



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.001.08.2021

Pan
Tadeusz Kościński
Minister Finansów, Funduszy
i Polityki Regionalnej
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 34/2021 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 2 czerwca 2021 r. oraz w wyniku sprostowania omyłek pisarskich
i rachunkowych

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24
kbf@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej także: MF lub Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński, Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej od 6 października 2020 r. oraz Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Agnieszka Krasowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/13/2021 z 4 stycznia 2021 r. 2. Tomasz Kiercz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/8/2021 z 4 stycznia 2021 r. 3. Piotr Korczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/9/2021 z 4 stycznia 2021 r. 4. Tomasz Przygodziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/7/2021 z 4 stycznia 2021 r. 5. Dariusz Starnowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/11/2021 z 4 stycznia 2021 r. 6. Marcin Tomalak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/12/2021 z dnia 4 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-12)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny planowania dochodów i wydatków budżetu państwa na rok 2020, wykonania przez Ministra Finansów ² zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ³ (dalej: ustawa o finansach publicznych lub ufp) oraz oceny wykonania budżetu państwa w częściach 81 – <i>Rezerwa ogólna</i> , 83 – <i>Rezerwy celowe</i> . W kontroli przyjęto następujące kryteria oceny: legalność, celowość, rzetelność i gospodarność.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: – przyjęta prognoza makroekonomiczna stanowiąca podstawę opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2020; – wyliczenie planowanych kwot wydatków określonych w art. 112aa ust. 1 i 3 ufp; – planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa; – ustalenie kwot wydatków na finansowanie potrzeb obronnych w wysokości określonej w art. 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁴ (dalej: ustawa o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych);

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o Ministrze Finansów należy rozumieć, że jest to minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych. Od 6 października 2020 r. jest to Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1453, ze zm.

- ustalenie kwot wydatków na finansowanie ochrony zdrowia w wysokości określonej w art. 131c ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁵;
- opracowanie i aktualizowanie harmonogramu realizacji budżetu państwa;
- wydawanie decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań realizowanych w ramach środków z rezerw celowych;
- wydawanie decyzji o blokowaniu planowanych wydatków;
- rozdysponowanie środków zaplanowanych w częściach 81 – *Rezerwa ogólna* i 83 – *Rezerwy celowe*;
- wykorzystanie przeglądów wydatków w planowaniu budżetu na rok 2020 oraz działania wynikające z przyjętych przez Radę Ministrów „Założeń reformy systemu budżetowego”.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy porównawczej prognoz makroekonomicznych Ministerstwa Finansów z prognozami innych ośrodków prognostycznych (Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Komisji Europejskiej, Narodowego Banku Polskiego, niezależnych analityków i ekonomistów) oraz danymi Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS)⁶;
- badania prawidłowości obliczenia wydatków określonych w art. 112aa ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych;
- badania prawidłowości ustalenia planu wydatków budżetu państwa na 2020 r. na finansowanie potrzeb obronnych i ochrony zdrowia;
- analizy przebiegu opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2020 i harmonogramu realizacji budżetu państwa;
- analizy planowania dochodów i wydatków budżetu państwa w roku 2020;
- analizy danych dotyczących rozdysponowania rezerw, zmiany ich przeznaczenia i utworzenia nowych rezerw w trakcie roku oraz kontroli prawidłowości wybranych decyzji;
- badania prawidłowości wydawania przez Ministra Finansów wybranych decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań;
- analizy dokumentów dotyczących wybranych przypadków odmowy rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych;
- analizy wykonania planu dochodów i wydatków budżetu państwa – według wstępnych danych ze sprawozdań złożonych w lutym 2021 r.;
- porównania planu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich z rocznymi sprawozdaniami z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty i zobowiązań budżetu państwa;
- analizy postępów w zakresie wdrażania reformy systemu budżetowego i przeglądów wydatków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli, badając wykonanie budżetu państwa w częściach 81 i 83, nie ocenia działań Ministra Finansów w zakresie planowania środków ujętych w rezerwach budżetowych i rozdysponowania rezerw w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2020 r. Działania te zostały ocenione w ramach kontroli P/20/012 *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*, w wystąpieniu pokontrolnym z 23 grudnia 2020 r.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1398, ze zm.

⁶ Według stanu na 28 lutego 2021 r.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa w 2020 r., wykonanie zadań przez Ministra Finansów z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe.

Budżet państwa został przygotowany w oparciu o wiarygodną prognozę makroekonomiczną.

NIK ocenia pozytywnie przebieg prac nad sporządzeniem projektu budżetu państwa na rok 2020 r. Prace planistyczne przebiegały zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej⁸ (dalej także: nota budżetowa) i pozwoliły na terminowe opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2020 oraz przedłożenie go Sejmowi. Analiza formularzy planistycznych przekazanych przez dysponentów budżetu państwa Ministrowi Finansów wskazuje, że dane z tych formularzy stanowiły podstawę do opracowania projektu ustawy budżetowej. W treści badanych formularzy wykryto drobne nieprawidłowości, które nie zostały skorygowane na etapie weryfikowania danych przez Ministerstwo Finansów.

Negatywnie NIK ocenia prawidłowość obliczenia limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ufp, ustalanego w celu realizacji stabilizującej reguły wydatkowej. Według wyliczeń NIK limit ten został zawyżony o 4592,3 mln zł na skutek:

- a) ujęcia w wartości działań dyskrejonalnych, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ufp, dochodów z podatku od sprzedaży detalicznej, mimo że ich wartość była niższa od 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej na rok 2020;
- b) niezwiększenia prognozy wydatków jednostek samorządu terytorialnego o wartość działań dyskrejonalnych zwiększających dochody tych jednostek oraz ujęcia w obliczeniach wartości działań dyskrejonalnych zwiększających przychody Narodowego Funduszu Zdrowia, mimo że wartość ta nie została uwzględniona w planie finansowym stanowiącym źródło danych o planowanych kosztach, o których mowa w art. 112aa ust. 3 pkt 3 ufp;
- c) niewłączenia do stabilizującej reguły wydatkowej – poprzez zmianę przepisów – wydatków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, mimo ujęcia w wartości działań dyskrejonalnych niektórych dochodów tych jednostek.

Prawidłowe odwzorowanie procesów ekonomicznych w stabilizującej regule wydatkowej wymaga, aby prognozowany wzrost dochodów jednostek wymienionych w punkcie b i c oddziałował na planowany wzrost wydatków tych jednostek, a nie służył zwiększeniu limitu wydatków budżetu państwa. W związku z tym Minister Finansów powinien zainicjować taką zmianę przepisów ustawy o finansach publicznych, aby stabilizująca reguła wydatkowa pełniła swą rolę ograniczającą nadmierny wzrost wydatków budżetu państwa.

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁸ Dz. U. poz. 183, ze zm.

Jednocześnie zawyżono o 5742,3 mln zł limit wydatków obliczony na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej dla budżetu państwa. Wynikało to z zawyżenia o 4592,3 mln zł limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 upf, oraz z uwzględnienia daniny solidarnościowej równej 1150 mln zł w obliczeniach wartości działań dyskrejonalnych, mimo nieuwzględnienia wydatków Funduszu Solidarnościowego w stabilizującej regule wydatkowej. Biorąc pod uwagę, że limit wydatków obliczony dla budżetu państwa na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej był o 186,7 mln zł wyższy od wydatków ogółem budżetu państwa, należy wskazać, że wydatki ogółem budżetu państwa, zaplanowane w projekcie ustawy budżetowej z grudnia 2019 r. i w ustawie budżetowej, przekroczyły o 5555,6 mln zł dopuszczalny poziom wynikający z prawidłowo zastosowanej reguły wydatkowej.

W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r.⁹ limit wydatków budżetu państwa wyniósł 435 340 mln zł i był równy kwocie prognozowanych dochodów. NIK zauważa jednak, że część potencjalnych wydatków budżetu państwa miała zostać sfinansowana z innych źródeł. W opracowanych w Ministerstwie Finansów projektach ustawy budżetowej na rok 2020 oraz ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020¹⁰ (dalej: ustawa ołobudżetowa na rok 2020) przewidziano szereg rozwiązań umożliwiających sfinansowanie wydatków ze środków pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych bądź z rozchodów budżetu państwa. Rozwiązania te pozwoliły na obniżenie kwoty planowanych w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. wydatków budżetu państwa o 20 672,8 mln zł, co skutkowało przyjęciem planu wydatków w wysokości równej prognozowanym dochodom, zamiast ustalenia deficytu w wysokości co najmniej 20 672,8 mln zł. Większość tej kwoty stanowiły wydatki, które miały być sfinansowane z Funduszu Solidarnościowego, tj. dodatkowe roczne świadczenia pieniężne dla emerytów i rencistów wraz z kosztami obsługi (w szacowanej kwocie 11 300 mln zł), a także renty socjalne i zasiłki pogrzebowe wraz z kosztami obsługi (4000 mln zł). Wymieniony fundusz nie dysponował źródłami przychodów pozwalającymi na sfinansowanie tych wydatków. Źródłem ich finansowania miały być pożyczki z Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz Funduszu Pracy w sytuacji, gdy już na koniec 2019 r. Fundusz Solidarnościowy posiadał zobowiązania wobec tych jednostek z tytułu pożyczek w łącznej kwocie 12 736,5 mln zł. Rozwiązania te, chociaż oparte o przepisy prawa, NIK ocenia negatywnie jako zmniejszające przejrzystość finansów publicznych i dające fałszywy obraz zrównoważenia dochodów i wydatków budżetu państwa oraz przestrzegania ograniczeń wynikających ze stabilizującej reguły wydatkowej.

W związku z wybuchem w trakcie 2020 r. pandemii COVID-19 wystąpiła konieczność sfinansowania szeregu działań w celu przeciwdziałania tej chorobie oraz zwalczania jej skutków, w tym społeczno-gospodarczych. Większość wydatków z tym związanych została poniesiona ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Środki pozyskiwano w drodze emisji obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa. Znaczna część wydatków związanych z epidemią COVID-19 została tym samym sfinansowana poza budżetem państwa. NIK zwraca uwagę, że finansowanie wydatków na określony cel z wielu źródeł nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych. Ministerstwo Finansów nie przedstawiło kontrolerom zbiorczych danych o wydatkach na COVID-19 poniesionych w 2020 r. z różnych źródeł, poinformowało jednak,

⁹ Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. należy przez to rozumieć ustawę budżetową na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571), tj. ustawę budżetową w brzmieniu pierwotnym (przed nowelizacją).

¹⁰ Dz. U. poz. 278.

że planuje opracować informację w tym zakresie do sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2020.

W ustawie z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020¹¹ (dalej: nowelizacja ustawy budżetowej) kwotę prognozowanych dochodów budżetu państwa obniżono o 36 668,4 mln zł, a kwotę planowanych wydatków zwiększono o 72 679,3 mln zł, zaś deficyt ustalono w kwocie nie większej niż 109 347,6 mln zł. Z analizy danych wynika, że był on zaplanowany bardzo ostrożnie. Zaawansowanie realizacji wydatków w stosunku do planu (przed nowelizacją) po ośmiu miesiącach roku wynosiło 64,8% (wydatkowano 282,2 mld zł). W ostatnich czterech miesiącach roku zamierzano wydatkować 225,8 mld zł, tj. średniomiesięcznie 56,5 mld zł, podczas gdy w pierwszych ośmiu miesiącach roku wydatkowano średniomiesięcznie 35,3 mld zł.

NIK negatywnie ocenia uwzględnienie w kwocie planowanych wydatków środków na zadania przewidziane do realizacji w 2021 r. i wydatków koniecznych do poniesienia w roku 2021, w kwocie co najmniej 49 442,7 mln zł. Należy zauważyć, że równoległe z pracami nad nowelizacją ustawy budżetowej prowadzone były prace nad ustawą budżetową na rok 2021. NIK podkreśla, że dostrzega wyjątkowo trudne okoliczności wykonania budżetu państwa w warunkach pandemii COVID-19, niemniej ze względu na zasadę roczności budżetu oraz w celu zapewnienia przejrzystości finansów publicznych i porównywalności danych, środki te, z uwagi na planowany termin ich wydatkowania, powinny zostać ujęte w budżecie na rok 2021. Konsekwencją powyższych działań było ujęcie szeregu zadań, które zostały zaplanowane w ramach nowelizacji ustawy budżetowej i z góry były przewidziane do realizacji w 2021 r. w opracowanym w Ministerstwie Finansów wykazie wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego. Biorąc pod uwagę, że termin zakończenia realizacji tych zadań określono na 30 listopada 2021 r., w praktyce oznacza to równoległe dokonywanie wydatków w roku 2021 r. zaplanowanych zarówno na rok 2021, jak i 2020. Zdaniem NIK, takie działania naruszają zasadę roczności budżetu i nie służą przejrzystości finansów publicznych.

Treść uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2020 z 23 grudnia 2019 r. zawierała informacje, zestawienia i omówienia wskazane w art. 142 ufp, z wyjątkiem omówienia scenariusza makroekonomicznego w zakresie założeń dotyczących prognozy wielkości eksportu netto, kursu walutowego i poziomu zatrudnienia na trzy kolejne lata. Oznacza to brak pełnego dostosowania do treści art. 142 pkt 2 ufp. Także uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2020 z 24 września 2019 r. nie zawierało omówienia tych założeń.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2020 r. z grudnia 2019 r. pominięto niektóre informacje istotne z punktu widzenia sytuacji finansowej opisywanych jednostek (Funduszu Solidarnościowego, Funduszu Pracy) oraz informacje dotyczące wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na limit wydatków budżetu państwa. Z kolei w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020, w opisie dotyczącym dochodów niepodatkowych pominięto informacje o zmniejszeniu planowanych dochodów z aukcji częstotliwości w części 76 – *Urząd Komunikacji Elektronicznej* o 1,9 mld zł, a jednocześnie omówiono inne zmiany o mniejszym znaczeniu. NIK ocenia te działania jako nierzetelne.

Minister Finansów realizował działania dotyczące rozdysponowania rezerw¹² oraz blokowania planowanych wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami,

¹¹ Dz. U. poz. 1919.

¹² W ramach niniejszej kontroli zbadano wybrane decyzje wydane w okresie od września do grudnia 2020 r. Działania podejmowane w okresie od stycznia do sierpnia 2020 r. były objęte kontrolą P/20/012 *Planowanie*

tj. przepisami ustawy o finansach publicznych oraz ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹³ (dalej: ustawa o przeciwdziałaniu COVID-19), a także – w określonych przypadkach – zgodnie z poleceniami Prezesa Rady Ministrów.

Dochody budżetu państwa w 2020 r. osiągnęły 419 474,5 mln zł, tj. 105,2% prognozowanej kwoty według znowelizowanej ustawy budżetowej¹⁴. Wydatki zrealizowano w kwocie 504 776,1 mln zł, stanowiącej 99,4% limitu określonego w nowelizacji ustawy budżetowej, w tym 11 639,6 mln zł stanowiły wydatki, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego. Deficyt w wysokości 85 301,6 mln zł stanowił 78% limitu określonego w znowelizowanej ustawie budżetowej i był ponad sześciokrotnie wyższy niż deficyt budżetu państwa zrealizowany w 2019 r.

W 2020 r. nadal nie odnotowano istotnych postępów we wdrażaniu „Założeń reformy systemu budżetowego” przyjętych przez Radę Ministrów 26 lipca 2016 r. (dalej również: „Założenia”), poza wypracowaniem raportów analitycznych. W odniesieniu do przeglądów wydatków rola Ministerstwa Finansów sprowadzała się do procesu inicjowania i partycypowania w ich realizacji, chociaż nawet te działania stwarzały problemy w dotrzymaniu założonych terminów. Po zakończonych przeglądach nie monitorowano wdrażania wniosków i rekomendacji. Nawet etap ustalania tematów do objęcia przeglądami na dany rok nie funkcjonował właściwie, ponieważ lista przedstawiana była do akceptacji kierownictwa MF odpowiedzialnego za ten obszar dopiero pod koniec pierwszego kwartału danego roku¹⁵. W latach 2015-2020 zakończono 11 przeglądów wydatków, co oznacza, że średniorocznie nie zakończono nawet dwóch przeglądów, z tym że w ostatnich trzech latach tego okresu, tj. 2018-2020, zakończono zaledwie trzy przeglądy, a zatem średnio jeden przegląd w roku.

NIK dostrzega, że w 2020 r. wykonano w Ministerstwie Finansów prace, których wynikiem są raporty analityczne dotyczące zagadnień objętych założeniami reformy systemu budżetowego oraz opracowano podręcznik metodyczny pn. „Przeglądy Wydatków Publicznych. Cele, metodyka, organizacja – 2.0”. Sprawne przełożenie wniosków wynikających z teoretycznych opracowań na realne działania zarządcze może pozytywnie wpłynąć na zwiększenie efektywności wydatków ponoszonych ze środków publicznych. W tej kwestii nie przedstawiono jednak NIK żadnego konkretnego zobowiązania, wskazując jedynie, że samo opracowanie podręcznika nie spowoduje znaczącego usprawnienia procesu przeglądu wydatków, ale jest istotnym działaniem w tym kierunku. Natomiast przygotowane raporty analityczne w zakresie reformy systemu budżetowego pozwalają określać jedynie kierunki i zakres dalszych prac Zespołu projektowego. Raporty mają charakter operacyjny, a zamieszczone w nich wnioski i rekomendacje odzwierciedlają stan prac projektowych w danym momencie i mogą podlegać dalszym modyfikacjom wynikającym z postępów prac projektowych.

i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich i ocenione w wystąpieniu pokontrolnym z 23 grudnia 2020 r.

¹³ Dz. U. poz. 1842, ze zm.

¹⁴ Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o znowelizowanej ustawie budżetowej należy przez to rozumieć ustawę budżetową na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.)

¹⁵ Notatka Departamentu Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości z 12 marca 2020 r. dla ministra w sprawie listy obszarów i zagadnień podlegających przeglądom wydatków publicznych w 2020 r.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe¹⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie budżetu państwa

1.1 Prognoza makroekonomiczna

Opis stanu
faktycznego

Z porównania szacowanych wartości parametrów makroekonomicznych, stanowiących podstawę opracowania ustawy budżetowej na rok 2020, wyliczonych w Ministerstwie Finansów, z wartościami uzyskanymi z Komisji Europejskiej (dalej: KE), Narodowego Banku Polskiego (dalej: NBP) i od niezależnych analityków i ekonomistów Reuters wynika, że sporządzone w 2019 r. prognozy Ministerstwa Finansów nie odbiegały znacząco od prognoz makroekonomicznych innych instytucji.

Wybuch pandemii COVID-19 wpłynął negatywnie nie tylko na przebieg procesów makroekonomicznych, ale spowodował też konieczność przygotowania nowej prognozy makroekonomicznej. W projekcie nowelizacji ustawy budżetowej z dnia 20 sierpnia 2020 r. konieczne było dokonanie pełnej aktualizacji prognozy makroekonomicznej i parametrów budżetowych oraz uwzględnienie wsparcia gospodarki dodatkowymi środkami, mającymi na celu przeciwdziałanie skutkom kryzysu. Wprowadzone obostrzenia wpłynęły negatywnie na dynamikę produktu krajowego brutto (dalej także: PKB), która w 2020 r. miała się obniżyć o 4,6%. Ministerstwo Finansów prognozowało spadek konsumpcji prywatnej i obniżenie aktywności inwestycyjnej, z wyłączeniem sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zakładano silny spadek popytu zagranicznego na towary i usługi, który wpłynie na spadek eksportu. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej miało się obniżyć o 2,4%, co znajdzie odzwierciedlenie we wzroście bezrobocia do 8% na koniec 2020 r. Płace w gospodarce narodowej miały zwiększyć się o 3,5%, a inflacja wzrosnąć do 3,3%. Założono wzrost nadwyżki na rachunku obrotów bieżących o 2,3% PKB. Założono również utrzymanie łagodnej polityki pieniężnej przez NBP do końca 2020 r.

Według wstępnego szacunku GUS opublikowanego 29 stycznia 2021 r.¹⁷ produkt krajowy brutto w 2020 r. był realnie niższy o 2,8%, wobec wzrostu o 4,5% w 2019 r., ale wyższy o 1,8 punktu procentowego od prognozy zapisanej w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej.

Według prognozy Ministerstwa Finansów z uzasadnienia do projektu nowelizacji ustawy budżetowej z dnia 20 sierpnia 2020 r. spadek PKB miał objąć spadek konsumpcji prywatnej o 4,2% (wzrost o 3,8% w ustawie budżetowej na 2020 r. z dnia 14 lutego 2020 r.), m.in. na skutek wzrostu oszczędności gospodarstw domowych w efekcie wprowadzonych ograniczeń i niepewności odnośnie sytuacji na rynku pracy oraz spadek inwestycji o 10,6% (wzrost o 5,6% w ustawie budżetowej na 2020 r.), m.in. w efekcie wzrostu niepewności co do rozwoju sytuacji gospodarczej w przyszłości. Jediną składową PKB, co do której zakładano utrzymanie wzrostu w 2020 r., była konsumpcja publiczna (wzrost o 2,5%).

Różnica pomiędzy zaktualizowaną prognozą dynamiki realnego PKB Ministerstwa Finansów a wstępnym wykonaniem tej wielkości prezentowanym przez GUS była efektem wyższego od zakładanego wkładu w zmianę realnego PKB konsumpcji

¹⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁷ Główny Urząd Statystyczny: Produkt krajowy brutto w 2020 roku – szacunek wstępny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/produkt-krajowy-brutto-w-2020-roku-szacunek-wstepny,2,10.html>.

prywatnej (o 1,1 punktu procentowego) i eksportu netto (o 1 punkt procentowy wobec założenia o jego neutralnym wkładzie). Wyższa dynamika obrotów handlu zagranicznego była efektem wyższej dynamiki popytu zagranicznego (o 1,2%) oraz absorpcji krajowej (o 0,9%). Sytuacja w sektorze przemysłowym, po gwałtownym wyhamowaniu aktywności na przełomie pierwszego i drugiego kwartału 2020 r., zaczęła się poprawiać, a w drugiej połowie 2020 roku okazała się relatywnie odporna na wprowadzane obostrzenia związane z pandemią COVID-19 (w 2020 r. produkcja sprzedana przemysłu była o 1% niższa w porównaniu z analogicznym okresem 2019 r., kiedy notowano wzrost o 4%)¹⁸.

Tempo wzrostu PKB w Unii Europejskiej (dalej także: UE) zmniejszyło się z 1,3% w 2019 r. do -6,3% w 2020 r., a tempo wzrostu gospodarki Niemiec, największego partnera handlowego Polski, obniżyło się we wskazanych latach z 0,6% do -5%¹⁹. Pogorszenie ogólnej sytuacji gospodarczej w UE nie miało znaczącego wpływu na stan polskiej gospodarki. Recesja w Polsce ma być jedną z najpłytszych w Unii Europejskiej, a Polska, obok Irlandii, Litwy i Luksemburga, najszybciej odrobi covidowe straty (prognozowana przez Komisję Europejską zmiana PKB na koniec 2021 względem 2019 dla Polski o 0,2%, a dla pozostałych krajów odpowiednio o 6,5%, 1,3% i 0,0%)²⁰.

Wskaźnik inflacji w Polsce w 2020 r. wyniósł 3,4% i był bardzo blisko prognozy – różnica wyniosła tylko -0,1 punktu procentowego. Nakłady brutto na środki trwałe zmniejszyły się realnie o 8,4%, podczas gdy spadek w tej kategorii prognozowany był na 10,6%. Wyższa od przewidywanej dynamika aktywności gospodarczej przełożyła się na lepszą od oczekiwanej sytuację na rynku pracy. Spadek zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw oraz tym samym wzrost bezrobocia były łagodniejsze od zakładanych (spadek zatrudnienia w przedsiębiorstwach wyniósł 1,1% i był mniejszy o 0,9 punktu procentowego od prognozy, zaś stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku wyniosła 6,2%, wobec prognozowanych 8%).

W 2020 r. średnioroczny poziom stopy referencyjnej NBP (0,5%) oraz kursu euro w złotych (4,44 PLN/EUR) były zbieżne z prognozami przyjętymi do nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 r. Nieco niższe wykonanie kursu dolara amerykańskiego w złotych (prognoza 3,98, a wykonanie 3,90 PLN/USD) wynikało ze słabszego, od przyjętego na etapie prognozy, dolara w relacji do euro.

Sytuacja gospodarcza w Polsce okazała się korzystniejsza od prognoz, a przyjęcie przez Ministerstwo Finansów ostrożniejszego scenariusza rozwoju sytuacji gospodarczej w 2020 r. było, zdaniem NIK, uzasadnione.

Zgodnie z art. 142 pkt 2 ufp w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2020 należało omówić scenariusz makroekonomiczny na rok budżetowy i trzy kolejne lata, w szczególności założenia makroekonomiczne dotyczące prognozy:

- 1) produktu krajowego brutto i jego składowych, w tym:
 - a) wielkości eksportu netto,
 - b) popytu krajowego, w tym konsumpcji prywatnej i zbiorowej,
 - c) nakładów brutto na środki trwałe,
- 2) poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych,
- 3) kursu walutowego,
- 4) przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej,

¹⁸ Główny Urząd Statystyczny: Dynamika produkcji sprzedanej przemysłu w grudniu 2020 r. – informacja sygnalna, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/przemysl/dynamika-produkcji-sprzedanej-przemyslu-w-grudniu-2020-roku,13,24.html>.

¹⁹ European Economic Forecast: Winter 2021 (Interim), 11.02.2021 r., https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/winter-2021-economic-forecast-challenging-winter-light-end-tunnel_en.

²⁰ Ibidem.

- 5) poziomu zatrudnienia i bezrobocia,
- 6) salda obrotów bieżących.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że założenia makroekonomiczne dotyczące trzech parametrów, tj. wielkości eksportu netto, kursu walutowego i poziomu zatrudnienia na trzy kolejne lata, tylko wskazano, bez ich omówienia, co stanowi naruszenie art. 142 pkt 2 ufp. Pozostałe parametry makroekonomiczne zostały omówione w formie krótkiego opisu, bez wskazania powiązań i zależności przyczynowo-skutkowych między poszczególnymi wskaźnikami, zakończonego odpowiednimi wnioskami z oceny.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej, odpowiedzialnego za przygotowywanie analiz i prognoz makroekonomicznych, wyjaśniła, że przyjęty poziom kursu walutowego, prognoza eksportu i importu, na podstawie której oblicza się eksport netto, jak również poziom przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej widnieją w „Tabeli 1 Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2018-2023” w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 24 września 2019 r. oraz z dnia 23 grudnia 2019 r.²¹ Ponadto w Ministerstwie Finansów w procesie opracowywania uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2021 zostały podjęte działania mające na celu wyeliminowanie wątpliwości co do zgodności ze wszystkimi wymogami określonymi w art. 142 pkt 2 ufp.

