



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KBF.410.001.09.2023

Pani
Magdalena Rzeczkowska
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 42/2023 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 31 maja 2023 r. oraz w wyniku sprostowania omyłek pisarskich
i rachunkowych

P/23/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – Wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów od 26 kwietnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r., Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów od 9 lutego 2022 r. do 26 kwietnia 2022 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	<ol style="list-style-type: none">1. Agnieszka Krasowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/76/2022 z 21 grudnia 2022 r.2. Tomasz Kiercz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/77/2022 z 21 grudnia 2022 r.3. Piotr Korczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/79/2022 z 21 grudnia 2022 r.4. Tomasz Przygodziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/80/2022 z 21 grudnia 2022 r.5. Dariusz Starnowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/78/2022 z 21 grudnia 2022 r. <p>(akta kontroli: tom I str. 1-5)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania przez Ministra Finansów w 2022 r. zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: ustawa o finansach publicznych lub ufp) oraz oceny wykonania budżetu państwa w częściach 81 – *Rezerwa ogólna* i 83 – *Rezerwy celowe*. W kontroli przyjęto następujące kryteria oceny: legalność, celowość, rzetelność i gospodarność.

Ocenie podlegały w szczególności:

- 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 i tworzeniu nowych rezerw celowych;
- rozpatrywanie wniosków dysponentów o przyznanie środków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa;
- działania związane z rozliczeniem wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego;
- działania mające na celu zapewnienie przejrzystości finansów publicznych;

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

- wykorzystanie przeglądów wydatków w procesie budżetowym oraz działania na rzecz wykonania przyjętych przez Radę Ministrów *Założeń reformy systemu budżetowego*.

Zakres kontroli

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

- analizy harmonogramu realizacji budżetu państwa;
- analizy danych dotyczących rozdysponowania rezerwy ogólnej i rezerw celowych oraz zmian przeznaczenia rezerw celowych;
- kontroli prawidłowości decyzji o utworzeniu nowych rezerw w trakcie roku oraz wybranych decyzji o rozdysponowaniu rezerw a także analizy dokumentów dotyczących wybranych przypadków odmowy przyznania środków z rezerw celowych;
- badania prawidłowości wydawania przez Ministra Finansów wybranych decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań;
- analizy wykonania planu dochodów i wydatków budżetu państwa – według wstępnych danych ze sprawozdań złożonych w lutym 2023 r.;
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty i zobowiązań budżetu państwa;
- analizy danych o wykonaniu wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego i dokumentów dotyczących rozliczenia niewykorzystanych środków;
- analizy sprawozdań z realizacji planów finansowych wybranych funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej również: BGK) oraz wybranych państwowych funduszy celowych;
- analizy postępów w zakresie wdrażania reformy systemu budżetowego i przeglądów wydatków publicznych.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego*.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Finansów nie podejmował w 2022 r. dostatecznych działań w celu przywrócenia budżetowi państwa jego rangi i centralnej pozycji w systemie finansów publicznych, o co Najwyższa Izba Kontroli wniosowała w analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2020-2021. Wyniki kontroli wskazują, że Minister Finansów w trakcie procedowania aktów prawnych umożliwiających finansowanie zadań państwa poza budżetem wprawdzie zgłaszał różne uwagi dotyczące projektowanych rozwiązań, ale jednoznacznie nie kwestionował samej idei tworzenia funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego i rozszerzania zakresu zadań finansowanych za pomocą tych funduszy. W szczególności chodzi o projekty ustaw przewidujących utworzenie w 2022 r. nowych funduszy, tj. Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych i Funduszu Pomocy, oraz o projekty ustaw rozszerzających zakres zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Minister Finansów nie kwestionował również rozwiązań przewidujących stosowanie odmiennych mechanizmów finansowania podobnych zadań, takich jak wypłata dodatku osłonowego i dodatku węglowego, z których pierwszy finansowany był z budżetu państwa, a drugi – z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 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.

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

Według wstępnych danych dochody budżetu państwa wyniosły 504,4 mld zł, wydatki – 517,4 mld zł, a deficyt – 13 mld zł. W stosunku do wielkości zapisanych w ustawie budżetowej na rok 2022 r. z dnia 17 grudnia 2021 r.⁴ dochody były nominalnie wyższe o 2,5%, wydatki wykonano na poziomie 99,1% planu, zaś deficyt stanowił 43,5% ustalonego limitu. NIK zauważa, że podane wielkości nie przedstawiają pełnego obrazu finansów państwa, z uwagi na fakt, że znaczna część wydatków realizowana była poza budżetem państwa. NIK zwracała już uwagę na ten problem w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów po kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. W 2022 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego utworzono kolejne fundusze, między innymi Fundusz Pomocy i Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Według wstępnych danych wydatki tych dwóch funduszy oraz utworzonego w 2020 r. Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wyniosły w 2022 r. łącznie 74,9 mld zł⁵. Wielkość ta stanowiła 14,5% wydatków budżetu państwa zrealizowanych w 2022 r. Ze względu na bardzo ogólne sformułowanie w ustawie tworzącej Fundusz Przeciwdziałania COVID-19⁶ (dalej: Fundusz) tytułu i celu jego utworzenia, był on *de facto* narzędziem do finansowania szerokiego zakresu zadań. W drugiej połowie 2022 r. zakres ten został rozszerzony m.in. o wypłatę dodatku węglowego, dodatków dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystywania niektórych źródeł ciepła, dodatku elektrycznego oraz rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych i sprzedawców gazu ziemnego.

Na wysokość wykazanego deficytu za 2022 r. wpływ miały również operacje dokonane pod koniec 2021 r., polegające na ustaleniu wykazu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego w wysokości 7,6 mld zł oraz na dokonaniu wpłat do różnego rodzaju funduszy w wysokości 31,8 mld zł. Rozwiązania te pozwalały w 2022 r. finansować szereg zadań jeszcze z budżetu na rok 2021.

Z kolei dochody budżetu państwa w 2022 r. zostały pomniejszone poprzez przekazanie dochodów z wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego i ze sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych, w łącznej wysokości 18,6 mld zł, do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Działania te były zgodne z uchwalonymi przepisami, lecz w praktyce pozwoliły na wykazanie niższych wydatków budżetu państwa, mieszczących się w limicie określonym w ustawie budżetowej na rok 2022. W przypadku pozostawienia dochodów z wymienionych tytułów w budżecie państwa i przekazania środków do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w formie dotacji bądź wpłaty z budżetu państwa, dochody i wydatki budżetu państwa byłyby wyższe o 18,6 mld zł, co oznaczałoby konieczność nowelizacji ustawy budżetowej bądź ograniczenia innych wydatków.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 270.

⁵ Obliczono na podstawie danych ze *Sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 za grudzień 2022 roku z 25 stycznia 2023 r.*, *Sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu Pomocy za grudzień 2022 roku z 25 stycznia 2023 r.* oraz *Informacji o wpływach i wydatkach Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych za grudzień 2022 roku z 20 stycznia 2023 r.*

⁶ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.; dalej: ustawa o zmianie ustawy o COVID-19).

Uwzględniając dokonaną 29 grudnia 2022 r. wpłatę ze środków pochodzących z poz. 80 rezerw celowych w wysokości 11,7 mld zł, można stwierdzić, że z budżetu państwa do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przekazano w 2022 r. *de facto* 30,3 mld zł, co stanowiło 77,3% wpływów tego Funduszu. Pozostałe wpływy tego funduszu w 2022 r. wyniosły 8,9 mld zł i pochodziły głównie z emisji obligacji (7,8 mld zł) oraz dokonanej 27 grudnia 2022 r. na polecenie Prezesa Rady Ministrów wpłaty ze środków państwowego funduszu celowego pod nazwą Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny (0,8 mld zł), którego podstawowym źródłem przychodów były wpływy z aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych⁷. Oznacza to, że środki budżetu państwa stanowiły w 2022 r. główne źródło przychodów Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, co – w ocenie NIK – uwzględniając jego formę prawną, budzi poważne wątpliwości i zniekształca obraz źródeł finansowania zadań publicznych.

Finansowanie znacznej części zadań poza budżetem państwa przyczynia się do ograniczenia roli tego budżetu, a ustawa budżetowa – wbrew zasadzie określonej w art. 109 ust. 1 ufp – w praktyce przestaje być podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym. Ponadto funkcjonowanie wymienionych funduszy nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych. Jednostki budżetowe otrzymują środki z wielu różnych źródeł, w tym z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych, funduszy utworzonych w BGK, co – w ocenie NIK – utrudnia, przy tak rozdrobnionej strukturze podmiotowej, ocenę sytuacji finansowej państwa i sprawowanie kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych. Przykładem tego mogą być problemy z finansowaniem jednostek Policji, których łączne zobowiązania wymagalne na koniec 2022 r. wyniosły 47,5 mln zł.

NIK zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań w celu zwiększenia przejrzystości finansów publicznych. Ponadto podkreśla potrzebę nadania budżetowi państwa rangi centralnego planu finansowego, co zapewni, że będzie on podstawowym narzędziem prezentującym stan nierównowagi finansów publicznych i sprawowania kontroli nad procesami zachodzącymi w obszarze tych finansów. Wzmocnienie oraz poprawa przejrzystości finansów publicznych, przede wszystkim poprzez ograniczenie form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych, była wszak jednym z założeń projektowych obowiązującej ustawy o finansach publicznych.

Podejmowane przez Ministra Finansów działania związane z rozdysponowaniem rezerw celowych, zmianami ich przeznaczenia, blokowaniem wydatków w części 83 i tworzeniem nowych rezerw celowych były zgodne z obowiązującymi prawem, tj. przede wszystkim z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁸. W ustawie budżetowej na rok 2022 rezerwy celowe zaplanowano w wysokości 46,2 mld zł. W trakcie roku plan tych rezerw uległ zasadniczym zmianom polegającym na zablokowaniu środków w wysokości 14,4 mld zł (co stanowiło blisko 1/3 pierwotnego planu) i utworzeniu pięciu nowych rezerw w łącznej kwocie 22,9 mld zł, w reakcji na pojawiające się potrzeby zapewnienia środków na pomoc obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym, na dofinansowanie zakupu nawozów producentom rolnym, na obsługę długu Skarbu Państwa w związku ze wzrostem stóp procentowych, na sfinansowanie polskiej składki członkowskiej do budżetu Unii Europejskiej, a także na sfinansowanie – za pośrednictwem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – różnego rodzaju dodatków i rekompensat związanych z sytuacją na rynku energii elektrycznej, paliw i gazu. Trzy spośród pięciu nowych rezerw celowych zostały utworzone na polecenie Prezesa

⁷ Podane wielkości obliczono na podstawie danych ze *Sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 za grudzień 2022 roku z 25 stycznia 2023 r.*

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 103, ze zm.

