki w części *Województwa* w kwocie 49 371,6 mln zł. W trakcie roku plan wydatków został zwiększony o 18 268 mln zł (o 37%) do kwoty 67 639,6 mln zł. Źródłem sfinansowania zwiększenia wydatków były głównie środki przeznaczone na realizację programu *Rodzina 500 plus* oraz środki z rezerw celowych i rezerwy ogólnej.

W roku 2019 w części *Województwa* poniesiono wydatki w kwocie 66 972,1 mln zł (w tym wydatki, które w 2019 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego w wysokości 2,1 mln zł), co stanowiło 99% planu po zmianach. Udział wydatków części *Województwa* w wydatkach ogółem budżetu państwa wyniósł 16,2%, tj. o 1,2 punktu procentowego więcej niż w roku 2018 (15%) i o 2,1 punktu procentowego więcej niż w 2016 r.

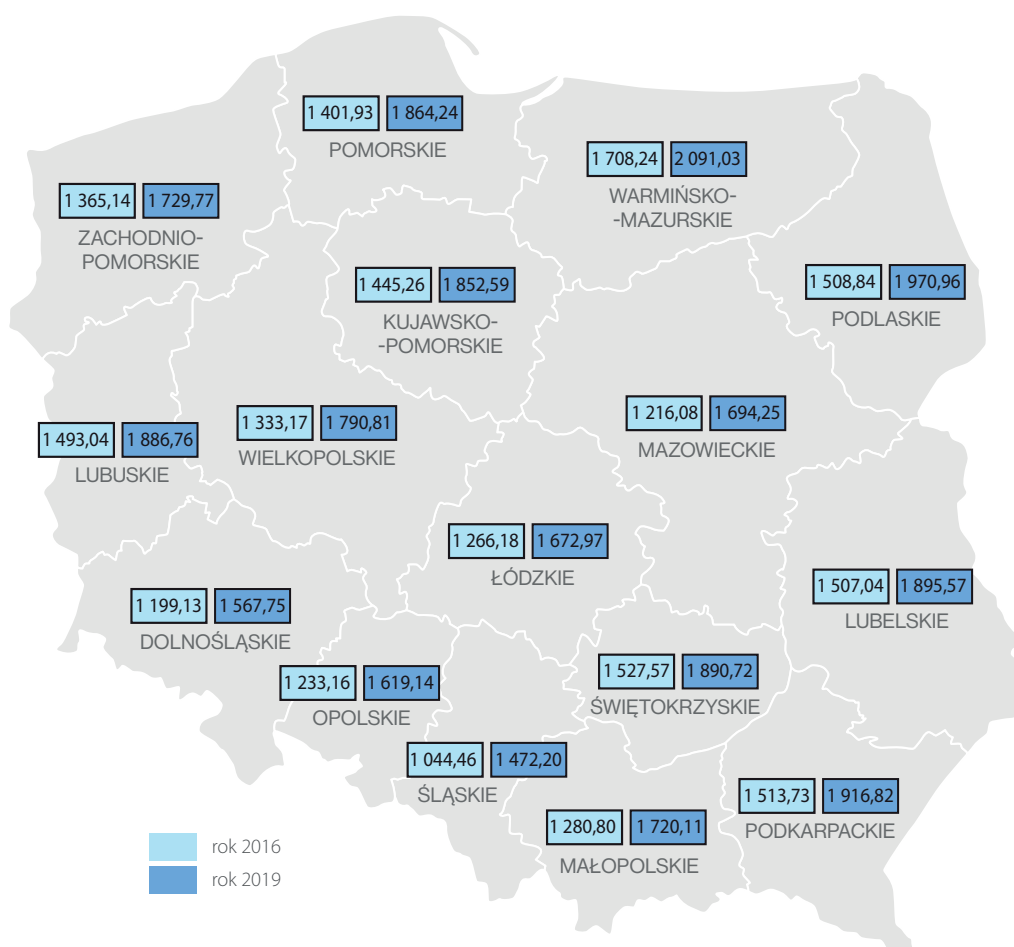
Wydatki zrealizowane w części *Województwa* były niższe od planowanych na 2019 r. o 667,5 mln zł, tj. o 1% planu po zmianach, między innymi wskutek mniejszej od przewidywanej przez gminy liczby osób uprawnionych do wypłaty świadczeń w ramach programu *Rodzina 500 plus* i mniejszej liczby wypłaconych świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego.

Wydatki w kwocie 2,1 mln zł, które w 2019 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego w części *Województwa*, stanowiły 1,5% ogółu wydatków niewygasających budżetu państwa. Były one przeznaczone na realizację dwóch zadań przez Państwową Straż Pożarną w województwach lubuskim na kwotę 1,3 mln zł i lubelskim w wysokości 0,8 mln zł, w ramach *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020*.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Z kolei wydatki w kwocie 37,5 mln zł, ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego²⁶¹, planowane we wszystkich województwach, zostały zrealizowane w 2019 r. w wysokości 35 mln zł. Zaplanowanych środków nie wykorzystało 10 województw. W najmniejszym stopniu wykorzystano środki w województwie lubelskim, gdzie z planowanej kwoty 5,1 mln zł wydatkowano 3,6 mln zł, co wynikało przede wszystkim z mniejszego niż planowano zrealizowanego zakresu robót związanych z budową Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Lubartowie. Niewykorzystane środki zostały zwrócone w 2019 r. na rachunek dochodów budżetu państwa.

Infografika 37. Wydatki w województwach na jednego mieszkańca w roku 2016 i 2019 (w zł)



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w urzędach wojewódzkich oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego: Rocznik demograficzny 2017 oraz Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2019 r.

Zarówno w roku 2016, jak i w roku 2019 najwyższe wydatki *per capita* odnotowano w województwie warmińsko-mazurskim, natomiast najniższe w województwie śląskim. We wszystkich województwach odnotowano w tym okresie znaczny wzrost wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Największy kwotowo wzrost wystąpił w województwie mazowieckim (o 478 zł) oraz w wojewódz-

²⁶¹ Dz.U. poz. 2346.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

twach podlaskim i pomorskim (o 462 zł). W ujęciu procentowym najwyższy przyrost wydatków nastąpił w województwach śląskim (o 41%) oraz mazowieckim (o 39,3%). Najniższy wzrost w ujęciu kwotowym odnotowano w województwie świętokrzyskim (o 363 zł), natomiast w ujęciu procentowym w województwie warmińsko-mazurskim (o 22,4%).

W 2019 r. we wszystkich województwach odnotowano wzrost wydatków ogółem w porównaniu do wydatków zrealizowanych w roku poprzednim, średnio o 14,3%. Łączne zrealizowane wydatki wyniosły 66 972,1 mln zł, tj. 135,7% planu wydatków przewidzianego w ustawie budżetowej oraz 114,3% wydatków zrealizowanych w 2018 r.

Tabela 45. Wydatki według województw w latach 2016–2019

Województwa	2016	2017	2018	2019			7:2	7:3	7:4	7:5	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie					
	mln zł										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
OGÓŁEM	50 816,9	57 802,3	58 604,2	49 371,6	67 639,6	66 972,1	131,8	115,9	114,3	135,7	99,0
dolnośląskie	3 481,9	3 921,7	3 897,0	3 255,0	4 576,8	4 546,7	130,6	115,9	116,7	139,7	99,3
kujawsko-pomorskie	3 011,8	3 429,1	3 456,6	2 851,0	3 866,7	3 839,3	127,5	112,0	111,1	134,7	99,3
lubelskie	3 215,0	3 595,4	3 643,8	3 077,3	4 049,2	3 996,4	124,3	111,2	109,7	129,9	98,7
lubuskie	1 519,0	1 762,6	1 714,2	1 424,8	1 924,4	1 908,6	125,7	108,3	111,3	134,0	99,2
łódzkie	3 146,9	3 551,3	3 586,7	3 093,0	4 142,5	4 106,8	130,5	115,6	114,5	132,8	99,1
małopolskie	4 332,0	4 933,8	5 116,6	4 201,5	5 884,1	5 867,1	135,4	118,9	114,7	139,6	99,7
mazowieckie	6 525,4	7 444,0	7 704,7	6 446,8	9 280,1	9 188,2	140,8	123,4	119,3	142,5	99,0
opolskie	1 224,6	1 377,0	1 404,1	1 160,9	1 599,7	1 591,0	129,9	115,5	113,3	137,0	99,5
podkarpackie	3 220,7	3 664,5	3 742,1	3 184,6	4 098,2	4 077,4	126,6	111,3	109,0	128,0	99,5
podlaskie	1 790,4	2 028,8	2 089,2	1 705,5	2 355,0	2 322,5	129,7	114,5	111,2	136,2	98,6
pomorskie	3 246,3	3 727,6	3 827,4	3 241,4	4 409,0	4 369,6	134,6	117,2	114,2	134,8	99,1
śląskie	4 761,9	5 463,2	5 603,1	4 865,8	6 757,5	6 650,8	139,7	121,7	118,7	136,7	98,4
świętokrzyskie	1 913,9	2 114,2	2 159,2	1 762,0	2 363,4	2 333,1	121,9	110,4	108,1	132,4	98,7
warmińsko-mazurskie	2 453,7	2 688,2	2 704,2	2 297,7	3 014,3	2 975,0	121,2	110,7	110,0	129,5	98,7
wielkopolskie	4 641,6	5 510,4	5 355,8	4 588,3	6 331,8	6 265,6	135,0	113,7	117,0	136,6	99,0
zachodnio-pomorskie	2 331,9	2 590,3	2 599,7	2 216,0	2 986,8	2 934,0	125,8	113,3	112,9	132,4	98,2

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

Podobnie jak w latach poprzednich, najwyższe wydatki zrealizowano w województwach mazowieckim, śląskim i wielkopolskim. W 2019 r. udział tych trzech województw w wydatkach ogółem wyniósł 33%. W tych samych województwach wystąpił również najwyższy wzrost wydatków, zarówno w ujęciu kwotowym, jak i procentowym. Wydatki w województwie mazowieckim wzrosły o 1483,5 mln zł (o 19,3%), w województwie śląskim o 1047,7 mln zł (czyli o 18,7%), a w województwie wielkopolskim o 909,8 mln zł, tj. o 17%. Najniższe wydatki zrealizowane zostały w województwach opolskim (1591 mln zł), lubuskim (1908,6 mln zł) oraz podlaskim (2322,5 mln zł). Najniższy wzrost wydatków odnotowano z kolei w województwie świętokrzyskim (173,9 mln zł, co stanowi wzrost o 8,1%).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W 2019 r. wydatki w części *Województwa* realizowane były w 26 działach klasyfikacji budżetowej. Ponad 60% wydatków zrealizowano w dziale *Rodzina*, a łącznie z działami *Pomoc społeczna* oraz *Ochrona zdrowia* zrealizowano blisko 81% wydatków.

Tabela 46. Wydatki w części *Województwa* w latach 2016–2019 według działów klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	Udział w wydatkach 2019
	mln zł				%
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	50 816,9	57 802,3	58 604,2	66 972,1	100,0
Rodzina ¹	-	36 285,2	36 701,6	45 487,4	67,9
Pomoc społeczna	34 125,7	4 601,7	4 477,4	4 544,3	6,9
Ochrona zdrowia	3 934,0	3 845,6	3 900,6	4 050,1	6,0
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2 382,8	2 527,1	2 768,3	2 969,4	4,4
Rolnictwo i łowiectwo	2 693,8	2 906,4	2 295,7	2 642,6	3,9
Oświata i wychowanie	2 075,1	2 135,5	2 035,4	2 019,3	3,0
Pozostałe działy	5 605,6	5 500,9	6 425,3	5 258,9	7,9

¹ Dział *Rodzina* w klasyfikacji budżetowej od 1 stycznia 2017 r. obejmuje między innymi rozdziały, które ujmowane były w latach poprzednich w działach *Pomoc społeczna* i *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*²⁶².

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

W latach 2016–2019 systematycznie rosły wydatki w działach *Pomoc społeczna* i *Rodzina*, które dla celów porównawczych, z uwagi na wprowadzone z dniem 1 stycznia 2017 r. zmiany w klasyfikacji budżetowej, powinny być rozpatrywane łącznie. Od 2016 r. wydatki w tych działach wzrosły łącznie o 46,6%, przy czym największy ich wzrost o 8852,7 mln zł, nastąpił w 2019 r.

Wydatki w dziale *Ochrona zdrowia* zmieniały się w kolejnych latach. W 2017 r. spadły w porównaniu do roku 2016, by w kolejnych latach systematycznie wzrastać, jednak poziom wydatków z 2016 r. w tym dziale został przekroczony dopiero w 2019 r. Wydatki w dziale *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* wzrastały systematycznie w kolejnych latach, natomiast w działach *Rolnictwo i łowiectwo* oraz *Oświata i wychowanie* charakteryzowały się dużą zmiennością, przy czym wydatki w dziale *Oświata i wychowanie* wykazują tendencję spadkową.

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych dominowały, podobnie jak w latach ubiegłych, *dotacje i subwencje*, stanowiące 91,4% ogółu wydatków. Wydatki w tej grupie ekonomicznej wyniosły 61 200 mln zł. *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* wyniosły 4558,7 mln zł (6,8%), *wydatki majątkowe* – 1170,9 mln zł (1,7%), a *świadczenia na rzecz osób fizycznych* – 42,5 mln zł (0,1%). Podobnie jak w rozdziale 2.2. *Wydatki budżetu państwa*, wydatki z grupy *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* zostały przyporządkowane do pozostałych grup zgodnie z ich charakterem ekonomicznym.

²⁶² Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. poz. 1121).

Tabela 47. Wydatki w części Województwa według grup ekonomicznych w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019
	mln zł			
OGÓŁEM	50 817,0	57 802,3	58 604,2	66 972,1
Dotacje i subwencje	45 096,7	51 765,3	51 833,2	61 200,0
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	3 855,8	4 154,5	4 161,7	4 558,7
Wydatki majątkowe	1 822,4	1 841,8	2 569,4	1 170,9
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	42,1	40,7	39,9	42,5
	%			
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje i subwencje	88,7	89,6	88,4	91,4
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	7,6	7,2	7,1	6,8
Wydatki majątkowe	3,6	3,2	4,4	1,7
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	0,1	0,1	0,1	0,1

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

W 2019 r. w porównaniu do 2018 r. największy wzrost nastąpił w grupie wydatków na *dotacje i subwencje* – o 9366,8 mln zł, tj. o 18,1%. *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* wzrosły o 397 mln zł (9,5%), a wydatki na *świadczenia na rzecz osób fizycznych* – o 2,6 mln zł (6,5%). *Wydatki majątkowe* w 2019 r. były mniejsze niż w 2018 r. o 1398,5 mln zł, tj. o 54,4%.

Największą grupę dotacji udzielanych z budżetu wojewodów stanowiły dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego. W 2019 r. wydatki na tą grupę dotacji wyniosły 58 598,9 mln zł, czyli 95,7% wydatków w grupie ekonomicznej *dotacje i subwencje*. W formie dotacji dokonywano również wydatków na ratownictwo medyczne. W 2019 r. wydatki na ten cel wyniosły 2146 mln zł, co stanowiło 3,5% wydatków w tej grupie.

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. zobowiązania w części *Województwa* wyniosły 256 mln zł i były wyższe o 13% od zobowiązań na koniec 2018 r., które wyniosły 226,5 mln zł. Dotyczyły one głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego, składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy oraz zobowiązań bieżących z tytułu zakupów materiałów i usług. Zobowiązania wymagalne na koniec 2019 r. w łącznej kwocie 57,5 tys. zł wystąpiły w czterech województwach (lubelskim, małopolskim, pomorskim i śląskim) i były wyższe o 13,5% od tych zobowiązań na koniec 2018 r. (50,7 tys. zł). Zobowiązania te wynikały głównie z kosztów postępowań sądowych.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. kontrole w zakresie realizacji wydatków budżetu państwa przeprowadzono w 16 urzędach wojewódzkich i 16 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego, a prawidłowość wykorzystania dotacji z budżetu wojewodów skontrolowano w 37 urzędach jednostek samorządu terytorialnego.

Badanie przeprowadzono pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności dokonywania wydatków, a w jednostkach samorządowych – pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. W przypadku wydatków na dotacje sprawdzano prawidłowość udzielania dotacji oraz sprawowany przez wojewodów nadzór i kontrolę nad ich wykorzystaniem. W urzędzie obsługującym wojewodę oraz w wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego kontroli podlegały wydatki w grupie *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* oraz *Wydatki majątkowe*.

U wszystkich wojewodów skontrolowano wydatki na dotacje w łącznej kwocie 20 717,6 mln zł, a u dysponentów trzeciego stopnia wydatki w kwocie 199 mln zł.

Wydatki realizowane były z reguły prawidłowo, tym niemniej stwierdzono nieprawidłowości, w tym w zakresie wykorzystania dotacji i przeprowadzania postępowań o zamówienie publiczne. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie wydatków przez dysponentów części i urzędy wojewódzkie oraz przez dziewięć wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego. Z uwagi na nieprawidłowości stwierdzone w Wojewódzkich Inspektoratach Nadzoru Budowlanego w Białymstoku, Gdańsku, Kielcach, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu i Szczecinie ocenę wykonania wydatków w tych jednostkach sformułowano w formie opisowej.

Urzędy obsługujące wojewodów w 2019 roku zrealizowały wydatki w wysokości 1382 mln zł, a wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego 55,3 mln zł. Szczegółowej kontroli poddano wydatki urzędów wojewódzkich w wysokości 193,4 mln zł (tj. 14% wszystkich wydatków urzędów) oraz wydatki wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego w wysokości 5,6 mln zł (10,1% wszystkich wydatków tych jednostek). Szczegółowym badaniem objęto także prawidłowość udzielenia wybranych zamówień publicznych. W przypadku urzędów obsługujących wojewodów kwota wydatków dokonywanych w 2019 r. w ramach zamówień poddanych badaniu wyniosła 26,6 mln zł, natomiast w przypadku wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego – 1,1 mln zł.

Łączna kwota nieprawidłowości stwierdzonych w urzędach wojewódzkich i wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego wyniosła 5,3 mln zł, natomiast łączna kwota nieprawidłowości w jednostkach samorządu terytorialnego jako beneficjentów dotacji z budżetu państwa wyniosła 0,5 mln zł.

Zidentyfikowane przez Najwyższą Izbę Kontroli, w ramach wyżej opisanych badań, nieprawidłowości dotyczyły między innymi:

- nieprawidłowości w udzielaniu i rozliczaniu dotacji, w tym nieprawidłowego zawierania umów dotacji (Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki), nieterminowego przekazywania środków z dotacji (Małopolski Urząd Wojewódzki), nieterminowego lub nieprawidłowego zatwierdzania rozliczeń dotacji (Urzędy Wojewódzkie: Świętokrzyski, Lubuski i Opolski), braku decyzji określających kwoty do zwrotu (Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki) oraz zbyt małej liczby kontroli w domach pomocy społecznej (Opolski Urząd Wojewódzki);
- nieprawidłowego ujmowania wydatków w księgach rachunkowych, w tym nieprawidłowego przypisania do paragrafów klasyfikacji budżetowej (Urzędy Wojewódzkie: Kujawsko-Pomorski i Opolski oraz Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy, Gdańsku, Krakowie, Lublinie, Opolu, Poznaniu, Szczecinie i Gorzowie Wielkopolskim);
- braku rzetelnej oceny możliwości realizacji wydatku przed zgłoszeniem tego wydatku do ujęcia w wykazie wydatków niewygasających (Śląski Urząd Wojewódzki);
- nieprawidłowego dokonywania zmian w planie wydatków, w tym zmian w planie wydatków majątkowych przewidzianych na inwestycje budowlane bez uprzedniego uzyskania zgody Ministra Finansów (Łódzki Urząd Wojewódzki) lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia (Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego w Białymstoku i Bydgoszczy);
- dokonywania wydatków z przekroczeniem planu wydatków (Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego w Lublinie, Gorzowie Wielkopolskim i Gdańsku);

- nieprawidłowości związane z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych i błędy formalne w prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (Urzędy Wojewódzkie: Kujawsko-Pomorski, Pomorski, Świętokrzyski, Łódzki, Lubelski, Warmińsko-Mazurski, Opolski i Dolnośląski oraz Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego w Gdańsku, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Szczecinie i Wrocławiu);
- niegospodarnego lub niecelowego wydatkowania środków oraz udzielania zaliczek w sytuacji, w której przepisy na to nie pozwalają (Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Lublinie i Szczecinie); w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim ponadto przekazano ze zwłoką na rachunek dochodów budżetu państwa zwrot wydatków z lat ubiegłych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również nieprawidłowości związane z dokonywaniem blokad wolnych środków, co szerzej opisano w Rozdziale V. *Realizacja ustawy budżetowej*.

W jednostkach samorządu terytorialnego kontrolą objęto wykorzystanie dotacji na realizację trzech poniższych zadań, tj.:

- zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych,
- wyposażenie szkół w ramach rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2017–2019 *Aktywna tablica*,
- organizację opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w ramach resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 *Maluch+ 2019*.

W 30 jednostkach samorządu terytorialnego pozytywnie oceniono wykorzystanie otrzymanych dotacji, natomiast w siedmiu jednostkach stwierdzone nieprawidłowości nie pozwoliły na pozytywną ocenę, przy czym nie były one na tyle istotne, by wykorzystanie dotacji ocenić negatywnie. Ocenę wykorzystania dotacji obniżono w Urzędzie Miejskim w Sosnowcu (województwo śląskie), Urzędzie Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim i Urzędzie Miejskim w Sędziszowie (województwo świętokrzyskie), Urzędzie Miejskim w Ostrowie Wielkopolskim i Urzędzie Gminy Włoszakowice (województwo wielkopolskie), Urzędzie Gminy w Dobrem (województwo mazowieckie) oraz Urzędzie Miejskim w Nowej Soli (województwo lubuskie).

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły między innymi:

- nieterminowego przekazania dotacji szkołom w czterech gminach,
- braku planu nadzoru nad żłobkami w trzech gminach,
- braku odrębnego rachunku bankowego dla środków programu *Maluch+ 2019* w trzech gminach,
- nieterminowego rozliczenia dwóch dotacji przez jedną gminę,
- nieprawidłowego rozliczenia dotacji przez jedną gminę,
- nieterminowego dokonania zwrotu dotacji lub zwrotu nieprawidłowej kwoty dotacji przez pięć gmin.

W 16 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego kontrolą objęto wydatki na realizację projektu *Plan działań nadzoru budowlanego na lata 2019–2020* finansowanego ze środków pomocy technicznej *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020*. Celem projektu jest wsparcie wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego w zakresie prowadzenia kontroli inwestycji i wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie inwestycji wykonywanych w ramach projektów Programu i instrumentu finansowego *Łącząc Europę*. W ramach projektu zaplanowano

między innymi finansowanie w wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego wydatków na: wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania związane z realizacją Projektu, wsparcie eksperckie i prawne oraz koszty organizacyjne, techniczne i administracyjne.

Wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego w związku z realizacją projektu wykorzystywały łącznie 6,3 mln zł, co stanowiło 85,7% planu po zmianach. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że każdy z wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego otrzymywał środki w kwotach umożliwiających realizację projektu, a wydatki ponoszone były zgodnie z przeznaczeniem.

Projekt nie był realizowany zgodnie z przyjętymi założeniami, między innymi ze względu na podpisanie porozumienia w sprawie ponoszenia wydatków kwalifikowalnych z Głównym Inspektoratem Nadzoru Budowlanego w drugiej połowie 2019 r. Późne podpisanie porozumienia było jedną z przyczyn niewykorzystania w pełni środków zaplanowanych na 2019 r.

Realizacja projektu *Plan Działań nadzoru budowlanego na lata 2019–2020* jest przewidziana na dwa lata, w związku z tym weryfikacja stopnia osiągnięcia w nim zakładanych efektów, będzie możliwe dopiero po zakończeniu 2020 r.

Zidentyfikowane w ramach kontroli nieprawidłowości w realizacji projektu polegały między innymi na:

- dwukrotnym zleceniu i sfinansowaniu wykonania analiz, dotyczących udzielania zamówień publicznych w ramach projektu, co związane było z nieskutecznością procedur kontroli zarządczej w obszarze wydatków (województwo lubelskie),
- przekroczeniu planu finansowego wydatków (województwo pomorskie),
- ograniczeniu nadzoru nad inwestycjami nierealizowanymi w ramach Programu (województwo świętokrzyskie),
- braku wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację projektu (województwo wielkopolskie).

3.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2019 wydatki budżetu środków europejskich w części *Województwa* zostały zaplanowane w wysokości 34,4 mln zł. W ciągu 2019 r. plan tych wydatków ulegał zmianom i ostatecznie został określony na 167,9 mln zł.

Wydatki budżetu środków europejskich w 2019 r. wyniosły łącznie 152,3 mln zł, co stanowiło 90,7% planu po zmianach i odpowiadało około połowie wydatków zrealizowanych w poprzednim roku (301,4 mln zł). Niższe wykonanie wydatków w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. wynikało ze zmniejszenia wartości realizowanych projektów.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 48. Wydatki budżetu środków europejskich według województw w latach 2016–2019

Województwa	2016	2017	2018	2019	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	10,4	55,1	301,4	152,3	1 463,3	276,5	50,5
dolnośląskie	1,1	0,7	26,2	6,6	620,6	946,8	25,3
kujawsko-pomorskie	-	3,3	13,4	7,8	-	238,8	58,6
lubelskie	-	0,6	14,5	15,0	-	2 521,2	103,4
lubuskie	0,3	20,3	22,1	14,1	4 293,5	69,7	64,0
łódzkie	-	1,1	14,2	24,2	-	2 235,2	170,2
małopolskie	-	3,6	35,0	10,0	-	275,9	28,6
mazowieckie	-	2,5	38,4	12,5	-	498,6	32,6
opolskie	-	2,3	4,4	6,2	-	269,9	141,4
podkarpackie	-	0,2	13,8	7,6	-	3 583,3	55,5
podlaskie	4,8	0,5	7,8	6,3	132,1	1 240,5	81,4
pomorskie	1,6	-	16,3	9,1	586,5	-	56,1
śląskie	-	0,9	40,3	5,7	-	663,2	14,2
świętokrzyskie	0,7	15,1	6,3	5,8	784,7	38,2	91,3
warmińsko-mazurskie	1,1	2,9	9,2	5,3	457,7	178,8	56,9
wielkopolskie	0,8	0,4	29,4	6,4	809,7	1 421,5	21,7
zachodniopomorskie	-	0,6	10,1	9,6	-	1 613,6	94,4

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

We wszystkich województwach plan wydatków budżetu środków europejskich został zrealizowany w stopniu przekraczającym 65% planu. W województwach kujawsko-pomorskim, opolskim, podkarpackim, pomorskim, śląskim, świętokrzyskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim realizacja zaplanowanych wydatków wyniosła 100%. Najniższe wykonanie planu wydatków odnotowano w województwie lubelskim, gdzie plan wykonano w 67,9%.

Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w poszczególnych województwach charakteryzuje się wysoką zmiennością w kolejnych latach. W 2018 najwyższe wydatki odnotowano w województwach śląskim (13,4% wydatków ogółem), mazowieckim (12,4%) i małopolskim (11,6%), natomiast w 2019 r. najwyższe wydatki wykonano w województwie łódzkim (15,9%). Najniższe wydatki w 2019 r. zrealizowano w województwach warmińsko-mazurskim (3,5%), śląskim (3,7%) oraz świętokrzyskim (3,8%).

Większość wydatków budżetu środków europejskich, tj. 144,3 mln zł (94,7% wydatków), w 2019 r. została zrealizowana w dziale *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*. Wydatki zrealizowane w pozostałych czterech działach (*Rybołówstwo i rybactwo, Administracja publiczna, Ochrona zdrowia i Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*) wyniosły 8 mln zł (5,3% wydatków).

Środki pochodzące z budżetu środków europejskich zostały przeznaczone między innymi na realizację:

- *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020* w wysokości 138,2 mln zł, co stanowiło 90,7% wszystkich wydatków budżetu środków europejskich; w ramach Programu środki w poszczególnych województwach zostały wydatkowane między innymi na projekty pod nazwą

- „Usprawnienie systemu ratownictwa w transporcie kolejowym - etap I”, „Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach - etap IV”, „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych”, a także na projekty związane z termomodernizacją budynku Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wielkopolskim, budynków Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Zaściankach i w Łomży oraz budynków Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Zielonce, Siedlcach i Radomiu;
- *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego* na lata 2014–2020 w wysokości 7,1 mln zł, co stanowiło 4,6% wszystkich wydatków budżetu środków europejskich; w ramach Programu środki zostały wydatkowane na projekt „Państwowa Straż Pożarna przyjazna energetycznie środowisku - budowa systemów wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej województwa łódzkiego - etap II”;
 - *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego* na lata 2014–2020 w wysokości 4,1 mln zł, co stanowiło 2,7% wszystkich wydatków budżetu środków europejskich; w ramach Programu środki zostały wydatkowane na projekty „Na straży danych - cyfryzacja procesów realizowanych w jednostkach Państwowej Straży Pożarnej województwa małopolskiego wraz z budową systemu bezpieczeństwa danych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020” i „Rozbudowa systemu udostępniania e-usług publicznych w administracji publicznej w Małopolsce - etap II”;
 - *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego* na lata 2014–2020 w wysokości 2 mln zł, czyli 1,3% wszystkich wydatków budżetu środków europejskich; w ramach Programu środki zostały wydatkowane na projekt „Zwiększenie stopnia cyfryzacji straży pożarnej województwa lubelskiego poprzez rozbudowę infrastruktury informatycznej”.

Prawidłowość wydatków budżetu środków europejskich skontrolowano w czterech województwach (podlaskim, małopolskim, mazowieckim i lubuskim) na próbie wydatków w łącznej kwocie 5,7 mln zł, nie stwierdzając żadnych nieprawidłowości. Ponadto szczegółowym badaniem objęto wykorzystanie środków z budżetu środków europejskich w ramach *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020* w 16 Komendach Wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej.

W Komendach Wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej kontrolowano wydatki na realizację projektu „Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach – etap IV”.

Projekt realizowany był przez jednostki Państwowej Straży Pożarnej, a jego celem była poprawa efektywności systemu ratownictwa na drogach. Przedmiot projektu stanowił zakup sprzętu dla służb ratownictwa technicznego, w tym pojazdów ze specjalistycznym wyposażeniem. Komendy Wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej w związku z realizacją projektu z budżetu środków europejskich wydatkowały łącznie 117,4 mln zł (oraz środki na współfinansowanie z budżetu państwa w łącznej wysokości 20,7 mln zł). Najwyższe wydatki z budżetu środków europejskich z tego tytułu odnotowano w województwach łódzkim (17,1 mln zł) i lubelskim (11,1 mln zł), natomiast najniższe w województwach warmińsko-mazurskim (4,1 mln zł) i małopolskim (4,3 mln zł). W związku z realizacją projektu w 2019 r. na potrzeby Państwowej Straży Pożarnej zostały zakupione: ciężkie samochody ratownictwa technicznego do usuwania skutków kolizji drogowych z rotatorem (siedem sztuk), ciężkie samochody ratowniczo-gaśnicze ze zbiornikiem wody o poj. min. 7000 dm³ (10 sztuk), ciężkie samochody ratowniczo-gaśnicze ze zwiększonym potencjałem ratownictwa drogowego (29 sztuk), samochody dowodzenia i łączności – kompanijne albo batalionowe stanowisko dowodzenia (siedem sztuk), średnie samochody ratowniczo-gaśnicze ze zwiększonym potencjałem ratownictwa (44 sztuki), zestawy do oświetlania terenu akcji z agregatem prądotwórczym (29 sztuk) i zestawy hydraulicznych narzędzi ratowniczych o zwiększonym potencjale do ratownictwa drogowego (79 sztuk). W kolejnych latach (tj. 2020 r. i 2021 r.) w ramach projektu planowane jest nabycie

kolejnego sprzętu, w tym m.in. średnich samochodów ratownictwa chemicznego i samochodów laboratoriów dla wiodących grup radiacja-biologia. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w wydatkowaniu środków przez Komendy.

4. Zatrudnienie i wynagrodzenia

- ▶ **Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach wyższych wyniosły w 2019 r. 54,3 mld zł, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tych jednostkach wyniosło 6228,6 zł. Wielkości te były odpowiednio o 11% i 9,9% wyższe niż w roku 2018.**
- ▶ **W 2019 r. wystąpiło istotne – wynoszące od 0,2% do 23% – zróżnicowanie wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poszczególnych jednostkach budżetowych.**
- ▶ **Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach wyższych wyniosło 725 902 osoby i w porównaniu do roku poprzedniego było o 6732 osoby wyższe. Wzrost odnotowano zarówno wśród osób objętych jak i nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.**

W ustawie budżetowej na rok 2019 na wynagrodzenia (bez składek na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy) w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw²⁶³ zaplanowano środki w wysokości 37 148,3 mln zł, w tym 1856,4 mln zł w rezerwach celowych. W porównaniu do roku 2018 planowane na ten cel wydatki wzrosły o kwotę 3823,3 mln zł, tj. o 11,5%. Wydatki na wynagrodzenia zaplanowane w rezerwach celowych były natomiast ponad 3,5 krotnie wyższe niż rok wcześniej.

Wzrost planowanych na 2019 r. środków na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, w porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2018, wynikał z przyjętego średniorocznego wzrostu wynagrodzeń osobowych o 2,3% w porównaniu do roku poprzedniego (środki na ten cel przyznano poszczególnym dysponentom) oraz między innymi z tytułu:

- podwyższenia uposażeń żołnierzy zawodowych (704,4 mln zł);
- podwyższenia uposażeń, w związku z koniecznością sfinansowania od 1 stycznia 2019 r. podwyżek dla funkcjonariuszy:
 - Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa (245,9 mln zł),
 - Służby Więziennej (57,3 mln zł);
- skutków podwyższenia od dnia 1 maja 2018 roku uposażeń funkcjonariuszy służb mundurowych zatrudnionych na najniższych stanowiskach oraz dodatku stołecznego dla funkcjonariuszy Policji (30,2 mln zł);
- wzrostu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz nagrody rocznej funkcjonariuszy, w tym głównie w związku ze zwiększeniem w 2018 roku liczebności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej żołnierzy zawodowych oraz zwiększeniem zatrudnienia pracowników cywilnych, co było związane z powierzeniem im nowych zadań związanych między innymi z kontynuacją tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej i obsługą wojsk sojuszników czy wzmocnienie jednostek na wschodniej flance NATO (156,7 mln zł);
- zwiększenia zatrudnienia funkcjonariuszy oraz pracowników cywilnych w Agencji Wywiadu (19,2 mln zł);

²⁶³ Dz.U. z 2018 r. poz. 2288, ze zm.

- podwyżek wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i asesorów prokuratorskich (70,5 mln zł);
- zwiększenia funduszu wynagrodzeń:
 - ministra właściwego do spraw edukacji z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzeń w kuratoriach oświaty (6,7 mln zł),
 - ministra właściwego do spraw przedsiębiorczości z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzeń w Biurze Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (6,1 tys. zł).

Na wzrost ten wpływ miały również skutki przechodzące związane z rozdysponowaniem w 2018 r. środków z rezerw celowych na wynagrodzenia w kwocie 354 mln zł, w tym w związku z: przyznaniem środków na wynagrodzenia dla pracowników izb administracji skarbowej i Krajowej Informacji Skarbowej, zwiększeniem zatrudnienia w Centrum Systemów Informacyjnych w Ochronie Zdrowia na utrzymanie trwałości projektów, zwiększeniem zatrudnienia w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego w związku ze zmianą²⁶⁴ ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁶⁵ i niektórych innych ustaw, a także zwiększeniem funduszu wynagrodzeń w państwowych jednostkach szkolnictwa artystycznego stopnia podstawowego i średniego o 16,3 mln zł.

W 2019 r. środki na wynagrodzenia zaplanowano w 25 pozycjach rezerw celowych, w tym na podstawie art. 10 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw dla państwowych jednostek budżetowych w trzech pozycjach rezerw na łączną kwotę 42,8 mln zł, z czego:

- 1,2 mln zł z przeznaczeniem na zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań (poz. 19);
- 3,7 mln zł z przeznaczeniem na wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, a także nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których średnioroczne zatrudnienie w roku poprzednim nie przekraczało 50 osób (poz. 21);
- 37,9 mln zł z przeznaczeniem na podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej (poz. 80).

W ustawie budżetowej na rok 2019 ustalono, że średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wynosi 102,3%, z wyłączeniem żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, dla których został ustalony w wysokości 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 o 2,3% wyższym, od kwoty obowiązującej w latach 2009–2018, z wyjątkiem żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, dla których kwota bazowa pozostała na niezmiennym poziomie od 2009 r.;
- funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, będzie się kształtować na poziomie o 2,3% wyższym niż w roku poprzednim;
- nauczycieli wzrasta o 5% w porównaniu do dotychczas określonej.

²⁶⁴ Zmiana została wprowadzona ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 12).

²⁶⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 470.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Do rozliczenia wynagrodzeń i zatrudnienia w 2019 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 2019 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 2019. 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. Najwyższa Izba Kontroli od 2010 r. wskazuje na potrzebę przedstawienia w ustawie budżetowej i sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach.

Tabela 49. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie według statusu zatrudnienia w latach 2016–2019

Wyszczególnienie ¹	2016	2017	2018	2019	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	4 827,5	5 134,0	5 310,4	5 868,6	121,6	114,3	110,5
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym:	5 166,8	5 481,1	5 616,4	6 232,7	120,6	113,7	110,5
- członkowie korpusu służby cywilnej	5 297,9	5 579,8	5 900,3	6 444,0	121,6	115,5	109,2
- osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe ²	14 167,7	15 719,4	13 132,5	13 024,2	91,9	82,9	99,2
- etatowi członkowie SKO	8 924,6	8 988,0	9 093,2	9 264,0	103,8	103,1	101,9
- funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej ³	6 075,6	6 312,0	6 025,1	6 395,8	105,3	101,3	106,2
- żołnierze zawodowi i funkcjonariusze ⁴	4 850,5	5 203,8	5 307,0	5 931,7	122,3	114,0	111,8
- sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy	12 983,7	13 475,8	14 005,9	14 997,6	115,5	111,3	111,8
- pracownicy RCL	9 142,2	9 588,4	9 965,4	10 071,1	115,5	111,3	107,1
- eksperci, asesory i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	7 447,1	7 449,0	7 594,1	7 963,7	106,9	106,9	104,9
- etatowi członkowie kolegiów RIO	8 644,4	8 963,6	9 121,1	9 173,6	106,1	102,3	100,6
- członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	10 113,2	10 758,9	11 503,1	12 394,0	122,6	115,2	107,7

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie ¹	2016	2017	2018	2019	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
- członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	3 938,3	4 148,6	4 107,9	3 443,7	87,4	83,0	83,8
- nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	4 911,6	4 978,2	5 196,9	5 608,6	114,2	112,7	107,9
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ^{2,4}	3 609,0	3 889,3	4 106,4	4 530,8	125,5	116,5	110,3

¹ Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2016, 2017, 2018 i 2019.

² Bez Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, w związku z przekształceniem Urzędu z dnia 1 stycznia 2019 r. w państwową osobę prawną i nieujęciem tej jednostki w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2019 – art. 3. ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 180).

³ W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 ze zm.) oraz ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947 ze zm.), od 1 marca 2017 r. utworzona została nowa grupa pracownicza funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej w miejsce dotychczasowej funkcjonariusze Służby Celnej.

⁴ Bez Agencji Wywiadu.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W całym analizowanym okresie lat 2016–2019 wystąpił systematyczny wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Najwyższy wzrost rok do roku odnotowano w 2019 r., kiedy to w odniesieniu do roku poprzedniego przeciętne wynagrodzenie wzrosło o 10,5%, a najniższy w 2018 r. (o 3,4%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 25,5% na przestrzeni omawianego okresu, a dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 21,6%. W 2019 r. największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wystąpił w częściach: *Województwa* (o 14,1%), *Urząd Transportu Kolejowego* (o 13,8%) oraz *Sprawy wewnętrzne* (o 13,1%).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło w 2019 r. w porównaniu do roku poprzedniego o 616,3 zł, tj. o 10,5%, a osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 424,4 zł, tj. o 10,3%. W 2019 r. najbardziej o 11,8% wzrosły wynagrodzenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorów oraz asesorów i aplikantów prokuratorskich.

W załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2019 poza planowanymi kwotami na wynagrodzenia, które zostały przyznane poszczególnym dysponentom, ujęto również środki zaplanowane na ten cel w poszczególnych pozycjach rezerw celowych²⁶⁶, które w trakcie roku budżetowego zostały rozdysponowane do dysponentów na ich wnioski. Minister Finansów, dokonując zmiany przeznaczenia planowanych wydatków na inne cele, na podstawie art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych,

²⁶⁶ Środki na wynagrodzenia ujęte w załączniku 6 zostały zaplanowane w części 83 – rezerwy celowe, w poz. 6, 9, 10, 19, 20, 21, 22, 34, 43, 44, 49, 56, 57, 59, 60, 64, 66, 69, 70, 73, 77, 80, 99 oraz w poz. 8 – na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej i poz. 99 – budżet środków europejskich.

zwiększył w trakcie 2019 r. zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2019 w rezerwach celowych środki na wynagrodzenia o 69,7 mln zł do kwoty 1926,1 mln zł. Z kwoty tej pomiędzy poszczególnych dysponentów rozdysponowano środki w wysokości 1495,7 mln zł, tj. 77,7% planu po zmianach.

Rok 2019 był rokiem, w którym na przestrzeni ostatnich czterech lat odnotowano najwyższy poziom zaplanowanych w ustawie budżetowej środków na wynagrodzenia w rezerwach celowych, które zostały rozdysponowywane do dysponentów dopiero w trakcie roku budżetowego. Wskaźnik udziału wydatków na wynagrodzenia ujętych w rezerwach celowych do ogółu wydatków na wynagrodzenia wyniósł 5%. Dla porównania w latach 2016–2018 pozostawał w przedziale od 0,5% w 2016 r. do 1,7% w 2017 r. W ustawie budżetowej na 2018 r. w rezerwach celowych zaplanowano środki na wynagrodzenia w wysokości 516,6 mln zł, z czego rozdysponowano 354 mln zł, w 2017 r. – 537,9 mln zł, z czego rozdysponowano 274,5 mln zł, natomiast w 2016 r. zaplanowano 146,7 mln zł, a rozdysponowano 48 mln zł.

Wyniki kontroli przeprowadzonych u 76 dysponentów części budżetowych ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej wykazały, że 63 z nich otrzymało w trakcie roku środki z rezerw celowych zwiększające planowane wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w łącznej kwocie 1531,5 mln zł. Z tych środków 81,6% (1249,3 mln zł) zostało rozdysponowanych do 53 dysponentów części budżetowych z przeznaczeniem na podwyżki wynagrodzeń 304 194 pracowników. Ponadto kwota 65,1 mln zł została przekazana do 41 dysponentów na sfinansowanie wynagrodzeń dla 12 238 nowo zatrudnionych pracowników.

W Ministerstwie Sprawiedliwości, poza korpusem służby cywilnej zatrudnionych zostało między innymi 11 osób na stanowiskach ekspertów, których wynagrodzenia kształtowały się od 5559 zł do 12 655,8 zł miesięcznie brutto. Żaden z nowo zatrudnionych ekspertów nie został wybrany w drodze konkurencyjnego naboru. Trzech z nowo zatrudnionych ekspertów nie spełniało wymogu co najmniej trzyletniego stażu pracy wymaganego na tym stanowisku²⁶⁷, w tym jeden zatrudniony w Biurze Ministra nie posiadał żadnego stażu pracy. We wszystkich tych przypadkach Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości zdecydował o skróceniu wymaganego stażu pracy, uzasadniając decyzje zwolnieniem z wymaganego stażu z uwagi na wcześniejszą pracę tych osób na podstawie umów cywilno-prawnych lub „doświadczenie zawodowe w ramach współpracy z kancelarią radcy prawnego”. Tym samym formułowany przez Najwyższą Izbę Kontroli w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. wniosek pokontrolny²⁶⁸ (analogiczne wnioski formułowane były w 2016 i 2017 r.), dotyczący zatrudniania na stanowiskach ekspertów osób o wysokich kwalifikacjach oraz przestrzegania, przy określaniu wysokości wynagrodzeń w tej grupie, zasad gospodarnego i celowego dokonywania wydatków publicznych został zrealizowany jedynie w części, tj. w zakresie zmniejszenia wysokości wynagrodzeń ekspertów w stosunku do osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń z 38,6% w 2018 r. do 29,8% w 2019 r.²⁶⁹

²⁶⁷ Określonego w załączniku nr 3 (Tabele stanowisk, zaszerogowań i kwalifikacji) tabela XII (pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych) do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz.U. Nr 27, poz.134, ze zm.).

²⁶⁸ Najwyższa Izba Kontroli wniosła o wykonanie wniosku sformułowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. i 2017 r., dotyczącego zatrudniania na stanowiskach ekspertów osób o wysokich kwalifikacjach oraz przestrzegania, przy określaniu wysokości wynagrodzeń w tej grupie, zasad gospodarnego i celowego dokonywania wydatków publicznych.

²⁶⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy*, Nr ewidencyjny 135/2020/P/20/001/KPB.

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie, przyznał w grudniu 2019 r. dodatki specjalne dziewięciu osobom (w tym sobie) w wysokości wyższej niż wynika to z przepisów określających ich maksymalną wysokość²⁷⁰. W wyniku powyższego wypłacono tym osobom dodatki w łącznej wysokości o 3,5 tys. zł wyższej niż maksymalne należne, z tego Prezesowi Samorządowego Kolegium Odwoławczego w kwocie o 757 zł wyższej oraz ośmiu pracownikom od 88 zł do 852 zł wyższej. Stwierdzono również, że w procedurach przyznawania tego dodatku dla prezesów Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie, Szczecinie i Tarnobrzegu, uczestniczyli pracownicy tych jednostek pozostający w zależności służbowej w stosunku do wskazanych wyżej prezesów, przyznając ten dodatek bądź zatwierdzając jego przyznanie²⁷¹.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje uprawnień prezesów samorządowych kolegiów odwoławczych do otrzymywania powyższego świadczenia, które wynika z obowiązujących przepisów. Zwraca jednak uwagę, że decyzje o przyznawaniu dodatku specjalnego, a więc świadczenia o charakterze fakultatywnym i powiązanych ściśle z oceną zakresu oraz wyników pracy, powinny być podejmowane przez osoby które mogą dokonać takiej oceny bez ryzyka wynikającego z zależności służbowej.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w 69 jednostkach²⁷², w których przeprowadzono analizę wydatków na nagrody wskazują, że w 2019 r. na ten cel wydatkowano łącznie 419 mln zł, w tym 1,2 mln zł dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe tzw. „R”²⁷³. Z uwagi na fakt, iż w 2018 r. kontrolą w tym zakresie objęto 67 jednostek, do nich została ograniczona analiza za lata 2016–2019²⁷⁴.

²⁷⁰ Zgodnie z § 5a ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium (Dz.U. z 2017 r. poz. 931), dodatek specjalny jest wypłacany, w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia, w kwocie nieprzekraczającej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego pracownika.

²⁷¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetów samorządowych kolegiów odwoławczych w 2019 r.*, Nr ewidencyjny 78/2020/P/20/001/KAP.

²⁷² W urzędach obsługujących dysponentów części, w tym w ministerstwach, urzędach wojewódzkich i urzędach centralnych.

²⁷³ W rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniach osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. 2019 r. poz. 152, ze zm.).

²⁷⁴ Analizą za lata 2016–2019 nie objęto nagród wypłaconych w: Kancelarii Sejmu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, oraz Urzędu Komunikacji Elektronicznej. W jednostkach tych w 2019 r. pracownikom wypłacono nagrody w łącznej wysokości 53,7 mln zł, w tym osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe w Kancelarii Sejmu oraz Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w łącznej wysokości 0,2 mln zł. Z danych z lat poprzednich wyłączony został również Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, który od 1 stycznia 2019 roku stał się państwową osobą prawną.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 50. Wydatki na nagrody dla osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, w tym	349,0	381,8	397,9	365,3	104,7	95,7	91,8
Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, z czego w:							
ministerstwach	3,5	8,6	1,0	1,0	28,6	11,6	100,0
urzędach wojewódzkich	1,2	5,5	0,0	-	x	x	x
pozostałych jednostkach	0,3	0,5	0,2	-	x	x	x
	2,0	2,6	0,8	1,0	50,0	38,5	125,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli oraz informacji pozyskanych w trybie art. 29 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Rok 2019 był pierwszym rokiem, kiedy w porównaniu do roku ubiegłego odnotowano spadek wydatków na nagrody. Kwota wypłaconych w kontrolowanych jednostkach w 2019 r. nagród była o 8,2% niższa niż w roku 2018. W latach wcześniejszych w całym analizowanym okresie występował natomiast systematyczny wzrost wydatków na ten cel. Na przestrzeni analizowanych ostatnich czterech lat najwyższe środki na nagrody przeznaczono w 2018 r., kiedy to wydatki z tego tytułu były o 4,2% wyższe niż rok wcześniej i o 14% wyższe niż dwa lata wcześniej. Analizując z kolei wydatki poniesione w latach 2016–2019 na nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, zauważamy, że najwyższe wydatki na ten cel odnotowano w roku 2017. W latach 2018–2019 wydatki na ten cel pozostawały na poziomie 1 mln zł, co oznacza, że zmniejszyły się w odniesieniu do roku 2017 o 88,4%.

Tabela 51. Średnie nagrody wypłacone osobom zatrudnionym w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, w tym	6 367,4	7 864,1	7 689,0	9 386,4	147,4	119,4	122,1
Dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, z czego w:							
ministerstwach	13 345,2	33 897,7	12 328,2	24 828,4	186,0	73,2	201,4
urzędach wojewódzkich	8 880,4	41 106,7	0,0	-	x	x	x
pozostałych jednostkach	8 080,8	14 514,3	5 468,8	-	x	x	x
	22 447,9	30 199,5	19 187,6	24 828,4	110,6	82,2	129,4

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli oraz informacji pozyskanych w trybie art. 29 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Średnia kwota wypłaconych w ciągu 2019 r. nagród dla jednego pracownika zatrudnionego w państwowej jednostce budżetowej kształtowała się od 0,5 tys. zł do 26,5 tys. zł.

W 2019 r., tak jak w całym analizowanym okresie, odnotowuje się zróżnicowanie średniej²⁷⁵ kwoty wypłaconej nagrody w poszczególnych grupach jednostek. I tak średnia kwota nagród wypłaconych pracownikom ministerstw w 2019 r. mieściła się w przedziale od 1,7 tys. zł do 24,3 tys. zł, urzędów wojewódzkich od 0,5 tys. zł do 9,9 tys. zł, a pozostałych jednostek od 2,7 tys. zł do 26,5 tys. zł.

Średnia kwota wypłaconych nagród w całym 2019 r. dla jednej osoby zajmującej kierownicze stanowisko państwowe kształtowała się w przedziale od 3,3 tys. zł do 69,7 tys. zł. W ministerstwach oraz urzędach wojewódzkich w 2019 r. nie przyznano nagród osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe. Rok wcześniej nagrody dla tej grupy osób wypłacono w 15 urzędach wojewódzkich. Ich wysokość kształtowała się od 3,7 tys. zł do 5,9 tys. zł²⁷⁶. W ministerstwach nagrody dla tej grupy osób, co do zasady, nie były wypłacane od 2018 r. W roku 2017 średnie nagrody kształtowały się w przedziale od 39,5 tys. zł do 82,1 tys. zł na osobę w ministerstwach oraz od 13,7 tys. zł do 21,2 tys. zł w urzędach wojewódzkich.

W *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 r.* Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o zmianę przepisów ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w zakresie nagród, w taki sposób, aby z ustawy jednoznacznie wynikało, jakie są zasady przyznawania nagród, które kategorie osób objętych ustawą mają prawo do nagród, kto jest uprawniony do ich przyznawania oraz z jakich środków nagrody te powinny być wypłacane.

Ustalenia kontroli wskazują, że zmiany przepisów w tym zakresie nie zostały wprowadzane, ani zainicjowane.

Pomimo iż w 2019 r. zarówno w ministerstwach jak i urzędach wojewódzkich odstąpiono od wypłaty nagród dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, a w przypadku pozostałych jednostek ich skala była znacznie niższa, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko o konieczności systemowego rozwiązania zasad wypłacania nagród dla osób zajmujących kierownicze stanowiska, które prezentowała również w analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w roku 2008, 2012, 2017 i 2018.

Wydatki budżetu państwa na wynagrodzenia bezosobowe²⁷⁷ wyniosły w 2019 r. – 961,1 mln zł. W porównaniu do 2018 r. były wyższe o 37,4 mln zł, tj. o 4%, do 2017 r. o 38,9 mln zł, tj. o 4,2%, a do 2016 r. o 74,2 mln zł, tj. o 8,4%.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 2019 r. pierwszy raz od zniesienia w 2016 r. limitu wydatków na wynagrodzenia bezosobowe kwota wydatków z tego tytułu przekroczyła nieznacznie – o niespełna 1% – ich poziom z roku 2015.

Wydatki budżetu środków europejskich na wynagrodzenia bezosobowe w 2019 r. wyniosły 7,2 mln zł. Był to pierwszy rok, w analizowanym okresie, w którym wydatki z tego tytułu obniżyły się, po odnotowanym stałym wzroście w latach 2016–2018, od 5,4 mln zł w 2016 r. do 15,6 mln zł w 2018 r.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w 167 jednostkach budżetowych²⁷⁸ wskazują, że w 2019 r. umowy-zlecenia zawarto z 2929 osobami, na podstawie których osoby te realizowały prace w okresie co najmniej sześciu miesięcy w ciągu roku. W porównaniu do roku poprzedniego liczba osób, z którymi zawarto tego typu umowy zmniejszyła się o 4,6%, tj. o 142 osoby. Wydatki na ich realizację wyniosły

²⁷⁵ Średnia wyliczona jako łączna kwota wydatków na nagrody w danym roku przez średnie zatrudnienie w tym okresie według sprawozdania Rb-70.

²⁷⁶ W 2018 r. nie wypłacono nagród w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim.

²⁷⁷ Paragrafy: 409 – honoraria i 417 – wynagrodzenia bezosobowe.

²⁷⁸ W tym w ministerstwach, urzędach wojewódzkich i urzędach centralnych.

33,4 mln zł i były niższe o 0,7 mln zł, tj. o 2,1% niż rok wcześniej. Wśród tych osób 380 było pracownikami jednostek, na rzecz których realizowane było zlecenia.

Najwięcej umów-zleceń zawarto na realizację zadań wykonywanych przez komórki merytoryczne kontrolowanych jednostek. W 2019 r. umowy takie zawarto z 2292 osobami, którym wypłacono wynagrodzenia w łącznej wysokości 24,1 mln zł.

Ponadto w trzech skontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli jednostkach zawarto w 2019 r. umowy z agencjami pracy tymczasowej na realizację przez 66 osób na rzecz tych jednostek prac w okresie co najmniej pół roku. W porównaniu do 2018 r. zmniejszyła się zarówno liczba tego rodzaju umów, jak również liczba osób realizujących zadania na ich podstawie. Wydatki tych jednostek w 2019 r. w związku z realizacją zadań przez wyżej wskazane osoby wyniosły łącznie 3,4 mln zł i były o 0,5 mln zł wyższe niż poniesione na ten cel w roku poprzednim.

W dwóch jednostkach Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w zakresie realizacji umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 172,5 tys. zł. Dotyczyły one między innymi zlecenia własnemu pracownikom czynności zbieżnych z zadaniami określonymi w ich zakresach obowiązków lub zadaniami komórek organizacyjnych, w których byli zatrudnieni (Komenda Główna Policji – 82,8 tys. zł, Urząd Morski w Szczecinie – 89,7 tys. zł).

Ponadto Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego zawarł z dwiema osobami niebędącymi pracownikami Inspektoratu umowy-zlecenia, na realizację zadań łącznie w okresie dziewięciu miesięcy. Osoby te wykonywały prace charakterystyczne dla pracowników dwóch komórek organizacyjnych Inspektoratu, w jego siedzibie i pod bezpośrednim nadzorem zleceniodawcy, a z tytułu ich realizacji otrzymywały comiesięczne wynagrodzenie. Wydatki z tytułu realizacji tych umów wyniosły 38 tys. zł.

Biorąc pod uwagę sposób realizacji powyżej wskazanych umów, bądź w przypadku pracowników pokrywanie się przedmiotu zleceń z zakresem ich obowiązków, zawarte umowy zlecenia miały, zgodnie art. 22 § 1¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²⁷⁹, charakter umowy o pracę.

Tabela 52. Przeciętne zatrudnienie według statusu zatrudnienia w latach 2016–2019

Wyszczególnienie ¹	2016	2017	2018	2019	5:2	5:3	5:4
	osoby				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	505 450	506 155	504 832	510 694	101,0	100,9	101,2
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym:							
- członkowie korpusu służby cywilnej	116 233	116 504	115 422	117 200	100,8	100,6	101,5
- osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe ²	234	218	217	210	89,7	96,3	96,8
- etatowi członkowie SKO	563	570	568	570	101,2	100,0	100,4
- funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej ³	14 107	11 813	10 261	10 648	75,5	90,1	103,8
- żołnierze zawodowi i funkcjonariusze ⁴	244 482	247 050	249 890	252 913	103,4	102,4	101,9

²⁷⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1040.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie ¹	2016	2017	2018	2019	5:2	5:3	5:4
	osoby				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
- sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy	6 034	6 021	6 051	6 163	102,1	102,4	101,9
- pracownicy RCL	169	164	158	160	94,7	97,6	101,3
- eksperci, asesory i aplikanci ekspercy Urzędu Patentowego RP	190	191	191	191	100,5	100,0	100,0
- etatowi członkowie kolegiów RIO	201	195	188	191	95,0	97,9	101,6
- członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	36	38	48	45	125,0	118,4	93,8
- członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	856	754	606	526	61,4	69,8	86,8
- nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	12 256	12 276	12 371	12 617	102,9	102,8	102,0
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ^{2,4}	110 086	110 357	108 861	109 260	99,2	99,0	100,4

¹ Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2016, 2017, 2018 i 2019.

² Bez Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, w związku z przekształceniem Urzędu z dnia 1 stycznia 2019 r. w państwową osobę prawną i nieujęciem tej jednostki w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2019 – art. 3. ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 180).

³ W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 ze zm.) oraz ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947 ze zm.), od 1 marca 2017 r. utworzona została nowa grupa pracownicza *funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej* w miejsce dotychczasowej *funkcjonariusze Służby Celnej*.

⁴ Bez Agencji Wywiadu.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przeciętne miesięczne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych, ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej, wyniosło 510 694 osoby. W porównaniu do 2018 r. zwiększyło się o 5862 osoby, tj. o 1,2%. Rok 2019 był pierwszym rokiem na przestrzeni ostatnich czterech lat, tak znacznego wzrostu przeciętnego miesięcznego zatrudnienia.

Wśród osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, po nieznacznym wzroście przeciętnego zatrudnienia w latach 2016–2018 z 395 450 do 395 971 osób, tj. o 521 na przestrzeni trzech lat, w 2019 r. nastąpił jego znaczny wzrost do poziomu 401 434 osób, tj. o 5463 więcej niż w roku poprzednim.

Analizując wielkość przeciętnego zatrudnienia według grup zatrudnienia, można stwierdzić, że w 2019 r. w większości grup odnotowano jego zwiększenie w porównaniu do roku poprzedniego.

Znaczne – ponad 13% – zmniejszenie przeciętnego zatrudnienia w porównaniu z rokiem 2018 wystąpiło natomiast w grupie członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej. Wynikało to głównie z realizacji przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia

społecznego²⁸⁰ i wejścia w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990²⁸¹.

Wśród osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń przeciętne zatrudnienie w 2019 r. wyniosło 109 260 osób i było o 399 osób (tj. o 0,4%) większe niż przed rokiem. W całym analizowanym okresie najwyższe przeciętne zatrudnienie w tej grupie zanotowano w 2017 r., kiedy osiągnęło poziom 110 357 osób.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, podobnie jak w roku poprzednim, że w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach od 2014 r. nie było obsadzone stanowisko Prezesa. Wakat ten pojawił się w związku ze śmiercią osoby ówczasie piastującej to stanowisko. Od 2017 r. również nie zostały w tej jednostce obsadzone wakaty na trzech z dziewięciu stanowisk członków Kolegium.

Powyższy stan świadczy o braku skuteczności w podejmowanych od wielu lat przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji działaniach nadzorczych i dyscyplinujących kierownictwo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do rozwiązania istotnych problemów kadrowych.

Tabela 53. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach publicznych w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	Wykonanie								9:3	9:5	9:7
	2016		2017		2018		2019				
	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie			
	osoby	zł	osoby	zł	osoby	zł	osoby	zł			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
OGÓŁEM	720 901	5 212,1	721 170	5 480,7	719 170	5 665,5	725 902	6 228,6	119,5	113,6	109,9
Jednostki budżetowe	569 530	5 061,4	570 134	5 371,6	569 100	5 558,5	575 674	6 094,1	120,4	113,5	109,6
Uczelnie publiczne	151 371	5 779,0	151 036	5 892,7	150 070	6 071,4	150 228	6 744,1	116,7	114,4	111,1

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach państwowych, w latach 2016–2018 podlegało nieznacznym wahaniom od 719 170 osób w 2018 r. do 721 170 osób w 2017 r. W roku 2019 natomiast odnotowano jego istotny wzrost do poziomu 725 902 osób. Taką samą tendencję stwierdzono w państwowych jednostkach budżetowych, gdzie przeciętne zatrudnienie w 2019 r. wyniosło 575 674 osoby. Przeciętne zatrudnienie w uczelniach publicznych w analizowanym okresie po systematycznym zmniejszaniu w latach 2016–2018 z 151 371 do 150 070 osób, w 2019 r. wzrosło do 150 228 osób. Pomimo to stan przeciętnego zatrudnienia w uczelniach publicznych w 2019 r. nie przekroczył stanu odnotowanego w pierwszych dwóch latach analizowanego okresu.

²⁸⁰ Dz.U. L 166, z 30.4.2004, str. 1, ze zm.

²⁸¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 9.

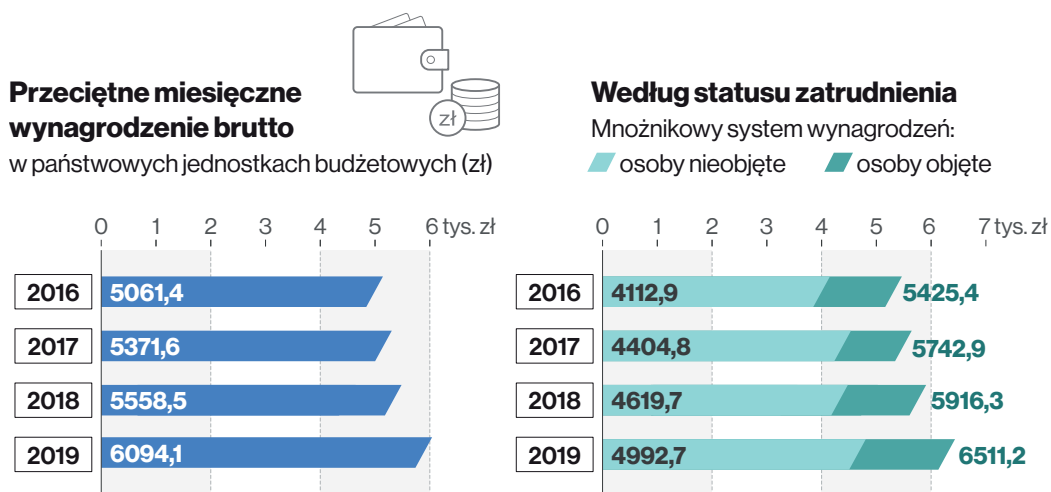
WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W 2019 r. wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych²⁸² wyniosły 42 098,3 mln zł i stanowiły 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2018 r. wydatki te wzrosły o 10,9%. Wzrost ten był nie tylko efektem podwyższenia wynagrodzeń w związku z przyjęciem średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń na poziomie 102,3%, ale także uruchomienia dodatkowych środków na wynagrodzenia w związku z realizacją ustawowych mechanizmów dotyczących na przykład wzrostu uposażeń funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej (jako skutek postanowień określonych w Porozumieniu zawartym 21 listopada 2018 r. pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej a stroną społeczną).

W porównaniu do 2017 r. wydatki na wynagrodzenia w tych jednostkach wzrosły o 14,6%, a do 2016 r. o 21,7%.

Wydatki na wynagrodzenia w uczelniach publicznych w 2019 r. wyniosły 12 157,8 mln zł, co stanowiło 97,3% planu po zmianach i 111,2% wykonania 2018 r. W odniesieniu do 2017 r. wydatki te wzrosły o 13,8%, a do 2016 r. o 15,8%.

Infografika 38. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2016–2019



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

²⁸² Z uwzględnieniem załącznika nr 6 do ustawy budżetowej oraz wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

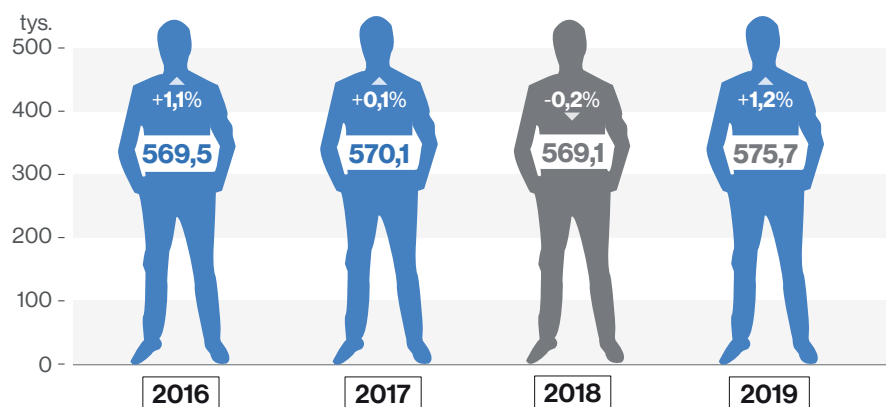
Infografika 39. Przeciętne miesięczne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2016–2019

Przeciętne zatrudnienie

w państwowych jednostkach budżetowych (tys.)

Zmiana w porównaniu z rokiem poprzednim:

■ wzrost ■ spadek



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

5. Wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz finansowanie potrzeb pożyczkowych

- Deficyt budżetu państwa wyniósł ponad 13,7 mld zł i był o ponad połowę niższy od zaplanowanego w ustawie budżetowej na poziomie 28,5 mld zł.
- Wynik budżetu środków europejskich był dodatni, mimo że plan na 2019 r. zakładał deficyt w wysokości blisko 15,6 mld zł. Nadwyżka tego budżetu wyniosła ponad 2,6 mld zł.
- W rachunku deficytu ani w rachunku rozchodów budżetu państwa nie zostały ujęte kwoty dofinansowania jednostek publicznej radiofonii i telewizji, uczelni publicznych i uczelni prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe na zasadach uczelni publicznych oraz międzynarodowego instytutu naukowego, a także Funduszu Dróg Samorządowych. Podmiotom tym Minister Finansów przekazał nieodpłatnie obligacje skarbowe o wartości nominalnej 5,9 mld zł.
- Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2019 r. były ujemne (blisko -0,2 mld zł). Oznacza to, że Minister Finansów nie musiał zaciągać nowego długu na rynkach finansowych na ich pokrycie. Potrzeby te były aż o 46,2 mld zł niższe od planowanych.
- Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wynikające z konieczności sfinansowania deficytu budżetu państwa zostały ograniczone głównie w wyniku przyjęcia przez Ministra Finansów większych niż w latach poprzednich środków jednostek sektora finansów publicznych w zarządzanie lub depozyt.

5.1. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

Zgodnie z art. 76 ustawy o finansach publicznych przez potrzeby pożyczkowe budżetu państwa rozumie się zapotrzebowanie na środki niezbędne do sfinansowania deficytów budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz rozchodów budżetu państwa. Całość tych potrzeb określana jest mianem potrzeb pożyczkowych brutto. Po wyłączeniu z nich zapotrzebowania na środki związane z wykupem zapadającego długu ustalane są potrzeby pożyczkowe netto. Wskazują one sumę środków niezbędną do pozyskania przez zaciągnięcie nowego długu, w celu pokrycia wszystkich założonych płatności.

Potrzeby pożyczkowe netto zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na 2019 r. w kwocie 45 991,3 mln zł. Analogicznie jak w latach poprzednich, złożyły się na nie głównie prognozowane deficyty budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej wysokości 44 065,3 mln zł. Stanowiły one 95,8% potrzeb pożyczkowych netto planowanych na 2019 r.

Saldo pozostałych planowanych potrzeb pożyczkowych netto wyniosło 1926 mln zł. Zwiększając na te potrzeby wpływały składowe w łącznej wysokości 2099 mln zł²⁸³. Obejmowały one planowane udzielenie pożyczek i kredytów ze środków budżetu państwa w kwocie 1117,9 mln zł, płatności związane ze zwrotem depozytów terminowych jednostkom sektora finansów publicznych przewyższającym nowo założone lokaty w wysokości 701,7 mln zł oraz wpłaty z tytułu udziałów Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych w kwocie 279,5 mln zł. Pozycje zmniejszające potrzeby pożyczkowe netto zaplanowano w wysokości 173,1 mln zł. Były to kwoty z tytułu prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, wykorzystanie do zarządzania płynnością części środków przekazywanych przez Unię Europejską oraz nadwyżka pozostałych przychodów nad rozchodami. Pozostałe potrzeby pożyczkowe netto, wraz ze zmniejszeniami, stanowiły 4,2% ogółu planowanych potrzeb pożyczkowych netto.

Plan potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, zawarty w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej, został sporządzony na podstawie prognoz i założeń opracowanych przez właściwe departamenty Ministerstwa Finansów. Założenia przyjęte do określenia planu potrzeb pożyczkowych opierały się na wielkościach makroekonomicznych prognozowanych dla budżetu na 2019 r. oraz uwzględniały bieżącą sytuację rynkową.

Potrzeby pożyczkowe były planowane w ustawie budżetowej w wymiarze roku, bez podziału na poszczególne miesiące. Miesięczne plany finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa były opracowywane w Ministerstwie Finansów z uwzględnieniem bieżących prognoz przepływów budżetowych. Uwzględniały one realizację budżetu oraz nierównomierność rozkładu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w poszczególnych miesiącach. Mimo korzystniejszej niż prognozowano sytuacji makroekonomicznej zakładały one na kolejne miesiące finansowanie wysokich deficytów. Wynikało to z niepewności co do kształtowania się dochodów i wydatków, zwłaszcza w grudniu. W miesiącu tym w latach poprzednich często występowały wysokie deficyty, spowodowane zagospodarowywaniem środków niewydatkowanych w trakcie roku budżetowego.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na niedostateczną jakość planowania krótkookresowego w Ministerstwie Finansów. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy założenia przyjmowane przy comiesięcznym planowaniu są podstawą do podejmowania decyzji o wielkości emisji długu nie-

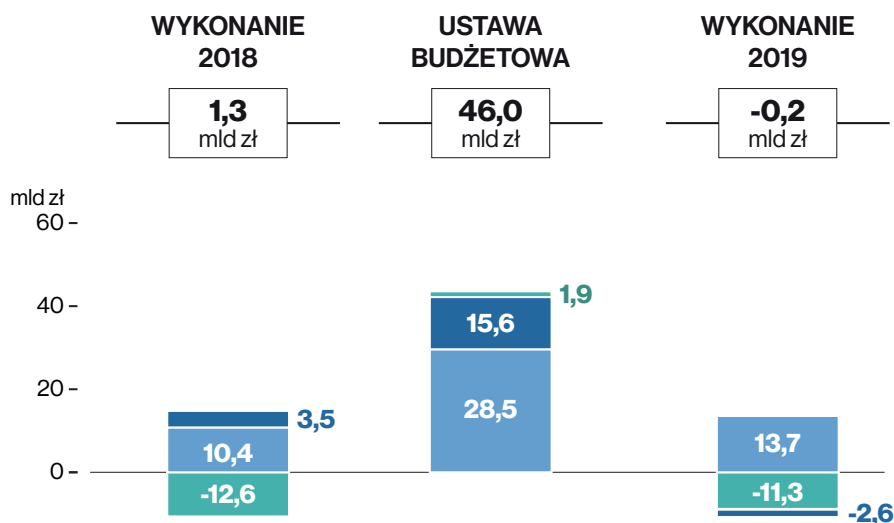
²⁸³ Różnice pomiędzy podawanymi kwotami a sumą ich poszczególnych składników wynikają z zaokrągleń.

zbędnego do finansowania potrzeb pożyczkowych. Nietrafne prognozowanie potrzeb może wpływać na powstanie wysokich poziomów wolnych środków, których pozyskanie kosztuje więcej niż dochody uzyskane z ich lokowania.

Wielkość i struktura faktycznych potrzeb pożyczkowych netto w znacznym stopniu odbiegała od planowanej.

Infografika 40. Potrzeby pożyczkowe netto w latach 2018–2019

- Deficyt budżetu państwa
- Wynik budżetu środków europejskich (+ deficyt/- nadwyżka)
- Saldo pozostałych pozycji



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie odstępnie w 2019 r. od zaliczania do rozchodów budżetu państwa kwot rekompensat wypłacanych Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych z tytułu utraconych środków przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych, w sytuacji braku pokrycia tych kwot we wpływach z prywatyzacji. Transfery z tego tytułu stanowiły w latach 2015–2018 składnik potrzeb pożyczkowych netto w kwocie powyżej 3 mld zł rocznie. Postulat zmiany w tym zakresie Najwyższa Izba Kontroli formułowała od 2004 r., to jest od czasu wprowadzenia tego rozwiązania, wskazując na jego niezgodność z ekonomicznym charakterem tych operacji. Zmiana została dokonana na podstawie art. 20 ustawy o budżecie. Rekompensata składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych, nieznajdująca pokrycia w zrealizowanych przychodach z tytułu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, była w 2019 r. finansowana ze środków dotacji przekazywanej Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych. W związku z tym została ujęta w rachunku deficytu budżetu państwa.

Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wyniosły minus 180,2 mln zł i były niższe od zaplanowanych o 46 171,5 mln zł. Wynikało to głównie z odmiennych od założonych warunków realizacji budżetu, skutkujących zmniejszonym deficytem budżetu państwa, nadwyżką budżetu

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

środków europejskich oraz większymi niż planowano nadwyżkami wolnych środków, które jednostki sektora finansów publicznych przekazywały Ministrowi Finansowi w depozyt albo zarządzanie. Kwestie te zostały omówione w dalszej części tego rozdziału.

Potrzeby pożyczkowe netto powiększone o kwoty wynikające z wykupów długu stanowią potrzeby pożyczkowe brutto. Przyjęto, że wyniosą one 163 705,3 mln zł. Rzeczywiste potrzeby w ujęciu brutto były niższe i wyniosły 122 757,6 mln zł. Na różnicę w kwocie 40 947,7 mln zł złożyły się wspomniane niższe od planowanych o 46 171,5 mln zł potrzeby pożyczkowe netto i wyższe od zakładanych o 5223,8 mln zł wykupy długu. Minister Finansów przeprowadził nieplanowane przedterminowe wykupy i spłaty długu zagranicznego, który zastąpił długiem krajowym.