W celu weryfikacji faktycznego wykonania wskazanych wyżej działań, a tym samym wykonania wniosku pokontrolnego NIK sprzed roku²², dokonano analizy uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 28 września 2020 r. Wynika z niej, że w rozdziale „1. Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski”, w podrozdziale „Lata 2022-2024”²³ nadal brak jest omówienia założeń makroekonomicznych dotyczących kształtowania się poziomu zatrudnienia i kursów walutowych na trzy kolejne lata. Dokonano jedynie omówienia wskaźnika eksportu netto na trzy kolejne lata. Kontrola NIK nie wykazała, aby doszło do pełnej zgodności zapisów w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2021 ze wszystkimi wymogami określonymi w art. 142 ust. 2 ufp. Zdaniem NIK, należy zapewnić wykonywanie obowiązującego przepisu prawa zgodnie z jego treścią.

W uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej z dnia 20 sierpnia 2020 r. brak jest tabeli/zestawienia z prognozowanymi wskaźnikami makroekonomicznymi na rok bieżący i trzy kolejne lata. Brak jest omówienia na 2020 r. wskaźnika wielkości eksportu netto, popytu krajowego, konsumpcji zbiorowej oraz kursu walutowego, a omówienia wskaźników wymienionych w art. 142 pkt 2 ufp na lata 2021-2023 nie ma w ogóle.

Zdaniem NIK, brak zamieszczenia w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej z dnia 20 sierpnia 2020 r. zbiorczego zestawienia wszystkich prognozowanych wskaźników, w porównaniu z prognozowanymi wskaźnikami zawartymi w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej z dnia 23 grudnia 2019 r. (w Tabeli 1), utrudnia odbiorcom ustalenie, których wskaźników prognozę zmieniono i w jakiej skali. Przyczynia się to również do zmniejszenia przejrzystości podejmowanych działań.

W uzasadnieniach do projektów ustawy budżetowej na 2020 r. z dnia 24 września 2019 r. oraz z dnia 23 grudnia 2019 r. dokonano porównania scenariusza makroekonomicznego z prognozami Komisji Europejskiej, NBP oraz niezależnych

²¹ Odpowiednio str. 231 i 237.

²² Wystąpienie pokontrolne nr KBF.410.001.09.2020 z 22 kwietnia 2020 r. po kontroli P/20/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. – Planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa w 2019 r. oraz wykonanie zadań przez Ministra Finansów z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych.*

²³ Str. 12.

analityków i ekonomistów Reuters w zakresie prognoz realnego wzrostu PKB i tempa inflacji. Z ustaleń NIK wynika, że Ministerstwo Finansów analizowało nie tylko prognozy KE, NBP i niezależnych analityków i ekonomistów Reuters, ale także prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego (dalej także: MFW), Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (dalej także: OECD) oraz Refinitiv²⁴ (prognozy i dane analityków bankowych). W analizie wrażliwości deficytu i długu publicznego ponownie nie opisano przyczyn przyjęcia takich, a nie innych założeń dotyczących tempa wzrostu gospodarczego i wzrostu krótkookresowej stopy procentowej (w obydwu przypadkach wzrost o 1 punkt procentowy).

Zawarte w uzasadnieniach do projektów ustawy budżetowej treści są bardzo krótkie i hasłowe. Bez odpowiednich opisów część makroekonomiczna prezentowana w tych uzasadnieniach pozostaje w pewnym oderwaniu od innych jego rozdziałów, co NIK podnosiła już wielokrotnie w wystąpieniach pokontrolnych po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach ubiegłych.

(akta kontroli str. 2700-2709, 2870-2871, 2884-2897, 2990, 3002-3009)

1.2 Opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2020

Proces planowania budżetu na rok 2020 był realizowany w oparciu o rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej. W stosunku do zasad obowiązujących w latach poprzednich przy planowaniu ustawy budżetowej na 2020 r. Minister Finansów po raz pierwszy przekazał dysponentom części budżetowych wyjściowe kwoty wydatków budżetu państwa na lata 2021-2022, zaplanowane przy założeniu niezmiennego kursu polityki. Zmiana ta miała służyć integracji planowania wieloletniego i planowania rocznego, jednak – jak poinformowała Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa odnośnie wykorzystania kwot wyjściowych w procesie planistycznym – „prognozy przygotowywane w Ministerstwie Finansów na lata $n+2$ i $n+3$ mają charakter indykatorywny. Nie stanowią limitów wydatków, a jedynie dają pogląd, jak w obowiązującym stanie prawnym kształtować się mogą wydatki poszczególnych dysponentów w perspektywie średniookresowej”. Takie rozwiązanie oznacza, zdaniem NIK, brak postępów w powiązaniu planowania rocznego z planowaniem wieloletnim, którego rola jest w dalszym ciągu ograniczona do dostarczania niewiążących prognoz.

W odróżnieniu od lat poprzednich, Minister Finansów ustalił wstępną kwotę wydatków dla każdego dysponenta bez wskazywania jej podziału na wydatki planowane w poszczególnych częściach budżetowych. Po raz pierwszy we wstępnej kwocie wydatków Minister Finansów ujął również kwoty rezerw celowych.

W dniu 4 stycznia 2019 r. Minister Finansów udostępnił dysponentom wskaźniki służące do opracowania prognoz Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (dalej: WPFP). Dysponenti części budżetowych przedłożyli Ministrowi Finansów formularze planów rzeczowych oraz materiały planistyczne w zakresie WPFP, w terminach określonych w nocie budżetowej. Na etapie opracowania WPFP znacząco zmniejszono zakres materiałów przekazywanych przez dysponentów, bowiem formularze WPFP na rok bieżący i WPFP-PF przedkładane były wyłącznie w odniesieniu do już uchwalonej ustawy budżetowej (na 2019 r.).

Prognoza na potrzeby WPFP na lata 2019-2022 przygotowana została zgodnie z obowiązującą metodologią i stanowiła podstawę założeń do ustawy budżetowej na rok 2020 oraz projektów ustawy budżetowej na 2020 r. Różnice w prognozie

²⁴ Spółka należąca do London Stock Exchange Group.

makrofiskalnej między WPPF a projektami ustawy budżetowej na rok 2020 wynikały z aktualizacji danych historycznych oraz przedłużenia horyzontu prognozy. W WPPF wstępnie określono na rok 2020 kwotę wydatków, o których mowa w art. 112aa ust. 1 ufp, obliczoną na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej. Kwota ta wyniosła 901 mld zł i stanowiła punkt wyjściowy do obliczenia kwoty wydatków na potrzeby ustawy budżetowej na 2020 r. Wartość działań dyskrejonalnych oszacowano na 13,6 mld zł. Ponadto WPPF zawierał główne cele polityki społecznej i gospodarczej rządu, które zostały powtórzone we wstępie do uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2020 r. uchwalonej przez Radę Ministrów w dniu 24 września 2019 r. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2020 r. z dnia 23 grudnia 2019 r. we wstępie nie powtórzono już głównych celów polityki społecznej i gospodarczej rządu z WPPF, a jedynie skrótowo wskazano przyczyny i zakres ponownego uchwalenia przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2020.

W WPPF jest bardzo mało parametrów, które można wprost powiązać z ustawą budżetową, a ich wartości zawarte w uzasadnieniach do ustawy budżetowej na rok 2020 nie były stabilne. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 24 września 2019 r. kwota wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ufp, wyniosła 901,3 mld zł, a wartość działań dyskrejonalnych – 13,8 mld zł, natomiast w projekcie z dnia 23 grudnia 2019 r. wartości te wynosiły odpowiednio 898,3 mld zł i 10,8 mld zł. Ponadto w horyzoncie czasowym objętym Wieloletnimi Planami Finansowymi Państwa, począwszy od kwietnia 2016 r. do kwietnia 2019 r., szacowana kwota wydatków na rok 2020 obliczona zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową w każdym z tych trzech lat była inna i wynosiła odpowiednio 872 mld zł, 886,7 mld zł i 901 mld zł. Zmiany w planach rocznych utrudniają planowanie w perspektywie wieloletniej.

(akta kontroli str. 2701-2703, 2707-2709, 3006-3007)

W poszczególnych departamentach Ministerstwa Finansów, zgodnie z podziałem pracy określonym w ich wewnętrznych regulaminach organizacyjnych, dokonywano wstępnego oszacowania planowanych wydatków dla każdej części budżetowej, w celu obliczenia wstępnych kwot wydatków. Co do zasady, wydatki bieżące planowano w rozbiciu na działy klasyfikacji budżetowej, a wydatki majątkowe – łącznie. Podstawę planowania stanowiły kwoty ujęte w planie wydatków budżetu państwa na 2019 r. Kwoty te były korygowane o planowany, sześcioprocentowy wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o wartość zmian w zakresie realizowanych zadań.

Wstępne kwoty wydatków, o których mowa w § 11 ust. 1 noty budżetowej, Minister Finansów przekazał dysponentom w dniach od 7 lipca do 16 sierpnia 2019 r., a zatem termin przekazania tych kwot był znacznie późniejszy niż rok wcześniej, gdy działania w tym zakresie zakończono 13 lipca. Było to o tyle istotne, że dysponenti mieli 16 dni na opracowanie i przekazanie projektów budżetu państwa w danej części budżetowej oraz projektów planów finansowych dołączanych do ustawy budżetowej, gdyż – zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego – strona rządowa najpóźniej do końca sierpnia powinna skierować projekt ustawy do tej Rady²⁵. Ponieważ jednak wstępne kwoty wydatków przekazywane w sierpniu 2019 r. dotyczyły przede wszystkim części, których dysponentem jest Minister Finansów, to materiały planistyczne zostały opracowane w krótszym terminie. Natomiast późne przekazanie pisma ze wstępną kwotą wydatków dla części 73 – *Zakład*

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, ze zm.

Ubezpieczeń Społecznych było związane z pracą nad projektem ustawy dotyczącej przebudowy systemu otwartych funduszy emerytalnych.

Późniejsze niż w roku wcześniejszym zakończenie procesu przesyłania wstępnych kwot wydatków nie zakłóciło procesu planowania ustawy budżetowej. W dniu 26 sierpnia 2019 r. Minister Finansów przedstawił Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej na 2020 r. wraz z uzasadnieniem, a dzień później projekt ten został uchwalony przez Radę Ministrów, a następnie skierowany do Rady Dialogu Społecznego celem zajęcia stanowiska.

Po przedstawieniu stanowisk do projektu ustawy budżetowej na 2020 r. przez stronę pracowników i stronę pracodawców, Minister Finansów ponownie skierował projekt tej ustawy pod obrady Rady Ministrów. Projekt został uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 24 września 2019 r., a trzy dni później przekazano go do Sejmu, z zachowaniem terminu wskazanego w art. 222 Konstytucji RP. W związku z przeprowadzonymi w dniu 13 października 2019 r. wyborami do Sejmu i Senatu oraz rozpoczęciem nowej kadencji Parlamentu, Rada Ministrów w dniu 23 grudnia 2019 r. przyjęła nowy projekt ustawy budżetowej na 2020 r. Dzień później projekt ten wpłynął do Sejmu. Ustawa budżetowa na 2020 r. została uchwalona przez Sejm w dniu 14 lutego 2020 r., a w dniu 30 marca 2020 r. ustawę podpisał Prezydent RP.

Podjęcie działań mających na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom pandemii COVID-19 w warunkach pogarszającej się sytuacji budżetu państwa spowodowało konieczność nowelizacji ustawy budżetowej. W dniu 14 sierpnia 2020 r. Minister Finansów przedstawił Radzie Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020. Rada Ministrów przyjęła projekt w dniu 20 sierpnia 2020 r., a 25 sierpnia 2020 r. projekt został przekazany do Sejmu. Uchwalenie ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 nastąpiło w dniu 28 października 2020 r. Nowelizacja ustawy budżetowej spowodowała istotne zmniejszenia po stronie dochodowej i wzrosty po stronie wydatkowej sektora finansów publicznych. Zmiany zostały omówione w dalszej części wystąpienia.

W odpowiedzi na wybuch pandemii COVID-19 rząd podjął działania zorientowane na ochronę zdrowia obywateli, utrzymanie miejsc pracy, zapewnienie bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstw, wzmocnienie systemu finansowego oraz intensyfikację inwestycji publicznych. Osiągnięciu tych celów służyła tarcza antykrzysowa, na którą składał się pakiet ustaw oraz tzw. tarcza finansowa²⁶.

W związku z pandemią COVID-19, na podstawie art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw²⁷ odstąpiono od sporządzenia WFPF w roku 2020. Ponadto Komisja Europejska zdecydowała o ograniczeniu wymogów informacyjnych dotyczących aktualizacji Programu Konwergencji na 2020²⁸. W efekcie w dokumencie skoncentrowano się na działaniach podjętych w ramach polityki budżetowej w reakcji na pandemię COVID-19 i prezentacji prognozy dynamiki realnego PKB

²⁶ <https://www.gov.pl/web/tarczaantykrzysowa>

²⁷ Dz. U. 2020 poz. 568, ze zm.

²⁸ Wieloletni Plan Finansowy Państwa obejmuje program konwergencji i określenie celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji. Państwa członkowskie Unii Europejskiej przedkładają co roku Komisji Europejskiej i Radzie Ecofin aktualizacje programów stabilności lub konwergencji.

(i jego głównych składowych), dynamiki deflatora PKB²⁹, cen towarów i usług konsumpcyjnych, i tylko na 2020 r.

(akta kontroli str. 722-728, 2811-2817, 3645-3671, 4112-4395, 4424-4428, 4442)

Analiza próby złożonej z 32 wybranych w sposób celowy³⁰ formularzy planistycznych, o których mowa w nocie budżetowej, sporządzanych przy planowaniu ustawy budżetowej na 2020 r. w częściach: 17, 18, 19, 20, 31 i 42 wykazała, że dysponenti przekazali Ministrowi Finansów wszystkie wymagane formularze³¹. W wyniku badania stwierdzono, że:

- a) formularze OPBW dotyczące planowanych wydatków ogółem w części 17, 18, 19 i 20 zostały przygotowane przy uwzględnieniu wstępnych kwot wydatków przekazanych przez Ministra Finansów;
- b) dziewięć formularzy w częściach 18, 19 i 20 podlegało korektom na dalszych etapach prac planistycznych;
- c) w przypadku czterech formularzy w częściach 18, 19 i 42 stwierdzono niespójność danych z danymi zawartymi w ustawie budżetowej na rok 2020 lub w planie wydatków uchwalonej ustawy budżetowej; wynikało to z braku obowiązku korygowania formularzy planistycznych; zmian dokonywano bezpośrednio w planie wydatków prowadzonym w formie bazy danych w systemie TREZOR;
- d) w dwóch formularzach stwierdzono nieprawidłowości; w formularzu DPC dla części 20, w rozdziale 15095, w paragrafie 2830 zaplanowano dotację celową dla Fundacji Platforma Przemysłu Przyszłości w wysokości 15 mln zł, chociaż z uzasadnienia dołączonego do tego formularza wynikało, że dotacja ta miała charakter dotacji podmiotowej; w części 18, w formularzu PFC – Projekt planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym – dla różnych lat wykazywano różne stany środków na koniec roku i na początek roku kolejnego.

Odnosząc się do treści formularza DPC – *Wykaz jednostek, dla których zaplanowano dotacje podmiotowe i celowe* w części 20, Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej poinformowała, że dysponent części omyłkowo przedstawił dotację dla Fundacji Platformy Przemysłu Przyszłości w części dotyczącej dotacji podmiotowych, zamiast w części dotyczącej dotacji celowych. Podała również, że powyższa rozbieżność została omówiona i wyjaśniona w trybie roboczym, wobec czego dysponent nie przedstawił korekty formularza DPC. Natomiast na formularzu OPBW wykazał tę dotację jako dotację celową, tj. w paragrafie 2830, i tak też dotacja ta została ujęta w ustawie budżetowej na rok 2020.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w związku z nieprawidłowym sporządzeniem przez dysponenta części 20 uzasadnienia formularza DPC, zawierającego sprzeczne informacje odnośnie dotacji dla Fundacji Platformy Przemysłu Przyszłości, Ministerstwo Finansów powinno wystąpić o korektę tego dokumentu

²⁹ Deflator PKB to relacja między produktem krajowym brutto w cenach nominalnych (produkt brutto w cenach bieżących) a produktem krajowym brutto w cenach realnych (produkt brutto w cenach stałych). Deflator PKB jest miernikiem poziomu cen dla całej gospodarki.

³⁰ Doboru formularzy dokonano pod kątem specyfiki działania dysponentów wybranych części budżetowych.

³¹ W części 17 – *Administracja publiczna* wytypowano formularze OPBW, BW-I, DPC, w części 18 – *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* – formularze OPBD, OPBW, Zmiana poziomu wydatków zaplanowanych na wynagrodzenia, DPC, SOM, PF-OSPR, BW-I, N-IT, PZ-UE, PFC (Projekt planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym), w części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – formularze OPBD, OPBW, BW-I, SOM, PFC (Projekt planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji), w części 20 – *Gospodarka* – formularze OPBD, OPBW, DPC, F-NSS (BP), F-NSS (BE), PZ-UE, w części 31 – *Praca* – formularze BW-I, DPC, PFC (Projekt planu finansowy Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych), SOM, w części 42 – *Sprawy wewnętrzne* – formularze BW-I, DPC, EMRE, PFC (Projekt planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji).

planistycznego. Należy podkreślić, że omawiany dokument stanowił uzasadnienie planowania dotacji podmiotowych i celowych w budżecie państwa. Analizując treść formularza DPC i powiązanego z nim, w zakresie planowanych dotacji, formularza OPBW wraz z dołączonymi do nich objaśnieniami, nie można jednoznacznie wskazać, czy planowana dotacja miała być dotacją podmiotową, czy dotacją celową. Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej nie przedstawiła dokumentów wskazujących na to, że problem ten został zidentyfikowany w procesie weryfikacji dokumentów planistycznych lub też że podjęto działania wyjaśniające.

Odnosząc się do treści formularza PFC – *Projekt planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym* w części 18, Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej podała, że plan ten został sporządzony zgodnie z materiałami przekazanymi przez Ministra Inwestycji i Rozwoju.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w procesie weryfikacji materiałów planistycznych, odbywającym się w Ministerstwie Finansów, niejasności i błędy powinny zostać wyjaśnione i skorygowane. W odniesieniu do projektu planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym należało wyjaśnić przyczyny rozbieżności, dla kolejnych lat, pomiędzy stanem środków na koniec roku a stanem środków na początek roku następnego.

W departamentach Ministerstwa Finansów, pełniących rolę koordynatorów planowania dochodów i wydatków w poszczególnych częściach budżetu państwa, weryfikowano poprawność danych zawartych w formularzach planistycznych. Weryfikacja dotyczyła poprawności prezentowania danych, ich kompletności, a także spójności zastosowanej klasyfikacji z wybraną kategorią wydatków.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwo Finansów powinno dążyć do wypracowania bardziej skutecznych mechanizmów weryfikacji materiałów planistycznych przedstawianych przez dysponentów, aby wyeliminować pojawiające się w tych materiałach nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 722-871, 893-971, 3573-3610, 3645-3677, 4112-4351, 4442-4466, 4471-4477, 4509-4516, 5684-5724)

W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. dochody w części 76 – *Urząd Komunikacji Elektronicznej* zaplanowano w kwocie 2676,7 mln zł, w tym 2211,1 mln zł w paragrafie 062 – *Wpływy z opłat za zezwolenia, akredytacje oraz opłaty ewidencyjne, w tym opłaty za częstotliwości*. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020 kwota planowanych dochodów w części 76 uległa zmniejszeniu o 1912,8 mln zł (do kwoty 763,9 mln zł), a w paragrafie 062 – o 1914 mln zł (do kwoty 297,1 mln zł).

W uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020 r. z sierpnia 2020 r. w rozdziale poświęconym wysokości dochodów niepodatkowych nie wspomniano o spadku dochodów z tytułu opłat za częstotliwości w kwocie 1914 mln zł, natomiast omówiono brak dochodów z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych w kwocie 50 mln zł oraz zwiększenie dochodów o 274,3 mln zł z tytułu wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego.

Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej wskazała, że przepisy ustawy o finansach publicznych nie określają stopnia szczegółowości oraz wymagań, którym powinien odpowiadać projekt zmiany ustawy budżetowej oraz treść uzasadnienia do tego projektu. Podała też, że prezentacja zmian w dochodach budżetu państwa odnosiła się do głównych kategorii dochodowych,

tj. dochodów podatkowych i ich głównych składowych (VAT, akcyza, PIT, CIT, podatki sektorowe) oraz dochodów niepodatkowych jako agregatu.

Zdaniem NIK, rzetelnie sporządzone uzasadnienie do nowelizacji ustawy budżetowej powinno zawierać omówienie wszystkich istotnych zmian w budżecie.

(akta kontroli str. 4790, 4906-4912, 5616)

1.3 Wyliczenie kwot wydatków, o których mowa w art. 112aa ustawy o finansach publicznych

W celu przygotowania projektu ustawy budżetowej na 2020 r. z dnia 26 sierpnia 2019 r. w Ministerstwie Finansów obliczono kwotę wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową, o których mowa w art. 112aa ust. 1 ufp. Kwota ta, podana w art. 1 ust. 3 wyżej wymienionego projektu ustawy budżetowej, wyniosła 901 301 446 tys. zł. Kwotę w tej samej wysokości ujęto także w projekcie ustawy budżetowej na 2020 r. uchwalonym przez Radę Ministrów w dniu 24 września 2019 r. i przekazanym do Sejmu. Była ona o 6,3% wyższa od analogicznej kwoty ujętej w art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2019.

Przy obliczaniu kwoty wydatków na 2020 r., o której mowa w art. 112aa ust. 1 ufp, Ministerstwo Finansów nie miało bezpośredniego wpływu na trzy z pięciu wartości, jakie należało wziąć pod uwagę w tych obliczeniach, tj. na:

- 1) ustalone rok wcześniej, analogiczne wydatki z ustawy budżetowej na rok 2019, pomniejszone o kwotę odpowiadającą wydatkom Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w wysokości 255,3 mln zł³²;
- 2) wartość średniorocznego celu inflacyjnego, ustalonego przez Narodowy Bank Polski w wysokości 2,5%;
- 3) wartość wskaźnika korygującego, zależnego od poziomu długu publicznego i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB, ustalonego na 2020 r. w wysokości -1,5 punktu procentowego.

Wartości te zostały prawidłowo ujęte w obliczeniach. Ministerstwo Finansów miało wpływ na dwie pozostałe wartości wykorzystane w obliczeniach wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową, czyli – częściowo – na wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości PKB w cenach stałych oraz na wartość działań dyskrejonalnych. Wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości PKB został obliczony prawidłowo w oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego za lata 2013-2018 oraz o prognozę dynamiki PKB w latach 2019-2020 przedstawioną w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2020 r. Prognozowana przez Ministerstwo Finansów dynamika PKB nie różniła się istotnie od innych tego typu prognoz przedstawianych przez międzynarodowe i krajowe ośrodki prognostyczne.

Łączna wartość działań dyskrejonalnych została ustalona na 13 831,3 mln zł. Składało się na nią 17 działań dyskrejonalnych wymienionych w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2020 r. z dnia 27 września 2019 r. Trzy z nich miało spowodować wzrost dochodów publicznych, a w efekcie także wzrost wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową o 31 081,1 mln zł. Wartość pozostałych czterech działań miała być ujemna i wynieść łącznie -17 249,7 mln zł³³.

W trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na 2020 r., przyjętym przez Radę Ministrów 23 grudnia 2019 r., dokonano zmiany w obliczeniach kwoty wydatków,

³² Na podstawie art. 41 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. poz. 2243, ze zm.).

³³ Ujemna wartość wynikała z wycofania wartości skutków opłaty recyklingowej uwzględnionej w obliczeniach na 2019 r., obniżenia opłaty przejściowej w cenach energii, kontynuacji obniżania tzw. klina podatkowego oraz z obniżenia stawki akcyzy za energię elektryczną.

o której mowa w art. 112aa ust. 1 ufp, względem obliczeń wykonanych na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej z września 2019 r. Zmiana ta dotyczyła zmniejszenia łącznej wartości działań dyskrejonalnych o 3046,4 mln zł. O tyle samo zmniejszyła się kwota wydatków objętych regułą wydatkową. W art. 1 ust. 3 projektu ustawy budżetowej na 2020 r. z dnia 23 grudnia 2019 r. kwota wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ufp, była równa 898 255,1 mln zł. Taka sama kwota została przyjęta w art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na 2020 r. uchwalonej przez Sejm w dniu 14 lutego 2020 r.

W porównaniu z projektem ustawy budżetowej na 2020 r. z września 2019 r., w grudniowym projekcie tej ustawy nie uwzględniono wartości dwóch działań dyskrejonalnych – zniesienia ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (tzw. trzydziestokrotności) oraz uszczelnienia składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe – w łącznej wysokości 7670 mln zł – ze względu na wstrzymanie prac nad odpowiednimi regulacjami. W przypadku sześciu działań dyskrejonalnych zmieniono ich prognozowane wartości. Na skutek tych zmian łączna wartość działań dyskrejonalnych zmniejszyła się o 71,5 mln zł. Znacznie większy wpływ na kwotę wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową miało ujęcie w obliczeniach wartości czterech nowych działań dyskrejonalnych o łącznej wartości 4695,1 mln zł. Trzy działania: promocja wyborów prozdrowotnych konsumentów (tzw. ustawa cukrowa³⁴), uchwalenie projektowanej ustawy o zmianie ustawy o odpadach i innych ustaw, pobieranie podatku od sprzedaży detalicznej – miały doprowadzić do wzrostu dochodów publicznych, a w ślad za nimi także wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową o 5791,4 mln zł. Czwarte działanie – poszerzenie rozwiązań tzw. małego ZUS-u ustawą z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej³⁵ – miało spowodować zmniejszenie tych dochodów i wydatków o 1096,3 mln zł.

W projekcie ustawy budżetowej na 2020 r. z dnia 23 grudnia 2019 r. uwzględniono wartość 19 działań dyskrejonalnych w łącznej wysokości 10 785 mln zł. Najwyższy wzrost dochodów publicznych miał wynikać z dalszego ograniczania luki podatkowej w VAT (7864,1 mln zł), planowanej przebudowy modelu funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych (3334,4 mln zł), promocji wyborów prozdrowotnych konsumentów w wyniku wprowadzenia w życie przepisów tzw. ustawy cukrowej (2731,5 mln zł) oraz ze zmiany ustawy o odpadach i innych ustaw (2523,1 mln zł). Najbardziej znaczący wpływ na łączną wartość działań dyskrejonalnych miało mieć jednak przyjęcie rozwiązań podatkowych obniżających tzw. klin podatkowy³⁶. Wartość tego działania oszacowano na – 11 756,4 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że nie jest możliwe zweryfikowanie prawidłowości ustalenia przez Ministerstwo Finansów wartości części działań dyskrejonalnych, mających na celu zwiększenie dochodów publicznych z już istniejących źródeł na skutek poprawy funkcjonowania systemu poboru lub ograniczenia skali nadużyć. Nie jest bowiem możliwe pełne oddzielenie wpływu czynników makroekonomicznych, związanych m.in. z występowaniem cykli koniunkturalnych, czynników oddziałujących na rozmiary szarej strefy oraz czynników związanych ze sprawnością, od wpływu działań dyskrejonalnych przy ustalaniu przyczyn zmiany wartości określonych dochodów publicznych. Do działań takich należy zaliczyć:

³⁴ Ustawa z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (Dz. U. poz. 1492, ze zm.).