Rady Ministrów. W efekcie wymienionych zmian plan rezerw celowych zwiększył się o 8,5 mld zł (o 18,3%), do kwoty 54,7 mld zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Finansów nie dołożył należytej staranności przy rozpatrywaniu wniosku Ministra Aktywów Państwowych z 7 lutego 2022 r. o uruchomienie środków z rezerwy celowej w poz. 10 – *Realizacja zadań wynikających z ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2022-2027*. Przyznane z rezerwy środki w wysokości 578,9 mln zł zostały przeznaczone na udzielenie przedsiębiorstwu górniczemu dotacji z budżetu państwa, stanowiącej jedną z form wsparcia publicznego w postaci dopłaty do redukcji zdolności produkcyjnych dla czynnych kopalń. Zgodnie z przepisami unijnymi udzielenie takiej pomocy wymagało uprzedniej zgody Komisji Europejskiej. Pomimo że warunek ten nie został spełniony, Minister Finansów decyzją z 8 lutego 2022 r. zwiększył plan wydatków części 48 – *Gospodarka złożami kopalni* o wnioskowaną kwotę.

Decyzje zwiększające plany wydatków poszczególnych części budżetowych środkami z rezerwy ogólnej wydawane były na podstawie uchwał Rady Ministrów i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, bez zbędnej zwłoki i zgodnie z wnioskami dysponentów.

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

W 2022 roku w ramach realizacji *Założeń reformy systemu budżetowego* Ministerstwo Finansów opublikowało dokument pt. *Koncepcja nowego systemu klasyfikacyjnego. Struktura i szczegółowe klasyfikacje jednolitego planu kont zintegrowanego z klasyfikacją budżetową* (dalej: *Koncepcja*). Nowy system klasyfikacyjny będzie podstawą pozostałych elementów nowego systemu budżetowego, tj. nowego modelu zarządzania budżetem z wykorzystaniem programów budżetowych oraz średniookresowych ram budżetowych. Publikacja umożliwiła rozpoczęcie konsultacji *Koncepcji* z przyszłymi użytkownikami – w 2022 roku przeprowadzono konsultacje z pierwszą grupą tych użytkowników, tj. z dysponentami środków budżetu państwa. W efekcie tych konsultacji, pomimo otrzymania ponad 160 pytań, opinii i komentarzy od jednostek organizacyjnych, Ministerstwo Finansów podtrzymało gotowość do wdrożenia nowego systemu klasyfikacyjnego w oparciu o główne etapy określone w *Koncepcji*. Wejście w życie przepisów wprowadzających nowy system budżetowy ma nastąpić w pierwszym kwartale 2025 r., a nowy system ma mieć po raz pierwszy zastosowanie w procesie planowania budżetu państwa na rok 2028.

Przeprowadzone w ostatnich latach przeglądy wydatków nie miały wpływu na opracowanie projektu ustawy budżetowej ani nie miały przełożenia na inne akty prawne z danej polityki wydatkowej państwa. Jedynie rekomendacje z raportu jednego przeglądu, dotyczącego wydatków na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu, zostały uwzględnione w projekcie ustawy o aktywności zawodowej oraz w projekcie ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców.

W roku 2022 nie zakończono żadnego przeglądu. We wcześniejszych latach, tj. 2015-2021, zakończono 13 przeglądów wydatków, co oznacza, że rocznie zakończono mniej niż dwa przeglądy. Funkcjonujące od ośmiu lat narzędzie nie przyczyniło się istotnie do poprawy efektywności planowania czy wydatkowania środków publicznych.

W grudniu 2022 r., z inicjatywy Ministra Finansów, wycofano z wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projekt *ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, który zakładał m.in. instytucjonalizację przeglądów wydatków. Poprawione (po etapie uzgodnień

międzyresortowych) przepisy ww. projektu ustawy zostały dołączone do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw⁹. Projekt ww. ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 24 stycznia 2023 r. i zakłada przeprowadzenie przeglądu wydatków, o którym mowa w nowo dodanym art. 175a ufp po raz pierwszy w 2024 r.

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

NIK zauważa jednak, że procesy związane z wdrażaniem nowych zasad realizacji przeglądów oraz z prowadzeniem przeglądów pilotażowych były długotrwałe i ulegały przedłużeniu. Te same obszary były zatwierdzone do realizacji już na 2020, a następnie na 2021 r. i 2022 r., a mimo to przeglądy nie zostały zakończone w zaplanowanym terminie do końca pierwszego kwartału 2023 r.

W dniu 11 stycznia 2022 r. Minister Finansów wydał rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁰, które określa, między innymi, zasady sporządzania sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach. W rozporządzeniu tym nie uregulowano kwestii dotyczących sposobu ujmowania wypłaconych w 2022 r. wynagrodzeń z tzw. dodatkowego funduszu motywacyjnego. Środki na wypłaty dodatków motywacyjnych były ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego¹¹. W treści rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej brakowało wskazówek co do sposobu ujęcia tych wynagrodzeń, co uniemożliwiało sporządzenie poprawnych, tj. zgodnych ze wszystkimi przepisami rozporządzenia, sprawozdań Rb-70.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

W roku 2022 z ogólnej rezerwy budżetu państwa rozdysponowano 975 mln zł (tj. 99% środków zaplanowanych), z czego 626,5 mln zł, tj. 64,3%, rozdysponował Prezes Rady Ministrów¹², a 348,5 mln zł, tj. 35,7%, Rada Ministrów¹³. Środki zostały przeznaczone na sfinansowanie blisko 290 zadań, w szczególności na:

- zadania związane z sytuacją zaistniałą wskutek wybuchu wojny w Ukrainie,
- wypłatę rekompensat w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego i województwa lubelskiego,
- realizację projektu „Pod Biało-czerwoną”, w ramach którego zakwalifikowanym do udziału w nim gminom finansowano zakup masztów i flag z ich instalacją,
- remont cmentarzy i grobów wojennych,

⁹ Tzw. SLIM VAT 3, nr UD411 – art. 7. Dnia 8 lutego 2023 r. projekt wpłynął do Sejmu (druk nr 3025).

¹⁰ Dz. U. poz. 144, ze zm.

¹¹ Dz. U. poz. 2407.

¹² Zgodnie z art. 155 ust. 2 ufp Rada Ministrów może upoważnić, w drodze rozporządzenia, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów do dysponowania rezerwą ogólną do wysokości określonych kwot, uwzględniając zróżnicowanie tych kwot. W myśl § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 473) Prezes Rady Ministrów może, na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej, zwiększyć z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki odpowiednich części tego budżetu o kwotę do 10 mln zł w poszczególnych przypadkach. W roku 2022 Minister Finansów nie korzystał z uprawnienia do dokonywania podziału rezerwy ogólnej, wynikającego z § 1 ust. 2 tego rozporządzenia.

¹³ Rada Ministrów dysponuje rezerwą ogólną na podstawie art. 155 ust. 1 ufp.

- wyposażenie w środki instytucji utworzonych pod koniec 2021 r. (np. Instytutu Pokolenia, Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego),
- realizację kampanii społecznych na temat nowych programów rządowych i kampanii społecznej dotyczącej współfinansowania i finansowania z budżetu państwa i państwowych funduszy celowych zadań inwestycyjnych pn. „Inwestycje z polską flagą”,
- remonty, modernizacje oraz zakup sprzętu medycznego i wyposażenia placówek służby zdrowia,
- budowę, przebudowę lub rozbudowę przedszkoli i szkół,
- przebudowę lub odbudowę dróg gminnych i powiatowych, ulicy osiedlowej, budowę dróg rowerowych, przebudowę stacji uzdatniania wody, budowę stacji uzdatniania wody, przebudowę sieci wodociągowej.

Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów dokonali podziału rezerwy ogólnej do 38 części budżetowych. Najwięcej środków przyznano Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (37%), wojewodom (28,6%), Ministrowi Sportu i Turystyki (10,3%), Ministrowi Edukacji i Nauki (8,3%), Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego (4,5%) i Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji (3,7%).

(akta kontroli: tom I str. 6-27)

Do Ministra Finansów nie wpłynął żaden wniosek dysponenta części budżetowej w sprawie przyznania środków z rezerwy ogólnej na mocy przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa.

(akta kontroli: tom I str. 28-55)

Minister Finansów w 2022 r. w związku z uchwałami Rady Ministrów i zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów wydał decyzje budżetowe zwiększające wydatki poszczególnych części budżetowych łącznie o 975,9 mln zł. Kwota ta była o 0,9 mln zł wyższa od kwoty wynikającej z wydanych uchwał i zarządzeń. Różnica ta wynikała z:

- a) nieskorygowania przez Ministra Finansów decyzji budżetowej po podjęciu przez Radę Ministrów 30 grudnia 2022 r. uchwały nr 275/2022 (zmieniającej uchwałę nr 119/2022 z 1 czerwca 2022 r.), którą zmniejszono kwotę środków przyznanych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 13,1 mln zł do 5,8 mln, tj. o 7,3 mln zł,
- b) wydania przez Ministra Finansów decyzji budżetowych (w tym korekt) na kwotę niższą niż wynikająca z poszczególnych zarządzeń Prezesa Rady Ministrów lub uchwał Rady Ministrów, na podstawie których środki przyznano dla Wojewody Lubelskiego, Wojewody Mazowieckiego, Wojewody Opolskiego, Wojewody Podlaskiego, Wojewody Pomorskiego i Wojewody Wielkopolskiego – decyzje Ministra Finansów opiewały w tych przypadkach na łączną kwotę 29,7 mln zł, tj. o 6,4 mln zł niższą niż związane z nimi zarządzenia i uchwały.