Tabela 54. Potrzeby pożyczkowe netto i brutto budżetu państwa w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Wykonanie
	mln zł				
I. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa¹	57 102,4	26 231,2	1 346,3	45 991,3	-180,2
Deficyt budżetu państwa	46 159,5	25 353,8	10 406,2	28 500,0	13 737,8
Deficyt budżetu środków europejskich	12 636,4	410,8	3 524,6	15 565,3	-2 642,5
Ujęta w rozchodach budżetu państwa refundacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ubytku składek przekazanych do otwartych funduszy emerytalnych	3 162,3	3 235,3	3 304,1	-	-
Kredyty i pożyczki udzielone	1 445,0	-40,5	201,4	1 117,9	-13,3
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	43,4	135,7	-9,8	-134,8	-73,0
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	384,7	129,2	140,5	279,5	195,6
Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych	-3 101,4	-2 439,0	-12 714,7	701,7	-15 188,1
Zarządzanie środkami europejskimi	-2 978,4	246,9	-2 386,8	-13,1	5 182,7
Pozostałe przychody i rozchody	-586,2	-773,5	-1 119,4	-25,2	-1 379,4
II. Wykupy długu	112 308,6	90 830,1	121 788,4	117 714,0	122 937,8
– krajowego	89 210,9	73 987,7	97 463,4	88 855,1	88 656,5
– zagranicznego	23 097,7	16 842,4	24 325,0	28 859,0	34 281,3
III. Potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa (I+II)	169 411,1	117 061,3	123 134,7	163 705,3	122 757,6

¹ Sumy potrzeb pożyczkowych netto w latach 2016-2017 obejmują niewystępujące w latach kolejnych wpływy z prywatyzacji do budżetu państwa i wpływy od podmiotów krajowych na spłatę udostępnionych kredytów zagranicznych. W 2016 r. suma tych pozycji wyniosła -63,0 mln zł, a w 2017 r. -27,4 mln zł.

Dane w tabeli ze znakiem minus oznaczają czynniki zmniejszające potrzeby pożyczkowe.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Deficyt budżetu państwa

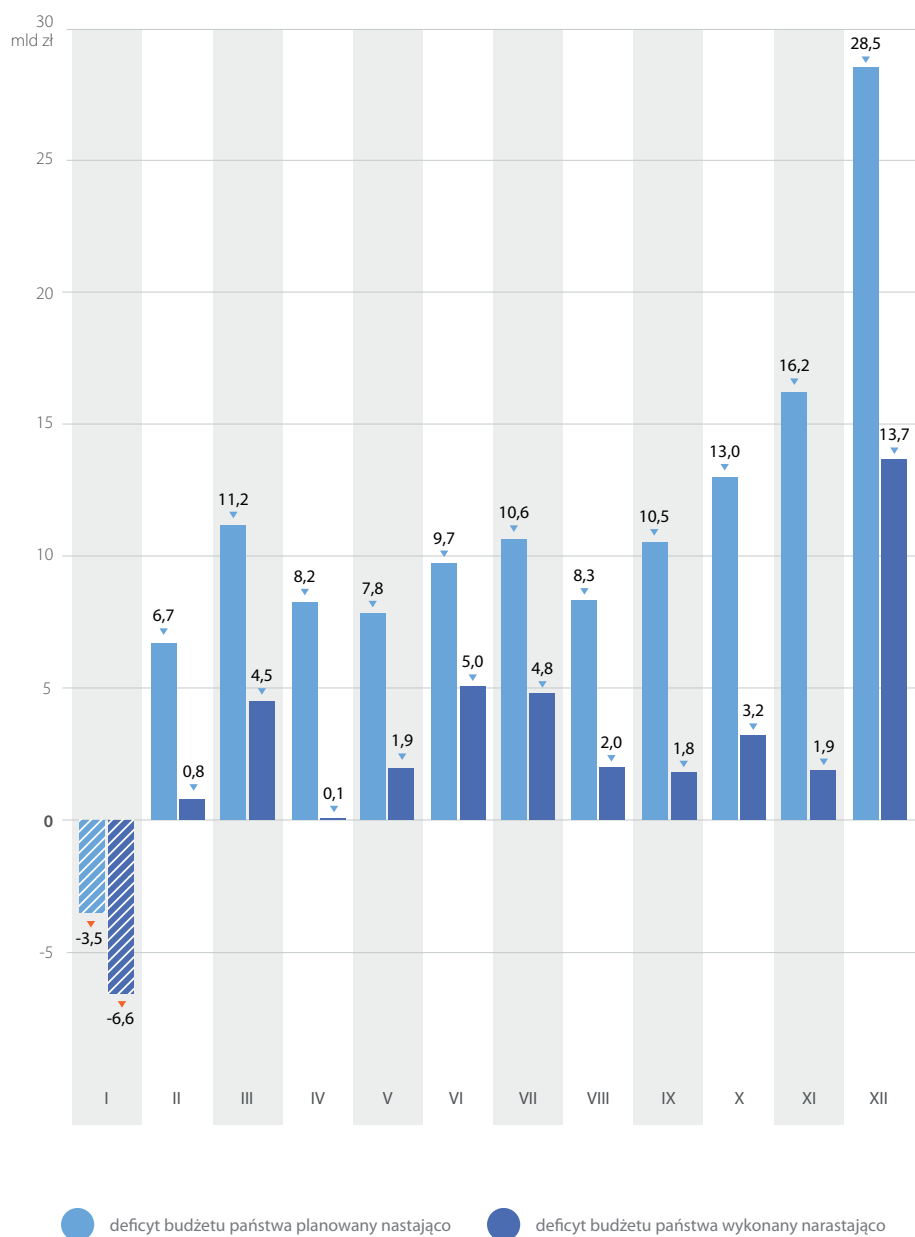
Przyjęty w ustawie budżetowej na 2019 r. deficyt budżetu państwa w wysokości 28 500 mln zł był rezultatem zaplanowania dochodów w wysokości 387 734,5 mln zł i wydatków w wysokości 416 234,5 mln zł. Faktyczne dochody wyniosły blisko 400 535,3 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 12 800,8 mln zł, tj. o 3,3%. Zrealizowane wydatki wyniosły 414 2730 mln zł i były niższe od planowanych o 1961,5 mln zł. Plan wydatków został wykonany w 99,5%. W rezultacie deficyt budżetu państwa wyniósł 13 737,8 mln zł, co zmniejszyło rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w stosunku do planowanych o 14 762,2 mln zł.

Deficyt budżetu państwa narastał nierównomiernie, lecz nierównomierność ta została założona już na etapie opracowania harmonogramu dochodów i wydatków. W szczególności prognozowano, że wydatki w grudniu będą wyższe od średnich wydatków z poprzednich miesięcy o 39,1%.

W styczniu 2019 r. w budżecie państwa wystąpiła nadwyżka w wysokości 6587,4 mln zł. Od lutego do listopada poziom deficytu był stosunkowo stabilny. Po jedenastu miesiącach jego skumulowana wielkość wyniosła 1882,3 mln zł. Nierównowaga dochodów i wydatków budżetu państwa wzrosła w grudniu 2019 r. Wydatki w tym miesiącu wyniosły 45 283,1 mln zł i były o 35% wyższe od średnich wydatków z jedenastu wcześniejszych miesięcy, gdy wynosiły przeciętnie 33 544,5 mln zł. Przewyższyły one dochody osiągnięte w grudniu o 11 855,4 mln zł. Deficyt budżetu państwa osiągnięty w grudniu 2019 r. stanowił 86,3% deficytu całorocznego. Do wydatków zrealizowanych w grudniu zostały również zaliczone wydatki niewygasające z upływem 2019 r., określone w ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019. Kwota wydatków niewygasających z upływem 2019 r. wyniosła 138,3 mln zł.

Deficyt w 2019 r. był wyższy od deficytu zrealizowanego w 2018 r. (w wysokości 10 406,2 mln zł) o 3331,6 mln zł, tj. o 32%.

Infografika 41. Deficyt budżetu państwa w 2019 r. w ujęciu narastającym (mld zł)



Dane ujemne oznaczają nadwyżkę budżetu państwa.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W rachunku deficytu, ani w rachunku rozchodów budżetu państwa nie zostały ujęte kwoty dofinansowania podmiotów dokonanych w formie bezgotówkowej na podstawie ustaw innych niż ustawa budżetowa. Były to jednostki publicznej radiofonii i telewizji (1260 mln zł), uczelnie publiczne (2861,7 mln zł) i uczelnie prowadzone przez kościoły i związki wyznaniowe na zasadach uczelni publicznych (58,3 mln zł) oraz międzynarodowy instytut naukowy (80 mln zł), a także Fundusz Dróg Samorządowych (1600 mln zł). Podmiotom tym Minister Finansów przekazał nieodpłatnie obligacje skarbowe o łącznej wartości nominalnej 5860 mln zł.

Deficyt budżetu środków europejskich

Wielkości planowanego i zrealizowanego deficytu budżetu środków europejskich w 2019 r. były znacząco rozbieżne. Według planu miał on wynieść 15 565,3 mln zł. W przewidywanym wykonaniu 2019 r. zawartym w projekcie ustawy budżetowej na 2020 r. z września 2019 r. i z grudnia 2019 r., jak również w uchwalonej ustawie budżetowej na 2020 r.²⁸⁴ deficyt ten został zmniejszony do wysokości 6683,5 mln zł. Ostatecznie budżet środków europejskich zamknął się nadwyżką wynoszącą 2642,5 mln zł.

Wynik budżetu środków europejskich zdeterminowany był poziomem uzyskanych dochodów w ramach Perspektywy Finansowej 2014–2020, skorelowanych z wysokością ponoszonych wydatków. Dodatkowo w 2019 r. na dochody tego budżetu wpłynęły nieplanowane środki z rozliczenia programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2007–2013, które nie były powiązane z wydatkami (w ramach tej perspektywy wydatki już nie są ponoszone). Przyczyniło się to powstania nieplanowanej nadwyżki tego budżetu. Szczegółowe informacje dotyczące dochodów budżetu środków europejskich przedstawione zostały w rozdziale VI. 1.2. *Dochody budżetu środków europejskich*.

Jednak zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, kształtowanie się deficytu budżetu środków europejskich powinno być możliwe do poprawnego oszacowania przynajmniej w krótkiej perspektywie czasowej. Tymczasem z planu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w grudniu 2019 r. wynikało założenie finansowania deficytu budżetu środków europejskich w wysokości 8300 mln zł. W rzeczywistości w grudniu zrealizowana została nadwyżka 3 129,9 mln zł. Rozbieżności te świadczą o niskiej jakości planowania krótkookresowego wyniku budżetu środków europejskich w Ministerstwie Finansów.

Budżet środków europejskich w 2019 r. odnotował inny niż zerowy wynik w trzech miesiącach. W lipcu nadwyżka wyniosła 766,5 mln zł, w listopadzie wystąpił deficyt w kwocie 1 198,5 mln zł, a w grudniu nadwyżka w wysokości 3 057,4 mln zł. Roczna nadwyżka budżetu środków europejskich w wysokości 2 625,3 mln zł obniżyła potrzeby pożyczkowe netto w stosunku do planowanych o 18 190,6 mln zł. W porównaniu do 2018 r., gdy deficyt budżetu środków europejskich ukształtował się w wysokości 3 524,6 mln zł, zmiana wyniosła 6 167,1 mln zł.

Korzystniejsza niż zakładano realizacja budżetu państwa i budżetu środków europejskich przyczyniła się do obniżenia o 32 952,9 mln zł (25,1%) planowanych na 2019 r. potrzeb pożyczkowych netto.

Pozostałe potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa

Potrzeby pożyczkowe w 2019 r. zwiększyło przekazanie na rachunek dochodów budżetu środków europejskich kwoty 74 989,4 mln zł, przy wpływach z Unii Europejskiej w wysokości 69 806,7 mln zł. Różnica wynosząca 5 182,7 mln zł, została sfinansowana na rynku krajowym. Na etapie planu zakładano niewielką różnicę (13,1 mln zł) pomiędzy kwotą środków pozyskanych z Unii Europejskiej, a przekazanych do budżetu środków europejskich.

Przekazanie budżetowi środków europejskich tej kwoty, wyższej niż zrealizowane wydatki, umożliwiło wykazanie nadwyżki tego budżetu w 2019 r.

Płatności związane z udziałami Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych w wysokości 195,6 mln zł również tworzyły rzeczywiste potrzeby pożyczkowe. Płatności z tego tytułu zaplanowano w wysokości 279,5 mln zł. Obejmowały one wpłatę na rzecz Azjatyckiego Banku Inwestycji

²⁸⁴ Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz.U. poz. 571).

Infrastrukturalnych, Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz wchodzących w skład Grupy Banku Światowego: Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju i Międzynarodowej Korporacji Finansowej oraz wielostronnej Inicjatywy na rzecz redukcji zadłużenia. Do planu rozchodów włączono także potencjalną płatność z umowy gwarancyjnej pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym. Nie wszystkie płatności zostały zrealizowane z uwagi na brak przesłanek do ich uruchomienia.

Zmniejszająco na pozostałe potrzeby pożyczkowe (razem kwota 16 653,8 mln zł) wpłynęły dodatnie salda: środków pozyskanych z tytułu zarządzania płynnością sektora finansów publicznych (15 188,1 mln zł), pozostałych przychodów i rozchodów (1379,4 mln zł), przychodów i rozchodów z tytułu spłat pożyczek udzielonych na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (73 mln zł) oraz udzielonych kredytów i pożyczek (13,3 mln zł).

Środki pozyskane w związku z zarządzaniem płynnością sektora finansów publicznych stanowiły zmienną, na której wielkość Minister Finansów nie miał bezpośrednio wpływu. Zrealizowane w 2019 r. saldo przychodów i rozchodów na rachunkach jednostek sektora finansów publicznych w kwocie 15 188,1 mln zł było wyższe od zakładanego na etapie planu o 15 889,8 mln zł. Występujące na koniec 2019 r. saldo tych przychodów i rozchodów oznaczało, że w 2019 r. jednostki objęte mechanizmem konsolidacji złotowej przekazały więcej środków Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie niż wynosiła wartość rozwiązanych przez te jednostki lokat. Był to kolejny rok wzrostu²⁸⁵ stanu środków w ramach konsolidacji złotowej. W porównaniu do stanu z 31 grudnia 2018 r. na rachunkach depozytów terminowych przyrost wyniósł 11 587 mln zł, a na rachunkach depozytów *overnight* 3601 mln zł.

Dodatnie saldo pozostałych przychodów i rozchodów zaplanowane na kwotę 25,2 mln zł wyniosło 1379,4 mln zł. Było ono wynikiem przychodów w wysokości 1566,2 mln zł i rozchodów wynoszących 186,8 mln zł. Na kwotę przychodów wpłynęły rozliczenia z budżetem środków europejskich (1321 mln zł), depozyty zabezpieczające transakcje na instrumentach pochodnych²⁸⁶ (217,2 mln zł), wpływy z rachunku rezerw poręczeniowych (20,2 mln zł) oraz wpływy z prywatyzacji (7,8 mln zł), a na rozchody depozyty zabezpieczające transakcje na instrumentach pochodnych (185,2 mln zł) i odpisy ze środków z prywatyzacji (1,6 mln zł). Nieplanowane wpływy z tytułu rozliczeń z budżetem środków europejskich były wynikiem przekazania z tego budżetu na przychody budżetu państwa zwrotów płatności z lat ubiegłych. Zgodnie z zasadami rozliczenia budżetu środków europejskich nie mogą one wpływać na wynik tego budżetu w danym roku. Saldo depozytów zabezpieczających, planowane jako zerowe, zostało zrealizowane w wysokości 32,2 mln zł. Wpływy z rachunku rezerw poręczeniowych z tytułu prowizji od udzielonych poręczeń i gwarancji, zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 8 maja 1997 r.

²⁸⁵ Jedynie na koniec 2013 r. wystąpił nieznaczny spadek, o 276 mln zł, stanu depozytów w porównaniu do roku poprzedniego. Średnioroczny przyrost środków w okresie 2011–2019 wynosił 7791 mln zł.

²⁸⁶ Były to depozyty zabezpieczające swapy walutowo-procentowe. Przepływy realizowane były na rachunku w Banku Gospodarstwa Krajowego prowadzonym na potrzeby obsługi zabezpieczeń. Zabezpieczeniu w formie depozytu gotówkowego podlegała wartość bieżąca transakcji zawartych z kontrahentami, której ustalenie miało miejsce raz w tygodniu. Każda ze stron była zobowiązana do złożenia depozytu, zależnie od bieżącej wartości transakcji w dniu wyceny. W przypadku złożenia/uzupełnienia depozytu przez Ministra Finansów miały miejsce rozchody budżetu państwa, zaś w przypadku przeciwnym – przychody budżetu państwa. Przepływy z tego tytułu realizowane w trakcie jednego roku budżetowego są wyłączone z limitu rozchodów.

o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne²⁸⁷ w całości zostały przekazane na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

W ustawie budżetowej zaplanowane zostało dodatkowo saldo pożyczek udzielanych w ramach przedsięwzięć Wspólnej Polityki Rolnej jednostkom samorządu terytorialnego i lokalnym grupom działania²⁸⁸ (prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej). Było ono wynikiem nadwyżki przychodów z tytułu spłaty tych pożyczek (465,6 mln zł) nad udzielonymi pożyczkami (330,8 mln zł). W kwocie planowanych przychodów uwzględniono również spłatę pożyczki w wysokości 1,5 mln zł udzielonej ze środków Funduszu Spójności w ramach Perspektywy Finansowej na lata 2004–2006. Osiągnięte przychody wyniosły łącznie 230,1 mln zł (49,4% planu). Całkowicie rozliczono 341 umów o łącznej wartości 252,9 mln zł. Rozchody zrealizowano w wysokości 157,2 mln zł (47,5% planu). W 2019 r. zawarto 281 umów pożyczek, a w ramach 278 umów nastąpiły wypłaty środków. Wartość udzielonych i wypłaconych pożyczek była wynikiem aktywności beneficjentów w aplikowaniu o środki.

Na koniec 2019 r. pozostawały nierozliczone dwie pożyczki udzielone w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 na kwotę 131,6 tys. zł. Ze względu na brak możliwości dalszego dochodzenia roszczeń przez Bank Gospodarstwa Krajowego, spowodowany brakiem majątku pożyczkobiorcy, oraz możliwości umorzenia lub wyksięgowania z kont banku niespłaconej wierzytelności, Minister Finansów przygotował propozycję zmian przepisów ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchomieniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej²⁸⁹ oraz ustawy o finansowaniu wspólnej polityki rolnej.

Saldo kredytów i pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa (krajowych i zagranicznych) zaplanowane w kwocie 1117,9 mln zł wyniosło minus 13,3 mln zł. Ujemne saldo było wynikiem przede wszystkim niższych rozchodów na wypłaty kredytów zagranicznych, udzielanych na wsparcie polskiego eksportu, na podstawie umów pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i rządami innych państw. Niższe wykonanie wynikało z braku realizacji kolejnych kontraktów przewidywanych do finansowania w ramach już obsługiwanych umów oraz z niezawarcia do końca 2019 r. nowych, ujętych w planie, umów.

Wykupy długu

Na wykupy skarbowych papierów wartościowych i spłaty zaciągniętych kredytów zaplanowano w potrzebach pożyczkowych brutto kwotę 117 714 mln zł, z tego na wykup obligacji wyemitowanych na rynku krajowym 88 855,1 mln zł, wykup obligacji zagranicznych 23 326,1 mln zł oraz na spłatę kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych 5532,8 mln zł. Wykupy długu wyniosły 122 937,8 mln zł i były wyższe od planowanych o 4,4%. Było to wynikiem nieplanowanego odkupu obligacji zagranicznych zapadających w 2021 r. oraz przedterminowej spłaty dwóch kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

²⁸⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 122, ze zm.

²⁸⁸ Pożyczki udzielane na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 719), tj. w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

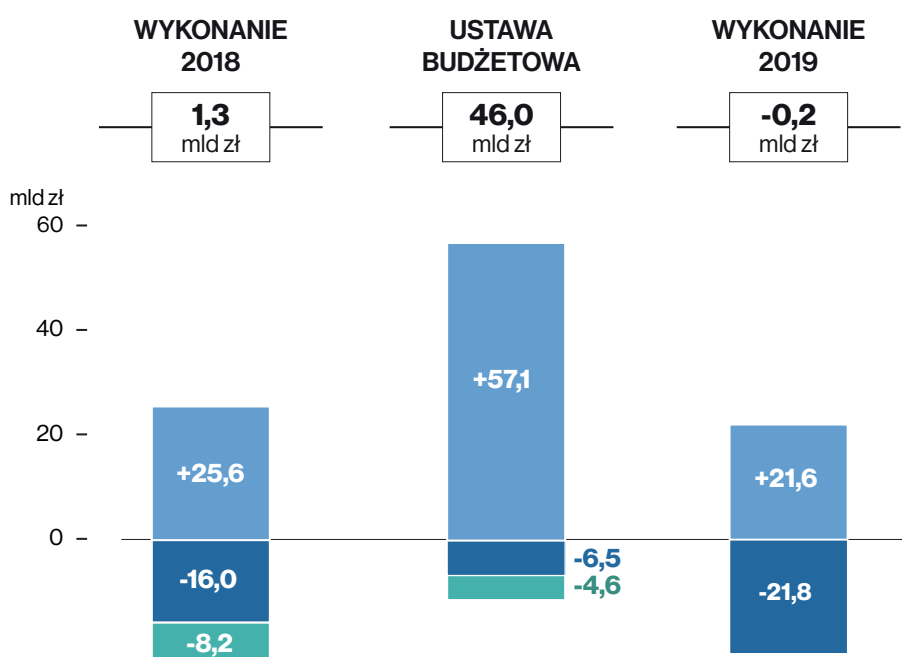
²⁸⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 221.

5.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Wystąpienie ujemnych rzeczywistych potrzeb pożyczkowych netto oznaczało, że w skali całego roku nie było potrzeby pozyskiwania środków na ich finansowanie. Było to jednak konieczne w trakcie roku, ze względu na nierównomierny rozkład wpływów i płatności w poszczególnych miesiącach.

Infografika 42. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto w latach 2018–2019

- Zwiększenie (+) / spadek (-) długu krajowego Skarbu Państwa
- Zwiększenie (+) / spadek (-) długu zagranicznego Skarbu Państwa
- Wykorzystanie (+) / skumulowanie (-) środków na rachunkach



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Podstawowym źródłem pozyskania środków była emisja obligacji na rynku krajowym. Finansowanie na rynkach zagranicznych było ujemne, czego konsekwencją była redukcja długu zagranicznego. Było to zgodne z założeniami *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2019–2022*, w myśl których zadłużenie zagraniczne nie powinno przekraczać 30% całego długu Skarbu Państwa. Na koniec 2019 r. udział zadłużenia zagranicznego w długu Skarbu Państwa obniżył się do 26,4%, z 29,3% w 2018 r.

Ujemne finansowanie potrzeb pożyczkowych było wypadkową dodatniego salda przychodów i rozchodów z tytułu krajowych skarbowych papierów wartościowych w wysokości 21 647,7 mln zł, ujemnego salda środków na rachunkach budżetowych w wysokości 5267,1 mln zł oraz ujemnego salda finansowania zagranicznego w wysokości 16 560,8 mln zł.

Emisja krajowych obligacji skarbowych była źródłem pozyskania środków w wysokości 129 425,9 mln zł (92,9% planu). Zrealizowana sprzedaż obligacji rynkowych dotyczyła obligacji o stałym oprocentowaniu (56,1% w strukturze sprzedaży) i zmiennoprocentowych (33,6%).

Bony skarbowe, pomimo iż zostały ujęte w planie finansowania potrzeb pożyczkowych, nie były emitowane. Możliwość emisji bonów płynnościowych (na poziomie 18 mld zł w 2019 r.) jest zakładana w każdej ustawie budżetowej i jest standardowym planowanym działaniem w ramach zarządzania płynnością budżetu państwa (zarządzania poziomem rezerwy gotówkowej w ciągu roku). Operacje tego typu stanowią zabezpieczenie w procesie zarządzania długiem ze względu na ryzyka budżetowe i rynkowe, a na etapie planowania są traktowane jako potencjalne.

Zmniejszenie potrzeb pożyczkowych skutkowało zmniejszeniem podaży obligacji hurtowych na przetargach sprzedaży. Minister Finansów na aukcjach sprzedał obligacje hurtowe stanowiące 47,9% wartości ujętych w planie na 2019 r. Wyemitowane zostały także, nieplanowane na etapie ustawy budżetowej, najdłuższe (o zapadalności 20-30 lat) obligacje o stałym oprocentowaniu o wartości nominalnej 370 mln zł (łącznie na przetargach sprzedaży i zamiany). W strukturze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych wzrósł udział obligacji zmiennoprocentowych, głównie w wyniku zakupów dokonanych przez banki. Były one w 2019 r. dominującą grupą inwestorów. Banki nabyły papiery wartościowe o wartości 40,9 mld zł, przy oddłużeniu się Skarbu Państwa wobec pozostałych grup inwestorów o 14,2 mld zł.

W 2019 r. zmieniła się struktura sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na przetargach sprzedaży i przetargach zamiany. Wzrosła rola przetargów zamiany. Na sześciu aukcjach kasowych sprzedano obligacje hurtowe o wartości nominalnej 39 759,7 mln zł, przy zgłoszonej podaży maksymalnej 42 456 mln zł (w rocznym kalendarzu przetargów planowano zorganizowanie, razem z aukcjami bonów, siedemnaście przetargów). Na piętnastu aukcjach zamiany zrealizowano sprzedaż o wartości 77 709 mln zł, z czego 48 622 mln zł było wynikiem wykupu w 2019 r. obligacji zapadających w 2020 r. W rocznym kalendarzu przetargów planowano zorganizowanie sześciu przetargów zamiany.

Istotny wzrost sprzedaży odnotowano w segmencie obligacji detalicznych. Sprzedaż była wyższa od planu o 4680,7 mln zł i osiągnęła wartość 17 244,7 mln zł. Segment detalicznych instrumentów skarbowych stanowił uzupełniające dla rynku hurtowego źródło finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa na rynku krajowym. W 2019 r., podobnie jak w 2018 r., odbiorcom detalicznym zaoferowano jednorazową emisję obligacji premiowych, które oprócz odsetek dają możliwość wygrania dodatkowej premii pieniężnej. Uatrakcyjnienie oferty obligacji dla nabywców indywidualnych służyło również promocji wszystkich skarbowych obligacji oszczędnościowych.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto na rynkach zagranicznych zaplanowane w kwocie minus 11 060,5 mln zł wyniosło minus 16 560,8 mln zł. Emisja długu zagranicznego nie stanowiła zatem źródła finansowania potrzeb pożyczkowych netto w skali roku. Zarówno saldo obligacji zagranicznych, jak i saldo kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych było ujemne i tym samym nastąpiło oddłużenie w tych instrumentach.

W ustawie budżetowej założono pozyskanie ze sprzedaży obligacji na rynkach zagranicznych kwoty 3484,1 mln euro (emisje o wartości nominalnej 1000 mln euro w styczniu i czerwcu oraz 1500 mln euro w październiku) i 989,7 mln dolarów amerykańskich (emisja o wartości nominalnej 1000 mln dolarów amerykańskich w kwietniu), to jest równowartość 17 755,3 mln zł. Założenia te zostały skorygowane w trakcie roku. Plan finansowania na pierwszy kwartał 2019 r. oraz na marzec 2019 r. zakładał jedną emisję obligacji o wartości 1000 mln euro i brak emisji dolarowej. Obligacje w euro zostały wyemitowane w marcu 2019 r. (obligacje typu Green Bond²⁹⁰), przy czym ich war-

²⁹⁰ Środki z emisji takich obligacji są przeznaczane na realizację projektów środowiskowych.

tość nominalna, 2000 mln euro²⁹¹, była dwukrotnie wyższa od zakładanej w planach finansowania i wynikała z dużego zainteresowania inwestorów oraz korzystnej wyceny obligacji. Minister Finansów pozyskał tą drogą równowartość 8535 mln zł.

Plan potrzeb pożyczkowych brutto z tytułu przypadających w 2019 r. wykupów obligacji zagranicznych wynosił (według kapitału) 2460,6 mln euro, 2383 mln dolarów amerykańskich, 1000 mln franków szwajcarskich oraz 3000 mln juanów. Stanowiło to równowartość 23 326,1 mln zł. Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych z tytułu wykupu obligacji zagranicznych wpłynął przedterminowy wykup części obligacji dolarowych zapadających w 2019 r. o wartości 225,5 mln dolarów amerykańskich (według kapitału), przeprowadzony przez Ministra Finansów pod koniec 2018 r., po zamknięciu prac nad projektem budżetu na 2019 r. Na zwiększenie rozchodów budżetu państwa na wykup obligacji zagranicznych o 1064,4 mln zł wpłynął przeprowadzony w grudniu 2019 r. przedterminowy wykup części obligacji dolarowych (wartość według kapitału 277,8 mln dolarów amerykańskich) zapadających w 2021 r. oraz słabszy od założonego przy projektowaniu ustawy budżetowej kurs złotego wobec wszystkich wymienionych walut. Rozchody na ten cel wyniosły ostatecznie 25 324,7 mln zł.

Saldo wpływów z emisji i wykupów obligacji zagranicznych (wartość według kapitału) wyniosło minus 16 789,7 mln zł, wobec planowanego salda minus 5570,9 mln zł.

Ujemne było także saldo zaciągniętych i spłaconych kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych (minus 5056,6 mln zł, przy planowanym minus 907,8 mln zł). Na spłatę kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 5532,8 mln zł. Przychody z tego źródła wyniosły 3054 mln zł, wobec zakładanych 4625 mln zł. Zrealizowane rozchody wyniosły 8110,6 mln zł. Złożyły się na nie zaplanowane płatności, pomniejszone o przedterminową spłatę kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego dokonaną w grudniu 2018 r., oraz przedterminowa spłata kolejnych kredytów zaciągniętych w Europejskim Banku Inwestycyjnym.

Istotnym źródłem finansowania potrzeb były w 2019 r. środki zgromadzone na rachunku walutowym. Zakładano, że saldo przepływów związanych z rachunkiem walutowym wyniesie minus 4581,8 mln zł. Oznaczało, że Minister Finansów planował zwiększenie stanu walut na rachunku. W rzeczywistości saldo przepływów walutowych wyniosło 5285,5 mln zł i służyło finansowaniu potrzeb. Według stanu na 31 grudnia 2018 r. Minister Finansów dysponował środkami walutowymi stanowiącymi równowartość 21 872,6 mln zł. W trakcie 2019 r. na rachunek w Narodowym Banku Polskim wpłynęła równowartość 81 894,5 mln zł (69 806,7 mln zł w związku z zarządzaniem środkami europejskimi, 11 493,3 mln zł z emisji długu zagranicznego, 134,5 mln zł ze spłaty kredytów udzielonych oraz 460 mln zł z odsetek od transakcji swap i środków na rachunkach). Środki walutowe zostały przeznaczone przede wszystkim na pozyskanie (poprzez sprzedaż do Narodowego Banku Polskiego) środków złotych w kwocie 45 464,2 mln zł oraz na pokrycie rozchodów walutowych o równowartości 33 629,8 mln zł. Rozchody te obejmowały w szczególności wykup obligacji zagranicznych (równowartość 25 324,7 mln zł), spłatę rat kredytów zagranicznych (równowartość 8110,6 mln zł) oraz płatności z tytułu udziałów Polski w międzynarodowych instytucjach i inicjatywach finansowych (równowartość 194,6 mln zł). Ponadto środki na rachunku walutowym posłużyły do sfinansowania wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w równowartości 8037,2 mln zł, tj. odsetek od obligacji zagranicznych (równowartość 7388,9 mln zł), odsetek od kredytów zagranicznych (równowartość 475,1 mln zł), odsetek w ramach transakcji

²⁹¹ W ramach tej emisji wyemitowano obligacje 10-letnie o wartości nominalnej 1,5 mld euro i 30-letnie o wartości nominalnej 0,5 mld euro.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

na instrumentach pochodnych (o równowartości 170,2 mln zł) oraz kosztów i prowizji (równowartość 3 mln zł). Na koniec roku stan środków walutowych na rachunkach Ministra Finansów zmniejszył się do 16 578,5 mln zł.

Tabela 55. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto i brutto w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Wykonanie
	mln zł				
I. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa	57 102,4	26 231,2	1 346,3	45 991,3	-180,2
Finansowanie krajowe	56 896,3	25 323,6	22 830,6	57 051,7	16 380,6
Skarbowe papiery wartościowe	58 886,8	24 354,3	25 556,6	57 051,7	21 647,7
Środki na rachunkach budżetowych	-1 990,5	969,3	-2 726,1	0,0	-5 267,1
Finansowanie zagraniczne	206,1	907,6	-21 484,2	-11 060,5	-16 560,8
Obligacje skarbowe	13 576,1	-6 430,4	-11 682,1	-5 570,9	-16 789,7
Kredyty otrzymane	-688,6	-2 599,4	-4 363,8	-907,8	-5 056,6
Przepływy związane z rachunkiem walutowym	-12 681,4	9 937,4	-5 438,3	-4 581,8	5 285,5
II. Finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa	169 411,1	117 061,3	123 134,7	163 705,3	122 757,6

Ujemne wartości w poszczególnych pozycjach oznaczają, że nie służyły one zapewnieniu finansowania potrzeb pożyczkowych netto, lecz de facto stanowiły potrzeby pożyczkowe. W przypadku instrumentów dłużnych wpływały na zmniejszenie zadłużenia, w przypadku stanu środków na rachunkach oznaczały ich wzrost na koniec roku.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów

5.3. Wykonanie planu przychodów i rozchodów

Kwoty przychodów i rozchodów budżetu państwa na 2019 r. zostały określone w ustawie budżetowej oraz załączniku nr 5 do ustawy budżetowej. Przychody budżetu państwa zaplanowane na 347 522,1 mln zł zostały zrealizowane w kwocie 302 143,3 mln zł, co stanowiło 86,9% wartości planowanej. Rozchody budżetu państwa, po wyłączeniach, o których mowa w art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, to jest po pomniejszeniu o zobowiązania finansowe zaciągane i spłacane przez Ministra Finansów w tym samym roku budżetowym oraz o operacje dokonywane pomiędzy rachunkami, zostały ustalone na kwotę 303 456,9 mln zł. Stanowiły one dla Ministra Finansów nieprzekraczalny limit. Zrealizowane rozchody wyniosły 291 048,1 mln zł, co oznaczało wykorzystanie limitu w 95,9%. Mniejsze, w porównaniu do wielkości planowanych w ustawie, kwoty zrealizowanych przychodów i rozchodów były skutkiem niższych potrzeb pożyczkowych, w tym w szczególności niższego deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Zaplanowany na 2019 r. limit deficytu budżetu państwa w wysokości 28 500 mln zł został wykorzystany w 48,2%. Limit deficytu budżetu środków europejskich zaplanowany na 15 565,3 mln zł nie został wykorzystany, gdyż – jak wspomniano – wystąpiła nadwyżka w wysokości 2642,5 mln zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 56. Przychody i rozchody budżetu państwa w 2019 r.

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa			Wykonanie		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody
mln zł						
Przychody i rozchody budżetu państwa (I+II)	44 065,3	347 522,1	303 456,9	11 095,3	302 143,3	291 048,1
I. Przychody i rozchody krajowe	56 287,8	235 302,4	179 014,6	33 036,8	215 337,8	182 301,0
Skarbowe papiery wartościowe	57 051,8	139 297,5	82 245,7	21 647,7	129 425,9	107 778,2
Skarbowe papiery wartościowe rynkowe	53 248,9	129 613,5	76 364,6	13 978,8	116 074,5	102 095,7
Obligacje oszczędnościowe	3 802,9	9 684,0	5 881,1	7 668,9	13 351,4	5 682,6
Pożyczki udzielone	-222,2	80,8	303,0	15,7	91,1	75,4
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	134,8	465,6	330,8	73,0	230,2	157,2
Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych	-701,7	46 433,1	47 134,8	15 188,1	70 119,6	54 931,5
Pozostałe przychody i rozchody	25,2	40 025,3	40 000,2	1 379,4	1 434,2	54,8
Środki na rachunkach budżetowych	-	9 000,0	9 000,0	-5 267,1	14 036,9	19 304,0
II. Przychody i rozchody zagraniczne	-12 222,5	112 219,7	124 442,3	-21 941,5	86 805,5	108 747,0
Obligacje skarbowe	-5 570,9	17 755,3	23 326,1	-16 789,7	8 535,0	25 324,7
Kredyty otrzymane	-907,8	4 625,0	5 532,8	-5 056,6	3 054,0	8 110,6
Zarządzanie środkami europejskimi	13,1	69 729,5	69 716,4	-5 182,7	69 806,7	74 989,4
Kredyty i pożyczki udzielone	-895,7	109,9	1 005,6	-2,4	124,4	126,7
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	-279,5	-	279,5	-195,6	-	195,6
Pozostałe przychody i rozchody	-	20 000,0	20 000,0	-	-	-
Przepływy związane z rachunkiem walutowym	-4 581,8	-	4 581,8	5 285,5	5 285,5	-

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Określony w art. 5 ust. 1 ustawy budżetowej limit przyrostu zadłużenia z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów lub pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych na poziomie 100 000 mln zł, wynikał z założonego finansowania potrzeb pożyczkowych netto w wysokości 45 991,3 mln zł oraz uwzględnienia możliwego do wystąpienia ryzyka w postaci wyższych potrzeb pożyczkowych ujętych, jako planowane rozchody w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej w pozycji *Pozostałe przychody i rozchody*, związanych między innymi z pełnym wykorzystaniem limitów na pożyczki, zawartych w art. 8 ustawy budżetowej. Zmiana zadłużenia z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów lub pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych w 2019 r. wyniosła minus 996,1 mln zł.

Na podstawie art. 8 ustawy budżetowej Minister Finansów został upoważniony do dokonania ze środków budżetu państwa wypłat z tytułu kredytów i pożyczek udzielanych na podstawie umów międzynarodowych rządów innych państw (do kwoty 1500 mln zł), do udzielenia ze środków budżetu państwa pożyczek dla: Banku Gospodarstwa Krajowego na zwiększenie funduszy własnych (do 2000 mln zł), Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (do 4000 mln zł), jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego (do 200 mln zł), Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu ubezpieczeń eksportowych i gwarancji ubezpieczeniowych (do 316 mln zł) oraz dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo (do 12 000 mln zł). Razem powyższe limity stanowiły upoważnienie dla Ministra Finansów do dysponowania kwotą 20 016 mln zł. W ramach tych limitów Minister Finansów wykorzystał łącznie 202,9 mln zł, w tym na wypłatę z tytułu kredytów i pożyczek udzielonych rządów innych państw na finansowanie kontraktów zawartych przez kredytobiorców z polskimi eksporterami wykorzystana została kwota 126,7 mln zł, co stanowiło 8,4% limitu ustawowego. Niższe wykonanie wynikało z braku realizacji kolejnych kontraktów przewidywanych do finansowania w ramach obsługiwanych umów z Kenią, Mołdawią, Ukrainą i Mongolią, z braku kontraktów do finansowania w ramach umów z Angolą i Kirgistanem, z niesfinalizowania do końca 2019 r. umów z Liberią, Senegalem, Zambią, Gwineą, Sri Lanką oraz umów wykonawczych do umowy ramowej z Wietnamem.

Na pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego wykorzystana została kwota 76,2 mln zł, co stanowiło 38,1% limitu. Niepełne wykorzystanie limitu związane było z brakiem możliwości precyzyjnego określenia kwot wnioskowanych pożyczek oraz tempa rzeczywistego napływania wniosków, a także z przyczyn leżących po stronie wnioskodawców (niekompletność wniosków). W 2019 r. nie zaistniała konieczność udzielenia Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. pożyczki. Nie wystąpiły także okoliczności uzasadniające wnioskowanie przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Bank Gospodarstwa Krajowego i Bankowy Fundusz Gwarancyjny o uruchomienie pożyczek ze środków budżetu państwa.

W załączniku nr 5 do ustawy budżetowej zaplanowane zostały także przychody w wysokości 465,6 mln zł i rozchody w wysokości 330,8 mln zł związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Realizacja przychodów wyniosła 230,2 mln zł i stanowiła sumę spłaconych pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego i lokalne grupy działania, udzielanych za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Zrealizowane przychody stanowiły 49,4% kwoty planowanej na 2019 r., a rozchody wyniosły 157,2 mln zł, co stanowiło 47,5% planu, i przeznaczone były na pożyczki udzielane beneficjentom Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020²⁹². Badanie przez Najwyższą Izbę Kontroli prawidłowości przekazywania w 2019 r. przez Ministra Finansów do Banku Gospodarstwa Krajowego 27,2% wartości środków na prefinansowanie zadań realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 nie wykazało nieprawidłowości.

Plan przychodów na 2019 r. zakładał pozyskanie środków z emisji długu w wysokości 161 677,8 mln zł, z czego 86,2% miało pochodzić z rynku krajowego, a 13,8% z rynku zagranicznego. Zrealizowane przychody wyniosły 141 014,9 mln zł, w tym z rynku krajowego pozyskano 91,2%.

²⁹² Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2015 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. poz. 1558.

Przychody z emisji obligacji na rynku krajowym pochodziły w większości ze sprzedaży wraz z zamianą obligacji hurtowych o oprocentowaniu stałym (56,1%), obligacji hurtowych o oprocentowaniu zmiennym (33,6%) oraz obligacji detalicznych (10,3%). Sprzedaż obligacji stałoprocentowych była niższa o 27,9% od planowanej, obligacji zmiennoprocentowych przewyższyła plan o 24,9%, a sprzedaż obligacji detalicznych była wyższa od planu o 137,9%. Kierunki rozwoju segmentu detalicznego podporządkowane były *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2019-2022*, która wyznaczała działania Ministra Finansów w zakresie funkcjonowania całego rynku skarbowych papierów wartościowych.

Planowane przychody z emisji obligacji na rynki zagraniczne obejmowały wpływy z przeprowadzenia czterech emisji obligacji – trzech na rynku euro (o wartości 3500 mln) oraz jednej na rynku dolara amerykańskiego (1000 mln). Łącznie zakładano pozyskanie środków walutowych z emisji skarbowych papierów wartościowych o równowartości 17 755,3 mln zł. W 2019 r. Minister Finansów na bieżąco dostosowywał proces finansowania zagranicznego, wykorzystując środki zgromadzone na rachunkach walutowych. W rezultacie wyemitował jedynie obligacje typu Green Bond o wartości nominalnej 2000 mln euro, pozyskując równowartość 8535 mln zł.

Rozchody z tytułu wykupu obligacji wyemitowanych na rynkach zagranicznych wyniosły 25 324,7 mln zł i oprócz sfinansowania przypadających w 2019 r. wykupów zostały przeznaczone także na przeprowadzony w grudniu 2019 r. przedterminowy wykup części obligacji zapadających w 2021 r. o wartości (według kapitału) 277,8 mln dolarów amerykańskich. W rezultacie saldo wpływów z emisji i wykupów obligacji zagranicznych wyniosło minus 16 789,7 mln zł. Oznaczało ono oddłużenie w tych instrumentach.

Przychody z zaciągniętych kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych w przeliczeniu na złote wyniosły 3054 mln zł i były niższe niż planowano o 34% (4625 mln zł). Zrealizowane rozchody o wartości 8110,6 mln zł stanowiły 146,6% kwoty prognozowanej (5532,8 mln zł). Złożyły się na nie, oprócz spłat wynikających z harmonogramów, przedterminowe spłaty dwóch kredytów zaciągniętych w Europejskim Banku Inwestycyjnym.

W 2019 r. z rozchodów budżetu państwa dokonano płatności w wysokości 195,6 mln zł związanych z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych. Płatności z tego tytułu pierwotnie zaplanowano na 279,5 mln zł.

W planie przychodów i rozchodów budżetu państwa, zarówno w finansowaniu krajowym, jak i zagranicznym, pozycja *pozostałe przychody i rozchody* obejmuje operacje o charakterze fakultatywnym. Pozycja ta stanowiła 19,8% łącznej planowanej kwoty rozchodów. Ze względu na potencjalny charakter ujętych w niej rozchodów, stanowiła dla Ministra Finansów swoistą rezerwę i pozwalała na działanie z dużym marginesem elastyczności w ramach limitu rozchodów określonego w ustawie budżetowej.

Kwota zaplanowana w pozostałych rozchodach krajowych w wysokości 40 000 mln zł została wykorzystana między innymi na przedterminowy wykup obligacji hurtowych zapadających w 2020 r. o wartości 47 424,4 mln zł (przy jednoczesnym zmniejszeniu wykupów w 2019 r. o kwotę 21 693,4 mln zł z tytułu odkupu w 2018 r. po opracowaniu ustawy projektu ustawy budżetowej na 2019 r.). Zaplanowane pozostałe rozchody przeznaczone zostały także na zwiększone w stosunku do planu rozchody wynikające z zarządzania płynnością sektora finansów publicznych o kwotę 7796,7 mln zł, oraz z tytułu środków na złotych rachunkach budżetu państwa na koniec 2019 r. o 10 304 mln zł.

Potencjalne przychody i rozchody zagraniczne, założone w wysokości po 20 000 mln zł, zostały wykorzystane w szczególności na przedterminowy wykup obligacji zagranicznych (wykazany jako zwiększenie rozchodów o 3550,7 mln zł we właściwych pozycjach wymienionych w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej), wyższe o 52 730 mln zł rozchody z tytułu konsolidacji walutowej, zrealizowanie większych rozchodów wynikających ze słabszego kursu złotego, odmienne od zaplanowanych wykorzystanie limitów przychodów i rozchodów oraz zakładanego salda w pozycji *przepływy związane z rachunkiem walutowym*.

Istotną pozycję w przychodach i rozchodach budżetu państwa stanowiły środki na rachunkach budżetowych złotych i walutowych. Przychody złote w 2019 r. w wysokości 14 036,9 mln zł stanowiły kwoty, które Minister Finansów posiadał zgromadzone w końcu 2018 r. na finansowanie potrzeb roku 2019. Rozchody złote w wysokości 19 304 mln zł stanowią natomiast środki zgromadzone w końcu 2019 r. na finansowanie potrzeb w roku 2020. W ramach przepływów związanych z rachunkiem walutowym w ustawie budżetowej zaplanowano, że stan środków walutowych wzrośnie, a saldo przepływów wyniesie minus 4581,8 mln zł. Tymczasem saldo przepływów było dodatnie i wyniosło 5285,5 mln zł.

VII. WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

- W załącznikach do ustawy budżetowej na 2019 r. zawarto plany finansowe 29 państwowych funduszy celowych, 60 państwowych osób prawnych, 10 agencji wykonawczych i 10 instytucji gospodarki budżetowej.
- Przychody tych jednostek w 2019 r. wyniosły 319,2 mld zł, tj. 14% produktu krajowego brutto (w tym przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 10,8% produktu krajowego brutto), i były wyższe o 12,4 mld zł niż w 2018 r.
- Dotacje z budżetu państwa stanowiły 21% łącznych przychodów tych jednostek (20,6% w 2018 r.).
- Dominującą część dotacji z budżetu państwa (88,6%) stanowiły dotacje przekazane do państwowych funduszy celowych, w tym ponad 58% stanowiły dotacje przekazane do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
- Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków i Funduszu Inwestycji Kapitałowych, gdyż pierwszy z tych funduszy nie miał zapewnionych stabilnych źródeł finansowania, a drugi nie funkcjonował z powodu niewydania przepisów wykonawczych regulujących jego działalność.

W ustawie budżetowej na rok 2019 zawarto plany finansowe 29 państwowych funduszy celowych, 60 państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, 10 agencji wykonawczych oraz 10 instytucji gospodarki budżetowej. Jednostki te prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową, pokrywając swoje koszty uzyskanymi przychodami, w tym otrzymanymi dotacjami.

Tabela 57. Zestawienie przychodów i kosztów w latach 2016–2019 państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	5:2	5:3	5:4	
	Wykonanie							
	mln zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	
OGÓŁEM	Przychody, w tym:	268 329,6	322 827,7	306 814,4	319 240,5	119,0	98,9	104,1
	Dotacje ¹	69 703,0	67 111,8	63 140,4	66 964,1	96,1	99,8	106,1
	Koszty	264 380,7	276 552,8	289 695,7	319 069,1	120,7	115,4	110,1
Państwowe fundusze celowe	Przychody, w tym:	251 100,6	305 023,1	286 967,8	295 818,2	117,8	97,0	103,1
	Dotacje	63 833,1	60 954,0	55 368,6	59 348,1	93,0	97,4	107,2
	Koszty	248 825,5	260 882,4	271 482,6	297 998,8	119,8	114,2	109,8
Państwowe osoby prawne	Przychody, w tym:	8 028,2	8 418,1	9 936,7	13 800,9	171,9	163,9	138,9
	Dotacje	265,1	302,9	1 168,3	1 517,6	572,5	501,0	129,9
	Koszty	7 049,9	7 021,9	8 649,1	11 807,8	167,5	168,2	136,5

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH
ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

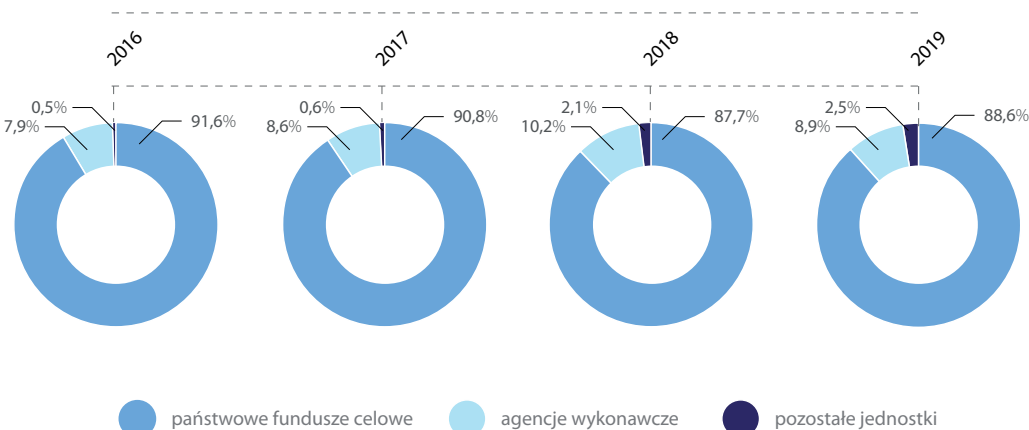
Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	5:2	5:3	5:4	
	Wykonanie							
	mln zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	
Agencje wykonawcze	Przychody, w tym:	8 392,1	8 459,4	8 836,4	8 509,2	101,4	100,6	96,3
	Dotacje	5 491,9	5 749,5	6 451,7	5 931,4	108,0	103,2	91,9
	Koszty	7 690,5	7 734,8	8 513,1	8 164,4	106,2	105,9	96,2
Instytucje gospodarki budżetowej	Przychody, w tym:	808,7	927,1	1 073,5	1 112,3	137,5	119,7	103,4
	Dotacje	112,9	105,4	151,8	167,0	148,0	158,5	110,0
	Koszty	814,8	913,7	1 050,9	1 098,0	134,8	120,0	104,3

¹ Pozycja „Dotacje” obejmuje dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2019 r. jednostki te osiągnęły przychody ogółem w kwocie 319 240,5 mln zł, wyższe o 12 426,1 mln zł (o 4,1%) od wykonania w 2018 r. Zrealizowane przychody stanowiły 14% produktu krajowego brutto. Niektóre z jednostek część swoich przychodów uzyskały, jako dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej (dotacje budżetu państwa stanowiły 98,2% łącznej kwoty tych środków). Łączny udział tej grupy przychodów w ogólnej kwocie przychodów w latach 2016–2019 zmniejszał się z 26% w 2016 r. (69 703 mln zł) do 21% w 2019 r. (66 964,1 mln zł). Dotacje i środki z Unii Europejskiej były przekazywane przede wszystkim państwowym funduszom celowym. Otrzymywały one od 63 833,1 mln zł w 2016 r. do 59 348,1 mln zł w 2019 r., tj. odpowiednio od 91,6% do 88,6% dotacji ogółem przeznaczonych dla powyższych jednostek. Agencje wykonawcze otrzymały od 5491,9 mln zł w 2016 r. do 5931,4 mln zł w 2019 r., tj. odpowiednio od 7,9% do 8,9% przekazanych w ten sposób środków. Pozostałe dotacje przeznaczono na dofinansowanie państwowych osób prawnych i instytucji gospodarki budżetowej.

Infografika 43. Struktura rozdysponowania udzielonych dotacji w latach 2016-2019



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

Koszty poniesione ogółem przez powyższe jednostki w 2019 r. wyniosły 319 069,1 mln zł i były wyższe o 29 373,4 mln zł (o 10,1%) od wykonania w 2018 r. W 2019 r. w trzech grupach powyższych jednostek (państwowych osobach prawnych, agencjach wykonawczych i instytucjach gospodarki budżetowej) łączne przychody były wyższe od ponoszonych kosztów. Natomiast w państwowych

funduszach celowych przychody były niższe od poniesionych kosztów o 2180,6 mln zł, co było pierwszą taką sytuacją od 2015 r. Poprzednio przychody państwowych funduszy celowych nie pokrywały ich kosztów w 2015 r., na co wpływ miał przede wszystkim wynik Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W latach 2017–2018 istotny wpływ na poprawę relacji przychodów do kosztów tego Funduszu miało umorzenie, udzielonych mu z budżetu państwa w latach 2009–2014, pożyczek w łącznej kwocie 46,3 mld zł. Umorzenie pożyczek nastąpiło na podstawie art. 15 ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017²⁹³ oraz art. 27 ustawy z dnia 19 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2018 r.²⁹⁴ Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę, że zwrot przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych udzielonych mu pożyczek był mało prawdopodobny.

1. Państwowe fundusze celowe

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych państwowe fundusze celowe należą do sektora finansów publicznych i są tworzone na podstawie odrębnych ustaw. Z wyjątkiem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, państwowe fundusze celowe nie posiadają osobowości prawnej i funkcjonują jako wyodrębnione rachunki bankowe, którymi dysponuje minister albo inny organ wskazany w ustawie tworzącej dany fundusz. Przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy zamieszczany w załączniku do ustawy budżetowej.

W załączniku do ustawy budżetowej na rok 2019 ujęto plany finansowe 29 państwowych funduszy celowych, w tym Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (od 22 grudnia 2019 r. funkcjonuje pod nazwą Fundusz Solidarnościowy), utworzonego z dniem 1 stycznia 2019 r. na mocy ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym.

Ponadto pod koniec 2018 r. oraz w 2019 r. utworzono niżej wskazane państwowe fundusze celowe:

- Fundusz Dróg Samorządowych, utworzony z dniem 4 grudnia 2018 r. na mocy ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych²⁹⁵;
- Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny, utworzony z dniem 1 stycznia 2019 r. na mocy ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw²⁹⁶;
- Fundusz Inwestycji Kapitałowych, utworzony z dniem 29 marca 2019 r. na mocy ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw²⁹⁷;
- Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej, utworzony z dniem 18 lipca 2019 r. na mocy ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej²⁹⁸;
- Fundusz Dostępności, utworzony z dniem 20 września 2019 r. na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami²⁹⁹;

²⁹³ Dz.U. poz.1984, ze zm.

²⁹⁴ Dz.U. poz. 2371, ze zm.

²⁹⁵ Dz.U. poz. 2161, ze zm.

²⁹⁶ Dz.U. 2538, ze zm.

²⁹⁷ Dz.U. poz. 492.

²⁹⁸ Dz.U. poz. 1123.

²⁹⁹ Dz.U. poz. 1696, ze zm.

- Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji, utworzony z dniem 29 sierpnia 2019 r. na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych³⁰⁰.

W 2019 r. dysponenci państwowych funduszy celowych zarządzali środkami publicznymi stanowiącymi 13% produktu krajowego brutto (w 2018 r. 13,5%), w tym Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – 10,8% produktu krajowego brutto (w 2018 r. 11,3%). Rok 2019 był kolejnym rokiem zmniejszenia tej relacji.

W 2019 r. fundusze celowe przeznaczyły środki w wysokości około 10 mld zł na finansowanie zadań, które nie były związane z realizacją ich pierwotnych celów, określonych w ustawach o ich utworzeniu. Zadania te były realizowane na podstawie przepisów prawa rozszerzających cele podstawowe. Charakter taki miała refundacja przez Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych 8,7 mld zł dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wypłaty przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jednorazowego świadczenia dla emerytów i rencistów. Od 22 grudnia 2019 r.³⁰¹ Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych zmienił nazwę na Fundusz Solidarnościowy i rozszerzono zakres zadań finansowanych z jego środków o wsparcie finansowe emerytów i rencistów. W Funduszu Reprywatyzacji jedynie 9,2% kosztów zostało poniesionych na realizację zadań związanych z wypłatą odszkodowań za utracone mienie, a 90,2% kosztów dotyczyło wydatków na objęcie akcji i udziałów w spółkach (za 1,2 mld). Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców przeznaczył 0,1 mld, stanowiących 55,2% łącznych kosztów, na finansowanie zadań związanych z informatyzacją a niezwiązanych z funkcjonowaniem Ewidencji Pojazdów i Kierowców.

Uzasadnieniem funkcjonowania państwowych funduszy celowych jest finansowanie realizacji wyodrębnionych zadań państwowych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że oprócz wzrostu liczby tych funduszy, w ostatnich latach obserwowana jest tendencja ustawowego rozszerzania zakresu zadań finansowanych ze środków państwowych funduszy celowych, o zadania niezwiązane z celami, dla których został utworzony dany fundusz. Taki sposób wykorzystania środków funduszy celowych oznacza także zmianę sposobu finansowania zadań publicznych tak, że wydatki dokonywane są poza rachunkiem dochodów i wydatków, bez zwiększania deficytu budżetu państwa.

³⁰⁰ Dz. U. poz. 1532, ze zm.

³⁰¹ Zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2473).

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH
ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Tabela 58. Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w latach 2016–2019 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019			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:	251 100,6	305 023,1	286 967,8	290 468,8	290 792,2	295 818,2	117,8	97,0	103,1	101,7
Dotacje ¹	63 833,1	60 954,0	55 368,6	70 702,0	68 495,5	59 348,1	93,0	97,4	107,2	86,6
Koszty	248 825,5	260 882,4	271 482,6	290 890,3	304 745,4	297 998,8	119,8	114,2	109,8	97,8
Państwowe fundusze celowe dotowane ²										
Przychody, w tym:	246 056,9	300 252,6	281 889,9	285 045,7	284 282,9	288 221,6	117,1	96,0	102,2	101,4
Dotacje ¹	63 833,1	60 954,0	55 368,6	70 702,0	68 495,5	59 348,1	93,0	97,4	107,2	86,6
Koszty	245 279,6	256 963,3	265 711,9	281 809,8	282 041,0	280 120,2	114,2	109,0	105,4	99,3
Państwowe fundusze celowe niedotowane										
Przychody	5 043,7	4 770,5	5 077,9	5 423,1	6 509,2	7 596,5	150,6	159,2	149,6	116,7
Koszty	3 545,9	3 919,1	5 770,7	9 080,5	22 704,4	17 878,6	504,2	456,2	309,8	78,7

¹ Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

² W latach 2016–2019 dotowano ogółem dziewięć państwowych funduszy celowych, przy czym do końca 2019 r. corocznie dotowano pięć funduszy, tj. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Fundusz Pracy, Fundusz Kredytu Technologicznego (zlikwidowany z dniem 1 stycznia 2018 r.) w latach 2016–2017, Fundusz Emerytur Pomostowych dotowano w latach 2016–2018, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców (zlikwidowany z dniem 1 stycznia 2017 r.) dotowano tylko w 2016 r., a Fundusz Repriwatywacji dotowano tylko w 2017 r.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2019 r. planów finansowych 23 spośród 29 kontrolowanych państwowych funduszy celowych. Stwierdzone nieprawidłowości w wykonaniu czterech planów finansowych spowodowało obniżenie oceny tych funduszy do oceny w formie opisowej. W 2019 r. nie oceniono negatywnie wykonania żadnego planu finansowego funduszu. Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła natomiast od oceny wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków i Funduszu Inwestycji Kapitałowych, gdyż pierwszy z tych funduszy nie miał zapewnionych stabilnych źródeł finansowania, a drugi nie funkcjonował z powodu niewydania przepisów wykonawczych regulujących jego działalność.

Plany finansowe 29 państwowych funduszy celowych załączone do ustawy budżetowej na rok 2019 obejmowały przychody w łącznej kwocie 290 468,8 mln zł oraz koszty w kwocie 290 890,3 mln zł. W planach tych przewidziano dotacje z budżetu państwa lub dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej dla sześciu funduszy w łącznej kwocie 70 702 mln zł.

Przychody państwowych funduszy celowych w 2019 r. wyniosły 295 818,2 mln zł i były wyższe o 8850,4 mln zł, tj. o 3,1% w porównaniu do uzyskanych w 2018 r. oraz wyższe o 1% od ujętych w planie po zmianach. Jednocześnie jednak znacznie bardziej, bo o 26 516,2 mln zł w stosunku do 2018 r., wzrosły koszty – do 297 998,8 mln zł. W efekcie pierwszy raz od 2015 r. nastąpiło niezbilansowanie przychodów i kosztów państwowych funduszy celowych. Główny wpływ na ukształtowanie się takiej relacji miała nadwyżka kosztów nad przychodami Funduszu Solidarnościowego w wysokości 8653,3 mln zł. Było to wynikiem nałożenia ustawą na ten Fundusz nowego zadania,

polegającego na sfinansowaniu (poprzez refundację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów. Na to dodatkowe zadanie Fundusz Solidarnościowy poniósł koszt w wysokości 8736,5 mln zł, tj. ponad dwunastokrotnie wyższej, niż koszty poniesione na pierwotnie wskazane w ustawie cele podstawowe tj. wspieranie społeczne, zawodowe i zdrowotne osób niepełnosprawnych.

W łącznej kwocie przychodów państwowych funduszy celowych, podobnie jak w latach ubiegłych, dominującą pozycję, tj. 90,5% (267 627 mln zł) stanowiły przychody dwóch funduszy, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego, które odpowiadają za realizację zadań państwa w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych.

W 2019 r. pięć funduszy celowych³⁰² otrzymało dotacje oraz środki z Unii Europejskiej w łącznej kwocie 59 348,1 mln zł, tj. o 7,2% więcej niż w 2018 r. Z kwoty tej 1164,4 mln zł stanowiły środki z budżetu Unii Europejskiej przekazane Funduszowi Pracy (1151,9 mln zł) oraz Państwowemu Funduszowi Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (12,6 mln zł), pozostała kwota stanowiła dotację z budżetu państwa.

Koszty poniesione w 2019 r. przez państwowe fundusze celowe wyniosły 297 998,8 mln zł i były wyższe o 26 516,2 mln zł, tj. o 9,8 % w porównaniu do 2018 r. W kwocie tej 90% (268 289,8 mln zł) stanowiły koszty dwóch funduszy, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego (w 2018 r. było to 92,7%).

Na koniec 2018 r. łączny stan funduszy wyniósł 36 098,4 mln zł i w trakcie roku 2019 uległ zmniejszeniu o 2172,7 mln zł (o 6,6%).

Tabela 59. Stan państwowych funduszy celowych w latach 2016–2019 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Fundusze ogółem										
Stan na początek roku	-25 853,3	-23 571,7	20 599,8	28 316,9	34 057,8	36 098,4	x	x	175,2	106,0
Stan na koniec roku	-23 571,6	20 596,9	36 098,4	27 923,0	20 128,1	33 925,7	x	164,7	94,0	168,5
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych										
Stan na początek roku	-45 924,3	-45 321,2	-2 190,7	2 956,4	4 659,8	4 660,5	x	x	x	100,0
Stan na koniec roku	-45 321,2	-2 190,7	4 660,5	1 677,5	1 677,5	4 208,2	x	x	90,3	250,9
Pozostałe fundusze										
Stan na początek roku	20 071,0	21 749,5	22 790,5	25 360,5	29 398,0	31 438,0	156,6	144,5	137,9	106,9
Stan na koniec roku	21 749,6	22 787,6	31 438,0	26 245,5	18 450,6	29 717,6	136,6	130,4	94,5	161,1

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W dokumentacji budżetowej państwowe fundusze celowe podzielone są na grupy z uwzględnieniem kryterium rodzaju działalności, tj. na fundusze związane z:

³⁰² Dotacje z budżetu państwa otrzymały Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Emerytalno-Rentowy i Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, który, tak jak i Fundusz Pracy, otrzymał także środki z Unii Europejskiej.

- ubezpieczeniami społecznymi (planowane w 2019 r. przychody – 267,2 mld zł, koszty – 268,5 mld zł);
- zadaniami socjalnymi państwa (planowane przychody – 19,6 mld zł, koszty – 16,5 mld zł);
- prywatyzacją (planowane przychody – 0,2 mld zł, koszty – 1,2 mld zł);
- bezpieczeństwem i obronnością kraju (planowane przychody – 1,7 mld zł, koszty – 2,7 mld zł);
- nauką, kulturą i kulturą fizyczną (planowane przychody – 1,1 mld zł, koszty – 1,2 mld zł);
- pozostałe (planowane przychody – 0,6 mld zł, koszty – 0,8 mld zł).

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, 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 60. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z ubezpieczeniami społecznymi w latach 2016–2019 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019			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:	229 398,5	281 897,9	261 161,7	267 193,4	266 388,0	268 693,2	117,1	95,3	102,9	100,9
Dotacje ¹	61 470,6	58 072,0	53 476,1	67 582,2	66 582,2	57 440,8	93,4	98,9	107,4	86,3
Koszty	229 237,9	238 938,0	253 278,6	268 515,7	269 413,7	270 099,2	117,8	113,0	106,6	100,3
Nadwyżka/deficyt ²	160,6	42 959,9	7 883,1	-1 322,3	-3 025,8	-1 406,0	x	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	-45 214,1	-45 053,5	-2 093,5	3 031,3	4 734,8	5 789,5	x	x	x	122,3
Stan funduszu na koniec roku	-45 053,5	-2 093,5	5 789,5	1 709,0	1 709,0	4 383,5	x	x	75,7	256,6
Stan środków pieniężnych na koniec roku	2 009,4	5 289,8	3 926,2	1 184,7	1 183,6	2 237,8	111,4	42,3	57,0	189,1

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: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody tych funduszy w 2019 r. wyniosły 268 693,2 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 90,8%. W porównaniu do planu po zmianach były one wyższe o 2305,2 mln zł (o 0,9%), natomiast w stosunku do 2018 r., przychody były wyższe o 2,9%. Koszty wyniosły 270 099,2 mln zł, co stanowi 90,6% kosztów ogółem poniesionych przez państwowe fundusze celowe. Były one wyższe o 685,5 mln zł (o 0,3%) od kosztów planowanych oraz wyższe o 16 820,6 mln zł (o 6,6%) od kosztów poniesionych w 2018 r.

W grupie tej znajdują się fundusze otrzymujące największe dotacje z budżetu państwa, tj. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy. W 2019 r. otrzymały one łącznie w formie dotacji 57 435,8 mln zł (96,8% dotacji wypłaconych państwowym funduszom celowym w 2019 r.).

Najwyższa Izba Kontroli objęła kontrolą wszystkie fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi i oceniła pozytywnie wykonanie ich planów finansowych 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 2019 r. wyniosły 246 173,3 mln zł, tj. 100,8% wielkości planowanej po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2018 r. przychody były wyższe o 3,2%. W latach 2016–2019 przychody Funduszu systematycznie wzrastały z 208 678,1 mln zł w 2016 r. do 246 173,3 mln zł w 2019 r. (dynamika 118%), głównie ze zwiększonych wpływów składek na ubezpieczenia społeczne, z tym że w 2017 r. wzrost przychodów (do 260 715,6 mln zł) wynikał głównie z umorzenia pożyczki z budżetu państwa (39 151,9 mln zł).

Głównym źródłem przychodów – 80,6% w 2019 r. – były składki na ubezpieczenia społeczne – emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe (198 304,4 mln zł). Przychody ze składek w latach 2016-2019 miały tendencję wzrostową, co wynikało z korzystnej sytuacji gospodarczej i dobrej koniunktury na rynku pracy (wzrostu zatrudnienia i wzrostu wynagrodzeń). W 2019 r. przychody ze składek wyniosły 198 308,4 mln zł i były wyższe od uzyskanych w 2018 r. o 16 259,7 mln zł (o 8,9%), a od uzyskanych w 2016 r. o 45 105,6 mln zł (o 29,4%).

Otrzymana w 2019 r. dotacja z budżetu państwa w wysokości 38 925 mln zł stanowiła 15,8% przychodów Funduszu. W porównaniu do wykonania w 2018 r. była wyższa o 3 102,3 mln zł (o 8,7%), a do wielkości planowanej po zmianach niższa o 19,6%, co było możliwe dzięki korzystnej sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (wzrost przychodów ze składek).

W 2019 r. w ramach realizacji tzw. suwaka bezpieczeństwa, z otwartych funduszy emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przekazano 6 925,6 mln zł, tj. o 1 083,3 mln zł (o 13,5%) mniej niż w 2018 r. Tzw. suwak bezpieczeństwa to zasada określona w art. 111c ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych³⁰³, 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.

W 2019 r. liczba osób objętych suwakiem bezpieczeństwa wyniosła 342 717 i w porównaniu do 2018 r. zwiększyła się o 16,5%. Zmniejszenie kwoty środków przekazanych przez otwarte fundusze emerytalne przy jednoczesnym zwiększeniu liczby osób objętych suwakiem bezpieczeństwa związane było z obniżeniem wartości jednostek rozrachunkowych poszczególnych otwartych funduszy emerytalnych oraz zmniejszeniem ilości umarzanych jednostek rozrachunkowych przez otwarte fundusze emerytalne w poszczególnych transzach suwaka.

³⁰³ Dz.U. z 2020 r. poz.105, ze zm.

Pozostałe zwiększenia przychodów, które w 2018 r. wynosiły 7329,2 mln zł i wynikały głównie z umorzenia, udzielonych z budżetu państwa w latach 2014–2016, pożyczek w kwocie 7174,1 mln zł, w 2019 r. wyniosły 47,8 mln zł i obejmowały rozwiązanie odpisów aktualizujących wartość należności od otwartych funduszy emerytalnych z tytułu nienależnie przekazanych składek oraz rozwiązania rezerw na świadczenia niezgłoszone do końca danego roku, należne za ten rok, w wypłacone w roku następnym.

Na koniec 2019 r., tak jak w 2018 r., Fundusz Ubezpieczeń Społecznych nie posiadał zadłużenia z tytułu pożyczek. Było to wynikiem umorzenia w 2017 r. pożyczek udzielonych z budżetu państwa w latach wcześniejszych i niezaciągania nowych.

Należności na koniec 2019 r. wyniosły 11 126,5 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. były wyższe o 3,2% (w 2018 r. w stosunku do 2017 r. wzrost wynosił 39,6%). Złożyły się na nie głównie należności od płatników składek (6843 mln zł), rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń (2441,8 mln zł) oraz pozostałe należności (1841,8 mln zł).

Koszty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych poniesione w 2019 r. wyniosły 246 625,7 mln zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2018 r. były wyższe o 6,5%. W latach 2016–2019 koszty Funduszu miały tendencję wzrostową, co wynikało ze zwiększenia liczby i wysokości wypłaconych świadczeń emerytalno-rentowych.

Najwyższy udział w kosztach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 86,9% ogólnej kwoty – miały wypłaty emerytur i rent łącznie z dodatkami. Koszty tych świadczeń w 2019 r. wyniosły 214 246,4 mln zł, z tego dotyczące emerytur 166 081,9 mln zł, rent 41 818,4 mln zł, dodatków do rent i emerytur – pielęgnacyjnych, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie – 6346,1 mln zł. Zasiłki chorobowe wyniosły 12 182 mln zł.

Koszty emerytur i rent wraz z dodatkami w porównaniu do wykonania w 2018 r. były wyższe o 6,5%. Na zwiększenie tych kosztów wpłynęła głównie waloryzacja w marcu 2019 r. świadczeń emerytalnych wskaźnikiem 102,86% oraz wzrost o 3,1% liczby osób pobierających emeryturę i o 6,7% liczby osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy. Przeciętna miesięczna wypłata świadczenia emerytalno-rentowego w 2019 r. finansowanego z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosła 2261 zł i w porównaniu do 2018 r. była wyższa o 4,2%, z tego emerytura – 2353 zł (wzrost o 4,2%), renta z tytułu niezdolności do pracy – 1816 zł (wzrost o 6,2%), a renta rodzinna – 2081 zł (wzrost o 5,2%).

Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe³⁰⁴ finansowane przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w 2019 r. wyniosła 7707,1 tys. i była wyższa o 109,1 tys. (o 1,5%) niż w 2018 r., z tego liczba osób pobierających: emeryturę – 5797,8 tys. (wzrost o 3,1%), rentę z tytułu niezdolności do pracy 699,6 tys. (spadek o 6,7%), rentę rodzinną – 1209,7 tys. (spadek o 0,7%). Koszty pozostałych świadczeń (25 781,6 mln zł) stanowiły 10,5% kosztów ogółem funduszu w 2019 r. Były one wyższe od wykonania w roku 2018 o 5%. Główną pozycję pozostałych świadczeń stanowiły zasiłki chorobowe – 11 509,8 mln zł oraz zasiłki macierzyńskie – 8479,2 mln zł.

W 2019 r., podobnie jak w roku ubiegłym, utrzymywało się zjawisko opóźnień w wypłacie oraz zaniżania przyznawanych świadczeń. Na skutek tego w 2019 r.:

- wypłacono odsetki w wysokości 5,9 mln zł z tytułu opóźnień w ustalaniu prawa i wypłacie 23,9 tys. świadczeń emerytalno-rentowych oraz 22,2 tys. zasiłków i świadczeń rehabilitacyjnych.

³⁰⁴ Bez emerytur i rent realizowanych na mocy umów międzynarodowych, osób posiadających prawo także do świadczenia rolniczego oraz nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych.

W porównaniu do roku poprzedniego wypłacono o 0,2 mln zł mniej odsetek - opóźnionych świadczeń emerytalnych było mniej o 7,1 tys. , a opóźnionych zasiłków i świadczeń rehabilitacyjnych więcej o 10,2 tys. ;

- wypłacono 7105 wyrównań świadczeń emerytalno-rentowych na łączną kwotę 46,5 mln zł, co wynikało z wcześniejszego zaniżania wypłacanych świadczeń.

Ponadto ujawniono 2904 nadpłaty świadczeń emerytalno-rentowych na kwotę 5,4 mln zł oraz 693 nadpłaty zasiłków i świadczeń rehabilitacyjnych na kwotę 0,9 mln zł. W porównaniu do 2018 r. wypłacono o 2897 mniej wyrównań o wartości 32 mln zł i 1983 więcej nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych o wartości 3,5 mln zł. Wykonano też 70 więcej nadpłat na kwotę 0,1 mln zł niż w roku poprzednim. Przyczynami nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych oraz zasiłków i świadczeń rehabilitacyjnych były: błędna ocena stanu faktycznego i interpretacja przepisów oraz błędy popełnione przez pracowników przy wprowadzaniu danych do komputerowej bazy danych.