³⁵ Dz. U. poz. 2550.

³⁶ Różnica między kosztami wynagrodzenia dla pracownika, jakie ponosi pracodawca, uwzględniającymi podatki i składki ubezpieczeniowe, a sumą, jaką pracownik faktycznie otrzymuje.

- a) działania mające na celu ograniczenie luki VAT,
- b) przeciwdziałanie tzw. agresywnej optymalizacji podatkowej,
- c) działania ZUS uszczelniające system składek.

Zdaniem NIK, brak możliwości weryfikacji wartości niektórych działań dyskrejonalnych ogranicza skuteczność stosowania w krótkim i średnim okresie stabilizującej reguły wydatkowej jako narzędzia zapewniającego równowagę finansów publicznych³⁷. W długim okresie problem braku możliwości precyzyjnego oszacowania i weryfikacji wartości działań dyskrejonalnych powinien mieć mniejsze znaczenie dzięki zastosowaniu w regule wydatkowej wskaźnika korygującego.

Do wartości działań dyskrejonalnych uwzględnionych w obliczeniach kwoty wydatków na 2020 r., o której mowa w art. 112aa ust. 1 ufp, zaliczono prognozowane dochody z podatku od sprzedaży detalicznej, mimo że ich wartość (536,8 mln zł) była mniejsza od 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej na rok 2020, czyli od 712 mln zł.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej podała, że oszacowana wartość działania dotyczyła wpływów z pięciu miesięcy³⁸, natomiast w sumie działań dyskrejonalnych uwzględnia się odpowiednie kasowe skutki działań dyskrejonalnych, jeśli w ujęciu całorocznym przekraczają próg 0,03% PKB.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 112aa ust. 1 ufp przy obliczaniu kwoty wydatków, o której mowa w tym przepisie, bierze się pod uwagę m.in. prognozowaną wartość ogółem działań dyskrejonalnych (...) planowanych na rok n, jeżeli wartość każdego z nich przekracza 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi. Prognozowana wartość omawianego działania na rok 2020 była niższa od wskazanej w ustawie, dlatego nie powinna być brana pod uwagę w obliczeniach wyżej wymienionej kwoty wydatków.

Ponadto wątpliwości NIK budzi ujmowanie przez Ministerstwo Finansów w obliczeniach wartości różnych działań jako jednego działania dyskrejonalnego, mimo że działania te były prowadzone niezależnie od siebie. Problem ten dotyczył działań mających na celu ograniczenie luki VAT oraz działań uszczelniających system składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

Do wartości działań dyskrejonalnych mających wpływ na kwotę wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ufp, ujęto również wartość wpływów zaliczanych do przychodów Funduszu Solidarnościowego, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, mimo że koszty tych jednostek nie są uwzględnione w wydatkach objętych stabilizującą regułą wydatkową.

Wśród działań dyskrejonalnych, wymienionych w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej z grudnia 2019 r., Rada Ministrów wskazała m.in.:

- a) wprowadzenie daniny solidarnościowej ustawą o Funduszu Solidarnościowym, której prognozowana na 2020 r. wysokość wyniosła 1150 mln zł³⁹, danina w całości stanowi przychód Funduszu Solidarnościowego;
- b) uchwalenie projektowanej ustawy o zmianie ustawy o odpadach i innych ustaw (numer w wykazie prac Rady Ministrów: UD33)⁴⁰; z analizy oceny skutków

³⁷ Na problem ten Najwyższa Izba Kontroli wskazywała także w latach poprzednich w wystąpieniach do Ministra Finansów.

³⁸ Do 30 czerwca 2020 r. pobór podatku był zawieszony, a dochody za grudzień 2020 r. wpłynęły do budżetu państwa w 2021 r.

³⁹ Ibidem, str. 20.

⁴⁰ Ibidem, str. 19.

regulacji wynika, że na wartość tego działania składać się miały m.in. wpływy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w łącznej wysokości 993,5 mln zł.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej poinformowała, że działania dyskrecjonalne obejmują ogół działań, o których mowa w rozporządzeniu wymienionym w art. 104 ust. 1 pkt 1 ufp, w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. Na podstawie interpretacji Ministerstwa Finansów przyjęto, że działania dyskrecjonalne uwzględniane w stabilizującej regule wydatkowej dotyczą całego sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Najwyższa Izba Kontroli zgadza się z interpretacją Ministerstwa Finansów, zgodnie z którą działania dyskrecjonalne uwzględniane w stabilizującej regule wydatkowej powinny dotyczyć całego sektora instytucji rządowych i samorządowych, a nie tylko jego wybranych jednostek. Aby jednak zachować sens ekonomiczny takiej operacji, należało najpierw przeprowadzić zmiany legislacyjne, włączające do reguły wydatkowej także wydatki jednostek, o których mowa powyżej, a nie tylko zmiany w ich dochodach. Zwiększone przychody Funduszu Solidarnościowego, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej powinny – w ramach reguły wydatkowej – znaleźć odzwierciedlenie w zwiększonych wydatkach tych jednostek, natomiast wpływ tych przychodów na limit wydatków budżetu państwa wynikający z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej powinien być neutralny. Uwzględnienie w regule wydatkowej zmian po stronie przychodów omawianych jednostek, bez uwzględnienia zmian w ich wydatkach, doprowadziło do zawyżenia o 2143,5 mln zł limitu ustalonego dla budżetu państwa.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował, że Ministerstwo na bieżąco analizuje wpływ jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych na zakres stabilizującej reguły wydatkowej. W wyniku tych analiz, w pierwszej połowie 2020 r. została zainicjowana dyskusja na szczeblu Kierownictwa Ministerstwa Finansów na ten temat. Należy mieć jednak na uwadze, że ze względu na wrażliwość zmian reguły wydatkowej należałoby minimalizować częstotliwość ich dokonywania.

Najwyższa Izba Kontroli podziela opinię dotyczącą potrzeby minimalizowania częstotliwości zmian w metodologii stosowania stabilizującej reguły wydatkowej. Jednakże zmiany takie powinny być wprowadzane, między innymi, w sytuacjach, w których limit wydatków budżetu państwa może zostać zwiększony o wartość działań dyskrecjonalnych wpływających na wzrost przychodów jednostek nieobjętych stabilizującą regułą wydatkową, a nie na wzrost dochodów budżetu państwa.

Kwota wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ufp, stanowiła punkt wyjścia dla oszacowania limitu wydatków określonego w art. 112aa ust. 3 tej ustawy. Limit ten ustalono w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. w wysokości 670 239,9 mln zł (art. 1 ust. 4).

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2020 r. z września 2019 r. kwotę planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ufp, ustalono w wysokości 672 951,5 mln zł, czyli o 2711,6 mln zł większej niż w przyjętej przez Sejm ustawie budżetowej na 2020 rok. Wynikało to przede wszystkim z wyższej wartości działań dyskrecjonalnych, przyjętych w obliczeniach.

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2020 r. z grudnia 2019 r. wartość planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ufp, ustalono

w wysokości 670 000 mln zł. Była ona o 2951,5 mln zł niższa od wartości limitu ustalonej w projekcie wrześniowym oraz o 239,9 mln zł niższa od wartości limitu przyjętej w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. Zmiana wprowadzona na etapie prac legislacyjnych w Sejmie nad ustawą budżetową wynikała ze zmiany w planach wydatków jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ufp.

Znacznie bardziej istotna, pod względem wielkości limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ufp, była zmiana dokonana w grudniu 2019 r., korygująca wyniki obliczeń przyjęte we wrześniowym projekcie ustawy budżetowej. Obniżenie limitu wydatków o 2951,5 mln zł wynikało ze:

- a) zmniejszenia wartości działań dyskrejonalnych o 3046,4 mln zł,
- b) zmniejszenia wartości planowanych wydatków jednostek i organów, o których mowa w art. 139 ust. 2 ufp, o 16,9 mln zł,
- c) zwiększenia wartości działań jednorazowych i tymczasowych o 78 mln zł.

Trzy pozostałe elementy obliczeń, czyli prognozowane wydatki:

- a) jednostek samorządu terytorialnego i ich związków,
 - b) Narodowego Funduszu Zdrowia,
 - c) Bankowego Funduszu Gwarancyjnego
- nie uległy zmianie.

Łączne zmniejszenie wartości działań dyskrejonalnych o 3046,4 mln zł wynikało z usunięcia z obliczeń dwóch działań, dodania czterech nowych działań oraz zmiany wartości sześciu działań dyskrejonalnych. Efektem netto tych zmian miał być, między innymi, wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst) o 1070,4 mln zł w związku z:

- a) uszczelnieniem obrotu odpadami komunalnymi (wzrost dochodów jst o 675,9 mln zł),
 - b) likwidacją rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych (wzrost o 202,9 mln zł),
 - c) wprowadzeniem tzw. ustawy cukrowej (wzrost o 191,6 mln zł),
- oraz wzrost przychodów Narodowego Funduszu Zdrowia o 1991,6 mln zł na skutek wprowadzenia projektowanej ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją wyborów prozdrowotnych konsumentów.

Zdaniem NIK, dodatni wpływ wzrostu dochodów jst i przychodów Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej: NFZ) na kwotę wydatków, o których mowa w art. 112aa ust. 1 ufp, powinien zostać uwzględniony również w prognozie wydatków/kosztów tych podmiotów, przyjętej do obliczenia limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 tej ustawy. Ponieważ jednak tak się nie stało, to ujęty w obliczeniach wzrost dochodów jst i przychodów NFZ o 3062 mln zł, zamiast być neutralny dla limitu budżetu państwa, wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej, wpłynął na jego zwiększenie.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował, że stosownie do przepisów art. 112aa ufp, w celu obliczenia limitu wydatków uwzględnia się, w przypadku niezatwierdzenia planu finansowego NFZ w terminie, o którym mowa w art. 121 ust. 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, kwotę planowanych kosztów NFZ w wysokości równej planowanym przychodom określonym w planie, o którym mowa w art. 121 ust. 3 przedmiotowej ustawy, po odjęciu kwot odpowiadających wielkościom planowanych do otrzymania kwot dotacji. Zgodnie z przepisami kwoty te nie ulegają zmianie na kolejnych etapach obliczania limitu wydatków.

Odnosząc się do kwestii prognozowanej wysokości wydatków jednostek samorządu terytorialnego, Sekretarz Stanu podał, że dostępne dane zostały poddane analizie

eksperckiej, która uwzględniała między innymi planowane wartości nowych dochodów. Ponadto wzrost tych dochodów nie zawsze przekłada się na wzrost wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Wartość omawianych działań dyskrejonalnych stanowiła jedynie niewielką część dochodów ogółem omawianych jednostek.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli uwzględnienie w obliczeniach limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ufp – po stronie działań dyskrejonalnych – dodatkowych przychodów NFZ z tytułu wprowadzenia tzw. opłaty cukrowej powinno być powiązane z uwzględnieniem tych wpływów w planie finansowym NFZ. Umożliwiłoby to powiązanie wartości działania dyskrejonalnego oddziałującego na przychody NFZ z kosztami tego funduszu uwzględnionymi w obliczeniach, a nie z limitem wydatków budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że oszacowanie wartości ww. działań dyskrejonalnych mających wpływ na wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego nastąpiło już po sporządzeniu prognozy wydatków tych jednostek uwzględnionej w obliczeniach limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ufp. NIK nie kwestionuje stwierdzenia, że wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego nie musi się przekładać bezpośrednio na wzrost ich wydatków ani że wartość odpowiednich działań dyskrejonalnych nie stanowiła znaczącego procentu dochodów ogółem tych jednostek. Jednakże zauważa, że wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego wynikający z zastosowania działań dyskrejonalnych nie powinien być traktowany jako źródło zwiększenia limitu wydatków budżetu państwa. Należy przyjąć zasadę, że limit wydatków budżetu państwa wynikający z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej powinien być zwiększany o te wartości działań dyskrejonalnych, które dotyczą wzrostu dochodów budżetu państwa. Podwyższanie limitu wyznaczonego dla budżetu państwa o zwiększone wpływy Narodowego Funduszu Zdrowia i jednostek samorządu terytorialnego nie ma uzasadnienia ekonomicznego i powoduje niewłaściwe funkcjonowanie stabilizującej reguły wydatkowej.

Ministerstwo Finansów, na podstawie limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ufp, obliczyło limit wydatków dla budżetu państwa, wynikający z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej. Limit ten wynosił:

- a) 429 602,9 mln zł według obliczeń wykonanych na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej na 2020 r. z września 2019 r.,
- b) 435 526,7 mln zł według obliczeń wykonanych na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej na 2020 r. z grudnia 2019 r. oraz ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r.

Oznacza to, że pomiędzy wrześniem a grudniem 2019 r. zwiększono limit wydatków, wynikający z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej, o 5923,8 mln zł.

Biorąc pod uwagę ujęcie w obliczeniach działań dyskrejonalnych, których wartość:

- a) nie przekraczała 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej na rok 2020 – w kwocie 536,8 mln zł;
- b) zwiększała przychody jednostek nieobjętych regułą wydatkową:
 - Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej o 993,5 mln zł,
 - Funduszu Solidarnościowego o 1150 mln zł,więc nie powinna wpływać na wartość limitu wydatków wyznaczonego dla budżetu państwa – w łącznej kwocie 2143,5 mln zł;
- c) zwiększała dochody jednostek samorządu terytorialnego o 1070,4 mln zł i przychody Narodowego Funduszu Zdrowia o 1991,6 mln zł, nie powinna więc

mieć wpływu na wartość wyżej wymienionego limitu – w łącznej kwocie 3062 mln zł;

należy wskazać, że limit wydatków dla budżetu państwa, wynikający z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej, został zawyżony o 5742,3 mln zł. Biorąc pod uwagę, że limit wydatków obliczony dla budżetu państwa na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej był o 186,7 mln zł wyższy od wydatków ogółem budżetu państwa, należy wskazać, że wydatki ogółem budżetu państwa, zaplanowane w projekcie ustawy budżetowej z grudnia 2019 r. i w ustawie budżetowej, przekroczyły o 5555,6 mln zł dopuszczalny poziom wynikający z prawidłowo zastosowanej reguły wydatkowej.

(akta kontroli str. 872-892, 3611-3617, 3678-4111, 4352-4370, 4429-4466, 4478-4508, 5638-5683)

Porównanie wartości limitu wydatków budżetu państwa, wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej, z kwotą wydatków ogółem budżetu państwa wskazuje na minimalne różnice pomiędzy tymi wartościami. Według obliczeń do projektu ustawy budżetowej na 2020 r. z sierpnia 2019 r. różnica pomiędzy limitem dla budżetu państwa wynikającym z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej a planowanymi wydatkami budżetu państwa wyniosła 97 mln zł (0,02% limitu), a w projekcie z września 2019 r. – 73 mln zł (0,02% limitu). Relatywnie niskie różnice, na poziomie 0,04% limitu SRW dla budżetu państwa, dotyczyły również analogicznych wartości obliczonych na potrzeby sporządzenia projektu ustawy budżetowej w grudniu 2019 r. oraz ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r.

Mimo że wyżej wskazana różnica była bardzo niska, to Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa nie podała, jakie działania zostały podjęte w celu dostosowania wysokości wydatków budżetu państwa do limitu wynikającego ze stabilizującej reguły wydatkowej. Zamiast tego poinformowała, że „przestrzeń budżetowa wynikająca z obliczenia limitu wydatków określonego przez SRW może od momentu przekazania pism limitowych ulegać pewnym dalszym zmianom w wyniku aktualizacji prognozowanych wydatków poszczególnych podmiotów objętych SRW, jak również działań dyskrejonalnych oraz działań jednorazowych i tymczasowych. Wydatki budżetu państwa są planowane w wysokości zapewniającej prawidłową realizację zadań przez poszczególne jednostki budżetowe. Najczęściej wiąże się to z koniecznością wykorzystania całości dostępnej przestrzeni wynikającej z SRW dla budżetu państwa, aczkolwiek nie jest to regułą”.

NIK zwraca uwagę, że w powyższych wyjaśnieniach nie wskazano, które decyzje budżetowe były podejmowane w związku z ustalonym, na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej, limitem wydatków – jako działania dostosowawcze. Na podstawie przedstawionych wyjaśnień i dołączonych do nich dokumentów nie można wykazać bezpośredniego powiązania pomiędzy tym limitem a wielkością wydatków budżetu państwa.

Warto podkreślić, że Minister Finansów w pismach przekazujących dysponentom części budżetowych wstępne kwoty wydatków informował, iż kwoty te „zostały opracowane z uwzględnieniem nieprzekraczalnego limitu wydatków dla budżetu państwa wynikającego ze stabilizującej reguły wydatkowej”. Natomiast z informacji przekazanych przez Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa wynika, że pierwszy raz nieprzekraczalny limit wydatków na 2020 r., o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ufp, obliczono w sposób wiążący na potrzeby przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2020 przedstawionego Radzie Ministrów w sierpniu 2019 r., a więc już po przekazaniu wstępnych kwot wydatków, które – co do zasady – były przekazywane w pierwszej połowie lipca 2019 r. Biorąc pod uwagę powyższe

informacje, należy wskazać, że proces planowania budżetu państwa w zakresie powiązania wydatków ogółem z limitem wynikającym z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej był nieprzejrzysty.

W planowaniu budżetu państwa stosowano zarówno podejście *bottom-up*, przejawiające się w tym, że dysponenci części budżetowych przekazywali Ministrowi Finansów wstępne informacje o zakresie finansowym (rzeczowym) zadań koniecznych do realizacji w roku budżetowym, jak i podejście *top-down*, zgodnie z którym Minister Finansów dokonał analizy informacji i dostosowania planów do możliwości finansowych budżetu państwa oraz ustalił dysponentom wstępne kwoty wydatków.

(akta kontroli str. 729-748, 3580-3610, 4057-4369)

Projekt nowelizacji ustawy budżetowej, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 20 sierpnia 2020 r., został przygotowany z pominięciem stabilizującej reguły wydatkowej. Było to możliwe na skutek spełnienia przesłanek wskazanych w art. 112d ust. 1 ufp w zw. z art. 2 ustawy z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych⁴¹, w myśl których przepisów art. 112aa ufp nie stosuje się m.in. w przypadku ogłoszenia stanu epidemii na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli prognozowana w projekcie nowelizacji ustawy budżetowej roczna dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych na rok 2020 jest mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od średniej dynamiki wartości produktu krajowego brutto obliczonej na podstawie ogłoszonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego łącznej dynamiki wartości produktu krajowego brutto, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ufp.

W dniu 20 marca 2020 r. Minister Zdrowia wydał rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii⁴². Ponadto zgodnie z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 16 kwietnia 2019 r. w sprawie łącznej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych za lata 2013-2018, dynamika ta wyniosła 123,6, a zatem średnia dynamika PKB w tym okresie wyniosła 103,6. Natomiast dynamika PKB prognozowana w uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy budżetowej wyniosła 95,4. Zatem różnica pomiędzy wyżej wymienionymi dynamikami PKB przekraczała 2 punkty procentowe.

(akta kontroli str. 3936-3941)

W uzasadnieniu projektów ustawy budżetowej na 2020 r. z września i grudnia 2019 r. nie wyjaśniono, w jaki sposób kwoty wydatków, o których mowa w art. 112aa ufp, wpływały na poziom planowanych wydatków budżetu państwa lub na poziom wydatków jednostek, których plany finansowe ujęto w tej ustawie.

Przepisy nie obligują do zamieszczania w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej opisu przejścia pomiędzy nieprzekraczalnym limitem wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ufp, a limitem wydatków dla budżetu państwa. Jednakże, zdaniem NIK, kwoty wydatków wynikających z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej powinny być wykazywane w powiązaniu z limitem wydatków budżetu państwa, aby pokazać, czy i w jaki sposób stosowanie reguły wpływa na wielkość wydatków tego budżetu. Bez takiej informacji cel prezentowania kwoty wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ufp, oraz limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 tej ustawy, staje się niejasny. Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że zasób informacji prezentowanych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej został

⁴¹ Dz. U. poz. 1175.

⁴² Dz. U. poz. 491, ze zm.

zeterminowany w art. 142 ufp. Odnosząc się do powyższego, NIK zauważa, że przepis ten nie ogranicza możliwości zamieszczenia w uzasadnieniu innych informacji, mających istotne znaczenie dla zrozumienia treści ustawy budżetowej.

(akta kontroli str. 4057-4068)

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2020 r. z grudnia 2019 r., w części dotyczącej omówienia planów finansowych funduszy celowych, nie podano istotnych, z punktu widzenia oceny sytuacji finansowej tych funduszy, informacji. W opisie planu finansowego Funduszu Solidarnościowego wskazano, że planowane przychody wyniosą 3759,2 mln zł, planowane koszty – 20 441,3 tys. zł, przy czym nie wyjaśniono kwestii źródeł finansowania bardzo wysokiej różnicy pomiędzy tymi wartościami. Nie wytłumaczono też kwestii wysokiego i wciąż rosnącego zadłużenia tego funduszu. Z treści uzasadnienia nie wynika, wobec jakich podmiotów zaciągnięto zobowiązania, na jaki okres ani z jakich środków będą one spłacane. Biorąc to pod uwagę, trudno uznać uzasadnienie za wystarczające.

Jednocześnie w wyżej wymienionym uzasadnieniu, w opisie planu finansowego Funduszu Pracy zawartym na str. 173-174, nie wskazano przyczyny zaplanowania wzrostu należności o 4 mld zł. Odnosząc tę wielkość do stanu funduszu, a także do jego planowanych przychodów i kosztów, należy przyjąć, że jest to na tyle znacząca zmiana, że powinna zostać opisana wprost w uzasadnieniu.

Jak poinformowała Zastępca Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej, do projektu ustawy budżetowej dołącza się – zgodnie z art. 142 pkt 5 lit. b ufp – uzasadnienie, zawierające w szczególności omówienie projektowanych przychodów i kosztów państwowych funduszy celowych. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2020 w zakresie Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego zawierało omówienie projektowanych przychodów oraz kosztów i zostało opracowane na podstawie materiałów przedłożonych przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przywołany przepis nie ogranicza możliwości omówienia w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej innych ważnych, z punktu widzenia funkcjonowania funduszu celowego, elementów planu finansowego. Departament Finansowania Sfery Budżetowej odpowiada m.in. za realizację zadań Ministra Finansów w zakresie opracowywania, na podstawie projektów przekazanych przez właściwych dysponentów, planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego. Jeżeli projekty przekazane przez właściwych dysponentów nie zawierają istotnych z punktu widzenia funkcjonowania funduszu celowego, elementów planu finansowego, Departament powinien, zdaniem NIK, wystąpić o dodatkowe informacje.

(akta kontroli str. 3618-3644)

1.4 Planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa

Prognoza dochodów budżetu państwa na rok 2020 w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. wyniosła 435 340 mln zł i była wyższa o 47 605,5 mln zł (o 12,3%) od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2019.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2020 wskazano, że prognozowany wzrost dochodów budżetu państwa w 2020 r. z jednej strony będzie generowany przez wzrost gospodarczy przy jednoczesnym przewidywanym wzroście inflacji, a z drugiej strony będzie efektem już wdrożonych i przygotowywanych zmian systemowych mających na celu dalszą poprawę ściągальności podatków. Przewidywano, że dochody podatkowe budżetu państwa wyniosą 390 038,7 mln zł i wzrosną, w porównaniu z kwotą ujętą w ustawie

budżetowej na rok 2019, o 30 307,4 mln zł (o 8,4%), w tym z tytułu podatku od towarów i usług o 16 900 mln zł, podatku dochodowego od osób prawnych o 7200 mln zł, podatku dochodowego od osób fizycznych o 2255 mln zł, a podatku akcyzowego o 2083 mln zł.

Dochody niepodatkowe zaplanowano w kwocie 42 959,6 mln zł, tj. o 17 153,5 mln zł (o 66,5%) wyższej niż w budżecie na rok 2019. Wzrost dochodów wynikał z zaplanowania wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego w kwocie 7162,8 mln zł, większych wpływów z handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (wzrost o 8219 mln zł) oraz wpływów z opłat pobieranych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej za częstotliwości (wzrost o 1956,7 mln zł).

(akta kontroli str. 4517-4519, 4524-4526, 5018-5024, 5726-5728)

Limit wydatków budżetu państwa na rok 2020 wyniósł 435 340 mln zł i był wyższy o 19 105,5 mln zł, tj. o 4,6%, od zaplanowanego w ustawie budżetowej na rok 2019. W budżecie na rok 2020 wprowadzono szereg zmian w strukturze wydatków, wynikających ze zwiększeń, jak i zmniejszeń w poszczególnych kategoriach/grupach wydatków. W stosunku do ustawy budżetowej na rok 2019 zaplanowano zwiększenie wydatków budżetu państwa między innymi na:

- świadczenie wychowawcze – o 17 714 mln zł, w związku z rozszerzeniem od 1 lipca 2019 r. Programu „Rodzina 500+”, polegającym na przyznaniu świadczenia na wszystkie dzieci w wieku do 18. roku życia, bez kryterium dochodowego, w tym na dzieci umieszczone w instytucjonalnej pieczy zastępczej;
- subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego – o 5934,7 mln zł, w tym na część oświatową o 3928,3 mln zł, między innymi w związku podwyżkami wynagrodzeń nauczycieli od 1 września 2020 r. oraz skutkami podwyżki wynagrodzeń nauczycieli od 1 września 2019 r.;
- wynagrodzenia w sferze budżetowej – o 5306,4 mln zł⁴³, między innymi w związku z przyjęciem średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, co do zasady, na poziomie 106% oraz uwzględnieniem skutków przechodzących związanych z rozdysponowaniem rezerw w roku 2019;
- finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej – o 5127 mln zł⁴⁴, w związku z planowanym wzrostem PKB oraz wzrostem ustawowego wskaźnika wydatków obronnych⁴⁵;
- wpłatę do Funduszu Rezerwy Demograficznej w kwocie 3850 mln zł (w ustawie budżetowej na rok 2019 takiej wpłaty nie planowano);
- finansowanie zadań w zakresie infrastruktury transportu lądowego – kolejowego oraz drogowego – o 1876,5 mln zł;
- finansowanie zadań w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki – o 1416,2 mln zł;

⁴³ Zgodnie z załącznikiem nr 6 do ustawy budżetowej (bez rezerw celowych). Podana kwota obejmuje m.in. wzrost wynagrodzeń w części 29 – *Obrona narodowa* o 1432,6 mln zł.

⁴⁴ Podana kwota obejmuje wzrost wydatków z budżetu państwa. W 2020 r., zgodnie z art. 16 ustawy o budżecie na rok 2020, na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, przeznaczało się również wydatki Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (175,4 mln zł) oraz wydatki ze środków własnych Agencji Mienia Wojskowego na inwestycje internatowe i mieszkaniowe (20,6 mln zł) w łącznej wysokości z wydatkami budżetu państwa nie niższej niż 2,1% produktu krajowego brutto.