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej w związku z sytuacją opisaną wyżej pod lit. a) wyjaśniła, że do skorygowania decyzji Ministra Finansów zgodnie z uchwałą zmieniającą Rady Ministrów nie doszło ze względu na to, że dysponent części budżetowej nie złożył wniosku o korektę decyzji do końca 2022 r.

(akta kontroli: tom I str. 6-27, 122-137)

Minister Finansów zgłaszał uwagi do poszczególnych projektów uchwał Rady Ministrów w sprawie rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej w czasie, gdy trwały nad nimi prace. Minister Finansów przedstawiał także, na wniosek Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, opinie do poszczególnych wniosków dysponentów części budżetowych o rozdysponowanie środków złożonych do Prezesa Rady Ministrów. W uwagach i opiniach Minister wskazywał w szczególności na to, że rezerwa ogólna stanowi szczególny instrument finansowy umożliwiający reagowanie w sytuacjach nagłych, nieprzewidywalnych, wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego.

Gospodarowanie środkami tej rezerwy powinno zatem odbywać się przy uwzględnieniu możliwości interwencji w sytuacjach nadzwyczajnych, w każdym momencie roku budżetowego, uwzględniając fakt, że określona w ustawie budżetowej na dany rok pula rezerwy nie stanowi źródła odnawialnego. Minister Finansów zwracał uwagę na to, że art. 155 ust. 1 i 2 ufp w związku z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dysponowania rezerwą ogólną stanowi podstawę do dokonania zwiększenia z rezerwy ogólnej wydatków innych części budżetowych, natomiast realizacja wydatków powinna wynikać z podstawy materialno-prawnej wynikającej z przepisów innych ustaw. Dysponenci części budżetowych według Ministra Finansów powinni w pierwszej kolejności poszukiwać oszczędności w ramach środków pozostających w ich dyspozycji, w trybie odpowiednio dokonanych przeniesień wydatków, a o środki rezerwy ogólnej wnioskować w szczególnie ważnych i szczegółowo uzasadnionych (również w zakresie braku możliwości zaangażowania wydatków zaplanowanych w części budżetowej) przypadkach. Rezerwa ogólna jako mechanizm incydentalny, o szczególnym charakterze, nie powinna być automatycznie proponowana jako źródło pokrycia nieplanowanych wcześniej wydatków.

(akta kontroli: tom I str. 56-121, 293-305)

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wskazała, że przejawem faktycznej realizacji przez Ministerstwo Finansów zasady jawności w kontekście podziału środków z rezerwy ogólnej jest publikowanie na stronie internetowej Ministerstwa Finansów (od 2003 roku) informacji o rozdysponowaniu tej rezerwy. Dbając o zwiększenie jawności i transparentności zmodyfikowano sposób i zakres prezentacji ww. danych o rozdysponowaniu środków rezerwy ogólnej. Publikowane zestawienie zostało uzupełnione o dodatkowe informacje dotyczące kwoty środków rozdysponowanych decyzjami budżetowymi wydanymi na podstawie: uchwał Rady Ministrów, zarządzeń Prezesa Rady Ministrów oraz decyzji Ministra Finansów (od drugiego półrocza 2022 roku). Co więcej, w ramach „Sprawozdania z rozdysponowania rezerwy ogólnej budżetu państwa w roku 2021” (również publikowanego na stronie internetowej Ministerstwa Finansów), zamieszczono dodatkowo Załącznik nr 2 „Rozdysponowanie rezerwy ogólnej budżetu państwa w 2021 r. decyzjami budżetowymi wydanymi przez Ministra Finansów”.

(akta kontroli: tom I str. 58-59)

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

(akta kontroli: tom I str. 127-292)

Rezerwy celowe w ustawie budżetowej na rok 2022 r. zaplanowano w kwocie 46 236,3 mln zł. W trakcie roku ich wysokość została zwiększona *per saldo* o 8459,6 mln zł, do 54 695,9 mln zł, na skutek:

- 1) zwiększeń (o 22 861,3 mln zł) w wyniku utworzenia nowych tytułów rezerw, w następujących pozycjach:
 - poz. 76 *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Pomocy*, w wysokości 2057,3 mln zł – decyzją Ministra Finansów z dnia 17 marca 2022 r., wydaną na podstawie art. 19 ust. 1 i 2 oraz art. 20 pkt 2 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (dalej: ustawa o pomocy);
 - poz. 77 *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Pomocy*, w wysokości 250 mln zł – decyzją Ministra Finansów z dnia 3 sierpnia 2022 r., wydaną na podstawie tych samych przepisów, co decyzja z dnia 17 marca 2022 r.;

- poz. 78 *Środki na realizację zadań związanych z kosztami obsługi długu Skarbu Państwa*, w kwocie 4879,8 mln zł – decyzją Ministra Finansów z dnia 2 listopada 2022 r., wydaną na podstawie art. 21 ust. 4 ustawy o pomocy;
 - poz. 79 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa*, w kwocie 4000 mln zł – decyzją Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2022 r., wydaną na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ufp, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej Komisji Finansów Publicznych;
 - poz. 80 *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, w wysokości 11 674,1 mln zł – decyzją Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2022 r., wydaną na podstawie art. 15zi pkt 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁴ oraz art. 69 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19.
- 2) zmniejszeń (o 14 401,7 mln zł) w wyniku zablokowania środków w części 83 – *Rezerwy celowe* i utworzenia z tych środków nowych rezerw celowych w pozycjach 76, 77, 78 i 80.

Nowe rezerwy celowe utworzono w celu zapewnienia środków na pomoc obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym, na dofinansowanie zakupu nawozów producentom rolnym, na obsługę długu Skarbu Państwa w związku ze wzrostem stóp procentowych, na sfinansowanie polskiej składki członkowskiej do budżetu Unii Europejskiej, a także na sfinansowanie – za pośrednictwem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – różnego rodzaju dodatków i rekompensat związanych z sytuacją na rynku energii elektrycznej, paliw i gazu. Rezerwy poz. 76, 77 i 80 zostały utworzone na polecenie Prezesa Rady Ministrów.

W 2022 r. rezerwy celowe rozdysponowano w wysokości 53 698,4 mln zł (98,2% kwoty planu po zmianach), przy czym:

- pozycje rezerw zaplanowane w ustawie budżetowej¹⁵ w kwocie 46 236,3 mln zł rozdysponowano w wysokości 30 918,9 mln zł (stanowiącej 66,9% środków zaplanowanych w ustawie), w tym 1577,8 mln zł (5,1%) podzielono w wyniku zmian przeznaczenia dokonanych w trybie art. 154 ust. 9¹⁶ ufp, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej Komisji Finansów Publicznych;
- nowo utworzone pozycje rezerw (od numeru 76 do 80) w kwocie 22 861,3 mln zł rozdysponowano w niemal pełnej wysokości, tj. 22 779,5 mln zł (99,6%)¹⁷.

(akta kontroli: tom II str. 7-8, 32-52, 57-139, tom IV str. 371 – plik 9, tom VI str. 375-435)

Spośród zaplanowanych w ustawie budżetowej 68 tytułów rezerw w przypadku trzech pozycji nie rozdysponowano żadnych środków, a w przypadku 11 pozycji rozdysponowanie na cele określone w ustawie budżetowej nie przekroczyło 50%. Przyczyny niewykorzystania środków na cele określone w ustawie budżetowej były zróżnicowane. Dyrektorzy departamentów Ministerstwa Finansów, odpowiedzialni za opracowanie projektu ustawy budżetowej a następnie podział rezerw, wyjaśnili, że przyczynami nierozdysponowania środków były między innymi:

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

¹⁵ W ustawie budżetowej zaplanowano 68 tytułów rezerw celowych w pozycjach od numeru 4 do 69 oraz 72 i 75.

¹⁶ Art. 154 ust. 9 ufp stanowi, że Minister Finansów może, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej.

¹⁷ Jedynie w rezerwie poz. 79 – *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* pozostała niewykorzystana kwota 81,8 mln zł.

- uzgodnienie i podpisanie z Komisją Europejską programów operacyjnych realizowanych w nowej Perspektywie Finansowej 2021-2027, w przypadku większości programów, dopiero pod koniec 2022 r., co przełożyło się na późniejsze rozpoczęcie pełnej ich realizacji i brak wykorzystania środków w 2022 r.¹⁸,
- niższe niż planowano na etapie prac parlamentarnych¹⁹ zapotrzebowanie na środki na wypłatę dodatku osłonowego przyznawanego na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym²⁰,
- niższa kwota wnioskowana przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w stosunku do zapotrzebowania zgłoszonego na etapie prac nad ustawą budżetową, z rezerwy celowej poz. 62 – *Fundusz Gwarancji w Rolnictwie*, przeznaczonej na realizację przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa pomocy w związku z wystąpieniem w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych szkód spowodowanych przez niekorzystne zjawiska atmosferyczne, m.in. suszę, grad, deszcz nawalny, ujemne skutki przezimowania, przymrozki wiosenne, powódź, huragan, piorun, obsunięcie się ziemi lub lawinę.

(akta kontroli: tom III str. 317-391)

Rozdysponowanie środków wskutek zmian przeznaczenia rezerw celowych dokonane zostało w ramach dziewięciu tytułów rezerw, w szczególności na sfinansowanie:

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

(akta kontroli: tom II str. 7-8, 53-56, 185-323)

Badanie przeprowadzone na próbie 27 celowo dobranych decyzji²¹ dotyczących uruchomienia środków z rezerw celowych budżetu państwa na łączną kwotę 16 752,9 mln zł, stanowiącą 31,2% rozdysponowanych środków, wykazało, że Minister Finansów:

- rozpatrywał wnioski dysponentów złożone w systemie TREZOR bez zbędnej zwłoki; średni czas procedowania spraw wyniósł 3-4 dni, przy czym w czterech przypadkach decyzję wydano w dniu złożenia wniosku, a najdłuższy okres nie przekroczył 14 dni;

¹⁸ Jedną z przyczyn wskazaną przez Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej odnośnie niskiego stopnia rozdysponowania rezerwy celowej 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*.