Fundusz w 2019 r., podobnie jak w latach 2016–2018, nie był zasilany środkami z Funduszu Rezerwy Demograficznej na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych.

Deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na koniec 2019 r. wyniósł 452,3 mln zł. Według sporządzonej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych *Prognozy wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2020–2024*³⁰⁵, szacowany jest dalszy wzrost deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Według wariantu pośredniego³⁰⁶ saldo roczne (deficyt) Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ma wzrosnąć z 46 mld zł do 59 mld zł. Saldo roczne (deficyt) funduszu emerytalnego ma wzrosnąć z 48 mld zł do 67 mld zł przy jednoczesnym wzroście wydatków z 261 mld zł do 327 mld zł. Wydolność Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (liczona stosunkiem wpływów do wydatków) będzie utrzymywana na tym samym poziomie, tj. 82%. Najwyższa Izba Kontroli w latach ubiegłych wielokrotnie zwracała uwagę na występującą i prognozowaną nierównowagę finansową tego Funduszu.

Fundusz Emerytalno-Rentowy

Fundusz Emerytalno-Rentowy jest przeznaczony na finansowanie gwarantowanych przez państwo świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, emerytur i rent z innego ubezpieczenia społecznego wypłacanych łącznie ze świadczeniami z ubezpieczenia emerytalno-rentowego wraz z dodatkami, ubezpieczeń zdrowotnych rolników i ich domowników a także refundacji określonych kosztów Funduszu³⁰⁷. Dysponentem środków Funduszu Emerytalno-Rentowego jest Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Realizacja zadań Funduszu sfinansowana została przychodami, które w 2019 r. wyniosły 21 453,6 mln zł i były wyższe od planowanych o 5,3%, i wyższe od przychodów osiągniętych w 2018 r. o 1281 mln zł (o 6,3%). W latach 2017–2019 przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego cechowała tendencja wzrostowa. Wielkość przychodów w 2019 r. była wyższa niż w 2016 r. o 9,5%.

Na przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego składały się głównie dotacje z budżetu państwa, które w latach 2016–2019 osiągnęły wartość między 83,5%, a 86,3% w odniesieniu do łącznej kwoty przychodów tego funduszu. W 2019 r. dotacje z budżetu państwa wyniosły 18 510,8 mln zł, tj. 106,6%

³⁰⁵ Opracowanie Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarnych, stan na maj 2019 r.

³⁰⁶ Do analizy przyjęto wariant pośredni, Zakład Ubezpieczeń Społecznych przygotował również prognozy w wariantach pesymistycznym i optymistycznym.

³⁰⁷ Art.78 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2020 r. poz. 174, ze zm.).

planu po zmianach i były wyższe niż w 2018 r. o 8,3%, głównie w wyniku otrzymania dotacji w wysokości 1147 mln zł, przeznaczonej na wypłatę jednorazowych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów.

W latach 2016–2018 r. przychody ze składek płaconych przez ubezpieczonych rolników zmniejszały się o 58,4 mln zł – z 1429 mln zł w 2016 r. do 1370,6 mln zł w 2018 r. W 2019 r. nieznacznie wzrosły i wyniosły 1370,7 mln zł. Ich udział w przychodach ogółem Funduszu utrzymywał się na porównywalnym poziomie (7,3% w 2016 r.; 7% w 2017 r.; 6,8% w 2018 r. oraz 6,4% w 2019 r.).

Ponadto Fundusz Emerytalno-Rentowy osiągnął przychody z tytułu refundacji kosztów wypłaty tzw. świadczeń zbiegowych³⁰⁸ i innych transferów w wysokości 1441,7 mln zł (w 2018 r. – 1564,2 mln zł). Na koniec 2019 r. należności Funduszu pomniejszone o odpisy aktualizujące wyniosły 159,1 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. były niższe o 8,9%.

Koszty realizacji zadań Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2019 r. wyniosły 21 664,2 mln zł i były wyższe od kwoty planowanej o 6,2%. W porównaniu do wykonania w 2018 r. koszty były wyższe o 7,4%, głównie w wyniku przeznaczenia kwoty 1147 mln zł na wypłatę jednorazowych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów.

Główną pozycją kosztów Funduszu, wynoszącą 89,2% ogólnej kwoty, stanowiły transfery na rzecz ludności i wyniosły 19 327,5 mln zł (w 2018 r. – 17 869,8 mln zł). Obejmowały one przede wszystkim wypłaty emerytur i rent rolniczych (16 824,3 mln zł) oraz wypłaty tzw. świadczeń zbiegowych (1441,7 mln zł). W 2019 r. przeciętna miesięczna liczba emerytur wyniosła 883 tys. (w 2018 r. – 913 tys.), natomiast rent – 237 tys. (w 2018 r. – 243 tys.). Przeciętna emerytura i przeciętna renta finansowane z Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2019 r. wyniosły odpowiednio 1261,5 zł i 1219,8 zł, a w 2018 r. 1109,4 zł i 1057,8 zł.

Istotną pozycję w strukturze kosztów stanowiły także składki na ubezpieczenia zdrowotne finansowane z dotacji budżetu państwa – kwota 1760,5 mln zł (8,1% kosztów ogółem). Pozostałe koszty stanowiły odpis na Fundusz Administracyjny w kwocie 574,5 mln zł.

Zobowiązania ogółem na koniec 2019 r. wyniosły 393,6 mln zł i w porównaniu do wykonania na koniec 2018 r. były wyższe o 4%. Zobowiązania wymagalne na koniec 2019 r. nie wystąpiły.

1.2. Fundusze związane z zadaniami socjalnymi państwa

Grupa funduszy związanych z zadaniami socjalnymi państwa obejmuje: Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz utworzony w październiku 2018 r. Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (Fundusz Solidarnościowy). Fundusze te realizują zadania między innymi w zakresie: wypłaty zasiłków dla bezrobotnych łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne oraz zasiłków przedemerytalnych, szkolenia bezrobotnych i środków na aktywizację bezrobotnych, dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz refundacji składek na ubezpieczenia społeczne uprawnionym osobom niepełnosprawnym, ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, dochodzenia zwrotu wypłaconych świadczeń w drodze windykacji. W 2019 r. Solidarnościowemu Funduszowi Wsparcia Osób Niepełnosprawnych przydzielone zostały nowe zadania, nieprzewidziane w planie finansowym ustalonym w ustawie budżetowej, polegające

³⁰⁸ Tzw. świadczenia zbiegowe mają miejsce w sytuacji, gdy u jednej osoby występują prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawach, w wyniku czego wypłacane jest świadczenie wyższe lub wybrane przez zainteresowanego.

na finansowaniu jednorazowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów oraz dokonano zmiany nazwy tego na Fundusz Solidarnościowy³⁰⁹.

W wyniku tych zmian na cele podstawowe, pierwotnie wskazane w ustawie tworzącej Fundusz, tj. wsparcie społeczne, zawodowe i zdrowotne osób niepełnosprawnych, wraz z kosztami obsługi, wydatkowano 695,9 mln zł (7,4%), a na refundację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu wypłaty jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów oraz kosztów obsługi wypłaty tego świadczenia 8736,5 mln zł (92,6%).

Tabela 61. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z zadaniami socjalnymi państwa w latach 2016–2019 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019			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:	17 501,4	19 028,8	19 702,9	19 633,1	19 731,0	21 854,2	124,9	114,8	110,9	110,8
Dotacje ¹	2 032,9	2 411,2	1 892,5	1 913,3	1 913,3	1 907,3	93,8	79,1	100,8	99,7
Koszty	16 037,8	16 169,2	14 747,1	16 501,4	26 147,4	23 552,2	146,9	145,7	159,7	90,1
Nadwyżka/deficyt ²	1 463,6	2 859,6	4 955,8	3 131,6	-6 416,4	-1 697,9	x	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	10 866,2	12 336,4	15 223,8	19 519,1	19 519,1	20 193,0	185,8	163,7	132,6	103,5
Stan funduszu na koniec roku	12 336,4	15 223,8	20 193,0	22 678,3	13 126,3	18 502,9	150,0	121,5	91,6	141,0
Stan środków pieniężnych na koniec roku	11 397,7	13 994,7	19 207,7	21 658,6	1 183,6	2 237,8	19,6	16,0	11,7	189,1

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: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody funduszy związanych z zadaniami socjalnymi państwa w 2019 r. wyniosły 21 854,2 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 7,4%. W porównaniu do planu po zmianach były one wyższe o 123,2 mln zł (o 10,8%), a od wykonania w 2018 r. wyższe o 2151,3 mln zł (o 10,9%). Koszty wyniosły 23 552,2 mln zł, co stanowi 7,9% kosztów ogółem ponoszonych przez państwowe fundusze celowe. Były one wyższe o 7050,8 mln zł od kosztów planowanych (o 42,7%) oraz niższe o 2595,2 mln zł (o 9,9%) od kosztów planowanych po zmianach. W porównaniu do kosztów poniesionych w 2018 r. były wyższe o 8805,1 mln zł (o 59,7%). Przyczyną tak znacznego wzrostu była refundacja przez Fundusz Solidarnościowy dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych kwoty 8736,5 mln zł w związku z wydatkami poniesionymi w 2019 r. przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych z tytułu wypłaty jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów.

W grupie tych funduszy, w latach 2016–2019 dotacje oraz środki z Unii Europejskiej otrzymały Fundusz Pracy i Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W 2019 r. otrzymały one łącznie 1907,3 mln zł, tj. 3,2% dotacji wypłaconych państwowym funduszom celowym w 2019 r.

³⁰⁹ Świadczenie określone w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r. (Dz.U. poz. 743).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie w 2019 r. planów finansowych funduszy realizujących zadania socjalne państwa. Zadania funduszy ujęte w planie finansowym były zbieżne z zadaniami wynikającymi z ustawy tworzącej fundusz oraz były spójne z zadaniami przez niego realizowanymi, z tym że refundacja przez Fundusz Solidarnościowy (92,6% kosztów) była zadaniem nowym, nałożonym ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, a zadania pierwotnie wskazane dla tego Funduszu zostały zrealizowane w niewielkim zakresie.

W IV kwartale 2019 r. w Ministerstwie Rodziny Pracy i Polityki Społecznej została przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli kontrola, która wykazała, że zarządzanie wolnymi środkami Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych nie było w pełni efektywne³¹⁰. Ustalono, że przekazywanie Ministrowi Finansów wolnych środków w zarządzanie terminowe odbywało się na zbyt krótkie terminy i na zbyt niskie kwoty w stosunku do istniejących możliwości lokowania tych środków bez zagrożeń dla finansowania zadań. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli wniosła o opracowanie i wdrożenie strategii zarządzania płynnością obydwu funduszy w sposób służący terminowemu finansowaniu zadań i maksymalizacji przychodów z zarządzania wolnymi środkami.

Fundusz Pracy

Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym funkcjonującym na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³¹¹. Dysponentem Funduszu jest minister właściwy do spraw pracy. Środki Funduszu Pracy są przeznaczane na finansowanie aktywizacji osób bezrobotnych i ich powrotu na rynek pracy oraz łagodzenie skutków bezrobocia.

W 2019 r. przychody Funduszu Pracy wyniosły 14 728 mln zł i stanowiły 112,4% planu. Przychody Funduszu w latach 2016-2018 miały tendencję wzrostową. Od przychodów w 2018 r. były wyższe o 847,1 mln zł, tj. o 6,1%.

Zasadniczym źródłem przychodów – 88,1% były wpływy z obowiązującej składki od pracodawców, która w 2019 r. wynosiła 2,3% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

W latach 2016–2019 wpływy ze składek na Fundusz Pracy systematycznie rosły – wyniosły kolejno: 10 560,8 mln zł, 11 406,9 mln zł, 12 324,8 mln zł oraz 12 970,3 mln zł. W 2019 r. w porównaniu do wykonania w 2016 r. wzrosły o 2409,5 mln zł, tj. o 22,8%. Przyrost ten spowodowany był głównie ciągłym zwiększeniem zatrudnienia w gospodarce narodowej.

Ponadto źródłem przychodów Funduszu Pracy w 2019 r. były środki z Unii Europejskiej na realizację projektów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego – 1151,9 mln zł (7,8% przychodów) oraz pozostałe przychody w kwocie 605,8 mln zł (4,1% przychodów) z tytułu odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych oraz zwrotów środków w ramach rozliczeń kwot lat ubiegłych.

Stan należności ogółem Funduszu Pracy na koniec 2019 r. wyniósł 4123,8 mln zł i był ponad trzydziestokrotnie wyższy (o 3994,3 mln zł, tj. o 2984,3%) niż na koniec 2018 r. Większa kwota należności wynika z udzielenia decyzją Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 9 października 2019 r. dla Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych nieoprocentowanej pożyczki

³¹⁰ Kontrola P/19/013 – Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych.

³¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.

w wysokości 4000 mln zł, na podstawie art. 29 ust.1 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji³¹². Pożyczka na rzecz Funduszu Solidarnościowego podlega spłacie w ratach rocznych nie niższych niż 300 mln zł – począwszy od 2023 r. Należności przeterminowane nie wystąpiły.

Koszty Funduszu Pracy wyniosły 6388,7 mln zł, tj. 82,7% planu po zmianach i stanowiły 81,5% poniesionych w 2018 r. Koszty Funduszu Pracy miały tendencję spadkową. W latach 2016–2018 kształtowały się w wysokości odpowiednio 11 052,2 mln zł, 10 933,8 mln zł i 7840,5 mln zł. Wynikało to głównie ze spadku bezrobocia rejestrowanego.

Koszty poniesione zostały głównie na:

- aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w kwocie 2762,3 mln zł, w tym na programy na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej (2183,7 mln zł) oraz dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych (209,5 mln zł) i na Krajowy Fundusz Szkoleniowy (199,5 mln zł),
- zasiłki dla bezrobotnych łącznie ze składką na ubezpieczenie społeczne w wysokości 1667,1 mln zł.

W 2019 r. wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu stanowiły 43,2% kosztów ogółem Funduszu Pracy. Były one niższe od planu po zmianach o 407,7 mln zł (o 12,9%), a od wykonania w roku 2018 niższe o 2731,7 mln zł, tj. o 49,7%. Niepełne wykonanie planu było spowodowane poprawą sytuacji na rynku pracy poprzez zmniejszenie liczby bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w 2019 r.

Koszty zasiłków dla bezrobotnych, które w roku 2019 stanowiły 26,1% kosztów ogółem Funduszu Pracy, zostały zrealizowane w 93,3% planu po zmianach. Wielkość poniesionych kosztów z tego tytułu w latach 2016–2019 systematycznie zmniejszała się z 2269,1 mln zł w 2016 r. do 1667,1 mln zł w 2019 r. Niższe wykonanie kosztów spowodowane zostało poprawą sytuacji na rynku pracy, zmniejszeniem liczby bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w 2019 r.

W 2019 r. z Funduszu Pracy wypłacono średniorocznie 146,2 tys. zasiłków dla bezrobotnych, tj. o 5 tys. (3,4%) mniej niż w 2018 r. Liczba wypłaconych zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wynosiła 1086,8 tys., a jednorazowych świadczeń pieniężnych dla pobierających zasiłki i świadczenia przedemerytalne – 92,4 tys. Kwoty wypłaconych zasiłków i świadczeń przedemerytalnych w latach 2016–2017 wyniosły odpowiednio: 2300 mln zł i 2086 mln zł, a w 2019 r. – 1237,3 mln zł. Wynikało to malejącej stopy bezrobocia rejestrowanego w Polsce oraz rosnącej liczby ofert pracy przekazywanych do urzędów pracy przez pracodawców. Kwota wydatkowana na jednorazowe świadczenie pieniężne dla pobierających zasiłki i świadczenia przedemerytalne w 2019 r. wyniosła 101,5 mln zł.

Z aktywnych programów rynku pracy skorzystało 287,7 tys. bezrobotnych, tj. o 56 tys. (16,3%) mniej niż w 2018 r.

Rok 2019 był kolejnym, w którym utrzymywał się spadek poziomu rejestrowanego bezrobocia w Polsce. W IV kwartale 2019 r. liczba pracujących wyniosła 16 953 tys. osób i w porównaniu do IV kwartału 2018 r. nieznacznie się zmniejszyła (o 0,6%). W poprzednich latach trendem był wzrost rok do roku liczby pracujących (o 58 tys. do poziomu 16 467 tys. osób) i spadek liczby bezrobotnych (o 163 tys. osób do poziomu 486 tys. osób).

Na koniec 2019 r. liczba bezrobotnych wyniosła 866,4 tys. osób, co oznacza spadek w stosunku do końca 2018 r. o 10,6% (o 102,5 tys. osób).

³¹² Dz.U. poz. 1622 ze zm.

Stopa bezrobocia rejestrowanego na zakończenie 2019 r. wyniosła 5,2% i w porównaniu do stanu na koniec 2018 spadła o 0,6 punktu procentowego (z poziomu 5,8%).

Zobowiązania Funduszu Pracy na koniec 2019 r. wyniosły 41,6 mln zł i od kwoty zobowiązań na koniec 2018 r. były niższe o 13,6 mln zł, tj. o 24,7%. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. W 2019 r. Fundusz nie zaciągał kredytów bankowych ani pożyczek.

Od 2018 r. ze środków Funduszu Pracy dofinansowane są koszty związane z realizacją nowych zadań w zakresie rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2018–2022³¹³. Celem programu jest realizacja polityki rodzinnej Rządu odnoszącej się do wspierania rodziny w działaniach opiekuńczych nad małymi dziećmi głównie przez stworzenie warunków dla rozwoju zróżnicowanych instytucji opiekuńczo-edukacyjnych dla dzieci w wieku do lat trzech, poprawę standardów funkcjonowania instytucji opieki nad małymi dziećmi oraz wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu instytucji opiekuńczo-edukacyjnych dla małych dzieci, zgodnie z potrzebami lokalnej społeczności. Na realizację tego programu w 2019 r. zaplanowano środki w wysokości 200 mln zł. Wydatki Funduszu Pracy na ten cel w 2019 r. wyniosły 163,4 mln zł (w 2018 r. 111,2 mln zł).

Wyniki kontroli prawidłowości wykorzystania i rozliczenia środków otrzymanych z Funduszu Pracy na realizację *Programu „MALUCH+”* przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 10 gminach wskazują, że otrzymane środki wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem oraz rzetelnie i terminowo rozliczone. Uzyskane wsparcie pozwoliło na utworzenie 436 nowych miejsc opieki dla dzieci do lat trzech. Zidentyfikowane w czterech kontrolowanych jednostkach nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację założonych celów oraz prawidłowość wykorzystania przyznanych z Funduszu Pracy środków.

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 niepełnosprawnych³¹⁴. Nadzór nad Funduszem sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

W 2019 r. przychody Funduszu wyniosły 5822 mln zł i stanowiły 105,9% planu po zmianach. Przychody Funduszu w latach 2016–2019 miały stałą tendencję wzrostową. Od przychodów w roku 2018 były wyższe o 9,3%.

Podstawowe źródło przychodów Funduszu stanowiły obowiązkowe wpłaty wnoszone przez pracodawców na podstawie art. 21 ustawy o rehabilitacji. W 2019 r. wyniosły 4736,6 mln zł i stanowiły 81,4% ogólnej kwoty przychodów. Były one wyższe od wykonanych w 2018 r. o 392,4 mln zł (9%), kiedy stanowiły 81,5% przychodów

W 2019 r. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych otrzymał z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości 747,3 mln zł, z czego na zadania ustawowe wykorzystał 742,9 mln zł.

Otrzymane w 2019 r. dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej w wysokości 755,4 mln zł stanowiły 13% przychodów Funduszu. Ich wysokość w ostatnich czterech latach była zbliżona i wahała się od 742,6 mln zł w 2016 r. do 755,5 mln zł w 2019 r.

³¹³ Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech „MALUCH+” 2019 opracowany przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na podstawie art. 62 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech (Dz.U. z 2019 r. poz. 409 ze zm.).

³¹⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 426 ze zm.

Na koniec 2019 r. należności Funduszu, pomniejszone o odpisy aktualizujące, wyniosły 1135 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. były wyższe o 125,8 mln zł, tj. o 12,5%.

Zgodnie z planem finansowym Fundusz realizował zadania określone w ustawie o rehabilitacji, mające na celu rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych oraz ich zatrudnienie.

Koszty Funduszu wyniosły 5397,5 mln zł, tj. 95,9% planu, i były wyższe o 262 mln zł (o 5,1%) niż w 2018 r.

Największy udział w kosztach Funduszu miały dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – 3263,4 mln zł (60,5% ogółu kosztów), w tym kwota dotacji celowej wyniosła 717,9 mln zł i stanowiła 22% wartości zadania. W 2019 r. dofinansowania udzielono 307 935 osobom niepełnosprawnym. Koszt realizacji tego zadania, w relacji do roku poprzedniego, zmniejszył się o 1,6%, a liczba osób, którym udzielono dofinansowania zmalała o 4%. Przyczyną zmniejszenia było zgłoszenie przez pracodawców do dofinansowania średniomiesięcznie mniejszej liczby pracowników niepełnosprawnych w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy w 2019 r. (średnia z 2019 r. wyniosła 237 499 etatów) w odniesieniu do 2018 r. (249 650 etatów). Sytuacja ta miała miejsce mimo wzrostu liczby pracodawców, ubiegających się skutecznie o takie dofinansowanie: 39 277 w 2019 r. przy 38 417 w 2018 r. W poprzednich latach koszty tego zadania w okresie 2015–2018 sukcesywnie wzrastały.

Kolejną istotną pozycję kosztów stanowiły przelewy redystrybucyjne na zadania realizowane przez samorządy powiatowe i wojewódzkie na rzecz osób niepełnosprawnych wraz z kosztami obsługi tych zadań. Koszty z tego tytułu wyniosły 1084,3 mln zł i były wyższe o 12,7% od wykonania roku poprzedniego. Ze środków przekazanych do powiatów dofinansowano między innymi: wyposażenie stanowisk pracy dla 608 osób niepełnosprawnych; jednorazowe dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej dla 505 osób; zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze 197 883 osób niepełnosprawnych; likwidację barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych dla 18 101 osób niepełnosprawnych; turnusy rehabilitacyjne, z których skorzystało 63 360 osób niepełnosprawnych. Samorządy wojewódzkie ze środków Funduszu dofinansowały między innymi koszty: utworzenia czterech zakładów aktywności zawodowej oraz działalności 123 takich zakładów; robót budowlanych, dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, wykonywanych przez 139 inwestorów.

Zobowiązania Funduszu na koniec 2019 r. wyniosły 54,9 mln zł i od kwoty zobowiązań na koniec 2018 r. były wyższe o 34,6%. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Fundusz Solidarnościowy

Celem Funduszu Solidarnościowego, który został utworzony na mocy ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, było udzielenie wsparcia społecznego, zawodowego lub zdrowotnego osobom niepełnosprawnym. Na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw³¹⁵ Fundusz ten zmienił nazwę i rozszerzono zakres zadań finansowanych z jego środków o wsparcie finansowe emerytów i rencistów. Od 22 grudnia 2019 r. środki tego Funduszu przeznacza się również na finansowanie jednorazowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów oraz kosztów obsługi wypłaty tego świadczenia, o których

³¹⁵ Dz.U. poz. 2473.

mowa w odrębnych przepisach, a od 1 stycznia 2020 r. na finansowanie renty socjalnej, zasiłku pogrzebowego oraz kosztów ich obsługi. W ustawie budżetowej na 2019 r. koszty realizacji zadań Funduszu zaplanowane zostały na poziomie 490,3 mln zł. Przychody Funduszu Solidarnościowego wyniosły 783,1 mln zł i stanowiły 120,2% kwoty określonej w planie. Zasadniczym źródłem przychodów (97,9%) były obowiązkowe składki na Fundusz w wysokości 766,7 mln zł.

W wyniku wprowadzenia nowych zadań w planie finansowym kwotę kosztów zwiększono do 10 038,3 mln zł (o 1947,4% w stosunku do planu według ustawy budżetowej).

W szczególności zwiększeniu uległy wydatki na wsparcie społeczne, zawodowe i zdrowotne osób niepełnosprawnych – do kwoty 1272,5 mln zł, w tym na wypłaty świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (nowe zadanie), które wraz z kosztami obsługi zaplanowano na poziomie 811 mln zł oraz refundacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych kwoty 8737 mln zł w związku z wydatkami poniesionymi w 2019 r. przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych z tytułu wypłaty jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów.

Wykonanie kosztów Funduszu w 2019 r., to jest w pierwszym roku jego działalności, wyniosło 9436,4 mln zł, co stanowiło 94% kwoty planu po zmianach (1924,7% planu według ustawy budżetowej). Koszty Funduszu zostały poniesione głównie na refundację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 8736,5 mln zł (8737 mln zł według planu po zmianach) z tytułu wypłaty jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów (92,6% ogółu kosztów Funduszu). Na wsparcie społeczne, zawodowe i zdrowotne osób niepełnosprawnych poniesiono koszty w kwocie 695,9 mln zł (53,9% planu po zmianach i 7,4% wykonania kosztów ogółem), w tym między innymi na świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji – 605,3 mln zł.

Niepełne wykonanie planu kosztów związane było z nieuruchomieniem rządowych programów, wykazanych w *Planie Wsparcia na rok 2019*, przez odpowiedzialne resorty, tj. Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Zdrowia i Ministerstwo Cyfryzacji oraz niepełną realizacją uruchamianych w trakcie roku programów resortowych (koszty programów rządowych i resortowych zostały wykonane w wysokości 50,3 mln zł, tj. w 11,4% planu po zmianach) oraz przeszacowaniem kwoty niezbędnej na wypłacanie świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Na zadania związane z promowaniem i wspieraniem systemu wsparcia osób niepełnosprawnych wydatkowano 0,3 mln zł (28,2% planu). Nie poniesiono kosztów z powodu nie realizowania zadań z zakresu innowacyjnych rozwiązań w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych.

Niepełne wydatkowanie środków przeznaczonych na ww. programy wynikało przede wszystkim z tego, że znaczna liczba jednostek samorządu terytorialnego nie przystąpiła do uczestnictwa w programach. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w niewystarczającym stopniu rozpoznał możliwości właściwych ministerstw w zakresie uruchomienia wykazanych w *Planie Wsparcia* programów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zobowiązania Funduszu, które na koniec 2019 r. wynosiły 12 736,5 mln zł (99,9% planu po zmianach) oraz na deficytowy stan Funduszu.

W 2019 r. udzielono Funduszowi dwóch nieoprocentowanych pożyczek w kwocie 4000 mln zł z Funduszu Pracy na wypłatę świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, której warunki i terminy spłaty określone zostały w decyzji Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz w kwocie 8737 mln zł z Funduszu Rezerwy Demograficznej na refundację

jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów³¹⁶. W dniu 30 grudnia Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dokonał zwrotu niewykorzystanej części pożyczki w kwocie 541 tys. zł do Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Pożyczki podlegają spłacie w ratach rocznych (przez okres dziesięciu lat) do Funduszu Pracy – począwszy od 2023 r. – w ratach rocznych nie niższych niż 300 mln zł w danym roku budżetowym i do Funduszu Rezerwy Demograficznej – począwszy od 2025 r. – dziewięć rocznych rat po 870 mln zł, ostatnia w kwocie 907 mln zł. Jako zabezpieczenie środków na poczet przyszłych zobowiązań Fundusz wskazał planowane na 2020 r. przychody z daniny solidarnościowej i podwyższonej składki na Fundusz oraz pożyczki z budżetu państwa i z Funduszu Pracy.

W ustawie budżetowej zakładano stan Funduszu na koniec roku 2019 w wysokości 161,3 mln zł. Stan Funduszu na koniec roku wyniósł (minus) 8653,3 mln zł, tj. 92,2% planu po zmianach (minus 9386,7 mln zł). Na stan Funduszu na koniec 2019 r. składały się środki pieniężne w kwocie 4083,2 mln zł i zobowiązania w wysokości 12 736,5 mln zł. Utrzymywanie się stanu deficytowego Funduszu Solidarnościowego w kolejnych latach, może zagrozić realizacji jego zadań ustawowych. Ponadto w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, dalsze finansowanie zadań Funduszu Solidarnościowego ze środków Funduszu Pracy, może stanowić także zagrożenie dla realizacji ustawowych zadań Funduszu Pracy, w szczególności w sytuacji oczekiwanego spowolnienia gospodarczego związanego z pandemią COVID-19.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje także, że rozwiązanie polegające na sfinansowaniu jednorazowego świadczenia dla emerytów i rencistów (zwanego trzynastą emeryturą) w wysokości 8736,5 mln zł z Funduszu Solidarnościowego, powoduje, że wydatki te nie zostały objęte zakresem stabilizującej reguły wydatkowej, co, jak wspomniano wcześniej, znacząco osłabia jej działanie.

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Celem Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych³¹⁷ jest finansowanie niezaspokojonych roszczeń pracowniczych (np. z tytułu wynagrodzenia za pracę) w razie niewypłacalności pracodawcy. Środki na realizację powyższego celu pochodzą ze składek płaconych przez pracodawców, windykacji i zwrotów środków od pracodawców oraz z innych dochodów. Wysokość składki na Fundusz określa ustawa budżetowa.

Przychody Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w 2019 r. wyniosły 521,1 mln zł i były wyższe o 9,5% wobec planowanych 476 mln zł.

Koszty Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w 2019 r. wyniosły 2329,5 mln zł, tj. 84,4% wielkości planowanej. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż w zdecydowanej mierze koszty nie były ponoszone na realizację podstawowego celu Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. W 2019 r., na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach

³¹⁶ Zgodnie z art. 31a ust. 1-4 ustawy o Funduszu Solidarnościowym, w roku 2019 minister właściwy do spraw finansów publicznych dokonuje wpłaty środków z budżetu państwa (zablokowanych w części 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*) do Funduszu Rezerwy Demograficznej, z którego środków Fundusz Solidarnościowy zostanie udzielona nieoprocentowana pożyczka w kwocie do 9000 mln zł. W roku 2019 Fundusz Solidarnościowy przekazał do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych środki na refundację jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r. (Dz.U. poz. 743).

³¹⁷ Fundusz utworzony na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. z 2020 r., poz. 7).

służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019, środki Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przekazywane były na: staże podyplomowe, szkolenia specjalistyczne lekarzy i lekarzy dentyistów, specjalizacje pielęgniarek i położnych oraz refundację wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego. Na specjalizacje oraz realizację staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych przekazano środki Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w wysokości 1942,9 mln zł (tj. 83,4% kosztów Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych), a na refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników wydatkowano 230,9 mln zł (tj. 9,9 % kosztów Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych).

1.3. Fundusze związane z prywatyzacją

Do ustawy budżetowej na 2019 r. załączono plany finansowe dwóch funduszy związanych z prywatyzacją, tj. Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Rekompensacyjnego.

Celem działania powyższych Funduszy było między innymi: zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa oraz wypłata rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Tabela 62. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z prywatyzacją w latach 2016–2019 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019			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:	1 276,1	617,5	2 540,8	210,4	233,1	277,3	21,7	44,9	10,9	119,0
Dotacje ¹	300,0	200,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x
Koszty	1 252,6	3 199,7	438,5	1 170,7	3 270,7	1 465,5	117,0	45,8	334,2	44,8
Nadwyżka/deficyt ²	23,5	-2 582,1	2 102,3	-960,3	-3 037,6	-1 188,1	x	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	6 638,6	6 662,1	4 080,0	3 182,5	5 986,2	6 182,3	93,1	92,8	151,5	103,3
Stan funduszu na koniec roku	6 662,1	4 080,0	6 182,3	2 222,2	2 948,6	4 994,2	75,0	122,4	80,8	169,4
Stan środków pieniężnych na koniec roku	5 920,4	3 607,9	5 683,7	1 474,6	2 172,0	4 203,5	71,0	116,5	74,0	193,5

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: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody tych funduszy w 2019 r. wyniosły 277,3 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 0,09%. W porównaniu do planu po zmianach były one wyższe o 44,2 mln zł (o 19%). Koszty ogółem poniesione przez tę grupę funduszy wyniosły 1465,5 mln zł, tj. zaledwie 44,8% planowanych kosztów i stanowiły 0,5% kosztów ogółem państwowych funduszy celowych. Były one ponad trzykrotnie wyższe od kosztów poniesionych w 2018 r. (438,5 mln zł). Niższe koszty w porównaniu do planowanych wystąpiły zwłaszcza w ramach Funduszu Reprywatyzacji

zacji. Wynikało to głównie z niższych niż planowano wypłat tytułem zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego oraz z niedokonania planowanych zakupów akcji wybranych spółek.

Wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, a stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na to wykonanie. Nieprawidłowość polegała na utrzymywaniu zbyt wysokich stanów wolnych środków pieniężnych, zamiast ich lokowania, co wpłynęło na uzyskanie niższych przychodów z odsetek z lokowania. Szacunkowa kwota utraconych przychodów z tego tytułu wyniosła 1,1 mln zł. Potwierdziło to ustalenia wcześniejszej kontroli Najwyższej Izby Kontroli dotyczącej zarządzania długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych³¹⁸ wskazujące, że w Funduszu bez uzasadnienia utrzymywano nadmierny stan środków pieniężnych bez ich przekazywania w zarządzanie terminowe. Ponadto Izba zwróciła uwagę, że jedynie 9,2% kosztów Funduszu w 2019 r. zostało poniesionych na realizację zadań związanych z wypłatą odszkodowań za utracone mienie, a 90,2% kosztów dotyczyło wydatków na objęcie akcji i udziałów w spółkach. Ponieważ o wydatkowaniu środków na nabycie i objęcie akcji (udziałów) decyduje Prezes Rady Ministrów, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny ich prawidłowości w zakresie, w jakim mają one przynieść przyszłe wpływy dla Funduszu, którego dysponentem jest Minister Finansów oraz ryzyka utraty zainwestowanego kapitału.

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości w wykonaniu planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego spowodowały obniżenie jego oceny z oceny pozytywnej do oceny w formie opisowej. Izba zaopiniowała bowiem negatywnie sporządzenie sprawozdań Rb-N, Rb-40 i Rb-33 za 2019 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych, ale nie zawierały należności z lat ubiegłych w kwocie około 2,7 mln zł, przez co nie prezentowały prawdziwego obrazu należności i przychodów. Wskazywało to na nie w pełni skuteczny system kontroli zarządczej w Funduszu.

1.4. Fundusze związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju

Do funduszy realizujących zadania związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju należą: Fundusz Zapasów Interwencyjnych, Fundusz Wsparcia Policji, Fundusz Wsparcia Straży Granicznej, Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy, Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych.

Fundusze realizowały w 2019 r. zadania między innymi w zakresie: przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych, bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz bezpieczeństwa pojazdów i ich właścicieli, modernizacji jednostek organizacyjnych Policji i Straży Granicznej, udzielania pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych, rodzinom tych osób oraz osobom pokrzywdzonym, resocjalizacji osób pozbawionych wolności, modernizacji przywieszennych zakładów pracy.

³¹⁸ Informacja o wynikach kontroli *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych*, Nr ewid. 48/2020/P/19/013/KBF, Warszawa 2020 r.

Tabela 63. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z bezpieczeństwem i obronnością kraju w latach 2016–2019 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019			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	1 513,3	1 882,3	2 140,6	1 727,8	2 736,0	3 098,6	204,8	164,6	144,8	113,3
Koszty	1 227,0	1 118,0	1 383,0	2 732,0	3 941,9	1 199,7	97,8	107,3	86,7	30,4
Nadwyżka/deficyt ¹	286,3	764,3	757,6	-1 004,1	-1 205,9	1 898,9	663,3	248,5	250,6	x
Stan funduszu na początek roku	1 036,7	1 323,0	2 087,3	1 733,4	2 809,9	2 844,8	274,4	215,0	136,3	101,2
Stan funduszu na koniec roku	1 323,0	2 087,3	2 844,8	729,3	1 604,0	4 743,8	358,6	227,3	166,8	295,7
Stan środków pieniężnych na koniec roku	1 167,7	1 800,5	2 655,7	1 474,6	2 172,0	4 203,5	360,0	233,5	158,3	193,5

¹ Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody tych funduszy w 2019 r. wyniosły 3098,6 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 1,05%. W porównaniu do planu po zmianach były one wyższe o 362,6 mln zł (o 13,3%) oraz wyższe o 958 mln zł (o 44,8 %) od wykonania w 2018 r. Koszty wyniosły 1199,7 mln zł, co stanowi 0,4% kosztów ogółem poniesionych przez państwowe fundusze celowe. Były one niższe aż o 2742,2 mln zł (o 69,6%) od kosztów planowanych oraz niższe o 183,3 mln zł (o 13,3%) od kosztów poniesionych w 2018 r.

Najwyższa Izba kontroli objęła badaniem plany finansowe siedmiu z ośmiu funduszy zakwalifikowanych do wyżej wskazanej grupy³¹⁹. Izba stwierdza, że realizowane zadania oraz ich zakres rzeczowy przez poszczególne fundusze były zbieżne z zadaniami wynikającymi z ustaw tworzących te fundusze. Wykonanie w 2019 r. planów finansowych zbadanych funduszy Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, z wyjątkiem Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

Stwierdzone nieprawidłowościami przy wykonaniu planu Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, zgodnie z przyjętymi przez Najwyższą Izbę Kontroli kryteriami ocen, spowodowały obniżenie oceny ogólnej do oceny w formie opisowej. Nieprawidłowości w Funduszu polegały na tym, że dysponent Funduszu – Minister Cyfryzacji zamówił od Centralnego Ośrodka Informatyki, na podstawie dodatkowych zleceń do umowy, usługi utrzymania zintegrowanej infrastruktury rejestrów, za które zapłacono od 12 do 35 miesięcy przed ich faktycznym wykonaniem. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wielomiesięczna przedpłata była działaniem niecelowym, naruszającym zasadę gospodarowania środkami publicznymi stanowiącą, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów³²⁰. Dodatkowo przed wykonaniem usługi nierzetelnie wskazywano, że usługa została już prawidłowo wykonana.

Inne stwierdzone nieprawidłowości w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców polegały na:

³¹⁹ Badaniem nie objęto wykonania planu finansowego Funduszu Zapasów Interwencyjnych.

³²⁰ Art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych.

- opieszałości dysponenta Funduszu (Ministra Cyfryzacji) w udzieleniu ze środków tego Funduszu dotacji podmiotowej dla Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowego Instytutu Badawczego na funkcjonowanie Zespołu Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego tym bardziej, że nieprawidłowość ta powtarza się w kolejnym roku (umowę dotacji zawarto po ponad trzech miesiącach od złożenia odpowiedniego wniosku i 46 dniach od jego zatwierdzenia),
- błędach w sprawozdaniu Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na rok 2019 planu finansowego Funduszu poprzez zawyżenie prawie 10-krotne kosztów inwestycyjnych w porównaniu do kosztów wynikających z ewidencji księgowej, a także zawyżenie kosztów własnych Funduszu o 38,3%.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 80d ust. 5a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, który zaczął obowiązywać od 1 stycznia 2019 r., ze środków Funduszu - Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców może być dokonana wpłata na rachunek budżetu państwa. Natomiast zgodnie z art. 12 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019, środki te mogły zostać przeznaczone na finansowanie innych zadań związanych z informatyzacją państwa (innych niż funkcjonowanie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców). Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że po rozwiązaniu 24 sierpnia 2018 r. umowy na budowę systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców 2.0, od wielu miesięcy nie są realizowane prace związane z dokończeniem tego systemu. Jednocześnie, na finansowanie innych zadań z zakresu informatyzacji państwa, niezwiązanych bezpośrednio z Centralną Ewidencją Pojazdów i Kierowców wydatkowano z Funduszu - Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców 105,4 mln zł. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, istnieje problem, polegający na rozszerzaniu katalogu celów, na jakie środki Funduszu mogą być przeznaczane przy jednoczesnym nierealizowaniu prac związanych z dokończeniem systemu CEPIK 2.0. Finansowanie budowy, utrzymania i rozwoju systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców jest podstawowym zadaniem, dla finansowania, którego utworzono ten Fundusz, tymczasem w 2019 r. ponad połowa kosztów Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców dotyczyła finansowania innych zadań.

1.5. Fundusze związane z nauką, kulturą i kulturą fizyczną

Grupa funduszy realizujących zadania związane z nauką, kulturą i kulturą fizyczną obejmuje: Fundusz Promocji Kultury, Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów oraz Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków.

Celem działania powyższych funduszy było między innymi: rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych; dofinansowanie inwestycji sportowych; dofinansowanie zajęć sportowych dla uczniów; promowanie i wspieranie ogólnopolskich oraz międzynarodowych przedsięwzięć artystycznych oraz ochrona polskiego dziedzictwa narodowego, w tym ratowanie zniszczonych lub uszkodzonych zabytków.

Tabela 64. Podstawowe dane finansowe dotyczące funduszy związanych z nauką, kulturą i kulturą fizyczną w latach 2016–2019 według sprawozdania Rb-40

	2016	2017	2018	2019			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody	1 015,2	959,2	1 034,3	1 073,4	1 073,4	1 097,3	108,1	114,4	106,1	102,2
Koszty	977,5	1 059,2	1 192,2	1 196,5	1 210,8	1 152,2	117,9	108,8	96,6	95,2
Nadwyżka/deficyt ¹	37,7	-100,0	-157,9	-123,2	-137,5	-54,9	x	x	x	x
Stan funduszu na początek roku	598,3	636,0	536,0	362,6	382,5	378,1	63,2	59,5	70,5	98,9
Stan funduszu na koniec roku	636,0	536,0	378,1	239,4	245,1	323,3	50,8	60,3	85,5	131,9
Stan środków pieniężnych na koniec roku	629,0	525,4	365,8	228,4	234,0	289,9	46,1	55,2	79,3	123,9

¹ Różnica pomiędzy przychodami a kosztami funduszu w danym roku (nadwyżka – różnica dodatnia, deficyt – ujemna różnica).

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody tych funduszy w 2019 r. wyniosły 1097,3 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł niespełna 0,4%. W porównaniu do planu po zmianach były one wyższe o 23,9 mln zł (o 2,2%) oraz wyższe o 63 mln zł (6,1%) od wykonania w 2018 r. Koszty wyniosły 1152,2 mln zł, co stanowi 0,4% kosztów ogółem poniesionych przez państwowe fundusze celowe. Były one niższe o 58,6 mln zł (o 4,8%) od kosztów planowanych oraz niższe o 40 mln zł (o 3,4%) od kosztów poniesionych w 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała wykonanie planów finansowych na 2019 r. wszystkich czterech funduszy i wykonanie trzech z nich oceniła pozytywnie. W przypadku Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków Izba odstąpiła od oceny wskazując, że utworzony 1 stycznia 2018 r. Fundusz nie miał zapewnionych stabilnych źródeł przychodów do realizacji swojego podstawowego celu, jakim jest wzmocnienie finansowania ochrony zabytków (prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków). Podstawową przyczyną niefunkcjonowania Funduszu było przyjęcie błędnych założeń na etapie jego tworzenia, co do wielkości corocznych wpływów w wysokości 16,8 mln zł. W 2019 r. przychody Funduszu wynosiły jedynie 0,7 mln zł i pochodziły z kar określonych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³²¹. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w latach 2018–2019 nie ponoszono kosztów na zadania wynikające z ustawy tworzącej Fundusz, tym samym Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków nie osiągnął planowanego miernika realizacji zadań.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę wykorzystania przez dwóch beneficjentów dotacji otrzymanych z Funduszu Promocji Kultury³²². Działanie wszystkich skontrolowanych podmiotów Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, nie stwierdzając nieprawidłowości w wykorzystaniu dotacji.

³²¹ Dz.U z 2020 r. poz. 282, ze zm.

³²² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie w 2019 r. planów finansowych Funduszu Promocji Kultury i Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków*, Nr ewid. 129/2020/P/20/001/KNO, Warszawa 2020 r.

1.6. Pozostałe fundusze

Do grupy pozostałych zalicza się następujące fundusze: Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości³²³, Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych, Fundusz Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego, Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego oraz Fundusz Niskoemisyjnego Transportu.

Fundusze zakwalifikowane do grupy pozostałych realizowały zadania z różnych obszarów, między innymi związane z krajowym systemem informacji o terenie oraz ewidencją gruntów i budynków, nowymi metodami profilaktyki i rozwiązywania problemów wynikających z uzależnień od hazardu, wzmocnieniem potencjału organizacji pożytku publicznego, finansowaniem projektów związanych z rozwojem elektromobilności i transportem opartym na paliwach alternatywnych.

Tabela 65. Podstawowe dane finansowe dotyczące pozostałych funduszy w latach 2016–2019 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019			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:	396,1	637,4	387,5	630,8	630,8	797,5	201,3	125,1	205,8	126,4
Dotacje ¹	29,5	270,8	-	0,0	0,0	0,0	x	x	x	x
Koszty	92,7	398,3	443,2	773,9	760,9	530,1	571,8	133,1	119,6	69,7
Nadwyżka/deficyt ²	303,5	239,1	-55,7	-143,1	-130,1	267,4	88,1	111,8	x	x
Stan funduszu na początek roku	220,9	524,3	766,3	488,0	625,3	710,6	321,7	135,5	92,7	113,7
Stan funduszu na koniec roku	524,3	763,4	710,6	344,8	495,2	978,0	186,5	128,1	137,6	197,5
Stan środków pieniężnych na koniec roku	301,0	442,7	334,5	21,1	118,9	616,2	204,7	139,2	184,2	518,1

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: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody tych funduszy w 2019 r. wyniosły 797,5 mln zł, a ich udział w przychodach ogółem państwowych funduszy celowych wyniósł 0,3%. W porównaniu do planu po zmianach były one wyższe o 166,7 mln zł (o 26,4%) oraz wyższe o 410 mln zł (o 105,8%) od wykonania w 2018 r. Istotny wzrost przychodów w porównaniu do 2018 r. dotyczył przede wszystkim Funduszu Niskoemisyjnego Transportu, dla którego rok 2019 był praktycznie pierwszym rokiem funkcjonowania³²⁴ oraz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości. Przychody

³²³ Zgodnie z art. 43 § 1a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 523, ze zm.) fundusz może posługiwać się skrótem nazwy w brzmieniu „Fundusz Sprawiedliwości”.

³²⁴ Fundusz Niskoemisyjnego Transportu utworzony został ustawą z dnia 6 czerwca 2018 roku o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1356, ze zm.). Przepisy regulujące działanie Funduszu i zawierające upoważnienia do wydania aktów wykonawczych pomieszczono w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1155, ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą;

obu tych Funduszy były wyższe o 160,5 mln zł (o 28,2%) od planowanych oraz wyższe o 404,1 mln zł (o 124%) od wykonanych w 2018 r. Koszty w tej grupie funduszy wyniosły 530,1 mln zł, co stanowi 0,2% kosztów ogółem poniesionych przez państwowe fundusze celowe. Były one niższe od planowanych o 230,8 mln zł (o 30,3%) od kosztów planowanych oraz wyższe o 86,9 mln zł (o 19,6%) od kosztów poniesionych w 2018 r.

W 2019 r. kontrolą zostało objęte wykonanie planów finansowych pięciu z sześciu funduszy z tej grupy³²⁵. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie planów finansowych trzech funduszy: Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym oraz Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych. W przypadku Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, zastosowano ocenę w formie opisowej. Najwyższa Izba Kontroli oceniła wykonanie planu finansowego, jako zgodne z przepisami prawa, niemniej stwierdzono opóźnienia w rozliczaniu umów dotacji oraz wysoki poziom przyznawania dofinansowania jednostkom sektora finansów publicznych w uznaniowym trybie powierzania zadań poza programami oraz naborem wniosków.

W przypadku Funduszu Niskoemisyjnego Transportu, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w związku z wydaniem dopiero w grudniu 2019 r. rozporządzeń³²⁶ przewidzianych przez ustawę z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, tworzącej i regulującej działanie Funduszu, środki z Funduszu w 2019 r. nie były rozdysponowane. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w związku z niewydaniem przez ministra właściwego do spraw energii w odpowiednim terminie powyższych aktów wykonawczych do ustawy o biokomponentach, w 2019 r. ze środków Funduszu nie sfinansowano realizacji żadnych zadań ustawowych. Poniesione wydatki w wysokości 0,6 mln zł (przy kwocie przychodów 362,6 mln zł) zarządzający poniósł na przygotowanie zasobów niezbędnych do realizacji zadań Funduszu Niskoemisyjnego Transportu. Opóźnienia w wydaniu wspomnianych aktów wykonawczych powodują opóźnienia w realizacji zadań publicznych. Szerzej zagadnienia te Najwyższa Izba Kontroli poddała badaniom w ramach odrębnej kontroli³²⁷, której wyniki zostaną zaprezentowane w 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała także, niewymienione w załączniku do ustawy budżetowej, Fundusz Dróg Samorządowych³²⁸ utworzony w grudniu 2018 r. oraz Fundusz Inwestycji Kapitałowych utworzony w marcu 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych. W przypadku Funduszu Inwestycji Kapitałowych, który faktycznie nie funkcjonował w 2019 r. (nie uzyskano przychodów i nie poniesiono kosztów), Izba odstąpiła od oceny realizacji planu finansowego Funduszu. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia natomiast nieprzygotowanie projektu rozporządzenia, o którym mowa w art. 33c ust. 2 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, określającego szczegółowy sposób postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania akcji ze środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych, a w konsekwencji niewydanie przez Prezesa Rady Ministrów przedmiotowego aktu wykonawczego mającego kluczowe znaczenie dla funkcjonowania tego Funduszu.

³²⁵ Badaniem nie objęto wykonania planu finansowego Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego.

³²⁶ Rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowych kryteriów wyboru projektów do udzielenia wsparcia ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu (Dz.U. poz. 2526) oraz rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania oraz sposobu rozliczania wsparcia udzielonego ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu (Dz.U. poz. 2538), weszły w życie 31 grudnia 2019 r.

³²⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wsparcie rozwoju elektromobilności*, Nr ewid. 7/2020/P/19/020/KGP, Warszawa 2020 r.

³²⁸ Plan finansowy państwowego funduszu celowego Fundusz Dróg Samorządowych nie był zawarty w załączniku nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2019.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła również kontrolę wykorzystania dotacji otrzymanych z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych³²⁹ przez trzech beneficjentów. W dwóch przypadkach Izba pozytywnie oceniła to zagadnienie, a w jednym stwierdzono nieterminowy zwrot niewykorzystanej części dotacji w wysokości 0,1 mln zł (zwrot nastąpił od dwóch do 26 dni po terminie określonym w umowie dotacji), nieterminowe regulowanie płatności kontrahentom zewnętrznym za usługi zlecane i opłacone ze środków dotacji oraz niezłożenie sprawozdań końcowych z realizacji zadań określonych w umowach dotacyjnych. Pozytywnie zostało ocenione wykorzystanie przez Polski Związek Żeglarski i Polski Związek Zapaśniczy dotacji z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej³³⁰ na dofinansowanie zadania pod nazwą „Dofinansowanie realizacji zadań związanych z przygotowaniem w 2019 r. kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich oraz przygotowaniem i udziałem w mistrzostwach świata lub mistrzostwach Europy”.

2. Państwowe osoby prawne

Państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 ust.1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, są jednostkami organizacyjnymi utworzonymi na mocy odrębnych ustaw do realizacji gospodarczych zadań państwa oraz pełnienia określonych funkcji publicznych. Prowadzą one samodzielną gospodarkę w zakresie określonym ustawowo i w tym celu zostają wyposażone w majątek stanowiący własność Skarbu Państwa. Podstawą ich gospodarki finansowej są plany finansowe obejmujące między innymi przychody z prowadzenia własnej działalności, których wielkość zależy od rodzaju świadczonych usług. Jednostki te mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa.

W załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na 2019 r. ujęto plany finansowe 60 państwowych osób prawnych w tym 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego i 23 parków narodowych. W ustawie budżetowej na rok 2019 nie ujęto planów finansowych między innymi Komisji Nadzoru Finansowego, Polskiego Instytutu Ekonomicznego oraz Agencji Badań Medycznych.

Plany finansowe państwowych osób prawnych, ujęte w ustawie budżetowej, obejmowały przychody na łączną kwotę 11 783,2 mln zł oraz koszty w wysokości 11 185,3 mln zł, które były wyższe w porównaniu do planowanych kwot przychodów i kosztów na rok 2018 odpowiednio o 22,2% i 13,5%. Udział dotacji w przychodach państwowych osób prawnych w 2019 r zaplanowano na poziomie 13,4% tj. o 3,4 punktu procentowego wyższym niż w roku 2018 roku (10%).

³²⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 46 – Zdrowie oraz planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych*, Nr ewid. 110/2020/P/20/001/KZD, Warszawa 2020 r.

³³⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 25 – Kultura fizyczna oraz wykonanie w 2019 r. planu finansowego Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów*, Nr ewid. 130/2020/P/20/001/KNO, Warszawa 2020 r.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH
ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Tabela 66. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019			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 osoby prawne ogółem										
Przychody, w tym:	8 028,2	8 418,1	9 936,7	11 783,2	13 099,9	13 800,9	171,9	163,9	138,9	105,4
Dotacje ¹	265,1	302,9	1 168,3	1 576,1	1 703,1	1 517,6	527,5	501,0	129,9	89,1
Koszty	7 049,9	7 021,9	8 649,1	11 185,3	13 037,8	11 807,8	167,5	168,2	136,5	90,6
Wynik finansowy brutto	978,3	1 396,2	1 287,6	597,9	62,1	1 993,1	203,7	142,8	154,8	3 208,8
Państwowe osoby prawne dotowane										
Przychody, w tym:	3 268,1	3 566,4	4 853,8	6 533,4	7 799,8	8 542,8	261,4	239,5	176,0	109,5
Dotacje	265,1	302,9	1 168,3	1 576,1	1 703,1	1 517,6	572,5	501,0	129,9	89,1
Koszty	2 523,3	2 290,7	3 974,0	5 513,0	7 365,5	6 677,5	264,6	291,5	168,0	90,7
Wynik finansowy brutto	741,7	1 275,6	879,7	1 020,4	434,3	1 865,3	251,5	146,2	212,0	429,5
Państwowe osoby prawne niedotowane										
Przychody	4 760,1	4 851,7	5 082,9	5 249,8	5 300,1	5 258,1	110,5	108,4	103,4	100,2
Koszty	4 523,5	4 731,1	4 675,0	5 672,3	5 672,3	5 130,3	113,4	108,4	109,7	90,4
Wynik finansowy brutto	236,6	120,5	407,9	-422,5	-372,2	127,8	54,0	106,0	31,3	x

¹ Dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2019 r. przychody państwowych osób prawnych wyniosły 13 800,9 mln zł i w 88,9% pochodziły z prowadzenia własnej działalności statutowej. Przychody były o 3864,2 mln zł (o 38,9%) wyższe od przychodów zrealizowanych w 2018 r., i wyższe o 2017,7 mln zł (o 17,1%) od planowanych. W kwocie zrealizowanych przychodów ogółem 80% (11 041,4 mln zł) stanowiły przychody trzech podmiotów, tj. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Udział tych trzech jednostek w przychodach ogółem zwiększył się o 6,9 punktu procentowego z 73,1% w 2018 r do 80% w 2019 r.

W 2019 r. 56 państwowych osób prawnych otrzymało dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej w łącznej kwocie 1517,6 mln zł. Stanowiły one 11% przychodów ogółem państwowych osób prawnych (w 2018 r. 11,8%). Największe dotacje z budżetu państwa przeznaczono na działalność Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (910,4 mln zł) oraz 16 Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego (196,1 mln zł). Poza tym najwyższe dotacje otrzymały 23 parki narodowe (89,1 mln zł), Polski Instytut Sztuki Filmowej (54,5 mln zł), Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej (51,9 mln zł), Polska Organizacja Turystyczna (49,9 mln zł) oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (44,4 mln zł). Wyżej wymienione państwowe osoby prawne wykorzystały 91,5% (1396,3 mln zł) środków pochodzących z dotacji z budżetu państwa na realizację zadań.

Koszty państwowych osób prawnych wyniosły 11 807,8 mln zł i były o 36,5% (3158,7 mln zł) wyższe niż w 2018 r. i jednocześnie wyższe o 5,6% (622,5 mln zł) od planowanych. Ponad 78,3% ogółu poniesionych kosztów (9255,3 mln zł) stanowiły koszty Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

W 2019 r. państwowe osoby prawne osiągnęły dodatni wynik finansowy w kwocie 1993,1 mln zł, tj. wyższy od wyniku z roku poprzedniego o 54,8%, oraz wyższy niż w latach 2016–2017 odpowiednio o 103,7% i 42,8%. Wynik ten pochodził głównie z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (89,8%) oraz Urzędu Dozoru Technicznego (115,5 mln zł, 5,8%). Ujemny wynik finansowy odnotowano w 16 jednostkach, w tym w 14 Parkach Narodowych. Najwyższy ujemny wynik odnotowano w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie (-12 mln zł), który stanowił 66,9% łącznego ujemnego wyniku 16 jednostek.

Dodatnie wyniki finansowe większości państwowych osób prawnych w ostatnich latach świadczą o poprawie zdolności samofinansowania działalności tych jednostek.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie planów finansowych trzech z siedmiu kontrolowanych państwowych osób prawnych ujętych w ustawie budżetowej. Dotyczyło to Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Rzecznika Finansowego oraz Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji. W przypadku Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego oraz Instytutu Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Waława Felczaka wydano ocenę w formie opisowej. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, w szczególności ze względu na sposób wykonania planu finansowego, oraz odstąpiła od oceny sprawozdania tej jednostki z wykonania planu finansowego, ze względu na brak możliwości weryfikacji danych w nich zawartych.

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 środowiska³³¹ (dalej: „ustawa POŚ”). Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów koszty działalności oraz wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie POŚ. Nadzór nad jego działalnością sprawuje minister właściwy do spraw klimatu³³². Organami Narodowego Funduszu są Rada Nadzorcza i Zarząd. W 2019 r. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej finansował przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w ramach listy priorytetowych programów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2019 rok, zatwierdzonej uchwałą Rady Nadzorczej nr 139/18 z dnia 14 grudnia 2018 r. (ze zm.) obejmującej programy w czterech dziedzinach:

- *Ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi (trzy programy),*
- *Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi (dziewięć programów),*

³³¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1396, ze zm.

³³² Do dnia 28 lutego 2020 r. właściwy był minister do spraw środowiska – art. 400r ust. 1 ustawy POŚ zmieniony przez art. 22 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 284).

- *Ochrona atmosfery (sześć programów),*
- *Ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów (jeden program),*
oraz
- *przedsięwzięcia międzydziedzinowe (20 programów).*

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pełni funkcję Instytucji Wdrażającej dla I osi priorytetowej *Zmniejszenie emisyjności gospodarki* i II osi priorytetowej *Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu* w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020.

W 2019 r. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej uzyskał przychody w kwocie 4774,8 mln zł, co stanowiło 163,3% planu według ustawy budżetowej i 121,7% planu po zmianach. W porównaniu z 2018 r. uzyskane przychody były wyższe o 3168,1 mln zł, tj. blisko dwukrotnie. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wykonanie w 2019 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie przychodów w kwocie wyższej niż planowano było uzasadnione zmianami w przepisach prawa wprowadzającymi nowe źródła przychodów. Dotacje z budżetu państwa w 2019 r. wykorzystane zostały w kwocie 44,5 mln zł, co stanowiło 84,2% planu po zmianach, a w porównaniu do 2018 r. było niższe o 9,1% (o 4,5 mln zł). Środki z dotacji przeznaczono głównie na dofinansowanie kosztów pomocy technicznej w sektorach środowisko i energetyka.

W 2019 r. poniesiono koszty ogółem w kwocie 2981,7 mln zł, co stanowiło 155% planu określonego ustawą budżetową na rok 2019 i 84,6% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2018 r. poniesione koszty były wyższe o 1998,4 mln zł. Przypisanie Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nowych zadań i obowiązków finansowych spowodowało ponad dwukrotne zwiększenie kosztów w porównaniu z 2018 r. Wprowadzenie do realizacji dwóch istotnych społecznie programów („Czyste Powietrze” i „Mój Prąd”) spowodowało wzrost, o 24,5 punktu procentowego, udziału finansowania bezzwrotnego w strukturze wypłat Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Koszty realizacji zadań stanowiły w całości środki przekazane innym podmiotom i w 2019 r. wyniosły 2772,9 mln zł. Były one o 63,1% wyższe od planowanych w *ustawie budżetowej*, ale o 16% niższe od planu po zmianach. W porównaniu z 2018 r. ten rodzaj kosztów w 2019 r. był o 1986,7 mln zł wyższy.

Ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na dotacyjne (bezzwrotne) finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej najwyższą kwotę wykorzystano w dziedzinie *Ochrona klimatu i atmosfery* – 2168 mln zł (85,2% planu po zmianach). W 2019 r. finansowanie dotacyjne w tej dziedzinie stanowiło ponad dwudziestokrotność finansowania w 2018 r. Wzrost ten spowodowany był realizacją dwóch zadań wskazanych przez ustawodawcę, tj. wpłaty na Fundusz Dróg Samorządowych (1400 mln zł)³³³ oraz program priorytetowy *Czyste powietrze* (613,8 mln zł). W planie uchwalonym przez Radę Nadzorczą i przekazanym w lipcu 2018 roku do Ministra Środowiska nie były uwzględnione wydatki na Fundusz Dróg Samorządowych. Wydatki związane z wpłatą środków na Fundusz Dróg Samorządowych zostały uwzględnione w wyniku zwiększenia w trakcie roku budżetowego planu kosztów ogółem o 83,2%, a kosztów realizacji zadań o 94,1% w stosunku do planu według ustawy budżetowej. Ponoszenie tych kosztów było skutkiem wdrożenia zmian prawnych. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządo-

³³³ Obowiązek wpłaty na Fundusz Dróg Samorządowych określony został w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych, Dz.U. poz. 2161, ze zm.

wych, która weszła w życie 4 grudnia 2018 r. zobligowała Narodowy Fundusz do przekazywania corocznie środków na Fundusz Dróg Samorządowych w wysokości nie mniejszej niż 1400 mln zł. W celu wywiązania się z nowego obowiązku ustawowego, przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowego dofinansowania przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, dokonanie zmiany planu finansowego było konieczne.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła ponownie niezrealizowanie wniosków pokontrolnych z lat ubiegłych, dotyczących ustalenia stosownych mechanizmów kontroli zarządczej w obszarach działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Na brak skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej wskazują takie nieprawidłowości stwierdzone w 2019 r., jak m.in.: brak spójności harmonogramu rzeczowo-finansowego z opisem działań zaplanowanych w ramach zadania „*Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska*”; nieopracowanie koncepcji „Elektroniczna obsługa umów finansowanych ze środków krajowych”; nieterminowe rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie, a w systemie informatycznym wykazywanie statusu wniosków niezgodnie ze stanem faktycznym; brak rozliczania umów pod względem rzeczowym i ekologicznym w terminach określonych w umowach o dofinansowanie przedsięwzięć i procedurach wewnętrznych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na praktykę finansowania składek do organizacji międzynarodowych z rezerwy celowej przeznaczonej na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, co jest sprzeczne z celem utworzenia tej rezerwy. Ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2019 r., poprzez rezerwę celową poz. 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, sfinansowano składki do organizacji międzynarodowych w łącznej kwocie 65,2 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli od kilku lat po kontrolach wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu wyrażała stanowisko, iż finansowanie z wyżej wymienionej rezerwy składek do organizacji międzynarodowych nie jest działaniem prawidłowym. Tego rodzaju wydatki nie są zgodne z celem utworzenia tej rezerwy. Jednak, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wobec niezapewnienia przez Ministra Finansów środków na ten cel w budżetach państwa na kolejne lata, poza rezerwą celową poz. 59, nie do zaakceptowania byłaby sytuacja prowadząca do nieuregulowania zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej z tytułu członkostwa w tych organizacjach. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła jako pozytywny fakt zabezpieczenia środków na ten cel bezpośrednio w budżecie państwa na rok 2020.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową osobą prawną powołaną do realizacji zadań związanych z finansowaniem świadczeń w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. 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, które mogą być przeznaczone m.in. na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych. Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzi też rozliczenia z budżetem państwa z tytułu dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz realizuje zadania w zakresie zabezpieczenia społecznego.

W 2019 r. wydano łącznie 907,5 tys. decyzji w sprawach świadczeń w wyniku załatwienia wniosków złożonych po raz pierwszy, z tego decyzji przyznających świadczenie 801,9 tys. i decyzji odmownych 105,6 tys.

W 2019 r. wypłacono łącznie 7946,1 tys. świadczeń emerytalno-rentowych, z tego 6020,5 tys. emerytur, 701 tys. rent z tytułu niezdolności do pracy i 1224,6 tys. rent rodzinnych (w 2018 r. odpowiednio 7852,2 tys.; 5863,8 tys.; 753,1 tys.; 1235,3 tys. świadczeń). W 2019 r. lekarze orzecznicy i komisje lekarskie Zakładu wydali łącznie 1351,8 tys. orzeczeń, z tego lekarze orzecznicy wydali 1286,3 tys. orzeczeń, a komisje lekarskie wydały łącznie 65,5 tys. orzeczeń (w 2018 r. odpowiednio 1147,5 tys.; 1082,2 tys.; 65,3 tys. orzeczeń).

W 2019 r. przeprowadzono 54 681 kontroli płatników składek, z tego 48 831 kontroli planowych i 5850 kontroli doraźnych (w 2018 r. odpowiednio 58 944; 54 605; 4339 kontroli).

Przychody Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2019 r. wyniosły ogółem 4680,6 mln zł, co stanowiło 99,4% planu po zmianach i 103,9% przychodów w 2018 r. Głównymi źródłami przychodów Zakładu były: odpis z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 3865,5 mln zł (100% według ustawy budżetowej), był o 4,3% wyższy niż w 2018 r.; zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty – 278,8 mln zł oraz pobór i dochodzenie składek innych niż na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – 235,2 mln zł. W latach 2016–2019 przychody Zakładu wzrosły o 10,6%. Przyczyniło się do tego zaplanowanie wyższego odpisu z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Odpis z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2016–2019 zwiększył się o 8,2%, jednak jego udział w przychodach Zakładu ogółem zmniejszył się z 84,5% w 2016 r. do 82,7% w 2019 r.

W 2019 r. koszty działalności bieżącej Zakładu wyniosły 4675,5 mln zł, co stanowiło 89,7% planu. Były one większe o 10,3% od kosztów w 2018 r. Największy udział w kosztach działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych miały wynagrodzenia (60,6%).

W Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych stwierdzono w 2019 r. 2904 nadpłaty na łączną kwotę 5,4 mln zł. W porównaniu do 2018 r. nastąpił ponad dwukrotny wzrost liczby nadpłat. Przyczynami nadpłat były błędne oceny stanu faktycznego lub interpretacja przepisów (133 nadpłaty na kwotę 2,7 mln zł), wprowadzenie wadliwego zapisu do komputerowej bazy danych (124 nadpłaty na kwotę 0,8 mln tys. zł) oraz inne powody, np. zmiana kwoty składek na koncie ubezpieczonego (2632 nadpłat na kwotę 1,7 mln zł). Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia funkcjonowanie kontroli zarządczej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, poza obszarami wymienionymi w oświadczeniu o kontroli zarządczej, jako obszarami wymagającymi działań naprawczych, w tym działań zapobiegających powstawaniu nadpłat i odsetek przy wypłacie świadczeń długoterminowych i krótkoterminowych.

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie

Utworzone z dniem 1 stycznia 2018 r., na podstawie art. 525 ust. 2 w związku z art. 574 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne³³⁴ Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie jest państwową osobą prawną odpowiedzialną za krajową gospodarkę wodną. W skład Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wchodzi jednostki organizacyjne: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie; 11 regionalnych zarządów gospodarki wodnej z siedzibami w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu, 50 zarządów zlewni oraz 330 nadzorów wodnych. Do głównych, wynikających z art. 240 ustawy – Prawo wodne, zadań Wód Polskich należą: planowanie, prowadzenie i koordynowanie

³³⁴ Dz.U. z 2020 r, poz. 310, ze zm.

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 drugim roku działalności zostały zrealizowane w kwocie 1586 mln zł tj. w 106,5% planu z ustawy budżetowej i planu po zmianach oraz w 139,5% wykonania w 2018 r. Przychody pochodziły głównie z dotacji z budżetu państwa w kwocie 910,8 mln zł (57,4%) oraz z prowadzonej działalności w wysokości 538,6 mln zł (34%). Przychody z wymienionych wyżej tytułów stanowiły 91,4% przychodów Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Koszty ogółem w 2019 r. wyniosły 1598 mln zł, tj. o 111,5 mln zł więcej (o 7,5%) od planowanych w *ustawie budżetowej* oraz więcej o 111,2 mln zł (o 7,5%) od planu po zmianach. Koszty w 2019 r. stanowiły 136,0% kosztów poniesionych w 2018 r.

Główną pozycję w kosztach ogółem (90,9%), stanowiły koszty funkcjonowania w kwocie 1452,1 mln zł tj. wyższe o 7,8% od planowanych w *ustawie budżetowej* i o 8,5% od planu po zmianach. Koszty funkcjonowania były wyższe od kosztów poniesionych w 2018 r. o 356,8 mln zł, tj. o 32,6%. W strukturze kosztów funkcjonowania największy udział miały usługi obce (31,1%), amortyzacja (26,8%), oraz wynagrodzenia osobowe i bezosobowe (24,9%).

Koszty realizacji zadań Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w kwocie 142,9 mln zł (8,9% kosztów ogółem), stanowiły w całości środki przekazane innym podmiotom. Koszty realizacji zadań były wyższe o 63,4 mln zł (o 79,7%) w porównaniu z 2018 r. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie odnotowały ujemny wynik finansowy w 2019 r. w kwocie – 12 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, w szczególności ze względu na sposób wykonania planu finansowego oraz odstąpiła od oceny sprawozdania z wykonania planu finansowego, ze względu na brak możliwości weryfikacji danych w nim zawartych. W dniu 15 kwietnia 2020 r. w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie sporządzono sprawozdanie z wykonania planu finansowego za 2019 r.³³⁵ Korektę tego sprawozdania sporządzono 28 kwietnia 2020 r.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości wskazują, że ustalony w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie system kontroli zarządczej nie był w pełni skuteczny, w tym nieadekwatne były mechanizmy kontroli zarządczej. Nie monitorowano na bieżąco poziomu realizacji planu finansowego, pomimo że zgodnie z art. 252 ust. 2 ustawy – Prawo wodne, plan finansowy jest podstawą gospodarki Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. W związku z tym należałoby oczekiwać, że analizy jego wykonania będą wykorzystywane w procesie zarządzania jednostką. Należy jednak podkreślić, że w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie nawet po zakończeniu roku budżetowego (w kwietniu 2020 r.) nie potrafiono wyjaśnić przyczyn odchylenia wykonania poszczególnych pozycji planu finansowego od planowanych wielkości.

³³⁵ Sprawozdanie przekazano do Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej 15 kwietnia 2020 r. (pismo KEP.3122.2.2020.1.ms).

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła także uwagę, że w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie uznano za nieracjonalne porównywanie wstępnych danych wykonania planu finansowego za 2019 r. z wykonaniem planu finansowego za 2018 r. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, znajomość przyczyn różnic w kolejnych latach w poszczególnych pozycjach planu finansowego jest niezbędna do podejmowania właściwych decyzji zarządczych. Natomiast przekonanie, że po zamknięciu ksiąg rachunkowych wartości wykazane w sprawozdaniu z 27 marca 2020 r. (tj. sprawozdaniu opracowanym po upływie terminu na sporządzenie zestawienia obrotów i sald za rok obrotowy³³⁶) ulegną zmianie, wskazało na wysoki poziom prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka braku wiarygodności ksiąg rachunkowych. Ryzyko to zmaterializowało się, czego dowodem jest sporządzenie w dniu 15 kwietnia 2020 r. sprawozdania z wykonania planu finansowego za 2019 r., które po kilkunastu dniach było korygowane. Istotne, nawet kilkuset milionowe, różnice w poszczególnych pozycjach planu finansowego wskazują, że księgi rachunkowe nie są prowadzone rzetelnie i bieżąco.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli wniosła o wdrożenie skutecznych i adekwatnych procedur kontroli zarządczych zapewniających bieżące monitorowanie realizacji planu finansowego, a także sporządzanie sprawozdania z wykonania planu finansowego zawierającego wiarygodne dane w obowiązującym terminie jego sporządzenia.

Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy wykorzystał środki finansowe otrzymane z Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na podstawie umów dotacji w łącznej kwocie 104,2 mln zł, zgodnie z warunkami określonymi w umowach, na obniżenie oceny wpłynęła jednak niepełna realizacja jednego z zadań Instytutu, bezpodstawne wnioskowanie do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie o finansowanie jednego z zadań wynikających z ustawy Prawo wodne, pomimo że zadanie to finansowane jest ze środków będących w dyspozycji właściwych dysponentów części budżetowych oraz stwierdzone przypadki nierzetelnego dokumentowania czynności podejmowanych w toku postępowań o zamówienie publiczne. Ponadto w toku kontroli stwierdzono przypadki niezgodnego z przepisami ustawy o rachunkowości korygowania faktur (na kwotę 332,1 tys. zł)³³⁷.

Inne ustalenia dotyczące państwowych osób prawnych

Innym przykładem nieracjonalnego gospodarowania środkami budżetu państwa jest zawyżanie odpisu dla Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, stanowiący główne źródło przychodów Agencji w 2019 r. W Agencji występowały nadwyżki wolnych środków w kwocie 97,8 mln zł na koniec 2018 r. oraz 105,8 mln zł na koniec 2019 r, w tym kwota zgromadzona na funduszu zapasowym w wysokości 85,9 mln zł. Fundusz zapasowy Agencji tworzy się z zysku netto, z przeznaczeniem na finansowanie inwestycji lub pokrycie straty netto. Jak wyjaśniono, środki zgromadzone na funduszu zapasowym Agencja zamierza przeznaczyć na planowany w przyszłości zakup własnej siedziby. W 2018 r. Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji zawarła umowę najmu siedziby w Warszawie i nie podjęła działań zmierzających do zakupu nowej siedziby w 2019 r.

Natomiast Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, pomimo podjętych działań w celu realizacji wniosków Najwyższej Izby Kontroli sformułowanych po kontroli przeprowadzonej w 2019 r., nie wyeliminował nieprawidłowości związanych z najmem nieruchomości wykorzystywanej na siedzibę

³³⁶ Art. 24 ust. 5 pkt 2 uor.

³³⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 22 – Gospodarka wodna*, Nr ewid. 105/2020/P/20/001/KSI, Warszawa 2020 r.