⁴⁵ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP na wydatki obronne w 2020 r. należało przeznaczyć wydatki w wysokości co najmniej 2,1% PKB roku planistycznego, podczas gdy w 2019 r. było to 2,0% PKB. Obok wzrostu wskaźnika zwiększenie wydatków wynikało także ze wzrostu PKB planowanego na rok 2020 w stosunku do wielkości planowanej na rok 2019. W 2019 r. do wyliczenia wydatków obronnych przyjęto wartość PKB w wysokości 2233,7 mld zł, natomiast w 2020 r. w wysokości 2373,3 mld zł, co stanowi wzrost o 6,2%.

- polską składkę członkowską do budżetu Unii Europejskiej (środki własne Unii Europejskiej) o 1120,4 mln zł.

W stosunku do ustawy budżetowej na rok 2019 mniej środków zaplanowano między innymi na:

- dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – o 15 868,4 mln zł, między innymi w związku z planowanym wzrostem przychodów Funduszu z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz wyższymi wpłatami z OFE;
- finansowanie renty socjalnej – o 3722,9 mln zł, w związku z przesunięciem finansowania tego świadczenia do Funduszu Solidarnościowego, na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw⁴⁶;
- obsługę długu Skarbu Państwa – o 1600 mln zł, w związku z zakładanym kształtowaniem się sytuacji budżetowej i rynkowej, tj. obniżeniem poziomu potrzeb pożyczkowych netto oraz niższym poziomem stóp procentowych na rynku krajowym.

(akta kontroli str. 4517-4536, 4563-4578)

W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. nie zaplanowano deficytu budżetu państwa – limit wydatków był równy kwocie prognozowanych dochodów. Należy jednak zwrócić uwagę, że część potencjalnych wydatków budżetu państwa miała zostać sfinansowana z innych źródeł. W ustawie o budżecie na rok 2020 przewidziano szereg rozwiązań umożliwiających sfinansowanie wydatków ze środków pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych bądź z rozchodów budżetu państwa. Do rozwiązań takich należą:

- a) sfinansowanie ze środków Funduszu Pracy kosztów związanych z realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentystów oraz szkoleń specjalizacyjnych lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych (2243,1 mln zł);
- b) częściowe sfinansowanie wybranych podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki mających największy wpływ na jakość prowadzonych badań naukowych w Polsce papierami wartościowymi przekazanymi przez Ministra Finansów (1133,3 mln zł);
- c) sfinansowanie przez Narodowy Fundusz Zdrowia kosztów bezpłatnego zaopatrzenia świadczeniobiorców po zakończeniu 75. roku życia w leki, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyroby medyczne (836 mln zł);
- d) udzielenie pożyczki przez Ministra Finansów Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie na realizację *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry* i *Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły* (783,3 mln zł);
- e) sfinansowanie zadań związanych z informatyzacją państwa ze środków Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (277,2 mln zł);
- f) sfinansowanie ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (80 mln zł) oraz Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy (20 mln zł) przedsięwzięć w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”.

Ponadto z postanowień załącznika nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2020 wynika, że w 2020 r., podobnie jak rok wcześniej, z Funduszu Solidarnościowego miały być

⁴⁶ Dz. U. poz. 2473.

sfinansowane dodatkowe roczne świadczenia pieniężne dla emerytów i rencistów wraz z kosztami obsługi (w szacowanej kwocie 11 300 mln zł), a także – po raz pierwszy w 2020 r. – renty socjalne i zasiłki pogrzebowe wraz z kosztami obsługi (4000 mln zł).

Łącznie wymienione działania pozwoliły na obniżenie kwoty planowanych w ustawie budżetowej na rok 2020 (przed nowelizacją) wydatków budżetu państwa o 20 672,8 mln zł, co skutkowało przyjęciem planu wydatków w wysokości równej prognozowanym dochodom, zamiast ustalenia deficytu w wysokości co najmniej 20 672,8 mln zł.

(akta kontroli str. 627-648, 4537-4545)

Przyjęte rozwiązania w istotny sposób zmniejszają przejrzystość finansów publicznych, w szczególności wpływają na wielkości prezentowanych wydatków i wynik budżetu państwa. Fakt dużej różnorodności form organizacyjno-prawnych ograniczających możliwości efektywnego oddziaływania i kontroli całokształtu wydatków przeznaczonych na finansowanie poszczególnych zadań publicznych został zdiagnozowany w „Założeniach reformy systemu budżetowego” przyjętych przez Radę Ministrów 26 lipca 2016 r., a także w raporcie „Zakres i kształt sektora finansów publicznych” z 15 lipca 2020 r., opracowanym w Ministerstwie Finansów w ramach projektu „Reforma Systemu Budżetowego – etap I”.

Szczególne wątpliwości budzi funkcjonowanie Funduszu Solidarnościowego, którego źródła przychodów nie zapewniają finansowania zadań, które są przypisywane temu funduszowi. W planie finansowym funduszu na rok 2020 ujęto przychody w kwocie 3759,2 mln zł i koszty realizacji zadań w kwocie 20 441,3 mln zł, co oznacza, że fundusz nie miał wystarczających własnych przychodów na sfinansowanie zadań (dodatkowych emerytur i innych świadczeń). Zobowiązania funduszu na koniec 2020 r. miały wzrosnąć do 28 300 mln zł. W kolejnych latach także nie przewidywano zrównoważenia stanu finansów tego funduszu, a zobowiązania miały rosnąć – do 39 786,3 mld zł na koniec 2022 r. i 51 679,5 mld zł na koniec 2023 r.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2020 z grudnia 2019 r. podano, że „w projekcie ustawy budżetowej na rok 2020 zapewniono niezbędne środki m.in. na: (...) finansowanie ze środków Funduszu Solidarnościowego świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, jak również dodatkowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów (tzw. trzynastki) oraz renty socjalnej”⁴⁷. W opisie planu funduszu⁴⁸ podano jedynie, że „plan funduszu na 2020 r. uwzględnia rozwiązania wynikające z ustawy o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw, uchwalonej przez Sejm RP w dniu 20 grudnia 2019 r., oraz rządowego projektu ustawy o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów”. Nie wskazano natomiast, skąd mają pochodzić środki na realizację tych zadań.

Z przedłożonych w trakcie kontroli dokumentów wynika, że w 2020 r. środki na sfinansowanie wypłaty dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów miały pochodzić z pożyczki z Funduszu Rezerwy Demograficznej, a środki na wypłatę renty socjalnej, zasiłku pogrzebowego wraz z kosztami ich obsługi – z nieoprocentowanej pożyczki ze środków Funduszu Pracy.

Należy przy tym zauważyć, że 1 stycznia 2021 r., w myśl art. 73 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy

⁴⁷ Str. 46 uzasadnienia.

⁴⁸ Str. 176 uzasadnienia.

budżetowej na rok 2021⁴⁹, umorzona została pożyczka w kwocie 8736,5 mln zł udzielona Funduszowi Solidarnościowemu w grudniu 2019 r. z Funduszu Rezerwy Demograficznej. Prowadzi to do wniosku, że udzielanie pożyczek Funduszowi Solidarnościowemu ma w istocie charakter fikcyjny, gdyż przychody tego funduszu ani w roku 2020, ani w latach kolejnych nie pozwolą na spłatę zaciąganych zobowiązań. Podobne rozwiązanie funkcjonowało w odniesieniu do środków przekazywanych w przeszłości (do 2016 r.) do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w formie pożyczek z budżetu państwa, które ostatecznie zostały umorzone.

(akta kontroli str. 3618-3644, 4582-4622, 5556-5557, 5576-5577, 5607-5608)

Planowane dochody budżetu środków europejskich na rok 2020 wyniosły 71 448,7 mln zł i były o 2,5% wyższe od dochodów planowanych na 2019 r. Wydatki budżetu środków europejskich zaplanowano w wysokości 88 402,5 mln zł, tj. o 3,7% wyższej niż w 2019 r. Deficyt budżetu środków europejskich został zaplanowany w wysokości 16 953,9 mln zł, tj. o 8,9% większej niż w roku poprzednim.

(akta kontroli str. 4517-4527)

Nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2020

Nowelizacją ustawy budżetowej wprowadzono istotne zmiany w budżecie państwa. Prognozę dochodów budżetu państwa obniżono o 36 668,4 mln zł (o 8,4%), do kwoty 398 671,6 mln zł, kwotę planowanych wydatków budżetu państwa zwiększono o 72 679,3 mln zł (o 16,7%), do kwoty 508 019,3 mln zł. W konsekwencji ustalono deficyt budżetu państwa na kwotę nie większą niż 109 347,6 mln zł. Dochody i wydatki budżetu środków europejskich zwiększono o 1495,4 mln zł, do kwoty 72 944,1 mln zł (dochody) i 89 897,9 mln zł (wydatki), a planowany deficyt budżetu środków europejskich pozostał bez zmian (16 953,9 mln zł).

Największe zmiany, w stosunku do prognozy dochodów zawartej w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r., polegały na obniżeniu prognozy dochodów podatkowych o 40 298,7 mln zł, w tym z tytułu podatku VAT – o 26 500 mln zł, podatku akcyzowego – o 6683 mln zł, podatku dochodowego od osób prawnych – o 3500 mln zł i podatku dochodowego od osób fizycznych – o 2455 mln zł. Obniżenie prognozy dochodów podatkowych było spowodowane przede wszystkim niekorzystną sytuacją makroekonomiczną i spadkiem PKB w konsekwencji wybuchu pandemii COVID-19. Jednocześnie dochody niepodatkowe miały wzrosnąć *per saldo* o 3630,4 mln zł, głównie na skutek:

- zwiększenia o 6278,7 mln zł dochodów z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa (część 79), wynikającego ze spadku rentowności skarbowych papierów wartościowych (SPW) na rynku krajowym w efekcie obniżek podstawowych stóp przez NBP i uzyskiwanych cen obligacji przekraczających istotnie wartość nominalną oraz ze zwiększenia sprzedaży SPW w celu finansowania wyższych potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa;
- zmniejszenia o 1914 mln zł dochodów z aukcji częstotliwości w części 76 – *Urząd Komunikacji Elektronicznej*;
- zmniejszenia o 995,8 mln zł dochodów z dywidend, z powodu przyjęcia bardziej ostrożnego podejścia do podziału zysków niektórych spółek w związku z wybuchem pandemii COVID-19 i spowolnieniem gospodarczym.

(akta kontroli str. 4524-4525, 4783-4795, 4905-4912)

W nowelizacji ustawy budżetowej kwotę planowanych wydatków budżetu państwa zwiększono o 72 679,3 mln zł. Zaawansowanie realizacji wydatków w stosunku

⁴⁹ Dz. U. poz. 2400.

do planu (przed nowelizacją) po ośmiu miesiącach roku wynosiło 64,8% (wydatkowano 282 208,4 mln zł⁵⁰) i nie uzasadniało zwiększenia planu wydatków aż o 72 679,3 mln zł. Oznaczało to, że w ostatnich czterech miesiącach roku zamierzano wydatkować 225 810,9 mln zł, tj. średnio miesięcznie 56 452,7 mln zł, podczas gdy w pierwszych ośmiu miesiącach roku wydatkowano średnio miesięcznie 35 276,1 mln zł. Należy przy tym zauważyć, że wydatki związane z pandemią COVID-19 realizowane były w przeważającej części ze źródeł pozabudżetowych, tj. Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Polskiego Funduszu Rozwoju.

(akta kontroli str. 4524-4525, 5611)

W 2020 r., zgodnie z danymi opublikowanymi na stronie Eurostat w październiku 2020 r.⁵¹, różnica pomiędzy prognozowanym deficytem podsektora instytucji rządowych a wartością tzw. „working balance”, który odnosi się, według wyjaśnień Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, do budżetu państwa i budżetu środków europejskich, wyniosła w przypadku Polski 148,5 mld zł. Oznacza to, że poza budżetem państwa znalazły się operacje podsektora instytucji rządowych skutkujące powstaniem deficytu w wysokości bliskiej 150 mld zł. Podsekretarz Stanu poinformował, że różnica ta jest głównie rezultatem podejmowanych przez Radę Ministrów działań, mających na celu ograniczenie skutków pandemii spowodowanej COVID-19. Większość tych działań realizowana była i finansowana przez utworzony w tym celu w Banku Gospodarstwa Krajowego Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, którego deficyt miał wynieść w 2020 r. około 112 mld zł. Ponadto w celu ochrony polskiej gospodarki oraz zmniejszenia skutków pandemii COVID-19 rząd wprowadził Tarczę finansową PFR dla przedsiębiorców, której wartość oszacowano na ponad 40 mld zł. NIK, nie podważając celowości ponoszenia wydatków na przeciwdziałanie negatywnym skutkom pandemii, wskazuje, że – co do zasady – dochody i wydatki realizowane w podsektorze instytucji rządowych powinny być ujmowane w budżecie państwa w celu objęcia tych operacji kontrolą Parlamentu oraz wzmocnienia realizacji zasady jawności i przejrzystości przy wykorzystaniu środków publicznych⁵².

(akta kontroli str. 5528, 5542-5543)

W nowelizacji ustawy budżetowej największy wzrost wydatków zaplanowano w częściach:

- a. Cz. 44 – *Zabezpieczenie społeczne* – o 26 500 mln zł (o 3107%), z przeznaczeniem na wpłatę z budżetu państwa do Funduszu Solidarnościowego, przy czym w sprawozdaniu Rb-40 z wykonania planu finansowego Funduszu Solidarnościowego wynika, że na koniec 2020 r. stan środków pieniężnych wynosił 30 763,4 mln zł⁵³, co oznacza, że przekazane środki były przeznaczone do wydatkowania w 2021 r. lub w późniejszych okresach.
- b. Cz. 39 – *Transport*, wzrost – o 12 142,6 mln zł (o 97,6%), z przeznaczeniem na:
 - zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego (2500 mln zł),

⁵⁰ Źródło: Sprawozdanie operatywne za I-VIII 2020 r.

⁵¹ Eurostat, *Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council Regulation (EC) No 479/2009, as amended by Commission Regulation (EU) No 220/2014 and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993*, Set of reporting tables revised to comply with Council Regulation (EC) No 479/2009, as amended by Commission Regulation (EU) No 220/2014, Member State: Poland, Date: 02/10/2020.

⁵² Z wyłączeniem przedsiębiorstw i innych podmiotów posiadających osobowość prawną oraz własny majątek.

⁵³ Jednocześnie zobowiązania funduszu na koniec 2020 r. wyniosły 28 241,5 mln zł, a stan funduszu – 2522 mln zł.

- zasilenie Funduszu Dróg Samorządowych⁵⁴ (3800 mln zł),
- realizację Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (300 mln zł),
- realizację Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku (1175,2 mln zł),
- realizację Programu pn. „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku” (4207,5 mln zł),
- sfinansowanie dotacji celowej na międzywojewódzkie i międzynarodowe kolejowe przewozy pasażerskie (160 mln zł).

Już z wniosku Ministra Infrastruktury z 11 sierpnia 2020 r. wynikało, że właściwie wszystkie te środki miały być wykorzystane w roku 2021 r. i nie dotyczyły zadań realizowanych w roku 2020 r. W konsekwencji część z nich (7142,7 mln zł) uwzględniono w wykazie wydatków, które nie wygasły z upływem 2020 roku. W wykazie tym w części 39 ujęto wydatki w kwocie 7314,1 mln zł, w tym na:

- zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego (1300 mln zł),
- realizację Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (300 mln zł),
- realizację Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku (1266,7 mln zł),
- realizację Programu pn. „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku” (4215 mln zł),
- dofinansowanie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich (160 mln zł).

W 2020 r. przekazano dotacje z budżetu państwa do Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w kwocie 5400 mln zł (4900 mln zł z części 39 – *Transport* i 500 mln zł z części 29 – *Obrona narodowa*), przy czym według sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego tego funduszu za 2020 r. stan środków pieniężnych na koniec 2020 r. wyniósł 5409,9 mln zł, co wskazuje, że niecelowe było zarówno przekazanie wskazanej wyżej dotacji, jak również zwiększenie o tę kwotę deficytu budżetu państwa.

Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że wydatki uwzględnione w nowelizacji ustawy budżetowej w części 39 miały mieć charakter inwestycyjno-utrzymaniowy, a planowane inwestycje, co do zasady, nie są do zrealizowania w okresie roku budżetowego. W trakcie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2020 nie można było przewidzieć, czy i ewentualnie w jakim stopniu środki te nie zostaną wykorzystane w 2020 r. Około połowy 2020 r. nie można było mieć pewności, że sytuacja budżetowa w kolejnych latach pozwoli wygenerować dodatkowe środki budżetu państwa na inwestycje drogowe i kolejowe.

Z ustaleń kontroli w Ministerstwie Infrastruktury wynika, że przekazany do dysponenta części 39 – *Transport* wstępny limit wydatków na rok 2021 w trybie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej był niewystarczający i nie obejmował finansowania wymienionych wyżej zadań (głównie programów wieloletnich). W toku kontroli wyjaśniono, że w celu zapewnienia finansowania powyższych zadań w roku 2021 Minister Infrastruktury podjął w tym kierunku stosowne działania – w ramach prac nad nowelizacją budżetu roku 2020 dysponent części 39 – *Transport* wystąpił o uwzględnienie środków

⁵⁴ Od 31 grudnia 2020 r. funkcjonuje pod nazwą: Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg. Nazwę funduszu zmieniono ustawą z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2338).

na realizację powyższych zadań (dla których nie otrzymano limitu wydatków w ramach budżetu roku 2021).

- c. Cz. 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* – o 12 498,2 mln zł (o 27,9%), przede wszystkim z przeznaczeniem na wpłatę do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wysokości 12 000 mln zł, przy czym według sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego tego funduszu stan funduszu na koniec 2020 r. wyniósł 17 726,7 mln zł, a stan środków pieniężnych – 14 445,7 mln zł. Dla porównania – na koniec 2019 r. stan funduszu wynosił 4208,2 mln zł, a stan środków pieniężnych – 1703,9 mln zł. Prowadzi to do wniosku, że na koniec 2020 r. fundusz dysponował wolnymi środkami i również w tym przypadku niecelowe było przekazanie z budżetu państwa środków w kwocie 12 000 mln zł, a tym samym zwiększenie deficytu budżetu państwa.
- d. Cz. 83 – *Rezerwy celowe* – o 7530,3 mln zł (o 33,1%), z przeznaczeniem między innymi na dofinansowanie Funduszu Medycznego, dokapitalizowanie PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. i na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.
- e. Cz. 29 – *Obrona narodowa* – o 2999,6 mln zł (o 6,1%), z przeznaczeniem na wpłatę do Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (w kwocie 3000 mln zł), przy czym według sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego funduszu za 2020 r. stan funduszu na koniec roku wyniósł 3714 mln zł, (w tym należności – 3604 mln zł).
- f. Cz. 84 – *Środki własne Unii Europejskiej* – o 2264,8 mln zł (o 10,6%), w związku ze zmianą wysokości składki członkowskiej.
- g. Cz. 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa* – o 1500 mln zł (o 5,4%), w związku z przewidywanym wzrostem wydatków z tego tytułu wynikającym z konieczności sfinansowania wyższych potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa.
- h. Cz. 42 – *Sprawy wewnętrzne* – o 1370,8 mln zł (o 5,9%), z przeznaczeniem na inwestycje budowlane i zakupy inwestycyjne na potrzeby Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa i Państwowej Straży Pożarnej oraz zapewnienie ciągłości realizacji ustawowych zadań. Należy przy tym zauważyć, że w wykazie wydatków niewygasających z upływem roku 2020 znalazło się aż 246 zadań realizowanych w ramach tej części na łączną kwotę 1222,6 mln zł, zbliżoną do kwoty zwiększenia budżetu części 42 w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej. Wskazuje to, że przynajmniej część z tych zadań będzie realizowana w 2021 r. i powinna być zaplanowana w budżecie na rok 2021.
- i. Cz. 48 – *Gospodarka złożami kopalin* – o 1324,9 mln zł (o 180,1%), z przeznaczeniem na zwiększenie dotacji na realizację zadań oraz na wydatki majątkowe związane z procesem restrukturyzacji w sektorze górnictwa węgla kamiennego, przy czym z pisma⁵⁵ Ministra Aktywów Państwowych wynika, że „zwiększenie budżetu w powyższym zakresie zabezpieczy zgłoszone przez Spółkę Restrukturyzacji Kopalń S.A. potrzeby finansowe w bieżącym i kolejnym roku”, co dowodzi, że również w tym przypadku co najmniej część wydatków dotyczy zadań, które będą realizowane w 2021 r.

W przeważającej większości środki, o które zwiększono budżet w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej, dotyczyły wydatków na zadania przewidziane do realizacji w 2021 r. i koniecznych do poniesienia w roku 2021. Ze względu na zasadę roczności budżetu oraz w celu zapewnienia przejrzystości finansów publicznych i porównywalności danych środki te powinny zostać ujęte w budżecie na rok 2021.

⁵⁵ Pismo nr DBF.I.03140.55.2020 z 12 sierpnia 2020 r.

W szczególności dotyczy to wydatków na wpłaty do funduszy: Funduszu Solidarnościowego (26 500 mln zł), Funduszu Dróg Samorządowych (3800 mln zł) i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (12 000 mln zł), a także większości wydatków ujętych w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku 2020 r. (co najmniej 7142,7 mln zł). Zatem łącznie kwota wydatków, które powinny być uwzględnione w budżecie na rok 2021, wyniosła co najmniej 49 442,7 mln zł. Kwota ta stanowiła 68% zwiększenia wydatków budżetu państwa w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020.

(akta kontroli str. 2811-2815, 2870-2873, 2904-2925, 2933-2936, 3010-3033, 3038-3041, 4783-4904, 5076-5545, 5557-5565, 5577-5589, 5595-5610)

Wydatki na cele obronne

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych na finansowanie potrzeb obronnych RP należało w 2020 r. przeznaczyć wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 2,1% PKB, przy czym wartość PKB należało ustalić w oparciu o wartość określoną w założeniach projektu budżetu państwa na 2020 r. Tak jak w roku ubiegłym, udział wydatków majątkowych w wydatkach przeznaczonych na potrzeby obronne RP powinien wynieść co najmniej 20%, a udział wydatków przeznaczonych na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w wydatkach na finansowanie potrzeb obronnych państwa – nie mniej niż 2,5%.

Do wyliczenia wysokości wydatków obronnych na rok 2020 przyjęto prognozowane PKB na rok 2020 w cenach bieżących w wysokości 2373,3 mld zł, co oznaczało, że na finansowanie potrzeb obronnych RP należało w 2020 r. przeznaczyć, co najmniej 49 839,3 mln zł, tj. o 5165,3 mln zł więcej niż rok wcześniej (w 2019 r. było to 44 674 mln zł), w tym na wydatki majątkowe nie mniej niż 9967,9 mln zł, a na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności – co najmniej 1246 mln zł.

W projekcie ustawy budżetowej na 2020 r. przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2019 r. i przekazanym do Sejmu RP zaplanowano wydatki:

- określone w art. 7 ust. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych w wysokości 49 996,9 mln zł, co stanowiło 2,1% planowanej wartości PKB na 2020 r.;
- majątkowe przeznaczone na potrzeby obronne RP w wysokości 14 846,2 mln zł, co stanowiło 29,7% wydatków obronnych;
- przeznaczone na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w wysokości 1246 mln zł, co stanowiło 2,5% wydatków obronnych.

Wydatki obronne na rok 2020 r. zaplanowano zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych w kwocie o 157,6 mln zł wyższej od wymaganego minimum. Na minimalnym wymaganym poziomie 2,5% wydatków obronnych były zaplanowane wydatki przeznaczone na badania naukowe i prace rozwojowe. Wydatki majątkowe przeznaczone na potrzeby obronne RP w wysokości 14 846,2 mln zł stanowiły 148,9% minimalnej kwoty (9967,9 mln zł).

W toku prac rządowych i parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej na rok 2020 wydatki na badania naukowe i prace rozwojowe związane z obronnością państwa nie uległy zmianie. W wyniku dalszych prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2020 uwzględniono brzmienie art. 21 ustawy o budżecie na rok 2020 stanowiącego, że w roku 2020 nie stosuje się przepisu art. 460 ust. 10

ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁵⁶. Ostatecznie wydatki na obronę narodową na 2020 rok zaplanowano w łącznej wysokości 49 996,9 mln zł, co stanowi 2,107% planowanego produktu krajowego brutto w roku 2020, tj. o 157,6 mln zł więcej niż w pierwotnym projekcie. Wydatki zaplanowano z uwzględnieniem wymogów ustawowych, tj.: kwoty w relacji do wartości PKB, udziału wydatków majątkowych, udziału wydatków na badania naukowe i prace rozwojowe.

Zgodnie z art. 16 ustawy o budżecie na rok 2020 na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych, przeznacza się również wydatki:

- a) Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych, o którym mowa w art. 11 ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych, w kwocie nie niższej niż 175,4 mln zł;
- b) Agencji Mienia Wojskowego, o której mowa w ustawie z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego⁵⁷, przeznaczone ze środków własnych Agencji Mienia Wojskowego na inwestycje internatowe i mieszkaniowe, w kwocie nie niższej niż 20,6 mln zł

– w łącznej wysokości z wydatkami budżetu państwa nie niższej niż 2,1% produktu krajowego brutto.

W kwocie wydatków obronnych uwzględniono wydatki Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych w kwocie 175,4 mln zł i Agencji Mienia Wojskowego w kwocie 20,6 mln zł.

Aktualizacja prognozy makroekonomicznej 2020 r. nie miała wpływu na plan wydatków na obronę narodową.

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej wydatki obronne uległy *per saldo* zwiększeniu o 2999,6 mln zł. Plan wydatków w części 29 – *Obrona narodowa*, który wynosił 49 015,4 mln zł, zwiększono do kwoty 52 015 mln zł w wyniku zwiększenia wydatków majątkowych w części 29 o kwotę 3000 mln zł z przeznaczeniem na wpłatę na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych, który został utworzony na podstawie art. 11 ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych. Powyższe miało na celu umożliwienie realizacji zadań z obszaru modernizacji technicznej Sił Zbrojnych, w związku z koniecznością wywiązania się z zobowiązań międzynarodowych i zabezpieczenia priorytetowych potrzeb operacyjnych Sił Zbrojnych w zakresie zakupu sprzętu wojskowego. Uwzględniono również skutki dokonanego w trakcie 2020 roku, w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, przeniesienia planowanych wydatków między częściami budżetu państwa w związku ze zmianami w strukturze administracji rządowej – zmniejszono wydatki bieżące tej części o 373 tys. zł.

(akta kontroli str. 3042-3063, 3070-3073)

Finansowanie ochrony zdrowia

Zgodnie z art. 131c ust. 1 pkt 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej) na finansowanie ochrony zdrowia na rok 2020 przeznacza się środki finansowe w wysokości nie niższej niż 5,03% produktu krajowego brutto.