¹⁹ W projekcie ustawy budżetowej na rok 2022, przekazany do Sejmu RP, w rezerwie poz. 24 zaplanowano środki w wysokości 20 mln na wypłatę odbiorcom wrażliwym dodatków energetycznych. Na etapie prac parlamentarnych środki w rezerwie zostały zwiększone o 6400 mln zł, a rezerwie nadano tytuł *Wydatki związane z realizacją działań łagodzących skutki inflacji, w tym na dodatki osłonowe oraz ochronę odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej*.

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 169, ze zm.

²¹ Do badania według osądu kontrolera wybrano m.in. decyzje o wysokich kwotach, przekraczających 390 mln zł, decyzje w sprawach, w których dokonano zmian przeznaczenia rezerwy, o wartości co najmniej 100 mln zł oraz decyzje dotyczące uzupełnienia niedoborów w Policji w związku z występowaniem zobowiązań wymagalnych w części 42 – *Sprawy wewnętrzne*.

- bez zbędnej zwłoki występował do Komisji Finansów Publicznych w sprawach dotyczących zmiany przeznaczenia rezerw; w zbadanych ośmiu sprawach wniosek Ministra Finansów do Komisji został skierowany średnio po upływie ośmiu dni, a najdłuższy okres procedowania wniosku dysponenta nie przekroczył 19 dni;
 - dokonywał podziału rezerw, przestrzegając terminów określonych w art. 154 ufp,
 - rozdysponował środki zgodnie z celami określonymi dla poszczególnych pozycji rezerw, a w przypadku zmiany przeznaczenia w trybie art. 154 ust. 9 ufp – zgodnie z celami wskazanymi w opinii Komisji Finansów Publicznych.
- (akta kontroli: tom II str. 185-380, tom III str. 85-159)

Jedną ze zbadanych 27 spraw dotyczyła uruchomienia, decyzją Ministra Finansów z 8 lutego 2022 r., środków w wysokości 578,9 mln zł z rezerwy celowej poz. 10 *Realizacja zadań wynikających z ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2022-2027* na wniosek Ministra Aktywów Państwowych (dalej: MAP) z 7 lutego 2022 r. W uzasadnieniu wniosku wskazano jedynie, iż przedmiotowe środki przeznaczone zostaną na dotację celową na zadania wynikające z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego²² (środki zostaną przeznaczone dla przedsiębiorstwa górniczego na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji, wynikających z uofgwk) oraz odwołano się do harmonogramu realizacji zadań przewidującego wypłaty dotacji w drugiej dekadzie lutego (279 mln zł) i w marcu 2022 r. (pozostała część). Zgodnie z uofgwk środki dotacji budżetowej mogą być wykorzystane między innymi na zadania dotyczące likwidacji kopalń (art. 8), finansowanie przez przedsiębiorstwo, o którym mowa w art. 8 ust. 1 urlopów górniczych (art. 11c ust. 4), finansowanie restrukturyzacji zatrudnienia oraz pokrycie bieżących strat produkcyjnych przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 8 ust. 1, w likwidowanej kopalni (art. 11f ust. 1), a także na system wsparcia publicznego czynnych kopalń, o którym mowa w art. 5f tej ustawy. Środki przyznane przedmiotową decyzją Ministra Finansów zostały w całości przeznaczone dla spółki górniczej na finansowanie dopłaty do redukcji zdolności produkcyjnych (dopłaty przekazanej w formie dotacji z budżetu państwa na podstawie umowy z dnia 11 lutego 2022 r. zawartej między MAP a przedsiębiorstwem górnicznym objętym systemem wsparcia), czyli na zadanie, o którym mowa w art. 5f uofgwk.

Motyw 5 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²³ stanowi, że zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) wszelkie plany przyznawania nowej pomocy mają być zgłaszane Komisji Europejskiej (dalej: Komisja) i nie mogą zostać wprowadzone w życie przed zatwierdzeniem ich przez Komisję²⁴. Art. 26e uofgwk wprost stanowi ponadto, iż system wsparcia stanowi pomoc publiczną i podlega notyfikacji do Komisji. W 2022 r. wsparcie dla ww. spółki górniczej było przekazywane w oparciu o program pomocowy pn. *System wsparcia dla górnictwa węgla kamiennego w perspektywie do 2056 r.* (SA.63236), który został notyfikowany do Komisji Europejskiej 4 marca 2022 r.²⁵, a w marcu 2023 r. (tj. rok po dokonaniu notyfikacji) trwały prace nad

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 1309, ze zm., dalej: uofgwk.

²³ Dz. Urz. UE L 248 z 24.9.2015, str. 9., dalej: rozporządzenie UE 2015/1589.

²⁴ Patrz także art. 3 rozporządzenia UE 2015/1589, który stanowi iż pomocy podlegającej obowiązkowi zgłoszenia do Komisji nie wprowadza się w życie do czasu podjęcia przez Komisję decyzji zezwalającej na taką pomoc lub do czasu uznania takiej decyzji Komisji za podjętą; tj. tzw. klauzula zawieszająca.

²⁵ Jako podstawę dla oceny i notyfikacji nowego systemu wsparcia został wskazany art. 107 ust. 3 lit. c TFUE. Komisja Europejska dokonała rejestracji ww. sprawy pod numerem SA.102159. Przedmiotowy program pomocowy został przygotowany w oparciu o Umowę społeczną, zawartą w dniu 28 maja 2021 r. przez stronę społeczną i rządową.

aktualizacją wniosku notyfikacyjnego, co wskazuje, iż brak było decyzji Komisji w przedmiocie tej pomocy.

Minister Finansów w trakcie procedowania ww. wniosku MAP z 7 lutego 2022 r. o przyznanie środków z poz. 10 rezerw celowych nie wystąpił do MAP o dodatkowe wyjaśnienia, na jakie zadania mają być te środki przeznaczone, w tym czy mają być one wydatkowane na dopłaty do redukcji zdolności produkcyjnych, o których mowa w art. 5f uofgwk. W notatce z 8 lutego 2022 r. Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej w Ministerstwie Finansów wskazane zostało m.in., iż *dokonanie podziału rezerwy celowej nie oznacza bezpośredniego transferu środków na finansowanie zadań odpowiadających danej rezerwie celowej, a jedynie zwiększenie planu wydatków w częściach budżetowych objętych podziałem rezerwy, dokonane równocześnie ze zmniejszeniem pozostającej do wykorzystania kwoty rezerw celowych. Środki na wydatki przeniesione z rezerwy celowej do odpowiednich części budżetowych są następnie przekazywane do tych części w ramach zwykłych zasileń rachunków dysponentów części budżetowych. O tym, czy i kiedy wydatki ze środków przekazanych z rezerwy celowej zostaną faktycznie poniesione, decydują dysponenci części budżetowych, a nie Minister Finansów. Art. 154 ufp określa jedynie procedurę podziału rezerw celowych, czego nie można utożsamiać z wydatkowaniem przekazanych z rezerwy środków, co ma charakter następczy i spoczywa na dysponencie danej części budżetowej, który ponosi odpowiedzialność za wydatkowanie tych środków. Powinno to nastąpić w trybie i na zasadach przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym w przypadku wsparcia publicznego czynnych kopalń w postaci dopłaty do redukcji zdolności produkcyjnych, o którym mowa w art. 5f uofgwk wymaga zgody Komisji Europejskiej.*

Minister Finansów w uzasadnieniu do decyzji z 8 lutego 2022 r. wskazał, iż środki przeznaczone zostaną na finansowanie zadań, o których mowa w uofgwk oraz że środki te powinny być wydatkowane w trybie i na zasadach przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zarówno krajowego, jak i unijnego. Minister Finansów dodatkowo pismem z 8 lutego 2022 r. skierowanym do MAP wskazał m.in., że zmiany planu finansowego części 48 – *Gospodarka złożami kopalni*, dokonane ww. decyzją Ministra Finansów nie należy utożsamiać z bezwarunkową akceptacją wszystkich działań, które będą finansowane w ramach przyznanych środków. Poinformował MAP także, że dokonywanie wydatków w ramach budżetu państwa musi mieć swoje umocowanie w przepisach prawa materialnego, co oznacza, że na dysponencie spoczywa obowiązek dochowania wymaganych przez przepisy prawa obowiązków, w szczególności m.in. realizacji przepisu art. 26e uofgwk.

NIK podziela stanowisko²⁶ Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej, że dokonanie podziału rezerwy celowej nie oznacza bezpośredniego transferu środków na finansowanie zadań odpowiadających danej rezerwie celowej, a jedynie zwiększenie planu wydatków dysponenta, a co za tym idzie wydatkowanie przekazanych z rezerwy środków ma charakter następczy i spoczywa na dysponencie danej części budżetowej. Niemniej zdaniem NIK pracownicy Ministerstwa Finansów w trakcie procedowania wniosku MAP o uruchomienie środków z poz. 10 rezerw celowych, mając na uwadze wysokość wnioskowanej kwoty, powinni wyjaśnić i ustalić, na jakie konkretnie zadania wynikające z uofgwk mają być przekazane środki z tej rezerwy. W wyjaśnieniach²⁷ udzielonych kontrolerom NIK w ramach kontroli P/20/012 *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich* Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa, opisując proces podziału środków z rezerw celowych, podała, że departamenty merytoryczne, przy

²⁶ Stanowisko wyrażone w piśmie nr FG4.0811.1.2023 z 10 marca 2023 r.

²⁷ Pismo nr BP8.0811.11.2020 z 21 września 2020 r.

opracowaniu projektu decyzji zwiększającej budżet dysponenta ze środków rezerwy, biorą pod uwagę między innymi:

- wskazanie przez wnioskodawcę podstawy prawnej umożliwiającej danemu dysponentowi realizację i finansowanie określonego zadania,
- faktyczną potrzebę zwiększenia planu w oparciu m.in. o analizę przewidywanego wykonania, a także wpływu przyznania dodatkowych środków z rezerwy celowej na prawidłową realizację budżetu państwa,
- potwierdzenie zapotrzebowania na wnioskowane środki wynikające np. z konieczności podpisania umowy, rozpisania przetargu oraz terminów płatności,
- deklarację/informację o wymaganym udziale środków własnych, wynikającym z obowiązujących przepisów, w kosztach realizacji zadania (jeśli dotyczy to wniosku).