Urzędu i oddaniem w najem własnych nieruchomości. W szczególności Urząd nie doprowadził do zmiany umów użyczenia Narodowemu Bankowi Polskiemu nieruchomości przy ul. Jasnej 8 i 12 w Warszawie na umowę najmu oraz renegotjacji warunków najmu pomieszczeń w budynku przy ul. Pięknej 20 w Warszawie. Najwyższa Izba Kontroli w ubiegłym roku oceniła, że zawarcie tych umów przez byłego Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego było niecelowe i niegospodarne, a postanowienia umów nie zabezpieczały interesów Urzędu. W efekcie Urząd nie uzyskał korzyści majątkowych z wynajmu nieruchomości, choć wcześniej jeden z tych budynków nabył odpłatnie od Narodowego Banku Polskiego oraz poniósł znacząco wyższe niż w 2018 r. koszty funkcjonowania, w związku z wynajmem pomieszczeń w budynku przy ul. Pięknej 20.

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego nie przekazywał wolnych środków w depozyt u Ministra Finansów, co stanowiło naruszenie art. 48 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Natomiast od sierpnia 2019 r. lokował je wyłącznie w formie depozytów overnight, mimo że mógł bez uszczerbku dla płynności finansowania zadań przekazywać je na depozyty terminowe i uzyskać w ten sposób przychody wyższe o co najmniej 700 tys. zł.

3. Agencje wykonawcze

Agencje wykonawcze zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych są państwowymi osobami prawnymi tworzonymi na podstawie osobnych przepisów w celu realizacji zadań państwowych. Realizują one zadania gospodarcze, ułatwiając prowadzenie działalności interwencyjnej państwa w takich obszarach jak na przykład: rozwój rolnictwa, rozwój nauki, badań naukowych, wspieranie przedsiębiorczości czy gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa. Istotnym źródłem finansowania zadań agencji wykonawczych są dotacje z budżetu państwa. Ujęte w ustawie przychody agencji budżetowych przewidywały przychody w kwocie 8324,3 mln zł, dotacje i środki z Unii Europejskiej w wysokości 5908,8 mln zł, koszty ogółem 8303,1 mln zł, a wynik finansowy netto na poziomie – 36 mln zł.

Tabela 67. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019			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:	8 392,1	8 459,4	8 836,4	8 324,3	8 979,3	8 509,2	101,4	100,6	96,3	94,8
Dotacje	5 491,9	5 749,5	6 451,7	5 908,8	6 375,5	5 931,4	108,0	103,2	91,9	93,0
Koszty	7 690,5	7 734,8	8 513,1	8 303,1	8 892,7	8 164,4	106,2	105,6	95,9	91,8
Wynik finansowy netto	-574,5	-125,3	-456,6	-36,0	17,4	-387,1	x	x	x	x
Agencje wykonawcze – dotowane										
Przychody, w tym:	6 696,4	7 212,5	7 664,4	7 255,0	7 760,6	7 337,7	109,6	101,7	95,7	94,6
Dotacje	5 491,9	5 749,5	6 451,7	5 908,8	6 378,5	5 931,4	108,0	103,2	91,9	93,0
Koszty	6 465,1	6 752,7	7 507,5	7 162,2	7 601,8	6 959,4	107,6	103,1	92,7	91,6
Wynik finansowy netto	137,0	366,6	94,5	72,4	125,8	78,9	57,6	21,5	83,5	62,7

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH
ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019			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
Agencja wykonawcza – niedotowana ¹										
Przychody	1 695,7	1 246,9	1 172,0	1 069,3	1 219,3	1 171,5	69,1	94,0	100,0	96,1
Koszty	1 225,4	982,0	1 005,5	1 141,0	1 291,0	1 205,0	98,3	122,7	119,8	93,3
Wynik finansowy netto	-711,5	-492,0	-551,1	-108,4	-108,4	-466,0	x	x	x	x

¹ Dane za lata 2018–2019 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. Za okres 2016–2017 dane dotyczą również zniesionej Agencji Nieruchomości Rolnych, która nie była dotowana z budżetu państwa.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2019 r. agencje wykonawcze osiągnęły przychody w kwocie 8509,2 mln zł. Były one wyższe od planu według ustawy budżetowej o 184,8 mln zł (2,2%) i były niższe od planu po zmianach o 471,7 mln zł (5,2%).

W 2019 r. udział dotacji w przychodach agencji wyniósł 69,7% i był niższy niż w 2018 r. o 3,3 punktu procentowego. W 2019 r. wszystkie agencje, oprócz wyodrębnionego finansowo Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (agencja wykonawcza), były dotowane. Łącznie agencje otrzymały dotacje i środki z Unii Europejskiej w kwocie 5931,4 mln zł, tj. niższej o 520,3 mln zł (8,1%) od dotacji otrzymanej w 2018 r.

Koszty agencji wyniosły 8164,4 mln zł i były one niższe od kosztów ujętych w ustawie budżetowej o 138,7 mln zł (1,7%) i niższe od kosztów w planie po zmianach o 728,3 mln zł (8,2%).

Z wyłączeniem wyodrębnionego finansowo Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa agencje wykonawcze osiągnęły w 2019 r. zysk netto w wysokości 78,9 mln zł. Był on wyższy od zysku zaplanowanego w ustawie budżetowej o 6,5 mln zł i niższy o 46,9 mln zł od planu po zmianach.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie planów finansowych trzech z czterech kontrolowanych agencji wykonawczych. Ocena ta dotyczyła Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Agencji Mienia Wojskowego. Oceny wykonania planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej dokonano w formie opisowej. Ponadto ocenę w formie opisowej sformułowano także w stosunku do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (agencja wykonawcza).

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Głównym zadaniem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest dokonywanie płatności z udziałem funduszy Unii Europejskiej, przeznaczonych na wspólną politykę rolną i rybacką oraz świadczenie pomocy finansowej na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich wynikającej z planu finansowego, stanowiącego załącznik do ustawy budżetowej.

W 2019 r. Agencja realizowała płatności dotyczące programów współfinansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) jako akredytowana agencja

płatnicza w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (dalej:EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: EFRROW). Agencja była w 2019 r. również instytucją pośredniczącą Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2014–2020, instytucją pośredniczącą w zakresie priorytetów 1–3, 5–6³³⁸ oraz pomocy technicznej i agencją płatniczą Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze (dalej PO Ryby) 2014–2020. W 2019 r. Agencja prowadziła między innymi rejestr zwierząt gospodarskich oznakowanych (System IRZ) oraz system identyfikacji działek rolnych (LPIS).

Ponadto Agencja realizowała zadania w ramach pomocy krajowej między innymi dotyczące pomocy finansowej dla producentów rolnych, którzy ponieśli szkody w uprawach rolnych spowodowane wystąpieniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, dofinansowania transportu i unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarskich, preferencyjnego kredytowania rolnictwa (dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych i częściowa spłata kapitału kredytów), pomocy finansowej dla producentów świń w związku ze zwalczaniem choroby afrykańskiego pomoru świń (ASF), finansowania zalesiania gruntów rolnych, dopłat do zużytego kwalifikowanego materiału siewnego, pomocy finansowej dla kół gospodyń wiejskich, a także pomocy finansowej w związku z niezapłaconymi należnościami za sprzedane świnie lub tytoń w latach 2014–2017.

Na realizację programów finansowanych lub współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej wydatkowano w 2019 r. środki, które nie były ujęte w planie finansowym Agencji w łącznej kwocie 22 978,3 mln zł³³⁹ (tj. o 97 mln więcej niż w 2018 r. – 0,02%), z czego 2912,7 mln zł ze środków budżetu państwa i 20 065,5 mln zł z budżetu środków europejskich.

Pierwotny plan finansowy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa obejmował przychody w kwocie 1906,5 mln zł oraz koszty w wysokości 1913,6 mln zł. W planie finansowym Agencji po zmianach na 2019 r. ujęto przychody w kwocie 2437,1 mln zł. Zrealizowane przychody wyniosły 2403,7 mln zł i były niższe o 1,4% (33,4 mln zł) od planu po zmianach i o 22,5% tj. o 696,2 mln zł niższe od przychodów wykonanych w 2018 r.

Niższe przychody ogółem w porównaniu do 2018 r. wynikały z przyznania w 2019 r. niższej o 38,2% dotacji celowej na realizację zadań ustawowych w stosunku do wykonania w 2018 r. Spowodowane to było mniejszym zapotrzebowaniem na środki w zakresie zadań pomocy finansowej dla producentów rolnych, u których w gospodarstwie rolnym powstały szkody w uprawach rolnych spowodowane wystąpieniem w 2018 r. suszy lub powodzi z uwagi na to, że wydatki na ten cel finansowane były głównie z wydatków, które nie wygasły w 2018 r. Na niższą kwotę dotacji miały wpływ także: wyczerpanie w dniu 13 listopada 2019 r. krajowego limitu de minimis w rolnictwie oraz nieustalenie przez Radę Ministrów w 2019 r. stawek dopłat do 1 hektara z tytułu dopłat do materiału siewnego.

³³⁸ Priorytet 1. Promowanie rybołówstwa zrównoważonego środowiskowo, innowacyjnego, konkurencyjnego i opartego na wiedzy, Priorytet 2. Wspieranie zrównoważonej środowiskowo, innowacyjnej, zasobooszczędnej, konkurencyjnej akwakultury, opartej na wiedzy, Priorytet 3. Wspieranie wdrażania WPR. Priorytet 5. Zatrudnienie i spójność terytorialna na obszarach rybackich, Priorytet 6. Zintegrowana polityka morska.

³³⁹ 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 (Dz.U. Nr 30, poz. 193, ze zm.) oraz zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz.U. poz. 1154), które w objaśnieniach do formularza PF-OSPR stanowiącego wzór planu finansowego agencji wykonawczej wskazuje, że plan finansowy nie obejmuje środków przeznaczonych na współfinansowanie i finansowanie projektów realizowanych z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej wyłącznie w przypadku Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Spowodowało to, że pomoc w 2019 r. nie była udzielana (stosowne rozporządzenie zostało wydane w marcu 2020 r.³⁴⁰).

Przychody z tytułu dotacji otrzymanych z budżetu państwa wykonano w 2019 r. w kwocie 2284 mln zł, tj. 98,4% planu po zmianach. Stanowiły one 95% zrealizowanych przychodów ogółem Agencji, umożliwiając realizację zadań wskazanych w zakresach rzeczowych umów o dotacje celowe, a także zadań związanych z funkcjonowaniem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i finansowanych z dotacji podmiotowej. W 2019 r. poziom finansowania dotacjami był niższy o 0,8% niż w 2018 r.

W 2019 r. poniesione przez Agencję koszty ogółem wyniosły 2409,2 mln zł i były niższe o 34,9 mln zł (tj. o 1,4%) od kwoty ujętej w planie po zmianach (2444,2 mln zł). W porównaniu do 2018 r. (3115,5 mln zł) koszty były niższe o 706,3 mln zł (tj. o 22,7%). Niższe wykonanie kosztów w porównaniu do 2018 r. spowodowane było przede wszystkim realizacją zadań ustawowych w 2019 r. w ramach wydatków, które nie wygasły w 2018 r. (poniesiony wydatek 826,2 mln zł).

W strukturze zrealizowanych kosztów koszty funkcjonowania Agencji stanowiły 51,9% kosztów ogółem, koszty realizacji zadań ustawowych 47,8%, a pozostałe koszty 0,3%. Koszty funkcjonowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wyniosły w 2019 r. 1250,3 mln zł i były niższe o 1,8% (22,4 mln zł) od planu po zmianach (1272,7 mln zł) i wyższe o 14,2 mln zł (1,1%) od poniesionych w 2018 r.

Koszty realizacji zadań ustawowych wyniosły 1152,1 mln zł, tj. 99,1% planu po zmianach (1162,7 mln zł), i były niższe o 721,6 mln zł (tj. o 38,5%) od poniesionych w 2018 r. (1873,7 mln zł).

W 2019 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa realizowała wydatki, które nie wygasły z końcem 2018 r. Łączna kwota dotacji przewidziana do realizacji w terminie do końca marca wyniosła 969,3 mln zł i została zrealizowana w 85,2% tj. w kwocie 826,2 mln zł. Dotacje zostały wykorzystane na pomoc dla gospodarstw rolnych, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem suszy lub powodzi w 2018 r. (657 mln zł), pomoc finansową dla wsi i rolnictwa (162,5 mln zł), na wydatki majątkowe (5,1 mln zł) oraz na rozbudowę oprogramowania do backupu (1,5 mln zł).

Najwyższa Izba kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2019 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz realizację zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa został powołany 1 września 2017 r.

W 2019 r. Krajowy Ośrodek, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa³⁴¹, realizował zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich. Do zadań tych należały między innymi:

- gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasoób), wykonywanie prawa własności w stosunku do 40 spółek hodowli roślin uprawnych oraz

³⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 2020 r. w sprawie dopłat do 1 ha powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany za rok 2019 (Dz.U. poz. 489).

³⁴¹ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 481).

hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej³⁴², a także do ELEWARR Sp. z o.o.;

- promocja produktów rolnych i rolno-spożywczych, wspieranie rozwoju współpracy sektora rolno-spożywczego z zagranicą, wspieranie działań na rzecz odnawialnych źródeł energii, restrukturyzacja zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne, obsługa funduszy promocji produktów rolno-spożywczych;
- wykonanie zadań WPR delegowanych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, finansowanych z udziałem środków EFRG i EFRROW; Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa głównie realizował „Program dla szkół” w zakresie pomocy Unii Europejskiej na rzecz dostarczania dzieciom w placówkach oświatowych świeżych i przetworzonych owoców oraz warzyw, mleka i przetworów mlecznych, wdrażał działanie „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych” PROW 2014–2020, wspierał rynek produktów pszczelich, a także prowadził interwencyjny zakup i sprzedaż towarów rolno-spożywczych;
- prowadzenie rejestru pierwszych podmiotów skupujących mleko, monitorowanie wielkości skupu mleka i obowiązku zawierania umów na dostarczanie produktów rolnych, administrowanie potencjałem produkcyjnym winorośli i wina, a także podejmowanie działań na rynku cukru;
- realizowanie Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa na lata 2014–2020³⁴³ oraz działań promocyjnych w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój na lata 2014–2020, poprzez między innymi organizację stoisk na międzynarodowych targach rolno-spożywczych. W planie finansowym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na 2019 r. nie zostały ujęte środki finansowe przekazywane Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w części *Zabezpieczenie społeczne* na realizację zadań w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa na lata 2014–2020 dla Operacji – I zakup żywności w procedurze zamówień publicznych i Operacji II – dystrybucja żywności wraz ze środkami towarzyszącymi. Kwota na ten cel na 2019 r. w planie po zmianach wyniosła 276,3 mln zł. Nieujęcie wszystkich środków Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w jego planie finansowym jest niezgodne z przepisami noty budżetowej, które w objaśnieniach do formularza PF-OSPR stanowiącego wzór planu finansowego agencji wykonawczej wskazują, że plan finansowy nie obejmuje środków przeznaczonych na współfinansowanie i finansowanie projektów realizowanych z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej wyłącznie w przypadku Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W trakcie roku budżetowego nie udało się wprowadzić zmian planu finansowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, jedynie ustalono, że wydatki te będą ujęte w planach finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od 2020 r. W ramach realizacji tego zadania wydatkowano 266,1 mln zł (226,2 mln zł z budżetu środków europejskich i 39,9 mln zł z budżetu państwa).

W 2019 r. przychody Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wyniosły 600,9 mln zł i były niższe o 1,8% od kwoty ujętej w planie po zmianach (612,2 mln zł), a w porównaniu do 2018 r. przychody były wyższe o 78,6%, tj. o 264,4 mln zł. Wzrost przychodów spowodowany był zmianą przepisów umożliwiającą finansowanie środkami z Zasobu obok kosztów funkcjonowania Centrali i oddziałów terenowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wszystkich zadań Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wymienionych w art. 9 ust. 2 ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa.

³⁴² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz.U. poz.1525).

³⁴³ System instytucjonalny Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020 określały przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1507, ze zm.).

Dlatego w 2019 r. przychody Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa pochodzące z Zasobu wzrosły w stosunku do 2018 r. o 328,4 mln zł (tj. o 139,7%) do kwoty 563,4 mln zł i stanowiły 94,1% ogółu przychodów Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Poniesione przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w 2019 r. koszty ogółem wyniosły 330,3 mln zł i były niższe o 242,5 mln zł (o 42,3%) od kwoty ujętej w planie po zmianach (572,9 mln zł) oraz stanowiły 106,2% wykonania w 2018 r. (311,1 mln zł). W strukturze kosztów ogółem 94,1% stanowiły koszty funkcjonowania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, 5,5% koszty realizacji zadań, a 0,4% pozostałe koszty. Niższe wykonania planu kosztów spowodowane było przede wszystkim bardzo niskimi kosztami w stosunku do planu poniesionymi na restrukturyzację zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne. Na ten cel zaplanowano 193,3 mln zł, a wydatkowano 154,7 tys. zł, tj. 0,08% planu. W 2019 r. do oddziałów terenowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wpłynęły wnioski na kwotę 245,9 mln zł, z czego wnioski na kwotę 54,5 mln zł rozpatrzono negatywnie z uwagi na to, że zadłużenie przekraczało wartość przejmowanej przez Skarb Państwa nieruchomości, wnioski na kwotę 92,3 mln zł pozostawiono bez rozpatrzenia z powodu niespełnienia wymogów formalnych, a w trakcie procedowania pozostawały wnioski na kwotę 98,9 mln zł.

W ramach planu finansowego, w 2019 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa realizował cztery zadania z udziałem dotacji celowych z budżetu państwa części Rozwój wsi. W 2019 r. kwota 10,5 mln zł została wydatkowana z przeznaczeniem na wspieranie rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego, promocję produktów rolnych i rolno-spożywczych, wsparcie działań na rzecz odnawialnych źródeł energii oraz realizację dopłat do materiału siewnego.

Ponadto w 2019 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa realizował sześć mechanizmów WPR, 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”, „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych”.

W związku z wykonywaniem przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa powyższych zadań delegowanych w 2019 r. wystawiono dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dokumenty płatnicze na łączną kwotę 269,5 mln zł, z tego 132,1 mln zł z budżetu środków europejskich i 137,4 mln zł z budżetu państwa.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa dysponował Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz prowadził jego gospodarkę finansową odrębnie od własnej gospodarki finansowej. W 2019 r. przychody ogółem Zasobu zostały zrealizowane w wysokości 1171,5 mln zł i były niższe o 3,9% (47,8 mln zł) od planu po zmianach i niższe o 0,5 mln zł od przychodów uzyskanych w 2018 r. (1172 mln zł). W latach 2016–2019 zmieniła się struktura przychodów Zasobu: zwiększył się udział przychodów z tytułu odpłatnego korzystania z mienia Zasobu, a zmniejszył się udział przychodów z tytułu sprzedaży mienia Zasobu.

W 2019 r. utrzymała się tendencja z lat 2016–2018 realizowania przychodów, z tytułu nadwyżki środków finansowych Zasobu, w kwotach znacznie wyższych od przychodów prognozowanych. Nadwyżka środków finansowych Zasobu została wykonana w 2019 r. w kwocie 432,5 mln zł, co stanowiło 1178,4% planu finansowego Zasobu ustalonego w ustawie budżetowej na rok 2019 (36,7 mln zł).

W 2019 r. koszty ogółem Zasobu zrealizowano w kwocie 1205 mln zł, co stanowiło 93,3% planu po zmianach (1291 mln zł) oraz 119,8% kosztów uzyskanych w 2018 r. (1005,5 mln zł). Wyższe wykonanie kosztów wynikało z powstania w 2019 r. kosztów dotyczących realizacji gwarancji udzielonych dwóm podmiotom, a także przekazania wyższych zasileń dla Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnic-

twą. Znacząca zmiana w 2019 r. w stosunku do 2018 r. dotyczyła kosztów Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w zakresie zasilenia Funduszu Rekompensacyjnego, która spowodowana była zmianą sposobu obliczania zobowiązania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wobec tego Funduszu, polegającą na obniżeniu wskaźników procentowych. W wyniku zmian w 2019 r. zasilenie wyniosło 126,4 mln zł i było niższe o 67,4% od wykonania 2018 r. (388,3 mln zł).

W działalności Zasobu wystąpiły nieprawidłowości polegające na niewdrożeniu wszystkich standardów kontroli zarządczej w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji, zaciągania zobowiązań niemających pokrycia w planie finansowym Zasobu oraz niecelowym działaniu polegającym na sprzedaży produktów stanowiących zastaw rejestrowy Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa poniżej ustalonej wartości 3,6 mln zł, tj. niższej o 17,3% od wartości zastawu.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdań budżetowych oraz w zakresie operacji finansowych Zasobu za IV kwartał 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie w 2019 r. planu finansowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz realizację zadań finansowanych z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej. W przypadku Zasobu z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości ocena została obniżona do oceny w formie oceny opisowej.

Pozostałe kontrolowane agencje wykonawcze

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa Najwyższa Izba Kontroli dokonała również oceny wykonania planów finansowych Polskiej Agencji Kosmicznej i Agencji Mienia Wojskowego.

W Polskiej Agencji Kosmicznej stwierdzono nieprawidłowość polegającą na ujęciu w planie finansowym na 2019 r. przychodów i dochodów dotyczących projektu dofinansowanego ze środków z budżetu środków europejskich i budżetu państwa w niewłaściwych pozycjach. Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli dotyczyły także niewłaściwego księgowania grantu otrzymanego z Unii Europejskiej. W agencji wykazano nierzetelne dane w sprawozdaniach Rb-35 i Rb-40, a także sporządzenie 27 dni po terminie sprawozdania z wykonania kosztów w układzie zadaniowym. Charakter i skala stwierdzonych nieprawidłowości uzasadniała wydanie przez Najwyższą Izbę Kontroli oceny opisowej wykonania planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej.

Wykonanie planu finansowego w 2019 r. Agencji Mienia Wojskowego Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie stwierdzając przy tym, że w 2019 r. wprowadzone zostały rozwiązania w zakresie poprawy efektywności gospodarowania oraz racjonalizacji kosztów.

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 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.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH
ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Podstawą gospodarki finansowej 10 funkcjonujących w 2019 r. Instytucji gospodarki budżetowej były plany finansowe ujęte w załączniku nr 12 do ustawy budżetowej na rok 2019. Zadanie publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych realizowała Mazowiecka Instytucja Gospodarki Budżetowej MAZOVIA. W 2018 r. zadania te realizowały także Bałtycka Instytucja Gospodarki Budżetowej BALTICA, Pomorska Instytucja Gospodarki Budżetowej POMERANIA, Podkarpacka Instytucja Gospodarki Budżetowej CARPATIA i Zachodnia Instytucja Gospodarki Budżetowej PIAST. Instytucje te zostały połączone, a całość zadań realizowanych wcześniej przez połączone podmioty realizuje Mazowiecka Instytucja Gospodarki Budżetowej MAZOVIA.

Tabela 68. Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019			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:	808,7	927,1	1 073,5	1095,7	1 154,0	1 112,3	137,5	120,0	103,6	96,4
Dotacja	112,9	105,4	151,8	167,4	167,3	167,0	148,0	158,5	110,0	99,9
Koszty	814,8	913,7	1 050,9	1103,7	1 158,4	1 098,1	134,4	120,2	104,5	94,8
Wynik finansowy netto	-9,2	5,2	13,1	-9,1	-6,1	6,2	x	118,7	47,1	x
Instytucje realizujące zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych ogółem										
Przychody, w tym:	308,5	346,7	411,6	409,9	409,9	399,9	129,6	115,4	97,2	97,6
Dotacja	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	x	x
Koszty	300,2	337,4	413,6	406,1	406,1	395,6	131,8	117,3	95,7	97,4
Wynik finansowy netto	6,6	7,8	-4,5	3,1	3,1	3,6	53,8	45,5	x	115,5
Pozostałe instytucje gospodarki budżetowej ogółem										
Przychody, w tym:	500,2	580,3	661,9	685,8	744,2	712,3	142,4	122,7	107,6	95,7
Dotacja	112,9	105,4	151,8	167,4	167,3	167,0	148,0	158,5	110,0	99,9
Koszty	514,6	576,4	637,2	697,6	752,3	702,5	136,5	121,9	110,2	93,4
Wynik finansowy netto	-15,8	-2,6	17,6	-12,2	-9,2	2,6	x	x	15,0	x

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Spośród 10 instytucji gospodarki budżetowych dwie Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Centralny Ośrodek Sportu były dotowane. Kwota zrealizowanych dotacji wyniosła 167 mln zł i stanowiła 47% zrealizowanych przez te dwie instytucje przychodów (355,3 mln zł). Przychody dziesięciu Instytucji gospodarki budżetowej w 2019 r. wzrosły o 3,6% w stosunku do 2018 r., natomiast koszty wzrosły o 4,5%. Ogółem wszystkie Instytucje gospodarki budżetowej osiągnęły dodatni wynik finansowy netto w kwocie 6,2 mln zł. Spośród 10 Instytucji gospodarki budżetowej siedem z nich osiągnęło dodatni wynik finansowy, natomiast trzy pozostałe osiągnęły ujemny wynik finansowy netto w łącznej kwocie 3,5 mln zł. Były to Centralny Ośrodek Sportu, Centrum Obsługi Administracji Rządowej oraz Centrum Badań i Edukacji Statystycznej Głównego Urzędu Statystycznego. W przypadku Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA, realizującej w 2019 r.

zadanie publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych, w stosunku do 2018 r. wolniej spadały przychody niż koszty. W efekcie w 2019 r. MAZOVIA osiągnęła zysk netto kwocie 3,6 mln zł, podczas gdy w 2018 r. wszystkie Instytucje gospodarki budżetowej, realizujące zadania, które w 2019 r. przejęła od nich MAZOVIA, osiągnęły stratę netto w kwocie 4,5 mln zł.

VIII. OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

- **Sporządzone przez Radę Ministrów sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2019 r. przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz wyniku budżetu państwa.**
- **Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 97 kontrolowanych dysponentów części budżetowych (97%) oraz 155 kontrolowanych dysponentów trzeciego stopnia (91,7%).**
- **Najwyższa Izba Kontroli wydała 17 (85%) pozytywnych opinii o prawidłowości ksiąg rachunkowych prowadzonych przez kontrolowanych w tym zakresie 11 dysponentów części budżetowych oraz dziewięciu dysponentów trzeciego stopnia.**

1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej

Rada Ministrów, wykonując obowiązek określony w art. 226 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zgodnie z art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przedstawiła Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej na rok 2019 oraz:

- sprawozdanie o dochodach i wydatkach związanych z zadaniami z zakresu administracji rządowej, realizowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego, i innymi zadaniami zleconymi jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami,
- zbiorczą informację o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- ocenę realizacji scenariusza makroekonomicznego,
- informację o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej obejmowało:

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

Ponadto do sprawozdania tego dołączono:

- omówienie wykonania budżetu państwa, z uwzględnieniem różnic między wielkościami uchwalonymi a wykonanymi;
- informację o realizacji wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego;
- omówienie wielkości środków własnych Unii Europejskiej, z uwzględnieniem różnic między wielkościami uchwalonymi a wykonanymi;
- informacje dotyczące otrzymanych i wydatkowanych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) i innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;

- informację o realizacji kwoty wydatków i kwoty limitu wydatków objętych parametrycznym ustalaniem limitu wydatków na określony rok budżetowy (w związku ze stosowaniem tzw. stabilizującej reguły wydatkowej) oraz o sumie obliczonej zgodnie z art. 112aa ust. 5 ustawy o finansach publicznych;
- sprawozdanie dotyczące przestrzegania zasady stanowiącej, iż kwota państwowego długu publicznego nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto w danym roku budżetowym oraz
- informację dotyczącą kwot długu, poręczeń i gwarancji sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 38 ustawy o finansach publicznych.

Podstawą sporządzenia sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej były przede wszystkim sprawozdania sporządzone zgodnie z zasadami sprawozdawczości budżetowej określonymi przez Ministra Finansów na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj.:

- łączne sprawozdania z wykonania budżetu państwa, sporządzane przez dysponentów części budżetowych na podstawie sprawozdań budżetowych własnych oraz dysponentów drugiego i trzeciego stopnia,
- sprawozdania dysponentów państwowych funduszy celowych, dyrektorów instytucji gospodarki budżetowej 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 2019 na podstawie:

- a) sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach wybranych elementów systemu kontroli zarządczej w celu upewnienia się, czy system ten zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań;
- b) sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach, czy dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz czy sprawozdania sporządzono terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym;
- c) przeprowadzenia u 11 dysponentów części budżetowych oraz dziewięciu dysponentów trzeciego stopnia szczegółowego badania ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, w tym:
 - oceny systemów księgowych, aby upewnić się, czy stanowiły one właściwą podstawę uzyskania wiarygodnych danych (kompletnych i prawidłowych),
 - analitycznej kontroli danych księgowych, aby upewnić się, czy były one przedstawione spójnie i wydały się racjonalne,
 - bezpośredniego sprawdzenia próby zapisów księgowych, aby upewnić się, czy transakcje leżące u ich podstaw miały miejsce i były poprawnie zarejestrowane;
- d) sprawdzenia zgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej dotyczących podstawowych wielkości budżetu państwa z mającymi odpowiednio zastosowanie danymi wynikającymi ze sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdań w układzie zadaniowym oraz sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.* sporządzone przez Radę Ministrów przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokościach dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz wyniku budżetu państwa. Dane wykazane w tym sprawozdaniu są wiarygodne i wynikają ze sprawozdań poszczególnych dysponentów budżetu państwa. Stwierdzone nieprawidłowości skorygowane zostały w trakcie kontroli lub nie miały istotnego wpływu na kwoty prezentowane w *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa*.

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

2. Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli zbadała i wyraziła opinię o prawidłowości ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych przez 11 dysponentów części, w tym dziesięciu dobranych w sposób celowy z uwagi na wysokość wydatkowanych środków³⁴⁴. Zbadano księgi rachunkowe dysponentów następujących części budżetowych: *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Obrona narodowa, Obsługa długu Skarbu Państwa, Rozwój regionalny, Rozwój wsi, Sprawy wewnętrzne, Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, Środki własne Unii Europejskiej, Transport, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów*. Zbadano także księgi rachunkowe dziewięciu dysponentów trzeciego stopnia. Doboru pozostałych jednostek dokonano w sposób losowy spośród objętych kontrolą, z wyłączeniem jednostek, których księgi były kontrolowane w ostatnich trzech latach. Kontrolą objęto księgi rachunkowe w Ministerstwie Edukacji Narodowej (część *Oświata i wychowanie*), Ministerstwie Zdrowia (część *Zdrowie*), Sądzie Rejonowym w Białymstoku (część *Sądy powszechne*), Komendzie Wojewódzkiej Policji w Opolu (część *Sprawy wewnętrzne*), Izbie Administracji Skarbowej w Zielonej Górze (część *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*), Areszcie Śledczym w Poznaniu (część *Sprawiedliwość*), Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Lublinie (część *Obrona narodowa*), Delegaturze Krajowego Biura Wyborczego w Opolu (część *Krajowe Biuro Wyborcze*) oraz Urzędzie Statystycznym w Opolu (część *Główny Urząd Statystyczny*).

Wydatki części budżetowych i dysponentów trzeciego stopnia, u których w 2019 r. kontrolowano księgi rachunkowe wyniosły łącznie 330,8 mld zł, co stanowiło 68,2% budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W kontrolowanych jednostkach zbadano 2,7 tys. dowodów księgowych dotyczących zapisów o łącznej wartości 127,6 mld zł.

Ocenę prawidłowości ksiąg rachunkowych w kontrolowanych jednostkach wydano uogólniając wyniki badania próby na całość populacji objętej badaniem. Przyjęto jednolite kryteria dotyczące wartości nieprawidłowości uznawanych za istotne i z tego względu skutkujących obniżeniem oceny. Dopuszczalny tolerowany poziom błędów przy badaniu wiarygodności wyznaczony był oddzielnie dla nieprawidłowości wpływających na sprawozdania roczne i bieżące i wynosił odpowiednio 1,5%

³⁴⁴ Łącznie w 10 częściach zrealizowano w 2019 r. około 70% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

i 2,25% wartości dowodów objętych oceną, a w przypadku nieprawidłowości o charakterze formalnym określony został jako 5% wartości dowodów objętych oceną.

Badanie ksiąg rachunkowych polegało na sprawdzeniu przyjętych zasad rachunkowości oraz dokumentacji opisującej te zasady pod kątem zgodności z przepisami ustawy o rachunkowości. Ocenie podlegała organizacja rachunkowości i system kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia w sposób racjonalny prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych. Sprawdzone zgodność sald kont księgi głównej na dzień 1 stycznia 2019 r. z saldami na dzień 31 grudnia 2018 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 2019 r. Zweryfikowano również prawidłowość dokumentowania operacji gospodarczych i ujmowania ich w księgach rachunkowych zgodnie z treścią ekonomiczną, a także kompletność i sprawdzalność ksiąg rachunkowych.

Kontrolą objęto próbę dowodów księgowych dobraną metodą statystyczną, uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru transakcji proporcjonalnie do jej wartości (metoda MUS). Na wielkość próby wpływ miał wynik analizy ryzyka, uwzględniającej między innymi dotychczasowe wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli oraz ocenę organizacji systemu rachunkowości. 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 2019 r.

Pozytywnie oceniono księgi rachunkowe 17 dysponentów, u których nie stwierdzono nieprawidłowości, lub skala i charakter ujawnionych błędów, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych w obszarze odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań. Stwierdzone w tych jednostkach nieprawidłowości polegały między innymi na:

- niewskazaniu w polityce rachunkowości zasad prowadzenia ksiąg pomocniczych oraz ich powiązań z kontami księgi głównej, między innymi dla kont kosztów oraz rozrachunków z kontrahentami (dysponent części *Transport*);
- nieuwzględnieniu zasady zachowania czystości obrotów w zestawieniu obrotów i sald dla konta 130 *Rachunek bieżący*, w wyniku czego dane dla potrzeb sprawozdawczości budżetowej pozyskiwane były z innych urzędzeń z wykorzystaniem funkcji filtrowania danych, co utrudniało pełną weryfikację danych wykazanych w sprawozdaniu (dysponent części *Obrona narodowa*);
- braku możliwości weryfikacji kwot zaangażowania wydatków wskazanych w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za zamknięte okresy sprawozdawcze, ze względu na mechanizm generowania zaangażowania wydatków na dzień sporządzania raportu (dysponent części *Obrona narodowa*);
- niezachowaniu ciągłości numeracji w dzienniku, stanowiącym element ksiąg rachunkowych prowadzonych z wykorzystaniem systemu informatycznego (dysponent trzeciego stopnia w części *Oświata i wychowanie* – Ministerstwo Edukacji Narodowej).

W pozostałych trzech kontrolowanych jednostkach opinię o księgach rachunkowych wydano w formie opisowej. W księgach rachunkowych Komendy Wojewódzkiej Policji w Opolu stwierdzono między innymi, że księgi pomocnicze, będące uszczegółowieniem zapisów do konta 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych*, były prowadzone w arkuszu kalkulacyjnym programu biurowego, przez co nie zapewniono trwałości zapisów oraz możliwości ich kontroli. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że arkusz kalkulacyjny nie zapewnia spełnienia podstawowego wymogu, wynikającego

z art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości, dotyczącego trwałości zapisu księgowego. W księgach rachunkowych Sądu Rejonowego w Białymstoku nie ujęto wszystkich przypisów i odpisów należności sądowych wynikających z prawomocnych orzeczeń sądowych, skierowanych do realizacji. W konsekwencji zaniżono stan należności w sprawozdaniu z wykonania dochodów budżetowych Rb-27 oraz sprawozdaniu o stanie należności i wybranych aktywów finansowych Rb-N. W trakcie kontroli przebiegano należności do właściwego okresu sprawozdawczego oraz skorygowano sprawozdania. W jednostkach, w których zaopiniowano księgi rachunkowe w formie opisowej, stwierdzono również nieprawidłowości polegające na błędach lub brakach w niektórych obligatoryjnych elementach zapisów księgowych oraz błędach w kwalifikowaniu operacji do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej lub okresów sprawozdawczych, co miało wpływ na bieżące sprawozdania budżetowe sporządzane przez kontrolowane jednostki.

W żadnej z kontrolowanych jednostek księgi rachunkowe nie zostały ocenione negatywnie.

W 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli, w ramach kontroli *P/19/009 Prawidłowość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe*³⁴⁵, oceniła sprawozdania finansowe za rok 2018 oraz księgi rachunkowe 11 państwowych jednostek budżetowych, tj.: Ministerstwa Energii, od 15 listopada 2019 r. Ministerstwa Aktywów Państwowych (część *Energia* i część *Gospodarka złożami kopalin*), Ministerstwa Obrony Narodowej (część *Obrona narodowa*), Ministerstwa Spraw Zagranicznych (część *Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* i część *Sprawy zagraniczne*), Ministerstwa Sprawiedliwości (część *Sprawiedliwość* i część *Sądy powszechne*), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (części: *Administracja publiczna*, *Sprawy wewnętrzne*, *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne* oraz *Regionalne izby obrachunkowe*), Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Krzyków we Wrocławiu, Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Litewskiej, Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Portugalskiej oraz Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Singapuru. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła nieprawidłowości w zakresie organizacji systemu rachunkowości, prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sporządzania sprawozdań finansowych w prawie wszystkich kontrolowanych jednostkach (nieprawidłowości zidentyfikowano w 10 z 11 kontrolowanych jednostek). Wyniki kontroli wskazują między innymi, że:

- dokumentacja przyjętych w kontrolowanych jednostkach zasad rachunkowości, o której mowa w art. 4 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości, była niekompletna i wymagała aktualizacji;
- jednostki nadrzędne nie dopełniły obowiązków w zakresie opracowania i przekazania: jednolitego dokumentu zawierającego kompleksowy opis organizacji jednostek w dziale (część *Obrona narodowa* i część *Sprawy zagraniczne*), opisu informatycznego systemu przetwarzania danych, metod dostępu do danych i ich zbiorów (część *Sądy powszechne*) oraz wzorcowych zasad rachunkowości, zawierających opis wykorzystywanych systemów informatycznych (część *Sprawy zagraniczne*); opracowanie wyłącznie „częstkowych” polityk rachunkowości nie tylko stanowi naruszenie ustawowego wymogu opisanie sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, ale również zwiększa ryzyko braku stosowania jednolitych zasad rachunkowości w różnych księgach;
- informatyczne systemy księgowo wykorzystywane w kontrolowanych placówkach zagranicznych oraz sądach nie spełniały wszystkich wymagań opisanych w ustawie o rachunkowości, między innymi nie umożliwiały uzgodnienia poszczególnych elementów ksiąg rachunkowych oraz dopuszczały otwarcie ksiąg rachunkowych za poprzednie miesiące i lata (część *Sprawy zagraniczne* i część *Sądy powszechne*);

³⁴⁵ Informacja o wynikach kontroli *Prawidłowość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe*, Nr ewid. 15/2020/P/19/009/KBF, Warszawa 2020.

- dane ksiąg pomocniczych, będące uszczegółowieniem zapisów do kont księgi głównej nie były zgodne z danymi w księdze głównej, co wynikało z błędnych księgowania (część *Sprawy zagraniczne*);
- wystąpiły braki dotyczące wymogów formalnych i merytorycznych, jakie powinny spełniać dowody i zapisy księgowane, wynikające z art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości;
- we wszystkich kontrolowanych sądach oraz jednej placówce zagranicznej (część *Sądy powszechne* i część *Sprawy zagraniczne*) nieterminowo zamknięto księgi rachunkowe, ostateczne zamknięcie ksiąg rachunkowych w tych jednostkach nastąpiło od siedmiu dni do czterech miesięcy po terminie, ustalonym w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³⁴⁶.

W konsekwencji, w siedmiu z 11 kontrolowanych jednostek stwierdzone nieprawidłowości miały ujemny wpływ na jasność i rzetelność przedstawienia ich sytuacji finansowej i majątkowej. Przy czym skala i rodzaj wykrytych błędów w czterech jednostkach były na tyle istotne, że sporządzone przez te jednostki sprawozdania finansowe Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie.

Wyniki kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r.* w Ministerstwie Sprawiedliwości potwierdziły wskazane wyżej ustalenia oraz podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

3. Sprawozdawczość budżetowa

Kontrolą rocznych sprawozdań za 2019 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 2019 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). W częściach, w których wydatkowano środki z budżetu środków europejskich, skontrolowano także sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich oraz Rb-28 UE WPR z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Weryfikacji poddano również sprawozdania Rb-28 NW z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem 2018 r., w jednostkach realizujących te wydatki.

³⁴⁶ Dz.U. z 2020 r., poz. 342.

Zbadano sprawozdania dysponentów 100 części budżetowych oraz 169 dysponentów budżetu państwa trzeciego stopnia.

Kierownicy jednostek zobowiązani są do sporządzenia sprawozdań rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Zadaniem Najwyższej Izby Kontroli było skontrolowanie i wyrażenie opinii o zgodności tych sprawozdań z wymagającymi zastosowania przepisami prawa oraz sprawdzenie czy dane wykazane w sprawozdaniach łącznych dysponenta części wynikały ze sprawozdań jednostkowych własnych i dysponentów podległych, a dane ujęte w sprawozdaniach jednostkowych 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 97 dysponentów części budżetowych (97,0%), w tym wszystkich jedenastu dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych. Nieprawidłowości, które nie pozwoliły na wydanie takiej opinii, stwierdzono u trzech dysponentów części³⁴⁷ i dotyczyły one przede wszystkim sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28).

W wyniku nieprawidłowego ujęcia w księgach rachunkowych wydatków na zakup sprzętu komputerowego, w rocznym sprawozdaniu Rb-28 dysponenta części *Rzecznik Praw Dziecka* zawyżono wydatki majątkowe o 197,1 tys. zł oraz zaniżono o tę samą kwotę wydatki bieżące jednostek budżetowych³⁴⁸. Niewłaściwą klasyfikację określającą rodzaj wydatku zastosowano również w ramach wydatków majątkowych dysponenta części *Środowisko*, przez co w sprawozdaniu Rb-28 nieprawidłowo ujęto wydatki w łącznej kwocie 706,4 tys. zł³⁴⁹. W sprawozdaniu Rb-28 dysponenta części *Żegluga śródlądowa* zawyżono natomiast wydatki o kwotę 63,9 tys. zł³⁵⁰, która powinna być ujęta w innych częściach budżetowych. Wynikało to z niewłaściwego zakwalifikowania przez dysponenta trzeciego stopnia wydatków, które powinny być wykazane w części *Gospodarka morska* i części *Gospodarka wodna*.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe sporządzone przez 155 dysponentów trzeciego stopnia (91,7% skontrolowanych), w tym siedmiu z dziewięciu dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych. Do pozostałych sprawozdań Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia, z tego sprawozdania 11 dysponentów (6,5%) oceniono w formie opisowej, a trzech (1,8%) negatywnie. Nieprawidłowości występowały najczęściej w spra-

³⁴⁷ Opinię w formie opisowej wydano w odniesieniu do sprawozdań budżetowych dysponentów części *Rzecznik Praw Dziecka*, *Środowisko* oraz *Żegluga śródlądowa*.

³⁴⁸ Co stanowiło 1,7% wydatków zrealizowanych w 2019 r. w tej części.

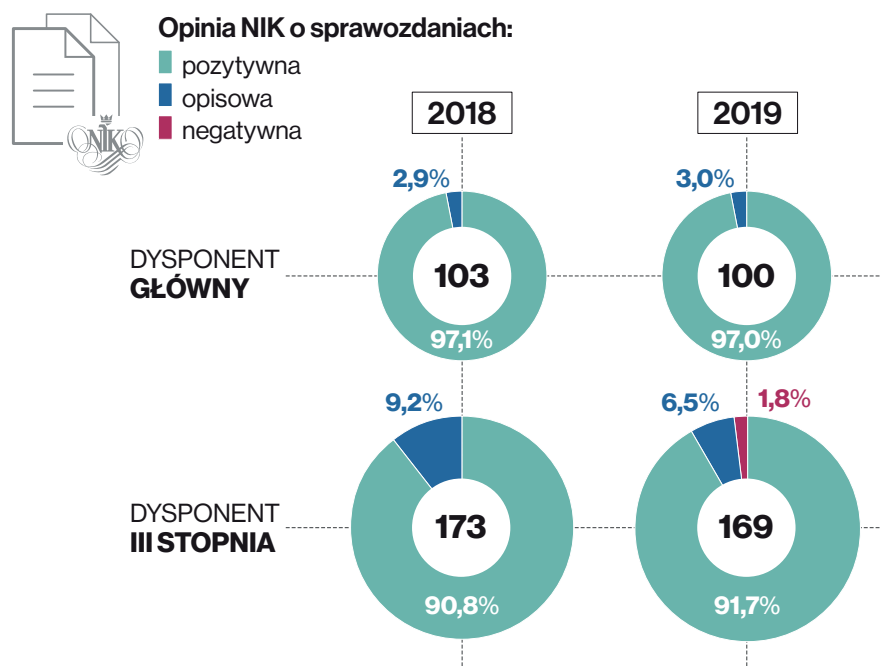
³⁴⁹ Co stanowiło 0,1% wydatków zrealizowanych w 2019 r. w tej części.

³⁵⁰ Co stanowiło 0,3% wydatków zrealizowanych w 2019 r. w tej części.

wozdaniach Rb-27, Rb-28 i Rb-N. W sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N wykazywano zaniżone należności, co wynikało w szczególności z ujmowania ich w księgach rachunkowych w niewłaściwych okresach sprawozdawczych. Z kolei w sprawozdaniach Rb-28 wykazywano dane niezgodnie z obowiązującą klasyfikacją wydatków oraz częściowo w kwotach niezgodnych z ewidencją księgową. Błędy w sprawozdaniach dysponentów trzeciego stopnia w większości przypadków nie miały wpływu na ocenę sprawozdań dysponentów odpowiednich części budżetowych.

Ponadto w 18 jednostkach Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia i uwagi do systemu kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia w sposób racjonalny kontroli prawidłowości sporządzanych sprawozdań. Pomimo ustanowienia w systemie kontroli zarządczej mechanizmów zapobiegających znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze sporządzania sprawozdań, okazały się one niewystarczające lub nie działały skutecznie i w konsekwencji nie zdołały zapobiec stwierdzonym nieprawidłowościom.

Infografika 44. Opinia Najwyższej Izby Kontroli o sprawozdaniach w latach 2018–2019



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła również sprawozdania budżetowe agencji wykonawczych i państwowych funduszy celowych oraz sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowych osób prawnych.

Po kontroli w Polskiej Agencji Kosmicznej wydano negatywną opinię o sporządzonych przez jednostkę sprawozdaniach Rb-35 i Rb-40 za IV kwartał 2019 r. Ocenę tę uzasadniały liczne nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, które spowodowały zniekształcenie danych zaprezentowanych w tych sprawozdaniach. Kwota przychodów w sprawozdaniu Rb-40 z wykonania planu finansowego Agencji została zawyżona co najmniej o 2,4 mln zł, co stanowiło 17,6% kwoty zrealizowanych w 2019 r. przychodów. Natomiast sprawozdanie Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym za 2019 r. oraz sprawozdania w zakresie

operacji finansowych Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie.

W przypadku Funduszu Rekompensacyjnego - dysponent Funduszu poprawnie sporządził sprawozdania Rb-Z i Rb-BZ2. Negatywnie zostały zaopiniowane natomiast sprawozdania Rb-N, Rb-40 i Rb-33, ponieważ nie wykazano w nich należności będących przedmiotem postępowania sądowego.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła w formie opisowej sprawozdania Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców. Badanie sprawozdań Funduszu wykazało, że w sprawozdaniu Rb-40 ujęto prawie dziesięciokrotnie wyższe koszty inwestycyjne niż wynikające z ewidencji księgowej, natomiast wysokość kosztów własnych Funduszu została zawyżona w tym sprawozdaniu o ponad 30%. Nieprawidłowość polegającą na wykazywaniu w sprawozdaniu Rb-40 Funduszu nierzetelnych, wielokrotnionych wartości stwierdzono także podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., a powtórzenie jej również podczas kontroli w 2019 r. świadczy o niezrealizowaniu przez Ministerstwo Cyfryzacji wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli.

Negatywnie zaopiniowano również sprawozdania Polskiego Instytutu Ekonomicznego i Instytutu Współpracy Polsko-Węgierskiej, a w formie opisowej Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego, między innymi z powodu wykazania w nieprawidłowej wysokości należności w sprawozdaniach tych instytutów o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) za IV kwartał 2019 r., a także błędnej kwoty środków pieniężnych na koniec 2019 r. w informacji o przebiegu realizacji planu finansowego Polskiego Instytutu Ekonomicznego.

W formie opisowej oceniono sprawozdania za IV kwartał 2019 r. Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, będącego w dyspozycji Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (agencji wykonawczej). Stwierdzono, że zawyżone zostały zobowiązania w sprawozdaniu Rb-35 Zasobu. W sprawozdaniu Rb-40 zawyżono natomiast kwotę kosztów ogółem. Ponadto w nieprawidłowych kwotach zostały wykazane w Rb-Z zobowiązania wymagalne dotyczące wierzycieli krajowych oraz zobowiązania z tytułu odsetek, a w sprawozdaniu Rb-N zaniżono należności wymagalne ogółem i należności wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług. Prawidłowo zostały sporządzone sprawozdania Rb-BZ2 i Rb-UZ dotyczące Zasobu.

W przypadku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny sprawozdań w zakresie operacji finansowych (Rb-N i Rb-Z), ze względu na brak możliwości weryfikacji danych zawartych w tych sprawozdaniach, na skutek nieprzedłożenia do czasu zakończenia kontroli danych z systemu finansowo-księgowego (zestawienia obrotów i sald) na dzień sporządzenia sprawozdań, potwierdzających prawidłowość zawartych w nich danych.

Sprawozdania z wykonania planów finansowych pozostałych kontrolowanych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie. W jednostkach tych nie wystąpiły nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości lub miały charakter nieistotny.

IX. ROZLICZENIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W UKŁADZIE ZADANIOWYM

- ▶ W 2019 r. kwoty wydatków planowanych przez dysponentów części budżetowych w układzie zadaniowym były zgodne z kwotami zaplanowanymi w ustawie budżetowej. Podobnie kwoty wykazane w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym były zgodne z kwotami stanowiącymi podstawę do sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa.
- ▶ W większości kontrolowanych jednostek nie stwierdzono nieprawidłowości odnoszących się do realizacji budżetu zadaniowego. Stosunkowo nieliczne nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim nieustalenia lub przyjęcia mierników, które nie pozwalały na ocenę stopnia realizacji celu i ocenę efektywności wykorzystanych środków, niepodania lub podania błędnej wartości wykonania mierników w sprawozdaniu oraz niewystarczającego nadzoru nad wykonywaniem budżetu zadaniowego.
- ▶ Podobnie jak w ubiegłych latach, przypisanie całości rezerw budżetowych do funkcji *4 Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym* zniekształciło w znaczący sposób strukturę układu zadaniowego, ponieważ nie pozwalało na ustalenie wpływu środków przewidzianych w rezerwach na zaplanowane wykonanie układu zadaniowego, a tym samym uniemożliwiało porównanie planu z wykonaniem.
- ▶ Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2019 r. kontrolę planowania i realizacji zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu zadaniowego. W toku tej kontroli ustalono między innymi, że realizacja budżetu zadaniowego w dotychczasowej formie nie ma uzasadnienia, ponieważ układ ten nie odgrywa w istocie żadnej roli w zarządzaniu środkami publicznymi. Niezbędne jest wypracowanie całościowego, nowego modelu planowania budżetowego.

Układ zadaniowy na rok 2019

Projekt budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym został sporządzony w oparciu o katalog funkcji zadań, podzadań i działań obowiązujący w pracach nad projektem ustawy budżetowej na rok 2019. Katalog ten, zgodnie z § 10 noty budżetowej, został udostępniony 24 maja 2018 r. na stronie internetowej Ministerstwa Finansów wraz z wykazem dysponentów właściwych w sprawie definiowania celów i mierników na poziomie funkcji państwa i na poziomie zadań budżetowych³⁵¹. W katalogu wskazano także przypadki odstąpienia od definiowania celów i mierników lub ograniczenia w stosowaniu zasad budżetu zadaniowego. Katalog obejmował 21 funkcji, 89 zadań, 272 podzadania i 870 działań.

Analiza katalogu funkcji zadań, podzadań i działań na 2019 r. wskazuje, że w porównaniu z katalogiem na 2018 r. nie zmieniła się liczba funkcji i zadań, jednak struktura układu zadaniowego uległa modyfikacji. Wybrane zadania zostały przeniesione pomiędzy funkcjami, zmieniając tym samym zakres przedmiotowy danej funkcji. Zmiany polegały także zarówno na dodaniu nowych pozycji klasyfikacyjnych, jak i na usunięciu niektórych pozycji z lat poprzednich.

³⁵¹ <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadaniowy/katalog>

W szczególności:

- 1) zlikwidowano zadanie 3.2 *Szkolnictwo wyższe*,
- 2) dodano zadanie 16.6 *Pożytek publiczny i wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*,
- 3) zlikwidowano podzadania:
 - a) 3.2.1 *Zarządzanie systemem szkolnictwa wyższego*,
 - b) 3.2.2 *Kształcenie w szkolnictwie wyższym*,
 - c) 3.2.3 *Wsparcie procesu studiowania*,
 - d) 3.2.4 *Rozwój infrastruktury szkolnictwa wyższego*,
 - e) 10.2.2 *Rozbudowa infrastruktury służącej praktycznym zastosowaniom*,
- 4) dodano podzadania:
 - a) 1.11.3 *Spisy powszechne*,
 - b) 10.1.4 *Wsparcie procesu kształcenia*,
 - c) 16.6.1 *Pożytek publiczny i wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*.

Modyfikacje struktury układu zadaniowego na 2019 r. odzwierciedlały zmiany stanu prawnego dotyczące utworzenia nowych zadań publicznych. Dokonano również zmian porządkowych w zakresie nazewnictwa niektórych pozycji klasyfikacyjnych.

Ministerstwo Finansów – wzorem lat ubiegłych – w celu ułatwienia dysponentom przypisania wydatków do odpowiednich działań, opracowało wskazówki dotyczące klasyfikowania niektórych wydatków w układzie zadaniowym na rok 2019 oraz indykatywne klucze przejścia, umożliwiające powiązanie struktury na 2019 r. ze strukturą katalogów na lata 2014–2018³⁵².

Tabela 69. Liczba zadań według funkcji państwa w latach 2015–2019

Funkcje państwa		2015	2016–2017	2018	2019
OGÓŁEM		112	89	89	89
1.	Zarządzanie państwem	10	11	11	11
2.	Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny	5	5	5	5
3.	Edukacja, wychowanie i opieka	2	2	2	1
4.	Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym ¹	4	3	5	5
5.	Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa ²	3	2	x	x
6.	Polityka gospodarcza kraju	12	5	5	5
7.	Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo	4	3	3	3
8.	Kultura fizyczna	4	2	2	2
9.	Kultura i dziedzictwo narodowe	3	2	2	2
10.	Szkolnictwo wyższe i nauka ³	2	2	2	2
11.	Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic	4	5	5	5
12.	Środowisko	7	5	5	5
13.	Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny	5	5	5	5
14.	Rynek pracy	3	3	3	3
15.	Polityka zagraniczna	6	3	3	3
16.	Sprawy obywatelskie	7	5	5	6
17.	Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju	5	2	2	2

³⁵² <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadaniowy/katalog>.

ROZLICZENIE BUDŻETU PAŃSTWA
I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W UKŁADZIE ZADANIOWYM

Funkcje państwa	2015	2016–2017	2018	2019
18. Sprawiedliwość	6	7	7	7
19. Transport i infrastruktura transportowa	5	5	5	5
20. Zdrowie	5	5	5	5
21. Polityka rolna i rybacka	7	6	6	6
22. Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna	3	1	1	1

¹ Do 2017 r. Zarządzanie finansami państwa.

² W 2018 r. funkcja 5 została zlikwidowana.

³ Do 2018 r. Nauka polska.

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

Do projektu ustawy budżetowej na rok 2019 przekazanej do Sejmu dołączono, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 142 pkt 10 i 11 ustawy o finansach publicznych, dokument zatytułowany *Planowanie w układzie zadaniowym na 2019 rok. Skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na 2019 rok i dwa kolejne lata* (dalej: *Układ zadaniowy*). Częścią tego dokumentu był aneks tabelaryczny zawierający wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na 2019 rok w układzie zadań państwa. Dla poszczególnych zadań określono:

- wielkości planowanych wydatków z budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- cele,
- bazowe i planowane wartości miernika lub mierników (nota budżetowa dopuszcza określenie dla danego zadania nie więcej niż trzech mierników).

Cele i mierniki przyjęte na poziomie zadań budżetowych są określane przez organy wiodące w realizacji poszczególnych zadań budżetowych, czyli przede wszystkim przez ministrów właściwych dla danych działów administracji rządowej, którzy – zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej – inicjują, opracowują i koordynują wykonanie polityki Rady Ministrów.

Układ zadaniowy wydatków był zgodny z układem wskazanym w art. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Dla pięciu zadań: 1.1 *Obsługa merytoryczna i kancelaryjno-biurowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, 1.2 *Obsługa Parlamentu i jego organów w zakresie merytorycznym i organizacyjnym*, 1.3 *Obsługa merytoryczna i kancelaryjno-biurowa Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i członków Rady Ministrów*, 1.4 *Działalność orzecznicza i obsługa Trybunału Konstytucyjnego* i 1.5 *Organizacja i przeprowadzanie wyborów* – przypisanych do funkcji 1 *Zarządzanie państwem* oraz dla zadania 22.1 *Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*, przypisanego do funkcji 22 o takiej samej nazwie, odstąpiono od definiowania celów i mierników ich realizacji. Ponadto odstąpiono od definiowania celów i mierników dla 16 podzadań i jednego działania. Odstąpienie od definiowania celów i mierników było dopuszczalne wobec brzmienia przepisu ust. 13 pkt 9 załącznika nr 48 do noty budżetowej.

Po opublikowaniu katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań na 2019 r. Minister Finansów, działając na podstawie ust. 8 pkt 6 tiret pierwsze załącznika nr 48 do noty budżetowej, wyraził zgodę na wyodrębnienie jednego podzadania z dwoma działaniami i czterech nowych działań, których nie można było przewidzieć na etapie konstruowania wyżej wymienionego katalogu.

Nowe, wyodrębnione pozycje układu zadaniowego w obrębie zadań to:

- działanie 18.1.1.3 *Działalność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego* – w związku z wyodrębnieniem w Sądzie Najwyższym dwóch nowych izb tego Sądu, tj. Izby Dyscyplinarnej i Izby Kontroli Nadzwyczajnej oraz Spraw Publicznych, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym³⁵³ (wnioskował Sąd Najwyższy),
- działanie 7.1.2.10 *Dopłaty do czynszów w pierwszych latach najmu mieszkania* – w związku z wejściem w życie ustawy z 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania³⁵⁴ (wnioskowało Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju),
- działanie 19.1.1.3 *Odbudowa komunikacji autobusowej* – w związku z utworzeniem funduszu celowego pod nazwą Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej – w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej³⁵⁵ (wnioskowało Ministerstwo Infrastruktury),
- działanie 13.1.2.8 *Zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami* – w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami³⁵⁶ i utworzeniem funduszu celowego pod nazwą Fundusz Dostępności (wnioskowało Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju),
- podzadanie 1.11.3 *Spisy powszechne* i dwa działania: 1.11.3.1 *Powszechny Spis Rolny 2020* oraz 1.11.3.2 *Narodowy Spis Powszechny 2021* – w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o powszechnym spisie rolnym w 2020 r.³⁵⁷ oraz ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2021 r.³⁵⁸ (wnioskował Główny Urząd Statystyczny).

Katalog funkcji, zadań, podzadań i działań na 2019 r., uwzględniający kolejne, wyżej wymienione zmiany, został opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

Po uchwaleniu ustawy budżetowej na rok 2019, plan wydatków w układzie zadaniowym został dostosowany przez dysponentów części budżetowych do kwot wydatków ustalonych w tej ustawie. Zestawienie wydatków budżetowych w układzie zadaniowym zostało sporządzone na formularzach wskazanych w § 7 ust. 1 pkt 1-2 noty budżetowej i przesłane Ministrowi Finansów. Kwoty wydatków dla wszystkich części budżetowych były – zarówno w części dotyczącej budżetu państwa, jak i w części dotyczącej budżetu środków europejskich – zgodne z ustawą budżetową na rok 2019.

Z analizy danych zawartych w zestawieniu zbiorczym sporządzonym w Ministerstwie Finansów na podstawie informacji przesłanych przez dysponentów części budżetowych wynika, że wydatki w układzie zadań zaplanowano w wysokości 435 320,3 mln zł, w tym dla budżetu państwa w wysokości 386 035,1 mln zł, a dla budżetu środków europejskich w wysokości 49 285,2 mln zł. Kwoty te nie zawierały rezerw celowych i rezerwy ogólnej, które zostały dodane do zadania 4.2 *Budżet państwa i realizacja wybranych wydatków*.

Po doliczeniu rezerw ujętych w części:

- *Rezerwa ogólna* w kwocie 237,5 mln zł (budżet państwa),

³⁵³ Dz.U. z 2019 r. poz. 825, ze zm.

³⁵⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 551.

³⁵⁵ Dz.U. poz. 1123.

³⁵⁶ Dz.U. poz. 1696, ze zm.

³⁵⁷ Dz.U. poz. 1728.

³⁵⁸ Dz.U. poz. 1775.

ROZLICZENIE BUDŻETU PAŃSTWA
I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W UKŁADZIE ZADANIOWYM

– Rezerwy celowe w kwotach 29 961,9 mln zł (budżet państwa) i 35 996,5 mln zł (budżet środków europejskich)

zbiorcza kwota wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym wyniosła 501 516,2 mln zł, w tym wydatków budżetu państwa 416 234,5 mln zł a wydatków budżetu środków europejskich 85 281,7 mln zł.

Tabela 70. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich zaplanowane w ustawie budżetowej na 2018 r. i 2019 r. w układzie funkcji państwa (bez rezerw budżetowych)

Wyszczególnienie	2018		2019		3:2
	Ogółem		Budżet państwa	Budżet środków europejskich	
	mln zł				
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	417 767,6	435 320,3	386 035,1	49 285,2	104,2
1 Zarządzanie państwem	2 466,6	2 561,0	2 517,2	43,8	103,8
2 Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny	17 592,2	18 649,7	18 479,4	170,3	106,0
3 Edukacja, wychowanie i opieka	62 268,2	48 486,0	48 202,6	283,3	77,9
4 Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym	71 381,7	70 608,1	70 575,1	33,1	98,9
6 Polityka gospodarcza kraju	4 382,8	4 681,3	2 177,8	2 503,5	106,8
7 Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo	1 726,7	1 182,2	1 168,1	14,2	68,5
8 Kultura fizyczna	265,3	265,7	265,7	0,0	100,1
9 Kultura i dziedzictwo narodowe	2 698,7	2 980,9	2 649,7	331,3	110,5
10 Szkolnictwo wyższe i nauka ¹	7 970,6	26 204,9	23 809,4	2 395,5	328,8
11 Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic	32 228,7	35 335,5	35 335,5	0,0	109,6
12 Środowisko	2 709,8	4 071,0	1 784,4	2 286,6	150,2
13 Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny	129 623,2	133 025,0	132 840,1	184,8	102,6
14 Rynek pracy	1 983,4	2 582,6	1 271,5	1 311,1	130,2
15 Polityka zagraniczna	2 164,3	2 196,2	2 196,2	0,0	101,5
16 Sprawy obywatelskie	1 395,8	1 367,5	1 279,8	87,7	98,0
17 Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju	18 474,1	19 557,7	2 080,2	17 477,5	105,9
18 Sprawiedliwość	11 288,7	12 081,2	11 995,1	86,0	107,0
19 Transport i infrastruktura transportowa	19 913,5	22 296,4	11 206,5	11 089,9	112,0
20 Zdrowie	9 896,7	11 028,1	10 182,2	846,0	111,4
21 Polityka rolna i rybacka	16 271,6	15 057,8	4 936,9	10 120,9	92,5
22 Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna	1 064,9	1 101,4	1 081,9	19,6	103,4

¹ Do 2018 r. Nauka polska.

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

Podczas wykonywania ustawy budżetowej środki zaplanowane jako rezerwy budżetowe, przypisane w całości do funkcji 4, były wykorzystywane do finansowania zadań przypisanych do innych funkcji. W związku z tym plan wydatków na realizację tych zadań był zwiększany o kwoty środków przekazanych z rezerw, a jednocześnie obniżano kwotę wydatków planowanych w funkcji 4. Na skutek tych zmian rzeczywiste wydatki poniesione na realizację funkcji 4 były znacząco niższe od wydatków planowanych na etapie konstruowania budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że duży udział rezerw budżetowych w strukturze planowanych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich powodował, że nie było możliwe rzetelne porównanie danych o wykonaniu wydatków z danymi z pierwotnego planu, dołączonego do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej. W ustawie budżetowej na rok 2019 rezerwy zaplanowano w wysokości 66,2 mld zł, co odpowiadało 15,2% łącznej kwoty planowanych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Dla budżetu środków europejskich udział rezerw w łącznej kwocie planowanych wydatków był jeszcze większy i wynosił 73%. Przy znaczącym udziale rezerw w ogólnej kwocie planowanych wydatków budżetowych przypisanie ich w całości do funkcji 4 *Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym* zniekształciło w znaczący sposób strukturę układu zadaniowego.

Analiza dynamiki wydatków planowanych w 2019 r. względem wydatków planowanych w 2018 r. na realizację poszczególnych funkcji państwa wskazuje na bardzo istotne zróżnicowanie pomiędzy funkcjami. Na realizację funkcji 7 *Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo* w 2019 r. zaplanowano wydatki o 31,5% niższe w stosunku do wydatków planowanych w 2018 r., funkcji 3 *Edukacja, wychowanie i opieka* – o 22,1% niższe, a funkcji 21 *Polityka rolna i rybacka* – o 7,5% niższe. Jednocześnie na realizację funkcji 10 *Szkolnictwo wyższe i nauka* zaplanowano wydatki o 228,8% wyższe niż przed rokiem, na realizację funkcji 12 *Środowisko* – o 50,2% wyższe, a na realizację funkcji 14 *Rynek pracy* – o 30,2% wyższe.

Na znaczące zmiany wydatków planowanych na realizację funkcji 3 *Edukacja, wychowanie i opieka* i funkcji 10 *Szkolnictwo wyższe i nauka* największy wpływ miała likwidacja od 2019 r. zadania 3.2 *Szkolnictwo wyższe* oraz przeniesienie finansowania szkolnictwa wyższego do zadania 10.1 *Zarządzanie systemem szkolnictwa wyższego i nauki*. W związku z tym zmianie uległa także nazwa funkcji 10. Do 2018 r. nosiła ona nazwę *Nauka polska*, a od 2019 r. *Szkolnictwo wyższe i nauka*.

W funkcji 7 *Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo* wydatki na 2019 r. zaplanowano na dużo niższym poziomie niż przed rokiem ze względu na:

- zakończenie w 2018 r. realizacji programu „Mieszkanie dla Młodych”;
- finansowanie w 2019 r. programu wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego z wolnych środków Funduszu Dopłat obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, podczas gdy w 2018 r. program ten otrzymał dofinansowanie z budżetu państwa w wysokości 210 mln zł,
- zmianę źródła finansowania programu bezzwrotnego wsparcia budownictwa; w 2019 r. środki na wsparcie Funduszu Dopłat w celu realizacji tego programu zaplanowano w rezerwie celowej przypisanej do funkcji 4, a nie jak dotychczas w wydatkach planowanych na realizację funkcji 7.

Wysoki wzrost wydatków planowanych na realizację funkcji 12 *Środowisko* wynikał z rozszerzenia zakresu finansowania zadania 12.5. *Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi* w części *Gospodarka wodna*. Wydatki te zaplanowano na 2018 r. w kwocie 438,3 mln zł, a na 2019 r. – w kwocie 1152,8 mln zł.

W przypadku funkcji 14 *Rynek pracy* wzrost planowanych wydatków wynikał przede wszystkim ze zwiększenia środków na finansowanie zadania 14.1. *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu* w części *Praca*. Wydatki te zaplanowano na 2018 r. w kwocie 485 mln zł, a na 2019 r.

– w kwocie 1232,6 mln zł. Mniejszy wpływ na wysoką dynamikę planowanych wydatków w funkcji 14 miało zwiększenie o 14,7 mln zł planu wydatków na realizację zadania 14.3. *Wsparcie rozwoju i organizowanie dialogu i partnerstwa społecznego w częściach 85/02–85/32 – budżety wojewodów.*

Zmiany struktury planowanych wydatków według funkcji, dokonywane zarówno w trakcie jednego roku budżetowego, jak i w okresie obejmującym kolejne lata, mogą sugerować zamiar dokonania istotnych zmian w priorytetach polityki państwa. Jednakże Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje opinię wyrażoną w poprzednich latach, że struktury budżetu zadaniowego nie można uznać za wiarygodny obraz priorytetów wydatkowych państwa. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż wydatki na poszczególne funkcje państwa są planowane w ustawie budżetowej bez uwzględnienia rezerw budżetowych, które – rozdzielane w trakcie roku budżetowego – zwiększają limity wydatków przeznaczonych na określone funkcje i zadania oraz mogą w istotny sposób zmienić określone wstępnie proporcje podziału środków. Ponadto ze względu na przypadki ujmowania w kolejnych budżetach tych samych zadań publicznych w innych funkcjach, czego przykładem było opisane powyżej przeniesienie finansowania szkolnictwa wyższego z funkcji 3 do funkcji 10, wnioskowanie o zmianach priorytetów wydatkowych na podstawie zmiany struktury wydatków według funkcji mogłoby prowadzić do błędnych konkluzji.

Źródłem informacji o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym są sporządzane przez wszystkich dysponentów części budżetowych półroczne i roczne sprawozdania Rb-BZ1, zawierające dane o planowanych i wykonanych wydatkach budżetowych w układzie zadaniowym oraz o planowanych i osiągniętych wartościach mierników realizacji celów. Sprawozdania Rb-BZ1 za 2019 r. były – po korektach przekazanych do Ministerstwa Finansów przez dysponentów części budżetowych – wewnętrznie zgodne, tj. kwoty dla funkcji, zadań i podzadań były zgodne z kwotami przypisanymi do działań. Jednocześnie kwoty wykonanych wydatków wykazane w sprawozdaniu Rb-BZ1 były zgodne z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach Rb-28, Rb-28UE i Rb-28UE WPR z wykonania planów wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie tradycyjnym.

Poszczególni dysponenti budżetu państwa nie wykazywali w sprawozdaniu Rb-BZ1, w kolumnie przedstawiającej plan po zmianach, wydatków zaplanowanych w częściach *Rezerwa ogólna* i *Rezerwy celowe*. W efekcie zsumowana kwota planowanych wydatków po zmianach była w sprawozdaniu Rb-BZ1 niższa niż w sprawozdaniach Rb-28 o kwotę nierozdzielonych rezerw budżetowych.

ROZLICZENIE BUDŻETU PAŃSTWA
I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W UKŁADZIE ZADANIOWYM

Tabela 71. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2018–2019 według funkcji państwa

Funkcje państwa	2018	2019				6:2	6:5
	Wykonanie	Układ zadaniowy do projektu ustawy budżetowej	Układ zadaniowy po uchwaleniu ustawy budżetowej	Plan po zmianach według Rb-BZ1	Wykonanie według Rb-BZ1 ¹		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	452 189,7	567 703,2	501 516,2	501 516,2	485 041,3	107,3	96,7
1 Zarządzanie państwem	2 754,4	2 600,2	2 561,0	3 003,3	2 832,5	102,8	94,3
2 Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny	20 009,1	18 363,6	18 649,7	22 782,5	22 578,2	112,8	99,1
3 Edukacja, wychowanie i opieka	64 549,1	66 111,9	48 486,0	51 837,7	51 675,6	80,1	99,7
4 Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym	71 267,3	136 924,9	70 608,1	72 024,4	71 952,7	101,0	99,9
6 Polityka gospodarcza kraju	5 340,0	4 620,6	4 681,3	5 720,5	5 576,5	104,4	97,5
7 Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo	2 737,7	1 173,3	1 182,2	1 066,5	1 048,4	38,3	98,3
8 Kultura fizyczna	268,3	265,7	265,7	278,6	277,5	103,4	99,6
9 Kultura i dziedzictwo narodowe	2 869,5	2 943,9	2 980,9	3 341,2	3 226,0	112,4	96,6
10 Szkolnictwo wyższe i nauka ²	8 644,6	8 579,6	26 204,9	28 218,6	27 993,5	323,8	99,2
11 Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic	33 848,1	35 337,4	35 335,5	34 782,6	34 762,2	102,7	99,9
12 Środowisko	4 199,8	4 048,6	4 071,0	5 359,7	5 278,4	125,7	98,5
13 Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny	123 530,0	133 142,5	133 025,0	145 019,3	144 427,1	116,9	99,6
14 Rynek pracy	2 567,6	2 610,1	2 582,6	2 616,7	2 592,9	101,0	99,1
15 Polityka zagraniczna	2 187,8	2 213,0	2 196,2	2 360,6	2 304,9	105,4	97,6
16 Sprawy obywatelskie	1 428,6	1 423,1	1 367,5	1 609,9	1 579,3	110,6	98,1
17 Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju	24 445,3	19 555,6	19 557,7	28 508,1	26 654,4	109,0	93,5

ROZLICZENIE BUDŻETU PAŃSTWA
I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W UKŁADZIE ZADANIOWYM

Funkcje państwa	2018	2019				6:2	6:5
	Wykonanie	Układ zadaniowy do projektu ustawy budżetowej	Układ zadaniowy po uchwaleniu ustawy budżetowej	Plan po zmianach według Rb-BZ1	Wykonanie według Rb-BZ1 ¹		
1	2	3	4	5	6	7	8
18 Sprawiedliwość	11 330,1	12 051,0	12 081,2	12 231,2	12 136,1	107,1	99,2
19 Transport i infrastruktura transportowa	26 769,6	22 298,8	22 296,4	24 721,2	24 643,6	92,1	99,7
20 Zdrowie	13 555,1	11 023,7	11 028,1	14 167,4	13 889,1	102,5	98,0
21 Polityka rolna i rybacka	28 832,2	15 049,4	15 057,8	28 660,7	28 547,7	99,0	99,6
22 Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna	1 055,6	1 056,5	1 101,4	1 108,0	1 064,8	100,9	96,1
Razem funkcje 1-22	452 189,7	501 393,3	435 320,3	489 418,4	485 041,3	107,3	99,1
Rezerwy celowe i rezerwa ogólna		66 310,0	66 195,9	12 097,8		x	x

¹ Bez wydatków, które nie wygasły z upływem 2019 r.

² Do 2018 r. Nauka polska.

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

Analiza dynamiki wykonania wydatków na realizację poszczególnych funkcji wskazuje na znaczące różnice pomiędzy funkcjami. Wydatki przeznaczone na realizację funkcji 7 *Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo* były w 2019 r. aż o 61,7% niższe niż w 2018 r., a wydatki przeznaczone na realizację funkcji 3 *Edukacja, wychowanie i opieka* były niższe o 19,9%. Jednocześnie wydatki przeznaczone na realizację funkcji 10 *Szkolnictwo wyższe i nauka* wzrosły ponad trzykrotnie, wydatki przeznaczone na realizację funkcji 12 *Środowisko* wzrosły o 25,7%, a wydatki przeznaczone na realizację funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* – o 16,9%. W istotnym zakresie na dynamikę tę miały wpływ opisane wcześniej zmiany wydatków zaplanowanych dla poszczególnych funkcji.