⁵⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 478. Zgodnie z art. 460 ust. 10 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, wydatki ze środków finansowych, o których mowa w ust. 8 pkt 2 wyżej wymienionej ustawy, nie stanowią wydatków budżetowych, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych.

⁵⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 303.

Do wyliczenia minimalnego poziomu wydatków, zgodnie z art. 131c ust. 2 wyżej powołanej ustawy, uwzględniono wartość produktu krajowego brutto z 2018 r.⁵⁸ Według informacji wynikającej z obwieszczenia Prezesa GUS z 15 maja 2019 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2018 r.⁵⁹ wartość ta wyniosła 2115,7 mld zł. Tym samym minimalna kwota środków na finansowanie ochrony zdrowia w 2020 r. nie mogła być niższa niż 106 419,7 mln zł. W ustawie budżetowej na rok 2020 zaplanowano finansowanie ochrony zdrowia w kwocie 107 600 mln zł, tj. o 1180,3 mln zł więcej od ustawowego minimum, i finalnie stanowiła 5,09% wartości PKB z 2018 r.

Zaplanowane na 2020 r. środki finansowe na ochronę zdrowia objęły:

- 1) koszty Narodowego Funduszu Zdrowia, ujęte w planie finansowym Funduszu (z wyłączeniem wydatków budżetowych przekazywanych do Funduszu) w wysokości – 94 116 mln zł – w tym odpis dla Agencji Badań Medycznych, o którym mowa w art. 97 ust. 3e ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, zawarty w planie finansowym funduszu – 279 mln zł;
- 2) wydatki budżetowe w części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia w wysokości – 5818 mln zł;
- 3) wydatki budżetowe w dziale 851 – *Ochrona zdrowia* w innych częściach budżetu państwa w wysokości – 5353 mln zł;
- 4) koszty związane z realizacją staży podyplomowych lekarzy i lekarzy dentystów oraz specjalizacji lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych w wysokości – 2243 mln zł;
- 5) odpis dla Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, ujęty w planie finansowym Narodowego Funduszu Zdrowia, w wysokości – 42 mln zł;
- 6) koszty ujęte w planie finansowym Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych, o którym mowa w art. 88 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁶⁰, w wysokości – 28 mln zł.

Łączna kwota środków zaplanowanych na finansowanie ochrony zdrowia w 2020 r. w odniesieniu do roku 2019 wzrosła o 10 029 mln zł, tj. o 10,3 % (z 97 571 mln zł do 107 600 mln zł). Zmiana była spowodowana wzrostem: wartości PKB, od której oblicza się minimalną kwotę na dany rok, tj. o 133,6 mld zł (z 1982,1 mld zł w 2017 r. do 2115,7 mld zł w 2018 r.) oraz zapisanego w ustawie procentowej stawki limitu o 0,17 punktu procentowego, do poziomu 5,03% PKB.

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej wydatki z budżetu państwa na finansowanie ochrony zdrowia zwiększono o 2003,1 mln zł, z tego 2000 mln zł miały być przeznaczone na Fundusz Medyczny⁶¹, a 3,1 mln zł na wydatki majątkowe⁶².

(akta kontroli str. 3042-3044, 3055-3069, 3074-3077)

1.5 Planowanie wydatków w części 81 – Rezerwa ogólna i części 83 – Rezerwy celowe

W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. rezerwę ogólną zaplanowano w wysokości 257,9 mln zł, tj. o 20,4 mln zł (o 8,6%) wyższej niż w ustawie budżetowej na rok 2019. Rezerwa ta, podobnie jak w 2019 r., stanowiła 0,06%

⁵⁸ Przy planowaniu wydatków na finansowanie ochrony zdrowia uwzględniono wartość produktu krajowego brutto ustaloną na podstawie wartości określonej w obwieszczeniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wydawanym na podstawie art. 5 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto (Dz. U. z 2021 r. poz. 151).

⁵⁹ M.P. poz. 431.

⁶⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 2094.

⁶¹ Cz. 83 – Rezerwy celowe, poz. 68.

⁶² Cz. 42 – Sprawy wewnętrzne, dział 851 – Ochrona zdrowia, rozdział 85195 – Pozostała działalność.

wydatków budżetu państwa, a zarazem 29,6% dopuszczalnej wielkości wynikającej z art. 140 ust. 1 ufp (870,7 mln zł).

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2020 przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2019 r. i przekazanym do Sejmu RP w dniu 24 grudnia 2019 r. rezerwę ogólną zaplanowano w wysokości 250 mln zł. W trakcie prac parlamentarnych rezerwę ogólną zwiększono do poziomu 257,9 mln zł.

(akta kontroli str. 2599-2609)

Rezerwy celowe budżetu państwa w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. zaplanowano w kwocie 22 734,1 mln zł, tj. o 7227,7 mln zł (o 24,1%) niższej niż w ustawie budżetowej na rok 2019. Rezerwy te stanowiły 5,2% wydatków budżetu państwa. Rezerwy celowe, o których mowa w art. 140 ust. 2 pkt 1 i 4⁶³ ufp, zaplanowano w wysokości 18 120,4 mln zł, stanowiącej 4,2% wydatków budżetu państwa. Kwota tych rezerw nie przekroczyła limitu wynikającego z art. 140 ust. 3 ufp.

(akta kontroli str. 2428-2432, 2616-2633)

W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. rezerwy celowe budżetu państwa zaplanowano w 61 pozycjach, tj. w 22 pozycjach mniej niż w ustawie budżetowej na rok 2019. Najwyższe kwoty, powyżej 1 mld zł, zaplanowano w rezerwach:

- a) poz. 8 *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej* – 6271,6 mln zł;
- b) poz. 52 *Zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego* – 1489 mln zł;
- c) poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych* – 1449,4 mln zł;
- d) poz. 4 *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym 40 mln zł na dofinansowanie zakupu pojazdów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek ochotniczych straży pożarnych* – 1320 mln zł;
- e) poz. 5 *Środki na zadania w obszarze transportu lądowego* – 1300 mln zł;
- f) poz. 7 *Dopłaty do paliwa rolniczego* – 1180 mln zł;
- g) poz. 49 *Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych* – 1010,7 mln zł.

Wymienione wyżej pozycje stanowiły 61,7% wydatków zaplanowanych w rezerwach celowych budżetu państwa.

(akta kontroli str. 2509-2598, 2616-2633)

Rezerwy celowe budżetu środków europejskich w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. zaplanowano w kwocie 33 973,2 mln zł, tj. o 2023,3 mln zł (o 5,6%) niższej niż w ustawie budżetowej na rok 2019. Stanowiły one 38,4% planowanych wydatków budżetu środków europejskich. Rok wcześniej było to 42,2%.

(akta kontroli str. 2616-2633)

W ramach niniejszej kontroli badanie ograniczono do analizy porównawczej wielkości rezerw ujętych w ustawach budżetowych na rok 2019 i 2020. Planowanie

⁶³ Do rezerw celowych, o których mowa w art. 140 ust. 2 pkt 1 ufp, należały rezerwy celowe poz. 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 62, 68, natomiast do rezerw celowych, o których mowa w art. 140 ust. 2 pkt 4 ufp – rezerwy celowe poz. 6, 7, 13, 17, 19, 21, 28, 36, 48, 60, 61, 65.

rezerw zostało ocenione w ramach kontroli P/20/012 *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*, w wystąpieniu pokontrolnym z 23 grudnia 2020 r.

Zmiany w planie rezerw wynikające z nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020

W wyniku wejścia w życie nowelizacji ustawy budżetowej rezerwę ogólną zwiększono o 300 mln zł (o 116,3%), do kwoty 557,9 mln zł. Rezerwa ta po zmianie stanowiła 0,11% wydatków budżetu państwa.

(akta kontroli str. 987, 4793)

Plan rezerw celowych budżetu państwa, wskutek wejścia w życie nowelizacji ustawy budżetowej, podwyższono do 30 264,5 mln zł, tj. o 7530,3 mln zł (o 33,1%), w rezultacie czego nieznacznie przekroczył kwotę ustaloną na rok 2019. Utworzono dwie nowe pozycje rezerw⁶⁴, w 11 rezerwach zwiększono kwotę planowanych środków, a w czterech zmniejszono. Rezerwy celowe budżetu państwa po zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 stanowiły 6% planowanych wydatków budżetu państwa.

Najwięcej dodatkowych środków (zwiększenie planu rezerwy o co najmniej 1 mld zł) zaplanowano w następujących pozycjach:

- a) poz. 68 *Środki na zadania w obszarze zdrowia* – zwiększenie z 501,4 mln zł do 2501,4 mln zł, tj. o 2000 mln zł (o 398,9%);
- b) poz. 8 *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE (...)* – zwiększenie z 6271,6 mln zł do 7735,2 mln zł, tj. o 1463,6 mln zł (o 23,3%);
- c) poz. 5 *Środki na zadania w obszarze transportu lądowego* – zwiększenie z 1300 mln zł do 3150 mln zł, tj. o 1850 mln zł (o 142,3%).

Rezerwy celowe budżetu środków europejskich w wyniku wejścia w życie nowelizacji ustawy budżetowej zwiększono do 35 468,6 mln zł, tj. o 1495,4 mln zł (o 4,4%), i były nieznacznie niższe niż w 2019 r. Zwiększeniu uległa wyłącznie rezerwa celowa poz. 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich*.

Rezerwę celową poz. 68 *Środki na zadania w obszarze zdrowia* zwiększono na wniosek Ministra Zdrowia w związku z powstaniem Funduszu Medycznego powołanego ustawą z dnia 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym⁶⁵.

Rezerwę celową budżetu państwa poz. 5 *Środki na zadania w obszarze transportu lądowego* zwiększono w związku z wnioskiem Ministra Infrastruktury. Środki zaplanowano na dokapitalizowanie PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., z tego 1000 mln zł z przeznaczeniem na realizację Programu budowy/modernizacji przystanków kolejowych, a 850 mln zł na dokapitalizowanie spółek zależnych od PKP PLK S.A.

⁶⁴ Poz. 71 *Środki na realizację ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom zesłanym lub deportowanym przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w latach 1936-1956 w wysokości 290,4 mln zł* (o jej utworzenie wnioskował Szef Urzędu do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w związku z pracami parlamentarnymi nad wymienioną w tytule rezerwę ustawą, która ostatecznie została uchwalona 14 sierpnia 2020 r. i weszła w życie 21 września 2020 r. – Dz. U. z 2020 r. poz. 1428) i poz. 72. *Środki na obsługę długu Skarbu Państwa*, a także uzupełnienie środków na rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych w wysokości 700 mln zł (rezerwa została utworzona w trakcie prac nad projektem nowelizacji ustawy budżetowej w Senacie RP w celu zapewnienia elastycznego mechanizmu finansowego, który w warunkach pandemii COVID-19 umożliwi optymalne zarządzanie środkami przeznaczonymi w budżecie na obsługę długu Skarbu Państwa, a także uzupełnienie środków na rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych).

⁶⁵ Dz. U. poz. 1875.

Rezerwę celową budżetu państwa poz. 8 i rezerwę celową budżetu środków europejskich poz. 98, które były przeznaczone na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej, zwiększono na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Środki miały zostać przeznaczone na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Zwiększenie wydatków wynikało z konieczności sfinansowania nowego, ustanowionego w 2020 r., działania finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) o charakterze tymczasowym, mającego na celu zapewnienie pomocy dla rolników oraz małych i średnich przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych kryzysem wywołanym epidemią COVID-19, prowadzących działalność związaną z przetwarzaniem, wprowadzaniem do obrotu lub rozwojem produktów rolnych. Ponadto zaplanowano wypłatę maksymalnego poziomu zaliczek w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 oraz sfinansowanie działań inwestycyjnych w ramach tego programu. Oprócz tego do rezerwy poz. 8 przywrócono 400 mln zł uprzednio przesuniętych w trybie zmiany przeznaczenia na realizację przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa pomocy dla podmiotów, które poniosły szkody w gospodarstwach rolnych lub rybackich spowodowane wystąpieniem w 2019 r. suszy, huraganu, gradu, deszczu nawalnego, przymrozków wiosennych lub powodzi.

(akta kontroli str. 1066-1067, 4856-4857, 4889-4904)

Zapewnienia finansowania lub dofinansowania

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2020, zatwierdzonym przez Radę Ministrów 23 grudnia 2019 r. i przekazanym do Sejmu, uwzględniono kwoty wynikające z zapewnień finansowania lub dofinansowania zadań w kwocie 3873,3 mln zł, z tego:

- a) 2010,4 mln zł w rezerwach budżetu państwa⁶⁶, w szczególności:
- poz. 8 – *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej;*
 - poz. 36 – *Środki na realizację Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020;*
 - poz. 44 – na dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych;
 - poz. 45 – środki na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz na zadania realizowane na podstawie art. 20b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
 - poz. 59 – dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
 - poz. 65 – uzupełnienie wydatków, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP, z przeznaczeniem na realizację przedsięwzięć: sprzęt transportowy, uzbrojenia i techniki specjalnej, informatyki i łączności oraz wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy, w ramach Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020;

⁶⁶ Pozycje rezerw (część 83, załącznik nr 2 do projektu ustawy budżetowej): 8, 9, 34, 36, 44, 45, 49, 56, 59, 65, 68.

- b) 1862,9 mln zł w rezerwie budżetu środków europejskich, poz. 98 – *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich*.

Środki uwzględnione w projekcie obejmowały kwoty wynikające z tytułu 403 zapewnień udzielonych na rok 2020 w roku 2019 i w latach poprzednich.

W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r.⁶⁷ w rezerwach celowych zaplanowano środki na zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań w kwocie 4207,4 mln zł, z tego 2295,2 mln zł w rezerwach budżetu państwa i 1912,2 mln zł w rezerwie budżetu środków europejskich⁶⁸. Łączna liczba zapewnień do sfinansowania w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosła 458.

(akta kontroli str. 3078-3079, 3097-3120)

1.6 Planowanie wydatków w układzie zadaniowym

Podstawą do sporządzenia projektu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym był projekt planu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie klasyfikacji budżetowej i obowiązujący w pracach nad projektem ustawy budżetowej na rok 2020 katalog funkcji, zadań, podzadań i działań układu zadaniowego, który udostępniono 19 czerwca 2019 r. na stronie internetowej Ministerstwa Finansów⁶⁹. W katalogu na rok 2020, w porównaniu z zaktualizowanym katalogiem na rok 2019 w wersji ze stycznia 2020 r., dodano jedno działanie i zmieniono nazwę jednego działania z równoczesnym zniesieniem jednego działania. W celu przedstawienia informacji dotyczących powiązania nowych lub modyfikowanych działań z odpowiednimi pozycjami z lat poprzednich na tej samej stronie Ministerstwa Finansów zamieszczono indykatywne klucze przejścia, które pozwalają na wiązanie pozycji układu zadaniowego wydatków na poszczególne lata, tj. od 2014 r.

(akta kontroli str. 1410-1412, 1421-1471 1896-1913, 1945-1952)

Układ zadaniowy wydatków, stanowiący element uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2020, sporządzono w układzie zadań określonych w art. 2 pkt 3 ufp z celami i miernikami stopnia realizacji celów. Wydatki w układzie zadaniowym, po aktualizacji dokonanej po uchwaleniu ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r., zaplanowano w 21 funkcjach, 89 zadaniach, 264 podzadaniach i 795 działaniach, tj. w 1169 pozycjach klasyfikacyjnych, podczas gdy w roku poprzednim w 21 funkcjach, 89 zadaniach, 261 podzadaniach i 786 działaniach, tj. w 1157 pozycjach klasyfikacyjnych. Wskutek nowelizacji ustawy budżetowej wydatki w układzie zadaniowym zaplanowano w 21 funkcjach, 89 zadaniach, 265 podzadaniach i 829 działaniach, tj. 1204 pozycjach klasyfikacyjnych.

(akta kontroli str. 1410-1412, 2370-2372)

Minister Finansów na podstawie ust. 56 pkt 6 załącznika nr 41 do noty budżetowej wyraził zgodę m.in. na następujące zmiany w strukturze układu zadaniowego na rok 2020:

- a) dodanie działania 19.1.1.3. *Odbudowa komunikacji autobusowej* w związku z utworzeniem funduszu celowego Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej;
- b) dodanie działania 13.1.2.8. *Zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami* w związku z utworzeniem funduszu celowego Fundusz Dostępności;

⁶⁷ Na dzień 30 marca 2020 r.

⁶⁸ Rezerwa poz. 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich*.

⁶⁹ <https://www.gov.pl/web/finanse/2020-rok-bz>

- c) dodanie podzadania 1.11.3. *Spisy powszechne i dwóch działań 1.11.3.1. Powszechny Spis Rolny 2020 i 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.⁷⁰ i ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2021 r.⁷¹;*
- d) dodanie działania 13.1.2.9. *Prowadzenie działań antydyskryminacyjnych w związku z powołaniem w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania;*
- e) dodanie podzadania 4.4.4. *Nadzór właścicielski nad spółkami Skarbu Państwa, w których prawa z akcji i udziałów wykonuje minister właściwy do spraw aktywów państwowych oraz działań: 4.4.4.1. Prowadzenie spraw związanych z nadzorem właścicielskim nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, w których prawa z akcji i udziałów wykonuje minister właściwy do spraw aktywów państwowych, 4.4.4.2. Prowadzenie spraw w zakresie realizacji reformy nadzoru właścicielskiego w ramach Komisji ds. reformy nadzoru właścicielskiego i 4.4.4.3. Wsparcie i rozwój spółek Skarbu Państwa z wykorzystaniem zewnętrznych środków finansowania w ramach polityki spójności oraz innych dostępnych źródeł europejskich w związku z utworzeniem nowej części budżetowej 55 – Aktywa państwowe.*

Strukturę układu zadaniowego na rok 2020 modyfikowano w zakresie wynikającym ze zmian stanu prawnego.

Wobec powyższego układ zadaniowy na rok 2020 w wersji z czerwca 2020 r. obejmował 21 funkcji, 89 zadań, 273 podzadania i 874 działania.

(akta kontroli str. 1450-1471, 1896-1967)

Zestawienie wydatków budżetowych w układzie zadaniowym zostało sporządzone przez dysponentów części budżetowych w układzie zgodnym z formularzami WFPF, udostępnionymi w aplikacji TREZOR BZ. Wysokość wydatków w układzie zadaniowym była zgodna dla wszystkich części budżetowych z ustawą budżetową na rok 2020 dla budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Wydatki budżetu w układzie zadaniowym zaplanowano w kwocie 466 777,3 mln zł, w tym wydatki budżetu państwa – 412 347,9 mln zł, a wydatki budżetu środków europejskich – 54 429,3 mln zł. Po zwiększeniu tych wydatków o środki zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2020 w rezerwie ogólnej⁷² i w rezerwach celowych⁷³ wyniosły one 523 742,5 mln zł, z czego wydatki budżetu państwa 435 340 mln zł, a wydatki budżetu środków europejskich – 88 402,5 mln zł. Największe wydatki zaplanowano w funkcjach:

- a) 13. *Zabezpieczenie społeczne i wsparcie rodziny* – 138 134,7 mln zł (w tym wydatki budżetu państwa – 137 975,7 mln zł);
- b) 4. *Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym* – 73 824,3 mln zł (w tym wydatki budżetu państwa – 73 796 mln zł);
- c) 3. *Edukacja, wychowanie i opieka* – 52 614,1 mln zł (w tym wydatki budżetu państwa – 52 368,3 mln zł);
- d) 11. *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* – 39 859,8 mln zł (w całości wydatki budżetu państwa);
- e) 10. *Szkolnictwo wyższe i nauka* – 29 315,5 mln zł (w tym wydatki budżetu państwa – 25 435,9 mln zł).

⁷⁰ Dz. U. poz. 1728, ze zm.

⁷¹ Dz. U. poz. 1775, ze zm.

⁷² Tj. wydatków budżetu państwa w wysokości 257,9 mln zł.

⁷³ Tj. wydatków budżetu państwa w wysokości 22 734,1 mln zł i wydatków budżetu środków europejskich w wysokości 33 973,2 mln zł.

Wskutek wejścia w życie nowelizacji ustawy budżetowej wydatki w układzie zadaniowym zaplanowano w kwocie 531 626,2 mln zł, tj. o 64 849 mln zł (o 13,9%) wyższej, z tego wydatki budżetu państwa – 477 196,9 tys. zł, a wydatki budżetu środków europejskich – 54 429,3 tys. zł. Wysokość wydatków w układzie zdaniowym zmieniła się w 16 funkcjach, przy czym wzrosła w 15. Najwyższy wzrost planowanych wydatków wystąpił w funkcjach:

- a) 13. *Zabezpieczenie społeczne i wsparcie rodziny* – do 179 798,2 mln zł, tj. o 41 663,4 mln zł (30,2%);
- b) 19. *Transport i infrastruktura transportowa* – do 38 613,4 mln zł, tj. o 12 144,7 mln zł (45,9%);
- c) 4. *Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym* – do 77 588,7 mln zł, tj. o 3764,4 mln zł (5,1%);
- d) 11. *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* – do 42 869,4 mln zł, tj. o 3009,7 mln zł (7,6%);
- e) 2. *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny* – do 21 701 mln zł, tj. o 1 609,8 mln zł (8%);
- f) 6. *Polityka gospodarcza kraju* – do 6402,1 mln zł, tj. o 1320,6 mln zł (26%).

Po zwiększeniu wydatków budżetu w układzie zadaniowym o wydatki ujęte w nowelizacji ustawy budżetowej w rezerwie ogólnej⁷⁴ i w rezerwach celowych⁷⁵ wyniosły one 597 917,2 mln zł, z tego wydatki budżetu państwa – 508 019,3 mln zł, a wydatki budżetu środków europejskich – 89 897,9 mln zł.

Wydatki dla wszystkich części budżetowych ustalone w układzie zadań państwa były zgodne z ustawą budżetową na rok 2020 zarówno dla budżetu państwa, jak i budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 972-980, 1410-1420)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zawyżenie limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ufp, o 4592,3 mln zł oraz obliczonego na jego podstawie limitu wydatków dla budżetu państwa o 5742,3 mln zł, a w konsekwencji zawyżenie wydatków budżetu państwa zaplanowanych w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. o 5555,6 mln zł.
2. Ujęcie w projekcie nowelizacji ustawy budżetowej wydatków przewidzianych do realizacji w 2021 r. (w kwocie co najmniej 49 442,7 mln zł), niezgodnie z zasadą roczności budżetu.
3. Niepełna weryfikacja poprawności danych w dwóch formularzach planistycznych: w formularzu DPC dla części 20 w zakresie dotacji w wysokości 15 mln zł dla Fundacji Platforma Przemysłu Przyszłości; w formularzu PFC – Projekt planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym – w zakresie różnego stanu środków na koniec roku i na początek roku kolejnego.
4. Niezamieszczenie w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2020 lub uzasadnieniu do projektu nowelizacji tej ustawy istotnej informacji lub omówienia, tj.:
 - a) pominięcie w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej omówienia scenariusza makroekonomicznego w zakresie założeń dotyczących prognozy wielkości eksportu netto, kursu walutowego i poziomu

⁷⁴ Tj. wydatków budżetu państwa w wysokości 557,9 mln zł.

⁷⁵ Tj. wydatków budżetu państwa w wysokości 30 264,5 mln zł i wydatków budżetu środków europejskich w wysokości 35 468,6 mln zł.

zatrudnienia na trzy kolejne lata, co oznacza brak pełnego dostosowania do treści art. 142 pkt 2 ufp;

- b) nieujęcie w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2020 r. istotnych informacji dotyczących sytuacji finansowej opisywanych jednostek (Funduszu Solidarnościowego, Funduszu Pracy) oraz wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na limit wydatków budżetu państwa;
- c) pominięcie w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej, w rozdziale poświęconym wysokości dochodów niepodatkowych, informacji o spadku dochodów z tytułu opłat za częstotliwości uzyskiwanych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej w kwocie 1,9 mld zł.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie przebieg prac nad sporządzeniem projektu budżetu państwa na rok 2020 r. oraz przygotowanie wiarygodnych prognoz makroekonomicznych, stanowiących podstawę planowania budżetu państwa na 2020 r.

NIK negatywnie ocenia zawyżenie o 4592,3 mln zł limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ufp, oraz zawyżenie o 5742,3 mln zł limitu wydatków ustalonego dla budżetu państwa w celu realizacji stabilizującej reguły wydatkowej. Zastrzeżenia NIK budzi także przesuwanie niektórych kategorii wydatków poza budżet państwa oraz uwzględnienie w projekcie nowelizacji ustawy budżetowej wydatków planowanych do realizacji w 2021 r.

OBSZAR

2. Wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych i analiza wykonania budżetu państwa w częściach 81 – *Rezerwa ogólna* i 83 – *Rezerwy celowe*

2.1 Rozdysponowanie środków z części 81 – *Rezerwa ogólna* i części 83 – *Rezerwy celowe*

Opis stanu faktycznego

W 2020 r. z rezerwy ogólnej rozdysponowano 480,2 mln zł, tj. 86,1% kwoty zaplanowanej w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020. Podział rezerwy ogólnej w 2020 r. odbywał się na podstawie uchwał Rady Ministrów (155,3 mln zł), zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (317,2 mln zł) i decyzji Ministra Finansów (7,8 mln zł)⁷⁶.

W 2020 r. z rezerwy ogólnej zwiększono wydatki 33 części budżetowych, w tym 15 części, których dysponentami są wojewodowie. Najwięcej środków przesunięto do części 28 – *Szkolnictwo wyższe i nauka* (107,5 mln zł), 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (66,1 mln zł), 11 – *Krajowe Biuro Wyborcze* (57 mln zł), 24 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (42,9 mln zł) i 45 – *Sprawy zagraniczne* (32 mln zł). Wydatki w częściach, których dysponentami są wojewodowie, zwiększono o 99,6 mln zł.

Wydatki z rezerwy ogólnej rozdysponowano z przeznaczeniem między innymi na: rekompensatę dla podmiotów, które zrealizowały polecenie Prezesa Rady Ministrów związane bezpośrednio z przeprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, działania służące przeciwdziałaniu i profilaktyce zachorowań na choroby zakaźne, zwiększenie subwencji dla szkół wyższych, prace remontowo-

⁷⁶ Prezes Rady Ministrów i Minister Finansów podziału rezerwy ogólnej mogli dokonywać na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa (Dz. U. poz. 500).

konserwatorskie obiektów zabytkowych i miejsc pamięci, zakup dzieł sztuki, prace remontowe w szpitalach, zakup sprzętu medycznego, prace budowlane w szkołach, wsparcie organizacji pozarządowych w wykonywaniu ich zadań.