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa podkreśliła, że dopiero po uzyskaniu (przez departamenty merytoryczne) w każdym przypadku wszystkich niezbędnych informacji i wyjaśnieniu wszelkich wątpliwości podejmowane są kolejne etapy procedowania nad wnioskiem. Przytoczone wyjaśnienia wskazują, że niejednokrotnie w sprawach o znacznie mniejszej wartości niż kwota, na jaką opiewał wniosek Ministra Aktywów Państwowych z 7 lutego 2022 r., pracownicy Ministerstwa Finansów przeprowadzali bardziej wnikliwą analizę wniosków dysponentów. W kontekście przywołanych wyjaśnień można stwierdzić, że weryfikacja wymienionego wniosku Ministra Aktywów Państwowych została przeprowadzona nierzetelnie.

(akta kontroli: tom II str. 329-338, tom IV str. 86-120)

W 2022 r. Minister Finansów w 80 przypadkach odmówił przyznania środków z rezerwy celowych budżetu państwa. Zbadano 14 takich spraw, w tym osiem dotyczących zwiększenia planu wydatków w części 42 – *Sprawy wewnętrzne* na potrzeby Policji. W przeanalizowanych sprawach Minister Finansów uzasadnił odmowę:

- koniecznością wygospodarowania przez dysponenta części 42 – *Sprawy wewnętrzne* środków w ramach posiadanego limitu (poprzez dokonanie priorytetyzacji zadań i wykorzystanie trybu przeniesień wydatków określonego w art. 171 ufp) a także możliwością wykorzystania wolnych środków w Funduszu Wsparcia Policji na powstałe zobowiązania Skarbu Państwa (8 spraw),
- całkowitym rozdysponowaniem rezerwy przeznaczonej na uzupełnienie wydatków na zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami (2 sprawy),
- brakiem podstawy prawnej do refundacji już poniesionych wydatków (2 sprawy),
- możliwością pozyskania środków na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów będących obywatelami Ukrainy z Funduszu Pomocy (1 sprawa),
- negatywnym stanowiskiem Ministra Zdrowia w kwestii sfinansowania wydatków z rezerwy celowej poz. 72 – *Środki na zadania w obszarze ochrony zdrowia* oraz niezaplanowaniem w ustawie budżetowej w innych rezerwach celowych środków na wskazane we wniosku cele (1 sprawa).

W przypadku 12 wniosków czas ich rozpatrywania nie przekroczył 14 dni, natomiast w pozostałych dwóch sprawach od wpływu wniosku do udzielenia odpowiedzi przez Ministra Finansów upłynęło 45 dni i 147 dni (blisko 5 miesięcy).

(akta kontroli: tom II str. 160-191, 257-264, 377-381, tom III str. 1-78, 160-316)

W najdłużej rozpatrywanej sprawie dotyczącej wniosku Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 24 maja 2022 r.²⁸ o przyznanie dodatkowych środków w wysokości 5,5 mln zł dla Państwowej Wojewódzkiej Inspekcji Sanitarnej w Bydgoszczy Minister

²⁸ Wniosek wpłynął do Ministerstwa Finansów 26 maja 2022 r.

Finansów następnego dnia po otrzymaniu wniosku zwrócił się o opinię do Ministra Zdrowia i przez blisko cztery miesiące oczekiwał na odpowiedź. Z przedłożonych dokumentów nie wynika, aby w tym czasie podejmowano jakiegokolwiek działania w celu uzyskania stanowiska Ministra Zdrowia. Minister Zdrowia udzielił odpowiedzi 20 września 2022 r., negatywnie odnosząc się do możliwości sfinansowania wydatków będących przedmiotem wniosku Wojewody z rezerwy celowej poz. 72 – *Środki na zadania w obszarze zdrowia*. W dniu 20 października 2022 r. Minister Finansów poinformował Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego o odmowie przyznania środków. Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej wyjaśniła, że po otrzymaniu stanowiska Ministra Zdrowia z 20 września 2022 r. w Ministerstwie Finansów procedowane były także inne wnioski, w tym wniosek tego samego dysponenta (Wojewody Kujawsko-Pomorskiego) z 30 września 2022 r. w sprawie przyznania środków w wysokości 1 mln zł dla Państwowej Inspekcji Sanitarnej, co miało wpływ na termin udzielenia odpowiedzi.

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

(akta kontroli: tom III str. 59-70, 328-339)

W ostatnich czterech miesiącach roku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA) kilkunastokrotnie zwracał się do Ministra Finansów o przyznanie środków z rezerw celowych na sfinansowanie niedoborów środków budżetowych w planie wydatków Policji. W sprawozdaniach budżetowych części 42 – *Sprawy wewnętrzne*, począwszy od sprawozdania za sierpień 2022 r., wykazywano zobowiązania wymagalne, które wystąpiły także na koniec roku w wysokości 90,6 mln zł, w tym w Policji – 47,6 mln zł. Minister Finansów zaakceptował 10 wniosków MSWiA, przyznając z rezerwy celowej poz. 16 – *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* 195,2 mln zł na uregulowanie zobowiązań Policji, m.in. z tytułu rekompensaty pieniężnej za ponadnormatywny czas służby dla funkcjonariuszy odchodzących ze służby. Pozostałe wnioski MSWiA zostały rozpatrzone odmownie, a Minister Finansów w odpowiedziach zwracał uwagę na potrzebę przeprowadzenia priorytetyzacji podejmowanych działań i konieczność pokrycia w pierwszej kolejności wydatków o charakterze zobowiązaniowym.

Zdaniem NIK ocena sytuacji finansowej jednostek podległych MSWiA była trudna między innymi z uwagi na liczne źródła ich finansowania. Oprócz budżetu państwa, tj. środków zaplanowanych w ramach części 42, rezerw celowych i rezerwy ogólnej, jednostki funkcjonujące w tej części budżetowej (42) były finansowane także z Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Pożarnej, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej, do których pod koniec 2021 r., w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021²⁹, przekazano wpłaty z budżetu państwa w łącznej wysokości 2270 mln zł. Oprócz tego MSWiA otrzymał w 2022 r. środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 83,7 mln zł i Funduszu Pomocy w wysokości 5600,5 mln zł. Minister Finansów nie otrzymywał bieżącej informacji o wykonaniu wydatków wymienionych funduszy, w takiej szczegółowości, jak określają to sprawozdania budżetowe Rb-28. Po pierwsze, sprawozdania z wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych Rb-40 i Rb-33 były składane kwartalnie, co nie pozwalało na bieżąco śledzić rozwoju sytuacji. Po drugie, sprawozdania z realizacji planów finansowych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy nie zawierały szczegółowych informacji o przeznaczeniu środków, a jedynie ogólną kwotę przekazaną MSWiA. Prowadzi to do wniosku, że Minister Finansów, analizując wnioski MSWiA w sprawie przyznania

²⁹ Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

środków z rezerw celowych, a także w sprawie udzielenia zgody na zwiększenie wydatków majątkowych, nie posiadał pełnej wiedzy o sytuacji finansowej jednostek podległych MSWiA, w tym jednostek Policji, na przykład czy te same grupy wydatków (jak wydatki na zakup środków transportu) nie były finansowane także z innych źródeł niż budżet państwa. Zdaniem NIK Minister Finansów powinien podjąć działania w kierunku uproszczenia systemu finansowania jednostek budżetowych, które – zgodnie z zasadą określoną w art. 11 ust. 1 upf – powinny pokrywać swoje wydatki bezpośrednio z budżetu. Ponadto, biorąc pod uwagę fakt, że w 2022 r. nie po raz pierwszy występował problem niedoborów w finansowaniu Policji³⁰, należałoby rozważyć wykorzystanie instrumentu, jakim dysponuje Minister Finansów, tj. możliwości przeprowadzenia przeglądu wydatków w części 42 – *Sprawy wewnętrzne*.
(akta kontroli: tom III str. 71-316, tom IV str. 213, 227, 240, 244)

Zapewnienia finansowania

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

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

W 2022 r. wydano 223 decyzje o zapewnieniu finansowania. Ponadto wydano 361 decyzji korygujących/zmieniających uprzednio wydane decyzje, anulowano 27 decyzji, a w czterech przypadkach odmówiono udzielenia zapewnienia finansowania lub dofinansowania.

W 2022 r. wydano decyzje o zapewnieniu finansowania zadań z budżetu państwa i budżetu środków europejskich³¹ na kwotę 2050,9 mln zł, z tego:

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

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

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

W związku z zapewnieniami udzielonymi na 2022 r. (1922,8 mln zł) uruchomiono środki z rezerw celowych w kwocie 1919,2 mln zł, co stanowiło 99,8% łącznej kwoty zapewnień udzielonych na 2022 r. (1031,4 mln zł w budżecie państwa i 887,8 mln zł w budżecie środków europejskich). Uruchomienia te polegały na przeniesieniu środków z części budżetowej 83 – *Rezerwy celowe* do poszczególnych części budżetowych na realizację zadań objętych zapewnieniami.

Badanie 20 decyzji o zapewnieniu finansowania (9,2% ogółu wydanych decyzji) wykazało, że były one wydane bez zbędnej zwłoki. Podziału rezerw celowych na finansowanie zadań, dla których zostały udzielone zapewnienia finansowania lub

³⁰ W poprzednich latach także w trakcie roku, w celu uregulowania powstających zobowiązań wymagalnych, uruchamiano środki z rezerw celowych, np. z 2019 r. – z rezerw celowych poz. 16, 44, 49 i 99, a w 2021 r. – z rezerw celowych poz. 16, 44, 56 i 71.

³¹ Na podstawie wniosków z 2022 r. (nie uwzględniając decyzji korygujących).

dofinansowania z budżetu państwa, Minister Finansów dokonał zgodnie z art. 154 ust. 3 ufp, tj. nie później niż do dnia 20 grudnia 2022 r.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że w roku 2022 w zakresie rozszerzenia informatycznego Sytemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR (dalej: system TREZOR) o nową funkcjonalność „Zapewnienia Finansowania” zrealizowano następujące prace:

- 1) przygotowano funkcjonalność Zapewnienia Finansowania do realizacji procesu przez wszystkie zainteresowane departamenty, tj.: Departament Finansowania Sfery Gospodarczej (FG), Departament Finansów i Księgowości (FK), Departament Finansowania Sfery Budżetowej (FS), Departament Współpracy Międzynarodowej (WM), Departament Instytucji Płatniczej (IP),
- 2) zintegrowano Zapewnienia Finansowania z modułem Księgi Głównej systemu TREZOR wraz z przygotowaniem raportów,
- 3) rozpoczęto prace obejmujące integrację Zapewnień Finansowania z modułem Decyzji Budżetowych wraz z raportami dla tego obszaru.