W 2019 r., tak samo jak w latach poprzednich, ponad połowa (55,3%) wydatków ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich została przeznaczona na realizację trzech funkcji państwa:

- 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* – 29,8% wydatków budżetowych przeznaczono m.in. na dotację dla FUS, świadczenia rodzinne (Program „Rodzina 500 plus”), świadczenia z funduszu alimentacyjnego, zasiłki dla opiekunów, Program „Maluch”, realizację jednorazowego świadczenia w wysokości 4000 zł na podstawie ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”;
- 4 *Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym* – 14,8% wydatków budżetowych wykorzystano m.in. na sfinansowanie wpłaty do budżetu Unii Europejskiej, subwencję ogólną dla jednostek samorządu terytorialnego (z wyłączeniem części oświatowej) oraz koszty obsługi długu Skarbu Państwa;
- 3 *Edukacja, wychowanie i opieka* – 10,7% wydatków budżetowych, do których zalicza się część oświatową subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego; w 2019 r. część oświatowa subwencji stanowiła 83,4% wszystkich wydatków ujmowanych w tej funkcji.

ROZLICZENIE BUDŻETU PAŃSTWA
I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W UKŁADZIE ZADANIOWYM

Tabela 72. Struktura wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2015–2019 w układzie funkcji państwa

Funkcje państwa	Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich				
	%				
	2015	2016	2017	2018	2019
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Zarządzanie państwem	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
2. Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny	4,1	4,1	4,6	4,4	4,7
3. Edukacja, wychowanie i opieka	15,3	15,0	14,8	14,3	10,7
4. Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym ¹	16,2	16,9	15,7	15,8	14,8
5. Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa ²	0,1	0,2	0,2	x	x
6. Polityka gospodarcza kraju	1,8	1,1	2,2	1,2	1,1
7. Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo	0,4	0,4	0,5	0,6	0,2
8. Kultura fizyczna	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
9. Kultura i dziedzictwo narodowe	0,5	0,7	0,9	0,6	0,7
10. Szkolnictwo wyższe i nauka ³	2,0	1,6	1,7	1,9	5,8
11. Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic	7,4	6,6	6,7	7,5	7,2
12. Środowisko	1,6	0,8	0,6	0,9	1,1
13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny	24,6	29,5	29,4	27,3	29,8
14. Rynek pracy	0,5	0,6	0,7	0,6	0,5
15. Polityka zagraniczna	0,3	0,5	0,6	0,5	0,5
16. Sprawy obywatelskie	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
17. Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju	4,1	2,2	3,3	5,4	5,5
18. Sprawiedliwość	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
19. Transport i infrastruktura transportowa	5,3	5,6	5,7	5,9	5,1
20. Zdrowie	3,0	2,5	2,9	3,0	2,9
21. Polityka rolna i rybacka	8,7	7,8	5,9	6,4	5,9
22. Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna	0,7	0,2	0,2	0,2	0,2

¹ Do 2017 r. Zarządzanie finansami państwa.

² W 2018 r. funkcja 5 została zlikwidowana.

³ Do 2018 r. Nauka polska.

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

Realizacja zadań budżetowych ujętych w układzie zadaniowym

Kontrolując wykonanie budżetu państwa przez poszczególnych ministrów w latach wcześniejszych, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała między innymi o poprawę stopnia wykonania mierników lub zmianę mierników z uwagi na niespełnienie wymagań określonych w nocie budżetowej na dany rok. Zwracała także uwagę, że jednostki nie dokonywały zmiany wartości mierników w ślad za zmianami w planie finansowym, w tym w przypadku otrzymania znaczących, dodatkowych środków z rezerwy, co w istotny sposób zmieniało warunki realizacji zadań. W większości przypadków jednostki kon-

trowane wykorzystały uwagi i wnioski Najwyższej Izby Kontroli i dokonały stosownych korekt. Występowały jednak przypadki niewykonania wniosków pokontrolnych w zakresie budżetu zadaniowego. Przykładowo:

- 1) Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w formularzu BZCM *Zestawienie propozycji celów i mierników na 2019 r.* sporządzonym dla części *Gospodarka wodna* zastosowało nieprawidłowy algorytm wyliczenia miernika dla funkcji 12 *Środowisko*³⁵⁹; jako algorytm przyjęto bowiem stosunek liczby zakończonych inwestycji hydrotechnicznych w danym roku do liczby zakończonych inwestycji hydrotechnicznych w roku poprzednim, a nie stosunek liczby zakończonych inwestycji hydrotechnicznych w danym roku do liczby inwestycji hydrotechnicznych niezbędnych do zrealizowania założonego celu, tj. zaspokojenia potrzeb wodnych ludności i gospodarki narodowej oraz ograniczenia zagrożeń wywołanych przez powodzie i susze, w połączeniu z utrzymaniem dobrego stanu wód i związanych z nim ekosystemów.
- 2) W części *Środowisko*, której dysponentem jest od 15 listopada 2019 r. Minister Klimatu, a wcześniej był nim Minister Środowiska, mierniki określające stopień realizacji celów dla dwóch zadań i dwóch podzadań zdefiniowano w sposób uniemożliwiający ocenę efektywności wykorzystanych środków³⁶⁰. Jednocześnie występował brak powiązania poniesionych wydatków z wartością mierników:
 - w zadaniu 12.1.W *System ochrony środowiska i informacji o środowisku* miernik *Stopień zrealizowanych ocen, raportów, sprawozdań w zakresie ochrony środowiska (%)* osiągnął wartość 59%. Jednocześnie wartość tego miernika zaplanowana w powiązaniu z wydatkami planowanymi w ustawie budżetowej na 2019 r. wyniosła 35%. Wykonanie miernika było zatem aż o 24 punkty procentowe wyższe od jego pierwotnie planowanej wartości, mimo że wydatki zostały zrealizowane w 96,1% planu po zmianach, a kwota planowanych wydatków nie uległa w ciągu roku bardzo znaczącej zmianie (wzrosła o 8,5%);
 - w zadaniu 12.4.W *Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi* wartość miernika, określonego jako *Liczba wydanych koncesji na działalność określoną w ustawie Prawo geologiczne i górnicze w stosunku do liczby złożonych wniosków o udzielenie koncesji i przeprowadzonych postępowań przetargowych (w %)*, została osiągnięta na poziomie zaledwie 37%, przy planowanej wartości równej 80%. Tak duża rozbieżność pomiędzy planowaną a wykonaną wartością miernika nastąpiła pomimo znaczącego wykorzystania limitu wydatków, na poziomie 93,9% planu;
 - w podzadaniu 12.2.1.W *Ochrona przyrody i krajobrazu*, planowana wartość miernika *Liczba realizowanych przedsięwzięć zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów przyrody (w szt.)* została wykonana w 42,2%, przy wykorzystaniu limitu wydatków na to podzadanie w wysokości 96% planu po zmianach;
 - w podzadaniu 12.4.1.W *Gospodarcze wykorzystanie zasobów i struktur geologicznych oraz badania geologiczne*, wartość miernika, określonego jako *Liczba zatwierdzonych dokumentacji geologicznych i projektów robót geologicznych (w %)*, została wykonana na poziomie 59%, podczas gdy jego wartość planowana w powiązaniu z wydatkami planowanymi w ustawie budżetowej na 2019 r. wyniosła 90%; tak niskie wykonanie planu miernika kontrastowało z danymi o wydatkach, których limit zwiększono w ciągu roku o 32%, po czym limit ten został wykonany w 94%.

³⁵⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 22 – Gospodarka wodna*, Nr ewid. 105/2020/P/20/001/KSI, Warszawa 2020.

³⁶⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 41 – Środowisko*, Nr ewid. 106/2020/P/20/001/KSI, Warszawa 2020.

- 3) Rzecznik Praw Dziecka, realizując zadanie 16.4 *Ochrona praw obywatelskich i praw dziecka* wprowadził miernik *Liczba spraw rozpatrzonych przez RPD w stosunku do ogólnej liczby spraw, które wpłynęły w danym roku budżetowym*. Sposób liczenia tego miernika był niezgodny z jego opisem, ponieważ w liczbie spraw, które wpłynęły w 2019 r., uwzględniono również nierozpatrzone sprawy z lat ubiegłych³⁶¹.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, sposób, w jaki zaplanowano powyższe mierniki, nie służył rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, co było naruszeniem przepisów noty budżetowej oraz uniemożliwiało lub utrudniało ocenę efektywności wykorzystanych środków. W związku z tym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli ponownie wniosła o ustalenie takich wartości mierników, które umożliwiałyby pomiar efektów stosownie do poniesionych nakładów.

W latach wcześniejszych Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała również o zapewnienie przez Ministra Spraw Zagranicznych mechanizmów skutecznego nadzoru i kontroli nad efektywnością realizacji planów w układzie zadaniowym. Ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. przeprowadzonej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych wskazują, że wniosek ten nie został zrealizowany³⁶². W toku kontroli ustalono, że:

- Ponownie nie określono mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części *Sprawy zagraniczne*, w tym dla Ministerstwa jako dysponenta III stopnia, co utrudniało dokonanie rzetelnej oceny efektywności i skuteczności realizacji planów na poziomie tych jednostek. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych oparto się na interpretacji § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, zgodnie z którym dysponent może zezwolić dysponentom niższego stopnia na nieujmowanie w sprawozdaniach informacji dotyczących celów i mierników. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli § 8 ww. rozporządzenia pozwala jedynie na nieujmowanie w sprawozdaniach informacji dotyczących celów i mierników w zakresie, w jakim dysponent główny dysponuje niezbędnymi danymi do sporządzenia sprawozdań łącznych (tj. posiada informacje na temat osiągniętych przez dysponentów wartości mierników) i nie stanowi podstawy do zwolnienia od obowiązku określenia mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek.
- Wartość miernika dla zadania 15.2 *Ocena aktywności MSZ i placówek zagranicznych w zakresie kształtowania wizerunku Polski w mediach zagranicznych*³⁶³ (ocena w skali od 1 do 4, gdzie 4 to ocena niedostateczna) w 2019 r. została obliczona na podstawie danych zebranych jedynie z 90% placówek zobowiązanych do raportowania w tym zakresie.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, kontrola sprawowana przez dysponentów części budżetowych na podstawie art. 175 ustawy o finansach publicznych stanowi element kontroli bieżącej, sprawowanej w ciągu roku budżetowego, której celem jest w szczególności dostarczenie informacji o przebiegu wykonania budżetu i o zagrożeniach jego realizacji. W razie wystąpienia zagrożeń mogą być na bieżąco podejmowane odpowiednie działania korygujące działalność danej jednostki. Sprawo-

³⁶¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka*, Nr ewid. 93/2020/P/20/001/LLU, Warszawa 2020.

³⁶² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 45 – Sprawy Zagraniczne*, Nr ewid. 71/2020/P/20/001/KAP, Warszawa 2020.

³⁶³ W 2018 r. miernik nosił nazwę *Ocena oddziaływania MSZ i placówek zagranicznych na wizerunek Polski za granicą*. Wartość miernika obliczają placówki dyplomatyczne według ustalonego wzoru i przekazują do MSZ w okresowych sprawozdaniach dotyczących wizerunku Polski w środkach masowego przekazu. Wartości te uwzględnia się przy obliczaniu wartości miernika dla potrzeb sprawozdawczości w układzie zadaniowym.

wanie nadzoru i kontroli nie jest możliwe bez posiadania danych na temat tego, co i jakim kosztem zostało w danym okresie zrobione przez podległe jednostki.

W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli wykryła także inne nieprawidłowości dotyczące realizacji wydatków w układzie zadaniowym. Na przykład w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Radomiu w sprawozdaniu Rb-BZ1 za 2019 r. nie ujęto informacji dotyczących planowanych i wykonanych celów i mierników na poziomie dwóch działań, mimo że były one zaplanowane i monitorowane³⁶⁴. Dotyczyło to działań: 16.1.5.1 *Orzecznictwo w sprawach administracyjnych i podatkowych* oraz 16.1.5.2 *Przedsądowe rozstrzyganie sporów cywilnoprawnych dotyczących wysokości stawek procentowych i aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych*. Ustalenia kontroli wskazują, że począwszy od 2017 r. sprawozdania roczne były składane bez tych danych i przyjmowane przez Ministerstwo Finansów bez zastrzeżeń.

Wykonywanie budżetu zadaniowego przez wojewodów

W 2019 r. wojewodowie, jako dysponenty części 85/02 – 85/32, przeznaczili na realizację zadań 67 122,3 mln zł, w tym z budżetu państwa 66 970 mln zł, a z budżetu środków europejskich 152,3 mln zł. Wydatki wykonane w wyżej wymienionych częściach budżetowych były o 8254,2 mln zł wyższe niż w roku poprzednim.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała skuteczność i efektywność wydatkowania środków publicznych przez wojewodów w 15 województwach. W związku z prośbą Wojewody Mazowieckiego, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od badania wykonania w 2019 r. wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim ze względu na zaangażowanie służb i pracowników między innymi Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej i Kuratorium Oświaty w Warszawie w realizację zadań Wojewody wynikających z sytuacji epidemicznej w Polsce wywołanej pandemią wirusa SARS-CoV-2 i niemożliwością uzyskania dokumentacji źródłowej.

Badanie zostało przeprowadzone na próbie złożonej z podzadań przypisanych do pięciu ustalonych zadań. Kontrola dotyczyła następujących zadań:

- 2.3 *System ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrona ludności,*
- 3.1 *Oświata i wychowanie,*
- 12.1 *System ochrony środowiska i informacji o środowisku,*
- 12.3 *Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu,*
- 13.4 *Wspieranie rodziny.*

Badaniem objęto między innymi prawidłowość określenia przez wojewodów celów i mierników przyjętych do pomiaru stopnia realizacji podzadań. Badano, czy zdefiniowane przez dysponentów podzadania były spójne z celami zadań, do których zostały przypisane, oraz czy nastąpiła poprawa efektywności wykorzystania środków na realizację badanych podzadań w porównaniu z 2018 r. Badano także, czy właściwy minister zbierał i analizował dane dotyczące rodzajów podzadań oraz rodzajów i wartości mierników przyjętych przez wojewodów.

Kontrola wykazała nieprawidłowości w zakresie wykonywania budżetu zadaniowego w trzech częściach budżetowych, których dysponentami byli wojewodowie.

³⁶⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetów samorządowych kolegiów odwoławczych w 2019 r.*, Nr ewid. 78/2020/P/20/001/KAP, Warszawa 2020.

Wojewoda Opolski, jako dysponent części *Województwo opolskie*, nie sprawował w pełni rzetelnego nadzoru nad efektywnością i skutecznością realizacji dwóch poddziałań³⁶⁵. Obowiązek sprawowania takiego nadzoru został nałożony na dysponentów budżetu państwa na mocy art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. W związku z brakiem odpowiedniego nadzoru, w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim nie określono wartości wykonania na koniec 2019 r. dwóch mierników, mimo wydatkowania środków na realizację celów, których te mierniki dotyczyły. W sprawozdaniu Rb-BZ1 dla obydwu mierników podano wartość 0.

Dla podzadania 3.1.3.W *Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej* nie wyliczono wartości miernika, zdefiniowanego jako stosunek liczby nauczycieli korzystających z różnych form doskonalenia i doksztalcania zawodowego do ogólnej liczby nauczycieli (w %; w os./os.). Realizatorem tego podzadania był Opolski Kurator Oświaty.

Dla podzadania 3.1.6.W *Edukacja pozalekcyjna i pozaszkolna* nie obliczono wartości miernika zdefiniowanego jako stosunek liczby uczniów biorących udział w różnych formach zajęć pozalekcyjnych do ogólnej liczby uczniów na terenie województwa (w %; w os./os.).

Ponadto w przypadku podzadania 12.3.1.W *Systemy ochrony powietrza i przeciwdziałania zmianom klimatu*, dla którego miernikiem był *stosunek liczby stref, w których zostały przekroczone poziomy norm zanieczyszczeń w powietrzu do liczby stref ustalonych w województwie opolskim rozporządzeniem Ministra Środowiska (w %)*, przyjęto, że wartość miernika będzie równa 100%. Wartość taka oznaczała przekroczenie normy zanieczyszczeń w obydwu strefach ustanowionych w województwie opolskim. Tym samym z góry założono, że nie zostanie osiągnięty cel podzadania, którym było ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza. Określony w ten sposób miernik był nieprzydatny do oceny skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych.

W województwie opolskim zwraca także uwagę nieosiągnięcie planowanych wartości dziewięciu mierników ustalonych dla siedmiu podzadań³⁶⁶.

W województwie śląskim kontrola przeprowadzona w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Katowicach wykazała, że w sprawozdaniu Rb-BZ1 za 2019 r. podano nieprawidłowe dane dotyczące przewidywanej na koniec roku i osiągniętej wartości miernika przyjętego dla działania 7.1.4.2 *Nadzór nad rynkiem wyrobów budowlanych*³⁶⁷. Podano bowiem wartość 0 zamiast faktycznej wartości wynoszącej 76,8% (stosunek liczby przeprowadzonych kontroli do kontroli zaplanowanych przez Wydział Wyrobów Budowlanych).

W województwie wielkopolskim w sprawozdaniu Rb-BZ1 wykazano nieprawidłowe wartości mierników budżetu zadaniowego odnoszące się do działalności Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Poznaniu³⁶⁸. W związku z tym wskazano na nieskuteczny nadzór Wojewody nad merytoryczną prawidłowością sporządzania sprawozdań przez podległych dysponentów.

³⁶⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/16 – województwo opolskie*, Nr ewid. 97/2020/P/20/001/LOP, Warszawa 2020.

³⁶⁶ 2.3.1.W *Funkcjonowanie systemu ratowniczego i gaśniczego*; 3.1.1.W *Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty*; 3.1.2.W *Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne*; 3.1.3.W *Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej*; 3.1.5.W *Wspieranie dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów zdolnych*; 3.1.6.W *Edukacja pozalekcyjna i pozaszkolna* i 12.1.6.W *Gospodarka odpadami*.

³⁶⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/24 – województwo śląskie*, Nr ewid. 114/2020/P/20/001/LKA, Warszawa 2020.

³⁶⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie*, Nr ewid. 49/2020/P/20/001/LPO, Warszawa 2020.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Wojewody Podkarpackiego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli wносиła o zapewnienie wyznaczania mierników podzadań w taki sposób, aby spełniały one określone dla nich wymagania³⁶⁹. W odpowiedzi, podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Wojewoda poinformowała, że działania takie zostaną podjęte w czasie prac nad budżetem na 2020 r.³⁷⁰

Najważniejsze ustalenia i wnioski z kontroli *Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego*

W 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę planowania i realizacji zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego³⁷¹. W wyniku tej kontroli negatywnie oceniono funkcjonowanie budżetu zadaniowego jako narzędzia służącego poprawie skuteczności i efektywności zarządzania środkami publicznymi. Na poziomie centralnym układ zadaniowy wydatków nie odgrywał znaczącej roli w zarządzaniu środkami publicznymi. Dane ze sprawozdań o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym nie były podstawą do podejmowania decyzji o przesunięciach środków w trakcie roku budżetowego ani o ich alokacji na przyszłe lata. Dane te nie były również wykorzystywane przez Ministerstwo Finansów przy identyfikacji obszarów, w których należało dokonać szczegółowego przeglądu wydatków.

Rola układu zadaniowego ograniczała się do funkcji prezentacyjnej, ale nawet ona nie była w pełni realizowana ze względu na brak udziału potencjalnych interesariuszy w procesie jego tworzenia, nieujęcie tego układu w ustawach budżetowych oraz możliwość wyboru – przez wykonawców zadań publicznych – celów i mierników niespełniających wymogów metodycznych.

Niskie wykorzystanie budżetu zadaniowego nie uzasadniało dużej pracochłonności niezbędnej do jego realizacji i związanych z tym wydatków.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła przypadki niedostosowania przez kontrolowane jednostki planowanych wartości mierników do planu wydatków w związku z jego zmianami w trakcie roku budżetowego, na przykład na skutek rozdysponowania znaczących kwot rezerw celowych, co zmieniało warunki realizacji zadań. W tych okolicznościach planowane wartości mierników nie stanowiły uzasadnienia dla planowanych wydatków, podczas gdy z istoty układu zadaniowego wynika, że wartości te powinny być powiązane z wydatkami.

Na pozytywną ocenę zasługuje spełnienie przez większość badanych celów i mierników wymagań formalnych określonych w notach budżetowych. Odstępstwa od tych wymagań zostały ocenione przez Najwyższą Izbę Kontroli negatywnie. Polegały one m.in. na stosowaniu mierników, które nie mierzyły poziomu realizacji celu lub na które kontrolowana jednostka nie miała wpływu, wyznaczeniu tych samych celów lub mierników dla różnych pozycji w klasyfikacji zadaniowej, braku spójnego, hierarchicznego układu celów. W związku z tym nieodpowiedni dobór mierników nie pozwalał w niektórych przypadkach na ocenę stopnia i efektywności realizacji danego celu.

³⁶⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/18 – województwo podkarpackie*, Nr ewid. 105/2019/P/19/001/LRZ, Warszawa 2019.

³⁷⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/18 – województwo podkarpackie*, Nr ewid. 81/2020/P/20/001/LRZ, Warszawa 2020.

³⁷¹ Kontrola P/19/008 *Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego* została przeprowadzona w sześciu ministerstwach i w pięciu urzędach wojewódzkich. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r.

Negatywnie oceniono niedokonywanie przez niektóre kontrolowane jednostki oceny stopnia i efektywności realizacji celów oraz brak pogłębionych analiz w zakresie stopnia realizacji poszczególnych zadań, a zwłaszcza podzadań i działań. Analizy te zawierały jedynie informacje o stopniu osiągnięcia docelowych wartości poszczególnych mierników, pomijając kwestie adekwatności podejmowanych działań do osiągnięcia planowanych celów czy też trafności planowania wydatków i mierników budżetu zadaniowego.

Po kontroli w Ministerstwie Finansów³⁷² Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

- 1) przeprowadzenie całościowej analizy korzyści i kosztów funkcjonowania budżetu zadaniowego w administracji publicznej, biorąc pod uwagę potrzeby wszystkich interesariuszy zarówno ze sfery podmiotów publicznych, jak i podmiotów niepublicznych;
- 2) wypracowanie całościowego, nowego modelu planowania budżetowego, w tym dokonanie odpowiednich zmian w obecnej klasyfikacji zadaniowej, przy uwzględnieniu następujących wniosków szczegółowych:
 - rozważenie włączenia celów i mierników zadań do ustawy budżetowej,
 - publikowanie w Internecie pełnych danych dotyczących planu i realizacji wydatków na wszystkich poziomach układu zadaniowego wraz z danymi o wartościach mierników,
 - przygotowanie propozycji rozwiązań legislacyjnych pozwalających na przypisanie właściwym organom władzy publicznej (ministrom wiodącym) odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań publicznych oraz zapewnienie tym organom wpływu na realizację tych zadań przez innych dysponentów,
 - rozważenie wypracowania rozwiązań zmierzających do rozszerzenia budżetu zadaniowego na cały sektor finansów publicznych,
 - rozważenie wypracowania rozwiązań zmierzających do umiejscowienia ośrodka odpowiedzialnego za funkcjonowanie budżetu zadaniowego bliżej centrum decyzyjnego państwa lub wzmocnienie pozycji Ministra Finansów w kwestii nadzoru nad realizacją celów stosowania budżetu zadaniowego,
 - ujednoczenie sposobu ujmowania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym ze sposobem ujęcia informacji zawartej w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej,
 - przygotowanie propozycji rozwiązań legislacyjnych znoszących obowiązek planowania, ewidencjonowania i wykazywania wydatków oraz ustalania celów i mierników na poziomie podzadań i działań,
 - zastąpienie dwóch różnych zestawów celów i mierników (dla funkcji i zadań) jednym wspólnym zestawem, obejmującym najważniejsze, strategiczne cele państwa oraz mierniki pozwalające na ocenę postępów w realizacji tych celów,
 - przygotowanie propozycji rozwiązań legislacyjnych wprowadzających obowiązek konsultowania z interesariuszami celów i mierników budżetu zadaniowego, a także publikowania okresowych ocen realizacji tych celów,
 - dokonywanie cyklicznych analiz dostosowania zakresu statystyki publicznej do możliwości dokonywania ocen efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników budżetu zadaniowego i zgłaszanie wniosków w tym zakresie,
 - opublikowanie na stronie internetowej Ministerstwa Finansów metodologii zawierającej szczegółowy opis mierników prezentowanych w układzie zadaniowym,

³⁷² Wyniki kontroli P/19/008 *Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego* przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów.

- przygotowanie propozycji rozwiązań legislacyjnych włączających cele i mierniki budżetu zadaniowego do planów działalności poszczególnych ministrów,
 - zapewnienie spójności wzorów formularzy sprawozdań Rb-BZ1 i Rb-BZ2, zawartych w załączniku nr 1 i załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym z treścią tego rozporządzenia, zastępując kolumnę „Przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego” kolumną „Plan po zmianach”;
 - zapewnienie wykazywania w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa w układzie zadaniowym kwot wydatków rzeczywiście poniesionych w roku budżetowym, którego dotyczą wartości mierników,
 - określenie przejrzystych zasad dokonywania zmian w planie mierników, wiążąc te zmiany z adekwatnymi zmianami w planie wydatków,
 - wykazywanie w *Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym* danych o planowanych wydatkach i wartościach docelowych mierników po zmianach,
 - ujednoczenie układu celów obowiązującego podczas tworzenia rezerw celowych z układem celów budżetu zadaniowego i planowanie rezerw celowych zgodnie z ich faktycznym przeznaczeniem, a rezerwy ogólnej – jako oddzielnej kategorii, niezwiązanej z żadnym zadaniem;
- 3) doprowadzenie do zgodności pomiędzy prowadzonymi w Ministerstwie Finansów działaniami a przepisami art. 174 pkt 2 ustawy o finansach publicznych odnośnie sprawowania ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., podtrzymuje zgłaszane w poprzednich latach uwagi dotyczące konieczności dokonania zmian w sposobie funkcjonowania całego systemu budżetowania zadaniowego. Zmiany te w szczególności powinny polegać na:

- a) wypracowaniu metod weryfikacji zgodności między dostępnymi środkami budżetowymi a planowanymi wartościami mierników stopnia realizacji celów,
- b) wzmocnieniu nadzoru nad wykonaniem budżetu w układzie zadaniowym,
- c) uznaniu analizy wykonania budżetu zadaniowego za nieodzowną część procesu planowania budżetowego.

X. DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

- Na koniec 2019 r. dług Skarbu Państwa, państwowy dług publiczny, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz relacje tych wielkości do produktu krajowego brutto ukształtowały się poniżej prognoz przygotowanych na etapie opracowania ustawy budżetowej na 2019 r.
- Wzrost długu Skarbu Państwa w 2019 r. o 19,1 mld zł nie był wynikiem finansowania potrzeb pożyczkowych netto, gdyż ich saldo było ujemne (wyniosło minus 180,2 mln zł).
- Na zwiększenie długu Skarbu Państwa o 14,6 mld zł wpłynęło nieodpłatne przekazanie obligacji skarbowych uczelniom, Funduszowi Dróg Samorządowych i mediom publicznym oraz udzielenie pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej na sfinansowania wypłaty tzw. trzynastej emerytury.
- W 2019 r. państwowy dług publiczny zwiększył się o 6,6 mld zł, a relacja do produktu krajowego brutto wyniosła 43,6% (spadek w ciągu roku o 2,8 punktu procentowego).
- Dług instytucji rządowych i samorządowych wzrósł w 2019 r. o 9,4 mld zł, ale jego relacja do produktu krajowego brutto obniżyła się do 46%. Była to jedenasta najniższa relacja wśród krajów Unii Europejskiej.

1. Dług Skarbu Państwa

Na koniec 2019 r. zadłużenie Skarbu Państwa wyniosło 973 338,2 mln zł³⁷³ i było wyższe niż na koniec 2018 r. o 19 068,9 mln zł, tj. o 2%.

Poziom długu Skarbu Państwa na koniec 2019 r. okazał się niższy o 45 mld zł od prognozowanego w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2019-2022*. Był natomiast wyższy o 0,6 mld zł od prognozy przedstawionej w grudniu 2019 r. w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2020–2023*. Relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto wyniosła 42,8%³⁷⁴ wobec planowanych w tych strategiach na poziomie 45,6% i 43,5%. Relacja ta obniżyła się trzeci rok z rzędu dzięki stosunkowo wysokiemu wzrostowi gospodarczemu w tym okresie. Była ona niższa od relacji na koniec 2018 r. o 2,2 punktu procentowego. Na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa wpłynęły trzy grupy czynników wyodrębnione przez Ministerstwo Finansów:

- wynikające z konieczności sfinansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa,
- niewynikające z takiej konieczności,
- zmiany pozostałego długu Skarbu Państwa.

Wzrost zadłużenia Skarbu Państwa w 2019 r. nie wynikał z kształtowania się kategorii zaliczanych przez Ministra Finansów do potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, gdyż ich saldo było ujemne. Wyniosło ono minus 180,2 mln zł. Deficyt budżetu państwa (13 737,8 mln zł) i potrzeby

³⁷³ Według danych na 19 maja 2020 r.

³⁷⁴ Według komunikatu dotyczącego deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2019 r., opublikowanego przez Główny Urząd Statystyczny 22 kwietnia 2020 r., produkt krajowy brutto w 2019 r. wyniósł 2 273 556 mln zł.

wynikające z zarządzania środkami europejskimi³⁷⁵ (5182,7 mln zł) zostały zawiązką zrównoważone przez przyrost środków przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie lub depozyt przez jednostki sektora finansów publicznych (15 188,1 mln zł), nadwyżkę budżetu środków europejskich (2642,5 mln zł) i inne operacje³⁷⁶ (1270,1 mln zł).

Czynniki niezwiązane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych netto spowodowały zwiększenie długu Skarbu Państwa per saldo o 3,9 mld zł. Z powodu nieodpłatnego przekazania w 2019 r. obligacji skarbowych uprawnionym podmiotom dług Skarbu Państwa wzrósł o 5860 mln zł. Obligacje otrzymały:

- uczelnie publiczne oraz międzynarodowy instytut naukowy – emisja o wartości 3000 mln zł (na podstawie art. 310 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce³⁷⁷); państwowe szkoły wyższe otrzymały obligacje o wartości 2861,7 mln zł, inne jednostki spoza sektora finansów publicznych obligacje o wartości 138,3 mln zł;
- Fundusz Dróg Samorządowych – emisja o wartości 1600 mln zł (na podstawie art. 6 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych³⁷⁸);
- media publiczne – emisja o wartości 1260 mln zł (na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych³⁷⁹) – jako rekompensata utraconych wpływów z opłat abonamentowych.

Zmiany kursu złotego w 2019 r. w stosunku do walut³⁸⁰, w których zaciągnięty jest dług Skarbu Państwa, spowodowały zmniejszenie wartości długu o 1,2 mld zł. Pozostałe czynniki niewynikające z konieczności finansowania potrzeb pożyczkowych spowodowały zmniejszenie zadłużenia Skarbu Państwa o 0,8 mld zł³⁸¹.

Wzrost pozostałego długu Skarbu Państwa w 2019 r. wyniósł 15,3 mld zł. W największym stopniu wynikał on z udzielenia pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej w wysokości 8736,5 mln zł. Pożyczka ta została udzielona na podstawie przepisów ustawy o Funduszu Solidarnościowym na sfinansowanie świadczenia pieniężnego (zwanego trzynastą emeryturą) dla emerytów i rencistów. Jest wykazywana w długu Skarbu Państwa, gdyż Fundusz Rezerwy Demograficznej posiada odrębną od Skarbu Państwa osobowość prawną³⁸². Wzrost zobowiązań Skarbu Państwa nastąpił także z tytułu przyjęcia przez Ministra Finansów depozytów

³⁷⁵ 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 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 generują potrzebę pożyczkową netto.

³⁷⁶ Saldo kredytów i pożyczek udzielonych przez Skarb Państwa, prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej, płatności związane z udziałem Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych, pozostałe przychody i rozchody.

³⁷⁷ Dz.U. poz. 1669, ze zm.

³⁷⁸ Dz.U. poz. 2161, ze zm.

³⁷⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1801, ze zm., art. 11a dodany ustawą z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych (Dz.U. poz. 572).

³⁸⁰ W 2019 r. odnotowano umocnienia złotego (spadek kursu) wobec euro o 1%, osłabienie złotego (wzrost kursu) wobec dolara amerykańskiego o 1%, wobec franka szwajcarskiego o 2,7% oraz wobec jena japońskiego o 2,4%.

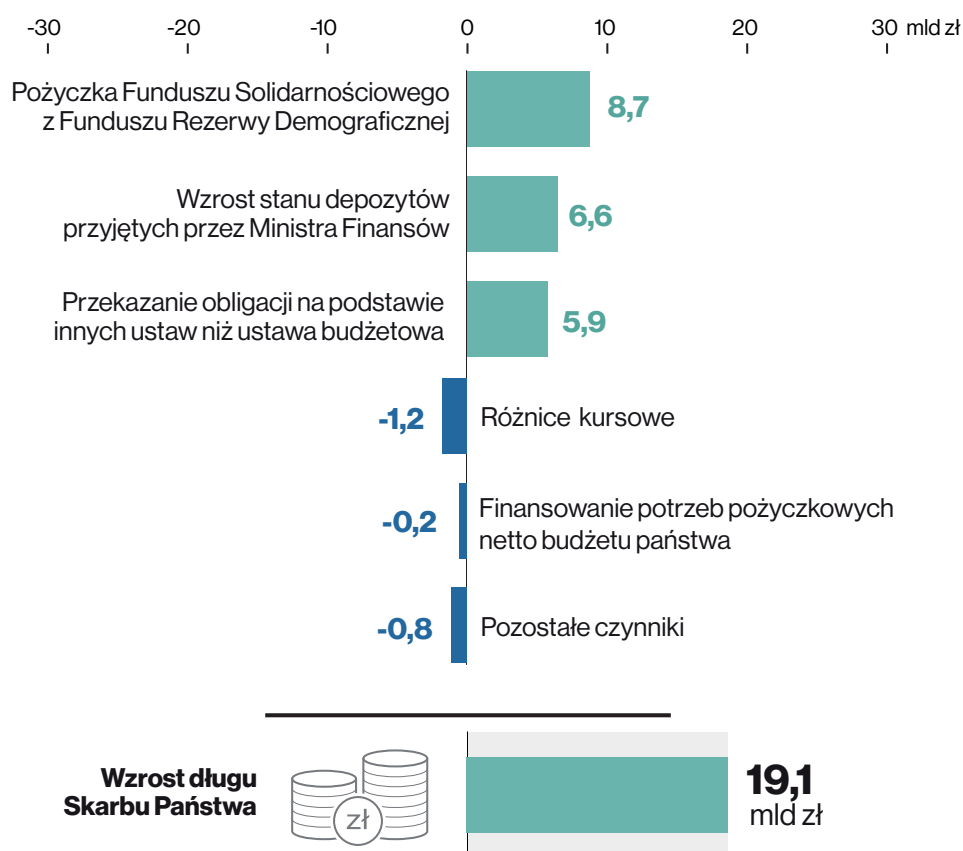
³⁸¹ Dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, ich indeksacja, transakcje sell-buy-back oraz zmiana stanu środków na rachunkach budżetowych.

³⁸² Zobowiązania Funduszu Solidarnościowego wobec Funduszu Rezerwy Demograficznej nie wpływa natomiast na wartość państwowego długu publicznego, gdyż Fundusz Solidarnościowy i Fundusz Rezerwy Demograficznej są jednostkami sektora finansów publicznych, a zobowiązania między tymi jednostkami podlegają wyłączeniu zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o finansach publicznych.

od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną i depozytów sądowych w wysokości 5,7 mld zł. Wzrost stanu depozytów innych jednostek u Ministra Finansów spowodował wzrost długu Skarbu Państwa o 0,9 mld zł.

Udzielenie w 2019 r. pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu ze środków Funduszu Pracy w wysokości 4000 mln zł nie spowodowało wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa. Fundusz Pracy nie posiada odrębnej od Skarbu Państwa osobowości prawnej. W związku z tym na mocy art. 73 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nakazującego eliminacji zobowiązań między jednostkami Skarbu Państwa powyższe zobowiązanie Funduszu Solidarnościowego nie jest wykazywane jako dług Skarbu Państwa. Ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji³⁸³ wprowadziła dodatkowe wsparcie finansowe w postaci świadczenia uzupełniającego, przeznaczone dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, które ze względu na zakres swoich ograniczeń funkcjonalnych, ponoszą zwiększone koszty funkcjonowania w życiu codziennym i społecznym. Zgodnie z art. 29 ust. 1 tej ustawy minister właściwy do spraw pracy – dysponent Funduszu Pracy, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy, zobowiązany był przekazać Funduszowi Solidarnościowemu w formie nieoprocentowanej pożyczki środki Funduszu Pracy w kwocie 4000 mln zł z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłaty świadczenia uzupełniającego oraz kosztów obsługi wypłaty świadczenia uzupełniającego i kosztów obsługi wniosków o świadczenie uzupełniające. Pożyczka będzie podlegać spłacie w rocznych ratach przez 10 lat, począwszy od 2023 r.

Infografika 45. Czynniki zmiany długu Skarbu Państwa w 2019 r.



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

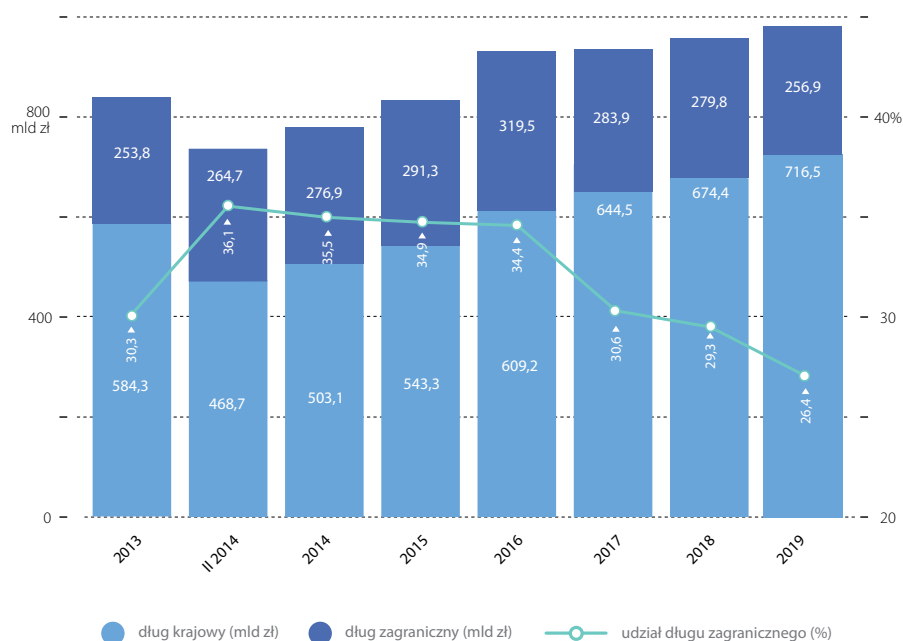
³⁸³ Dz.U. poz. 1622, ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przekazanie skarbowych papierów wartościowych wymienionym podmiotom oraz udzielenie pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu przez Fundusz Rezerwy Demograficznej miało wprawdzie umocowanie w przepisach prawa stworzonych na potrzeby zastosowanych rozwiązań, ale spowodowało wzrost długu Skarbu Państwa łącznie o 14,6 mld zł.

Struktura długu Skarbu Państwa według instrumentów dłużnych w 2019 r. nie uległa istotnym zmianom w stosunku do struktury w roku poprzednim. Skarbowe papiery wartościowe na koniec 2019 r. stanowiły 89,1% zadłużenia Skarbu Państwa wobec 89,9% w 2018 r. Udział kredytów zaciągniętych przez Skarb Państwa w długu ogółem wyniósł 6,5% wobec 7,2% w 2018 r. Z powodu wzrostu zobowiązań z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów oraz zaciągnięcia pożyczki przez Fundusz Solidarnościowy udział tzw. pozostałego długu w zadłużeniu Skarbu Państwa ogółem wzrósł z 2,9% na koniec 2018 r. do 4,4% na koniec 2019 r.

Od 2014 r. kontynuowany jest korzystny trend zmiany struktury długu Skarbu Państwa według miejsca emisji. Corocznie zmniejszeniu ulegał udział długu zagranicznego w zadłużeniu Skarbu Państwa. W wyniku tego relatywnie mniejsza część długu obciążona jest ryzykiem kursowym, które na przestrzeni ostatnich lat częściej przyczyniało się do zwiększenia o obciążenia związanych z obsługą długu. Na koniec 2019 r. zadłużenie zagraniczne stanowiło 26,4% zadłużenia Skarbu Państwa. Udział ten zmniejszył się w ciągu roku o 2,9 punktu procentowego. Zostało zrealizowane założenie *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2019-2022* stanowiące, że wskaźnik ten miał kształtować się poniżej 30%³⁸⁴. W 2014 r. uległ on skokowemu zwiększeniu z 30,3% (na początku roku) do 35,5% (na końcu roku) w związku z umorzeniem w lutym 2014 r. skarbowych papierów wartościowych przejętych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z otwartych funduszy emerytalnych w ramach zmian w systemie emerytalnym.

Infografika 46. Zadłużenie Skarbu Państwa według miejsca emisji i udział długu zagranicznego w zadłużeniu Skarbu Państwa w latach 2013–2019

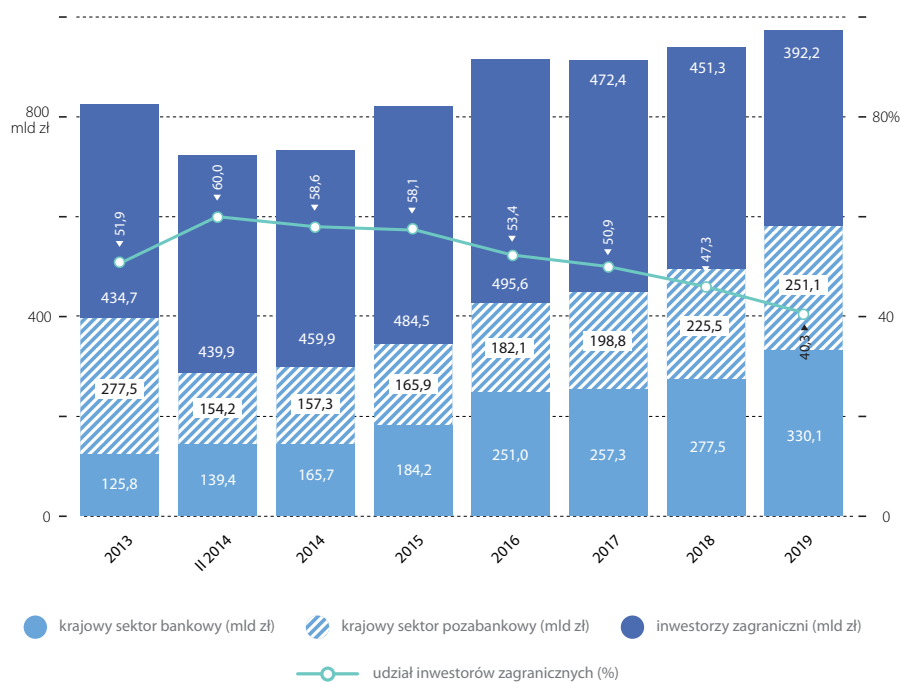


Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

³⁸⁴ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2020–2023* zakłada obniżenie udziału długu nominowanego w walutach obcych w długu Skarbu Państwa poniżej 25%.

Od lutego 2014 r., z rekordowego poziomu 60% osiągniętego w wyniku wspomnianego umorzenia obligacji skarbowych odebranych otwartym funduszom emerytalnym, systematycznie obniża się udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długu Skarbu Państwa. To także jest korzystne zjawisko. Z jednej strony czyni to rynek długu i kurs złotego odporniejszymi na zawirowania, z drugiej odsetki wypłacane przez Skarb Państwa zasilają polską gospodarkę. Na koniec 2019 r. udział inwestorów zagranicznych wśród wierzycieli Skarbu Państwa wyniósł 40,3% i był o 7 punktów procentowych niższy niż na koniec 2018 r. Do obniżenia tego wskaźnika w 2019 r. przyczyniło się zarówno zmniejszenie zaangażowania inwestorów zagranicznych w dług (o 59,1 mld zł), jak i wzrost zadłużenia podmiotów krajowych (o 78,2 mld zł). Zmniejszenie zaangażowania wierzycieli zagranicznych miało miejsce zarówno w wyniku wykupów długu wyemitowanego zagranicą w walutach obcych przewyższających nowe emisje długu na tych rynkach, jak i odsprzedaży przez nich obligacji nominowanych w złotych nabytych na rynku krajowym.

Infografika 47. Zadłużenie Skarbu Państwa w układzie podmiotowym i udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długu Skarbu Państwa w latach 2013–2019



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dług krajowy

Dług zaciągnięty w kraju wyniósł na koniec 2019 r. 716 453,5 mln zł i był wyższy niż na koniec 2018 r. o 42 031,5 mln zł, to jest o 6,2%.

Dług w skarbowych papierach wartościowych był na koniec 2019 r. o 26 724,5 mln zł (o 4,1%) wyższy niż na koniec 2018 r., z tego w rynkowych skarbowych papierach wartościowych o 18 893,1 mln zł (o 3%) i w obligacjach oszczędnościowych o 7831,4 mln zł (o 39,7%).

W 2019 r. odnotowano wzrost długu krajowego z tytułu obligacji wieloletnich³⁸⁵ (o 26 665,6 mln zł), zarówno o oprocentowaniu zmiennym, ustalonym głównie na podstawie stawek na rynku międzybankowym WIBOR 6M (o 23 320 mln zł), jak i stałym (o 3345,6 mln zł). Jednocześnie zmniejszyło się zadłużenie z tytułu dwuletnich obligacji zerokuponowych (o 6597,6 mln zł) oraz obligacji dziesięcioletnich stałoprocentowych (o 3066,1 mln zł).

Wzrost popularności obligacji oszczędnościowych skutkowało zwiększeniem zadłużenia w prawie wszystkich instrumentach oferowanych w tym segmencie (poza obligacjami trzyletnimi zmiennoprocentowymi), przede wszystkim w czteroletnich obligacjach oprocentowanych według zmiennej stopy powiązanej ze stopą inflacji, co można wiązać ze wzrostem oczekiwań inflacyjnych konsumentów (zadłużenie z tytułu tych obligacji wzrosło o 5736,4 mln zł). Łączne zadłużenie z tytułu obligacji oszczędnościowych wyniosło na koniec 2019 r. 27 569 mln zł. Relatywnie niedużym zainteresowaniem cieszyły się sześć- i dwunastoletnie obligacje oszczędnościowe skierowane do beneficjentów programu *Rodzina 500 plus*. Zadłużenie z ich tytułu wyniosło na koniec 2019 r. 134,7 mln zł. Rok wcześniej sięgało ono 49,3 mln zł. Przyrost ten oznacza, że na zakup omawianych obligacji zostały przeznaczone niecałe trzy promile środków przekazanych rodzinom w 2019 r. w ramach programu (31,2 mld zł). Po rozszerzeniu w lipcu 2019 r. kręgu beneficjentów programu Ministerstwo Finansów nie promowało tych papierów wartościowych.

O 15 307 mln zł, tj. o ponad 50%, wzrosło tzw. pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa. W największym stopniu przyczyniło się do tego udzielenie pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu (8736,5 mln zł). Zobowiązania z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych przyrosły o 6588,5 mln zł. Ich suma ujęta w długu Skarbu Państwa wyniosła na koniec 2019 r. 34 086,6 mln zł. Kwota ta nie obejmowała całości środków przyjętych przez Ministra Finansów w ramach konsolidacji środków sektora finansów publicznych sięgających 70 204,8 mln zł. Przy określaniu zobowiązań Skarbu Państwa przeprowadzana jest bowiem, przewidziana w art. 73 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, eliminacja zobowiązań między jednostkami Skarbu Państwa.

Tabela 73. Dług krajowy Skarbu Państwa według stanu na koniec roku w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	Zmiana 2018–2019	
	mln zł					%
Dług Skarbu Państwa	928 666,2	928 473,0	954 269,3	973 338,2	19 068,9	2,0
Dług krajowy Skarbu Państwa	609 202,9	644 533,1	674 422,0	716 453,5	42 031,5	6,2
Skarbowe papiery wartościowe	587 934,9	621 103,1	646 894,9	673 619,4	26 724,5	4,1
obligacje rynkowe	576 701,2	605 711,1	627 157,3	646 050,4	18 893,1	3,0
obligacje oszczędnościowe	11 233,6	15 392,0	19 737,6	27 569,0	7 831,4	39,7
Pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	21 268,1	23 430,0	27 527,1	42 834,1	15 307,0	55,6
depozyty jednostek sektora finansów publicznych ¹	17 202,8	18 518,7	21 678,1	27 328,4	5 650,2	26,1
pozostałe depozyty ²	4 052,8	4 235,6	5 820,0	6 758,2	938,2	16,1

³⁸⁵ O pierwotnym terminu wykupu powyżej 10 lat.

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	Zmiana 2018–2019	
	mln zł				%	
pożyczka Funduszu Solidarnościowego	-	-	-	8 736,5	8 736,5	-
zobowiązania wymagalne	9,1	672,2	25,5	7,6	-17,9	-70,4
przedpłaty na samochody	3,4	3,5	3,5	3,6	0,1	1,9

¹ Depozyty przyjęte od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną, w tym depozyty sądowe.

² Depozyty od jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych nienależących do sektora finansów publicznych, depozyty sądowe od podmiotów spoza sektora finansów publicznych i depozyty zabezpieczające wynikające z umów CSA (*Credit Support Annex*).

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dług zagraniczny

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa emitowane w walutach obcych zmniejszyło się w stosunku do stanu na koniec 2018 r. o 22 962,5 mln zł, tj. o 8,2%. Było to efektem terminowego i przedterminowego wykupu długu oraz częściowej rezygnacji w 2019 r. z finansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa poprzez zaciągnięcie długu na rynkach zagranicznych.

Minister Finansów przeprowadził jedynie emisję obligacji o wartości nominalnej 2000 mln euro (zamiast planowanych trzech emisji o łącznej wartości 3500 mln euro) i odstąpił od planowanej emisji obligacji o wartości 1000 mln dolarów amerykańskich. Pod koniec 2019 r. został przeprowadzony przedterminowy wykup obligacji o wartości nominalnej 277,8 mln dolarów amerykańskich. Ograniczona skala emisji oraz terminowe i przedterminowe wykupy obligacji zagranicznych skutkowały obniżeniem zadłużenia w głównych walutach, w których nominowany jest dług z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na rynki zagraniczne o: 475 mln euro, 2442 mln dolarów amerykańskich i 1000 mln franków szwajcarskich. Na niezmienionym poziomie pozostało zadłużenie w jenach japońskich. W 2019 r. dokonano spłaty zadłużenia nominowanego w juanach chińskich.

Zmniejszyła się także kwota zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych o 1149 mln euro. W styczniu i grudniu 2019 r. Minister Finansów zaciągnął kredyty w Europejskim Banku Inwestycyjnym w łącznej wysokości 695 mln euro (planowano zaciągnięcie tego kredytu w tym banku w grudniu 2018 r. w wysokości 1000 mln euro). Ponadto dokonał przedterminowej spłaty dwóch kredytów w wysokości 578,4 mln euro.

W wyrażeniu złotowym zadłużenie zagraniczne obniżyło się o 22 962,5 mln zł i na koniec 2019 r. wyniosło 256 884,7 mln zł.

Tabela 74. Stan zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa w złotych według stanu na koniec roku w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	Zmiana 2018–2019	
	mln zł					
Dług Skarbu Państwa	928 666,2	928 473,0	954 269,3	973 338,2	19 068,9	2,0
Dług zagraniczny Skarbu Państwa	319 463,2	283 939,9	279 847,2	256 884,7	-22 962,5	-8,2
Skarbowe papiery wartościowe	241 487,8	213 102,2	211 128,1	193 721,8	-17 406,3	-8,2
Kredyty w międzynarodowych instytucjach finansowych	77 959,4	70 822,6	68 719,1	63 162,9	-5 556,2	-8,1
- Europejski Bank Inwestycyjny	45 321,1	40 681,1	38 725,1	34 528,4	-4 196,8	-10,8
- Bank Światowy	31 725,1	29 262,1	29 044,2	27 732,8	-1 311,4	-4,5
- Bank Rozwoju Rady Europy	913,2	879,4	949,8	901,7	-48,0	-5,1
Pozostałe zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa	16,0	15,1	0,0	0,0	-0,0	-77,6
Kurs przyjęty do przeliczeń (PLN/USD)	4,1793	3,4813	3,7597	3,7977	0,0380	1,0
Kurs przyjęty do przeliczeń (PLN/EUR)	4,4240	4,1709	4,3000	4,2585	-0,0415	-1,0

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa

W wyniku działań Ministra Finansów związanych z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa osiągnięte zostały parametry ryzyk, jakimi obciążony jest dług, określone w *Strategii zarządzania długiem publicznym na lata 2019-2022*. Po wyborze instrumentów służących do finansowania potrzeb pożyczkowych, ich oferowanie odbywało się w sposób gospodarny. Minister Finansów dostosował strukturę emisji obligacji skarbowych do warunków panujących na rynkach krajowym i zagranicznym. Wobec mniejszych niż planowanych potrzeb pożyczkowych, a także zwiększonego wykorzystania środków walutowych pozostających na rachunkach pomocniczych, modyfikował plany emisji długu, dostosowując je do zmieniającej się sytuacji budżetowej. Zgodnie z założeniami *Strategii* głównym źródłem pozyskiwania środków w 2019 r. był rynek krajowy. Wśród instrumentów emitowanych na rynku krajowym sprzedawanych na przetargach dominowały obligacje średnio- i długoterminowe (o terminie wykupu powyżej czterech lat). Ich udział w sprzedaży wzrósł w 2019 r. o 4% do poziomu 89%. Pomimo iż największy udział w strukturze sprzedaży krajowych obligacji na przetargach zachowały instrumenty o stałym oprocentowaniu (51,2%), to wzrósł udział obligacji o oprocentowaniu zmiennym (do 37,7%). Udział obligacji zerokuponowych utrzymał się na podobnym poziomie i wyniósł 11,1%.

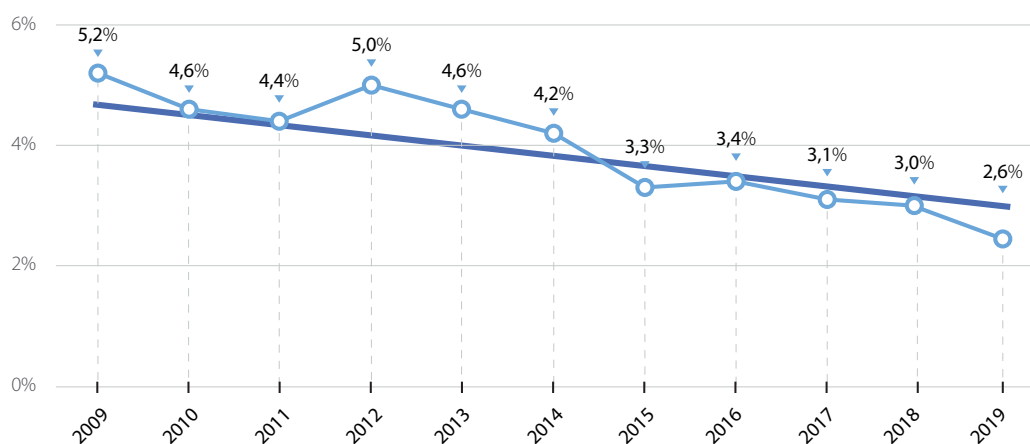
Finansowanie zagraniczne stanowiło uzupełnienie finansowania krajowego, co było zbieżne z założeniami *Strategii*, dotyczącymi osiągnięcia udziału długu zagranicznego na poziomie 30%.

Minister Finansów podejmował działania w celu zapewnienia efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych. W tym celu między innymi prowadził politykę emisyjną, zakładającą two-

zenie płynnych serii obligacji o wartości nominalnej przekraczającej 25 mld zł. Na koniec 2019 r. 15 emisji miało taką wartość wobec 13 na koniec 2018 r. Emisje o wartości nominalnej przekraczającej 25 mld zł stanowiły 74,2% wartości nominalnej obligacji średnio- i długoterminowych o stałym oprocentowaniu (71,5% na koniec 2018 r.).

W 2019 r. obniżył się wskaźnik kosztów obsługi długu Skarbu Państwa obliczony jako relacja kosztów obsługi długu³⁸⁶, pomniejszonych o dochody ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych³⁸⁷, do średniego poziomu zadłużenia Skarbu Państwa w roku. W 2019 r. wskaźnik ten osiągnął 2,6% wobec 3% w 2018 r. Jego spadek był wynikiem emitowania nowego długu o niższym oprocentowaniu niż dług dotychczasowy oraz spadku zmiennego oprocentowania skarbowych papierów wartościowych.

Infografika 48. Poziom wskaźnika kosztów obsługi długu Skarbu Państwa i jego trend w latach 2009–2019



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

3. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa

Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa były udzielane w 2019 r. w ramach łącznego limitu, który w art. 6 ustawy budżetowej został ustalony na kwotę 200 000 mln zł.

Środki w wysokości 160 000 mln zł mogły zostać wykorzystane w szczególności w razie potrzeby wsparcia podmiotów, które kwalifikują się do skorzystania z mechanizmów pomocowych przewidzianych w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym³⁸⁸ oraz ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej³⁸⁹. Limit ten pozostaje niezmienny od 2015 r. i podob-

³⁸⁶ Odsetki i dyskonto od obligacji i bonów skarbowych, odsetki od kredytów zagranicznych oraz od środków przejętych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie.

³⁸⁷ Premia i narosłe odsetki wykupione przez inwestorów.

³⁸⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 1436, ze zm.

³⁸⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 124, ze zm.

nie jak w latach poprzednich nie został wykorzystany, co z uwagi na prewencyjny charakter tego rozwiązania, należy ocenić pozytywnie.

W kwocie ogólnego limitu, na wniosek Banku Gospodarstwa Krajowego, uwzględniono potencjalne gwarancje do 30 000 mln zł związane ze spłatą zobowiązań kredytowych zaciąganych na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego, gwarancje do 10 000 mln zł spłaty zobowiązań za spółki Grupy PKP oraz poręczeń i gwarancji udzielanych na wnioski ministrów właściwych do spraw gospodarki morskiej, gospodarki wodnej, rybołówstwa i żeglugi śródlądowej, sportu oraz kultury i dziedzictwa narodowego.

W 2019 r. przedmiotem analiz Ministerstwa Finansów było dziesięć wniosków o udzielenie gwarancji Skarbu Państwa. Minister Finansów zgodnie z ustawą z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne³⁹⁰ udzielił trzech gwarancji spłaty kredytów na sfinansowanie modernizacji infrastruktury drogowej i kolejowej, zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości przy udzielaniu tych gwarancji. Wartość udzielonych gwarancji wyniosła 6929,6 mln zł, co stanowiło 3,5% łącznego limitu na 2019 r. dla poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa.

W odniesieniu do sześciu wniosków w 2019 r. nie została zakończona procedura udzielenia gwarancji. W jednym przypadku w związku ze zmianą planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego na 2019 r. Bank Gospodarstwa Krajowego zrezygnował z emisji obligacji na rzecz Funduszu.

Łącznie potencjalne niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2019 r. wyniosły 111 371,3 mln zł. Na tę kwotę składały się niewymagalne zobowiązania z tytułu gwarancji zagranicznych w wysokości 100 015,6 mln zł oraz z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych w wysokości 11 355,7 mln zł. W porównaniu do stanu na koniec 2018 r. potencjalne zobowiązania zwiększyły się o 2572,7 mln zł, tj. o 2,4%. Było to wynikiem udzielonych w 2019 r. gwarancji oraz spłat rat kapitału i odsetek od kredytów objętych poręczeniami i gwarancjami Skarbu Państwa, dokonywanych przez kredytobiorców.

Największych kwotowo poręczeń i gwarancji udzielono za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego – 85 015,4 mln (w tym na wsparcie Krajowego Funduszu Drogowego – 84 116,5 mln zł), co stanowiło 76,3% łącznej kwoty potencjalnych, niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa na koniec 2019 r. W porównaniu do stanu z końca 2018 r. udział ten wzrósł o 1,7 punktu procentowego. Kwota potencjalnych zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego w całości zakwalifikowana została do zobowiązań o niskim ryzyku spłaty ze środków budżetowych.

W 2019 r. nastąpiła zmiana oceny ryzyka spłaty zobowiązań ze środków budżetowych w stosunku do gwarancji udzielonych PKP Polskim Liniom Kolejowym S.A. – z niskiej na średnią. Wynikało to ze zmiany oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki. Wpływ na to miała w szczególności prolongata spłaty części zadłużenia wynikającego z emisji obligacji, pierwotnie przypadającej w 2019 r. z równoległym wydłużeniem okresu ważności gwarancji do 2024 r. Na taką decyzję wpłynęły także sygnalizowane przez właściwego ministra przyszłe potrzeby inwestycyjne, dotyczące infrastruktury kolejowej, które potencjalnie mogłyby zostać zrealizowane w znacznej mierze przy udziale finansowania dłużnego. Może to powodować w kolejnych latach większą skalę wydatków z Funduszu Kolejowego, stanowiącego podstawowe źródło spłat gwarantowanych zobowiązań spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

³⁹⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 122, ze zm.

Ważność poręczenia lub gwarancji jest uzależniona od wniesienia opłaty prowizyjnej, chyba że poręczenie lub gwarancja są zwolnione od tej opłaty. W 2019 r. z tytułu udzielonych w latach wcześniejszych gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa wniesione zostały opłaty prowizyjne w łącznej kwocie 20,2 mln zł. Zwolnienie z obowiązku wniesienia opłaty prowizyjnej dotyczyło wszystkich gwarancji udzielonych w 2019 r.

Środki zgromadzone na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa zostały wykorzystane na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa³⁹¹. W 2019 r. z tego rachunku na powyższe cele przekazano środki w wysokości 20,2 mln zł, a łączna wartość środków przekazanych od 2014 r. wyniosła 1198,3 mln zł.

W 2019 r. Minister Finansów nie dokonywał spłat zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń. Należności powstałe z wyniku spłaty przez Skarb Państwa w latach wcześniejszych gwarantowanych i poręczonych kredytów na koniec 2019 r. wyniosły 230,9 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. zmniejszyły się o 13%. Było to spowodowane odpisaniem z ewidencji należności od jednej spółki akcyjnej w związku z zakończeniem postępowania upadłościowego i wykreśleniem tej spółki z rejestru przedsiębiorców.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania windykacyjne Ministra Finansów wobec podmiotów, za które Skarb Państwa dokonał w latach wcześniejszych spłat zadłużenia, w związku z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami. Z tego tytułu w 2019 r. do budżetu państwa wpłynęły środki w wysokości 2,9 mln zł.

4. Państwowy dług publiczny

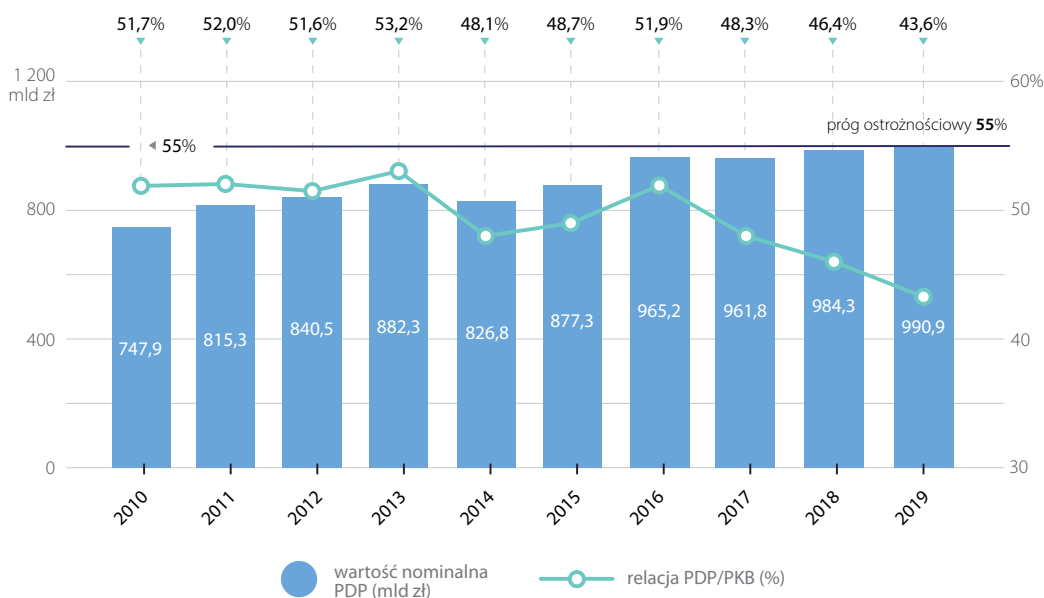
Państwowy dług publiczny po tzw. konsolidacji, to jest po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań jednostek należących do sektora finansów publicznych, wyniósł na koniec 2019 r. 990 940,9 mln zł³⁹². Stanowiło to równowartość 43,6% produktu krajowego brutto w 2019 r. Zarówno kwota państwowego długu publicznego wykazana na koniec 2019 r., jak i jego relacja do produktu krajowego brutto ukształtowały się poniżej prognoz. Relacja długu do produktu krajowego brutto w 2019 r. była najniższa od 2003 r. W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2019–2022* przyjęto założenie, że na koniec 2019 r. państwowy dług publiczny wyniesie 1040,9 mld zł, a jego relacja do produktu krajowego brutto 46,6%. W kolejnych latach relacja ta miała stopniowo obniżać się do 40,7% na koniec 2022 r. Wielkości dotyczące 2019 r. zostały skorygowane w grudniu 2019 r. w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020–2023* do poziomu 993,7 mld zł i 44,4% produktu krajowego brutto.

Osiągnięta za koniec 2019 r. wartość państwowego długu publicznego i jego relacja do produktu krajowego brutto umożliwia finansowanie rozwiązań pomocowych związanych z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19 poprzez emisję długu.

³⁹¹ Ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. z 2014 r. poz. 84) rozszerzono postanowienia art. 30 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa w części dotyczącej przeznaczenia środków znajdujących się na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych.

³⁹² Według danych na 19 maja 2020 r.

Infografika 49. Wartość nominalna państwowego długu publicznego (PDP) oraz jego relacja do produktu krajowego brutto (PDP/PKB) w latach 2010–2019



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W stosunku do stanu na koniec 2018 r. kwota państwowego długu publicznego była wyższa o 6627,5 mln zł (o 0,7%), a relacja do produktu krajowego brutto obniżyła się o 2,8 punktu procentowego.

Na wzrost państwowego długu publicznego w 2019 r. wpłynęło przede wszystkim zwiększenie zadłużenia sektora samorządowego. Dług tego sektora zwiększył się o 6302,6 mln zł (o 8,2%), w tym o 5679,4 mln zł swoje zobowiązania zwiększyły jednostki samorządu terytorialnego, a o 604,6 mln zł samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej podległe samorządom.

Zadłużenie sektora rządowego wzrosło w 2018 r. o 336,7 mln zł (o 0,04%). Niemal w całości było to wynikiem zwiększenia zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej zaliczonych do tego sektora (o 251,6 mln zł). Dług Skarbu Państwa ujęty w zadłużeniu sektora rządowego wzrósł nieznacznie – o 21,7 mln zł. Z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych do państwowego długu publicznego, zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nie wliczono zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu depozytów jednostek sektora finansów publicznych przejętych przez Ministra Finansów (27 328,4 mln zł) oraz Funduszu Solidarnościowego z tytułu pożyczki udzielonej przez Fundusz Rezerwy Demograficznej (8736,5 mln zł). Wartość państwowego długu publicznego pomniejszono również o należności Skarbu Państwa w wysokości 31 657,9 mln zł z tytułu skarbowych papierów wartościowych, które zostały nabyte przez jednostki sektora finansów publicznych lub zostały przekazane nieodpłatnie tym jednostkom. Fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych posiadały obligacje skarbowe o wartości 27 707,9 mln zł, państwowe szkoły wyższe – 2651,7 mln zł³⁹³, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 1205 mln zł.

³⁹³ Należność Skarbu Państwa na koniec 2019 r. z tytułu nieodpłatnego przekazania w 2019 r. obligacji państwowym szkołom wyższym o wartości 2861,6 mln zł, których część za zgodą Ministra Finansów sprzedano.

Zadłużenie funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, stanowiące prawie całość długu sektora ubezpieczeń społecznych, zmniejszyło się w 2019 r. o 11,9 mln zł (o 17,2%).

Wartość państwowego długu publicznego została obliczona zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na podstawie zbiorczych sprawozdań o stanie zobowiązań i należności, przedstawionych Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny. Przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2019 r. kontrola *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych* wykazała jednak, że Ministerstwo Finansów nie weryfikowało kompletności informacji przekazanych przez Główny Urząd Statystyczny. Minister Finansów nie wprowadził również mechanizmów zapewniających kompletność danych, np. w przypadku zmiany liczby szpitali, połączenia ministerstw, likwidacji jednostek budżetowych lub funduszy celowych. Narzędzi w tym zakresie nie miał także Główny Urząd Statystyczny. Ministerstwo stoi na stanowisku, że odpowiedzialność za prawidłowe i kompletne sporządzenie sprawozdań o stanie zobowiązań i należności, będących podstawą wyliczenia długu, spoczywa na samych jednostkach zobowiązanych oraz jednostkach je nadzorujących. Za wystarczający do zapewnienia kompletności sprawozdawczości uznało fakt, że niesporządzenie sprawozdania jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Tabela 75. Państwowy dług publiczny (po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań w sektorze finansów publicznych na koniec roku) w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	Zmiana 2018–2019	
	mln zł				%	
Państwowy dług publiczny (I+II+III)	965 199,0	961 841,5	984 313,5	990 940,9	6 627,5	0,7
I. Zadłużenie sektora rządowego	895 559,3	892 272,2	907 315,9	907 652,6	336,7	0,0
Skarb Państwa	893 893,3	890 687,1	905 593,7	905 615,4	21,7	0,0
Państwowe szkoły wyższe	332,7	339,4	347,8	383,2	35,5	10,2
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	1 328,1	1 240,0	1 365,4	1 617,1	251,6	18,4
Państwowe instytucje kultury	0,5	1,3	6,0	5,5	-0,5	-7,8
PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne	1,1	0,8	0,7	0,6	-0,1	-7,5
Pozostałe państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	3,6	3,7	2,4	30,8	28,4	1 174,4
II. Zadłużenie sektora samorządowego	69 560,6	69 504,2	76 928,5	83 231,1	6 302,6	8,2
Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	65 841,2	65 779,6	72 635,1	78 314,5	5 679,4	7,8
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	3 648,8	3 661,9	4 231,7	4 836,3	604,6	14,3

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	Zmiana 2018–2019	
	mln zł				%	
Samorządowe instytucje kultury	35,8	43,7	57,7	79,6	21,8	37,8
Pozostałe samorządowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych	34,8	19,0	3,9	0,7	-3,2	-81,1
III. Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych	79,1	65,1	69,1	57,2	-11,9	-17,2
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-9,5
Fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych	79,1	65,1	69,1	57,2	-11,9	-17,2

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2019 r. wyniosło 1 045 129 mln zł³⁹⁴ i także ukształtowało się poniżej prognoz³⁹⁵. W relacji do produktu krajowego brutto wyniosło ono 46%. W stosunku stanu na koniec 2018 r. dług tego sektora wzrósł o 9425,1 mln zł, a relacja do produktu krajowego brutto zmniejszyła się o 2,9 punktu procentowego.

Do sektora instytucji rządowych i samorządowych zaliczane są, poza jednostkami sektora finansów publicznych, także fundusze utworzone w Banku Gospodarstwa Krajowego (na przykład Krajowy Fundusz Drogowy), Bankowy Fundusz Gwarancyjny wraz z funduszami ochrony środków gwarantowanych w bankach komercyjnych oraz niektóre przedsiębiorstwa publiczne spełniające definicję ustaloną przez Komisję Europejską. Ponadto w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych uwzględniane są dodatkowe kategorie zobowiązań, które nie stanowią tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad, zrestrukturyzowane bądź zrefinansowane kredyty handlowe, 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.

Wyniki kontroli *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych* przeprowadzonej w 2019 r. wykazały, że z długu sektora instytucji rządowych i samorządowych

³⁹⁴ Według stanu na 19 maja 2020 r.

³⁹⁵ W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2019–2022* prognozowano zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 1093,3 mld zł i jego relację do produktu krajowego brutto w wysokości 48,9%, w strategii na lata 2020–2023 prognozę długu zmniejszono do 1050,8 mld zł i a jego relacji do produktu krajowego brutto do 47%.

wych nie były eliminowane wzajemne zobowiązania przedsiębiorstw włączonych do tego sektora w związku ze spełnianiem kryteriów funkcjonalnych, a Minister Finansów nie informował o tym odstępstwie, publikując dane. Skala niewyłączonych zobowiązań według szacunków Najwyższej Izby Kontroli była jednak niewielka.

Na koniec 2019 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych był o 54 188 mln zł wyższy niż państwowy dług publiczny. Różnice między tymi kategoriami zadłużenia przedstawia poniższa tabela.

Tabela 76. Różnice pomiędzy państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2019 r.

PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY – 990 940,9 mln zł	
Zwiększenia – razem 74 670,0 mln zł, w tym:	
– zadłużenie funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego – Krajowy Fundusz Drogowy	47 133,4
– zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych	17 155,4
– zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad	9 538,5
– zrestrukturyzowane/zrefinansowane kredyty handlowe, leasing zwrotny i inne	842,6
– zobowiązania stale spłacane przez jednostki sektora finansów publicznych za podmioty, którym uprzednio udzielono poręczenia lub gwarancji	0,0
Zmniejszenia – razem 20 482 mln zł, w tym:	
– skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz funduszy ochrony środków gwarantowanych banków komercyjnych	15 815,6
– skarbowe papiery wartościowe i depozyty funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego na rachunku Ministra Finansów	2 257,8
– zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych	1 949,7
– zmiana wartości zadłużenia z tytułu transakcji CIRS ¹	458,9
Saldo – zwiększenie o 54 188 mln zł	
DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH – 1 045 129 mln zł	

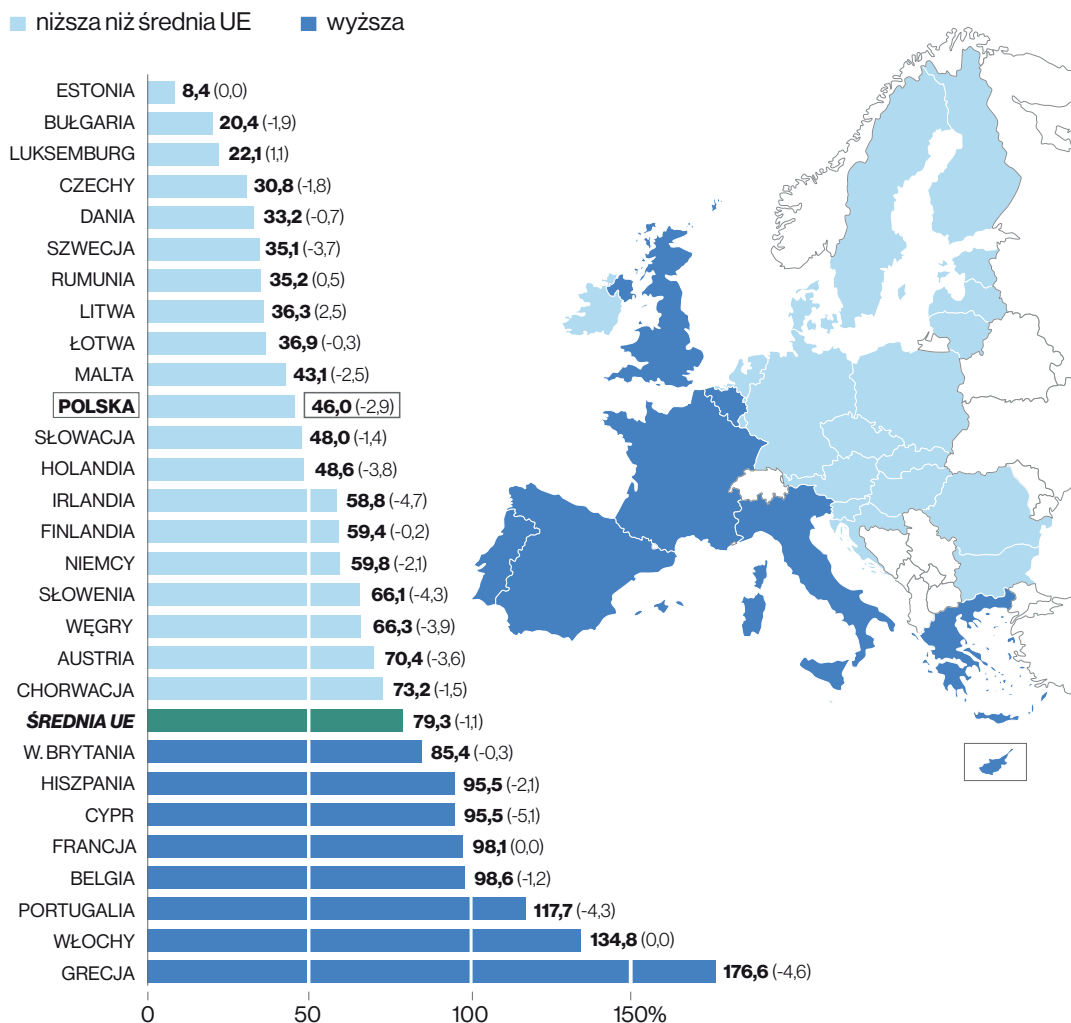
¹ Transakcje typu CIRS (*Currency Interest Rate Swap*) polegają na zamianie kwoty zadłużenia nominowanego w jednej walucie na inną walutę przy innych stawkach oprocentowania. Wartość zadłużenia z tego tytułu ulega zmianie w wyniku zmieniających się kursów wymienianych walut w stosunku do złotego.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Według stanu na koniec 2019 r. relacja zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w Polsce kształtowała się znacznie poniżej średniej wartości tego wskaźnika dla 28 krajów należących w tym czasie do Unii Europejskiej wynoszącej 79,3% (na koniec 2018 r. 80,4%). Niższą niż Polska wartość wskaźnika osiągnęło dziesięć państw³⁹⁶. Spośród krajów członkowskich zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych przekraczające 100% produktu krajowego brutto odnotowały Portugalia, Włochy i Grecja.

³⁹⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Infografika 50. Relacja długu instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w krajach Unii Europejskiej na koniec 2019 r. (w nawiasach zmiana tej relacji w stosunku do relacji w 2018 r. w punktach procentowych)



Źródło: dane Eurostat.

XI. DOCHODY I WYDATKI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

- **Z treści *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.* wynika, że dochody sektora finansów publicznych w 2019 r. wyniosły 925 mld zł, a wydatki 923,7 mld zł. Nadwyżka w wysokości 1,3 mld zł była najwyższym wynikiem tego sektora od co najmniej 2000 r.**
- **Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczony zgodnie z metodologią Unii Europejskiej, wyniósł 16,8 mld zł i nie przekroczył równowartości 1% produktu krajowego brutto, stanowiącej górną granicę średniookresowego celu budżetowego Polski.**
- **W 2019 r. Rada Ministrów zrealizowała wniosek Najwyższej Izby Kontroli formułowany od 2013 r. w sprawie niezaliczania do dochodów publicznych części środków przekazywanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W rezultacie, po raz pierwszy od 2004 r., Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje kwoty dochodów i wyniku sektora finansów publicznych zawartych w *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa*.**
- **Wprowadzie w 2019 r. o blisko 5 mld zł zmniejszyła się wielkość publicznych nakładów na inwestycje, jednak wartość wydatków majątkowych nadal przekraczała 100 mld zł. Dla porównania w 2016 r. wartość tych wydatków wyniosła niespełna 63 mld zł.**

1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa

Według danych zawartych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.* dochody sektora finansów publicznych wyniosły w 2019 r. mld zł, a wydatki 923,7 mld zł³⁹⁷. Tym samym utrzymana została nadwyżka sektora finansów publicznych, która wystąpiła także rok wcześniej.

Po przeanalizowaniu obliczeń wykonanych w Ministerstwie Finansów i informacji pozyskanych podczas kontroli wykonania budżetu państwa, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w 2019 r., po raz pierwszy od 2004 r., w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa* nie zawyżono wysokości dochodów oraz wyniku sektora finansów publicznych na skutek nieprawidłowego zaliczenia do dochodów publicznych środków przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w celu refundacji składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych. Wiązało się to z zaprzestaniem w 2019 r. wykazywania tych środków w rozchodach budżetu państwa. Zostały one włączone do dotacji przekazywanej z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Oznacza to, że dochody i wynik sektora finansów publicznych w zakresie zbadanym przez Najwyższą Izbę Kontroli zostały, pierwszy raz od 15 lat, ustalone prawidłowo.

³⁹⁷ W niniejszym rozdziale poprzez dochody i wydatki publiczne rozumie się – w zależności od kontekstu – dochody i wydatki sektora finansów publicznych obliczane w Ministerstwie Finansów zgodnie z metodologią krajową i publikowane w *sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa* lub dochody i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych obliczane zgodnie z metodologią Unii Europejskiej. Zarówno sektor finansów publicznych, jak i sektor instytucji rządowych i samorządowych dzielą się na trzy podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych, różny jest jednak zakres podmiotowy tych sektorów i podsektorów w zależności od przyjętej metodologii (sektor instytucji rządowych i samorządowych wraz z przypisanymi do niego podsektorami obejmuje znacznie większą grupę jednostek niż sektor finansów publicznych). Przy ustalaniu wielkości dochodów i wydatków publicznych eliminuje się przepływy (transfery) wewnątrz sektora finansów publicznych i wewnątrz sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Należy przypomnieć, że od 2013 r., po kontroli metodyki sporządzania przez Ministra Finansów rachunku dochodów i wydatków sektora finansów publicznych³⁹⁸ Najwyższa Izba Kontroli corocznie wskazywała w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, że dane dotyczące wielkości dochodów i wyniku sektora finansów publicznych, przedstawiane w kolejnych sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa, były błędne. Na przykład w 2018 r. rzeczywiste dochody publiczne były o 3,3 mld zł niższe od wielkości obliczonej w Ministerstwie Finansów i przedstawionej w sprawozdaniu Rady Ministrów, co oznacza, że o taką samą kwotę był niższy rzeczywisty wynik sektora finansów publicznych. Minister Finansów nieprawidłowo obliczał wynik i wielkość dochodów publicznych od 2004 r. Łącznie w latach 2004–2018 zawyżono wynik sektora finansów publicznych o 165,1 mld zł, czyli średnio o 11 mld zł rocznie w stosunku do rzeczywistych danych, przy czym od 2016 r. różnica ta znacząco się zmniejszyła ze względu na przekazywanie niższych środków do otwartych funduszy emerytalnych. W rezultacie w przyjmowanych co roku przez Radę Ministrów i przekazywanych Sejmowi sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa w latach 2004–2018 przedstawiany był korzystniejszy obraz sytuacji finansowej państwa, niż wynikało z prawidłowego zestawienia danych.

Tabela 77. Podstawowe dane o dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych w latach 2010–2019

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	mld zł									
Dochody według Ministra Finansów	551,1	604,2	651,1	650,3	677,2	687,8	701,9	776,1	864,9	925,0
Dochody według Najwyższej Izby Kontroli	528,8	588,8	642,9	639,6	668,9	684,7	698,7	772,9	861,6	925,0
Wydatki według Ministra Finansów	635,8	660,1	689,3	699,2	716,9	731,8	748,0	790,3	860,8	923,7
Wydatki według Najwyższej Izby Kontroli	635,8	660,1	689,3	699,2	716,9	731,8	747,9	790,3	860,8	923,7
Wynik według Ministra Finansów	-84,7	-55,9	-38,2	-48,9	-39,7	-44,1	-46,1	-14,2	4,2	1,3
Wynik według Najwyższej Izby Kontroli	-107,0	-71,3	-46,3	-59,6	-48,0	-47,2	-49,3	-17,4	0,9	1,3
Rok poprzedni = 100										
Dochody według Ministra Finansów	102,1	109,6	107,8	99,9	104,1	101,6	102,1	110,6	111,4	106,9
Dochody według Najwyższej Izby Kontroli	101,9	111,4	109,2	99,5	104,6	102,4	102,0	110,6	111,5	107,3
Wydatki ogółem ¹	107,8	103,8	104,4	101,4	102,5	102,1	102,2	105,7	108,9	107,3
PKB = 100										
Dochody według Ministra Finansów	38,1	38,6	40,0	39,2	39,4	38,2	37,7	39,0	40,8	40,7
Dochody według Najwyższej Izby Kontroli	36,6	37,6	39,5	38,6	38,9	38,0	37,5	38,9	40,6	40,7
Wydatki ogółem ¹	44,0	42,1	42,3	42,2	41,7	40,7	40,2	39,7	40,6	40,6

³⁹⁸ Wyniki kontroli I/12/001 *Metodyka sporządzania przez Ministerstwo Finansów rachunku dochodów i wydatków sektora finansów publicznych*.

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	mld zł									
Wynik według Ministra Finansów	-5,9	-3,6	-2,3	-2,9	-2,3	-2,4	-2,5	-0,7	0,2	0,1
Wynik według Najwyższej Izby Kontroli	-7,4	-4,6	-2,8	-3,6	-2,8	-2,6	-2,6	-0,9	0,0	0,1

¹ Wydatki według Ministra Finansów i Najwyższej Izby Kontroli w latach 2010–2019 miały taką samą dynamikę i taki sam udział w PKB.

Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego; sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w latach 2009–2019.

Dochody sektora finansów publicznych w 2019 r., w relacji do wartości produktu krajowego brutto, były nieco niższe niż w roku poprzednim, wyniosły bowiem 40,7%. Wciąż był to wyższy poziom niż w latach 2013–2017, gdy dochody publiczne stanowiły około 38–39% produktu krajowego brutto. Niemniej warto zwrócić uwagę na zahamowanie trendu obserwowanego od 2016 r., polegającego na szybszym wzroście dochodów publicznych w porównaniu ze wzrostem gospodarczym, co wynikało w dużym stopniu z ograniczania wielkości luki podatkowej. W 2019 r. działania uszczelniające system podatkowy nie były już na tyle znaczące, aby przyrost dochodów publicznych przewyższał przyrost wartości polskiej gospodarki.

Zmniejszenie relacji dochodów publicznych do produktu krajowego brutto wynikało z niższego wzrostu dochodów podatkowych. O ile nominalna wartość polskiej gospodarki zwiększyła się w 2019 r. o 7,2% względem roku poprzedniego, to dochody podatkowe sektora finansów publicznych wzrosły o 5,8%. Dane te wskazują, że w porównaniu z latami 2017–2018, gdy tempo wzrostu dochodów podatkowych przekraczało 10% rocznie, w 2019 r. nastąpił wyraźny spadek ich dynamiki. W związku z tym udział dochodów podatkowych sektora finansów publicznych w produkcie krajowym brutto, obliczonych zgodnie z metodologią krajową, zmniejszył się z 20,6% w 2018 r. do 20,4% w 2019 r. Należy jednak podkreślić, że udział ten był w dalszym ciągu znacząco wyższy niż w latach 2009–2017, gdy nie przekraczał 20%, a w 2013 r. i 2015 r. obniżył się do niemal 18%.

Wobec utrzymania się dochodów sektora finansów publicznych na poziomie realnie zbliżonym do poziomu ubiegłorocznego, nie występowała konieczność ograniczenia skali wydatków publicznych lub zwiększonego finansowania ich za pomocą środków pochodzących ze źródeł zewnętrznych. Jednakże niższa dynamika dochodów przekładała się na ograniczenie możliwości realizowania nowych programów rządowych i samorządowych bez konieczności obniżania wydatków na finansowanie innych obszarów działalności sektora finansów publicznych.

O ile w 2017 r. największą dynamiką wśród dochodów podatkowych sektora finansów publicznych cechowały się wpływy z podatków pośrednich, to w latach 2018–2019 pierwszeństwo pod tym względem uzyskały podatki dochodowe. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych były w 2019 r. wyższe od wpływów w 2018 r. o 14,8%, a wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych – o 10,1%. Przyczyną wyższych wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych był wzrost liczby pracujących oraz wysoka dynamika wynagrodzeń. Z utrzymania się dobrej koniunktury w gospodarce korzystały również przedsiębiorstwa, co wpłynęło na osiągnięcie przez nie wyższych zysków, a w efekcie na wyższą dynamikę dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych. W pewnym stopniu wpłynęły na nią także działania państwa, wprowadzające obowiązek raportowania schematów podatkowych i zmieniające zasady poboru zryczałtowanego podatku w odniesieniu do niektórych transakcji.

W 2019 r. nastąpiło zmniejszenie tempa wzrostu dochodów z tytułu podatków pośrednich. Dochody te były zaledwie o 2,7% wyższe niż w 2018 r., co wskazuje, że wzrost wpływów z podatków pośrednich był tylko nieznacznie wyższy od inflacji. W wartościach realnych dochody z podatków pośrednich pozostały na poziomie zbliżonym do poziomu z roku poprzedniego, mimo utrzymania się w Polsce stosunkowo wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Dla porównania tempo wzrostu dochodów z podatków pośrednich w 2017 r. wyniosło 17,1%, a w 2018 r. 9,8%.

Tabela 78. Dochody sektora finansów publicznych w latach 2010–2019¹

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	mld zł									
Dochody ogółem	528,8	588,8	642,9	639,6	668,9	684,7	698,7	772,9	861,6	925,0
Dochody podatkowe, w tym:	276,0	301,3	307,4	302,4	319,0	328,0	346,4	394,8	437,5	462,9
Podatki pośrednie	165,0	180,1	181,8	175,0	186,6	186,7	193,2	226,3	248,4	255,1
Podatek dochodowy od osób fizycznych	62,5	67,5	70,6	73,8	78,1	83,1	89,3	97,6	110,8	122,0
Podatek dochodowy od osób prawnych	27,8	31,6	31,8	29,2	29,6	32,8	33,7	38,0	44,2	50,8
Podatki gminne	19,0	20,1	21,7	22,5	23,3	23,8	25,3	27,2	28,7	29,6
Krajowe dochody niepodatkowe	211,8	236,8	266,9	264,4	279,0	289,3	311,4	328,8	358,4	386,1
Środki z Unii Europejskiej i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	41,0	50,7	68,7	72,8	70,8	67,4	40,8	49,4	65,7	76,0
Rok poprzedni = 100										
Dochody ogółem	101,9	111,4	109,2	99,5	104,6	102,4	102,0	110,6	111,5	107,3
Dochody podatkowe, w tym:	103,0	109,2	102,0	98,4	105,5	102,8	105,6	114,0	110,8	105,8
Podatki pośrednie	106,6	109,2	100,9	96,2	106,6	100,1	103,5	117,1	109,8	102,7
Podatek dochodowy od osób fizycznych	99,7	108,0	104,6	104,4	105,9	106,4	107,5	109,2	113,6	110,1
Podatek dochodowy od osób prawnych	90,6	113,7	100,7	91,9	101,1	110,8	102,9	112,7	116,4	114,8
Podatki gminne	104,6	105,7	108,1	103,7	103,7	102,0	106,4	107,3	105,5	103,4
Krajowe dochody niepodatkowe	98,7	111,8	112,7	99,1	105,5	103,7	107,7	105,6	109,0	107,7
Środki z Unii Europejskiej i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	113,5	123,7	135,5	106,1	97,3	95,2	60,5	121,0	133,0	115,7
PKB = 100										
Dochody ogółem	36,6	37,6	39,5	38,6	38,9	38,0	37,5	38,9	40,6	40,7
Dochody podatkowe, w tym:	19,1	19,2	18,9	18,2	18,5	18,2	18,6	19,8	20,6	20,4
Podatki pośrednie	11,4	11,5	11,2	10,6	10,8	10,4	10,4	11,4	11,7	11,2
Podatek dochodowy od osób fizycznych	4,3	4,3	4,3	4,5	4,5	4,6	4,8	4,9	5,2	5,4

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	mld zł									
Podatek dochodowy od osób prawnych	1,9	2,0	2,0	1,8	1,7	1,8	1,8	1,9	2,1	2,2
Podatki gminne	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3
Krajowe dochody niepodatkowe	14,7	15,1	16,4	16,0	16,2	16,1	16,7	16,5	16,9	17,0
Środki z Unii Europejskiej i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	2,8	3,2	4,2	4,4	4,1	3,7	2,2	2,5	3,1	3,3

¹ W dochodach z lat 2010-2018 uwzględniono korektę wprowadzoną przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego; sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w latach 2009-2019.

Zgodnie z metodologią unijną, według której dochody podatkowe oblicza się w ujęciu memoriałowym³⁹⁹ oraz zalicza się do nich wpływy z cła, dochody te zrealizowano w Polsce w latach 2018-2019 na poziomie odpowiadającym 21,9% produktu krajowego brutto. Relacja ta wzrosła o 0,8 punktu procentowego w stosunku do 2017 r. i o 2,2 punktu procentowego w stosunku do 2015 r. Mimo tak znaczącej zmiany łączne obciążenia podatkowe w Polsce były w dalszym ciągu dużo niższe niż średnio w Unii Europejskiej⁴⁰⁰, gdzie wyniosły 26,9% produktu krajowego brutto. O ile skala dochodów z podatków związanych z produkcją i importem – w relacji do wielkości gospodarki w Polsce – przewyższała średnią unijną, to skala wpływów z podatków dochodowych i majątkowych była znacząco mniejsza. W 2019 r. wpływy z tych podatków wyniosły w Polsce 8% produktu krajowego brutto, podczas gdy w Unii Europejskiej średnio 13,2%. Dużo niższe były też w Polsce dochody z podatków od kapitału.

Niski poziom dochodów podatkowych w relacji do produktu krajowego brutto jest charakterystyczny dla większości państw Europy Środkowej. Oprócz Polski również w Bułgarii, Czechach, Estonii, Litwie, Łotwie, Rumunii, Słowacji i Słowenii wpływy podatkowe w 2019 r. nie przekraczały 22% produktu krajowego brutto. Uwzględnienie w obliczeniach składek na ubezpieczenia społeczne nie zmienia powyższego wniosku.

W 2019 r., trzeci rok z rzędu, istotnie zwiększyła się wartość dochodów z Unii Europejskiej i innych zagranicznych źródeł pomocy bezzwrotnej. Wysokość tych dochodów jest skorelowana z wydatkami na realizację projektów wspieranych środkami unijnymi, mimo że Minister Finansów ma wpływ na to, kiedy środki otrzymane z budżetu Unii Europejskiej zostaną zaliczone do dochodów budżetu środków europejskich, co zniekształca tę zależność. W ciągu trzech ostatnich lat dochody te niemal się podwoiły, osiągając w 2019 r. wartość 76 mld zł. Kwota ta w wartościach realnych była zbliżona do dochodów z tego tytułu osiągniętych w 2013 r., czyli w roku, w którym do sektora finansów publicznych wpłynęły rekordowo wysokie dochody zagraniczne. W 2019 r. dochody z Unii Europejskiej i z innych, zagranicznych źródeł pomocy bezzwrotnej były o 15,7% wyższe niż w 2018 r. Można

³⁹⁹ Zgodnie z metodologią krajową dochody i wydatki publiczne oblicza się w ujęciu kasowym. Zasada memoriałowa polega na ujęciu w księgach rachunkowych oraz w sprawozdaniach z realizacji planów finansowych wszystkich zdarzeń gospodarczych dotyczących danego okresu, niezależnie od terminu ich zapłaty. W odróżnieniu od zasady memoriałowej zasada kasowa polega na zaliczaniu do zdarzeń gospodarczych danego okresu takich zdarzeń, które wiązały się z dokonaniem w tym okresie zapłaty.

⁴⁰⁰ W porównaniach międzynarodowych prezentowanych w niniejszym rozdziale wzięto pod uwagę stan prawny na koniec 2019 r., zgodnie z którym Unię Europejską tworzyło 28 państw, łącznie z Wielką Brytanią.

oczekiwać, że w 2020 r. dochody te utrzymają się na wysokim poziomie, natomiast w następnych latach ich wysokość prawdopodobnie znacząco się zmniejszy z powodu zakończenia się perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020.

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 2019 r. średnie dochody tego sektora kształtowały się w Unii Europejskiej na poziomie 45,1% produktu krajowego brutto, podczas gdy w Polsce – na poziomie 41,3% produktu krajowego brutto. Obserwowany w dwóch poprzednich latach w Polsce bardzo wysoki wzrost dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych uległ w 2019 r. znaczącemu spowolnieniu, gdyż dochody te rosły w tempie wzrostu gospodarczego.

Należy podkreślić, że różnica pomiędzy Polską a średnią unijną, pod względem dochodów ogółem sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynikała z różnicy w dochodach podatkowych. Wielkość innych kluczowych dochodów, w relacji do produktu krajowego brutto, była w Polsce i średnio w Unii Europejskiej zbliżona. Na przykład składki z tytułu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych stanowiły 14,3% produktu krajowego brutto w Polsce i średnio 13,3% produktu krajowego brutto w Unii Europejskiej, zaś dochody z tytułu wytwarzania dóbr i usług rynkowych – 1,4% produktu krajowego brutto w Polsce i 1,6% produktu krajowego brutto w Unii Europejskiej.

W przypadku składek z tytułu ubezpieczeń społecznych można było zaobserwować w ostatnich latach pozytywne zjawisko, polegające na odbudowaniu bazy dochodowej. Wcześniej, od 2001 r. dochody z tego tytułu, w relacji do produktu krajowego brutto, stopniowo się zmniejszały, osiągając w 2010 r. wartość odpowiadającą zaledwie 11,9% produktu krajowego brutto. Od tego czasu wartość ta sukcesywnie rosła – w 2012 r. wynosiła 13% produktu krajowego brutto, a w 2019 r. już 14,3% produktu krajowego brutto, na co duży wpływ miały zmiany w systemie emerytalnym, zwiększające dochody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek kosztem ograniczenia wielkości środków przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych. Dzięki temu możliwe było zaangażowanie mniejszych środków z budżetu państwa na sfinansowanie niedoborów w podsektorze ubezpieczeń społecznych. W 2010 r. wpływy ze składek pokrywały zaledwie 55,3% wydatków z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, podczas gdy w 2019 r. – już 80,7%.

Łączne dochody państwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do produktu krajowego brutto, stanowiące wskaźnik obciążenia fiskalnego gospodarki, sukcesywnie zwiększały się z 32,9% w 2014 r. do 36,2% w 2019 r. Na tle Unii Europejskiej wartość ta była jednak wciąż stosunkowo niska. Średnia wartość wskaźnika obciążenia fiskalnego w Unii Europejskiej w 2019 r. wynosiła 40,2% produktu krajowego brutto. Pod względem wysokości tego wskaźnika Polska zajmowała 17 miejsce w Unii Europejskiej.

W 2019 r. wydatki sektora finansów publicznych wyniosły 923,7 mld zł, co odpowiadało wartości 40,6% produktu krajowego brutto. Wydatki te, w relacji do produktu krajowego brutto, nie zmieniły się w porównaniu z 2018 r. W dalszym ciągu utrzymywały się na stosunkowo niskim poziomie na tle relacji wydatków do wielkości gospodarki ponoszonych od 2000 r. Średnio w latach 2000–2018 wydatki sektora finansów publicznych kształtowały się na poziomie 41,7% produktu krajowego brutto. Relacja ta była najwyższa w 2010 r., gdy wyniosła 44%, po czym w następnych latach stopniowo się zmniejszała, aż do poziomu 39,7% w 2017 r. W kolejnym roku nastąpił jej jednorazowy, znaczący wzrost do poziomu 40,6%. Można przypuszczać, że w 2020 r. wartość wydatków sektora finansów publicznych, w relacji do wielkości polskiej gospodarki, ponownie znacząco wzrośnie w związku z koniecznością łagodzenia skutków pandemii COVID-19.

Utrzymanie się wydatków publicznych, w relacji do produktu krajowego brutto, na poziomie z 2018 r. wynikało z wysokiego tempa wzrostu wydatków bieżących, sięgającego blisko 9%. Jednocześnie wydatki majątkowe były o 4,4% niższe w stosunku do roku poprzedniego. Na wysoką dynamikę wydatków bieżących złożyły się trzy czynniki: wzrost wydatków socjalnych, zwiększone wpłaty do budżetu Unii Europejskiej oraz wysoka dynamika wydatków na działalność jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych.

Łączna wartość świadczeń na rzecz osób fizycznych w 2019 r. była o 11,1% wyższa niż w 2018 r. Było to spowodowane znaczącym rozszerzeniem pomocy państwa dla rodzin wychowujących dzieci oraz dla osób pobierających świadczenia finansowane ze środków gromadzonych w systemie ubezpieczeń społecznych. W rezultacie świadczenia społeczne sfinansowane z publicznych środków wyniosły w 2019 r. prawie 400 mld zł.

Jeszcze wyższą dynamikę wydatków odnotowano w odniesieniu do środków własnych Unii Europejskiej. W 2019 r. wpłaty do budżetu Unii Europejskiej wyniosły 21,7 mld zł, czyli o 3 mld zł więcej niż w roku poprzednim. W wartościach procentowych wzrost wydatków z tego tytułu przekraczał 16%. Tak wysoka dynamika tych wydatków wynikała z wyższych wpłat z tytułu ceł, a także z większych potrzeb wydatkowych budżetu Unii Europejskiej. Należy także wziąć pod uwagę, że w 2018 r. obniżono wysokość składki do budżetu Unii Europejskiej w związku z aktualizacją rozliczeń za lata wcześniejsze, co również przełożyło się na wyższą dynamikę tych wydatków w 2019 r. jako niższy punkt odniesienia.

Istotny udział w wysokiej dynamice wydatków bieżących sektora finansów publicznych miały także wydatki na działalność jednostek zaliczanych do tego sektora. Wydatki te były w 2019 r. o 9% wyższe od wydatków w 2018 r. Ich poziom w relacji do produktu krajowego brutto był jednak w 2019 r. niższy niż w latach 2013–2014 i taki sam, jak w 2015 r. Jednym z czynników wzrostu tej grupy wydatków było w 2019 r. zwiększenie wysokości przeciętnego wynagrodzenia brutto w sferze budżetowej o 7,6% w stosunku do poziomu w 2018 r. Można wskazać, że znaczący wzrost wynagrodzeń w sferze budżetowej obserwowany w 2019 r. stanowił pewnego rodzaju wyrównanie za lata poprzednie, gdy tempo wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym było niższe niż w sektorze przedsiębiorstw.

Dokonując przeglądu głównych tendencji, mających wpływ na poziom wydatków bieżących sektora finansów publicznych w 2019 r., warto zwrócić uwagę na zmniejszenie się, trzeci rok z rzędu, wydatków na obsługę długu publicznego. Wydatki te były w 2019 r. o 7,2% niższe niż przed rokiem i o niemal 15% niższe niż w 2016 r. Co więcej, były to najniższe wydatki na obsługę długu publicznego od 2008 r., przy czym wtedy państwowy dług publiczny wynosił na koniec roku 598 mld zł, podczas gdy na koniec 2019 r. sięgał 991 mld zł. Zmniejszenie wydatków na obsługę długu pomiędzy 2018 r. a 2019 r. było przede wszystkim efektem spadku oprocentowania skarbowych papierów wartościowych.

Tabela 79. Wydatki sektora finansów publicznych w latach 2010-2019

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	mld zł									
Wydatki ogółem	635,8	660,1	689,3	699,2	716,9	731,8	747,9	790,3	860,8	923,7
Wydatki bieżące, w tym:	553,8	573,3	601,3	627,7	634,1	647,0	685,3	710,9	755,8	823,3
Świadczenia ¹	237,4	242,7	255,2	276,2	285,2	297,0	325,2	341,4	359,8	399,6
Obsługa długu	36,5	39,1	46,2	45,1	36,5	30,7	33,5	31,0	30,8	28,6
Środki własne UE	14,3	14,7	15,9	18,1	17,3	18,2	19,2	15,7	18,7	21,7
Inne wydatki	265,6	276,8	284,0	288,3	295,1	301,0	307,4	322,7	346,6	373,4
Wydatki majątkowe ²	81,9	86,8	88,0	71,5	82,7	84,9	62,7	79,4	105,0	100,4
	Rok poprzedni = 100									
Wydatki ogółem	107,8	103,8	104,4	101,4	102,5	102,1	102,2	105,7	108,9	107,3
Wydatki bieżące, w tym:	106,2	103,5	104,9	104,4	101,0	102,0	105,9	103,7	106,3	108,9
Świadczenia ¹	106,1	102,2	105,1	108,2	103,3	104,1	109,5	105,0	105,4	111,1
Obsługa długu	107,0	107,2	118,1	97,7	80,9	84,1	109,1	92,5	99,2	92,8
Środki własne UE	106,9	102,7	108,2	113,7	95,3	105,6	105,0	82,1	118,5	116,4
Inne wydatki	106,1	104,2	102,6	101,5	102,4	102,0	102,1	105,0	107,4	107,8
Wydatki majątkowe ²	119,6	105,9	101,4	81,2	115,8	102,6	73,9	126,7	132,2	95,6
	PKB = 100									
Wydatki ogółem	44,0	42,1	42,3	42,2	41,7	40,7	40,2	39,7	40,6	40,6
Wydatki bieżące, w tym:	38,3	36,6	36,9	37,9	36,9	35,9	36,8	35,7	35,6	36,2
Świadczenia ¹	16,4	15,5	15,7	16,7	16,6	16,5	17,5	17,2	17,0	17,6
Obsługa długu	2,5	2,5	2,8	2,7	2,1	1,7	1,8	1,6	1,5	1,3
Środki własne UE	1,0	0,9	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9	1,0
Inne wydatki	18,4	17,7	17,4	17,4	17,2	16,7	16,5	16,2	16,3	16,4
Wydatki majątkowe ²	5,7	5,5	5,4	4,3	4,8	4,7	3,4	4,0	5,0	4,4

¹ Do 2011 r. wydatki socjalne.

² Do 2011 r. wydatki kapitałowe.

Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego, sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 2009–2019.

Podobnie jak w przypadku dochodów publicznych, Polska ponosiła znacznie mniejsze, w stosunku do produktu krajowego brutto, wydatki publiczne ogółem w porównaniu z większością państw Unii Europejskiej. Pod względem tych wydatków, odniesionych do wielkości gospodarki, Polska zajmowała w 2019 r. 16 miejsce w Unii Europejskiej. Średnie wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Unii Europejskiej wyniosły 45,8% produktu krajowego brutto, a w Polsce – 42% produktu krajowego brutto. Warto zauważyć, że w ciągu trzech ostatnich lat w Polsce udział wydatków tego sektora w produkcie krajowym brutto powoli się zwiększał. Mimo to w 2019 r. był on w dalszym ciągu niższy niż w latach 2000–2014.

Na tle Unii Europejskiej Polska utrzymuje stosunkowo niską relację wydatków bieżących sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto. Co prawda po dwóch latach spadków wartości tej relacji, w 2019 r. powróciła ona do poziomu z 2016 r., równego 37,3% produktu krajowego brutto, ale w stosunku do średniej unijnej była o 4,5 punktu procentowego niższa. Warto podkreślić, że do 2006 r. wydatki te były w Polsce zbliżone do średniej unijnej i wynosiły około 40% produktu krajowego brutto lub więcej. W następnych latach średnie wydatki bieżące w Unii Europejskiej zwiększały się w relacji do produktu krajowego brutto, podczas gdy w Polsce następowała ich stopniowa redukcja.

Na skutek wprowadzenia programu *Rodzina 500 plus* oraz obniżenia wieku emerytalnego wzrosła w Polsce wartość transferów socjalnych z 16,2% produktu krajowego brutto w 2015 r. do 17,2% w 2016 r. W 2017 r. wydatki te obniżyły się do 17% produktu krajowego brutto, a w następnym roku wielkość transferów socjalnych zmniejszyła się do 16,8% produktu krajowego brutto. W 2019 r. nastąpiło odwrócenie trendu spadkowego obserwowanego w dwóch poprzednich latach. Transfery socjalne sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrosły do 17,5% produktu krajowego brutto, przede wszystkim na skutek rozszerzenia zakresu programu *Rodzina 500 plus* oraz realizacji programu *Emerytura plus*. Mimo objęcia przez państwo większą pomocą finansową rodzin wychowujących dzieci oraz emerytów i rencistów można wskazać, że ponoszone w 2019 r. transfery socjalne były niższe, w stosunku do wielkości gospodarki, niż w latach 2000–2004, gdy wynosiły co najmniej 18% produktu krajowego brutto. Było to jednak uzasadnione tym, że sytuacja gospodarcza i społeczna Polski w 2019 r. była zdecydowanie lepsza niż w pierwszych latach XXI wieku.

Warto zwrócić uwagę, że skala transferów socjalnych w Polsce pozostawała w 2019 r. niższa niż średnia w Unii Europejskiej. Łącznie do gospodarstw domowych w krajach Unii Europejskiej kierowane były w formie transferów socjalnych środki publiczne w wysokości 20,5% produktu krajowego brutto. Wyższa redystrybucja dotyczyła jednak prawie wyłącznie państw o wysokim dochodzie narodowym na mieszkańca. Wśród krajów położonych we wschodniej części Unii Europejskiej Polskę wyprzedzała, pod względem skali transferów socjalnych odniesionych do wielkości gospodarki, jedynie Słowacja.

Skala subsydiów wypłacanych przedsiębiorstwom jest w Polsce również niższa od średniej dla Unii Europejskiej. O ile w 2008 r. wielkość tych subsydiów osiągnęła w Polsce poziom 1% produktu krajowego brutto, to w kolejnych latach stopniowo się obniżała. W 2019 r. na wsparcie przedsiębiorstw przeznaczono w Polsce 0,5% produktu krajowego brutto, tymczasem w Unii Europejskiej średnio 1,4% produktu krajowego brutto. Pod względem wielkości subwencji dla przedsiębiorstw w relacji do produktu krajowego brutto Polska znajdowała się wraz z Irlandią na 22 pozycji, wyprzedzając nieznacznie Estonię, Litwę, Portugalię, Rumunię i Cypr.

Skala wydatków na wynagrodzenia pracowników sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce była w 2019 r. zbliżona do średniej unijnej, która wynosi około 10% produktu krajowego brutto. Przeczy to tezie o relatywnie wysokich wydatkach na utrzymanie administracji publicznej w Polsce w porównaniu z innymi krajami.

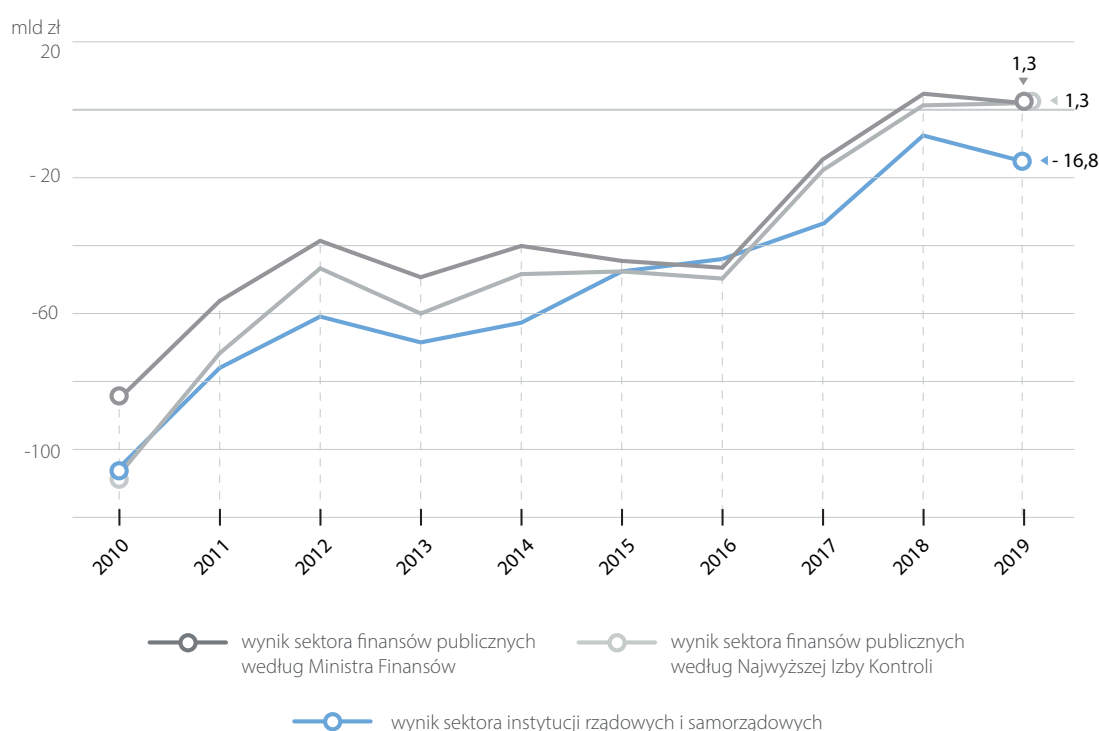
W odróżnieniu od wydatków bieżących nakłady brutto na środki trwałe instytucji państwowych i samorządowych były w 2019 r., podobnie jak w całym okresie od 2006 r., istotnie wyższe w Polsce niż średnio w Unii Europejskiej. Po znaczącym zmniejszeniu się tych nakładów z poziomu 4,5% produktu krajowego brutto w 2015 r. do poziomu 3,3% produktu krajowego brutto w 2016 r., w kolejnym roku rozpoczął się ich ponowny wzrost. W 2017 r. instytucje sektora rządowego i samorządowego w Polsce przeznaczyły na inwestycje 3,8% produktu krajowego brutto, a w 2018 r. – już 4,7%, czyli tyle samo co w latach 2012 i 2014. W 2019 r. odnotowano obniżenie się wartości publicznych nakładów brutto na środki trwałe w relacji do produktu krajowego brutto do poziomu 4,3%.

O zmniejszeniu się wydatków inwestycyjnych w 2019 r. względem 2018 r. świadczą również dane zestawione w Ministerstwie Finansów zgodnie z metodologią krajową, odnoszące się do sektora finansów publicznych. Należy przy tym jednak zwrócić uwagę, że rok wcześniej w sektorze finansów publicznych wydatki majątkowe zrealizowano na rekordowo wysokim poziomie, równym 105 mld zł, czyli o 29 mld zł wyższym niż średnie wydatki majątkowe w latach 2013–2017. Można zatem wskazać, że mimo zmniejszenia się wydatków majątkowych w 2019 r. względem 2018 r. o 4,6 mld zł, wciąż pozostawały one na stosunkowo wysokim poziomie, przekraczającym 100 mld zł. Przed 2018 r. naj-

wyższe wydatki majątkowe w sektorze finansów publicznych poniesiono w roku 2012, gdy wyniosły 88 mld zł.

Obniżenie się dynamiki wydatków ogółem sektora finansów publicznych pozwoliło zachować w 2019 r. nadwyżkę w tym sektorze, mimo obniżenia się tempa wzrostu dochodów. Nadwyżka ta w 2019 r. wyniosła 1,3 mld zł. Był to najwyższy wynik sektora finansów publicznych co najmniej od 2000 r. Warto przypomnieć, że według obliczeń Ministra Finansów skorygowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, w 2018 r. w sektorze finansów publicznych osiągnięto nadwyżkę równą 0,9 mld zł, podczas gdy w latach 2000–2017 odnotowywano permanentny deficyt, który wynosił średnio 47,2 mld zł⁴⁰¹.

Infografika 51. Wynik sektora finansów publicznych oraz sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2010–2019



Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów; dane publikowane na stronie Eurostat dotyczące wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych; sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2010–2019; obliczenia własne.

O ile wynik sektora finansów publicznych, ustalony zgodnie z metodologią krajową, był dodatni, to w sektorze instytucji rządowych i samorządowych wykazano, zgodnie z metodologią unijną, deficyt, który w 2019 r. wyniósł 16,8 mld zł, a w relacji do produktu krajowego brutto – 0,7%. Różnica pomiędzy wynikiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a wynikiem sektora finansów publicznych zwiększyła się z 5,8 mld zł w 2018 r. do 18,1 mld zł w 2019 r. i była najwyższa od dziesięciu lat. W opinii Najwyższej Izby Kontroli wyniki obliczeń wykonanych zgodnie z metodologią krajową nie powinny znacząco różnić się od wyników obliczeń wykonanych zgodnie z metodologią

⁴⁰¹ W Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r. wykazano co prawda nadwyżkę dochodów sektora finansów publicznych nad jego wydatkami, ale po korekcie dotyczącej wyeliminowania z obliczeń całości środków przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w sektorze tym wystąpił deficyt wynoszący 14,5 mld zł.

unijną, gdyż jedno i drugie służą ocenie sytuacji finansowej państwa, a zatem powinny prowadzić do podobnych wniosków. W związku z tym Minister Finansów powinien dążyć do większego ujednoczenia metodologii krajowej z metodologią unijną w celu prezentacji możliwie jednolitych wyników obrazujących sytuację finansową państwa.

Warto zwrócić uwagę, że w 2019 r., drugi rok z rzędu, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce utrzymał się poniżej poziomu 1% produktu krajowego brutto. Wcześniej, od 1995 r., czyli odkąd dostępne są dane dla sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce, aż do 2017 r. deficyt ten nigdy nie spadł poniżej poziomu 1,5% produktu krajowego brutto. Niemniej w porównaniu do 2018 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wzrósł z poziomu bliskiego stanowi równowagi finansowej do poziomu 0,7% produktu krajowego brutto. W rezultacie Polska miała niższy wynik tego sektora od 18 spośród 28 państw Unii Europejskiej. Brak deficytu wykazało 16 państw Unii Europejskiej, między innymi Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Litwa i Słowenia. Jednocześnie na Węgrzech deficyt wyniósł 2% produktu krajowego brutto, w kilku dużych gospodarkach europejskich (Francja, Hiszpania, Wielka Brytania) przekroczył 2% produktu krajowego brutto, a w Rumunii sięgnął aż 4,3% produktu krajowego brutto.

Podkreślenia wymaga, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce był w 2019 r. znacząco niższy od prognozy z kwietnia 2019 r. przedstawionej przez Radę Ministrów w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. W prognozie tej szacowano deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2019 r. na 1,7% produktu krajowego brutto. Dopiero w następnych latach miał on osiągnąć wartość poniżej poziomu 1% produktu krajowego brutto, który jest średniookresowym celem budżetowym Polski. W rzeczywistości stało się na odwrót. O ile w 2019 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych był zgodny ze średniookresowym celem budżetowym, to w 2020 r., a prawdopodobnie również w 2021 r., znacząco się od tego celu oddali ze względu na finansowe skutki przeciwdziałania pandemii COVID-19. W aktualizacji Programu Konwergencji z kwietnia 2020 r. Rada Ministrów przyjęła na 2020 r. prognozę deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 8,4% produktu krajowego brutto.

W celu prezentacji kierunków wydatkowania środków publicznych w podziale na poszczególne obszary działalności państwa warto sięgnąć po dane Eurostatu o wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych według klasyfikacji funkcji władz rządowych i samorządowych (COFOG). W tabeli przedstawiono dane z ostatnich sześciu parzystych lat w celu zaprezentowania zmian zachodzących w długim okresie. W czasie prac nad niniejszą analizą dane za 2019 r. nie były jeszcze dostępne.

Tabela 80. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce i w Unii Europejskiej w relacji do PKB w latach 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 i 2018 według klasyfikacji COFOG

Wyszczególnienie	2008		2010		2012		2014		2016		2018	
	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE
	PKB=100											
Ogółem	44,0	46,3	45,8	50,1	42,9	49,0	42,4	48,0	41,1	46,3	41,6	45,8
Ogólne usługi publiczne	5,3	6,6	5,6	6,8	5,7	7,0	5,0	6,7	4,7	6,0	4,4	5,8
Obronność	1,9	1,4	1,6	1,5	1,5	1,4	1,5	1,3	1,6	1,3	1,6	1,3
Porządek publiczny i bezpieczeństwo	2,4	1,8	2,4	1,9	2,3	1,8	2,2	1,7	2,2	1,7	2,1	1,7
Sprawy gospodarcze	5,6	4,6	6,4	5,2	5,2	4,7	5,3	4,3	4,4	4,1	5,0	4,2
Ochrona środowiska	0,7	0,8	0,7	0,9	0,6	0,8	0,6	0,8	0,4	0,8	0,5	0,8
Mieszkalnictwo i infrastruktura komunalna	0,8	0,9	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Zdrowie	5,0	6,7	5,0	7,3	4,6	7,1	4,6	7,2	4,6	7,1	4,8	7,1
Wypoczynek, kultura i religia	1,3	1,2	1,4	1,2	1,2	1,1	1,2	1,1	1,1	1,0	1,3	1,1
Szkolnictwo	5,6	4,9	5,5	5,2	5,4	5,0	5,3	4,9	5,0	4,8	5,0	4,7
Ochrona socjalna	15,5	17,5	16,3	19,3	15,6	19,3	15,9	19,3	16,6	19,0	16,2	18,6

Źródło: Dane publikowane na stronie Eurostat, dotyczące wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych według klasyfikacji COFOG.

Z danych tych wynika, że od 2008 r. znacząco wzrosła różnica pomiędzy średnią dla krajów Unii Europejskiej a Polską pod względem wielkości wydatków publicznych w stosunku do produktu krajowego brutto. Przejawia się to w relatywnie niższych wydatkach Polski na ogólne usługi publiczne, ochronę środowiska i – przede wszystkim – na zdrowie i ochronę socjalną.

Są jednak i takie dziedziny, na które w Polsce wydaje się więcej niż średnio w Unii Europejskiej. Zaliczają się do nich przede wszystkim obronność, porządek publiczny i bezpieczeństwo, oświata oraz sprawy gospodarcze, na które Polska przeznaczają relatywnie duże środki ze względu na finansowanie projektów rozwojowych, wspieranych środkami unijnymi, w tym na budowę infrastruktury transportowej. Większa jest również skala finansowania w Polsce rolnictwa ze środków publicznych.

Warto podkreślić, że w latach 2017–2018 zwiększył się w Polsce poziom wydatków publicznych w relacji do produktu krajowego brutto, przeznaczonych na finansowanie spraw gospodarczych. W 2018 r. był on równy 5% produktu krajowego brutto. Mimo tego wzrostu poziom wydatków na finansowanie spraw gospodarczych był niższy niż w latach 2009–2011, gdy wynosił około 6% produktu krajowego brutto.

W latach 2017–2018 odnotowano również niewielkie zwiększenie udziału wydatków publicznych na zdrowie w stosunku do produktu krajowego brutto. Wydatki te w 2018 r. wynosiły 4,8% produktu krajowego brutto. W perspektywie długookresowej poziom ten można uznać za średni. Dla porównania w latach 2008–2010 wydatki publiczne przeznaczone na zdrowie były równe 5% produktu krajowego brutto. Na tle innych państw Unii Europejskiej skala nakładów publicznych na ochronę zdrowia pozostawała niska. W 2018 r. mniej środków publicznych na zdrowie w relacji do produktu krajowego brutto przeznaczano jedynie na Cyprze (2,7% produktu krajowego brutto), na Łotwie (4%), w Luksemburgu, Rumunii i na Węgrzech (po 4,7% produktu krajowego brutto). Średnio w krajach Unii Europejskiej wydatki publiczne na zdrowie wyniosły w 2018 r. 7,1% produktu

krajowego brutto, czyli około połowę więcej, w relacji do wielkości gospodarki, niż w Polsce. Analiza danych finansowych dotyczących działalności Narodowego Funduszu Zdrowia pozwala jednak wnioskować, że w 2019 r. w Polsce nastąpiło zwiększenie nakładów publicznych na zdrowie w stosunku do produktu krajowego brutto. Wskazuje na to jedenastoprocentowy wzrost kosztów realizacji zadań finansowanych ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia⁴⁰².

W perspektywie długookresowej zauważalny jest trend malejących, w stosunku do produktu krajowego brutto, nakładów publicznych na szkolnictwo, co ma, między innymi, związek ze zmniejszającą się liczbą uczniów. W pierwszych latach XXI wieku na edukację przeznaczano ze środków publicznych ponad 6% produktu krajowego brutto, w 2008 r. relacja wydatków publicznych na oświatę do produktu krajowego brutto wynosiła 5,6%, a w latach 2016–2018 wartość ta wynosiła średnio 5%. W wyniku zmniejszenia się wielkości wydatków publicznych na oświatę w relacji do produktu krajowego brutto, wielkość ta zbliżyła się do średniej unijnej. W 2018 r. Polska zajmowała pod tym względem 14 pozycję na 28 państw Unii Europejskiej.

Biorąc pod uwagę te dane, należy wskazać, że system oświaty w Polsce działał efektywnie, gdyż pomimo przeciętnych nakładów na oświatę polscy uczniowie osiągnęli w międzynarodowym badaniu PISA 2018, organizowanym przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), bardzo wysokie wyniki. Pod względem rozumienia czytanego tekstu uczniowie z Polski zajęli 10 miejsce, wyprzedzając uczniów z 67 państw. Spośród państw europejskich Polskę pod tym względem wyprzedziły tylko Estonia, Finlandia i Irlandia. W sprawdzianie z matematyki uczniowie z Polski również zajęli 10 pozycję. Spośród państw europejskich wyższy wynik osiągnęli jedynie uczniowie z Estonii i Holandii. W sprawdzianie z nauk przyrodniczych polscy uczniowie osiągnęli 11 pozycję, a spośród państw europejskich wyższe miejsce zajęli tylko uczniowie z Estonii i Finlandii. Warto podkreślić, że Finlandia oraz – zwłaszcza – Estonia od wielu lat przeznaczają na oświatę istotnie większą część swojego produktu krajowego brutto niż Polska (w Estonii w 2018 r. było to 6,2% produktu krajowego brutto). O wysokiej efektywności polskiego systemu szkolnictwa świadczy to, że w rankingu PISA⁴⁰³ 2018 Polska osiągnęła znacznie lepsze rezultaty niż Belgia, Dania i Szwecja, które przeznaczają na oświatę ponad 6% produktu krajowego brutto.

Po tym, jak w 2016 r. znacząco wzrosła wartość wydatków publicznych na ochronę socjalną w relacji do produktu krajowego brutto (z 15,7% w 2015 r. do 16,6%), między innymi w związku z wprowadzeniem programu *Rodzina 500 plus* i obniżeniem wieku emerytalnego, w latach 2017–2018 ponownie obserwowaliśmy stopniowe obniżanie wartości tych wydatków. Do 2018 r. wydatki publiczne na ochronę socjalną w relacji do produktu krajowego brutto obniżyły się do poziomu 16,2%. Sprzyjała temu bardzo dobra sytuacja gospodarcza Polski i związany z nią spadek stopy bezrobocia oraz wzrost wynagrodzeń, dzięki czemu mniej osób potrzebowało wsparcia ze środków publicznych. Należy przypuszczać, że w 2019 r. trend spadkowy w dziedzinie wielkości wydatków publicznych na ochronę socjalną w stosunku do wielkości gospodarki został powstrzymany ze względu na rozszerzenie zakresu podmiotowego programu *Rodzina 500 plus* oraz wypłatę świadczenia z programu *Emerytura Plus*, którego beneficjentami było prawie 10 mln osób. Warto dodać, że w 2018 r. wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do produktu krajowego brutto przeznaczone na ochronę socjalną były w Unii Europejskiej średnio o 2,4 punktu procentowego wyższe niż w Polsce.

⁴⁰² Dane finansowe związane z działalnością Narodowego Funduszu Zdrowia zostały zaprezentowane w dalszej części rozdziału.

⁴⁰³ Programme for International Student Assessment – Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów.

2. Sytuacja finansowa w poszczególnych segmentach sektora finansów publicznych

Po nietypowym dla sektora instytucji rządowych i samorządowych⁴⁰⁴ roku 2017, w którym w podsektorze funduszy zabezpieczenia społecznego wystąpiła niespotykana dotychczas nadwyżka w wysokości 41 mld zł, a w podsektorze rządowym wykazano bardzo wysoki deficyt, przekraczający 72 mld zł⁴⁰⁵, w latach 2018–2019 sytuacja finansowa w poszczególnych podsektorach była znacznie bardziej zbliżona do stanu równowagi. Warto odnotować, że w 2019 r., trzeci rok z rzędu w podsektorze funduszy zabezpieczenia społecznego wystąpiła nadwyżka przekraczająca 10 mld zł. Wcześniej, biorąc pod uwagę okres od 2000 r., taka sytuacja wystąpiła tylko w 2007 r. W podsektorze instytucji samorządowych odnotowano w 2019 r. umiarkowany deficyt w wysokości 4,4 mld zł, o 2,3 mld zł niższy niż w 2018 r. Znacznie większy deficyt wystąpił w podsektorze instytucji rządowych, wyniósł on bowiem 27,1 mld zł, czyli o 15,6 mld zł więcej niż przed rokiem. Warto jednak zauważyć, że w perspektywie wieloletniej obserwowany w 2019 r. deficyt podsektora instytucji rządowych i tak można uznać za stosunkowo niski, gdyż w latach 2006–2017 wynosił on średnio 55,5 mld zł.

Tabela 81. Podstawowe dane o wyniku oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2010–2019

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	mld zł									
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-106,9	-76,5	-61,0	-69,3	-62,7	-47,1	-44,2	-29,2	-4,9	-16,8
Podsektor instytucji rządowych	-85,8	-63,3	-59,5	-61,6	-39,1	-38,2	-47,4	-72,2	-11,5	-27,1
Podsektor instytucji samorządowych	-18,0	-11,9	-4,9	-3,0	-4,8	-1,0	5,0	2,0	-6,7	-4,4
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	-3,1	-1,3	3,5	-4,6	-18,8	-7,9	-1,8	41,0	13,3	14,7
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	767,8	847,7	875,3	922,8	864,2	923,3	1010,0	1007,1	1035,7	1045,1
	PKB = 100									
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-7,4	-4,9	-3,7	-4,2	-3,6	-2,6	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7
Podsektor instytucji rządowych	-5,9	-4,0	-3,7	-3,7	-2,3	-2,1	-2,5	-3,6	-0,5	-1,2
Podsektor instytucji samorządowych	-1,2	-0,8	-0,3	-0,2	-0,3	-0,1	0,3	0,1	-0,3	-0,2
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	-0,2	-0,1	0,2	-0,3	-1,1	-0,4	-0,1	2,1	0,6	0,6
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	53,1	54,1	53,7	55,7	50,2	51,3	54,3	50,6	48,8	46,0

Źródło: Komunikaty Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2010–2019, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych>; dane Ministerstwa Finansów, https://www.gov.pl/web/finanse/szeregiczasowe_baza_danych_eurostat

⁴⁰⁴ W opisie podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych zaprezentowano dane bez uwzględnienia konsolidacji dochodów i wydatków pomiędzy podsektorami, natomiast w opisie podsektorów sektora finansów publicznych dane z uwzględnieniem tej konsolidacji.

⁴⁰⁵ Zdarzenie to miało charakter jednoroczny i wynikało z umorzenia ponad 39 mld zł pożyczek dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych udzielanych z budżetu państwa w latach 2009–2015.

W odróżnieniu od prezentowanych przez Eurostat danych o sektorze instytucji rządowych i samorządowych, dane dotyczące sektora finansów publicznych, sporządzane zgodnie z metodologią krajową, są oparte na operacjach kasowych. W następnych akapitach przedstawiono dane właśnie w ujęciu kasowym.

W 2019 r. poziom centralizacji dochodów publicznych istotnie się nie zmienił w porównaniu z 2018 r. Największe dochody publiczne były pobierane w podsektorze rządowym i stamtąd transferowane do jednostek podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych. Nadwyżka dochodów publicznych nad wydatkami publicznymi w jednostkach podsektora rządowego wyniosła po konsolidacji 198,6 mld zł⁴⁰⁶.

Tabela 82. Dochody i wydatki jednostek sektora finansów publicznych w 2019 r. według podsektorów

Wyszczególnienie	Jednostki sektora finansów publicznych					
	Ogółem	Jednostki podsektora rządowego		Jednostki podsektora samorządowego	Jednostki podsektora ubezpieczeń społecznych	
		w tym: ujęte w ustawie budżetowej	Ogółem			w tym: budżet państwa
mld zł						
Dochody						
Przed konsolidacją	1 294,8	792,8	564,9	400,5	336,7	393,2
Po konsolidacji	925,0	680,5	505,1	395,9	140,2	279,6
Transfery z innych jednostek sektora	369,8	112,2	59,7	4,6	196,5	113,6
Wydatki						
Przed konsolidacją	1 293,5	804,3	581,9	414,3	338,1	373,4
Po konsolidacji	923,7	527,4	306,5	171,4	300,3	316,9
Transfery do innych jednostek sektora	369,8	276,9	275,4	242,9	37,8	56,6
Wynik						
Przed konsolidacją	1,3	-11,5	-17,0	-13,8	-1,5	19,8
Po konsolidacji	1,3	153,1	198,6	224,5	-160,1	-37,3
Transfery netto	0,0	-164,7	-215,7	-238,3	158,7	57,0
%						
Dochody						
Przed konsolidacją	100,0	61,2	43,6	30,9	26,0	30,4
Po konsolidacji	100,0	73,6	54,6	42,8	15,2	30,2
Transfery z innych jednostek sektora	100,0	30,3	16,1	1,2	53,1	30,7
Wydatki						
Przed konsolidacją	100,0	62,2	45,0	32,0	26,1	28,9
Po konsolidacji	100,0	57,1	33,2	18,6	32,5	34,3
Transfery do innych jednostek sektora	100,0	74,9	74,5	65,7	10,2	15,3

Konsolidacja polega na wyeliminowaniu przepływów pomiędzy jednostkami zaliczanymi do sektora finansów publicznych.

Źródło: obliczenia własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.

⁴⁰⁶ Wynik ten został ustalony po wyeliminowaniu z dochodów i wydatków jednostek zaliczanych do tego podsektora wszystkich przepływów środków pomiędzy tymi jednostkami a innymi jednostkami sektora finansów publicznych, czyli po dokonaniu pełnej konsolidacji międzysektorowej dochodów i wydatków.

Nadwyżka ta nie była jednak wystarczająca, aby zapewnić pełne finansowanie środków przekazywanych z podsektora rządowego jednostkom z podsektora samorządowego i z podsektora ubezpieczeń społecznych. Z podsektora rządowego do pozostałych dwóch podsektorów dokonano bowiem transferów netto⁴⁰⁷ środków publicznych o wartości 215,7 mld zł, czyli o 17,1 mld zł większej od kwoty wyżej wymienionej nadwyżki podsektora rządowego. W celu sfinansowania brakującej kwoty pozyskano dodatkowe środki w drodze emisji obligacji Skarbu Państwa oraz wykorzystano środki zgromadzone uprzednio na rachunkach jednostek podsektora rządowego.

Wartość wskaźnika finansowania wydatków publicznych dochodami transferowymi, pochodzącymi od innych jednostek sektora finansów publicznych, wzrosła z 38,1% w 2018 r. do 40% w 2019 r. Wskazuje to na wzrost niedopasowania wielkości dochodów własnych poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych do skali realizowanych przez nie zadań, co skutkowało koniecznością przekazywania wyższych kwot wewnątrz sektora finansów publicznych.

Po dokonaniu pełnej konsolidacji środków publicznych i wyodrębnieniu w obliczeniach trzech podsektorów można dostrzec, że w jednostkach zaliczanych do podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych wystąpił wysoki niedobór środków pozyskanych przez te jednostki bezpośrednio spoza sektora finansów publicznych. Niedobór ten w przypadku jednostek podsektora samorządowego wyniósł aż 160,1 mld zł, a w przypadku jednostek podsektora ubezpieczeń społecznych 37,3 mld zł. Natomiast po otrzymaniu dochodów transferowych z podsektora rządowego jednostki z podsektora samorządowego zredukowały ten niedobór do wysokości 1,5 mld zł, a jednostki z podsektora ubezpieczeń społecznych osiągnęły nawet łączną nadwyżkę w wysokości 19,8 mld zł.

Warto dodać, że o ile kwota netto transferów dokonywanych w sektorze finansów publicznych na rzecz jednostek z podsektora samorządowego wzrosła z 124 mld zł w 2017 r. do 136,3 mld zł rok później i 158,7 mld zł w 2019 r., to w tym samym czasie kwota netto transferów do jednostek podsektora ubezpieczeń społecznych utrzymała się na niemal niezmiennym poziomie, wynoszącym około 55 mld zł.

Głównym źródłem wyrównywania finansowego w sektorze finansów publicznych jest budżet państwa. W 2019 r. transfery netto z budżetu państwa do jednostek sektora finansów publicznych wyniosły aż 238,3 mld zł, co stanowiło 25,8% łącznych wydatków publicznych. Wydatki ogółem budżetu państwa – transferowe i nietransferowe – były równe 44,9% wydatków publicznych.

Rozszerzając zakres analizy o inne niż budżet państwa plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej, można wskazać, że wydatki wszystkich jednostek ujętych w tej ustawie wyniosły – po konsolidacji – 57,1% wydatków publicznych. Sposób realizacji pozostałych 42,9% wydatków publicznych pozostawał więc poza kontrolą sprawowaną przez Sejm za pomocą ustawy budżetowej. Wśród tych wydatków istotny udział miały wydatki jednostek podsektora samorządowego, posiadające własne organy władzy, a także Narodowy Fundusz Zdrowia, uczelnie publiczne, państwowe instytucje kultury i samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej zaliczane do podsektora rządowego.

Jednostki ujęte w ustawie budżetowej charakteryzują się tym, że mają znacznie większy udział w dochodach publicznych niż w wydatkach publicznych. W 2019 r. jednostki te osiągnęły łączne dochody w wysokości 792,8 mld zł, a po wyeliminowaniu transferów pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych dochody te wyniosły 680,5 mld zł, czyli 73,6% dochodów publicznych. W przy-

⁴⁰⁷ Transfery netto są równe różnicy pomiędzy dochodami otrzymanymi od innych jednostek sektora finansów publicznych (dochodami transferowymi) a wydatkami przekazanymi do tych jednostek (wydatkami transferowymi). Ujemna wielkość transferów netto oznacza, że określona jednostka lub grupa jednostek przekazuje więcej środków innym jednostkom sektora finansów publicznych niż od nich otrzymuje, jest zatem płatnikiem netto.

padku jednostek ujętych w ustawie budżetowej ich większy o 16,5 punktu procentowego udział w dochodach publicznych niż w wydatkach publicznych wskazuje, że jedną z zasadniczych funkcji tych jednostek jest redystrybucja środków do jednostek sektora finansów publicznych nieujętych w ustawie budżetowej. Aby zatem dokonać analizy kierunków wykorzystania dochodów publicznych zaplanowanych w ustawie budżetowej, konieczne jest przedstawienie wydatków również tych jednostek, których plany finansowe nie są przedmiotem tej ustawy, a zwłaszcza będących największymi beneficjentami transferów otrzymywanych od jednostek ujętych w ustawie budżetowej.

Znacząca skala transferów z podsektora rządowego do podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych wskazuje na dużą zależność finansową jednostek z tych dwóch podsektorów od podsektora rządowego. Dotyczy to zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego oraz funduszy, z których wypłacane są świadczenia emerytalno-rentowe (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego). Zmiana tej sytuacji, prowadząca do większej niezależności finansowej wyżej wymienionych instytucji, wymagałaby w przypadku jednostek samorządu terytorialnego wprowadzenia nowego systemu dochodów, w którym transfery z podsektora rządowego zostaną ograniczone przede wszystkim do wypełniania przez budżet państwa funkcji wyrównawczej, służącej wspieraniu finansowo słabszych jednostek samorządu terytorialnego, oraz do przekazywania środków pochodzących z pomocy zagranicznej. Natomiast w przypadku instytucji finansujących świadczenia emerytalno-rentowe warto rozważyć celowość ich dalszego utrzymywania poza budżetem państwa w sytuacji trwałego niedoboru środków pochodzących ze składek.

W ubiegłorocznej *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej* Najwyższa Izba Kontroli wskazywała, że w latach 2017–2018 wpływy ze składek pokrywały znacznie większą część wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych niż w latach poprzednich (ponad 78% wobec 73,9% w 2016 r. i 71,7% w 2015 r.). W 2019 r. udział tych wpływów w finansowaniu wydatków funduszu ponownie się zwiększył, do 80,7%. Umożliwiło to obniżenie dotacji z budżetu państwa z 44,8 mld zł w 2016 r. do 38,9 mld zł w 2019 r. Z prognoz demograficznych jednakże wynika, że w następnych latach rosnąć będzie liczba osób w wieku poprodukcyjnym, a jednocześnie zmniejszy się liczba osób w wieku produkcyjnym, co prawdopodobnie doprowadzi do ponownego zwiększenia kwoty dotacji z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁴⁰⁸. W 2020 r. wystąpi zapewne także konieczność zwiększenia dotacji na pokrycie wydatków funduszu ze względu na obniżenie się wpływów ze składki związane z recesją.

Od wielu lat przykładem skrajnego niedopasowania dochodów ze składki do wydatków jest Fundusz Emerytalno-Rentowy w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W 2018 r. wpływy ze składki pokrywały zaledwie 6,5% wydatków, czyli jeszcze mniej niż w latach wcześniejszych. Jednocześnie dotacja z budżetu państwa pokrywała 85,4% wydatków tego funduszu. Taka struktura finansowania Funduszu Emerytalno-Rentowego stawia pod znakiem zapytania celowość jego wyodrębnienia z budżetu państwa.

⁴⁰⁸ Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2018), Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2019–2023.

Tabela 83. Wykonanie wydatków publicznych po konsolidacji, ujętych w planach finansowych stanowiących treść ustaw budżetowych na lata 2016–2019 oraz nieujętych w tych ustawach

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	3:2	4:3	5:4	5:2
	mld zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Sektor finansów publicznych	747,9	790,3	860,8	923,7	105,7	108,9	107,3	123,5
Wydatki zawarte w ustawie budżetowej	454,6	466,1	499,3	527,4	102,5	107,1	105,6	116,0
Budżet państwa	161,7	169,2	175,4	171,4	104,6	103,7	97,7	106,0
Budżet środków europejskich	44,1	38,3	50,0	51,7	86,8	130,5	103,4	117,2
Państwowe fundusze celowe	236,4	246,3	260,6	286,8	104,2	105,8	110,1	121,3
Agencje wykonawcze	5,4	5,4	5,9	6,7	100,0	109,3	113,6	124,1
Instytucje gospodarki budżetowej	0,9	0,8	0,9	1,0	88,9	112,5	111,1	111,1
Pozostałe państwowe osoby prawne	6,0	6,0	6,5	9,7	100,0	108,3	149,2	161,7
Wydatki niezawarte w ustawie budżetowej	293,3	324,2	361,5	396,3	110,5	111,5	109,6	135,1
Jednostki samorządu terytorialnego	178,5	201,6	228,3	246,9	112,9	113,2	108,1	138,3
Łącznie NFZ i SPZOZ-y	77,4	83,8	90,1	100,5	108,3	107,5	111,5	129,8
Uczelnie publiczne	20,1	20,8	22,5	24,3	103,5	108,2	108,0	120,9
Pozostałe jednostki	17,3	17,9	20,5	24,6	103,5	114,5	120,0	142,2
Wydatki publiczne ogółem = 100								
Wydatki zawarte w ustawie budżetowej	60,8	59,0	58,0	57,1				
Budżet państwa	21,6	21,4	20,4	18,6				
Budżet środków europejskich	5,9	4,8	5,8	5,6				
Państwowe fundusze celowe	31,6	31,2	30,3	31,0				
Agencje wykonawcze	0,7	0,7	0,7	0,7				
Instytucje gospodarki budżetowej	0,1	0,1	0,1	0,1				
Pozostałe państwowe osoby prawne	0,8	0,8	0,8	1,1				
Wydatki niezawarte w ustawie budżetowej	39,2	41,0	42,0	42,9				
Jednostki samorządu terytorialnego	23,9	25,5	26,5	26,7				
Łącznie NFZ i SPZOZ-y	10,3	10,6	10,5	10,9				
Uczelnie publiczne	2,7	2,6	2,6	2,6				
Pozostałe jednostki	2,3	2,3	2,4	2,7				

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

Porównanie danych z lat 2016–2019 wskazuje, że wydatki publiczne realizowane bezpośrednio przez jednostki, których plany finansowe są ujmowane w ustawie budżetowej, stanowią coraz mniejszy procent wydatków publicznych. Pomiędzy 2016 r. a 2019 r. udział wydatków tych jednostek w wydat-

kach publicznych zmniejszył się z 60,8% do 57,1%. Dynamicznie zwiększał się za to udział wydatków publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, co było między innymi spowodowane znaczącym zwiększeniem nakładów na inwestycje samorządowe oraz rozszerzeniem zakresu programu *Rodzina 500 plus*.

Spośród instytucji, których plany finansowe ujmuje się w ustawie budżetowej, największe wydatki publiczne, czyli wydatki dokonywane na rzecz podmiotów spoza sektora finansów publicznych, są dokonywane nie ze środków budżetu państwa, lecz ze środków państwowych funduszy celowych. W 2019 r. wydatki tych funduszy poza sektor finansów publicznych wyniosły 286,8 mld zł. Od 2015 r. udział wydatków państwowych funduszy celowych w wydatkach publicznych kształtuje się na poziomie około 31%.

W 2019 r. ponownie zmniejszył się udział wydatków budżetu państwa w wydatkach publicznych po konsolidacji. Udział ten był o 1,8 punktu procentowego niższy w stosunku do 2018 r., co należy uznać za istotną zmianę w tak krótkim okresie. Od 2016 r. do 2019 r. udział wydatków budżetu państwa w wydatkach publicznych po konsolidacji zmniejszył się z 21,6% do 18,6%. Warto przypomnieć, że jeszcze w 2012 r. udział ten wynosił 22,9%. Kierunek zmian wskazuje na stopniowe zmniejszanie się znaczenia budżetu państwa jako źródła bezpośredniego finansowania zadań publicznych.

W podsektorze samorządowym dochody ogółem wzrosły w 2019 r. w porównaniu z 2018 r. o 10,6%, a wydatki – o 8,7%. Znacznie wyższa dynamika dochodów względem dynamiki wydatków spowodowała obniżenie się deficytu tego podsektora z 6,9 mld zł w 2018 r. do 1,5 mld zł w 2019 r.

Centralne miejsce w podsektorze samorządowym zajmują jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy, powiaty i województwa. W 2019 r. jednostki te łącznie wykonały dochody w wysokości 278,5 mld zł, co odpowiadało wartości 12,2% produktu krajowego brutto⁴⁰⁹. Była to najwyższa wartość dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w relacji do produktu krajowego brutto, co najmniej od 2006 r., przy czym wzrost ten był związany ze zwiększeniem kwot dotacji celowych z budżetu państwa, a nie ze zwiększeniem puli środków, którą samorzady mogą swobodnie gospodarować, realizując wskazane przez siebie priorytety. W perspektywie dziesięcioletniej, pomiędzy 2009 r. a 2019 r., suma dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego i subwencji ogólnej w relacji do produktu krajowego brutto zmniejszyła się z 8,8% do 8,7% produktu krajowego brutto. Jednocześnie relacja dotacji celowych do produktu krajowego brutto wzrosła odpowiednio z 2,5% do 3,6%. Rosnący udział dotacji celowych w dochodach ogółem (22,1% w 2009 r. wobec 28,3% w 2018 r. i 29,1% w 2019 r.) świadczy o coraz większej zależności finansowej samorządu terytorialnego od decyzji podejmowanych w podsektorze rządowym. W ciągu czterech ostatnich lat, pomiędzy 2015 r. a 2019 r., udział dochodów własnych w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego zmniejszył się o ponad 3 punkty procentowe. W 2019 r., podobnie jak w trzech poprzednich latach, jednostki samorządu terytorialnego otrzymały więcej środków w formie subwencji i dotacji niż w formie dochodów własnych. Należy oczekiwać, że trend ten zostanie utrzymany również w 2020 r., między innymi ze względu na obowiązywanie rozszerzonego zakresu programu *Rodzina 500 plus* również w pierwszym półroczu, a także w związku z prawdopodobnym obniżeniem się dochodów własnych z tytułu podatków dochodowych.

W 2019 r. dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego wzrosły w stosunku do roku poprzedniego aż o 10,6%. Był to czwarty rok z rzędu, w którym wystąpił znaczący wzrost dochodów

⁴⁰⁹ Zbiorcze dane finansowe dotyczące wielkości zobowiązań i realizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2019 r. nie zawierają danych z gminy Boguszów-Gorce. Wynika to z niesporządzenia przez organ wykonawczy gminy sprawozdań budżetowych za IV kwartał 2019 r.

samorządowych. W 2019 r. wynikał on w dużym stopniu ze zwiększenia wpływów z dotacji celowych – o 13,5% w stosunku do 2018 r., co związane było z przekazywaniem samorządom od lipca 2019 r. znacznie większych środków na finansowanie programu *Rodzina 500 plus*. Wzrosły także znacząco dotacje z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich na realizację projektów wspieranych ze środków europejskich. W 2018 r. samorządom przekazano na ten cel 15,9 mld zł, a w 2019 r. – już ponad 17,8 mld zł, czyli o 12,2% więcej niż przed rokiem.

Również znaczący, choć nie tak wysoki jak w przypadku dotacji celowych, był wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu subwencji ogólnej. W 2019 r. do budżetów samorządów wpłynęło 61,7 mld zł z tytułu subwencji ogólnej, o 9,4% więcej niż przed rokiem. Wzrost subwencji ogólnej wynikał przede wszystkim ze zwiększenia o 8,9% części oświatowej na skutek wzrostu wynagrodzeń dla nauczycieli w kwietniu 2018 r. oraz w styczniu i wrześniu 2019 r. Wzrosła także – o 10,8% – część wyrównawcza subwencji ogólnej.