(akta kontroli str. 972-1019)

W znowelizowanej ustawie budżetowej w części 83 – *Rezerwy celowe* zaplanowano wydatki w kwocie 30 264,5 mln zł. W ostatnich miesiącach 2020 roku plan rezerw celowych został zwiększony *per saldo* o 5303,3 mln zł, do kwoty 35 567,8 mln zł, na skutek:

- a) zwiększeń (o 13 169 mln zł) wynikających z utworzenia nowych pozycji rezerw celowych, tj.:
 - poz. 73 pn. „Przeciwdziałanie COVID-19” w kwocie 2550 mln zł – decyzją z 12 listopada 2020 r., wydaną na podstawie art. 31 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19;
 - poz. 74 pn. „Przeciwdziałanie COVID-19” w kwocie 1051,4 mln zł – decyzją z 25 grudnia 2020 r., wydaną na podstawie art. 31 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19;
 - poz. 75 pn. „Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19” w kwocie 9567,5 mln zł – decyzją z 30 grudnia 2020 r., wydaną – na polecenie Prezesa Rady Ministrów – na podstawie art. 15zi pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 i art. 69 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie wymienionej wyżej ustawy;
- b) zmniejszeń (o 7865,6 mln zł) w wyniku zablokowania 29 grudnia 2020 r. wydatków w części 83 – *Rezerwy celowe* i wykorzystania tych środków do utworzenia rezerwy celowej poz. 75.

NIK zwraca uwagę, że większość środków ujętych w rezerwach celowych w poz. 73 i 74 nie została rozdysponowana. Z rezerwy poz. 73 rozdysponowano jedynie 296,4 mln zł, co stanowiło niewiele ponad 11%. Pozostała część środków z rezerwy poz. 73 (2193 mln zł) oraz całość środków z rezerwy poz. 74 (1051,4 mln zł) została zablokowana decyzją⁷⁷ z 29 grudnia 2020 r., a następnie wykorzystana do utworzenia 30 grudnia 2020 r. kolejnej rezerwy celowej poz. 75 pn. „Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19”. Decyzja ta została wydana na podstawie polecenia Prezesa Rady Ministrów z 22 grudnia 2020 r.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że utworzenie dwóch rezerw celowych poz. 73 i 74 było następstwem wydania przez Prezesa Rady Ministrów dwóch decyzji dotyczących zablokowania wydatków budżetu państwa (tj. decyzji z 6 listopada 2020 r. oraz decyzji z 26 listopada 2020 r., zmienionej następnie 22 grudnia 2020 r.). „Bezpośrednie wykorzystanie” do utworzenia rezerwy celowej poz. 75 środków uwzględnionych w decyzji z 25 grudnia 2020 r. tworzącej rezerwę celową poz. 74 nie było możliwe, gdyż zgodnie z treścią art. 15zi pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 utworzenie rezerwy mogło nastąpić jedynie ze środków wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 ufp, a środki uwzględnione w decyzji z 25 grudnia zostały zablokowane na innej podstawie prawnej (art. 31 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19). Dyrektor wyjaśniła, że uzasadnieniem i kontekstem dla wymienionych działań była ówczesna sytuacja związana z potrzebą przeciwdziałania COVID-19, w tym dynamicznie zmieniające się potrzeby związane z zapewnieniem środków publicznych na walkę z pandemią.

(akta kontroli str. 4643-4646)

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że niecelowe było blokowanie wydatków i tworzenie z nich rezerw celowych poz. 73 i 74, które w całości lub w znacznej

⁷⁷ Nr MF/BP4.4143.15.2.2020.BMF.

części nie zostały rozdysponowane. Biorąc jednak pod uwagę dynamiczny rozwój sytuacji związanej z epidemią COVID-19, NIK przyjmuje wyjaśnienia udzielone przez Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa.

W decyzji z 30 grudnia 2020 r. o utworzeniu rezerwy celowej poz. 75 wydatki sklasyfikowano w § 4810 „Rezerwy”, co oznacza przyporządkowanie do grupy ekonomicznej „Wydatki bieżące jednostek budżetowych”. W tym samym dniu Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej wydał decyzję⁷⁸ przekazującą środki z rezerwy poz. 75 do części 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Wymienioną decyzją dokonano zmniejszenia w części 83, w paragrafie 4810 „Rezerwy”, zwiększając jednocześnie plan wydatków części 16, w paragrafie 2980 „Pozostałe rozliczenia z bankami”, zaliczanym do grupy ekonomicznej „Dotacje i subwencje”. Odmienne sklasyfikowanie wydatków w decyzji o utworzeniu rezerwy i jej rozdysponowaniu wpłynie na sposób prezentacji danych w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za rok 2020 r. i może wprowadzać w błąd odbiorców tego sprawozdania.

Zdaniem NIK, w przypadku tworzenia nowych rezerw celowych należy brać pod uwagę przeznaczenie środków, w tym przewidywaną klasyfikację budżetową. W analizowanej sytuacji przeznaczenie środków było z góry znane, gdyż wynikało z polecenia Prezesa Rady Ministrów z 22 grudnia 2020 r. dotyczącego utworzenia nowej rezerwy celowej i wpłaty środków do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli str. 972-986, 1020-1067, 1252-1409)

Z rezerw celowych budżetu państwa rozdysponowano 35 232,4 mln zł, tj. 99,1% środków, z tego:

- 30 519 mln zł (86,6% podzielonych środków) zgodnie z przeznaczeniem określonym w ustawie budżetowej na rok 2020 (po nowelizacji), w tym 829,6 mln zł na podstawie art. 34 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19⁷⁹;
- 2260,5 mln zł (6,4% podzielonych środków) w wyniku zmian przeznaczenia dokonanych w trybie art. 154 ust. 9 ufp⁸⁰ lub art. 167 ufp⁸¹, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych;
- 2357,9 mln zł (6,7% podzielonych środków) w wyniku zmian przeznaczenia dokonanych na podstawie poleceń Prezesa Rady Ministrów, wydanych w trybie art. 15zm⁸² ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19;
- 95 mln zł (0,3% podzielonych środków) w wyniku przekazania środków na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, za zgodą

⁷⁸ Nr MF/FS3.4143.3.237.2020.MF.6707.

⁷⁹ Art. 34 został uchylony z dniem 31 marca 2020 r. Przepisy tego artykułu przewidywały przeznaczenie środków rezerwy celowej budżetu państwa poz. 4. *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym 40 mln zł na dofinansowanie zakupu pojazdów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek ochotniczych straży pożarnych* na finansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Uwzględniono stanowisko Dyrektora Departamentu BP, że rozdysponowanie środków rezerwy celowej poz. 4 na finansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 było zgodne z pierwotnym przeznaczeniem tej rezerwy.

⁸⁰ Przepis ten stanowi, że Minister Finansów może, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej.

⁸¹ Przepis ten dotyczy sytuacji, gdy w trakcie roku budżetowego – w wyniku zmian wprowadzonych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej – wpłata środków własnych ulegnie zwiększeniu i nie będzie możliwe pokrycie zwiększonych środków z rezerw celowych. Przepis pozwala na zmianę przeznaczenia rezerwy celowej, po przedstawieniu przez Radę Ministrów propozycji sfinansowania dodatkowego wydatku i uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu.

⁸² Przepis ten stanowi, że Prezes Rady Ministrów w celu finansowania zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 może wydać Ministrowi Finansów wiążące polecenia zmiany przeznaczenia rezerwy celowej wraz ze wskazaniem jej pozycji i kwoty. Zmiana przez Ministra Finansów przeznaczenia rezerwy celowej nie wymaga uzyskania opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu.

Prezesa Rady Ministrów, w trybie art. 310⁸³ ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19.

Na zwalczanie i przeciwdziałanie COVID-19 z rezerw budżetu państwa przeznaczono 14,5 mld zł, z tego 112,6 mln zł z rezerwy ogólnej (23,4% środków rozdysponowanych z tej rezerwy) i 14,3 mld zł z rezerw celowych (40,7% środków rozdysponowanych z tych rezerw).

(akta kontroli str. 972-980, 1020-1251, 1802-1806, 2056-2078, 2294-2299)

Badanie 38 decyzji (14 dotyczących uruchomienia środków z rezerwy ogólnej i 24 dotyczących rezerw celowych budżetu państwa) na łączną kwotę 6269,4 mln zł, tj. 17,6% rozdysponowanej kwoty rezerw, wykazało, że decyzje wydawano bez zbędnej zwłoki i zgodnie z obowiązującymi przepisami⁸⁴. Szczegółowemu badaniu poddano również 18 odmów uruchomienia środków wydanych w okresie od września do grudnia 2020 r., w tym dwie dotyczące rezerwy ogólnej i 16 dotyczących rezerw celowych⁸⁵. Wydanie decyzji w sprawie uruchomienia środków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych lub odmowa wydania takiej decyzji poprzedzone były przeprowadzeniem analizy wniosków pod kątem podstaw materialnoprawnych do dokonywania wydatku z budżetu państwa. Wnioski dysponentów, które rozpatrzono negatywnie, nie spełniały warunków formalnych (np. złożenie przez niewłaściwą jednostkę, błędne wskazanie klasyfikacji budżetowej, brak niezbędnej opinii) lub dotyczyły wydatków, które mogły zostać sfinansowane w ramach przysługującego wnioskodawcy planu wydatków, w tym z oszczędności poczynionych w trybie odpowiednio dokonanych przeniesień wydatków w ramach posiadanych środków.

(akta kontroli str. 1493-1576, 1579-1801, 1807-1811, 1826-1895, 1968-2055, 2088-2260, 2408-2427)

Środki z rezerw celowych przeznaczono także na wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników jednostek budżetowych. Z 23 pozycji rezerw celowych na wynagrodzenia i pochodne rozdysponowano środki w wysokości 1028,1 mln zł⁸⁶. Zostały one skierowane do 96 części budżetowych, w tym wszystkich budżetów wojewodów i 34 samorządowych kolegiów odwoławczych. Najwięcej środków na ten cel pochodziło z następujących pozycji rezerw, tj.:

- poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych* – 439,8 mln zł, tj. 46,8% środków rozdysponowanych z tej rezerwy;
- poz. 68 *Środki na zadania w obszarze zdrowia* – 108,6 mln zł, tj. 17,7% środków rozdysponowanych z tej rezerwy;
- poz. 29 *Podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej*

⁸³ Przepis ten stanowi, że w roku 2020 środki ujęte w rezerwach celowych budżetu państwa mogą być przekazywane na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, niezależnie od przeznaczenia rezerw. Podział rezerwy celowej na realizację ww. zadań nie wymaga zmiany przeznaczenia rezerwy. Podziału rezerwy celowej na ww. zadania, gdy zadania te nie są zgodne z przeznaczeniem rezerwy, dokonuje Minister Finansów na wniosek właściwego dysponenta realizującego ww. zadanie, za zgodą Prezesa Rady Ministrów.

⁸⁴ Decyzje w sprawie zmian budżetu państwa na rok 2020, z tym że wyłącznie wydane od 1 stycznia do 31 sierpnia 2020 r., były badane także w kontroli P/20/012 *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*.

⁸⁵ W kontroli 20/012 *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich* były badane odmowy wydane od 1 stycznia do 31 sierpnia 2020 r.

⁸⁶ Uwzględniono wydatki klasyfikowane w paragrafach 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 411, 412, 417, 418, 476 i 478.

- 106 mln zł, tj. 98,5% środków rozdysponowanych z tej rezerwy;
- poz. 49 *Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych* – 85,2 mln zł, tj. 5,8% środków rozdysponowanych z tej rezerwy;
- poz. 12 *Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt (w tym finansowanie programów zwalczania), badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt, produktach pochodzenia zwierzęcego i paszach, finansowanie zadań zleconych przez Komisję Europejską oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej, w tym na wypłatę wynagrodzeń dla lekarzy, wyznaczonych na podstawie art. 16 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej* – 73,8 mln zł, tj. 15,5% środków rozdysponowanych z tej rezerwy.

Z uzasadnienia niektórych decyzji wynika, że środki te zostały przekazane na podwyżki wynagrodzeń dla pracowników wybranych jednostek i na pochodne od wynagrodzeń. Decyzje te będą skutkowały wzrostem wydatków w kolejnych latach. Na przykład decyzjami z 10 lipca 2020 r. i 29 października 2020 r. plan wydatków części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* został zwiększony z rezerwy celowej poz. 44 o 279,7 mln zł⁸⁷. Środki z tych decyzji zostały przeznaczone między innymi na podwyżki wynagrodzeń i uposażeń pracowników i funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej w ramach Programu Wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022”.

(akta kontroli str. 1802-1806, 2079-2260, 2300-2369)

Z rezerw budżetu środków europejskich rozdysponowano 28 935,2 mln zł, tj. 81,6% planowanej kwoty (w 2019 r. 24 004,6 mln zł, tj. 66,7% planu). W ramach rezerwy na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98) rozdysponowano 28 928,5 mln zł, tj. 81,6% planowanej kwoty, natomiast z rezerwy przewidzianej na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (poz. 99) rozdysponowano 6,7 mln zł, tj. 21,8% kwoty planowanej.

(akta kontroli str. 1472-1492)

2.2 Zapewnienia finansowania

Do Ministerstwa Finansów w 2020 r. wpłynęły łącznie 222⁸⁸ wnioski o zapewnienie finansowania i dofinansowania.

W 2020 r. udzielono 221⁸⁹ zapewnień finansowania i dofinansowania, wydano 113 korekt, a w 11 przypadkach anulowano decyzje o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania.

Minister Finansów na podstawie wniosków złożonych w 2019 i 2020 r. udzielił w 2020 r. z budżetu państwa i budżetu środków europejskich 221 zapewnień finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć na kwotę 1519,9 mln zł, z tego:

- do sfinansowania w 2020 r. w kwocie 274,5 mln zł,
- do sfinansowania po 2020 r. w kwocie 1245,4 mln zł.

Łącznie na 2020 r. z budżetu państwa i budżetu środków europejskich udzielono zapewnień na kwotę 2623,2 mln zł, z tego:

- 274,5 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w 2020 r.,

⁸⁷ Decyzje nr MF/FK1.4143.3.30.2020.MF.2540 i MF/FK1.4143.3.54.2020.MF.5073. Zostały one następnie skorygowane, w związku z czym ostateczna kwota, o jaką na ich podstawie zwiększono wydatki części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* wyniosła 259,3 mln zł.

⁸⁸ Nie dotyczy wniosków o korektę i anulowanie.

⁸⁹ Na podstawie wniosków złożonych w 2019 r.

– 2348,7 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w latach poprzednich.

W związku z udzielonymi na rok 2020 zapewnieniami (2623,2 mln zł) Minister Finansów uruchomił środki z rezerw celowych na łączną kwotę 2578,8 mln zł, która stanowi 98,3% łącznej kwoty zapewnień udzielonej na rok 2020 (1347,3 mln zł w budżecie państwa i 1231,4 mln zł w budżecie środków europejskich). Uruchomienia te polegały na przeniesieniu środków z części budżetowej 83 – *Rezerwy celowe* do poszczególnych części budżetowych na realizację zadań/podzadań objętych zapewnieniem.

Badanie 20 decyzji (9,1% ogółu wydanych decyzji) o udzieleniu zapewnienia finansowania lub dofinansowania wykazało, że decyzje były wydane bez zbędnej zwłoki. Podziału rezerw celowych na finansowanie zadań, dla których zostały udzielone zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa, Minister Finansów dokonał zgodnie z art. 154 ust. 3 ufp.

W 2020 r. negatywnie rozpatrzono cztery wnioski o udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania. Szczegółowe badanie w tym zakresie nie wykazało nieprawidłowości.

W 2020 r. w Ministerstwie Finansów nie zostały zakończone prace mające na celu rozszerzenie Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR o nową funkcjonalność „zapewnienia finansowania”. W dniu 13 sierpnia 2019 r. zostało złożone do Spółki Aplikacje Krytyczne Sp. z o.o. wstępne zlecenie pracy na realizację zadania pn. „System TREZOR – analiza wymagań dla obszaru zapewnienia finansowania”. Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wskazała, że w czerwcu 2020 r. Departament Informatyzacji dokonał odbioru ww. zadania. Jednocześnie podała, że w trakcie analizy uwidoczniła się złożoność procesu biznesowego i trudności z jego oprogramowaniem, wynikające z rozbieżności w procedowaniu wniosków i decyzji o zapewnieniu finansowania. Prace związane z wdrożeniem nowej funkcjonalności „zapewnienia finansowania” zostały podzielone na dwa etapy⁹⁰. Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa wskazał, że realizacja I etapu prac, która zapewni użytkownikom możliwość procesowania zapewnień finansowania w systemie TREZOR, planowana jest na marzec 2022 r.

(akta kontroli str. 3079-3133, 3562-3564)

2.3 Blokady

W trakcie 2020 r. zablokowane zostały wydatki budżetu państwa w kwocie 13 955,1 mln zł w 108 częściach budżetowych (w tym w 11 sądach apelacyjnych, 16 województwach i sześciu samorządowych kolegiach odwoławczych). W 2019 r. dokonano blokad w kwocie 22 989,4 mln zł, w 96 częściach budżetowych.

Dysponenti części budżetowych na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp zablokowali wydatki budżetu państwa w 94 częściach budżetowych (w tym w 11 sądach apelacyjnych, 16 województwach i sześciu samorządowych kolegiach odwoławczych) na kwotę 2488 mln zł. Zdecydowana większość (95,4% dokonanych blokad) była wynikiem stwierdzenia przez dysponentów nadmiaru posiadanych środków (art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp).

Prezes Rady Ministrów, działając na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, dokonał blokady wydatków budżetu państwa w kwocie 3601,4 mln zł w 94 częściach budżetowych (w tym w 11 sądach

⁹⁰ Zakres prac I etapu obejmuje: implementację głównego modułu, integrację zapewnień z modulem księgi głównej systemu, migrację danych historycznych. Zakres prac II etapu obejmuje: implementację podprocesów modułu zapewnień finansowania, integrację zapewnień finansowania z modulem decyzji budżetowych oraz modulem planowania systemu, raportowanie.

apelacyjnych i 16 województwach). Najwięcej środków (2550 mln zł) zablokowano w części 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*.

W dniu 29 grudnia 2020 r. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, działając na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 ufp, zablokował niewykorzystane środki części 83 – *Rezerwy celowe*, w 51 pozycjach rezerw, w kwocie 7865,6 mln zł.

Z zablokowanych wydatków wykorzystano 13 469 mln zł (96,5%) w następujący sposób:

1. Decyzją z 29 października 2020 r., wydaną na podstawie art. 167 ufp, przeniesiono zablokowane wydatki w kwocie 300 mln zł do części 84 – *Środki własne Unii Europejskiej*. Potrzeba zwiększenia wydatków w tej części wynikała z przyjęcia we wrześniu i październiku przez Parlament Europejski korekt budżetowych.
2. Decyzjami z 12 listopada 2020 r. i 25 grudnia 2020 r., wydanymi na podstawie art. 31 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, utworzono nowe rezerwy celowe poz. 73 i 74 pn. „Przeciwdziałanie COVID-19”, w łącznej kwocie 3601,4 mln zł.
3. Następnie decyzją z 30 grudnia 2020 r., wydaną na podstawie art. 15zi pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 na polecenie Prezesa Rady Ministrów, utworzono nową rezerwę celową poz. 75 – *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* w kwocie 9567,5 mln zł, przy czym znaczna część tych środków (3244,4 mln zł) pochodziła z nowo utworzonych rezerw celowych poz. 73 i 74.

Kwota niewykorzystanych środków na wydatki z pozostałych blokad wyniosła 468,1 mln zł i była wyższa niż w roku poprzednim (248 mln zł).

Suma blokad wydatków budżetu środków europejskich w 2020 r. wyniosła 226,7 mln zł (w 2019 r. 173,7 mln zł). Powodami blokowania wydatków był nadmiar posiadanych środków lub opóźnienia w realizacji zadań. Środki te pozostały niewykorzystane.

(akta kontroli str. 1252-1404, 4647-4782)

2.4 Pozostałe zmiany i przeniesienia w planie wydatków

Zmiany i przeniesienia w planie wydatków budżetu państwa w 2020 r. dokonywane były przez dysponentów, jak i przez Ministra Finansów. Dysponenci dokonywali przeniesień bezpośrednio w Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR. Przeniesienia w planie wydatków pomiędzy częściami i działami budżetu państwa dokonywane były na podstawie przepisów ufp oraz rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów.

Minister Finansów, działając na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp, wyraził zgodę na zmianę planu wydatków w zakresie wydatków majątkowych w 61 częściach budżetu państwa, w tym w 16 województwach i jednym samorządowym kolegium odwoławczym. Minister Finansów wyraził zgodę na zmniejszenie planowanych wydatków majątkowych w budżecie państwa na łączną kwotę 991,6 mln zł i zwiększenie wydatków o 693,1 mln zł, tj. *per saldo* minus 298,5 mln zł (w 2019 r. saldo wynosiło minus 686,6 mln zł, a w 2018 r. plus 395,7 mln zł). Podobnie jak w latach poprzednich, największe zmiany w planie wydatków majątkowych odnotowano w części 29 – *Obrona narodowa*, gdzie zmniejszenia planu wydatków majątkowych wyniosły 714,1 mln zł (w tym 500 mln zł dotyczyło wpłaty na Fundusz Dróg Samorządowych), a zwiększenia – 165,1 mln zł.

W pięciu przypadkach Minister nie wyraził zgody na zmniejszenie lub zwiększenie planu wydatków majątkowych (o łączną kwotę 1,4 mln zł) w trybie art. 171 ust. 3 i 4 ufp, w tym w czterech przypadkach na wniosek dysponentów o wyrażenie zgody na przeniesienie, Minister Finansów poinformował wnioskodawców o możliwości zastosowania trybu wynikającego z art. 15 zi pkt 4 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19.

Minister Finansów wydał łącznie 124 decyzje na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ufp – o przeniesieniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich na łączną kwotę 680,3 mln zł, w tym 67 decyzji na kwotę 185,5 mln zł w zakresie budżetu państwa i 57 decyzji na kwotę 494,8 mln zł w zakresie budżetu środków europejskich.

Przepis art. 15zi pkt 4 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 umożliwiał dokonywanie przeniesień wydatków przez dysponentów, pomimo niespełniania wymogów określonych w art. 171 ust. 3 i 4 ufp. W 2020 r. dysponenti informowali Ministra Finansów o 22 przeniesieniach wydatków majątkowych na podstawie art. 15zi pkt 4 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 na łączną kwotę 401,3 mln zł, w tym 115 mln zł w ramach budżetu państwa i 286,3 w budżecie środków europejskich. Ponadto Minister Finansów na wniosek dysponentów, w dwóch przypadkach, wyraził zgodę na przeniesienie wydatków zwiększających wynagrodzenia z zastosowaniem procedury określonej w art. 15zi pkt 11 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 na łączną kwotę 0,2 mln zł.

Badaniem objęto 44,4% wartości wszystkich decyzji wydanych przez Ministra Finansów na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp oraz 39,6% kwot z decyzji wydanych na podstawie art. 194 ust. 1 ufp. W zbadanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 13-350, 443-454, 5624-5626)

2.5 Wykonanie dochodów i wydatków budżetu państwa⁹¹

Dochody budżetu państwa w 2020 r. osiągnęły 419 474,5 mln zł, tj. 105,2% kwoty prognozowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej i 96,4% planu wg ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. Dochody podatkowe stanowiły 88,3% (370 261,8 mln zł), dochody niepodatkowe – 11,3% (47 401,9 mln zł), a środki z Unii Europejskiej i inne środki – 0,4% (1 810,8 mln zł) wszystkich dochodów budżetu państwa. Dochody podatkowe oraz dochody niepodatkowe zrealizowano w kwocie większej odpowiednio o 5,9 % (o 20 521,8 mln zł) oraz o 1,7% (o 812 mln zł) od kwot zaplanowanych w nowelizacji ustawy budżetowej. Dochody z tytułu środków z Unii Europejskiej zrealizowano w wysokości o 22,7% (o 530,9 mln zł) niższej od kwoty prognozowanej w nowelizacji.

Podatek od towarów i usług stanowił 49,8% wszystkich dochodów podatkowych, podatek akcyzowy – 19,4%, a podatek dochodowy od osób fizycznych – 17,2%. W zakresie dochodów niepodatkowych zrealizowane dochody stanowiły 101,7% planu, jednak w porównaniu do ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. nastąpiła zmiana ich struktury. Wzrósł udział dochodów z tytułu zarządzania długiem z 3,6% do 16,5% (o 6298,3 mln zł), a zmniejszył się udział dochodów z tytułu dywidend i wpłat z zysku z 3,6% do 1% (o 1076,8 mln zł)

W porównaniu do 2019 r. dochody wzrosły o 18 939,2 mln zł (o 4,7%), z czego dochody podatkowe o 2971 mln zł (o 0,8%), dochody niepodatkowe o 16 022,8 mln

⁹¹ Dane o wykonaniu dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w 2020 r., a także zaprezentowane w wystąpieniu należności, zaległości i zobowiązania podano na podstawie wstępnych danych Ministerstwa Finansów na dzień 8 marca 2021 r.

zł (o 51,1%), a środki z UE i innych źródeł obniżyły się o 54,7 mln zł (o 2,9%). Wśród podatków stanowiących największy udział w dochodach podatkowych wzrost w porównaniu do roku poprzedniego odnotowano w podatku od towarów i usług (o 3660,2 mln zł, tj. o 2%) i podatku dochodowym od osób prawnych (o 1308,3 mln zł, tj. o 3,3%). Spadek dochodów dotyczył natomiast podatku dochodowego od osób fizycznych (o 1647,5 mln zł, tj. o 2,5%) i podatku akcyzowego (o 608,7 mln zł, tj. o 0,8%). Wzrost dochodów niepodatkowych w porównaniu do 2019 r. w największej części wynikał z wpłaty z zysku NBP (7437,1 mln zł) oraz ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (o 7050,6 mln zł, tj. o 138,9%).

Należności pozostałe do zapłaty na koniec roku wyniosły 150 812,4 mln zł, a zaległości – 138 420,4 mln zł. W porównaniu do 2019 r. należności wzrosły o 3,1%, a zaległości o 4,5%. Największe kwoty należności i zaległości, podobnie jak w latach poprzednich, wystąpiły w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (odpowiednio 126 979,8 mln zł, tj. 84,2% wszystkich należności i 116 710,3 mln zł, tj. 84,3% wszystkich zaległości). Należności i zaległości z tytułu podatku od towarów i usług stanowiły odpowiednio 63,3% i 64% wszystkich należności i zaległości budżetu państwa.

Wydatki budżetu państwa w 2020 r. wyniosły (razem w wydatkami niewygasającymi) 504 776,1 mln zł, co stanowiło 99,4% zaplanowanej kwoty (508 019,3 mln zł). Wydatki były o 21,8% (o 90 503,1 mln zł) wyższe niż w roku 2019 oraz o 15,9% (o 69 436,1 mln zł) wyższe od limitu określonego w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r.

W porównaniu z wydatkami z 2019 r. wzrost wydatków nastąpił we wszystkich grupach ekonomicznych, z wyjątkiem świadczeń na rzecz osób fizycznych, które obniżyły się o 1951,7 mln zł (o 6,9%). W pozostałych grupach największy wzrost wydatków dotyczył dotacji i subwencji (o 62 439,2 mln zł, tj. o 26,8%), wydatków majątkowych (o 14 785,2 mln zł, tj. o 79,4%) i wydatków bieżących jednostek budżetowych (o 7240,2 mln zł, tj. o 9,3%). Na zwiększenie wydatków w grupie dotacji i subwencji wpłynął wzrost wydatków na realizację programu „Rodzina 500+” (o 9445,8 mln zł) oraz subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego (o 5260,9 mln zł). W 2020 r. dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie 83,1% wydatków, podczas gdy w 2019 r. i 2018 r. było to odpowiednio 96,7% i 97,3%.