Funkcjonalność Zapewnienia Finansowania uruchomiono produkcyjnie z początkiem 2023 roku. Poza pracami dotyczącymi rozszerzenia systemu TREZOR o nową funkcjonalność Zapewnienia Finansowania, przeprowadzono również zmiany legislacyjne. Minister Finansów 27 grudnia 2022 r. podpisał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. Rozporządzenie to zostało opublikowane 30 grudnia 2022 r. w Dzienniku Ustaw pod poz. 2846 i weszło w życie 1 stycznia 2023 r. W ww. rozporządzeniu, w § 1 w pkt 10 (zmiana w § 23 ust. 1 nowelizowanego rozporządzenia) uwzględniono obowiązek realizacji w ramach funkcjonalności Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa procesów w zakresie wniosków i decyzji w sprawie zapewnienia finansowania lub dofinansowania, o którym mowa w art. 153 ufp (dodano pkt 13). Przewidziano równocześnie możliwość składania tych dokumentów w formie elektronicznej lub w postaci papierowej, w przypadku awarii lub w związku z niedostosowaniem konfiguracji tego systemu. Wnioski o zapewnienie finansowania lub dofinansowania złożone, ale nierozpatrzone przed dniem 1 stycznia 2023 r. mają być odzwierciedlone przez wnioskodawcę w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa. Zgodnie z tymi rozwiązaniami wnioski i decyzje w sprawie zapewnienia finansowania lub dofinansowania, również wnioski złożone i nierozpatrzone do dnia 31 grudnia 2022 r., mają być procedowane co do zasady wyłącznie z wykorzystaniem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa.

(akta kontroli: tom V str. 1-165)

Blokady

W trakcie 2022 r. zablokowane zostały wydatki budżetu państwa na kwotę 24 499,6 mln zł w 102 częściach budżetowych (w tym w 12 sądach apelacyjnych, 16 województwach i siedmiu samorządowych kolegiach odwoławczych). Najwięcej środków zablokowano w części 83 – *Rezerwy celowe* (14 401,7 mln zł).

Prezes Rady Ministrów decyzją z 26 października 2022 r., wydaną na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy o pomocy, zablokował wydatki w części 83 – *Rezerwy celowe* w wysokości 4879,8 mln zł i powierzył wykonanie tej decyzji Ministrowi Finansów. Środki miały zostać wykorzystane do zasilenia części budżetowej 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa* w związku ze wzrostem kosztów obsługi długu krajowego w efekcie wzrostu stóp procentowych. Minister Finansów wykonał decyzję 28 października 2022 r., blokując środki w 34 pozycjach rezerw, których termin podziału upłynął 15 października 2022 r.

Minister Finansów, działając na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 ufp, wydał trzy decyzje o zablokowaniu wydatków budżetu państwa w części 83 – *Rezerwy celowe* na łączną kwotę 9521,9 mln zł, tj. decyzje: z 17 marca 2022 r. na kwotę 2057,3 mln zł, z 3 sierpnia 2022 r. na kwotę 250 mln zł i z 21 grudnia 2022 r. na kwotę 7214,5 mln zł. Wszystkie te decyzje były poprzedzone wydaniem przez Prezesa Rady Ministrów poleceń utworzenia nowych rezerw celowych i wpłaty środków do Funduszu Pomocy (polecenia z 16 marca i 2 sierpnia 2022 r.) i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (polecenie z 19 grudnia 2022 r.).

Dysponenci części budżetowych dokonali blokad na łączną kwotę 10 097,9 mln zł, w tym w części 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* – na kwotę 5750 mln zł. Zdecydowana większość środków (91%) została zablokowana w związku ze stwierdzeniem przez dysponenta nadmiaru posiadanych środków (art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp). Pozostałe blokady były wynikiem nadmiaru posiadanych środków i opóźnień w realizacji zadań (6,4%), opóźnień w realizacji zadań (2,5%), niegospodarności w określonych jednostkach i nadmiaru posiadanych środków (poniżej 0,01%).

Z zablokowanych środków wykorzystano 23 461,3 mln zł (95,8%), poprzez:

- utworzenie pięciu nowych pozycji rezerw celowych w łącznej kwocie 22 861,3 mln zł,
- przeniesienie wydatków w wysokości 600 mln zł do części budżetowej 44 – *Zabezpieczenie społeczne* na podstawie art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022³² (dalej: ustawa o budżecie na rok 2022).

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

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

(akta kontroli: tom VI str. 375-457)

Pozostałe zmiany i przeniesienia w planie wydatków

W 2022 r. Minister Finansów, działając na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp, wyraził zgodę na przeniesienia polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych w 62 częściach budżetu państwa, w tym w 16 województwach. Zgody dotyczyły zmniejszeń planowanych wydatków majątkowych w budżecie państwa na łączną kwotę 4741,3 mln zł i zwiększeń wydatków w tej grupie ekonomicznej o 1703,5 mln zł, tj. *per saldo* plus 3037,8 mln zł (w 2021 *saldo* wyniosło plus 496,5 mln zł, a w 2020 minus 298,5 mln zł).

Podobnie jak w latach poprzednich, największe zmiany w planie wydatków majątkowych dotyczyły części 29 – *Obrona narodowa*, w której zmniejszenia planu wydatków majątkowych wyniosły 4005,9 mln zł, a zwiększenia – 1169,6 mln zł. Jako uzasadnienie zmniejszenia planowanych wydatków majątkowych w tej części wskazano możliwość realizacji zaplanowanych wydatków majątkowych z wykorzystaniem środków utworzonego Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Uwolnione środki zostały przeznaczone na sfinansowanie wydatków związanych z zabezpieczeniem wschodniej granicy państwa, obecnością na terytorium kraju wojsk sojusznicych oraz z wejściem w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny³³, która przewidywała zwiększenie liczebności Sił Zbrojnych RP.

³² Dz. U. poz. 2445, ze zm.

³³ Dz. U. poz. 2305, ze zm..

W siedmiu przypadkach Minister Finansów nie wyraził zgody na zwiększenie lub zmniejszenie planu wydatków majątkowych w trybie art. 171 ust. 3 i 4 ufp. Rozpatrzone odmownie wnioski dotyczyły zwiększenia wydatków majątkowych w pięciu częściach budżetu państwa, łącznie o 102,9 mln zł, w tym w części 42 – *Sprawy wewnętrzne* – o 100,8 mln zł. W sprawie o największej wartości Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji pismem z 23 listopada 2022 r.³⁴ wnioskował o zwiększenie kwoty wydatków majątkowych o 93,8 mln zł i jednocześnie zmniejszenie o tę kwotę wydatków bieżących dotyczących przedsięwzięć *Programu modernizacji Policji...*³⁵, w tym środków na wzmocnienie formacji o dodatkowe etaty funkcjonariuszy, na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy i podwyższenie wynagrodzeń pracowników Policji. MSWiA planował przeznaczyć zaoszczędzone środki na inwestycje budowlane, zakup samochodów i modernizację systemów informatycznych. W odpowiedzi na przedmiotowy wniosek Minister Finansów³⁶ wskazał na konieczność przeznaczenia wolnych środków w pierwszej kolejności na pokrycie powstałych niedoborów w jednostkach Policji.

Dysponenci części budżetowych w 2022 r. skierowali do Ministra Finansów 146 wniosków dotyczących wyrażenia, w trybie art. 171 ust. 3 i 4 ufp, zgody na zmianę planu wydatków majątkowych w ramach budżetu środków europejskich na łączną kwotę 3313,7 mln zł, w tym zwiększenie o 914,2 mln zł i zmniejszenie o 2399,5 mln zł. Minister Finansów we wszystkich wypadkach wyraził zgodę na przeniesienie.

W 2022 r. Minister Finansów wydał łącznie 150 decyzji o wyrażeniu zgody na przeniesienie wydatków na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ufp, w tym 76 decyzji na kwotę 67 mln zł w zakresie budżetu państwa oraz 74 decyzje na kwotę 675,1 mln zł w zakresie budżetu środków europejskich.

Ponadto Minister Finansów:

- na wniosek Ministra Obrony Narodowej, dokonał – na podstawie art. 39 ustawy o budżecie na rok 2022 r. – przeniesień wydatków zaplanowanych w części 29 – *Obrona narodowa* pomiędzy działami klasyfikacji budżetowej, w łącznej kwocie 10,9 mln zł;
- na wniosek Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 29 grudnia 2022 r. dokonał – na podstawie art. 49 ust. 3 ustawy o budżecie na rok 2022 r. – przeniesienia 600 mln zł zablokowanych w części 32 – *Rolnictwo* do części 44 – *Zabezpieczenie społeczne*, z przeznaczeniem na wpłatę do Funduszu Solidarnościowego.

Minister Finansów wprowadził do systemu TREZOR zmiany w budżecie państwa na rok 2022 r. na podstawie rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów. Przedmiotowe decyzje dotyczyły:

- zmniejszenia wydatków w części 25 – *Kultura fizyczna* i jednocześnie zwiększenia wydatków w części 46 – *Zdrowie* o 3,5 mln zł; podstawą wydania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 2022 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2022³⁷ był art. 2 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o zwalczaniu dopingu w sporcie³⁸ i miało ono na celu

³⁴ Pismo znak DB-B-0333-4-240/2022.

³⁵ Program ustanowiony na mocy art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu "Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025", o ustanowieniu "Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025" oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2448).

³⁶ Pismo FS7.4142.50.2022 z dnia 9 grudnia 2022 r.

³⁷ Dz. U. poz. 636.

³⁸ Dz. U. poz. 2438.