Mimo zwiększenia w 2019 r. części oświatowej subwencji ogólnej wskaźnik pokrycia wydatków na oświatę dochodami związanymi z wykonywaniem zadań oświatowych, w tym subwencją ogólną, znajdował się w 2019 r. na równie niskim poziomie, co 2018 r. Wskaźnik ten jeszcze w 2016 r. wynosił ponad 70%, w 2017 r. zmniejszył się do 67,8%, a w latach 2018–2019 był niewiele wyższy od 65%. Dane te wskazują, że jednostki samorządu terytorialnego w coraz większym stopniu finansują oświatę ze środków własnych.

Tabela 84. Dochody i wydatki związane z wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań oświatowych¹

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	mld zł									
Dochody	38,4	40,8	43,0	43,6	44,5	45,3	46,4	47,6	49,7	53,5
Dochody w dziale 801 i 854	3,4	3,9	3,8	4,0	5,0	4,9	4,9	5,7	6,6	6,6
Subwencja oświatowa	35,0	36,9	39,2	39,5	39,5	40,4	41,5	41,9	43,1	46,9
Wydatki w dziale 801 i 854	54,6	57,3	60,1	61,1	62,6	64,3	66,0	70,2	76,1	82,0
Wynik na działalności oświatowej	-16,2	-16,5	-17,2	-17,5	-18,2	-19,0	-19,6	-22,6	-26,5	-28,4
	%									
Pokrycie wydatków na oświatę dochodami	70,3	71,2	71,4	71,3	71,0	70,4	70,3	67,8	65,2	65,3
Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową	64,1	64,4	65,1	64,7	63,0	62,8	62,9	59,7	56,6	57,2

¹ Do dochodów zaliczono dochody wykazane w działach 801 *Oświata i wychowanie* i 854 *Edukacyjna opieka wychowawcza* oraz dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej, a do wydatków – wydatki wykazane w tych dwóch działach.

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

W 2019 r. dynamika dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego była niższa do dynamiki ich łącznych dochodów transferowych (czyli dotacji i subwencji). Wymaga jednak podkreślenia, że podobnie jak przed rokiem dynamika dochodów własnych przewyższała dynamikę produktu krajowego brutto. W porównaniu do roku poprzedniego dochody własne wzrosły o 9,5%, czyli o tyle

samo, co w 2018 r. Pomiędzy 2017 r. a 2019 r. dochody własne samorządów zwiększyły się zatem o niemal 20% i był to najwyższy dwuletni wzrost tej kategorii dochodów od 2008 r.

Największy udział we wzroście dochodów własnych w 2019 r. miała wysoka dynamika dochodów podatkowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych oraz z tytułu dochodów ujętych w kategorii *inne opłaty lokalne*, do których zalicza się między innymi opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych zwiększyły się, w porównaniu z 2018 r., o 10,3%, a od osób prawnych – o 12,4%. Choć tempo wzrostu wpływów z tych podatków wciąż można było uznać za wysokie, to w porównaniu z dynamiką obserwowaną w 2018 r. widać było wyraźne spowolnienie. Zarówno dynamika dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, jak i dynamika dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych zmniejszyła się, w porównaniu z 2018 r., o ponad 3 punkty procentowe. Znacznie wyższą dynamiką cechowały się wpływy z innych opłat lokalnych, które w porównaniu z rokiem poprzednim wzrosły aż o 18,3%. Dynamika ta nie miała jednak przełożenia na potencjał inwestycyjny samorządów, gdyż wynikała w dużym stopniu ze wzrostu wydatków bieżących ponoszonych przez gminy na rzecz przedsiębiorstw zajmujących się gospodarką odpadami.

Dochody z podatku od nieruchomości były w 2019 r. o 3% wyższe niż przed rokiem, co oznacza, że podobnie jak w 2018 r. dynamika dochodów z tego tytułu była niższa od dynamiki produktu krajowego brutto. Warto podkreślić, że od 2014 r. można zaobserwować stopniowe zmniejszanie się relacji dochodów z podatku od nieruchomości do wartości produktu krajowego brutto, przy jednoczesnym wzroście relacji łącznych dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego do wartości produktu krajowego brutto. Świadczy to o coraz mniejszej roli tego podatku w finansowaniu samorządów.

Tabela 85. Dochody, wydatki i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2019

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	mld zł									
DOCHODY OGÓŁEM	162,8	171,3	177,4	183,5	194,3	199,0	213,7	229,9	251,8	278,5
Dochody własne	78,6	83,6	87,1	91,8	98,6	103,4	106,7	113,2	124,0	135,8
CIT	6,1	6,9	6,8	6,3	6,4	7,1	7,4	8,4	9,7	10,9
PIT	26,9	29,4	30,8	32,5	35,1	38,1	41,1	44,9	50,9	56,1
Podatek od nieruchomości	15,1	16,3	17,6	18,7	19,5	20,2	20,8	21,8	22,6	23,3
Dochody z majątku	6,4	6,5	6,9	7,6	8,0	7,5	7,4	7,4	7,7	7,5
Dotacje celowe	37,0	39,3	39,7	40,4	44,5	44,2	53,9	62,4	71,4	81,0
Subwencja ogólna	47,2	48,3	50,7	51,3	51,2	51,3	53,0	54,3	56,4	61,7
WYDATKI OGÓŁEM	177,8	181,6	180,5	183,8	196,8	196,4	206,0	230,2	259,4	280,2
Wydatki majątkowe	44,2	42,4	35,6	35,0	41,4	38,6	25,8	35,2	52,9	51,1
Wydatki bieżące	133,6	139,2	144,8	148,8	155,4	157,8	180,2	195,0	206,5	229,2
Wydatki na wynagrodzenia	49,7	54,1	56,1	57,0	58,5	60,3	62,1	65,1	70,0	76,0
Wydatki na obsługę długu	1,9	2,7	3,5	2,8	2,4	2,0	1,9	1,9	1,9	2,0
WYNIK	-15,0	-10,3	-3,0	-0,4	-2,4	2,6	7,6	-0,3	-7,5	-1,7
ZOBOWIĄZANIA	55,1	65,8	67,8	69,2	72,1	71,6	69,0	68,9	76,1	82,0

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	mld zł									
	Rok poprzedni = 100									
DOCHODY OGÓŁEM	105,2	105,2	103,6	103,4	105,9	102,4	107,4	107,6	109,6	110,6
Dochody własne	104,4	106,5	104,1	105,4	107,4	104,9	103,1	106,2	109,5	109,5
CIT	92,4	113,1	98,6	92,6	102,2	109,9	105,2	112,6	115,7	112,4
PIT	99,6	109,3	104,8	105,3	108,1	108,5	107,9	109,2	113,4	110,3
Podatek od nieruchomości	106,3	107,9	108,0	106,4	104,3	103,3	103,0	105,1	103,6	103,0
Dochody z majątku	111,8	101,6	107,6	108,9	105,7	93,4	98,5	101,2	103,5	97,3
Dotacje celowe	108,1	106,2	100,9	101,9	110,2	99,3	122,0	115,6	114,5	113,5
Subwencja ogólna	104,2	102,4	104,8	101,2	99,9	100,3	103,3	102,3	104,0	109,4
WYDATKI OGÓŁEM	105,9	102,1	99,4	101,9	107,0	99,8	104,9	111,7	112,7	108,0
Wydatki majątkowe	102,6	95,9	84,0	98,3	118,1	93,3	67,0	136,3	150,2	96,5
Wydatki bieżące	107,1	104,2	104,1	102,8	104,4	101,6	114,2	108,2	105,9	111,0
Wydatki na wynagrodzenia	107,9	108,8	103,7	101,5	102,7	103,0	102,9	104,8	107,5	108,6
Wydatki na obsługę długu	135,7	142,1	129,2	81,2	86,1	83,5	94,6	96,4	100,1	109,4
ZOBOWIĄZANIA	136,7	119,4	103,2	102,0	104,3	99,3	96,3	99,9	110,4	107,8

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

W odróżnieniu od lat 2017–2018, w 2019 r. dynamika wydatków jednostek samorządu terytorialnego była istotnie niższa od dynamiki ich dochodów, co przełożyło się na poprawę wyniku. Miało to prawdopodobnie związek z czteroletnim cyklem wydatkowym w budżetach samorządów powiązany z kadencyjnością władz lokalnych. Biorąc pod uwagę okres od początku XXI wieku, warto zauważyć, że za każdym razem łączny wynik w budżetach samorządowych był wyższy w roku powyborczym niż w poprzedzającym go roku wyborów samorządowych. Tak też się stało w 2019 r., gdy w budżetach jednostek samorządu terytorialnego odnotowano deficyt w wysokości 1,7 mld zł, podczas gdy rok wcześniej deficyt ten wyniósł 7,5 mld zł.

Łączne wydatki samorządów wzrosły w 2019 r. względem poprzedniego roku o 8%. Warto podkreślić, że o ile w 2018 r. głównym źródłem wzrostu wydatków samorządowych były nakłady inwestycyjne, to w 2019 r. rosły wyłącznie wydatki bieżące. W porównaniu z poprzednim rokiem zwiększyły się one aż o 11%. Najwięcej – o 20,6% – wzrosły wydatki na finansowanie świadczeń na rzecz osób fizycznych, co miało związek z rozszerzeniem zakresu podmiotowego programu *Rodzina 500 plus*. W innych grupach wydatków bieżących ich dynamika była dużo niższa: wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 8,6%, wydatki na dotacje udzielane z budżetów samorządowych na zadania bieżące – o 8,5%, a wydatki na obsługę długu – o 9,4%.

Wzrost wydatków w ostatniej z wyżej wymienionych grup wynikał między innymi z przyrostu zadłużenia. Wartość zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego wzrosła w trakcie 2019 r. z 76, mld zł do 82 mld zł, czyli o 7,8%. Należy zwrócić uwagę, że tempo wzrostu wartości zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego było w 2019 r. niższe od tempa wzrostu wszystkich trzech podstawowych grup dochodów. W związku z tym relacja zobowiązań do sumy dochodów do dyspozycji samorządów, czyli dochodów własnych i subwencji ogólnej, zmniejszyła się z 42,2% w 2018 r. do 41,5%. Jeszcze w 2011 r. relacja ta przyjmowała wartość prawie 50%. Tendencja do zmniejszania się wartości

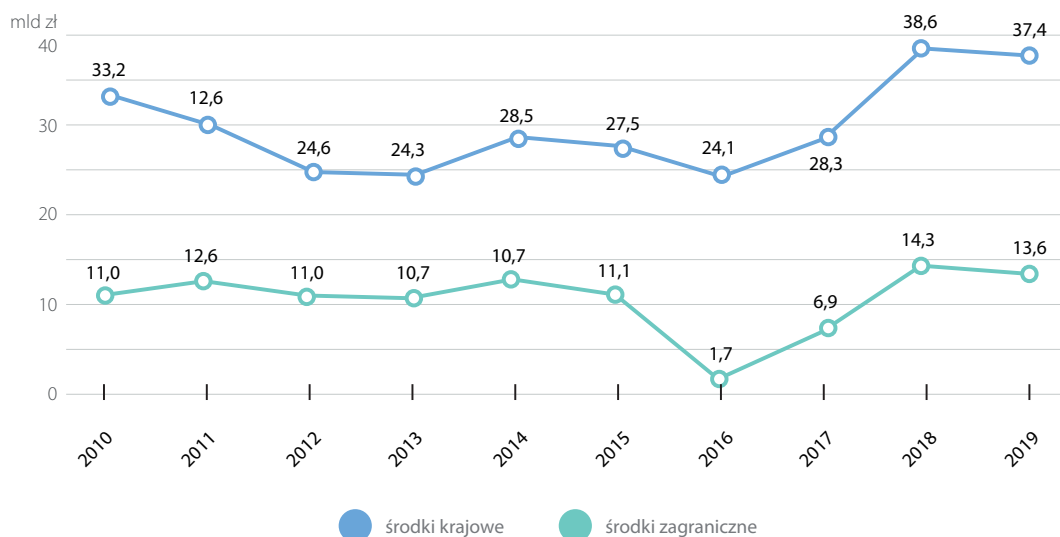
wskaźnika obciążenia dochodów do dyspozycji zobowiązaniami może oznaczać poprawę bezpieczeństwa finansowego samorządów. Aby to jednak stwierdzić, należałoby zbadać, czy w budżetach tych jednostek wraz ze wzrostem dochodów do dyspozycji nie nastąpił równie znaczący wzrost wydatków sztywnych.

Mimo że wydatki majątkowe samorządów zmniejszyły się o 3,5% względem 2018 r., to w dalszym ciągu utrzymywały się na bardzo wysokim poziomie, przekraczającym 51 mld zł. Przed rekordowym pod względem nakładów inwestycyjnych rokiem 2018 najwyższą wartość wydatków majątkowych odnotowano w budżetach samorządów w 2010 r., gdy wyniosły 44,2 mld zł. Dla porównania średnie wydatki majątkowe samorządów w latach 2015–2017 kształtowały się na poziomie 33,2 mld zł. Dwie trzecie wydatków majątkowych samorzady przeznaczyły w 2019 r. na realizację zadań z zakresu: transportu i łączności (45,2% wydatków majątkowych ogółem), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (12,9%) oraz oświaty i wychowania (8,4%).

Utrzymanie przez samorzady wysokiego poziomu nakładów inwestycyjnych w 2019 r. na ogół nie wiązało się z powstaniem znaczącego deficytu w ich budżetach. Przeciwnie, łączny deficyt w budżetach jednostek samorządu terytorialnego wyniósł 1,7 mld zł i był o 5,8 mld zł mniejszy niż w roku poprzednim. Wskazuje to, że źródłem finansowania inwestycji były przede wszystkim środki własne oraz dotacje, przekazywane samorządom głównie z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich. Tylko na realizację projektów współfinansowanych ze środków europejskich samorzady otrzymały w 2019 r. dotacje w łącznej wysokości 12,2 mld zł.

Sfinansowanie wysokich wydatków majątkowych przez samorzady było możliwe dzięki wykorzystaniu znaczących środków zarówno krajowych, jak i zagranicznych. W 2019 r. wydatki majątkowe samorządów sfinansowane ze źródeł krajowych wyniosły 37,4 mld zł, a sfinansowane ze środków zagranicznych 13,6 mld zł. W przypadku jednych i drugich wydatków był to drugi najwyższy wynik w trzydziestoletniej historii samorządów. Warto przypomnieć, że w rekordowym pod tym względem 2018 r. wydatki majątkowe, zarówno finansowane ze źródeł krajowych, jak i finansowane ze źródeł zagranicznych, były niewiele tylko wyższe niż w 2019 r. Łącznie na projekty wspierane środkami zagranicznymi samorzady przeznaczyły w 2019 r. 21,3 mld zł, co stanowiło blisko 42% wartości zrealizowanych przez samorzady wydatków o charakterze inwestycyjnym.

Infografika 52. Źródła finansowania wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2019



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

W 2019 r. ponownie wzrosła wielkość nadwyżki operacyjnej, stanowiąca różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi jednostek samorządu terytorialnego. Jeszcze w 2010 r. nadwyżka ta nie przekraczała 10 mld zł, w 2016 r. po raz pierwszy przekroczyła 20 mld zł, a w 2019 r. wyniosła już 24,2 mld zł. Dane te wskazują na poprawę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego i na wzrost ich potencjału inwestycyjnego, finansowanego własnymi środkami.

Nie tylko finanse samorządów, ale również finansowanie publicznej służby zdrowia jest wyłączone z limitów określanych w ustawie budżetowej. Ani plan wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia, ani plany wydatków samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie są ujmowane w tej ustawie. Dla uzyskania pełniejszego obrazu sytuacji finansowej państwa warto zatem przedstawić sytuację finansową także tych jednostek.

Wielkość dochodów Narodowego Funduszu Zdrowia w 2019 r. wyniosła 95,1 mld zł i była wyższa od dochodów otrzymanych w 2018 r. o 9,2%. Tak dynamiczny wzrost wielkości środków publicznych na ochronę zdrowia należy ocenić pozytywnie, biorąc pod uwagę sytuację zdrowotną mieszkańców Polski, ocenianą przez pryzmat krótszej niż średnia w Unii Europejskiej długości życia i niższej samooceny stanu zdrowia Polaków oraz oceny jakości usług publicznych.

Wzrost dochodów umożliwił znaczący wzrost kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia. Koszty ogółem funduszu wzrosły względem 2018 r. o 10,9%, w tym koszty realizacji zadań – o 11%. Stosunkowo wysoka, ponad dziesięcioprocentowa dynamika kosztów dotyczyła finansowania większości grup świadczeń. Na przykład koszty podstawowej opieki zdrowotnej wzrosły o 10,8%, ambulatoryjnej opieki specjalistycznej – o 10,4%, leczenia szpitalnego – o 11,6%, rehabilitacji leczniczej – o 19,6%, a opieki długoterminowej – o 15%. Należy jednak wskazać, że dynamika kosztów ratownictwa medycznego oraz dynamika kosztów opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień, a więc dziedzin, wobec których podnosi się potrzebę wzrostu nakładów, była niższa od dynamiki produktu krajowego brutto. Koszty ratownictwa medycznego wzrosły w porównaniu z 2018 r. o 5,5%, a koszty opieki psychiatrycznej – o 5,4%.

Sytuacja finansowa samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w 2019 r. uległa ponownie pogorszeniu względem roku poprzedniego. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej z sektora samorządowego zanotowały łączną stratę netto w wysokości 1,4 mld zł, a łączna wartość ich zobowiązań i rezerw na zobowiązania wykazanych w bilansach wzrosła w 2019 r. z 23 mld zł do 26,7 mld zł, w wyniku czego wskaźnik ogólnego zadłużenia zwiększył się z 81,7% na koniec 2018 r. do 86,2% na koniec 2019 r.⁴¹⁰ Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej z sektora rządowego również odnotowały stratę netto, która wyniosła 184 mln zł, a łączna wartość zobowiązań i rezerw na zobowiązania wykazanych w bilansach tych jednostek wzrosła w 2019 r. z 9,3 mld zł do 10,7 mld zł. Jednocześnie, jak wynika ze sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, w trakcie 2019 r. zwiększyła się wartość zobowiązań wymagalnych zakładów – z 1,6 mld zł do 1,9 mld zł. W tym czasie wartość zobowiązań ogółem zwiększyła się z 13,1 mld zł do 14,3 mld zł.

Powyższa analiza wskazuje, że niezbędne jest podjęcie działań, które z jednej strony zapewnią dalszy dopływ większych środków na finansowanie zadań z zakresu ochrony zdrowia, a z drugiej strony doprowadzą do poprawy dostępności i jakości usług medycznych, finansowanych ze środków publicznych.

⁴¹⁰ Wskaźnik ogólnego zadłużenia jest ilorazem wartości zobowiązań i rezerw na zobowiązania i wartości aktywów.

XII. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ

- **Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, *Założenia polityki pieniężnej na rok 2019* zostały zrealizowane.**
- **Główny cel polityki pieniężnej w postaci utrzymania wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w średnim okresie na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyłeń ± 1 punkt procentowy został osiągnięty.**
- **W 2019 r. Rada Polityki Pieniężnej nie dokonała zmiany stóp procentowych. Było to spójne z dostępnymi analizami i *Założeniami polityki pieniężnej na rok 2019*, które przewidywały elastyczne reagowanie w przypadku odchylenia inflacji od celu w sytuacji oddziaływania czynników pozostających poza wpływem polityki pieniężnej.**
- **Bank centralny skutecznie wykorzystał operacje otwartego rynku i operacje depozytowo-kredytowe do osiągnięcia operacyjnego celu polityki pieniężnej. Oprocentowanie depozytów krótkoterminowych na rynku międzybankowym (POLONIA) kształtowało się na poziomie zbliżonym do stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego.**

Zgodnie z art. 227 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim⁴¹¹, w dniu 4 września 2018 r. Rada Polityki Pieniężnej ustaliła *Założenia polityki pieniężnej na rok 2019*.

Narodowy Bank Polski dopełnił obowiązku przekazania projektu i uchwalonych *Założeń* wskazanym w ustawie o Narodowym Banku Polskim organom państwa. Prezes Narodowego Banku Polskiego na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim, przekazał *Założenia* Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów. Rada Polityki Pieniężnej zgodnie z art. 227 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 12 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, przedłożyła 17 września 2018 r. *Założenia* do wiadomości Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Cel inflacyjny

Główny cel polityki pieniężnej ustalony w *Założeniach*, jakim było utrzymanie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w średnim okresie na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyłeń ± 1 punkt procentowy, został osiągnięty.

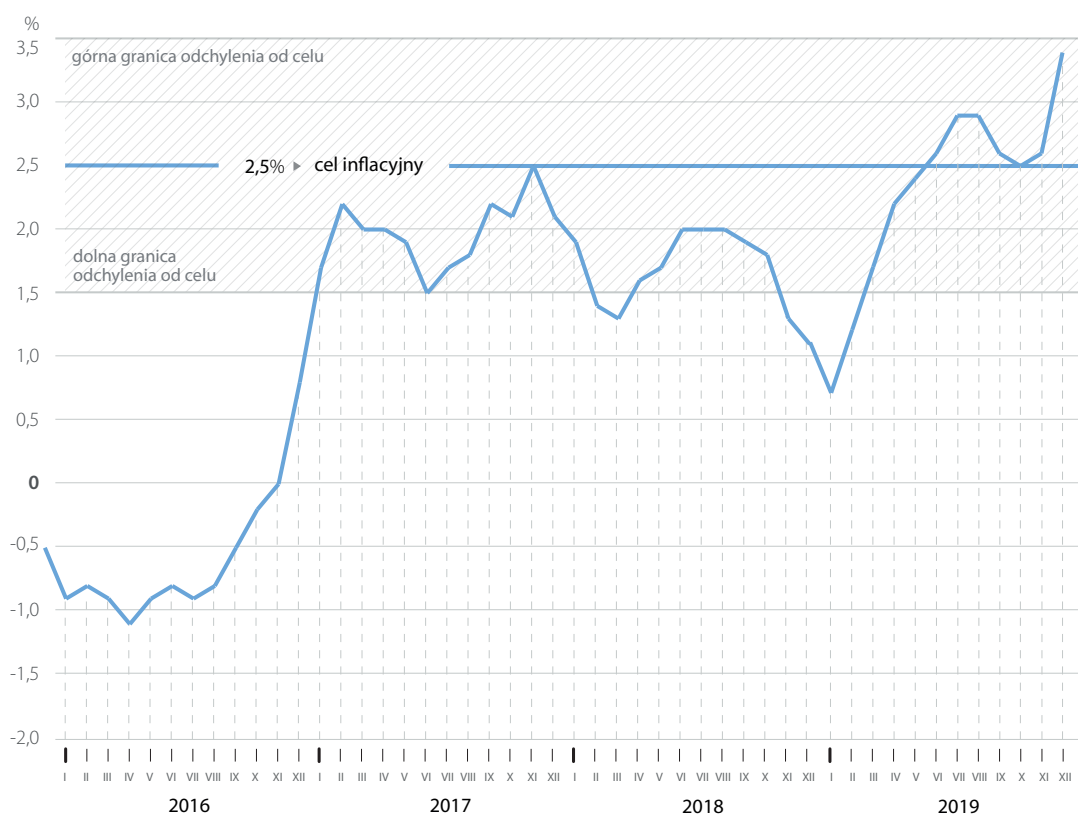
Rada nie zdefiniowała użytego pojęcia średniego okresu, do którego odniosła cel inflacyjny, uznając, że jest to niepożądane. Długość opóźnień, jakie występują od podjęcia decyzji dotyczącej stóp procentowych do zaobserwowania jej najsilniejszego wpływu na wielkości realne (między innymi produkcję i zatrudnienie) oraz inflację, wynosi kilka kwartałów i może zmieniać się w czasie. Ponadto występowanie nieprzewidywalnych wstrząsów makroekonomicznych skutkuje znaczną niepewnością dotyczącą prognoz wskaźników gospodarczych, w tym inflacji. Stąd oczekiwany horyzont osiągnięcia celu inflacyjnego jest niepewny *ex ante*. Rada wyjaśniła, że podana w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2019* przeciętna inflacja od 2004 r., wynosząca 2%, nie stanowi kryterium realizacji celu inflacyjnego. Statystyka dotycząca przeciętnej inflacji od 2004 r. została podana po to, aby pokazać, że w dłuższym okresie inflacja kształtuje się zgodnie z realizowaną strategią polityki

⁴¹¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1810, ze zm.

pieniężnej. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, cel inflacyjny został tak sformułowany, aby możliwe było wykazanie, że jest on realizowany, nawet gdy przejściowo inflacja kształtuje się poza ustalonym przedziałem odchylenia od celu. Rada Polityki Pieniężnej założyła, że odnosząc się do średniokresowej perspektywy realizacji celu będzie budować wiarygodność Narodowego Banku Polskiego.

W 2019 r. występował bardziej dynamiczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych niż w roku poprzednim. W 2019 r. roczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych zwiększył się z 0,7% w styczniu do 2,9% w lipcu i sierpniu. W październiku inflacja uległa obniżeniu do 2,5%, by ponownie wzrosnąć w grudniu – do 3,4%. Przez dziesięć miesięcy 2019 r. omawiany wskaźnik mieścił się w dopuszczalnym przedziale odchylenia od celu polityki pieniężnej, a w dwóch miesiącach – w styczniu i lutym – kształtował się poniżej dolnej granicy przedziału odchylenia od celu inflacyjnego, czyli poniżej 1,5%.

Infografika 53. Inflacja w poszczególnych miesiącach w latach 2016–2019 mierzona zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego



Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego i wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Narodowym Banku Polskim.

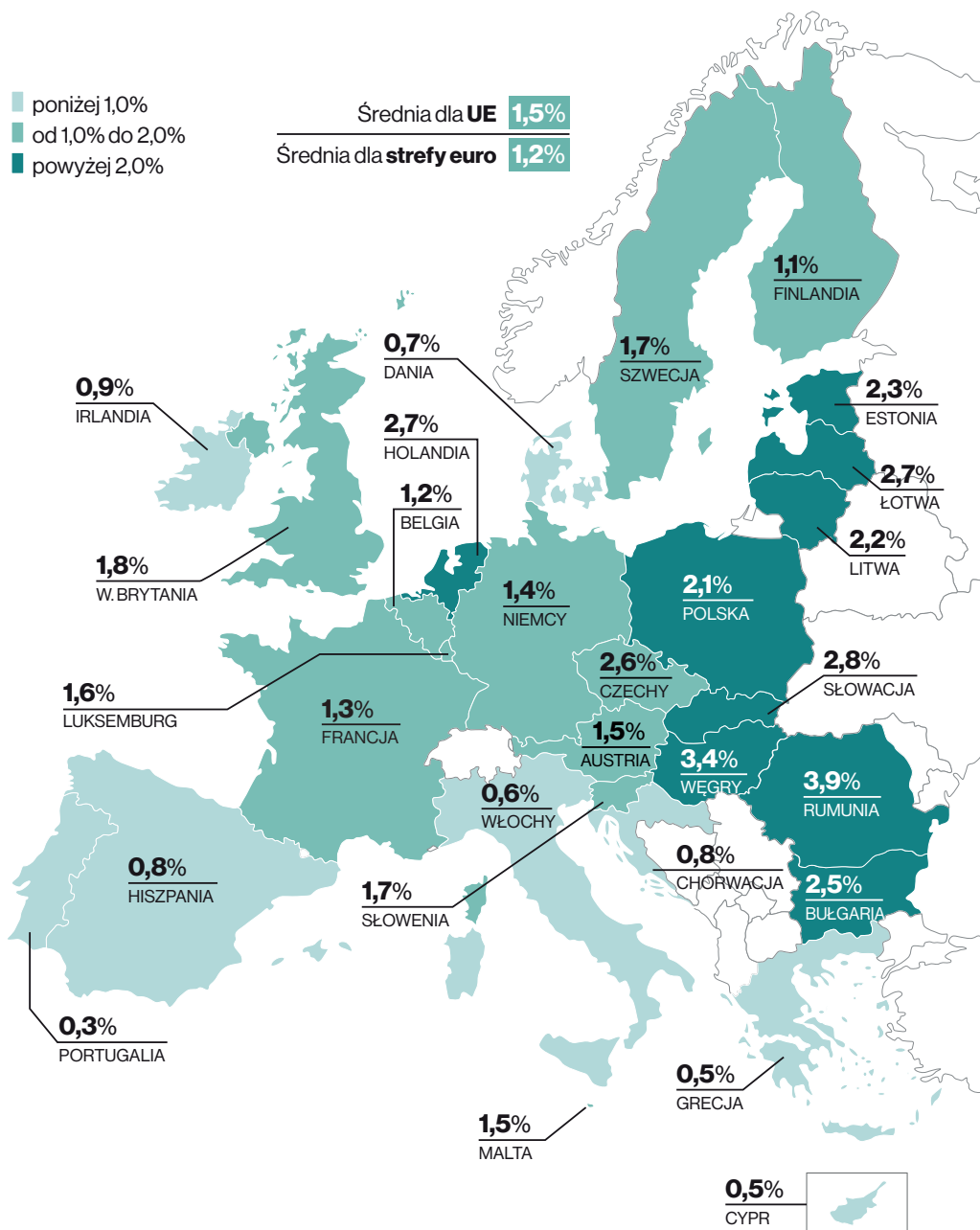
Średnioroczna inflacja w 2019 r. wyniosła 2,3%, podczas gdy w roku poprzednim 1,6%. Kształtowała się poniżej prognoz Narodowego Banku Polskiego z okresu opracowania *Założeń* w lipcu 2018 r., gdy przewidywano na 2019 r. średnioroczną inflację 2,7%. Średnia inflacja mieściła się także w dopuszczalnym przedziale odchylenia od celu inflacyjnego w średnich i długich okresach obejmujących ostatnie trzy lata (2017–2019) oraz od 9 (2011–2019) do 16 (2004–2019) lat. Średnia inflacja liczona w okresach, kończących się w 2019 r., a obejmujących ostatnie 4–8 lat kształtowała się poniżej dolnego przedziału odchylenia od celu inflacyjnego.

Średnioroczny zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych w Polsce (HICP), obliczany według metodologii określonej przez Komisję Europejską, będący między innymi podstawą oceny spełniania kryterium stabilności cen w Unii Europejskiej⁴¹² wyniósł w 2019 r. 2,1%. Był on wyższy niż średnia w krajach Unii Europejskiej (1,5%) i krajach strefy euro (1,2%). Oznacza to, że czynniki krajowe przyczyniały się silniej do wzrostu cen w Polsce niż zagraniczne.

Najwyższa wartość indeksu HICP wystąpiła w Rumunii (3,9%) i na Węgrzech (3,4%). Najniższy wzrost cen odnotowały kraje południa Europy – Portugalia (0,3%), Cypr (0,5%), Grecja (0,5%) i Włochy (0,7%). Tylko w siedmiu krajach Unii Europejskiej indeks HICP był w 2019 r. wyższy niż w 2018 r. Największy wzrost wskaźnika wystąpił w Holandii (o 1,1 punktu procentowego). Polska, z przyrostem indeksu o 0,9 punktu procentowego, była wiceliderem wzrostu.

⁴¹² Zgodnie z traktatem o Unii Europejskiej wskaźnik ten jest obliczany na podstawie obserwacji zmian odpowiednich reprezentantów towarów i usług konsumpcyjnych oraz przy zastosowaniu systemu wag, zgodnego ze strukturą spożycia indywidualnego w gospodarstwach domowych według danych sprzed dwóch lat. Takie podejście eliminuje rozbieżności wynikające z innej metodologii tworzenia koszyka dóbr, jak w przypadku wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych stosowanego najpowszechniej na świecie. Koszyk dla zharmonizowanego indeksu jest wystandaryzowany na obszarze Unii Europejskiej, co zapewnia porównywalność wyników. Różnice pomiędzy indeksem zharmonizowanym a wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych dotyczą innego zakresu towarów i usług, jak i ich wag w koszyku dóbr dla tych indeksów cen.

Infografika 54. Zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych w krajach Unii Europejskiej w 2019 r.



Źródło: dane Eurostat.

Na dynamikę cen towarów i usług konsumpcyjnych w Polsce wpływały zarówno czynniki o charakterze popytowym, jak i podaźowym, choć nierównomiernie w trakcie roku i w różnym stopniu w poszczególnych grupach towarów i usług. W związku z tym w zróżnicowanym tempie rosły wskaźniki inflacji bazowej⁴¹³ publikowane przez Narodowy Bank Polski. Najbardziej wzrosła inflacja bazowa

⁴¹³ Inflacja bazowa jest uproszczoną miarą prezentującą kształtowanie się wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych po wyłączeniu zmian uznawanych za pozostające poza oddziaływaniem polityki pieniężnej.

po wyłączeniu cen administrowanych. W grudniu 2019 r. osiągnęła 3,6%. Tym samym przekroczyła górną granicę odchylen od celu inflacyjnego. W całym roku jej notowania były wyższe niż notowania inflacji ogółem. Jej średnioroczny wskaźnik wyniósł 2,5%. Kształtował się o 0,2 punktu procentowego powyżej wskaźnika inflacji ogółem. Z kolei odczyty inflacji bazowej po wyłączeniu cen żywności i energii przez cały rok były niższe niż wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem. Średnioroczna wielkość tego wskaźnika inflacji bazowej w 2019 r. wyniosła 2%. Potwierdza to tezę o zróżnicowanych czynnikach wzrostu cen w 2019 r.

Inflację i jej składowe w 2019 r. przedstawia poniższa tabela.

Tabela 86. Inflacja i jej składowe w poszczególnych miesiącach 2019 r.

Wyszczególnienie	Wzrost cen w 2018 średnio w roku	Waga w 2019 %	Wzrost cen w 2019 w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego												
			Średnio w roku	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Inflacja ogółem (CPI)	1,6	100,0	2,3	0,7	1,2	1,7	2,2	2,4	2,6	2,9	2,9	2,6	2,5	2,6	3,4
Inflacja bazowa (CPI po wyłączeniu cen żywności i energii), w tym:	0,7	58,9	2,0	0,8	1,0	1,4	1,7	1,7	1,9	2,2	2,2	2,4	2,4	2,6	3,1
- towary nieżywnościowe	0,0	31,2	0,4	0,0	0,0	0,3	0,2	0,4	0,4	0,6	0,4	0,4	0,5	0,4	0,7
- usługi	1,5	27,7	3,8	1,7	2,2	2,6	3,5	3,1	3,7	4,0	4,1	4,6	4,6	5,1	5,9
Żywność i napoje bezalkoholowe	2,6	24,9	4,9	0,8	2,1	2,6	3,3	5,0	5,7	6,8	7,2	6,3	6,1	6,5	6,9
Energia	3,6	16,2	-0,4	0,2	0,7	1,4	2,2	0,8	0,4	-0,4	-1,1	-2,0	-2,8	-3,0	-1,2

Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Narodowym Banku Polskim.

W kierunku wzrostu inflacji ogółem przez większość roku oddziaływały przede wszystkim zmiany cen żywności i usług. Średnioroczny wzrost cen żywności i napojów bezalkoholowych wyniósł 4,9%. Wynikał on z silnie rosnących od II kwartału 2019 r. cen żywności nieprzetworzonej – średniorocznie o 7,8%. Był on konsekwencją ograniczeń w produkcji roślinnej spowodowanych niekorzystnymi warunkami meteorologicznymi oraz spadkiem produkcji mięsa wieprzowego z uwagi na rozprzestrzenianie się na świecie afrykańskiego pomoru świń. Największy roczny wzrost cen warzyw zanotowany został w sierpniu, gdy wyniósł 34,8%, a owoców i mięsa w grudniu 2019 r., gdy sięgnął 12,8%

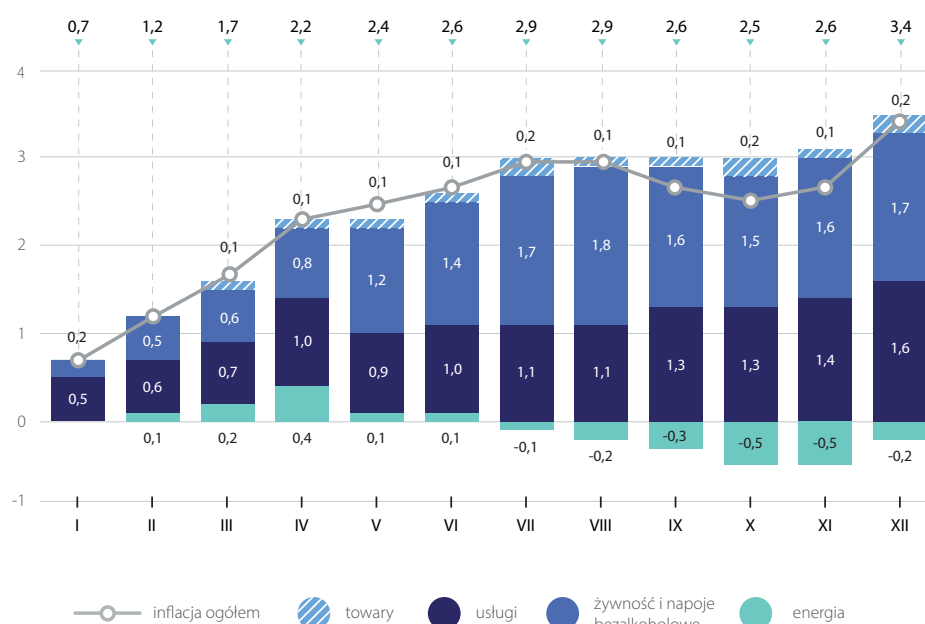
Czynnikiem przyczyniającym się do wzrostu cen żywności w 2019 r. był także wzrost krajowego popytu na żywność. Wpływ na to miał wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych o 6,6%, wyższy niż w 2018 r. o 1,5 punktu procentowego. Był on wynikiem zwiększania zatrudnienia i płac, zmian prawnych powodujących zwiększenie wydatków na świadczenia społeczne oraz obniżenia podatku dochodowego od niektórych grup osób fizycznych. Czynnikiem ten częściowo wpłynął także na wzrost cen usług. Średnio w 2019 r. wyniósł on 3,8%. Oddziaływał na niego również wzrost cen administrowanych usług mieszkaniowych. W tej grupie najsilniej proinflacyjnie oddziaływała podwyżka opłat za wywóz śmieci, sięgająca średniorocznie 21,4%. Była ona wywołana między innymi koniecznością spełnienia unijnych norm dotyczących gospodarki odpadami, w tym selektywnej zbiórki nieczystości.

Czynnikiem, który od początku roku ograniczał wzrost cen, było obniżenie opłat za energię elektryczną. Spadek ten był efektem wejścia w życie ustawy zamrażającej ceny energii elektrycznej dla odbiorców końcowych w 2019 r. na poziomie z czerwca 2018 r. oraz obniżającej stawkę podatku akcyzowego i opłatę przejściową za energię elektryczną⁴¹⁴. Niższym cenom w grupie energia sprzyjał spadek cen ropy naftowej na rynkach światowych. Były one średnio o 10,5% niższe niż w roku poprzednim⁴¹⁵. Średnioroczny spadek cen w grupie energia o 0,4% miał wpływ na obniżenie średniorocznego wskaźnika inflacji ogółem o 0,1 pkt proc. Analogiczny wpływ na inflację miał spadek cen w grupie odzież i obuwie o 1,9%.

Za istotny czynnik dezinflacyjny w 2019 r. Narodowy Bank Polski uznał zmiany strukturalne na polskim rynku detalicznym. Tempo wzrostu cen było ograniczane przez znaczący udział w sprzedaży sklepów dyskontowych, dynamiczną konsolidację rynku, wysoką koncentrację i silną konkurencję. Skwantyfikowano także istotny wpływ digitalizacji handlu detalicznego na ograniczenie inflacji⁴¹⁶.

Wpływ zmian cen poszczególnych grup towarów i usług na wskaźnik inflacji w poszczególnych miesiącach 2019 r. przedstawia poniższy wykres.

Infografika 55. Inflacja ogółem (w procentach) oraz jej składowe (w punktach procentowych) w poszczególnych miesiącach 2019 r. w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego



Źródło: Dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Narodowym Banku Polskim.

⁴¹⁴ Ustawa z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2538, ze zm.).

⁴¹⁵ Cena ropy Brent średnio w 2019 r. w stosunku do roku ubiegłego zmniejszyła się z 71,7 dolara amerykańskiego do 64,2 dolara amerykańskiego za baryłkę, tj. o 10,5%, oraz z 258,5 zł do 246,4 zł za baryłkę, tj. o 4,7%.

⁴¹⁶ *Rynek detaliczny w Polsce, Stan obecny i perspektywy rozwoju*, Departament Analiz Ekonomicznych Narodowy Bank Polski, grudzień 2019 r. Dynamiczna konsolidacja i wysoka koncentracja rynku detalicznego wzmocniła pozycję negocjacyjną sieci handlowych względem rozdrobnionych sieci dostawców. Czynniki ograniczającymi tempo wzrostu cen konsumenta były również rozwój handlu elektronicznego, większa skala promocji i przecen w sklepach internetowych w stosunku do sklepów stacjonarnych. W przypadku digitalizacji, wzrost zakupów *on-line* o 1 pkt proc. obniżał przeciętnie inflację o 0,1 pkt proc. Rynek e-commerce wpływa na obniżenie kosztów produkcji i dystrybucji towarów i usług oraz stymuluje konkurencję z uwagi na przejrzystość i możliwość łatwego porównania cen.

Polityka stóp procentowych

W 2019 r. Rada Polityki Pieniężnej pozostawiła stopy procentowe Narodowego Banku Polskiego w wysokości niezmienionej od marca 2015 r. Stopa referencyjna banku centralnego, określająca rentowność 7-dniowych bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego sprzedawanych w operacjach otwartego rynku w celu regulowania płynności systemu bankowego, została utrzymana na poziomie 1,5%. Na bazie tej stopy i z uwzględnieniem oczekiwań co do przyszłych zmian stóp procentowych banki ustalały stawki oprocentowania pożyczek na rynku międzybankowym. W odniesieniu do tych stawek większość banków określała wysokość oprocentowania kredytów i depozytów oferowanych przedsiębiorcom i klientom indywidualnym. Oprocentowanie kredytów i depozytów było brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących konsumpcji i inwestycji, co w skali całej gospodarki przekładało się na przebieg procesów realnych i kształtowanie się inflacji.

Stopa lombardowa określająca oprocentowanie kredytów udzielanych przez Narodowy Bank Polski bankom pod zastaw papierów wartościowych, w tym obligacji i bonów skarbowych, wyznaczająca maksymalną cenę pieniądza w banku centralnym w ramach standardowych operacji, w całym 2019 r. wyniosła 2,5%. Banki zazwyczaj zaciągały kredyty w banku centralnym, gdy nie mogły pożyczyć na rynku międzybankowym dostatecznej ilości środków na pokrycie wymaganej rezerwy obowiązkowej lub zapewnienie płynnego rozliczenia swoich transakcji międzybankowych. W 2019 r. banki nie miały jednak takich potrzeb, co zostało szerzej przedstawione w podrozdziale dotyczącym operacji depozytowo-kredytowych.

Stopa redyskonta weksli wynosiła 1,75%. Jej ogłaszanie nie miało jednak istotnego znaczenia, gdyż banki nie oddawały weksli do redyskonta w Narodowym Banku Polskim.

Stopa depozytowa Narodowego Banku Polskiego została utrzymana na poziomie 0,5%. Banki na koniec dnia operacyjnego mogły lokować w banku centralnym dowolną ilość wolnych środków oraz podjąć je następnego dnia z odsetkami wyliczonymi na podstawie stopy depozytowej. Ten mechanizm powodował, że bankom nie opłacało się lokowanie środków na rynku międzybankowym po stopie niższej niż stopa depozytowa Narodowego Banku Polskiego. W związku z tym stopa depozytowa ograniczała od dołu wahania stóp na rynku międzybankowym.

Ze względu na opóźnienia, jakie występują od podjęcia decyzji o wysokości stóp procentowych do zaobserwowania najsilniejszego jej wpływu na wielkości realne (produkcję, zatrudnienie), a następnie na inflację, bieżąca polityka pieniężna wpływa jedynie w niewielkim stopniu na bieżącą inflację. Długość opóźnień mechanizmu transmisji impulsów polityki pieniężnej wynosi od czterech do sześciu kwartałów, jednak nie jest stała. Zależy od zachodzących w gospodarce zmian strukturalnych i instytucjonalnych. Dodatkowo mechanizm transmisji monetarnej może być zakłócony przez zaburzenia na krajowym i międzynarodowym rynku finansowym.

Z materiałów przedstawiających przebieg dyskusji na posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej wynika, że Rada podejmując decyzje o pozostawieniu bez zmian stóp procentowych w 2019 r. kierowała się kompleksową oceną sytuacji gospodarczej w Polsce, jak i istotnych czynników dotyczących sytuacji na świecie. Ocena perspektyw koniunktury i procesów cenowych była przeprowadzana na podstawie wszelkich dostępnych informacji, w tym projekcji i prognoz przygotowywanych przez Narodowy Bank Polski, a także prognoz instytucji międzynarodowych i analityków rynkowych.

W 2019 r. Rada Polityki Pieniężnej, nie zmieniając wysokości stóp, brała w szczególności pod uwagę, że pomimo wciąż relatywnie wysokiego wzrostu gospodarczego oraz utrzymującego się wzrostu płać średnioroczna dynamika cen konsumpcyjnych nie przekroczyła celu inflacyjnego.

Wszystkie miary inflacji bazowej wzrosły istotnie w stosunku do roku ubiegłego, ale także średniorocznie nie przekroczyły celu inflacyjnego. Wyższa dynamika cen dóbr i usług znajdujących się pod wpływem krajowej koniunktury wskazywała na narastanie presji inflacyjnej. Rada Polityki Pieniężnej uwzględniała jednak, że do wzrostu bieżącej inflacji i prognoz inflacji przyczyniły się głównie czynniki podażowe, na które krajowa polityka pieniężna miała niewielki wpływ. Ograniczając na wzrost krajowych cen wpływała silna konkurencja na rynku krajowym oraz relatywnie niska dynamika cen importu.

Rada Polityki Pieniężnej brała pod uwagę także inne czynniki, przemawiające za stabilizacją stóp procentowych. W szczególności aktualne informacje i kolejne kwartalne prognozy Narodowego Banku Polskiego wskazywały na ograniczone ryzyko trwałego odchylenia dynamiki cen od celu inflacyjnego w horyzoncie dwóch lat. Rada uznała, że stopy powinny zostać niezmienione, gdyż ograniczając na dynamikę cen w kolejnych kwartałach, jak i w średnim okresie będzie oddziaływało osłabienie wzrostu aktywności gospodarczej w kraju, głównie na skutek postępującego pogarszania się koniunktury za granicą. Utrzymująca się podwyższona niepewność dotyczyła skali i trwałości osłabienia koniunktury w gospodarce światowej, a także jego przełożenia na krajową koniunkturę. Za stabilizacją stóp przemawiała również konieczność uwzględnienia warunków monetarnych w najbliższym otoczeniu polskiej gospodarki. Europejski Bank Centralny utrzymywał nadal niskie stopy procentowe w strefie euro. Jednocześnie kontynuował program skupu aktywów i sygnalizował możliwość dalszego poluzowania swojej polityki.

Rada, decydując o stabilizacji stóp procentowych, analizowała również perspektywy inflacji i czynniki ryzyka wzrostu cen w przyszłości. Rada wskazywała na niepewność dotyczącą kształtowania inflacji na początku 2020 r. i że w przypadku dostosowania cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych do uwarunkowań rynkowych, dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych może wzrosnąć. Rada uznała jednak ten czynnik za przejściowy, pozostający poza wpływem polityki pieniężnej, podobnie jak inną zmianę regulacyjną dotyczącą podwyżki opłat za wywóz śmieci w 2019 r. oraz prognozowane wyższe ceny paliw. Podnoszono, że silna konkurencja cenowa oraz przewidywane w kolejnych kwartałach obniżenie dynamiki wzrostu gospodarczego będą ograniczały presję inflacyjną. Czynnikiem niepewności pozostawało także kształtowanie się cen ropy naftowej na świecie.

W połowie roku Rada wskazywała, że stabilizacja stóp Narodowego Banku Polskiego wobec prognozowanego wzrostu inflacji, będzie przyczyniała się do dalszego obniżenia się stóp realnych i stymulowała wzrost akcji kredytowej. Uznała jednak, że podwyższenie stóp mogłoby negatywnie wpływać na koszt kredytu i na dynamikę inwestycji przedsiębiorstw. W ocenie Rady, umiarkowana dynamika kredytu ogółem dla sektora niefinansowego, nie tworzyła nadmiernej presji inflacyjnej. Natomiast oddziaływanie podwyżką stóp w kierunku jej ograniczenia mogło osłabić dynamikę aktywności gospodarczej. Zaznaczano, że wyraźnie wzrosły oczekiwane inwestycje w gospodarce. Zwracano uwagę na wysoką dynamikę nakładów inwestycyjnych średnich i dużych firm w 2019 r., która przełożyła się na istotne ożywienie inwestycji w sektorze przedsiębiorstw prywatnych (wzrost o 10,8% r/r). Natomiast inwestycje publiczne uległy ograniczeniu w 2019 r. (o -1,7% r/r), w szczególności w wyniku niższej absorpcji przez sektor rządowy i samorządowy funduszy unijnych. W ocenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego, przedstawionej na konferencji prasowej po czerwcowym posiedzeniu Rady Polityki Pieniężnej, kluczowe dla oceny wpływu realnych stóp procentowych na gospodarkę są zmiany realnego oprocentowania kredytu dla przedsiębiorstw, które mimo spadku pozostawało dodatnie.

Zgodnie z oczekiwaniami przedstawionymi w *Założeniach*, w 2019 r. w polskiej gospodarce nie wystąpiły istotne nierównowagi makroekonomiczne. Luka popytowa, która stanowi syntetyczną miarę presji popytowej w gospodarce, wyrażona jako procentowe odchylenie rzeczywistego produktu krajowego brutto od produktu potencjalnego, była na umiarkowanym dodatnim poziomie i wyniosła średnio 1,5%. O równowadze zewnętrznej świadczyło dodatnie saldo obrotów bieżących i kapitałowych, które w 2019 r. wyniosło 3,1% produktu krajowego brutto, oraz wysoka nadwyżka w obrotach towarowych i usługach, związana z względnie wysoką konkurencyjnością polskiej gospodarki. Nadwyżka w obrotach bieżących była czynnikiem stabilizującym wahania kursu walutowego, co nie tworzyło presji na wzrost cen dóbr importowych. W tej sytuacji Najwyższa Izba Kontroli uznała argumenty Rady, że utrzymanie stóp na niezmiennym poziomie sprzyjało ograniczeniu ryzyka wystąpienia nierównowag w gospodarce.

Rada analizowała również sytuację na rynku pracy i zagrożenia z tym związane dla inflacji. Rada uznała, że rynek pracy w 2019 r. nie generował na tyle dużej presji inflacyjnej, aby uzasadniało to podwyższenie stóp procentowych. Zdaniem Rady, stabilny wzrost płac w całej gospodarce (o 7,2%) nie był czynnikiem, który powodował nadmierny wzrost cen. W warunkach wzrostu wydajności pracy, wzrost jednostkowych kosztów pracy⁴¹⁷ o 2,9% pozostawał umiarkowany. W ocenie Rady, stabilizacji płac sprzyjały programy społeczne w ramach pakietu fiskalnego, podnoszące dochód rozporządzalny gospodarstw domowych. Rada podkreślała, że prawdopodobieństwo ewentualnego wzrostu dynamiki płac w gospodarce wobec oczekiwanego osłabienia wzrostu gospodarczego w Polsce jest niskie. Dodatkowo dalszy wzrost płac mógłby być czynnikiem wspierającym popyt konsumpcyjny, który wpływałby stabilizująco na osłabioną koniunkturę.

Wraz ze wzrostem inflacji rosły oczekiwania uczestników rynku co do kształtowania się inflacji w przyszłości. Na koniec IV kwartału 2019 r. konsumenci liczyli się ze wzrostem cen w ciągu kolejnych 12 miesięcy o 4,4%, przedsiębiorcy o 4,3%, a analitycy sektora finansowego o 3%⁴¹⁸. Rada uwzględniała, że oczekiwania inflacyjne konsumentów i przedsiębiorców mają charakter adaptacyjny. Oznacza to, że kształtują się pod wpływem aktualnie publikowanych wskaźników inflacji. Rada wyjaśniała i podkreślała w publikowanych informacjach i opisach dyskusji po posiedzeniach, przejściowy i zewnętrzny, względem krajowej polityki pieniężnej, charakter czynników powodujących odchylenie inflacji od celu oraz perspektywę powrotu inflacji do celu w perspektywie dwóch lat. Działania te miały na celu zakotwiczenie średniookresowych oczekiwań inflacyjnych w pobliżu celu Narodowego Banku Polskiego.

Na posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej wyrażano opinię, że utrzymanie stóp na niezmiennym poziomie w 2019 r. sprzyjało utrzymaniu polskiej gospodarki na ścieżce zrównoważonego wzrostu i pozwalało zachować równowagę makroekonomiczną. Wskazywano na prawdopodobieństwo utrzymania w najbliższych kwartałach nominalnych stóp procentowych na niezmiennym poziomie. Natomiast Przewodniczący Rady regularnie na konferencjach prasowych po posiedzeniach Rady w całym 2019 r. deklarował duże prawdopodobieństwo utrzymania dotychczasowej wysokości stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego do końca obecnej kadencji, tj. do czerwca 2022 r. Brano

⁴¹⁷ Jednostkowe koszty pracy w gospodarce narodowej obliczane są w oparciu o dane o pracujących, dynamikę realnego produktu krajowego brutto i wynagrodzenia nominalne w gospodarce narodowej.

⁴¹⁸ Badania Narodowego Banku Polskiego wskazują, że zmiany bieżącej dynamiki cen i dynamiki wynagrodzeń najsilniej oddziałują na oczekiwania inflacyjne konsumentów i przedsiębiorców. Natomiast analitycy sektora finansowego najsilniej reagują na projekcje inflacji, decyzje polityki pieniężnej, na zmiany inflacji bazowej, a w ostatnim okresie także na zmiany dynamiki wynagrodzeń. Dodatkowo na oczekiwania przedsiębiorców wpływ mają publikowane projekcje inflacji, a w ostatnich kwartałach istotnie wzrósł wpływ decyzji władz monetarnych w zakresie stóp procentowych.

pod uwagę przewidywane utrzymanie się ścieżki prognozy inflacji bazowej oraz ścieżki prognozy inflacji do 2021 r. blisko celu inflacyjnego. Według prognoz Narodowego Banku Polskiego, ograniczając na inflację w średnim okresie miało oddziaływać spowolnienie dynamiki wzrostu gospodarczego do poziomu 3,3% w 2021 r., w ślad za słabnącym tempem wzrostu gospodarczego w otoczeniu polskiej gospodarki. W tej sytuacji podniesienie stóp oddziaływałoby dodatkowo na osłabienie dynamiki aktywności gospodarczej.

Zgłaszane wnioski w II półroczu 2019 r. na posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej o zmiany stóp procentowych wynikały z własnych ocen wnioskodawców odnoszących się do bieżącej i przyszłej sytuacji gospodarczej. Wniosek o podwyższenie stóp w lipcu 2019 r. był argumentowany tym, że tempo wzrostu gospodarczego i dynamika cen będą prawdopodobnie wyższe niż wskazuje aktualna lipcowa projekcja. W efekcie inflacja może przekraczać cel inflacyjny w kolejnych latach. Natomiast wnioski zgłaszane od września 2019 r. na kolejnych czterech posiedzeniach Rady o obniżenie stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego argumentowano nasilającymi się sygnałami o pogorszeniu światowej koniunktury i ryzyku negatywnego wpływu tego zjawiska na wzrost gospodarczy w Polsce. Podnoszono także, że ryzyko trwałego odchylenia inflacji od celu Narodowego Banku Polskiego jest ograniczone. Inni członkowie Rady podtrzymywali opinie, że w dłuższym okresie w przypadku zmiany sytuacji makroekonomicznej w kraju zasadne może być rozważenie obniżenia stóp procentowych lub zastosowania niestandardowych narzędzi polityki pieniężnej⁴¹⁹. Ostatecznie żadne wnioski o zmianę wysokości stóp procentowych w 2019 r. nie zostały przyjęte.

Badania Narodowego Banku Polskiego z kwietnia 2019 r.⁴²⁰ wskazywały, że w przypadku obniżenia stóp procentowych na największe ryzyko poniesienia straty finansowej narażone byłyby banki spółdzielcze pozostające poza instytucjonalnymi systemami ochrony. W szczególności dotyczyło to jednego z największych banków spółdzielczych, który był w bardzo trudnej sytuacji wymagającej działań sanacyjnych, niezależnie od skutków ewentualnego spadku stóp procentowych.

Analitycy instytucji finansowych nie kontestowali łagodnego nastawienia Rady Polityki Pieniężnej i sygnalizowanej przez większość członków Rady stabilizacji stóp procentowych. W grudniu 2019 r. oceniali, że polityka niskich, ale wciąż dodatnich nominalnych stóp procentowych w Polsce dobrze się sprawdza i dopóki wysoka inflacja nie stanie się problemem z punktu widzenia makroekonomicznego, tj. rzeczywistą barierą wzrostu gospodarczego, stopy procentowe w Polsce będą stabilne. Wskazywały na to oczekiwania rynkowe co do braku przyszłych zmian stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego implikowane ze stawek kontraktów terminowych dotyczących tych stóp. Analitycy przewidywali, że obniżka stóp procentowych miałaby miejsce w przyszłości w przypadku silnego spowolnienia wzrostu w wyniku negatywnych impulsów z zagranicy, gdyż nie prognozowano, aby w krajowej gospodarce w nadchodzących latach narastały nierównowagi wymagające obniżenia kosztu pieniądza w Polsce. Przewidywano możliwe luzowanie polityki pieniężnej z użyciem narzędzi niestandardowych, gdyż dalsze obniżki stóp byłyby ryzykowne.

W 2018 r. Zarząd Narodowego Banku Polskiego i Rada Polityki Pieniężnej analizowały możliwość zastosowania niestandardowych narzędzi polityki pieniężnej w przypadku istotnego pogorszenia koniunktury gospodarczej lub występowania zaburzeń na rynkach finansowych. W dyspozycji Narodowego Banku Polskiego pozostawały instrumenty polityki pieniężnej, które były stosowane w okre-

⁴¹⁹ Niestandardowe instrumenty polityki pieniężnej zostały zainicjowane przez banki centralne w następstwie globalnego kryzysu finansowego w latach 2008–2012, gdy wystąpiły silne zaburzenia na rynkach finansowych, po wyczerpaniu się możliwości luzowania polityki pieniężnej standardowymi narzędziami.

⁴²⁰ „Ocena wpływu obniżenia stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego o 25 i 50 punktów bazowych na sektor banków spółdzielczych i skok”, Narodowy Bank Polski, kwiecień 2019 r.

się obowiązywania *Pakietu zaufania*⁴²¹, w tym operacje repo⁴²² oraz swapy walutowe⁴²³, pozwalające na zasilenie sektora bankowego w płynność w walucie krajowej i w walutach obcych. Wśród dodatkowych rozpatrywanych działań był skup przez Narodowy Bank Polski skarbowych papierów wartościowych emitowanych w złotych, obligacji korporacyjnych emitowanych przez przedsiębiorstwa niefinansowe oraz oferowanie przez Narodowy Bank Polski kredytu wekslowego dla banków za weksle od przedsiębiorców. Uznano, że uruchomienie tych narzędzi na rynku krajowym przez Narodowy Bank Polski jest możliwe jedynie w sytuacji, gdyby występowały podobne uwarunkowania makroekonomiczne na rozwiniętych rynkach finansowych i zastosowano by podobne niestandardowe działania przez inne banki centralne (między innymi w strefie euro czy w Stanach Zjednoczonych). Wtedy działania Narodowego Banku Polskiego odebrano by jako uzasadnione. W przeciwnym razie reakcją rynków finansowych na wprowadzone niestandardowe działania Narodowego Banku Polskiego mogłoby być nagłe wycofanie się inwestorów zagranicznych z krajowego rynku długu i z rynku złotego.

W końcu 2019 r. i na początku 2020 r. realizował się scenariusz, w którym narastała presja inflacyjna. Dwunastomiesięczny wskaźnik inflacji sięgnął w grudniu 2019 r. 3,4%, a w lutym 2020 r. 4,7%. Przekroczył tym samym górną granicę odchyień od celu inflacyjnego. Tymczasem prognozy Narodowego Banku Polskiego z listopada 2019 r. i początku marca 2020 r. wskazywały, że inflacja do 2021 r. będzie rosła, lecz w najbardziej prawdopodobnym scenariuszu nie przekroczy 2,8%. W ocenie Rady, prognozy te były obarczone niepewnością, która na początku 2020 r. silnie wzrosła, w szczególności w związku z rozprzestrzenianiem się światowej pandemii koronawirusa. Pandemia objęła Polskę, ujawniając nieprzewidywane negatywne skutki dla gospodarki.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że polityka pieniężna prowadzona w 2019 r. przez Narodowy Bank Polski w warunkach niepewności co do rozwoju sytuacji makroekonomicznej była celowa, gdyż sprzyjała utrzymaniu polskiej gospodarki na ścieżce zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz pozwalała zachować równowagę makroekonomiczną. Obarczona była jednak ryzykiem wzrostu inflacji w przyszłości w przypadku nasilenia się presji popytowej i inflacyjnej.

Poziom realnej podstawowej stopy procentowej Narodowego Banku Polskiego wyniósł -0,8% w 2019 r. i był wyższy niż poziom realnej stopy podstawowej w strefie euro (-1,63)⁴²⁴. Stabilizacja stóp Narodowego Banku Polskiego w 2019 r. spowodowała, że nominalne stopy procentowe depozytów ogółem dla gospodarstw domowych, jak i dla przedsiębiorstw niewiele się zmieniły w 2019 r. i wynosiły odpowiednio średniorocznie 1,5% i 1,1%. Jedną z przyczyn niskiego oprocentowania depozytów bankowych była utrzymująca się nadpłynność w sektorze bankowym. Przy umiarkowanej akcji kredytowej banki posiadające nadwyżki środków nie były skłonne do dalszego ich zwiększania.

Wraz ze wzrostem inflacji obniżyło się w stosunku do roku ubiegłego realne średnioroczne oprocentowanie depozytów dla tych grup odpowiednio do -0,8% i do -1,2%. Pomimo tego przyrost

⁴²¹ Zestaw działań ogłoszony przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego w dniu 14 października 2008 r. mający na celu umożliwienie bankom pozyskiwania płynnych środków złotych na okresy dłuższe niż jeden dzień oraz pozyskiwania środków walutowych.

⁴²² Transakcje polegające na kupnie przez bank centralny papierów wartościowych od banków komercyjnych przy jednoczesnym zobowiązaniu się do ich odsprzedaży w wyznaczonym terminie po określonej w dniu transakcji cenie.

⁴²³ Swap walutowy to umowa, w której strona postanawia sprzedać walutę A w zamian za walutę B i zobowiązuje się do odkupienia jej w walucie B we wskazanym czasie oraz po określonym z góry kursie.

⁴²⁴ Przy stopie referencyjnej Narodowego Banku Polskiego wynoszącej 1,5% i średniorocznej inflacji 2,3% oraz przy podstawowej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego wynoszącej - 0,43% i średniorocznej inflacji 1,2%.

depozytów gospodarstw domowych w 2019 r. w stosunku do roku ubiegłego wyniósł średniorocznie 9,3%, a tempo przyrostu depozytów przedsiębiorstw wyniosło 10,1%.

Oprocentowanie depozytów nie wpłynęło zatem negatywnie na dynamikę oszczędności gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w bankach. Zmieniła się jednak struktura depozytów. Spadał systematycznie udział depozytów terminowych w łącznej sumie depozytów z 33,9% na koniec 2018 r. do 29,9% na koniec 2019 r. Można to wiązać z preferencjami klientów utrzymywania płynnych środków przy niskim oprocentowaniu depozytów. Przyrost depozytów bankowych mimo obniżenia ich realnego oprocentowania wynikał z dalszej poprawy sytuacji na rynku pracy, znajdującej odzwierciedlenie w obniżającej się stopie bezrobocia oraz utrzymywaniu się podobnego jak w 2018 r. tempa wzrostu wynagrodzeń oraz programu świadczeń społecznych.

Tym zmianom towarzyszyło wycofywanie w ciągu 2019 r. przez inwestorów środków z bardziej ryzykownych aktywów o wyższej stopie zwrotu i przenoszenie do depozytów. Odzwierciedleniem tego był spadek o 6,5 mld zł wartości środków netto funduszy inwestycyjnych z 303,8 mld zł w III kwartale 2018 r. do 297,3 mld zł na koniec III kwartału 2018 r.

Niskie stopy procentowe negatywnie wpływały na sytuację w sektorze bankowym, co wzmacniało tendencje do koncentracji aktywności banków w segmentach rynku charakteryzujących się wysokimi marżami. W związku z tym relatywnie wysoka była dynamika kredytów konsumpcyjnych i mieszkaniowych, która wyniosła w 2019 r. odpowiednio 8,4% oraz 6,6%. Natomiast tempo wzrostu kredytów dla przedsiębiorstw w 2019 r. pozostało niskie i wyniosło 3%.

Ostatecznie Rada uznała, że poziom stóp procentowych nie przyczyniał się do nadmiernego wzrostu akcji kredytowej ogółem, który wyniósł w 2019 r. 5,2%. Na koniec 2019 r. relacja kredytów do depozytów wynosiła 98,8%. Ujemna luka kredytowa⁴²⁵ świadczyła o braku napięć na rynku kredytowym. Wartość udzielanych kredytów konsumpcyjnych i mieszkaniowych – mimo wzrostu w ujęciu nominalnym – była stabilna w relacji do funduszu płac. W tej sytuacji, zdaniem Rady Polityki Pieniężnej, brak było oznak nadmiernego wzrostu akcji kredytowej i towarzyszących jej baniek spekulacyjnych.

Prowadzenie polityki pieniężnej przez Narodowy Bank Polski zapewniło kształtowanie się w 2019 r. rynkowej stopy procentowej (stawki WIBOR 3M⁴²⁶) średniorocznie o 20 punktów bazowych⁴²⁷ powyżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego, tj. zgodnie z oczekiwaniami Rady. Wahania tej stawki były niewielkie w ciągu roku i nie przekraczały jednego punktu bazowego. Wąski zakres odchyleń związany był z niewielkimi zmianami oczekiwań co do przyszłej ścieżki stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego.

Decyzje Rady Polityki Pieniężnej o pozostawieniu stóp procentowych bez zmian stanowiły wsparcie polityki gospodarczej rządu. Utrzymanie niskich stóp procentowych oraz zapowiedzi ich prawdopodobnej stabilizacji w kolejnych kwartałach ograniczały skalę oczekiwanego tempa wzrostu gospodarczego oraz ryzyka nierównowag makroekonomicznych. Wspierało to wzrost wpływów podatkowych i składkowych sektora finansów publicznych. Wpływy podatkowe budżetu państwa w 2019 r. były o 5,1% wyższe niż rok wcześniej, a przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ze składek w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. wzrosły o 9%.

⁴²⁵ Według danych za II kwartał 2019 r. wskaźnik kredytów dla prywatnego sektora niefinansowego do produktu krajowego brutto w II kwartale 2019 r. wynosił 79%. Odchylenie tego wskaźnika od długoterminowego trendu (tzw. luka kredytowa) w II kwartale 2019 r. była ujemna (-11,2%).

⁴²⁶ WIBOR 3M (ang. *Warsaw Interbank Offered Rate*) jest średnią rynkową stawką oprocentowania, po jakiej banki skłonne są udzielić trzymiesięcznych (3M) pożyczek innym bankom.

⁴²⁷ Punkt bazowy stanowi 1/100 punktu procentowego.

W ocenie Ministerstwa Finansów ukształtowanie się stóp procentowych oraz rentowności skarbowych papierów wartościowych na poziomie niższym od założonego w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2019 r. przyczyniło się do spadku kosztów obsługi długu Skarbu Państwa w 2019 r. opartych na obligacjach o zmiennym oprocentowaniu o 0,1 mld zł, natomiast opartych na stałym oprocentowaniu w całym okresie zapadalności o 3,6 mld zł. Polityka pieniężna wspierała zatem politykę gospodarczą rządu.

Stabilna i przewidywalna polityka pieniężna ograniczyła wahania kursu złotego do głównych walut, jak i niepewność dotyczącą wielkości zadłużenia w walutach obcych Skarbu Państwa i kosztów jego obsługi, ułatwiając planowanie i prowadzenie polityki fiskalnej oraz zarządzanie długiem publicznym.

Operacje otwartego rynku

Rada Polityki Pieniężnej przyjęła w *Założeniach*, że bank centralny będzie przeprowadzał operacje otwartego rynku w skali umożliwiającej kształtowanie rynkowej krótkoterminowej stawki POLONIA na poziomie zbliżonym do stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Stawka POLONIA stanowi rzeczywiste średnie oprocentowanie krótkoterminowych niezabezpieczonych lokat międzybankowych na termin jednodniowy (*overnight*). Wyliczana jest jako średnia ważona stawka operacji przeprowadzonych na rynku pieniężnym przez wybrane banki.

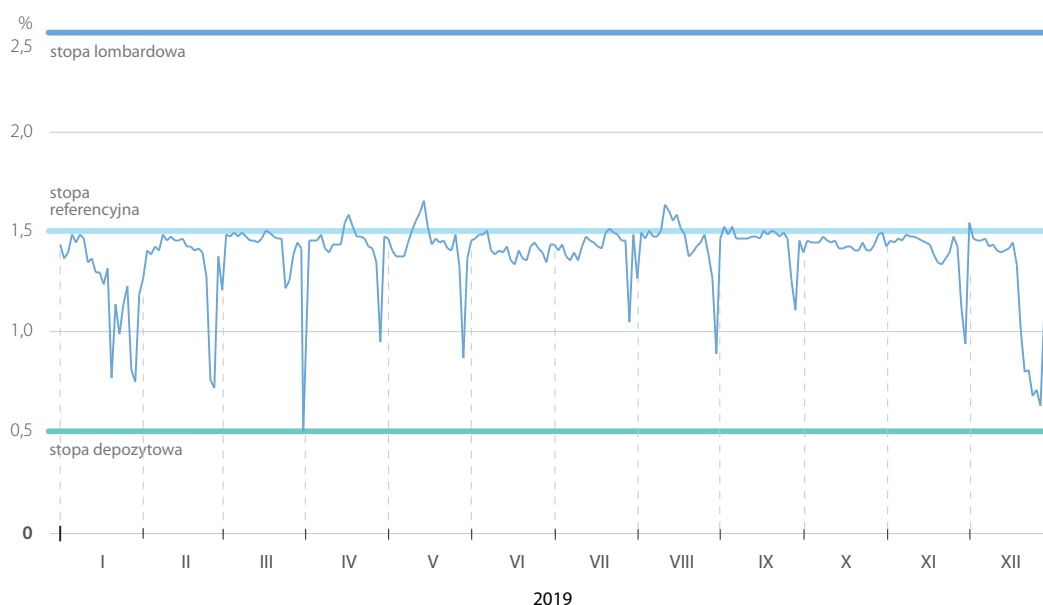
W 2019 r. średnie odchylenie stawki POLONIA od stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego wyniosło w ujęciu bezwzględny 14 punktów bazowych i było o 7 punktów bazowych niższe niż w 2018 r.

Odchylenia stawki POLONIA poniżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego w 2019 r. miały miejsce głównie pod koniec okresów utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Wpływ na to miało przede wszystkim dążenie uczestników rynku do utrzymania wymaganej rezerwy obowiązkowej i związana z tym skłonność do akceptacji niższych od stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego rentowności zawieranych transakcji. Sytuacja taka była najbardziej widoczna pod koniec grudniowego okresu utrzymywania rezerwy obowiązkowej, kiedy stawka POLONIA odchyliła się poniżej stopy referencyjnej o 87 punktów bazowych. Największe odchylenie stawki POLONIA in minus w 2019 r. wystąpiło 29 marca, gdy wyniosło -100 punktów bazowych, w wyniku czego stawka POLONIA osiągnęła poziom stopy depozytowej. Oprócz wspomnianych wyżej przyczyn związanych z perspektywą zbliżającego się końca okresu utrzymywania rezerwy obowiązkowej, wpływ na to odchylenie miał również fakt, że stawka POLONIA w tym dniu została obliczona na podstawie jedynie dwóch transakcji o łącznej wartości 190 mln zł. Stroną udostępniającą środki w ramach tych transakcji był jeden podmiot, który według wyjaśnień złożonych do Narodowego Banku Polskiego błędnie założył, że pod koniec omawianego dnia nie zostanie zaoferowana przez Narodowy Bank Polski operacja dostrajająca o analogicznym, jak w przypadku obu transakcji okresie zapadalności.

Największe odchylenie stawki POLONIA powyżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego wystąpiło w dniu 15 maja 2019 r. i wyniosło 16 punktów bazowych. Przejściowy wzrost stawki POLONIA spowodowany był obniżeniem się w tym dniu łącznego stanu środków utrzymywanych przez banki na rachunkach bieżących w Narodowym Banku Polskim o prawie 9 mld zł. Miało to związek z realizacją przez uczestników rynku zleceń dotyczących przekazania składek na ubezpieczenia społeczne. W związku ze zmniejszeniem środków na rachunkach bieżących banki, które dążyły do uzupełnienia płynności, musiały pozyskiwać środki na rynku niezabezpieczonych lokat międzybankowych po nieznacznie wyższych kosztach.

Oprocentowanie pożyczek rynku międzybankowego na dłuższe terminy kształtowało się przez cały 2019 r. nieznacznie powyżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego i wahało się w bardzo wąskim zakresie odchyień. Przez pierwszych osiem miesięcy 2019 r. stawki referencyjne WIBOR 1M i WIBOR 3M utrzymywały się na stałym poziomie wynoszącym odpowiednio 1,64% i 1,72%. Nieznaczne zmiany tych stawek wystąpiły we wrześniu, październiku i grudniu 2019 r. Wahania stawek WIBOR 1M i 3M, które wystąpiły na przełomie września i października wiązały się z niewielkimi zmianami oczekiwań co do przyszłej ścieżki stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, do których mogła przyczynić się publikacja odbiegających od oczekiwań danych o produkcji przemysłowej. W przypadku obydwu stawek wahania nie przekroczyły jednego punktu bazowego. Stawka WIBOR 1M obniżyła się z 1,64% do 1,63% a WIBOR 3M z 1,72% do 1,71%. Dodatkowo na przejściowe obniżenie się w grudniu stawki WIBOR 3M z 1,71% do 1,70% mogły wpłynąć wypowiedzi niektórych członków Rady Polityki Pieniężnej, jakie miały wówczas miejsce, a które sugerowały obniżenie stóp procentowych

Infografika 56. Kształtowanie się stawki POLONIA na tle stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego w 2019 r.



Źródło: dane Narodowego Banku Polskiego.