W 2020 r. dochody budżetu środków europejskich zrealizowano w wysokości 79 036,6 mln zł, tj. o 7,5% (o 5487,5 mln zł) wyższej niż w 2019 r. i o 8,4% (o 6092,6 mln zł) powyżej prognozy na 2020 r. Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowano w wysokości 80 809,9 mln zł, tj. o 14% (o 9903,3 mln zł) większej niż w 2019 r. Zrealizowane w 2020 r. wydatki stanowiły 89,9% planu. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 1773,3 mln zł, wobec planowanego w kwocie 16 953,9 mln zł.

We wszystkich grupach ekonomicznych⁹² zrealizowane wydatki były niższe niż zaplanowano w znowelizowanej ustawie budżetowej, w tym w dwóch grupach ekonomicznych różnica ta przekroczyła 1 mld zł. Największa różnica pomiędzy planem po nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020 a wykonaniem wydatków dotyczyła wydatków bieżących jednostek budżetowych (o 1328,6 mln zł) oraz dotacji i subwencji (o 1311,4 mln zł).

Dotacje i subwencje stanowiły 59,8% wydatków (301 748,1 mln zł), w tym najwięcej przeznaczono na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

⁹² W tym z grupą współfinansowanie.

(66 737,5 mln zł). Wydatki bieżące jednostek budżetowych (86 341,6 mln zł) stanowiły 17,1% wszystkich wydatków budżetu państwa, z czego na wynagrodzenia i pochodne wydatkowano 54 232,2 mln zł.

(akta kontroli str. 351-501, 5622-5623, 5627-5631)

2.6 Realizacja i zmiany harmonogramu

Harmonogram dochodów i wydatków budżetu państwa, zgodnie z § 23 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁹³, został opracowany w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR. W dniu 29 stycznia 2020 r. harmonogram sporządzony na podstawie projektów planów finansowych został podpisany przez Ministra Finansów. Po uchwaleniu ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. i zatwierdzeniu planów finansowych, harmonogram został dostosowany do kwot ujętych w tej ustawie budżetowej. Harmonogram, sporządzony na podstawie planów finansowych, został podpisany przez Ministra Finansów 19 maja 2020 r. W trakcie roku harmonogram był aktualizowany – zgodnie z art. 147 ust. 3 ufp – w wyniku między innymi:

- decyzji Ministra Finansów oraz Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej związanych z wykorzystaniem rezerw budżetowych,
- dostosowywania miesięcznych limitów do bieżących potrzeb dysponentów i przesunięć w czasie finansowania zadań,
- blokad planowanych wydatków,
- utworzenia nowych pozycji rezerw celowych.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że nowelizacja ustawy budżetowej weszła w życie w momencie, gdy limit otwarcia na miesiąc listopad był już zatwierdzony, nie było zatem uzasadnienia do zatwierdzenia nowego harmonogramu realizacji budżetu państwa na 2020 r. dla jednego miesiąca – grudnia. Dysponenci, dla których plan finansowy uległ zmianie w wyniku nowelizacji, aktualizowali harmonogram, korzystając z zapisów art. 147 ust. 3 ufp. Dochody budżetu państwa w sześciu miesiącach przekroczyły kwoty prognozowane w harmonogramie, w tym w dwóch miesiącach o więcej niż 5%, tj. w lutym o 5,1% i czerwcu o 8,4%. W pozostałych sześciu miesiącach dochody były niższe od kwot ujętych w harmonogramie, w tym w marcu, kwietniu i maju odpowiednio o 16,5%, 17,6% i 18,1%, co w największym stopniu było spowodowane niekorzystną sytuacją makroekonomiczną, będącą konsekwencją wybuchu pandemii COVID-19. Dochody w grudniu zrealizowano w kwocie 36 986,7 mln zł, tj. 100,7% planu. Średnia z różnic dla poszczególnych miesięcy pomiędzy prognozą zawartą w harmonogramie a wykonaniem w 2020 r. wyniosła 6,6% i była wyższa niż w 2019 r. (4,6%).

W trakcie roku budżetowego dysponenci otrzymali środki finansowe w wysokości 493 884,7 mln zł, z czego 43,4% przekazano w pierwszym półroczu, a 56,6% w drugim. W trakcie pierwszych 11 miesięcy dysponentom przekazywano średnio kwotę 35 972,6 mln zł miesięcznie, podczas gdy w grudniu była to kwota 98 185,9 mln zł, stanowiąca blisko 20% wszystkich przekazanych środków w 2020 r.

Począwszy od chwili zatwierdzenia, harmonogram wydatków budżetu państwa podlegał ciągłej aktualizacji na wniosek dysponentów części budżetowych lub Ministra Finansów, zgodnie z art. 147 ust. 3 ufp. W 2020 r. w Ministerstwie Finansów zatwierdzono 12 632 wniosków o modyfikację harmonogramu wydatków na łączną kwotę 189 987,5 mln zł.

⁹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 259.

Wydatki w wysokości 109 083,7 mln zł, tj. 21,6% ogółu wydatków budżetu państwa poniesionych w 2020 r., zrealizowano w grudniu. Wielkość wydatków w tym miesiącu była wynikiem nowelizacji ustawy budżetowej z dnia 28 października 2020 r. Harmonogram wydatków, który nie został zaktualizowany, zakładał wydatki w grudniu w wysokości 44 345 mln zł, tj. 40,7% faktycznie zrealizowanej kwoty.

W sześciu z pozostałych 11 miesięcy roku wydatki budżetu państwa były niższe od zaplanowanych o nie więcej niż 4,4%. Największa różnica pomiędzy kwotą zaplanowaną a zrealizowaną wystąpiła w październiku i wyniosła 1723,4 mln zł. W pozostałych pięciu miesiącach wydatki przekroczyły plan, przy czym w maju – o 11,1% (o 3428,6 mln zł). W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020 limit wydatków zwiększono do 508 019,3 mln zł, co oznacza wzrost o 72 679,3 mln zł (o 16,7%) w stosunku do pierwotnie zaplanowanych.

Największe wydatki zrealizowane w grudniu 2020 r. dotyczyły:

- wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, na co przeznaczono 9567,5 mln zł; środki te pochodziły z nowo utworzonej rezerwy celowej nr 75;
- modernizacji technicznej Sił Zbrojnych – 11 012 mln zł (w tym 397,7 mln zł zaliczone do wydatków niewygasających);
- wsparcia inwestycji w obszarze transportu – 14 751,1 mln zł (w tym 7314,1 mln zł zaliczone do wydatków niewygasających);
- wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Solidarnościowego w kwocie 26 500 mln zł;
- wpłaty dysponenta cz. 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 12 000 mln zł, stanowiącej rekompensatę dla funduszu związaną z niewprowadzeniem w życie zapisów dotyczących reformy Otwartych Funduszy Emerytalnych;
- wydatków w części 85 – *Województwa* w łącznej kwocie 7108,9 mln zł (w tym 226,8 mln zł zaliczone do wydatków niewygasających) przeznaczonych na realizację Programu „Rodzina 500+” oraz wsparcie Państwowej Straży Pożarnej.

Średnia z różnic pomiędzy planem wydatków zawartym w harmonogramie a zrealizowanymi wydatkami w okresie styczeń–listopad wyniosła w 2020 r. 4,2%, i była niższa niż w 2019 r. (5,1%). Zrealizowane w grudniu wydatki stanowiły 246% kwoty ujętej w harmonogramie dla tego miesiąca.

(akta kontroli str. 502-565, 5618-5621)

2.7 Wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego

W 2020 r., podobnie jak w latach 2017-2019, wydatkowano środki budżetu państwa w ramach planu wydatków poprzedniego roku budżetowego. Kwota wydatków, które nie wygasły z upływem 2019 r. według ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019⁹⁴, wyniosła 138,3 mln zł i była znacznie niższa niż rok wcześniej (5117,4 mln zł). Środki mogły być wykorzystane do 30 kwietnia 2020 r.

Z kwoty 138,3 mln zł wydatkowano 126,5 mln zł, tj. 91,5% środków. Pozostałe środki w kwocie 11,8 mln zł zostały przekazane na wyodrębniony rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa 15 maja 2020 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 181 ust. 8 ufp.

(akta kontroli str. 5025-5027, 5034-5060)

⁹⁴ Dz. U. poz. 2490.

Kwota wydatków, które nie wygasły z upływem roku 2020 r., wyniosła 11 639,6 mln zł i była ponad osiemdziesięciokrotnie wyższa niż w roku 2019. Podstawą ustalenia wykazu wydatków był art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19⁹⁵ (dalej: upsgs COVID-19). W myśl art. 21 ust. 6 upsgs COVID-19 wydatki ujęte ww. wykazie wydatków niewygasających w 2020 r. mogą być dokonywane do 30 listopada 2021 r. Pismem⁹⁶ z 26 listopada 2020 r. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej poinformował dysponentów części budżetu państwa o możliwości zgłaszania zadań do ujęcia w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wydatków niewygasających w 2020 r., prosząc jednocześnie, aby zgłoszenia dotyczyły przede wszystkim wydatków inwestycyjnych, prorozwojowych i wspierających gospodarkę.

Dysponenci 56 części budżetowych wystąpili do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej o ujęcie w wykazie łącznie 1227 zadań o wartości 11 673,2 mln zł.

Wnioski 46 dysponentów zostały uwzględnione w całości, a wnioski 10 dysponentów – częściowo.

(akta kontroli str. 5027-5033, 5061-5178)

Odmowy uwzględnienia wydatków w wykazie dotyczyły 41 zadań o wartości 33,6 mln zł. Przyczyny odmowy były następujące:

- brak uzasadnienia dla uwzględnienia wydatków sklasyfikowanych z czwartą cyfrą paragrafu „8” oraz „9”, realizowanych w ramach projektów UE i EFTA, co wynika ze specyfiki środków europejskich oraz powiązania wydatków budżetu państwa ze stroną dochodową budżetu; z tej przyczyny odmówiono ujęcia 36 zadań na kwotę 29,6 mln zł;
- wystąpienie negatywnej ustawowej przesłanki⁹⁷ do ujęcia w wykazie, tj. uprzednie zwiększenie wydatków w trybie art. 171 ust. 3 i 4 ufp.; z tej przyczyny odmówiono ujęcia jednego zadania na kwotę 3,5 mln zł;
- zgłoszenie dodatkowych zadań po terminie umożliwiającym ich uwzględnienie w projekcie rozporządzenia; z tej przyczyny w wykazie nie ujęto czterech zadań na kwotę 0,4 mln zł.

(akta kontroli str. 5067-5069, 5179-5180, 5185-5206)

W projekcie rozporządzenia opracowanym w Ministerstwie Finansów uwzględniono 1186 zadań o łącznej kwocie wydatków 11 639,6 mln zł. Projekt rozporządzenia w sprawie wydatków niewygasających przygotowany w Ministerstwie Finansów i przekazany Radzie Ministrów nie był zmieniany na dalszym etapie prac i był zgodny z ostateczną wersją rozporządzenia⁹⁸.

(akta kontroli str. 5064, 5067-5175)

Najwyższe kwoty wydatków ujęte w wykazie określonym w ww. rozporządzeniu dotyczyły części 39 – *Transport* (w wykazie ujęto 11 zadań o wartości 7314,1 mln zł) i części 42 – *Sprawy wewnętrzne* (246 zadań o wartości 1222,6 mln zł). Analiza wykazu wydatków w zakresie wybranych 10 części budżetowych oraz analiza wniosków dysponentów tych części wykazała, że w części przypadków ujęcie wydatków w wykazie było niecelowe. W szczególności dotyczy to części zadań

⁹⁵ Dz. U. poz. 1747.

⁹⁶ Nr BP2.4142.2.2020.

⁹⁷ Zgodnie z art. 21 ust. 3 upsgs COVID-19 w wykazie nie mogły być ujęte wydatki, które w toku realizacji budżetu zostały zwiększone w trybie art. 171 ust. 3 i 4 lub art. 173 ust. 2 ufp.

⁹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2422).

zgłoszonych do ujęcia w wykazie przez Ministra Infrastruktury, tj. pięciu zadań o wartości 7241,7 mln zł⁹⁹, które zaplanowano w ramach nowelizacji ustawy budżetowej. Zdaniem NIK, wymienione wydatki powinny zostać zaplanowane w budżecie na rok 2021 r., a nie ujęte w wykazie wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2020. Także w przypadku części 42 – *Sprawy wewnętrzne* w wykazie uwzględniono wiele zadań, których realizacji w 2020 r. nawet nie rozpoczęto i które zostały wprowadzone do planu w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2020.

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej podała¹⁰⁰, że to poszczególni dysponenti decydowali, którym wydatkom i w jakiej wysokości należy nadać charakter wydatków niewygasających. Wskazała także, że celem przyjętych rozwiązań było umożliwienie realizacji zadań publicznych, które miały przyczynić się do zwalczania negatywnych skutków pandemii COVID-19 i stanowić istotny impuls rozwoju dla gospodarki.

Nie negując potrzeby realizacji zadań inwestycyjnych, można zauważyć, że przedstawione wyjaśnienia nie uzasadniają ujmowania w planie na 2020 r. wydatków, które z góry były przewidziane do poniesienia w 2021 r.

Ponadto wśród 34 zadań o wartości 241,5 mln zł zgłoszonych przez dysponenta części 46 – *Zdrowie* znalazło się zadanie „Skutki przejścia pracowników MZ na emeryturę” o wartości 507 tys. zł. Z uzasadnienia wniosku Ministra Zdrowia wynika, że kwota wydatków niewygasających zostanie przeznaczona na sfinansowanie odpraw emerytalnych pracowników Ministerstwa Zdrowia, którzy złożyli wniosek o rozwiązanie umowy w związku z przejściem na rentę lub emeryturę w 2020 r., a rozwiązanie stosunku pracy nastąpi w 2021 r.

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej wyjaśniła, że w miesiącach listopad–grudzień 2020 r. nastąpiło wzmożone składanie przez pracowników Ministerstwa Zdrowia wniosków o rozwiązanie stosunku pracy w 2021 r. w związku z przejściem na rentę lub emeryturę. Analiza dokonana w Ministerstwie Zdrowia wykazała, że środki zaplanowane w projekcie ustawy budżetowej na rok 2021 r. są niewystarczające. Ponieważ w planie finansowym na 2020 r. Ministerstwo Zdrowia dysponowało oszczędnościami, podjęto decyzję o zgłoszeniu środków niewygasających na wypłatę odpraw emerytalnych dla 13 osób.

Należy zauważyć, że standardem powinno być planowanie tego rodzaju wydatków w budżecie na dany rok, w którym ma nastąpić wypłata, a nie zamieszczanie ich w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego.

Jak już wspomniano wyżej, środki ujęte w ww. rozporządzeniu w sprawie wydatków niewygasających w 2020 r. mogą być wydatkowane aż do 30 listopada 2021 r. W rezultacie opisanych działań formalnie zaliczono środki do wydatków roku 2020, podczas gdy faktyczne ich wydatkowanie nastąpiło lub nastąpi w 2021 r. Niejednokrotnie dotyczą one sfinansowania zadań roku 2021, co było wiadomo już na etapie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej. Przyjęte rozwiązanie stoi w sprzeczności z zasadą roczności budżetu i zmniejsza przejrzystość finansów publicznych. Zgodnie z art. 182 ust. 2 ufp Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli, w terminie do 31 maja roku następnego, roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej. W myśl art. 182 ust. 4 ufp do sprawozdania dołącza się m.in. informację o realizacji wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego. Pełna informacja o realizacji tych wydatków

⁹⁹ W przypadku trzech zadań kwota ujęta w wykazie różni się od wysokości zwiększenia dokonanego w ramach nowelizacji budżetu.

¹⁰⁰ Pismo nr FG6.0811.1.2021.118.PRQ z 11 marca 2021 r.

nie będzie mogła być zawarta w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa oraz nie będzie przedmiotem debaty w Sejmie RP. Przyjęte rozwiązanie uniemożliwia także NIK wydanie opinii o wykonaniu części wydatków budżetu państwa w 2020 r., a także zniekształca powiązanie poniesionych w 2020 r. nakładów z uzyskanymi w tym samym okresie efektami.

(akta kontroli str. 5027-5033, 5061- 5175, 5181-5184, 5207-5545)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował, że informacje o zrealizowaniu zadań w zakresie wydatków niewygasających w 2020 r. zostaną zaprezentowane w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. Zwrócił uwagę także, że w latach 1999-2005, poprzez korzystanie z instytucji tzw. „wydatków niewygasających”, wydłużano termin realizacji zadań aż do 20 grudnia następnego roku budżetowego, a w latach 2006-2008 – do 30 czerwca następnego roku budżetowego.

(akta kontroli str. 5562-5565, 5587-5589)

Odnosząc się do powyższego, NIK zauważa, że nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁰¹ jako ostateczny termin dokonania wydatków niewygasających określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów wskazano 30 czerwca roku następnego, a w obowiązującej obecnie ustawie o finansach publicznych skrócono go do 31 marca.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że w latach 2009-2015 nie korzystano z tego instrumentu. W opinii NIK, powinien być on stosowany w wyjątkowych sytuacjach, w celu umożliwienia dokończenia zadań, przede wszystkim tych o charakterze inwestycyjnym i o zaawansowanym stopniu realizacji.

Minister Finansów 31 grudnia 2020 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 181 ust. 5 ufp, przekazał środki w kwocie 11 639,6 mln zł na wyodrębniony rachunek bankowy wydatków niewygasających prowadzony w ramach centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

(akta kontroli str. 5064, 5176-5178)

W pierwszym kwartale 2021 r., w związku z zapotrzebowaniami dysponentów części budżetowych, przekazane zostały środki na realizację wydatków, które nie wygasają z upływem 2020 r. w kwocie 3420,6 mln zł, stanowiącej 29,4% dostępnych środków.

(akta kontroli str. 5548-5551)

2.8 Ogólna kontrola wykonania budżetu państwa

Zgodnie z art. 174 pkt 1 ufp Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa. Sprawowanie tej kontroli polegało między innymi na:

- bieżącym analizowaniu wszystkich zgłoszeń dotyczących aktualizacji harmonogramu wydatków pod kątem zaangażowania przekazanych środków w stosunku do aktualnego planu po zmianach, a także pod względem celowości i terminów realizacji zadań oraz przewidywanego poziomu wykonania deficytu budżetu państwa;
- bieżącym monitorowaniu poziomu dochodów, wydatków i deficytu/nadwyżki, na podstawie codziennych raportów i symulacji dotyczących bieżącego wykonania budżetu państwa;
- codziennej wymianie informacji pomiędzy Departamentem Budżetu Państwa a Departamentem Długu Publicznego o prognozowanych uruchomieniach

¹⁰¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104, ze zm.

środków na wydatki budżetowe i o realizacji dochodów budżetu państwa w poszczególnych dniach w celu zapewnienia płynności oraz dokonywania lokat wolnych środków budżetu państwa;

- przypomnieniu dysponentom części budżetowych o konieczności blokowania planowanych wydatków budżetowych w przypadku stwierdzenia przesłanek określonych przepisem art. 177 ufp ze względu na konieczność zapewnienia finansowania związanego ze zwalczaniem pandemii COVID-19.

(akta kontroli str. 4946-4958)

We wrześniu 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15¹⁰² (dalej: ustawa o Komisji). Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o Komisji, Komisji w zakresie jej działalności, przypisano status organu niezależnego od innych organów władzy państwowej. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o Komisji obsługę merytoryczną, administracyjną i biurową Komisji zapewnia Urząd Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15, zwany dalej „Urzędem Komisji”. W art. 18 ustawy o Komisji określono, że wydatki związane z funkcjonowaniem Komisji i Urzędu Komisji są pokrywane z budżetu państwa, bez wskazania konkretnej części budżetowej, z której wydatki mają być finansowane.

Pomimo obowiązywania wymienionej ustawy od września 2019 r., klasyfikacja części budżetowych do końca 2020 r. nie została dostosowana do nowych okoliczności¹⁰³. Nieuwzględnienie przez Ministerstwo Finansów Komisji w 2019 r. i 2020 r. w klasyfikacji części budżetowych powodowało problemy z przekazaniem środków finansowych na rozpoczęcie działań organizacyjnych nowego urzędu. W związku z tym przyjęto rozwiązanie o charakterze przejściowym polegające na ustanowieniu przez Rzecznika Praw Dziecka, tj. w ramach części 14 budżetu państwa, Przewodniczącego Komisji dysponentem trzeciego stopnia. Decyzją¹⁰⁴ z 28 września 2020 r. Minister Finansów zwiększył plan wydatków części 14 – *Rzecznik Praw Dziecka* o 5 mln zł z rezerwy celowej poz. 56 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania*, z przeznaczeniem na sfinansowanie zadań wynikających z ustawy o Komisji.

Należy jednak zauważyć, że zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa dysponentami środków budżetu państwa są dysponenti części budżetowych i kierownicy podległych tym dysponentom państwowych jednostek budżetowych (...), a Komisja jest organem niezależnym od Rzecznika Praw Dziecka.

Należy zwrócić uwagę, że nową część budżetową (tj. cz. 89) utworzono dopiero po otrzymaniu pism w tej sprawie od Rzecznika Praw Dziecka i Przewodniczącego Komisji, odpowiednio – w październiku i listopadzie 2020 r. Minister Finansów nie podjął wcześniej działań w celu utworzenia nowej części budżetowej, choć ustawa o Komisji została uchwalona 30 sierpnia 2019 r. i weszła w życie 29 września 2019 r.

¹⁰² Dz.U. z 2020 r. poz. 2219.

¹⁰³ Na mocy rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 listopada 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. poz. 2068) z dniem 1 stycznia 2021 r. dodano nową część budżetową „89. Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15”.

¹⁰⁴ Nr MF/FS3.4143.3.189.2020.MF.4142.

Przepis art. 114 ust. 6 ufp stanowi, że Minister Finansów ustala, w drodze rozporządzenia, klasyfikację części budżetowych oraz dysponentów części budżetowych dla części budżetowych, o których mowa w art. 114 ust. 1-3 ufp, mając na celu zapewnienie przejrzystości gospodarowania środkami budżetu.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wyjaśnił, że członkowie Komisji byli stopniowo powoływani w trakcie 2020 r., a sama Komisja rozpoczęła swoją działalność w drugiej połowie 2020 r. Wskazał także na powiązanie działalności Rzecznika Praw Dziecka z działalnością Komisji.

Zdaniem NIK, Minister Finansów, w ramach sprawowania ogólnej kontroli wykonania budżetu państwa, powinien na bieżąco analizować akty prawne pod kątem powołania nowych organów i instytucji w celu odpowiedniego dostosowania rozporządzenia w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów¹⁰⁵.

(akta kontroli str. 4959-5000, 5565-5567, 5589-5591)

W 2020 r. Prezes Rady Ministrów, w związku ze zmianami w strukturze Rady Ministrów i zmianą ustawy o działach w administracji rządowej¹⁰⁶, wydał szereg rozporządzeń w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2020. Rozporządzenia te zostały wydane na podstawie art. 109 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw¹⁰⁷ oraz art. 20 ustawy z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁰⁸ z mocą wsteczną, z opóźnieniem w stosunku do wprowadzonych zmian w strukturze Rady Ministrów oraz w ustawie o działach administracji rządowej. Rozporządzenia wydane w dniach 24 marca, 25 maja, 29 czerwca, 6 lipca, 15 sierpnia i 30 grudnia 2020 r. obowiązywały z mocą wsteczną od 29 lutego 2020 r. Rozporządzenie z dnia 28 października 2020 r. obowiązywało od 1 lipca 2020 r.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wskazała, że Ministerstwo Finansów, co do zasady, nie inicjuje ani też nie opracowuje rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów dotyczących przeniesienia dochodów i wydatków budżetowych. Projekty takich aktów są przygotowywane przez odpowiednich dysponentów części budżetowych, których dotyczą przedmiotowe przeniesienia, natomiast są opiniowane przez właściwe departamenty merytoryczne Ministerstwa Finansów. Ministerstwo Finansów było jednostką wiodącą jedynie w przypadku opracowywania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r.¹⁰⁹, ponieważ dotyczyło ono części 19, której dysponentem jest minister właściwy ds. finansów publicznych. Komórką koordynującą przygotowanie tego projektu rozporządzenia był Departament Finansów i Księgowości.

(akta kontroli str. 191-240, 566-574)

Zdaniem NIK, wobec tak znaczących zmian w strukturze dysponentów części budżetowych, jakie miały miejsce w 2020 r., należałoby oczekiwać większej aktywności Ministra Finansów w zakresie centralnego zarządzania procesem, np. poprzez przypomnienie dysponentom o ich obowiązkach, czy przekazanie niezbędnego instruktażu, tak aby zmiany przeprowadzić możliwie jak najszybciej. Kontrola NIK w przekształcanych jednostkach wykazała, że ich postępowanie było

¹⁰⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 361, ze zm.).

¹⁰⁶ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, ze zm.).

¹⁰⁷ Dz. U. poz. 284.

¹⁰⁸ Dz. U. poz. 1087.

¹⁰⁹ Dz. U. poz. 1909.

niejednolite, a czynności związane ze zmianą dysponenta podejmowane były z opóźnieniem i niejednokrotnie niezgodnie z przepisami czy bez podstawy prawnej.

2.9 Układ zadaniowy

Roczne sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2020 r. (Rb-BZ1)¹¹⁰ przekazane do Ministerstwa Finansów przez dysponentów części budżetowych do 11 marca 2020 r. były wewnętrznie zgodne, tj. kwoty dla funkcji, zadań i podzadań były zgodne z kwotami dla działań.

Dysponenci części budżetowych, w których wysokość wydatków ustalonych w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. uległa zmianie wskutek wejścia w życie nowelizacji ustawy budżetowej, w odmienny sposób wykazywali dane w części „Plan wg ustawy budżetowej na 2020 r.” sprawozdania Rb-BZ1. Niektórzy wykazywali w tej części sprawozdania dane, które wynikały z ustawy budżetowej na rok 2020 przed zmianą, a niektórzy dane, które wynikały z ustawy budżetowej na rok 2020 po zmianie.