- umożliwienie finansowania przez Ministra Zdrowia Polskiego Laboratorium Antydopingowego;
- przeniesienia kwoty 6,1 mln zł z części 37 – *Sprawiedliwość* do części 13 – *Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*, z przeznaczeniem na funkcjonowanie Muzeum Żołnierzy Wyklętych i Więźniów Politycznych PRL; podstawą wydania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przeniesienia dotacji podmiotowej, w tym wynagrodzeń, oraz dotacji celowej określonych w ustawie budżetowej na rok 2022³⁹ był art. 5 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu⁴⁰;
 - przeniesienia kwoty 5,2 mln zł między częścią 25 – *Kultura fizyczna* a częścią 24 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 września 2022 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych określonych w ustawie budżetowej na rok 2022⁴¹ wydanego na podstawie art. 172 ufp.;
 - przeniesienia kwoty 1,3 mln zł z części 39 – *Transport* do części 34 – *Rozwój regionalny*, na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 września 2022 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2022⁴² wydanego na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw⁴³;
 - zmniejszenia wydatków w częściach 18 – *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*, 20 – *Gospodarka* i 28 – *Szkolnictwo wyższe i nauka* o 45,7 mln zł i jednoczesnego zwiększenia o tę kwotę wydatków w części 34 – *Rozwój regionalny*; podstawą wydania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 października 2022 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2022⁴⁴ był art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw⁴⁵;
 - przeniesienia kwoty 3,6 mln zł z części 34 – *Rozwój regionalny* do części 20 – *Gospodarka* na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2022⁴⁶ wydanego na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców⁴⁷.

Badaniem objęto 65,4% wartości wszystkich decyzji wydanych przez Ministra Finansów na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp oraz 61,9% kwot z decyzji wydanych na podstawie art. 194 ust. 1 ufp. W zbadanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom VI str. 66-79, 103-374)

³⁹ Dz. U. poz. 719.

⁴⁰ Dz. U. poz. 375.

⁴¹ Dz. U. poz. 1920.

⁴² Dz. U. poz. 2021.

⁴³ Dz. U. poz. 1390.

⁴⁴ Dz. U. poz. 2173.

⁴⁵ Dz. U. poz. 807, ze zm.

⁴⁶ Dz. U. poz. 2859.

⁴⁷ Dz. U. poz. 2185.

Parametry makroekonomiczne

Wartości parametrów makroekonomicznych przyjęte do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022 oszacowane zostały w Ministerstwie Finansów w popandemicznych realiach gospodarczych, w warunkach rosnącej inflacji oraz przy założeniu braku dodatkowych szoków podażowych na rynku żywnościowym i energetycznym. W lutym 2022 r. wybuchła wojna w Ukrainie, która spowodowała nagły szok podażowo-popytowy. Zasadniczej zmianie uległa sytuacja na rynkach surowcowych, zwłaszcza energetycznych i żywnościowych, czego bezpośrednim skutkiem był gwałtowny wzrost inflacji, silny wzrost nominalnych stóp procentowych oraz podjęte przez rząd działania osłonowe i wzrost wydatków na obronę narodową. Skutkiem wybuchu wojny był także gwałtowny i bardzo liczny napływ do Polski uchodźców z Ukrainy. W związku z powyższym faktyczny przebieg procesów makroekonomicznych w 2022 r. okazał się mniej korzystny w stosunku do prognozowanego.

Według wstępnego szacunku Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS) opublikowanego 30 stycznia 2023 r.⁴⁸ PKB w 2022 r. wzrósł realnie o 4,9%, wobec wzrostu o 6,8% w 2021 r. i był wyższy o 0,3 punktu procentowego od prognozy z uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2022 (dalej: uzasadnienie), tj. 4,6%.

Było to w głównej mierze spowodowane wyższą dynamiką popytu krajowego o 0,1 punktu procentowego niż zakładano (wykonanie 5,4%, wobec prognozy na poziomie 5,3%). Większa rozbieżność pomiędzy prognozą a wykonaniem dotyczyła dynamiki spożycia ogółem i inwestycji. Prognozowane dynamiki były odpowiednio o 2,8 i 2,1 punkta procentowego niższe od zakładanych w uzasadnieniu (spożycie ogółem – wykonanie 2,2%, prognoza 5,0%, inwestycje – wykonanie 4,5%, prognoza 6,6%). Niższy wzrost inwestycji to efekt wysokiej niepewności i ostrożności związanej z wybuchem wojny w Ukrainie oraz podwyżek stóp procentowych w związku z rosnącą inflacją. Natomiast niższa dynamika spożycia ogółem wynikała z niższej niż zakładano dynamiki spożycia prywatnego (o 2,7 punktu procentowego), spowodowanej silnym szokiem inflacyjnym i wzrostem nominalnych stóp procentowych oraz pogorszeniem nastrojów konsumenckich i zmniejszeniem ich skłonności do zakupów, co negatywnie przełożyło się na dynamikę realnych dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych. Dynamika realna spożycia publicznego była również niższa od prognozowanej o 3,3 punktu procentowego.

Tempo wzrostu PKB w Unii Europejskiej (dalej także: UE) obniżyło się z 5,4% w 2021 r. do 3,5% w 2022 r., a tempo wzrostu gospodarki Niemiec, największego partnera handlowego Polski, zmniejszyło się we wskazanych latach z 2,6% do 1,8%. W UE dziewięć krajów odnotowało szybsze tempo wzrostu PKB niż w Polsce, a najszybszy wzrost PKB zanotowała Irlandia (12%), Malta (6,9%), Portugalia (6,7%), i Chorwacja (6,3%)⁴⁹.

Zgodnie z danymi GUS, przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w 2022 r. wyniosło 6509 tys. etatów, co oznacza, że wzrost zatrudnienia był wyższy od prognozowanego (założono zatrudnienie na poziomie 6415 tys. etatów). Wyższy od

⁴⁸ Główny Urząd Statystyczny: Produkt krajowy brutto w 2022 roku – szacunek wstępny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/produkt-krajowy-brutto-w-2022-roku-szacunek-wstepny,2,12.html>.

W kolejnym akapicie przytoczone zostały dane o składowych PKB w 2022 r. zgodnie z informacją GUS z 28 lutego 2023 r. Wstępny szacunek produktu krajowego brutto w 4 kwartale 2022 r. (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/kwartalne-rachunki-narodowe/wstepny-szacunek-produktu-krajowego-brutto-w-iv-kwartale-2022-roku,3,82.html>).

⁴⁹ EUROSTAT: Real GDP growth rate – volume, last update: 31/03/2023; <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEC00115/default/table>.

zakładanego wzrost zatrudnienia wynikał z szybszego tempa wzrostu liczby etatów we wszystkich sektorach ekonomicznych. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2022 r. wyniosła 5,2% i była niższa od zakładanej (5,9%). Z kolei wartość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2022 r. wzrosła do 6346 zł, wobec prognozy na poziomie 5922 zł, na co wpływ miał wyższy od oczekiwań wzrost średniego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw (6654 zł wobec prognozowanych 6218 zł), wynikający m.in. z wyższej od przewidywań inflacji, która przełożyła się na większe od wcześniejszych oczekiwań żądania płacowe.

W 2022 r. średnia inflacja w wysokości 14,4% była wyższa od prognozowanej o 11,1 punktu procentowego (prognoza na poziomie 3,3%). Za różnicę tę odpowiada gwałtowny wzrost cen surowców, zwłaszcza energetycznych i rolnych na rynkach światowych, spowodowany wybuchem wojny w Ukrainie. Konsekwencją tego był wysoki wzrost cen energii oraz żywności na rynku krajowym. Dodatkowo, szybciej od oczekiwań rosła także inflacja bazowa po wyłączeniu cen żywności i energii (w grudniu 2022 r. wyniosła 11,5% wobec 5,3% w grudniu 2021 r.). Wzrost tej kategorii był z jednej strony opóźnionym skutkiem odbudowy aktywności gospodarczej po recesji wywołanej pandemią COVID-19 oraz efektem dobrej sytuacji na rynku pracy, a z drugiej strony konsekwencją wzrostu presji kosztowej u producentów. Wysokie ceny surowców i towarów zaopatrzeniowych zwiększały koszty funkcjonowania przedsiębiorstw, co – w warunkach relatywnie wysokiego popytu – skłaniało firmy do podnoszenia cen dóbr konsumpcyjnych i przyczyniało się do zwiększenia inflacji bazowej.

Wskaźnik inflacji w Unii Europejskiej wzrósł z 2,9% w 2021 r. do 9,2% w 2022 r. Najniższy wskaźnik inflacji w 2022 r. zanotowano we Francji (5,9%), na Malcie (6,1%) i w Finlandii (7,2%), a najwyższy w Estonii (19,4%), na Litwie (18,9%) i Łotwie (17,2%)⁵⁰.

Na koniec 2022 r. stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego wyniosła 6,75%, średnio w roku 5,26%, wobec prognozy Ministerstwa Finansów w wysokości 0,38%. Rada Polityki Pieniężnej (dalej: RPP) w 2022 r. podwyższała stopę referencyjną NBP ośmiokrotnie, łącznie o 5 punktów procentowych, w celu osłabienia silnej presji inflacyjnej. W IV kwartale 2022 r. RPP utrzymała stopy procentowe na niezmiennym poziomie, ogłaszając pauzę w cyklu zacieśniania polityki pieniężnej.

W 2022 r. średnioroczne kursy euro (4,69 EUR/PLN) i dolara (4,46 USD/PLN) znacznie różniły się od prognoz przyjętych w uzasadnieniu (było to odpowiednio 4,54 EUR/PLN i 3,83 USD/PLN). Na potrzeby prognozy makroekonomicznej Ministerstwo Finansów przyjęło założenie o stałym poziomie kursu walutowego w horyzoncie prognozy, co wynikało z dużej zmienności tej kategorii ekonomicznej.

Według wstępnych danych saldo na rachunku obrotów bieżących w 2022 r. było ujemne i wyniosło -3,1% PKB, wobec prognozowanej przez Ministerstwo Finansów nadwyżki na poziomie 0,6% PKB (wykonanie -20 338 mln euro, wobec zakładanych +3458 mln euro), co wynikało głównie z silnego wzrostu cen importowanych surowców, szczególnie energetycznych. Ponadto w 2022 r. Narodowy Bank Polski dokonał zmian metodologicznych w liczeniu bilansu płatniczego, w wyniku czego obecne dane nie są w pełni porównywalne z prognozą Ministerstwa Finansów.