W celu stabilizacji stawki POLONIA, zgodnie z *Załoženiami*, Narodowy Bank Polski stosował w 2019 r. operacje otwartego rynku. Sprzedaż bonów pieniężnych przez Narodowy Bank Polski o rentowności równej stopie referencyjnej Narodowego Banku Polskiego pozwalała na przyjmowanie nadwyżki płynności sektora bankowego. Ograniczała w ten sposób wysokość środków pozostających w dyspozycji banków ponad rezerwę obowiązkową. Średnia wartość nominalna bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego w portfelach banków, liczona w okresach utrzymywania rezerwy obowiązkowej w 2019 r., wyniosła 80 393 mln zł, z tego nabytych w ramach operacji podstawowych 78 662 mln zł, a dostrajających 1 732 mln zł. Średnia emisja bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego w 2019 r. była niższa niż w 2018 r. o 8403 mln zł, tj. 9,5%.

Czynnikami, które w 2019 r. wpływały na zwiększenie płynności w sektorze bankowym w ujęciu średniorocznym były przede wszystkim skup netto walut obcych przez Narodowy Bank Polski

(wzrost płynności średniorocznie o 15 844 mln zł), wypłaty Narodowego Banku Polskiego z tytułu dyskonta bonów pieniężnych i odsetek od rezerwy obowiązkowej (średnioroczny wzrost płynności o 1523 mln zł) oraz niższe wykorzystanie operacji depozytowo-kredytowych w porównaniu do roku poprzedniego (średnioroczny wzrost płynności o 245 mln zł). Na zmniejszenie płynności w 2019 r. w ujęciu średniorocznym oddziaływał przede wszystkim wzrost pieniądza gotówkowego w obiegu (średnioroczne zmniejszenie płynności o 21 579 mln zł), wzrost rezerwy obowiązkowej banków (średnioroczne zmniejszenie płynności o 3033 mln zł), wzrost depozytów jednostek sektora finansów publicznych (średnioroczne zmniejszenie płynności o 728 mln zł) oraz pozostałe czynniki (średnioroczne zmniejszenie płynności o 675 mln zł).

Koszty, które Narodowy Bank Polski poniósł z tytułu prowadzenia operacji otwartego rynku w 2019 r. wyniosły 1224,4 mln zł i były niższe o 9,4% (126,4 mln zł) od poniesionych w 2018 r. Spadek kosztów prowadzenia operacji otwartego rynku w 2019 r. wynikał z mniejszej płynności sektora bankowego, przy rentowności bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego niezmienionej od marca 2015 r.

W 2019 r. Narodowy Bank Polski skutecznie oddziaływał na warunki płynnościowe na rynku międzybankowym, stosując operacje otwartego rynku ustalone w *Założeniach*. W wyniku tych działań stawka POLONIA kształtowała się na poziomie zbliżonym do stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego.

Rezerwa obowiązkowa

Zgodnie z *Założeniami*, system rezerwy obowiązkowej przyczyniał się do stabilizacji krótkoterminowych rynkowych stóp procentowych w okresach utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Uśredniony charakter systemu rezerwy pozwalał bankom oraz spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym na wykorzystywanie środków zgromadzonych na rachunkach w Narodowym Banku Polskim do wzajemnych rozliczeń przy utrzymaniu wymaganych środków w okresach rezerwy obowiązkowej. Taki mechanizm dawał podmiotom objętym systemem rezerwy obowiązkowej swobodę decydowania o wysokości środków gromadzonych na rachunku bieżącym w banku centralnym w poszczególnych dniach w trakcie okresu utrzymywania rezerwy obowiązkowej.

W 2019 r. stopa rezerwy obowiązkowej utrzymywanej przez banki oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w banku centralnym wynosiła 3,5% środków zgromadzonych w tych podmiotach, z wyłączeniem środków uzyskanych z tytułu operacji repo i sell-buy-back⁴²⁸ oraz środków pozyskanych co najmniej na dwa lata.

Średnioroczny poziom rezerwy wymaganej w 2019 r. wyniósł 45 000 mln zł i wzrósł o 7,2% (3022 mln zł) w porównaniu do poziomu w 2018 r. Wzrost wymaganej rezerwy związany był ze wzrostem depozytów stanowiących podstawę naliczania rezerwy obowiązkowej w 2019 r. w porównaniu do stanów w poprzednim roku.

Oprocentowanie środków zgromadzonych w postaci rezerwy obowiązkowej w 2019 r. wynosiło 0,5%. Łączna kwota zapłaconych przez Narodowy Bank Polski odsetek z tytułu oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej utrzymywanych przez banki i kasy w 2019 r. wyniosła 225 mln zł i była wyższa o 16,4 mln zł (7,9%) niż w 2018 r. Wzrost kosztów odsetek w 2019 r. wynikał ze zwiększenia rezerwy wymaganej w stosunku do stanu w roku poprzednim.

⁴²⁸ Transakcje repo oraz sell-buy-back polegają na sprzedaży przez bank papierów wartościowych z jednoczesnym ustaleniem warunków ich odkupu po cenie ustalonej z góry w dniu zawarcia transakcji. Transakcje te różnią się między innymi wzorem obliczania ceny odkupu.

Od 1 marca 2018 r. obowiązuje uchwała nr 6/2017 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 8 listopada 2017 r.⁴²⁹ ustalająca zerową stopę rezerwy obowiązkowej od środków pozyskanych co najmniej na dwa lata. Jednym z celów tej uchwały było wspieranie długoterminowego oszczędzania poprzez oferowanie przez banki i kasy bardziej atrakcyjnego oprocentowania dla depozytów na takie okresy. Najwyższa Izba Kontroli, badając skutki podjęcia tej uchwały w ramach kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2018 r., była zdania, że wówczas jej efekty się nie uwidoczniły. Na przestrzeni lat 2017–2019 oprocentowanie depozytów gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw na terminy powyżej dwóch lat obniżało się. W 2019 r. wyniosło ono 1,61% wobec 1,73% w 2018 r. i 1,91% w 2017 r. Dodatkowo zmniejszyła się różnica (spread) pomiędzy oprocentowaniem depozytów gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw na terminy powyżej dwóch lat a depozytów do dwóch lat, co nie wskazuje na oferowanie przez banki bardziej atrakcyjnego oprocentowania dla depozytów o dłuższym terminie zapadalności w stosunku do depozytów o terminie krótszym. Spread ten wynosił w 2019 r. 17 punktów bazowych, w porównaniu do 23 punktów bazowych w 2018 r. oraz 43 punktów bazowych w 2017 r. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przedstawione dane nie wskazują na osiągnięcie celu omawianej uchwały Rady Polityki Pieniężnej również w 2019 r. Jednocześnie w drugim półroczu 2019 r. suma depozytów z okresem zapadalności powyżej dwóch lat pozyskanych od podmiotów krajowych przez sektor bankowy była o około 8% wyższa niż w marcu 2018 r. Narodowy Bank Polski podkreślał, że w badanym okresie banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe działały w otoczeniu niskich stóp procentowych. Takie warunki nie sprzyjały oferowaniu podwyższonego oprocentowania depozytów.

Zarząd Narodowego Banku Polskiego w 2019 r. podjął cztery uchwały dotyczące zwolnienia banków z obowiązku utrzymywania całości lub części rezerwy obowiązkowej. Zostały one podjęte na wnioski jednego banku komercyjnego, jednego banku zrzeszającego banki spółdzielcze oraz dwóch banków spółdzielczych. We wnioskach banki podkreślały, że zwolnienie z obowiązku utrzymywania części lub całości rezerwy obowiązkowej wpłynęłoby w pozytywny sposób na ich sytuację płynnościową oraz wynik finansowy. Ponadto dwa inne banki komercyjne były w 2019 r. zwolnione z obowiązku utrzymywania części lub całości rezerwy obowiązkowej na mocy uchwał Zarządu Narodowego Banku Polskiego podjętych w 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Narodowego Banku Polskiego w zakresie weryfikacji prawidłowości naliczenia i utrzymywania rezerwy obowiązkowej, a także zwalniania banków z rezerwy obowiązkowej.

Operacje depozytowo-kredytowe

Zgodnie z *Założeniami*, stosowane przez Narodowy Bank Polski operacje depozytowo-kredytowe pozwoliły na ograniczenie wahań stawki POLONIA w 2019 r. W ramach operacji kredytowych Narodowego Banku Polskiego banki w razie potrzeby mogły krótkoterminowo uzupełnić swoją płynność. Natomiast depozyty w Narodowym Banku Polskim pozwalały podmiotom ulokować nadwyżki wolnych środków na okresy jednodniowe.

W 2019 r. Narodowy Bank Polski udzielił 11 kredytów lombardowych o łącznej wartości 7,6 mln zł, tj. o 86,8% mniej niż w 2018 r. (57,4 mln zł)⁴³⁰. Wszystkie kredyty lombardowe zaciągane przez banki

⁴²⁹ Uchwała nr 6/2017 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 8 listopada 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie stóp rezerwy obowiązkowej banków, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej oraz wysokości oprocentowania rezerwy obowiązkowej (Dz. Urz. NBP poz. 22).

⁴³⁰ Dotyczy kwot w dniu zaciągnięcia kredytu lombardowego.

w 2019 r. służyły przetestowaniu ich wewnętrznych procedur operacyjnych. Znaczne zmniejszenie zadłużenia z tytułu kredytów lombardowych w porównaniu do poprzedniego roku wynikało z faktu, że w 2019 r. żaden bank nie korzystał z tego kredytu w celu uzupełnienia krótkoterminowej płynności. Natomiast w 2018 r. jeden bank zaciągnął w tym celu kredyt lombardowy w kwocie 49,8 mln zł. Kredyty lombardowe były udzielone pod zastaw bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego oraz obligacji skarbowych. Wszystkie zostały spłacone w terminie. Oprocentowanie kredytu lombardowego w 2019 r. wynosiło 2,5%. Wartość przychodów Narodowego Banku Polskiego z tytułu kredytów lombardowych w 2019 r. wyniosła 0,5 tys. zł.

W przypadku niedoboru płynności w ciągu dnia operacyjnego bank centralny, udzielał nieoprocentowanego kredytu technicznego. Jego zabezpieczeniem były głównie skarbowe papiery wartościowe i bony pieniężne Narodowego Banku Polskiego. Średnie dzienne wykorzystanie kredytu technicznego ogółem w 2019 r. wyniosło 48 234,5 mln zł i zmniejszyło się o 1 mln zł w stosunku do 2018 r.

W 2019 r. Narodowy Bank Polski udzielał również kredytu w euro spłacanego w ciągu dnia operacyjnego, którego zabezpieczeniem były obligacje skarbowe zaakceptowane przez Europejski Bank Centralny. Średnie dzienne wykorzystanie tego kredytu w 2019 r. wyniosło 267,7 mln euro i wzrosło ponad trzykrotnie w stosunku do 2018 r. (87,5 mln euro). Wzrost średniego wykorzystania kredytu w ciągu dnia w euro wynikał z większej liczby banków korzystających z tego typu finansowania w 2019 r. (pięć banków) w porównaniu do 2018 r. (dwa banki).

Wszystkie kredyty udzielone w 2019 r. w ciągu dnia operacyjnego w złotych i w euro zostały spłacone w terminie.

Udzielone przez Narodowy Bank Polski w 2018 r. kredyty refinansowe na przywrócenie płynności płatniczej, których termin spłaty przypadał na 2019 r. również zostały spłacone w wymaganym terminie. Zarząd Narodowego Banku Polskiego w 2019 r. odmówił jednemu z banków spółdzielczych udzielenia kredytu refinansowego na przywrócenie płynności płatniczej z uwagi na wysokie ryzyko braku zdolności do spłaty tego kredytu oraz brak istotnego wpływu na stabilność krajowego systemu finansowego.

Nadwyżki środków banki lokowały w Narodowym Banku Polskim w formie depozytów na koniec dnia. Średni stan depozytów złożonych przez banki w 2019 r. wyniósł 1133,4 mln zł i był niższy niż w roku poprzednim o 19,6%. Zmniejszenie średniego poziomu depozytów na koniec dnia w 2019 r. względem poprzedniego roku wynikało między innymi z wyższej skłonności banków do lokowania nadwyżek płynności w operacjach otwartego rynku. Wpływało to na zmniejszenie średniego odchylenia stawki POLONIA od stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Łączne koszty Narodowego Banku Polskiego z tytułu depozytów na koniec dnia w 2019 r. wyniosły 5,7 mln zł, podczas gdy w 2018 r. koszty z tego tytułu wyniosły 7,1 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie stabilizowanie sytuacji płynnościowej banków przez Narodowy Bank Polski za pomocą operacji depozytowo-kredytowych. Działania te pozwoliły na ograniczenie skali wahań krótkoterminowych stawek rynkowych depozytów międzybankowych w 2019 r. i zapewnienie stabilności banków.

Polityka kursowa

Zgodnie z *Założeniami*, Narodowy Bank Polski kontynuował politykę płynnego kursu walutowego. W 2019 r. złoty umocnił się w relacji do euro o 0,4% i osłabił wobec dolara amerykańskiego o 2%⁴³¹. Dla porównania, w 2018 r. złoty osłabił się wobec euro o 2,1% oraz względem dolara amerykańskiego o 6,2%. Osłabienie złotego miało miejsce głównie w III kwartale 2019 r. W I półroczu zmiany kursu złotego były niewielkie.

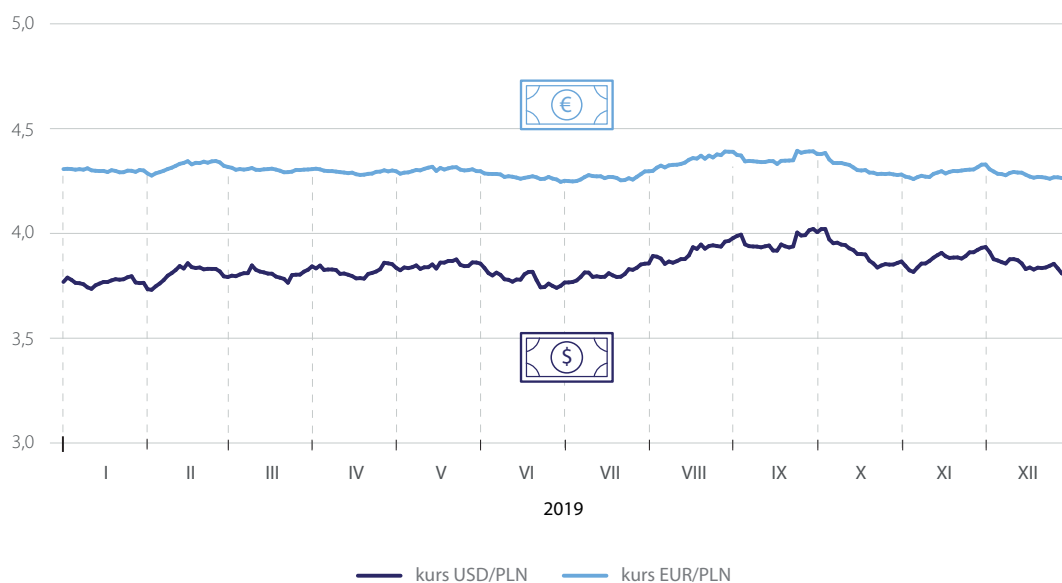
Na osłabienie złotego w 2019 r. wpływ miały w szczególności pogarszające się perspektywy globalnego wzrostu gospodarczego, potwierdzane stopniowym rewidowaniem prognoz dla gospodarki światowej między innymi przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Taka rewizja prognoz dotyczących globalnej koniunktury wzmocniana była przez niepewność dotyczącą terminu i warunków wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej oraz zaostrzoną na przestrzeni większości 2019 r. polityką protekcjonistyczną na świecie, zwłaszcza pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Chinami. W IV kwartale 2019 r. oczekiwano jednak na złagodzenie trwającego napięcia handlowego pomiędzy tymi państwami, co zwiększyło popyt inwestorów na bardziej ryzykowne aktywa finansowe, jak polska waluta.

Czynnikiem krajowym, który wpłynął na przejściową istotną deprecjację złotego w sierpniu i wrześniu 2019 r. były obawy uczestników rynku o wpływ wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie kredytów indeksowanych do franka szwajcarskiego na kondycję polskiego sektora bankowego. Relatywnie mniejsza skala materializacji tego ryzyka oraz ograniczenie oddziaływania negatywnych czynników międzynarodowych skutkowało zredukowaniem skali deprecjacji złotego pod koniec 2019 r.

W kierunku aprecjacji złotego w 2019 r. oddziaływały korzystne fundamenty krajowe, w tym, pomimo spowolnienia, wciąż relatywnie wysokie tempo wzrostu gospodarczego i względnie korzystna sytuacja fiskalna. Również utrzymywanie stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego na niezmiennym poziomie w obliczu obniżek stóp procentowych głównych banków centralnych, oddziaływało w kierunku wzrostu relatywnej opłacalności inwestycji w krajowe aktywa. Skala aprecjacji złotego ograniczana była jednak, podobnie jak w 2018 r., w wyniku zmniejszania się zaangażowania inwestorów zagranicznych na krajowym rynku skarbowych papierów wartościowych – łącznie o 34,2 mld zł (udziałowo o 6,2 punktów procentowych.).

⁴³¹ W ujęciu średnie grudzień do grudnia poprzedniego roku. Kursy miesięczne średnioważone Narodowego Banku Polskiego.

Infografika 57. Kształtowanie się kursu złotego w stosunku do euro i dolara amerykańskiego w 2019 r.



Źródło: dane Narodowego Banku Polskiego.

Kurs złotego kształtował się na poziomie wspierającym konkurencyjność polskiego eksportu i opłacalność polskiej wymiany handlowej z zagranicą. Kurs złotego wobec euro i dolara amerykańskiego był o odpowiednio średnio 7,6% i 12,4% słabszy od średnich kursów progowych, przy których eksport staje się nieopłacalny. Wskazuje to, że rentowność polskiej sprzedaży zagranicznej rozliczanej w euro oraz w dolarze amerykańskim była względnie wysoka. W związku z tym bieżące notowania złotego nie stanowiły bariery dla rozwoju eksportu.

W 2019 r. Narodowy Bank Polski nie dokonywał interwencji walutowych, gdyż czynniki wpływające na wahania kursu złotego miały charakter przejściowy i nie stanowiły zagrożenia dla stabilności makroekonomicznej i finansowej Polski.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie realizację przez Narodowy Bank Polski zadań z zakresu polityki kursowej w 2019 r.

Aneks nr 1

Zestawienie informacji o wynikach kontroli u dysponentów części budżetowych

1. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.*
2. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu.*
3. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 03 – Kancelaria Senatu.*
4. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 04 – Sąd Najwyższy.*
5. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny.*
6. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 06 – Trybunał Konstytucyjny.*
7. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich.*
8. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.*
9. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 10 – Urząd Ochrony Danych Osobowych.*
10. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze.*
11. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy.*
12. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.*
13. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka.*
14. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu sądów powszechnych w 2019 r.*
15. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Funduszu Inwestycji Kapitałowych.*
16. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 17 – Administracja publiczna oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego.*
17. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo oraz z wykonanie planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.*
18. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji.*
19. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 20 – Gospodarka.*

20. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 21 – Gospodarka morską.*
21. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 22 – Gospodarka wodna.*
22. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.*
23. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie w 2019 r. planów finansowych Funduszu Promocji Kultury i Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków.*
24. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 25 – Kultura fizyczna oraz wykonanie w 2019 r. planów finansowych Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów.*
25. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 26 – Łączność.*
26. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.*
27. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w częściach: 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka, części 67 – Polska Akademia Nauk oraz wykonanie planu finansowego Polskiej Akademii Nauk.*
28. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego.*
29. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna).*
30. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna).*
31. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 30 – Oświata i wychowanie.*
32. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w częściach: 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Solidarnościowego.*
33. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi oraz 35 – Rynki rolne.*
34. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 34 – Rozwój regionalny.*
35. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 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.*
36. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 39 – Transport oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych.*
37. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 40 – Turystyka.*
38. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 41 – Środowisko.*

39. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej oraz Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej.*
40. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.*
41. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne.*
42. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 46 – Zdrowie oraz planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych.*
43. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 47 – Energia i części 48 – Gospodarka złożami kopalin oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Niskoemisyjnego Transportu.*
44. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych.*
45. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki.*
46. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 52 – Krajowa Rada Sądownictwa.*
47. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.*
48. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.*
49. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna).*
50. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (niejawna).*
51. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 58 – Główny Urząd Statystyczny.*
52. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 59 – Agencja Wywiadu (niejawna).*
53. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy.*
54. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej.*
55. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 62 – Rybołówstwo.*
56. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 64 – Główny Urząd Miar.*
57. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 65 – Polski Komitet Normalizacyjny.*
58. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta.*

59. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki.*
60. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 69 – Żegluga śródlądowa.*
61. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 71 – Urząd Transportu Kolejowego.*
62. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji.*
63. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej.*
64. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 74 – Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej.*
65. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji.*
66. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej.*
67. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa.*
68. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe.*
69. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.*
70. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.*
71. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie.*
72. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie.*
73. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/06 – województwo lubelskie.*
74. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/08 – województwo lubuskie.*
75. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/10 – województwo łódzkie.*
76. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/12 – województwo małopolskie.*
77. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/14 – województwo mazowieckie.*
78. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/16 – województwo opolskie.*

79. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/18 – województwo podkarpackie.*
80. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/20 – województwo podlaskie.*
81. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/22 – województwo pomorskie.*
82. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/24 – województwo śląskie.*
83. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie.*
84. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie.*
85. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie.*
86. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie.*
87. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetów samorządowych kolegiów odwoławczych w 2019 r.*
88. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 88 – Powszechna jednostka organizacyjna prokuratury.*
89. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2019 r. planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.*
90. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2019 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.*
91. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2019 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.*
92. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2019 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.*
93. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2019 r. planu finansowego Rzecznika Finansowego.*
94. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2019 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej oraz realizacja programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.*
95. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2019 r. planu finansowego Instytutu Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka.*
96. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2019 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.*
97. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2019 r. planu finansowego Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji.*
98. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2019 r. planu finansowego Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.*
99. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie w 2019 r. planu finansowego Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego.*

Aneks nr 2

Zestawienie kontrolowanych części budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych wraz z ocenami

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	Dochody	Wydatki	2018	2019		
	w tys. zł					
01 - Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	962	196 621	P	P	1	Departament Budżetu i Finansów
02 - Kancelaria Sejmu	12 294	481 918	P	P	2	Departament Budżetu i Finansów
03 - Kancelaria Senatu	1 856	203 040	P	P	3	Departament Budżetu i Finansów
04 - Sąd Najwyższy	3 000	140 375	P	O	4	Delegatura NIK w Warszawie
05 - Naczelny Sąd Administracyjny	50 501	478 800	P	P	5	Departament Administracji Publicznej
06 - Trybunał Konstytucyjny	24	35 921	O	P	6	Departament Administracji Publicznej
08 - Rzecznik Praw Obywatelskich	53	40 767	P	P	7	Departament Budżetu i Finansów
09 - Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	33 458	33 778	P	P	8	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
10 - Urząd Ochrony Danych Osobowych	21	31 390	P	P	9	Delegatura NIK w Poznaniu
11 - Krajowe Biuro Wyborcze	131	410 666	P	P	10	Departament Budżetu i Finansów
12 - Państwowa Inspekcja Pracy	2 443	335 956	P	P	11	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
13 - Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	3 538	340 560	P	P	12	Delegatura NIK w Bydgoszczy
14 - Rzecznik Praw Dziecka	26	11 585	O	O	13	Delegatura NIK w Lublinie
15 - Sądy powszechne	2 628 860	8 047 071	O	O	14	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
16 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	2 095 020	335 234	P	P	15	Departament Administracji Publicznej
17 - Administracja publiczna	364	42 409	P	P	16	Departament Administracji Publicznej

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	Dochody	Wydatki	2018	2019		
	w tys. zł					
18 - Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	49 574	627 863	P	P	17	Departament Infrastruktury
19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	768 264	7 631 830	O	P	18	Departament Budżetu i Finansów
20 - Gospodarka	67 435	597 970	O	P	19	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
21 - Gospodarka morska	3 537	612 362	O	O	20	Departament Infrastruktury
22 - Gospodarka wodna	42 233	1 502 321	O	O	21	Departament Środowiska
23 - Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej	10	21 377	P	P	22	Departament Administracji Publicznej
24 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	8 895	4 029 016	P	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
25 - Kultura fizyczna	2 206	298 791	P	P	24	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
26 - Łączność	23	6 493	P	P	25	Departament Infrastruktury
27 - Informatyzacja	22 396	228 845	O	P	26	Departament Administracji Publicznej
28 - Szkolnictwo wyższe i nauka ²	110 483	20 741 067	-	P	27	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
29 - Obrona narodowa	190 755	43 442 777	O	P	28	Departament Obrony Narodowej
30 - Oświata i wychowanie	8 244	512 466	P	P	31	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
31 - Praca	34 594	384 808	P	P	32	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
32 - Rolnictwo	53 278	1 179 853	P	P	33	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
33 - Rozwój wsi	799 215	4 846 531	P	P	33	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
34 - Rozwój regionalny	49 128	1 994 835	P	P	34	Departament Administracji Publicznej
35 - Rynki rolne	6 502	38 920	P	P	33	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
37 - Sprawiedliwość	71 152	5 363 658	O	O	35	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	Dochody	Wydatki	2018	2019		
	w tys. zł					
39 - Transport	166 098	10 022 059	P	P	36	Departament Infrastruktury
40 - Turystyka	22	60 751	P	P	37	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
41 - Środowisko	5 650 608	681 484	O	O	38	Departament Środowiska
42 - Sprawy wewnętrzne	141 334	24 676 039	P	P	39	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
43 - Wyznanie religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	59	194 136	P	P	40	Departament Administracji Publicznej
44 - Zabezpieczenie społeczne	1 825	894 759	P	P	32	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
45 - Sprawy zagraniczne	203 977	2 178 054	O	P	41	Departament Administracji Publicznej
46 - Zdrowie	217 970	8 375 180	O	P	42	Departament Zdrowia
47 - Energia	462 596	308 480	P	P	43	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
48 - Gospodarka złożami kopalini	141 435	916 247	P	P	43	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
49 - Urząd Zamówień Publicznych	19 919	33 447	P	P	44	Departament Administracji Publicznej
50 - Urząd Regulacji Energetyki	138 823	51 039	P	P	45	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
52 - Krajowa Rada Sądownictwa	10	14 852	O	P	46	Delegatura NIK w Katowicach
53 - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	18 018	75 914	P	O	47	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
54 - Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	25	117 336	P	P	48	Delegatura NIK w Krakowie
56 - Centralne Biuro Antykorupcyjne	1 079	207 332	P	O	49	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
57 - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	11 980	631 073	P	P	50	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
58 - Główny Urząd Statystyczny	2 483	493 402	P	P	51	Departament Administracji Publicznej
59 - Agencja Wywiadu	347	267 507	P	P	52	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
60 - Wyższy Urząd Górniczy	638	63 638	P	P	53	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	Dochody	Wydatki	2018	2019		
	w tys. zł					
61 - Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	75 383	60 886	P	P	54	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
62 - Rybołówstwo	2 510	135 499	P	P	55	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
63 - Rodzina	5	21 780	P	P	32	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
64 - Główny Urząd Miar	72 618	155 169	P	P	56	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
65 - Polski Komitet Normalizacyjny	10 463	33 467	P	P	57	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
66 - Rzecznik Praw Pacjenta	123	14 127	P	P	58	Departament Zdrowia
67 - Polska Akademia Nauk	10	82 743	P	P	27	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
68 - Państwowa Agencja Atomistyki	395	34 413	P	P	59	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
69 - Żegluga Śródlądowa	836	22 792	P	O	60	Departament Infrastruktury
71 - Urząd Transportu Kolejowego	4 403	38 901	P	P	61	Departament Infrastruktury
72 - Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	52	18 859 152	P	P	62	Delegatura NIK w Gdańsku
73 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych	329 240	58 133 671	P	P	63	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
74 - Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej	6 906	50 698	P	P	64	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
75 - Rządowe Centrum Legislacji	667	27 700	P	P	65	Departament Administracji Publicznej
76 - Urząd Komunikacji Elektronicznej	756 508	113 687	P	P	66	Departament Infrastruktury
77 - Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa	376 965 983	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
79 - Obsługa długu Skarbu Państwa	2 394 389	27 336 116	P	P	67	Departament Budżetu i Finansów
80 - Regionalne izby obrachunkowe	2 966	129 480	P	P	68	Departament Administracji Publicznej
81 - Rezerwa ogólna ³	-	-	P	-	-	Departament Budżetu i Finansów

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	Dochody	Wydatki	2018	2019		
	w tys. zł					
82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	2 692 114	61 761 491	O	P	69	Departament Administracji Publicznej
83 - Rezerwy celowe ³	-	-	O	-	-	Departament Budżetu i Finansów
84 - Środki własne Unii Europejskiej	-	21 719 915	P	P	70	Departament Administracji Publicznej
85/02 - województwo dolnośląskie	221 983	4 546 738	P	P	71	Delegatura NIK we Wrocławiu
85/04 - województwo kujawsko-pomorskie	138 081	3 839 257	P	P	72	Delegatura NIK w Bydgoszczy
85/06 - województwo lubelskie	112 644	3 996 365	P	P	73	Delegatura NIK w Lublinie
85/08 - województwo lubuskie	63 648	1 908 634	P	P	74	Delegatura NIK w Zielonej Górze
85/10 - województwo łódzkie	171 231	4 106 761	P	P	75	Delegatura NIK w Łodzi
85/12 - województwo małopolskie	239 913	5 867 122	P	P	76	Delegatura NIK w Krakowie
85/14 - województwo mazowieckie	602 728	9 188 192	P	P	77	Delegatura NIK w Warszawie
85/16 - województwo opolskie	56 317	1 591 012	P	P	78	Delegatura NIK w Opolu
85/18 - województwo podkarpackie	93 583	3 947 600	P	P	79	Delegatura NIK w Rzeszowie
85/20 - województwo podlaskie	80 547	2 322 481	P	P	80	Delegatura NIK w Białymstoku
85/22 - województwo pomorskie	196 770	4 369 638	P	P	81	Delegatura NIK w Gdańsku
85/24 - województwo śląskie	334 559	6 650 843	O	P	82	Delegatura NIK w Katowicach
85/26 - województwo świętokrzyskie	71 128	2 333 078	P	P	83	Delegatura NIK w Kielcach
85/28 - województwo warmińsko-mazurskie	93 293	2 974 989	P	P	84	Delegatura NIK w Olsztynie
85/30 - województwo wielkopolskie	283 968	6 265 576	O	P	85	Delegatura NIK w Poznaniu
85/32 - województwo zachodniopomorskie	145 030	2 934 002	P	P	86	Delegatura NIK w Szczecinie
86/07 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej	0	2 649	-	P	87	Delegatura NIK w Katowicach

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	Dochody	Wydatki	2018	2019		
	w tys. zł					
86/33 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie	1	2 163	-	O	87	Delegatura NIK w Szczecinie
86/39 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy	-	2 006	-	P	87	Delegatura NIK w Wrocławiu
86/67 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Radomiu	-	2 144	-	P	87	Delegatura NIK w Warszawie
86/81 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie	1	3 456	-	O	87	Delegatura NIK w Szczecinie
86/83 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnobrzegu	10	1 737	-	P	87	Delegatura NIK w Rzeszowie
86/85 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnowie	5	2 078	-	P	87	Delegatura NIK w Krakowie
87 - Dochody budżetu środków europejskich	73 549 101	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
88 - Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury	13 291	2 654 923	P	P	88	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
97 - Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
98 - Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów

Nazwa	Przychody	Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	w tys. zł	2018	2019		
Agencja Mienia Wojskowego	1 285 051	P	P	28	Departament Obrony Narodowej
Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji	47 154	O	P	97	Departament Zdrowia
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	2 403 672	P	P	90	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz Administracyjny	708 009	P	P	62	Delegatura NIK w Gdańsku
Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy	160 365	P	P	35	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	156 921	N	O	26	Departament Administracji Publicznej
Fundusz Dróg Samorządowych	3 643 096	-	P	36	Departament Infrastruktury
Fundusz Emerytalno-Rentowy	21 453 643	P	P	62	Delegatura NIK w Gdańsku
Fundusz Emerytur Pomostowych	313 601	P	P	63	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	7 626	P	P	17	Departament Infrastruktury
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	521 109	P	P	32	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Inwestycji Kapitałowych ⁴	-	-	-	15	Departament Administracji Publicznej
Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego	5 533	P	P	39	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	459 403	P	P	28	Departament Obrony Narodowej
Fundusz Niskoemisyjny Transportu	362 621	-	O	43	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości	367 336	N	O	35	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Pracy	14 728 032	P	P	32	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	44 605	P	P	62	Delegatura NIK w Gdańsku
Fundusz Promocji Kultury	222 237	P	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Rekompensacyjny	192 241	P	O	16	Departament Administracji Publicznej
Fundusz Reprywatyzacji	85 098	P	P	18	Departament Budżetu i Finansów

Nazwa	Przychody	Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	w tys. zł	2018	2019		
Fundusz Rezerwy Demograficznej	11 995 362	P	P	63	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych	15 773	P	P	42	Departament Zdrowia
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	854 598	P	P	24	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Solidarnościowy	783 096	-	P	32	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	246 173 343	P	P	63	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej	46 413	P	P	39	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Wsparcia Policji	976 786	P	P	39	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Wsparcia Straży Granicznej	1 444	P	P	39	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	43 980	- ⁵	P	15	Departament Administracji Publicznej
Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów	19 740	P	P	24	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka	5 239	-	O	95	Delegatura NIK w Warszawie
Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego	3 890	N	O	99	Delegatura NIK w Poznaniu
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	600 948	P	P	89	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	4 774 831	O	O	92	Departament Środowiska
Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków	709	-	- ⁶	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie	1 585 979	-	N	96	Departament Środowiska
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	5 822 003	P	P	91	Delegatura NIK w Rzeszowie
Polska Agencja Kosmiczna	13 454	O	O	94	Delegatura NIK w Gdańsku
Polska Akademia Nauk	131 899	P	P	27	Departament Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Polski Instytut Ekonomiczny	13 478	-	O	-	Departament Administracji Publicznej
Rzecznik Finansowy	18 689	P	P	93	Departament Budżetu i Finansów
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	430 955	O	O	98	Departament Budżetu i Finansów

Nazwa	Przychody	Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/Delegatura
	w tys. zł	2018	2019		
Zakład Ubezpieczeń Społecznych – państwowa osoba prawna	4 680 591	P	P	63	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa	1 171 481	P	O	89	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

- ¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. i 2019 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 W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, zmieniające dotychczasowy system finansowania instytucji nauki i szkolnictwa wyższego, od 1 stycznia 2019 r. nastąpiło połączenie części 28 – *Nauka* oraz części 38 – *Szkolnictwo wyższe* w jedną część 28 – *Szkolnictwo wyższe i nauka*. W obu wskazanych wcześniej częściach wykonanie budżetu państwa w 2018 r. oceniono pozytywnie.
- ³ Najwyższa Izba Kontroli, badając wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w częściach *Rezerwa ogólna* i *Rezerwy celowe*, nie oceniła działań Ministra Finansów w zakresie planowania i zarządzania środkami ujętymi w rezerwach budżetowych. Działania te zostaną ocenione w ramach kontroli *P/20/012 Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*, która zostanie przeprowadzona na przełomie III i IV kwartału 2020 r."
- ⁴ W związku z niesfunkcjonowaniem tego Funduszu w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od jego oceny.
- ⁵ Z uwagi na nierozpoczęcie w 2018 r. działalności, do której został utworzony Fundusz, odstąpiono od oceny realizacji w 2018 r. planu finansowego Funduszu pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta Funduszu. Oceniono procedowanie przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów aktu wykonawczego warunkującego realizację zadań przez Fundusz.
- ⁶ Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od formułowania oceny wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków, wskazując, że utworzony z inicjatywy Ministra z dniem 1 stycznia 2018 r. Fundusz nie miał zapewnionych stabilnych źródeł przychodów do realizacji swojego podstawowego celu, tj. wzmocnienia finansowania ochrony zabytków.

Aneks nr 3

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2019 roku

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2. Agencja Mienia Wojskowego
3. Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji
4. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
5. Agencja Wywiadu
6. Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej
7. Areszt Śledczy w Krakowie
8. Areszt Śledczy w Poznaniu
9. Bank Gospodarstwa Krajowego Centrala
10. Biuro Rzecznika Finansowego
11. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
12. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
13. Biuro Rzecznika Praw Pacjenta
14. Centralna Pompownia „Bolko” Sp. z o.o. w Bytomiu
15. Centralne Biuro Antykorupcyjne
16. Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie
17. Centrum Projektów Polska Cyfrowa
18. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
19. Dyrekcja Rozbudowy Miasta Gdańska
20. Elbląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.
21. Fundacja Inspiratornia w Warszawie
22. Fundacja Poza Schematami w Warszawie
23. Fundacja Praesterno w Warszawie
24. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
25. Główny Inspektorat Transportu Drogowego
26. Główny Urząd Geodezji i Kartografii
27. Główny Urząd Miar
28. Główny Urząd Statystyczny
29. Inspektorat Uzbrojenia w Warszawie
30. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie
31. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
32. Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach
33. Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka
34. Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego w Poznaniu
35. Izba Administracji Skarbowej w Katowicach
36. Izba Administracji Skarbowej w Poznaniu

37. Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie
38. Izba Administracji Skarbowej w Warszawie
39. Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze
40. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
41. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
42. Kancelaria Sejmu
43. Kancelaria Senatu
44. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
45. Katowicka Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna Sp. z o.o. w Katowicach
46. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
47. Komenda Główna Policji
48. Komenda Główna Straży Granicznej
49. Komenda Stołeczna Policji
50. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku
51. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku
52. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Gorzowie Wielkopolskim
53. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach
54. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach
55. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie
56. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie
57. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi
58. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie
59. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Opolu
60. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu
61. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Rzeszowie
62. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie
63. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu
64. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie
65. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu
66. Komenda Wojewódzka Policji w Opolu
67. Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie
68. Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie
69. Kopalnia Siarki „Machów” S.A. w likwidacji w Tarnobrzegu
70. Kopalnia Soli „Bochnia” Sp. z o.o. w Bochni
71. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
72. Krajowa Rada Sądownictwa
73. Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza w Warszawie
74. Krajowe Biuro Wyborcze
75. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Bydgoszczy
76. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Katowicach

77. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Kielcach
78. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Opolu
79. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura we Wrocławiu
80. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w Warszawie
81. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
82. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
83. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
84. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
85. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
86. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
87. Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji S.A. w Krakowie
88. Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Lublinie
89. Ministerstwo Aktywów Państwowych
90. Ministerstwo Cyfryzacji
91. Ministerstwo Edukacji Narodowej
92. Ministerstwo Finansów
93. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
94. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
95. Ministerstwo Infrastruktury
96. Ministerstwo Klimatu
97. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
98. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
99. Ministerstwo Obrony Narodowej
100. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
101. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
102. Ministerstwo Rozwoju
103. Ministerstwo Sportu
104. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
105. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
106. Ministerstwo Sprawiedliwości
107. Ministerstwo Zdrowia
108. Morski Oddział Straży Granicznej im. płk. Karola Bacza w Gdańsku
109. Naczelny Sąd Administracyjny
110. Narodowa Orkiestra Symfoniczna Polskiego Radia z siedzibą w Katowicach
111. Narodowy Bank Polski Centrala
112. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
113. Oddział Zabezpieczenia Żandarmerii Wojskowej w Warszawie
114. Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza w Warszawie
115. Opera i Filharmonia Podlaska – Europejskie Centrum Sztuki w Białymstoku
116. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu

117. Państwowa Agencja Atomistyki
118. Państwowa Inspekcja Pracy Główny Inspektorat Pracy
119. Państwowa Inspekcja Pracy Okręgowy Inspektorat Pracy w Krakowie
120. Państwowa Inspekcja Pracy Okręgowy Inspektorat Pracy w Lublinie
121. Państwowa Inspekcja Pracy Okręgowy Inspektorat Pracy w Łodzi
122. Państwowa Inspekcja Pracy Okręgowy Inspektorat Pracy w Olsztynie
123. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w Warszawie
124. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
125. Państwowy Zespół Ludowy Pieśni i Tańca „Mazowsze” im. Tadeusza Sygietyńskiego w Karolinie
126. PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna
127. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
128. Podlaski Oddział Straży Granicznej w Białymstoku
129. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
130. Polska Agencja Inwestycji i Handlu S.A. w Warszawie
131. Polska Agencja Kosmiczna w Gdańsku
132. Polska Akademia Nauk
133. Polski Instytut Ekonomiczny
134. Polski Komitet Normalizacyjny
135. Polski Związek Zapaśniczy
136. Polski Związek Żeglarski
137. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
138. Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej
139. Prokuratura Krajowa w Warszawie
140. Prokuratura Okręgowa w Katowicach
141. Prokuratura Okręgowa w Poznaniu
142. Prokuratura Regionalna w Krakowie
143. Prokuratura Regionalna w Lublinie
144. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Bodzentyn Sp. z o.o. w Bodzentynie
145. Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Jarocinie
146. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Kielcach
147. Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
148. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie
149. Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie
150. Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie
151. Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Lublinie
152. Rządowe Centrum Legislacji
153. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej
154. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie
155. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy
156. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Radomiu

157. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie
158. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnobrzegu
159. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnowie
160. Sąd Apelacyjny w Białymstoku
161. Sąd Apelacyjny w Łodzi
162. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie
163. Sąd Najwyższy
164. Sąd Okręgowy w Białymstoku
165. Sąd Okręgowy w Łodzi
166. Sąd Okręgowy w Rzeszowie
167. Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi
168. Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi
169. Sąd Rejonowy w Białymstoku
170. Sąd Rejonowy w Bielsku Podlaskim
171. Sąd Rejonowy w Dębicy
172. Sąd Rejonowy w Rzeszowie
173. Służba Kontrwywiadu Wojskowego
174. Służba Ochrony Państwa
175. Służba Wywiadu Wojskowego
176. Strzeleckie Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o.o. w Strzelcach Opolskich
177. Śląski Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Raciborzu
178. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
179. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
180. Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu
181. Toruńskie Wodociągi Sp. z o.o. w Toruniu
182. Trybunał Konstytucyjny
183. Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
184. Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
185. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
186. Urząd Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce
187. Urząd Gminy Jabłonna
188. Urząd Gminy Piecki
189. Urząd Gminy Puck
190. Urząd Gminy Siemiatycze
191. Urząd Gminy Ulan-Majorat
192. Urząd Gminy w Dobrem
193. Urząd Gminy we Włoszakowicach
194. Urząd Gminy Zblewo
195. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego
196. Urząd Komunikacji Elektronicznej

197. Urząd Miasta Bielsk Podlaski
198. Urząd Miasta i Gminy w Kazimierzy Wielkiej
199. Urząd Miasta i Gminy w Myślenicach
200. Urząd Miasta i Gminy w Połańcu
201. Urząd Miasta Ława
202. Urząd Miasta Kołobrzeg
203. Urząd Miasta Krosno
204. Urząd Miasta Legnica
205. Urząd Miasta Łodzi
206. Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski
207. Urząd Miasta Rzeszowa
208. Urząd Miasta Skierniewice
209. Urząd Miasta Stalowej Woli
210. Urząd Miasta Zambrów
211. Urząd Miejski w Barcinie
212. Urząd Miejski w Bobolicach
213. Urząd Miejski w Drezdenku
214. Urząd Miejski w Gdańsku
215. Urząd Miejski w Gliwicach
216. Urząd Miejski w Halinowie
217. Urząd Miejski w Łasku
218. Urząd Miejski w Mielcu
219. Urząd Miejski w Mogilnie
220. Urząd Miejski w Nowej Soli
221. Urząd Miejski w Ostrowie Wielkopolskim
222. Urząd Miejski w Sędziszowie
223. Urząd Miejski w Skarszewach
224. Urząd Miejski w Sosnowcu
225. Urząd Miejski w Świdnicy
226. Urząd Miejski w Ujeździe
227. Urząd Miejski w Zawadzkiem
228. Urząd Miejski w Żabnie
229. Urząd Morski w Gdyni
230. Urząd Morski w Słupsku
231. Urząd Morski w Szczecinie
232. Urząd Ochrony Danych Osobowych
233. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
234. Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
235. Urząd Regulacji Energetyki
236. Urząd Statystyczny w Kielcach

-
237. Urząd Statystyczny w Opolu
 238. Urząd Statystyczny w Szczecinie
 239. Urząd Transportu Kolejowego
 240. Urząd Zamówień Publicznych
 241. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
 242. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
 243. Wodociągi Kłodzkie Sp. z o.o. w Kłodzku
 244. Wodociągi Miejskie w Radomiu Sp. z o.o.
 245. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Białymstoku
 246. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy
 247. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gdańsku
 248. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wielkopolskim
 249. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Katowicach
 250. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kielcach
 251. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie
 252. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Lublinie
 253. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łodzi
 254. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olsztynie
 255. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Opolu
 256. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Poznaniu
 257. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie
 258. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Szczecinie
 259. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie
 260. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu
 261. Wyższy Urząd Górniczy
 262. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
 263. Zakład Karny w Czarnem
 264. Zakład Karny w Rzeszowie
 265. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala
 266. Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sława Sp. z o.o. w Sławie
 267. Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Szczecinie
 268. 2. Regionalna Baza Logistyczna w Warszawie
 269. 3. Regionalna Baza Logistyczna w Krakowie
 270. 12. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Toruniu
 271. 21. Baza Lotnictwa Taktycznego Świdwin

Aneks nr 4

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach o wynikach kontroli i analizie wykonania budżetu państwa w 2019 roku

Lp.	Nr kontroli	Tytuł kontroli	Jednostka koordynująca kontrolę
1.	P/18/021	Efektywność energetyczna gospodarki	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
2.	P/19/005	Realizacja zadań administracji publicznej w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski	Departament Administracji Publicznej
3.	P/19/006	Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w perspektywie finansowej 2014–2020	Departament Administracji Publicznej
4.	P/19/008	Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego	Departament Budżetu i Finansów
5.	P/19/009	Prawidłowość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe	Departament Budżetu i Finansów
6.	P/19/011	Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków	Departament Budżetu i Finansów
7.	P/19/012	System monitorowania przewozu towarów akcyzowych	Departament Budżetu i Finansów
8.	P/19/013	Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych	Departament Budżetu i Finansów
9.	P/19/015	Realizacja zadań przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
10.	P/19/016	Sprawowanie nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
11.	P/19/018	Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, przeznaczonymi na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
12.	P/19/020	Wsparcie rozwoju elektromobilności	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
13.	P/19/021	Rozwój sektora kosmicznego	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
15.	P/19/025	Finansowanie badań podstawowych	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
16.	P/19/030	Działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych	Departament Infrastruktury
17.	P/19/036	Sporządzanie i realizacja Planów Inwestycji Budowlanych w resorcie obrony narodowej	Departament Obrony Narodowej
18.	P/19/042	Realizacja zadań zleczanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych organizacjom pozarządowym	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
19.	P/19/043	Opieka nad dziećmi w pogotowiu opiekuńczych i rodzinnych	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
20.	P/19/045	Realizacja Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
21.	P/19/051	Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie	Departament Środowiska

Lp.	Nr kontroli	Tytuł kontroli	Jednostka koordynująca kontrolę
22.	P/19/060	Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia w latach 2016–2020	Departament Zdrowia
23.	P/19/068	Przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego	Delegatura NIK w Gdańsku
24.	P/19/069	Realizacja „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020”	Delegatura NIK w Katowicach
25.	P/19/071	Wyплаты świadczenia rekompensacyjnego z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla oraz z tytułu zaprzestania pobierania bezpłatnego węgla przez osoby niebędące pracownikami przedsiębiorstwa górniczego	Delegatura NIK w Katowicach
26.	P/19/075	Indywidualizacja kształcenia po wprowadzeniu zmian w przepisach oświatowych	Delegatura NIK w Kielcach
27.	P/19/090	Realizacja projektów z zakresu dziedzictwa naturalnego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich finansowanych ze środków regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Delegatura NIK w Olsztynie
28.	P/19/091	Realizacja projektów z zakresu bioróżnorodności finansowanych ze środków regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego	Delegatura NIK w Opolu
29.	P/19/098	Działalność ośrodków doradztwa rolniczego	Delegatura NIK w Rzeszowie
30.	P/19/099	Organizacja i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP	Delegatura NIK w Rzeszowie
31.	P/19/103	Nadzór wojewodów nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego	Delegatura NIK w Warszawie
32.	P/19/105	Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego	Delegatura NIK w Warszawie
33.	K/19/003	Realizacja wniosków skierowanych przez NIK na podstawie wyników kontroli P/16/029 „Bezpieczeństwo na przejściach i przejazdach kolejowo-drogowych”	Departament Infrastruktury
34.	K/19/004	Realizacja przez gminy wybranych zadań z zakresu pomocy społecznej	Delegatura NIK w Lublinie

Aneks nr 5

Kryteria ocen wykonania budżetu państwa

Do oceny wykonania budżetu stosuje się kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych.

I. Oceny ogólnej wykonania budżetu w części dokonuje się po uprzednim ustaleniu ocen częściowych:

- **dochodów,**
- **wydatków**

z uwzględnieniem opinii o **sprawozdaniach**.

Przyjmuje się następujące kryteria ocen wykonania budżetu państwa w obszarze dochodów i wydatków:

Obszar podlegający ocenie	Ocena częściowa		
	Pozytywna	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 1 250 tys. zł, gdy dochody części wyniosły do 250 mln zł, b) 0,5% , gdy dochody części wyniosły ponad 250 mln zł.

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
<p>Wydatki (obejmujące łącznie wydatki budżetu państwa oraz budżetu ogólnego Unii Europejskiej, w tym również wydatki budżetu środków europejskich)</p>	<p>W sytuacji gdy:</p> <p>1. udział wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne² w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków części był nie większy niż:</p> <p>a) 0,25% i nie większy niż 6 mln zł, gdy wydatki części wyniosły do 3 mld zł,</p> <p>b) 0,2% i nie większy niż 15 mln zł, gdy wydatki części wyniosły powyżej 3 mld zł do 10 mld zł,</p> <p>c) 0,15%, gdy wydatki części wyniosły ponad 10 mld zł</p> <p>oraz:</p> <p>2. udział wydatków poniesionych z naruszeniem prawa³ w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków części był nie większy niż:</p> <p>a) 0,75% i nie większy niż 15 mln zł, gdy wydatki części wyniosły do 3 mld zł,</p> <p>b) 0,5% i nie większy niż 25 mln zł, gdy wydatki części wyniosły powyżej 3 mld zł do 10 mld zł,</p> <p>c) 0,25%, gdy wydatki części wyniosły ponad 10 mld zł,</p> <p>a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.</p>	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.</p>	<p>W sytuacji gdy zachodzi którakolwiek z poniższych okoliczności:</p> <p>1. udział wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne² w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków części był wyższy niż:</p> <p>a) 0,75% lub wyższy niż 15 mln zł, gdy wydatki części wyniosły do 3 mld zł,</p> <p>b) 0,5% lub wyższy niż 25 mln zł, gdy wydatki części wyniosły powyżej 3 mld zł do 10 mld zł,</p> <p>c) 0,25%, gdy wydatki części wyniosły ponad 10 mld zł.</p> <p>2. udział wydatków poniesionych z naruszeniem prawa³ w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków części był wyższy niż:</p> <p>a) 3% lub wyższy niż 60 mln zł, gdy wydatki części wyniosły do 3 mld zł</p> <p>b) 2% lub wyższy niż 100 mln zł, gdy wydatki części wyniosły powyżej 3 mld zł do 10 mld zł</p> <p>c) 1%, gdy wydatki części wyniosły ponad 10 mld zł.</p>

¹ Do tej kategorii zalicza się nieprawidłowości skutkujące lub mogące skutkować uszczupleniami dochodów w wyniku postępowania kontrolowanej jednostki uznane za nielegalne, nierzetelne, niegospodarne lub niecelowe, w szczególności: niepobrane lub niewymierzone należności; nieuzyskane dochody z tytułu opłat, dochodów z mienia, w szczególności z najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze; nieuzyskane lub zaniżone dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw oraz ze świadczenia usług; umorzenia należności dokonane z naruszeniem przepisów prawa; należności, w stosunku do których nie podjęto czynności egzekucyjnych, pomimo upływu terminu lub zdarzenia obligującego do wszczęcia tych czynności.

² Do tej kategorii zalicza się w szczególności wydatki niecelowe z punktu widzenia realizacji zadań jednostki objętej kontrolą; wydatki poniesione na zakup majątku zniszczonego lub utraconego wskutek niezachowania należytej staranności albo marnotrawstwa; zakupy dóbr i usług wynikające z rozrzutności, w tym straty wynikające z różnicy między faktyczną ceną zakupionych towarów lub usług, a ich ceną rynkową, w sytuacji gdy kontrolowana jednostka miała możliwość swobodnego wyboru dostawcy.

³ Do tej kategorii zalicza się w szczególności wydatki dokonane z przekroczeniem zakresu upoważnienia, w tym nieujęte w planie wydatków lub wynikające z nieuprawnionej zmiany planu; kwoty wydatkowane w związku z naruszeniem przepisów dotyczących udzielenia zamówień publicznych, o ile naruszenie to miało wpływ na wybór oferty; kwoty wydatkowane w związku z udzieleniem zamówienia publicznego w sytuacji, gdy udzielono zamówienia bez zapewnienia w planie finansowym środków na jego realizację; kwoty wydatkowane w wyniku dopuszczenia do zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych lub kar umownych z winy jednostki; nieprawidłowości w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, w tym dotyczących m.in. kwalifikowalności wydatków, niezgodności wydatków z wnioskami o dofinansowanie oraz przedstawanymi dokumentami, rozliczeniami płatności, warunkami zawartymi w umowie.

- II. Dla części, w których dokonywany jest tylko rozdział wydatków (81 – Rezerwa ogólna, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, 83 – Rezerwy celowe), części związanej z obsługą długu publicznego (79 – Obsługa długu Skarbu Państwa), części obejmujących tylko dochody (77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa i 87 – Dochody budżetu środków europejskich) oraz części 84 – Środki własne Unii Europejskiej przyjmuje się następujące kryteria:

Ocena cząstkowa wydatków		
Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
<p>W sytuacji, gdy:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nie stwierdzono nieprawidłowości, lub - stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie spowodowały rozdysponowania wydatków ujętych w części budżetu państwa z naruszeniem przepisów prawa, niecelowo lub niegospodarnie, a w przypadku części 77, 79 i 87, gdy stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie miały wpływu na pozyskiwanie dochodów i wydatkowanie środków budżetowych. 	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.</p>	<p>W sytuacji, gdy stwierdzone nieprawidłowości miały zasadniczy wpływ na wykonanie budżetu w danej części lub negatywnie wpływały na realizację zadań finansowanych tymi środkami.</p>

- III. Do oceny wykonania planów finansowych jednostek będących dysponentami III stopnia stosuje się odpowiednio zasady przewidziane dla części budżetowych zaliczonych do grupy I. W przypadku tych jednostek, za podstawę wyliczenia skali nieprawidłowości (tj. łącznej kwoty nieprawidłowości wyrażonej w procentach) należy przyjąć wartość badanych wielkości (tj. dochodów, wydatków itd.) zrealizowanych w danej jednostce.

- IV. Do oceny wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej przyjmuje się następujące kryteria ocen:

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Państwowe fundusze celowe			
Przychody	<p>W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanego państwowego funduszu celowego był nie większy niż:</p> <p>a) 0,25% i nie większy niż 375 tys. zł, gdy przychody funduszu wyniosły do 250 mln zł,</p> <p>b) 0,15%, gdy przychody funduszu wyniosły powyżej 250 mln zł, a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.</p>	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.</p>	<p>W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanego państwowego funduszu celowego był wyższy niż:</p> <p>a) 0,75% lub wyższy niż 1250 tys. zł, gdy przychody funduszu wyniosły do 250 mln zł,</p> <p>b) 0,5% - gdy przychody funduszu wyniosły powyżej 250 mln zł.</p>

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Koszty	<p>W sytuacji gdy:</p> <ol style="list-style-type: none"> udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanego państwowego funduszu celowego był nie większy niż: <ol style="list-style-type: none"> 0,25% i nie większy niż 200 tys. zł, gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł 0,2% i nie większy niż 1,5 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły powyżej 100 mln zł do 1 mld zł, 0,15%, gdy koszty wyniosły ponad 1 mld zł <p>oraz:</p> <ol style="list-style-type: none"> udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów funduszu był nie większy niż: <ol style="list-style-type: none"> 0,75% i nie większy niż 500 tys. zł, gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł, 0,5% i nie większy niż 2,5 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły powyżej 100 mln zł do 1 mld zł, 0,25%, gdy koszty funduszu wyniosły ponad 1 mld zł, <p>a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.</p>	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.</p>	<p>W sytuacji gdy zachodzi którakolwiek z poniższych okoliczności:</p> <ol style="list-style-type: none"> udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanego funduszu był wyższy niż: <ol style="list-style-type: none"> 0,75% lub wyższy niż 500 tys. zł, gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł, 0,5% lub wyższy niż 2,5 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły powyżej 100 mln zł do 1 mld zł, 0,25%, gdy koszty wyniosły ponad 1 mld zł. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanego funduszu był wyższy niż: <ol style="list-style-type: none"> 3% lub wyższy niż 2 mln zł gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł, 2% lub wyższy niż 10 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły powyżej 100 mln zł do 1 mld zł, 1%, gdy koszty wyniosły ponad 1 mld zł.
Agencje wykonawcze			
Przychody	<p>W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej agencji był nie większy niż: <ol style="list-style-type: none"> 0,25% i nie większy niż 375 tys. zł, gdy przychody agencji wyniosły do 250 mln zł, 0,15%, gdy przychody agencji wyniosły powyżej 250 mln zł, </p> <p>a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.</p>	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.</p>	<p>W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej agencji był wyższy niż: <ol style="list-style-type: none"> 0,75% lub wyższy niż 1 250 tys. zł, gdy przychody agencji wyniosły do 250 mln zł, 0,5%, gdy przychody agencji wyniosły powyżej 250 mln zł. </p>

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Koszty	<p>W sytuacji gdy:</p> <p>1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był nie większy niż:</p> <p>a) 0,25% i nie większy niż 400 tys. zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł,</p> <p>b) 0,2% i nie większy niż 1,5 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł, ,</p> <p>c) 0,15%, gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł</p> <p>oraz:</p> <p>2. udział kosztów w poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był nie większy niż:</p> <p>a) 0,75% i nie większy niż 1 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł,</p> <p>b) 0,5% i nie większy niż 2,5 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł,</p> <p>c) 0,25%, gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł,</p> <p>a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.</p>	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.</p>	<p>W sytuacji gdy zachodzi którakolwiek z poniższych okoliczności:</p> <p>1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był wyższy niż:</p> <p>a) 0,75% lub wyższy niż 1 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł,</p> <p>b) 0,5% lub wyższy niż 2,5 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł,</p> <p>c) 0,25%, gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł.</p> <p>2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej agencji był wyższy niż:</p> <p>a) 3% lub wyższy niż 4 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły do 200 mln zł,</p> <p>b) 2% lub wyższy niż 10 mln zł, gdy koszty agencji wyniosły powyżej 200 mln zł do 1 mld zł,</p> <p>c) 1%, gdy koszty agencji wyniosły ponad 1 mld zł.</p>
Państwowe osoby prawne			
Przychody	<p>W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej państwowej osoby prawnej były nie większy niż:</p> <p>a) 0,25% i nie większy niż 375 tys. zł, gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły do 250 mln zł,</p> <p>b) 0,15%, gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły powyżej 250 mln zł,</p> <p>a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.</p>	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.</p>	<p>W sytuacji gdy udział nieprawidłowości w zakresie przychodów w łącznej kwocie zrealizowanych przychodów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był wyższy niż:</p> <p>a) 0,75% lub wyższy niż 1 250 tys. zł, gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły do 250 mln zł,</p> <p>b) 0,5% - gdy przychody państwowej osoby prawnej wyniosły powyżej 250 mln zł.</p>

Obszar podlegający ocenie	Ocena cząstkowa		
	Pozytywna	W formie opisowej	Negatywna
Koszty	<p>W sytuacji gdy:</p> <p>1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był nie większy niż:</p> <p>a) 0,25% i nie większy niż 20 tys. zł, gdy koszty państwowej osoby prawnej wyniosły do 10 mln zł,</p> <p>b) 0,2% i nie większy niż 150 tys. zł, gdy koszty państwowej osoby prawnej wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł,</p> <p>c) 0,15%, gdy koszty państwowej osoby prawnej wyniosły ponad 100 mln zł</p> <p>oraz:</p> <p>2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był nie większy niż:</p> <p>a) 0,75% i nie większy niż 50 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł,</p> <p>b) 0,5% i nie większy niż 250 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł,</p> <p>c) 0,25%, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 mln zł,</p> <p>a stwierdzone nieprawidłowości formalne miały wyłącznie charakter sporadyczny.</p>	<p>W sytuacji gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej.</p>	<p>W sytuacji gdy zachodzi którakolwiek z poniższych okoliczności:</p> <p>1. udział kosztów ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej państwowej osoby prawnej był wyższy niż:</p> <p>a) 0,75% lub wyższy niż 50 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł,</p> <p>b) 0,5% lub wyższy niż 250 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mln zł,</p> <p>c) 0,25%, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 mln zł.</p> <p>2. udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanej jednostki był wyższy niż:</p> <p>a) 3% lub wyższy niż 200 tys. zł, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły do 10 mln zł,</p> <p>b) 2% lub wyższy niż 1 mln zł gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły powyżej 10 mln zł do 100 mld zł,</p> <p>c) 1%, gdy koszty kontrolowanej jednostki wyniosły ponad 100 mln zł.</p>

* * *

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w danej części⁴³² klasyfikacji budżetowej przeprowadza się z zastosowaniem poniższych zasad:

1. Dokonać ocen cząstkowych dla dochodów i wydatków (budżetu państwa + budżetu środków europejskich).
2. Ustalić istotność (wagę) dochodów (Wd) i wydatków (Ww) dla realizacji budżetu w danej części według następującego wzoru:
 dochody (D) + wydatki (W) = łączna kwota, która podlega ocenie (G)
 waga wydatków w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Ww = \frac{W}{G} \times 100\%$$

waga dochodów w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Wd = \frac{D}{G} \times 100\%$$

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 np. gdy nieprawidłowości wynikały z braku nadzoru nad gospodarką finansową, w tym w zakresie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, wydatkowania środków na wynagrodzenia, niskiej realizacji zadań rzeczowych, braku nadzoru i kontroli wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa lub z uwagi na nieprawidłowości stwierdzone w innych kontrolach zewnętrznych.

⁴³² 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.

Podwyższenia oceny o dwa punkty można dokonać np. gdy ocena wynikająca z innych kontroli prowadzonych przez departament czy delegaturę, które zawierają aspekty finansowe związane z gospodarowaniem środkami budżetowymi ocenianej części w roku budżetowym, jest pozytywna lub jednostka na skutek działań podjętych w trakcie kontroli wyegzekwowała zaległe należności z tytułu kar i grzywien lub podatków i ceł lub odzyskała aktywa, które do czasu ich ujawnienia nie były w dyspozycji jednostki.

- Ustalić łączną ocenę dochodów i wydatków w następujący sposób: liczby punktów określające częściowe oceny dotyczące dochodów (**tylko w przypadku, gdy były one kontrolowane**) i wydatków mnoży się przez procentowy wskaźnik wagi odrębnie dla dochodów i wydatków, a następnie uzyskane wielkości dodaje, uzyskując w ten sposób łączną ocenę dochodów i wydatków.

Analogicznie postępujemy w przypadku wyliczenia oceny w części Budżety wojewodów z zastrzeżeniem, iż nieprawidłowości stwierdzone w podmiotach finansowanych ze środków budżetu państwa za pośrednictwem budżetu wojewody, włącza się do oceny tylko w przypadku, gdy dotyczyły one nieprawidłowości z tytułu nadzoru wojewody nad wydatkowaniem środków dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego.

Oceniając wykonanie budżetu państwa w poszczególnych częściach klasyfikacji budżetowej, należy uwzględnić wyniki kontroli w jednostkach podległych (wystąpienie pokontrolne do dysponenta części nie może być wysłane wcześniej niż do kierowników jednostek podległych). W częściach, których dysponentami są ministrowie, uwzględnia się działalność tych ministrów związaną z dysponowaniem środkami publicznymi, które z pominięciem tej części są przekazywane do innych jednostek, np. środki z rezerw celowych na restrukturyzację.

Zasady ustalania oceny łącznej dochodów i wydatków.

Jeżeli wynik końcowy jest:

- równy lub większy od 4 – **ocena pozytywna,**
- jest mniejszy od 2 – **ocena negatywna,**
- większy lub równy 2, a mniejszy od 4 – **ocena w formie opisowej.**

- Ustalić **ogólną ocenę wykonania budżetu państwa w części,** uwzględniając opinię o sprawozdawczości, w poniższy sposób:

Opinia o sprawozdawczości			
	P	O	N
Ocena łączna dochodów i wydatków (ŁO)	P	P	O
	O	O	O
	N	N	N

P – pozytywna, O – w formie opisowej, N - negatywna

W wyjątkowych przypadkach, w których nieprawidłowości są szczególnie istotne ze względu na ich charakter, dopuszcza się możliwość obniżenia także oceny ogólnej o jeden stopień. Dotyczy to między innymi sytuacji, w której wydatkowane zostały środki zaplanowane w ustawie budżetowej, a nie osiągnięto zakładanych celów, w tym określonych w planach działalności lub uległy istotnemu pogorszeniu wskaźniki opisujące realizację zadań bądź stwierdzono nieprawidłowości noszące znamiona przestępstwa lub powtarzające się rokrocznie.

* * *

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych oraz jednostek będących dysponentami II i III stopnia dokonuje się według zasad określonych do wyliczenia ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w części.

Ponadto w przypadku państwowych funduszy celowych, w których dokonano uproszczonego badania wykonania planu finansowego, jeśli analiza wykonania planu finansowego nie wykaże nieprawidłowości, a jednocześnie analiza ta i inne badania zgodnie z programem kontroli, w tym badania w obszarze realizacji zadań, nie wskażą na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, co uzasadniałoby przeprowadzenie kontroli w pełnym zakresie, należy przyjąć, że nieprawidłowości te nie wystąpiły i dokonać oceny pozytywnej. W przeciwnym wypadku, oceny należy dokonać zgodnie z zasadami określonymi dla procedury pełnego badania państwowych funduszy celowych.

Przykłady nieprawidłowości mogących skutkować obniżeniem ocen częściowych przedstawia poniższa tabela:

Obniżenie ocen częściowych	Rodzaj nieprawidłowości/zdarzenia
o 1 punkt	Niewystarczająca kontrola finansowa skutkująca licznymi błędami w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych, dekretacji i ich ewidencji.
	Niezrealizowanie planowanych przychodów funduszu/agencji wykonawczej/państwowej osoby prawnej z winy dysponenta funduszu.
	Niski poziom realizacji wydatków majątkowych, programów/projektów współfinansowanych ze środków UE wynikający z braku skutecznych działań dysponenta.
	Niepełne wykonanie zadań na które przyznano środki z rezerwy celowej.
	Nieterminowe regulowanie świadczeń pozapłacowych.
	Nieterminowe rozliczenie dotacji.
	Niepodanie do publicznej wiadomości, wymagane art. 122 ust. 4 ufp wykazu jednostek wraz z kwotami dotacji przyznanych poszczególnym jednostkom.
	Nierzetelne sporządzenie planu wydatków w układzie zadaniowym i nierzetelne ich rozliczenie.
	Niezrealizowanie wniosków pokontrolnych wynikające z zaniechania.
	Stwierdzenie innych nieprawidłowości stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
	Brak monitorowania efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.
	Brak monitoringu realizacji zadań dotowanych z budżetu państwa.
	Niedostateczny nadzór/kontrola dysponenta nad realizacją budżetu
Niedochodzenie należności Skarbu Państwa.	
o 2 punkty	Stosowanie systemu rachunkowości i kontroli finansowej, który nie spełniał wymogów określonych w uor i oceniony został negatywnie.
	Nieskuteczne funkcjonowanie kluczowych mechanizmów kontrolnych.
	Nieterminowe przekazywanie dotacji.
	Dopuszczenie do powstania wysokiego poziomu zobowiązań wymagalnych.
Brak nadzoru nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji i/lub realizacją budżetu.	

Aneks nr 6

Metodyka kontroli wykonania budżetu państwa

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2019 r. została wykonana zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli i obowiązującymi w NIK standardami kontroli oraz przyjętymi założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa⁴³³. Zastosowane metody i techniki kontrolne były zgodne z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej.

Wybór jednostek objętych kontrolą poprzedzony został analizą ryzyka na poziomie całego budżetu państwa oraz na poziomie dysponentów części budżetowych i innych jednostek objętych kontrolą. W ten sposób z wykorzystaniem bazy danych z informatycznego systemu obsługi budżetu państwa Trezor, po wyeliminowaniu jednostek objętych kontrolą w okresie ostatnich trzech lat, wybrani zostali dysponenti drugiego i trzeciego stopnia.

Zakres i szczegółowość kontroli prowadzonych w poszczególnych częściach/jednostkach były uzależnione od wielkości planowanych dochodów i wydatków oraz prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości, a także od oceny skuteczności systemu kontroli zarządczej. W celu ograniczenia zakresu badań kontrolnych zastosowane zostało podejście wsparte systemowo, przy którym pozytywna ocena funkcjonowania systemu kontroli zarządczej umożliwia ograniczenie liczby bezpośrednich badań kontrolnych w statystycznym doborze próby.

Do pełnego badania dochodów przyjęto 10 części, w których wielkość dochodów na 2019 r. zaplanowano na poziomie wyższym niż 250 mln zł oraz wszystkie kontrolowane w ramach tych części jednostki podległe. W częściach, w których na koniec 2018 r. wystąpiły zaległości powyżej 100 mln zł sprawdzono skuteczność podejmowanych przez dysponentów działań windykacyjnych a w pozostałych częściach dokonano analizy porównawczej danych dotyczących realizacji w 2019 r. dochodów budżetowych z danymi roku ubiegłego.

W 34 częściach budżetu państwa oraz u 51 dysponentów niższego stopnia przeprowadzono kontrolę wydatków według uproszczonej tematyki. Ograniczonym badaniem objęto te podmioty, których wydatki zrealizowane w 2018 r. nie przekroczyły 100 mln zł. Oznaczało to między innymi zmniejszony zakres badań kontrolnych oraz ograniczenie liczebności próby dowodów do szczegółowego badania wydatków. U dysponentów pozostałych 65 części oraz 34 dysponentów niższego stopnia kontrola wydatków przeprowadzona została w pełnym zakresie.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach sprawdzono legalność, gospodarność, celowość dokonywanych wydatków oraz rzetelność ich planowania, dokumentowania i rozliczania. U 54 dysponentów części budżetowych 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. Natomiast u 174 dysponentów niższego stopnia zbadano szczegółowo wydatki w grupie ekonomicznej wydatki bieżące jednostek budżetowych (pozapłacowe), wydatki majątkowe i świadczenia na rzecz osób fizycznych. Dobór próby do badania wydatków dokonywany był losowo oraz w sposób celowy, gdy wyniki analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości wskazywały na taką potrzebę.

⁴³³ <https://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

Jednocześnie w 51 wybranych jednostkach bezpośrednio wykorzystujących dotacje/środki z budżetu państwa oraz funduszy celowych przeprowadzono kontrolę ich wykorzystania wraz ze wskazaniem uzyskanych rezultatów i efektów rzeczowych.

Badania kontrolne wydatków we wszystkich częściach budżetu państwa koncentrowały się na zagadnieniach istotnych z punktu widzenia celów kontroli i ukierunkowane zostały na rezultaty osiągnięte w wyniku realizacji tych wydatków, między innymi poprzez realizację mierników określonych dla budżetu zadaniowego oraz celów ustanowionych w planach działalności czy strategiach rządowych.

Opinie o prawidłowości sporządzenia jednostkowych sprawozdań były formułowane na podstawie wyników badania zgodności danych ze sprawozdań z ewidencją księgową, a w przypadku jednostek, w których przeprowadzone zostało szczegółowe badanie ksiąg rachunkowych, także na podstawie oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych, w zakresie mającym wpływ na sprawozdania bieżące i roczne, poprzedzone oceną kluczowych elementów kontroli zarządczej.

Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych, wyrażające opinię Najwyższej Izby Kontroli w sprawie wiarygodności rozliczeń budżetu państwa i budżetu środków europejskich, wydane zostało przede wszystkim na podstawie wyników badania ksiąg rachunkowych w wybranych jednostkach oraz badania zgodności sprawozdań jednostkowych sporządzonych na dzień 31 grudnia 2019 r. z ewidencją księgową w pozostałych jednostkach. Badanie ksiąg rachunkowych przeprowadzono w 10 częściach budżetowych o najwyższych kwotach wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz u 10 dysponentów trzeciego stopnia wybranych losowo.

Ponadto we wszystkich jednostkach przeprowadzono również badanie systemu kontroli zarządczej w zakresie w jakim odnosi się do sporządzania sprawozdań, a w 20 wyżej wskazanych badanie to rozszerzono o mechanizmy kontrolne dotyczące prowadzenia ksiąg rachunkowych.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa analizie podano również saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską oraz wykonanie budżetu państwa w zakresie środków własnych Unii Europejskiej. Realizacja programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi kontrolowana była w Ministerstwie Rozwoju, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministerstwie Klimatu oraz Ministerstwie Infrastruktury, jak również w instytucjach zarządzających i u 32 dysponentów trzeciego stopnia wykorzystujących te środki. Ponadto wydatkowanie środków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 zbadane zostało u wybranych 17 beneficjentów.

Zakres przedmiotowy kontroli w państwowych funduszach celowych, agencjach wykonawczych i państwowych osobach prawnych obejmował wykonanie planów finansowych wybranych jednostek ujętych w załącznikach do ustawy budżetowej. Badaniem objęto legalność i rzetelność wprowadzania zmian w planie finansowym, pozyskiwanie dochodów własnych, legalność, celowość i gospodarność wydatków, osiągnięte rzeczowe efekty wydatkowania środków na realizację ustawowych zadań, stopień realizacji głównych zadań oraz sposób gospodarowania wolnymi środkami. W 15 z 29 funduszy celowych, ze względu na wielkość realizowanego planu i specyfikę realizowanych zadań, kontrolę przeprowadzono według uproszczonej tematyki. Zbadano ponadto wykorzystanie dotacji z budżetu państwa w ramach kontroli planów finansowych 12 pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych oraz trzech beneficjentów wykorzystujących środki przekazane z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych oraz jednego wykorzystującego środki otrzymane z Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Zakres kontroli w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego obejmował wykonywanie zadań związanych z obsługą budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. oceny ogólne wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach, wykonania planu finansowego państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych i agencji wykonawczych formułowane były według następującej skali ocen: pozytywna, negatywna, a w przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria żadnej z tych ocen stosowano ocenę w formie opisowej. Szczegółowe kryteria zostały przedstawione w aneksie 5.