W przypadku 26 części budżetowych wystąpiły rozbieżności między kwotami wykazanymi przez dysponentów w częściach „Plan wg ustawy budżetowej na 2020 r.”, „Plan po zmianach” i „Wykonanie” sprawozdania Rb-BZ1 a kwotami wynikającymi z ustawy budżetowej na rok 2020 (po zmianie), ze sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) lub sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE). Były to m.in. następujące rozbieżności:

- a) część 24 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* – w części „Plan wg ustawy budżetowej na 2020 r.” sprawozdania Rb-BZ1 kwota wydatków ogółem była niższa o 470 mln zł niż w ustawie budżetowej na rok 2020 (po zmianie);
- b) część 46 – *Zdrowie* – w części „Wykonanie” sprawozdania Rb-BZ1 kwota wydatków ogółem była niższa o 511,6 mln zł niż w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-28 UE;
- c) część 59 – *Agencja Wywiadu*:
 - w części „Plan wg ustawy budżetowej na 2020 r.” sprawozdania Rb-BZ1 kwota wydatków majątkowych była wyższa o 216,3 mln zł, a kwota pozostałych wydatków niższa o 226,3 mln zł niż w ustawie budżetowej na rok 2020 (po zmianie);
 - w części „Plan po zmianach” sprawozdania Rb-BZ1 kwota wydatków majątkowych była wyższa o 229,6 mln zł niż w sprawozdaniu Rb-28;
 - w części „Wykonanie” sprawozdania Rb-BZ1 kwota wydatków majątkowych była wyższa o 236,5 mln zł, a kwota pozostałych wydatków niższa o tę samą wysokość niż w sprawozdaniu Rb-28;
- d) część 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa* – w części „Plan wg ustawy budżetowej na 2020 r.” sprawozdania Rb-BZ1 kwota wydatków ogółem była niższa o 1500 mln zł niż w ustawie budżetowej na rok 2020 (po zmianie);
- e) część 85/14 – *Województwo mazowieckie* – w części „Plan wg ustawy budżetowej na 2020 r.” sprawozdania Rb-BZ1 kwota wydatków ogółem była niższa o 670,1 mln zł niż w ustawie budżetowej na rok 2020 (po zmianie).

¹¹⁰ Rb-BZ1 – Roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym składa się m.in. z części „Plan wg ustawy budżetowej na 2020 r.”, „Plan po zmianach” i „Wykonanie”. W każdej części kolejno wykazywane są kwoty wydatków: ogółem; budżetu państwa; majątkowych, w tym majątkowych z czwartą cyfrą „0”, „3” i „4”; pozostałych, w tym współfinansowanie projektów z udziałem środków UE; budżetu środków europejskich. Ponadto w sprawozdaniu wykazywane są kwoty zobowiązań i wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego, oraz informacje o celach i miernikach i wykonaniu mierników.

W przypadku 40 części budżetowych kwoty zobowiązań, a w przypadku dwóch części budżetowych kwoty wydatków, które nie wygasły z upływem 2020 r., wykazane w sprawozdaniach Rb-BZ1 pozostawały niezgodne z kwotami wynikającymi ze sprawozdania Rb-28.

Zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹¹¹ sprawozdania Rb-BZ1 mogą być korygowane do 30 kwietnia 2021 r., a zatem po zakończeniu kontroli NIK. Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa w Ministerstwie Finansów poinformowała, że wskazane rozbieżności zostały zgłoszone dysponentom w drodze kontaktów roboczych.

(akta kontroli str. 972-980, 2370-2379)

2.10 Realizacja działań wynikających z przyjętych przez Radę Ministrów „Założeń reformy systemu budżetowego” oraz realizacja przeglądów wydatków

Rada Ministrów 26 lipca 2016 r. przyjęła „Założenia reformy systemu budżetowego”, które określają ramy koncepcyjne nowego systemu budżetowego oraz najważniejsze kierunki zmian w tym systemie. W szczególności przedmiotem reformy jest: wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych, zmiana przebiegu procesu budżetowego, redefinicja roli Rady Ministrów oraz innych członków Rady Ministrów w procesie budżetowym, zastąpienie obecnego dualizmu klasyfikacyjnego i wprowadzenie nowego podziału budżetu państwa oraz jednolitej klasyfikacji o charakterze zadaniowym. Reforma obejmuje również uporządkowanie sprawozdawczości budżetowej oraz finansowej, instytucjonalizację i włączenie do procesu budżetowego instrumentów wspierających efektywność wydatkowania środków publicznych. W Ministerstwie Finansów w celu przeprowadzenia reformy systemu budżetowego 9 maja 2018 r. został uruchomiony projekt Reforma Systemu Budżetowego. Etap I (dalej: RSB I), którego zadaniem jest przeprowadzenie reformy systemu budżetowego w taki sposób, aby nowy system wspierał osiągnięcie celów strategicznych i priorytetów rozwojowych w perspektywie wieloletniej. W 2020 r. Komitet Sterujący tego projektu przyjął sześć raportów analitycznych. Z wyjaśnień Departamentu Budżetu Państwa wynika, że raporty zawierają podsumowanie wycinkowych działań analityczno-koncepcyjnych, w tym o charakterze przygotowawczym (analizy poprzedzające prace koncepcyjne) lub pośrednim (propozycje rozwiązań), przeprowadzonych w poszczególnych obszarach tematycznych projektu, których wykonanie jest niezbędne w celu opracowania produktu końcowego projektu, na który składają się następujące produkty cząstkowe, tj.: analiza stanu obecnego w niezbędnych obszarach (tj. w obszarach tematycznych projektu) i określenie stanu docelowego, koncepcja wdrożenia nowego systemu budżetowego oraz projekty odpowiednich aktów prawnych. W trakcie kontroli P/19/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.* Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wskazała, że konkretne propozycje zostaną wypracowane przez zespół realizujący projekt RSB I, którego pierwszy etap zakończy się 31 grudnia 2019 r. W trakcie ubiegłorocznej kontroli P/20/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r.* Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wskazała, że wydłużono realizację projektu z 31 grudnia 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. ze względu na przesunięcie terminu rozpoczęcia współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. W roku 2020 zakończono realizację I fazy współpracy technicznej z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Po przyznaniu przez Komisję Europejską finansowania dla II fazy współpracy

¹¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 704, ze zm.

technicznej z MFW, termin realizacji projektu został skorelowany ze spodziewanym terminem zakończenia II fazy tej współpracy. W okresie trwania projektu terminy przesuwano dwukrotnie z 31 grudnia 2019 r. na 30 czerwca 2020 r., a następnie na 31 grudnia 2021 r., tj. łącznie o dwa lata od pierwotnego terminu zakończenia prac. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wyjaśnił, że zmiany te wynikały z konieczności zapewnienia odpowiedniej synchronizacji prac, które prowadzone są z udziałem Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Współpraca techniczna z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, finansowana ze środków Programu Wspierania Reform Strukturalnych, została podzielona przez Komisję Europejską na fazy. W rezultacie, pierwotny termin realizacji projektu został skorelowany ze spodziewanym – w momencie powołania projektu – terminem zakończenia I fazy współpracy technicznej z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Porozumienie pomiędzy Międzynarodowym Funduszem Walutowym oraz Komisją Europejską zostało zawarte później niż planowano, co skutkowało koniecznością odpowiedniego dostosowania (wydłużenia) terminu realizacji projektu. Analogicznie, po przyznaniu przez Komisję Europejską finansowania dla II fazy współpracy technicznej z MFW, termin realizacji projektu został skorelowany ze spodziewanym terminem zakończenia II fazy tej współpracy.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że zakładany etap prac nie został zakończony w pierwotnym terminie ani w terminie następnie wyznaczonym. Z dodatkowych wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów oraz Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa wynika, że raporty analityczne przyjmowane przez Komitet Sterujący nie stanowią jeszcze kompletnych produktów częściowych projektu. Dokumenty te mają charakter operacyjny i nie mogą podlegać uzgodnieniom zewnętrznym. Zamieszczone w nich wnioski i rekomendacje odzwierciedlają stan prac projektowych w danym momencie i mogą podlegać modyfikacjom wynikającym z postępów prac projektowych.

(akta kontroli str. 3237-3572)

Przeglądy wydatków

Przeglądy wydatków są jednym z kluczowych elementów reformy systemu budżetowego. Rada Ministrów w „Założeniach” wskazała, że przeglądy wydatków budżetowych są niezbędnym wsparciem dla efektywnej alokacji wydatków publicznych w perspektywie wieloletniej – muszą być stałym elementem procesu budżetowego. W dniu 9 marca 2020 r. Komitet Sterujący projektu RSB I przyjął raport „Analiza rozwiązań dotyczących efektywności wydatkowania środków publicznych”. W raporcie tym wskazano, że rekomendacją możliwą do wdrożenia w I etapie jest włączenie przeglądów wydatków do systemu prawnego oraz procesu budżetowego – z uwzględnieniem propozycji wypracowanych w ramach projektów realizowanych w Ministerstwie Finansów (przygotowanie projektu ustawy o finansach publicznych)¹¹². Minister Finansów zarządzeniem nr 30 z 4 maja 2015 r.¹¹³ powołał Komitet Sterujący, który jest organem opiniodawczo-doradczym Ministra Finansów w sprawach przeglądów wydatków publicznych. Zgodnie z ww. zarządzeniem Departament Polityki Wydatkowej Ministerstwa Finansów – obecnie Departament Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości¹¹⁴ (dalej: DWR) odpowiada za zarządzanie procesem przeglądu wydatków finansów publicznych, w tym przygotowuje listę obszarów i zagadnień podlegających

¹¹² Str. 32 raportu „Analiza rozwiązań dotyczących efektywności wydatkowania środków publicznych.”

¹¹³ Zarządzenie nr 30 Ministra Finansów z 4 maja 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw przeglądów wydatków publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 31, ze zm.; dalej: zarządzenie nr 30 Ministra Finansów).

¹¹⁴ Zarządzenie nr 27 Prezesa Rady Ministrów z 28 lutego 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów (M.P. poz. 229).

przeeglądom w poszczególnych latach, a także programy przeglądów. Dyrektor DWR wskazała, że łącznie w zadania związane z przeglądami zaangażowanych jest dziewięć osób. Obok przeglądów osoby te realizują inne zadania, w tym projekty będące we właściwości departamentu, a zlecone do realizacji przez przełożonego, oraz uczestniczą w projektach między-departamentalnych.

W 2020 r. Departament Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości¹¹⁵ przygotował siedem obszarów do objęcia przeglądami:

- 1) wydatki na finansowanie Rządowego Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016-2017 oraz 2018-2020 (przy czym celem przeglądu byłoby poszukiwanie oszczędności),
- 2) wydatki na ochronę środowiska,
- 3) wydatki na finansowanie zdrowia,
- 4) wydatki na dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany (podjęcie tego przeglądu wynika z rekomendacji zatwierdzonej 19 września 2016 r. przez Komitet Sterujący ds. przeglądu wydatków publicznych w obszarze dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany),
- 5) wydatki na działalność inspekcji sanitarnych,
- 6) wydatki na promocję eksportu,
- 7) wydatki w zakresie zakupów i wykorzystywania zasobów teleinformatycznych i informatycznych w ministerstwach oraz w podległych i nadzorowanych jednostkach administracji rządowej – II etap.

Pięć spośród siedmiu wytypowanych obszarów stanowiło powtórzenie obszarów przyjętych do realizacji jeszcze w 2019 r. Przeglądy w tych obszarach nie zostały rozpoczęte w 2019 r. i ponownie zostały wytypowane do przeglądu wydatków w 2020 r. W wymienionym roku działały dwie grupy robocze¹¹⁶ zaangażowane w realizację przeglądów. Pierwsza grupa działała w ramach przeglądu wydatków na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu. Druga grupa robocza działała w ramach II etapu przeglądu wydatków w obszarze kształtowania wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej, obejmującego grupy pracownicze zatrudnione w państwowych jednostkach budżetowych innych niż członkowie korpusu służby cywilnej. Prace wymienionych grup roboczych nie zostały zakończone w 2020 r.

Szczegółowy stan realizacji poszczególnych przeglądów został opisany poniżej.

W przypadku przeglądu wydatków w obszarze wspierania gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa program przeglądu został zatwierdzony w październiku 2017 r., a planowany okres realizacji prac w ramach przeglądu wynosił około sześciu miesięcy. W dniu 7 stycznia 2020 r. zatwierdzono wnioski i rekomendacje z tego przeglądu.

O przeprowadzenie przeglądu wydatków na zasoby teleinformatyczne i informatyczne w ministerstwach oraz podległych i nadzorowanych jednostkach administracji rządowej wystąpił Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki pismem z 18 października 2018 r. skierowanym do ówczesnej Minister Finansów Teresy Czerwińskiej. Program przeglądu został zatwierdzony 6 grudnia 2018 r. Zdaniem Dyrektora DWR, brak danych niezbędnych do sformułowania wniosków i rekomendacji spowodował, że przegląd nie został zakończony. Nie udało się

¹¹⁵ W dniu 12 marca 2020 r. została sporządzona notatka dla ministra Leszka Skiby w sprawie listy obszarów i tematów objętym przeglądowi wydatków publicznych w 2020 r.

¹¹⁶ Zgodnie z § 4 zarządzenia nr 30 Ministra Finansów w celu realizacji programu przeglądu Komitet Sterujący wyznacza grupę roboczą.

uzyskać danych niezbędnych do ukończenia przeglądu oraz sformułowania wniosków i rekomendacji¹¹⁷.

Przegląd dotyczący wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej – II etap (obejmujący obszar kształtowania wynagrodzeń wszystkich pozostałych pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej – wniosek Rady Dialogu Społecznego) został zainicjowany na podstawie prośby skierowanej do Ministerstwa Finansów przez Przewodniczącą Rady Dialogu Społecznego, na wniosek Przewodniczącego Zespołu problemowego ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych. Prace nad przeglądem nie zostały zakończone w 2020 r.

W 2020 r. rozpoczęto jeden przegląd spoza listy na 2020 r. – przegląd wydatków na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu. Program został zatwierdzony 8 lipca 2020 r. Przegląd ten miał trwać nie dłużej niż dwa miesiące. Głównym celem przeglądu jest analiza efektywności wydatków ponoszonych na instytucje rynku pracy (ze szczególnym uwzględnieniem urzędów pracy i Ochotniczych Hufców Pracy) oraz skuteczności tych jednostek, a także skuteczności i efektywności instrumentów wspierających zatrudnienie i przeciwdziałających bezrobociu. Przegląd ten nie został zakończony w 2020 r.

Formalne zakończenie przeglądu nie stanowi o zrealizowaniu zadania, o czym świadczy przegląd wydatków podmiotów wskazanych w art. 139 ust. 2 ufp. Realizacja tego przeglądu trwała prawie dwa lata. Komitet Sterujący 3 września 2019 r. zaakceptował raport z przeglądu wydatków podmiotów wskazanych w art. 139 ust. 2 ufp. Pomimo że w raporcie z tego przeglądu wskazano, że Minister Finansów rozważy możliwość modyfikacji katalogu wyłączeń wskazanych w art. 112aa ust. 3 ufp, to nie podejmowano takich działań w 2020 r.

W uchwale nr 46 Rady Ministrów z 25 kwietnia 2017 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2017-2020¹¹⁸ wskazano, że w kolejnych latach planuje się prowadzenie 3-5 przeglądów rocznie, tak aby w cyklu 3-4 lat objąć przeglądami wydatków większość obszarów, w których ponoszone są istotne wydatki ze środków publicznych. Spośród realizowanych przeglądów wydatków z lat poprzednich, w 2020 r. zakończono jeden przegląd wydatków (w obszarze wspierania gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa). Żaden z proponowanych przeglądów znajdujący się na liście do realizacji nie został rozpoczęty. Zdaniem Dyrektora DWR, na taki stan wpłynęła m.in. sytuacja związana z pandemią wirusa SARS-CoV-2, przejście większości ministerstw w tryb pracy zdalnej oraz skupienie się na walce albo ograniczeniu skutków pandemii.

Mimo że zakładanym celem przeprowadzania przeglądów wydatków jest między innymi poprawa skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych, to przeglądy wydatków zrealizowane w ostatnich latach, poza jednym wyjątkiem (Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo), nie miały wpływu na kształt ustawy budżetowej na 2020 r.

¹¹⁷ Powody tego stanu były następujące:

- nie wszystkie jednostki, do których skierowano stosowną prośbę, przekazały dane dotyczące omawianych wydatków. Zebrane w trakcie przeglądu dane dotyczą wydatków poniesionych przez 422 jednostki spośród 887 planowanych do objęcia badaniem;
- wiele badanych jednostek nie posiadało w swoich systemach księgowych wyodrębnionego symbolu analityki dla wydatków ICT (technologii informacyjnych i komunikacyjnych) oraz IT (technologii informatycznej);
- jednostki wskazywały błędne kwoty.

¹¹⁸ M.P. poz. 439.

W celu między innymi realizacji wniosku pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z kontroli P/19/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.* został powołany¹¹⁹ projekt – Wdrożenie przeglądów wydatków według ujednoliconych zasad. W ramach projektu wypracowana i wdrożona miała zostać nowa metoda dokonywania przeglądów według ujednoliconych, zestandaryzowanych zasad. Efektem projektu jest opracowany w 2020 r. podręcznik pn. „Przeglądy Wydatków Publicznych. Cele, metodyka, organizacja – 2.0”. Podręcznik ten jest drugim takim dokumentem. Poprzedni podręcznik został sporządzony w listopadzie 2015 r. Rozwiązania zawarte w podręczniku 2.0 nie zostały wykorzystane w 2020 r. Z wyjaśnień Dyrektora DWR wynika, że dokument ten będzie wykorzystany do nowo realizowanych przeglądów. Treść podręcznika jest obecnie przedmiotem analizy dokonywanej przez ekspertów OECD. Założono opracowanie ostatecznej, tj. uwzględniającej uwagi i propozycje ekspertów OECD, wersji dokumentu w drugiej połowie 2021 r. i wykorzystanie jej w nowych przeglądach wydatków. Zasadniczą różnicą pomiędzy dokumentem z 2020 r. a tym z 2015 r. jest doprecyzowanie w nim procesu przeglądów wydatków (który był bardzo ogólnie zarysowany w dokumencie z 2015 r.) oraz przeniesienie znacznej ilości prac związanych z przeglądem wydatków na fazę przygotowania przeglądu wydatków (tj. przed oficjalnym zatwierdzeniem jego programu przez Komitet Sterujący). Głównym celem wprowadzenia nowego podręcznika było stworzenie możliwości realizacji przeglądów wydatków według ujednoliconych zasad (ich większa standaryzacja) oraz skrócenie samego procesu przeglądu wydatków. Z wyjaśnień Dyrektora DWR wynika, że ostateczna wersja podręcznika zostanie opracowana przez Departament Efektywności Finansowej i Rachunkowości po zakończeniu projektu (w drugiej połowie 2021 r.).

W 2020 r. Ministerstwo Finansów (reprezentowane przez DWR) rozpoczęło współpracę z Komisją Europejską oraz Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w ramach projektu pn. „Technical support to build capacity for spending reviews – Poland (20PL24)”¹²⁰. Dyrektor DWR wskazała, że w ramach projektu eksperci OECD udzielają wsparcia Ministerstwu Finansów m.in. w zakresie udoskonalenia metodyki prowadzenia przeglądów wydatków, przygotowania koncepcji systemowych w zakresie włączenia przeglądów wydatków w Polsce do procesu budżetowego, podniesienia użyteczności przeglądów wydatków w tworzeniu/zmianie polityk publicznych, a także w zakresie wzmocnienia zdolności analitycznych pracowników Ministerstwa Finansów oraz wybranych jednostek sektora finansów publicznych w drodze warsztatów. Po zapoznaniu się z obecną sytuacją w Polsce, regulacjami prawnymi w zakresie finansów publicznych oraz dotychczasowymi doświadczeniami Ministerstwa Finansów, eksperci OECD przygotowują wstępną wersję raportu. Będzie ona zawierała diagnozę sytuacji w Polsce oraz rekomendacje w zakresie wzmocnienia przeglądów wydatków, w tym ich umiejscowienia w procesie budżetowym zarówno pod względem funkcjonalnym, jak i organizacyjnym.

Długotrwała realizacja przeglądów wydatków uniemożliwiała w kolejnym już roku wykonanie postanowienia zawartego w uchwale Rady Ministrów w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2017-2020, według którego w kolejnych latach planuje się prowadzenie 3-5 przeglądów rocznie, tak aby w cyklu 3-4 lat objąć przeglądami wydatków większość obszarów, w których ponoszone są istotne wydatki ze środków publicznych. W 2020 r., poza jednym wyjątkiem, nie

¹¹⁹ Decyzją Dyrektora Generalnej Ministerstwa Finansów z 5 września 2019 r.

¹²⁰ Współfinansowanego ze środków Komisji Europejskiej (Structural Reform Support Programme 2017-2020).

zakończono przeglądów rozpoczętych w latach poprzednich. Rozpoczęty w 2020 r. nowy przegląd również nie został zakończony w zakładanym terminie.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na wciąż aktualne następujące stanowisko przyjęte w 2016 r. przez Radę Ministrów w „Założeniach”¹²¹: „niewystarczające wydają się natomiast istniejące obecnie rozwiązania dotyczące oceny efektywności, skuteczności i spójności wydatków z priorytetami wynikającymi z polityki Rady Ministrów w poszczególnych obszarach, art. 176 ufp wprowadza, co prawda, możliwość dokonywania przez Ministra Finansów oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych, nie przewiduje natomiast obowiązkowych, cyklicznych i odpowiednio powiązanych z procesem budżetowym przeglądów wydatków, które aktualnie prowadzone są w oparciu o zarządzenie Ministra Finansów”. Zdaniem NIK, nieefektywne jest prowadzenie przeglądów wydatków na podstawie tylko wewnętrznego aktu prawnego, jakim jest zarządzenie Ministra Finansów, który nie ma mocy wiążącej innych uczestników przeglądów. Od momentu przyjęcia „Założeń” przez Radę Ministrów, tj. przez okres ponad czterech lat nie została wprowadzona instytucjonalizacja przeglądów wydatków do polskiego porządku prawnego, o randze wyższej niż ministerialne zarządzenie. Akt prawny powinien określać organizację i zadania poszczególnych interesariuszy. W 2020 r. i w latach wcześniejszych żaden akt prawny o charakterze powszechnie obowiązującym nie zobowiązywał do uczestniczenia w przeglądach wydatków określonych podmiotów czy też do wykonania wniosków i rekomendacji po zakończeniu przeglądu.

Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze trwający etap wypracowywania przez Ministerstwo Finansów przy współudziale z Komisją Europejską oraz Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju docelowych rozwiązań w zakresie usprawnienia przeglądów wydatków, zwraca jednocześnie uwagę, że obecnie stosowany model selektywny, partycypacyjny/uzgodnieniowy w każdym przypadku nie jest rozwiązaniem skutecznym. Zauważyć należy permanentną przewlekłość realizowanych przeglądów. Fakt, że występująca przewlekłość jest powszechna (na ogół realizowane przeglądy nie kończą się w zakładanych terminach), sugeruje na istotność i złożoność problemu, a w związku z tym należy objąć szerszym spojrzeniem cały proces realizacji przeglądów. Należy przyjrzeć się poszczególnym etapom podejmowania prac nad przeglądami, w tym również stosowanemu dotychczas modelowi przeglądów i odpowiedzi na pytanie, czy obecny model jest najbardziej właściwy do skutecznej realizacji przeglądów. Przyjęty model mieszany realizacji przeglądów wydaje się właściwy w przypadku przeglądów wydatków o charakterze kompleksowym, przekrojowym, horyzontalnym, który wykracza poza obszar polityki wydatkowej jednego ministra odpowiedzialnego za dany obszar. Natomiast w sytuacji, gdy obszar przeglądów nie wykracza poza zadania/obszar danego ministra liniowego i jednocześnie oddziałuje jedynie na jednostki podległe dysponentowi danej części budżetowej¹²², realizacja przeglądu oparta na mieszanym modelu nie jest do końca efektywna.

W ocenie NIK, docelowa instytucjonalizacja przeglądów wydatków musi być efektem nie tylko współpracy międzynarodowej i doświadczeń innych krajów, ale przede wszystkim wniosków wynikających z zakończonych 11 przeglądów wydatków w latach 2015-2020. Poprawa obecnego stanu będzie możliwa, wówczas gdy

¹²¹ Str. 23.

¹²² W zakresie przeglądu wydatków w obszarze kultury fizycznej i sportu jedną z rekomendacji było uzależnienie możliwości otrzymania przez związki sportowe kwoty dodatkowego dofinansowania ze środków będących w dyspozycji Ministra Sportu i Turystyki od spełnienia pewnych warunków, np. pozyskanie przez wnioskodawców części środków na realizowane przedsięwzięcia z innych źródeł (tzw. wkładu własnego).

spełniony zostanie warunek sine qua non, tj. wyeliminowanie przewlekłej realizacji przeglądów wydatków. Celem działań realizowanych przez Ministerstwo Finansów nie może być jedynie ugruntowanie tego narzędzia w polskim porządku prawnym, ale przede wszystkim wypracowanie takich rozwiązań systemowo-organizacyjnych, które sprawią, że przeglądy wydatków będą wykorzystywane efektywniej i skuteczniej w Polsce.

(akta kontroli str. 3133-3218, 3231-3236)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie zadań przez Ministra Finansów z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – *Rezerwa ogólna* i 83 – *Rezerwy celowe*.

Wydawane przez Ministra Finansów decyzje w zakresie tworzenia i rozdysponowania rezerw, blokowania wydatków, dokonywania przeniesień między częściami budżetowymi, udzielania zapewnień finansowania lub dofinansowania były zgodne z obowiązującymi przepisami, tj. ustawą o finansach publicznych i ustawą o przeciwdziałaniu COVID-19.

Zdaniem NIK, opracowany w Ministerstwie Finansów wykaz wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego, zawierał wiele zadań, które powinny być realizowane w ramach budżetu na rok 2021. Było to konsekwencją uwzględnienia w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020 zadań przewidzianych do realizacji w 2021 r. Działanie takie należy uznać za niezgodne z celem, dla którego wprowadzono ten instrument do ustawy o finansach publicznych, jakim było umożliwienie dokończenia zadań, których realizacja uległa opóźnieniu, np. w związku z niedotrzymaniem terminów przez wykonawców prac.

W 2020 r. nadal nie odnotowano istotnych postępów we wdrażaniu „Założeń reformy systemu budżetowego” poza wypracowaniem raportów analitycznych. Przeprowadzone w ostatnich latach przeglądy wydatków, poza jednym wyjątkiem (Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo), wciąż nie miały wpływu na opracowanie projektu ustawy budżetowej ani nie miały przełożenia na inne akty prawne z danej polityki wydatkowej państwa.

V. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę opracowania i przedłożenia Radzie Ministrów projektów aktów prawnych wprowadzających instytucjonalizację przeglądów wydatków, w tym regulujących rolę i zadania Ministra Finansów oraz podmiotów uczestniczących w przeglądach wydatków, a także sposób monitorowania realizacji wniosków i rekomendacji.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Ujmowanie w projekcie ustawy budżetowej na dany rok wydatków przewidzianych do realizacji w tym roku, zgodnie z zasadą roczności budżetu, w celu zapewnienia przejrzystości i porównywalności danych.
2. Wzmocnienie mechanizmów kontrolnych dotyczących weryfikacji poprawności formularzy planistycznych składanych przez dysponentów części budżetowych.
3. Opracowywanie uzasadnienia do projektów ustaw budżetowych zgodnie ze wszystkimi wymogami określonymi w art. 142 pkt 2 ufp oraz podawanie

w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacji dotyczącej wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na wysokość wydatków budżetu państwa.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹²³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

.....
podpis

¹²³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.