Wartości wstępnych parametrów makroekonomicznych opublikowane przez GUS w niektórych kategoriach znacząco odbiegały od oszacowanych w Ministerstwie Finansów wartości parametrów przyjętych do opracowania ustawy budżetowej na rok 2022, co było spowodowane wybuchem, w lutym 2022 r., wojny w Ukrainie

⁵⁰ EUROSTAT: HICP - inflation rate, last update: 17/03/2023;
<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00118/default/table?lang=en>.

i wywołanym gwałtownym szokiem podaży-popytu na świecie, w tym w Polsce. Ministerstwo Finansów nie podjęło prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2022, w której m.in. mogło przyjąć ostrożniejszy i bardziej realistyczny scenariusz rozwoju sytuacji gospodarczej w 2022 r. Sekretarz Stanu wyjaśnił, że dane o wykonaniu budżetu państwa za pierwsze półrocze 2022 r. oraz informacje pozyskiwane przez Ministerstwo Finansów o bieżącej realizacji zadań wskazywały na brak konieczności inicjowania prac w tym zakresie.

(akta kontroli: tom VII str. 4-9, 229-235, 268-270)

Wykonanie dochodów i wydatków budżetu państwa⁵¹

Dochody budżetu państwa w 2022 r., według danych z rocznych sprawozdań Rb-27, wyniosły 504 377,6 mln zł i stanowiły 102,5% kwoty prognozowanej w ustawie budżetowej. Na podaną kwotę złożyły się dochody podatkowe w wysokości 465 456,1 mln zł (stanowiącej 92,3% całości dochodów budżetu państwa), dochody niepodatkowe w wysokości 36 782,3 mln zł (7,3%) oraz środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi w wysokości 2139,2 mln zł (0,4%). Dochody podatkowe i dochody niepodatkowe zrealizowano w kwotach wyższych od zaplanowanych w ustawie budżetowej odpowiednio o 11 664,8 mln zł (2,6%) i 1485,1 mln zł (4,2%). Z kolei dochody z tytułu środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi były niższe o 709,3 mln zł (24,9%) od kwoty prognozowanej w ustawie budżetowej.

Wśród dochodów podatkowych blisko połowę (49,5%) stanowiły dochody z podatku od towarów i usług. Zrealizowano je w kwocie 230 390,5 mln zł, tj. niższej o 7021,6 mln zł (o 3,0%) od prognozowanej w ustawie budżetowej. Wpływ na wysokość dochodów z tego podatku miała z jednej strony wysoka inflacja, która sprzyjała uzyskaniu nominalnie wyższych wpływów, z drugiej zaś strony ujemny był skutek szeregu czasowych obniżek stawek VAT, wprowadzonych w ramach tzw. tarcz antyinflacyjnych, m.in. na energię elektryczną i gaz ziemny, podstawowe produkty żywnościowe, nawozy, ciepło i paliwa. Drugim pod względem wysokości źródłem dochodów budżetu państwa był podatek akcyzowy, z którego uzyskano 79 773,4 mln zł, tj. o 700,7 mln zł (o 0,9%) więcej niż planowano. Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych zrealizowano w kwocie 70 136,6 mln zł, przekraczającej prognozę o 16 240,2 mln zł (o 30,1%). Natomiast dochody z podatku od osób fizycznych były niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 1302,8 mln zł, tj. o 1,9%. Głównymi przyczynami niezrealizowania dochodów na założonym poziomie było przekazanie w czwartym kwartale 2022 r. jednostkom samorządu terytorialnego dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych⁵² oraz obniżenie w trakcie roku, od 1 lipca 2022 r., stawki podatku obowiązującej w pierwszym przedziale skali podatkowej z 17% do 12%⁵³.

Większość dochodów niepodatkowych (61,3%) stanowiły dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe. Zrealizowano je w wysokości 22 535,8 mln zł, stanowiącej 94,6% planu. Do tej grupy zalicza się między innymi wpływy z tytułu odsetek, opłat i kosztów sądowych, grzywien, mandatów i kar

⁵¹ Dane o wykonaniu dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w 2022 r., a także zaprezentowane w wystąpieniu należności, zaległości i zobowiązania podano na podstawie wstępnych danych Ministerstwa Finansów przekazanych NIK 10 marca 2023 r.

⁵² Zgodnie z art. 70j. ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267) jednostki samorządu terytorialnego (...) otrzymują w roku 2022 dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w łącznej wysokości 13 673 mln zł. Przepis został dodany na podstawie art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1964).

⁵³ Zmianę stawki podatku wprowadzono ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1265, ze zm.

pieniężnych nakładanych na osoby fizyczne i osoby prawne, wpływy z opłat za zezwolenia a także zwrócone niewykorzystane środki na wydatki, które nie wygasły z upływem poprzedniego roku budżetowego. Nieosiągnięcie zakładanej wysokości dochodów wynikało przede wszystkim ze zmian przepisów w zakresie wykorzystania środków uzyskiwanych ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Środki te w poprzednich latach stanowiły w znacznej części⁵⁴ dochód budżetu państwa⁵⁵, zaś w trakcie 2022 r. zdecydowano o przekazaniu istotnej ich części do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19⁵⁶. Według planu dochody budżetu państwa z wpływów z handlu uprawnieniami do emisji miały wynieść 8259,6 mln zł, a zostały zrealizowane w wysokości 6,2 mln zł⁵⁷.

Wśród dochodów niepodatkowych drugim istotnym źródłem były dochody z cła, które w 2022 r. wyniosły 8271,6 mln zł i były o 1988,6 mln zł (o 31,7%) wyższe od prognozowanych.

Dochody budżetu państwa, w porównaniu z uzyskanymi w 2021 r., były nominalnie wyższe o 9534,2 mln zł, tj. o 1,9%, przy średniorocznej inflacji w 2022 r. na poziomie 14,4%. Dochody podatkowe były wyższe o 33 285,7 mln zł (o 7,7%), natomiast dochody niepodatkowe obniżyły się o 23 738,8 mln zł (o 39,2%), zaś środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi były niższe o 12,7 mln zł (o 0,6%).

Dochody z podatku od towarów i usług, w porównaniu z uzyskanymi w roku poprzednim, były nominalnie wyższe o 14 656,6 mln zł (o 6,8%), z podatku dochodowego od osób prawnych – o 17 762,8 mln zł (o 33,9%) a z podatku akcyzowego – o 3975,4 (o 5,2%). Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych były niższe o 5499 mln zł (o 7,5%), co miało związek z wprowadzonymi zmianami systemowymi, polegającymi między innymi na podwyższeniu kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł, podwyższeniu progu podatkowego do 120 tys. zł oraz obniżeniu stawki podatku w pierwszym przedziale skali podatkowej z 17% do 12%.

Znaczny spadek dochodów niepodatkowych wynikał przede wszystkim z przekazania istotnej części wpływów z tytułu wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego oraz z handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19⁵⁸. Wpływy tego funduszu z wymienionych tytułów w 2022 r. wyniosły odpowiednio 9581,3 mln zł i 9027,4 mln zł, tj. łącznie 18 608,8 mln zł.

Na koniec 2022 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 154 784,6 mln zł,

⁵⁴ Do 2018 r. środki ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji stanowiły wyłącznie dochód budżetu państwa. Od 2019 r. część środków przekazywana jest do Funduszu Wpłaty Różnicy Ceny, a od 2020 r. – także do Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji. Zasady podziału środków reguluje art. 49 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2023 r. poz. 589.).

⁵⁵ W 2021 r. dochody budżetu państwa z tego tytułu wyniosły 24 287,2 mln zł, w 2020 r. – 12 128,1 mln zł, a w 2019 r. – 5077,5 mln zł.

⁵⁶ Przepis art. 49 ust. 2e ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych stanowi, że w roku 2022 środki uzyskane ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, z wyłączeniem środków przekazywanych na podstawie ust. 2c i 2d, środków, o których mowa w ust. 2b, oraz środków przekazywanych na podstawie art. 15 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. poz. 202, ze zm.), podlegają przekazaniu do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 do wysokości 10 000 000 000 zł.

⁵⁷ Dochody sklasyfikowane w § 52 Wpływy z handlu uprawnieniami do emisji.

⁵⁸ Podstawą dokonania wpłat z wymienionych tytułów do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i pomniejszenia dochodów budżetu państwa był odpowiednio art. 24 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 141, ze zm.) oraz art. 46 i art. 51 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. poz. 1967, ze zm.).

a zaległości 140 896 mln zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2021 r. należności zwiększyły się o 4277,2 mln zł (o 2,8%), a zaległości o 2371,7 mln zł (o 1,7%). Podobnie jak w latach poprzednich najwyższe należności i zaległości wystąpiły w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (odpowiednio 126 723,7 mln zł i 115 488,9 mln zł). Największy udział we wszystkich należnościach i zaległościach miały należności i zaległości w podatku od towarów i usług (odpowiednio 60,9% i 61,6%).

(akta kontroli: tom IV str. 163-182, 371 – plik 1; str. 385-398, tom VII str. 85-89)

Wydatki budżetu państwa w 2022 r., według danych z rocznych sprawozdań Rb-28, wyniosły 517 398,7 mln zł i stanowiły 99,1% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (521 837 mln zł). Wydatki te były niższe o 3818,1 mln zł (o 0,7%) od zrealizowanych w 2021 r. (521 216, 8 mln zł, łącznie z wydatkami, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego w wysokości 7621,2 mln zł). Należy przy tym zauważyć, że wielkości te nie są w pełni porównywalne ze względu na operacje, jakie miały miejsce pod koniec 2021 r. Po pierwsze, ustalono obszerny wykaz wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego, co pozwalało do listopada 2022 r. realizować wydatki w ramach planu finansowego na rok 2021. Według sprawozdań Rb-28NW wykonanie tych wydatków w 2022 r. wyniosło 6801,9 mln zł. Po drugie, pod koniec 2021 r. dokonano szeregu wpłat z budżetu państwa do różnego rodzaju funduszy, tj. Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – w wysokości 14 195 mln zł, Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych – 6300 mln zł, Funduszu Kolejowego – 5177,7 mln zł⁵⁹, Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg – 3100 mln zł, Funduszu Wsparcia Policji – 1442,5 mln zł, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – 800 mln zł, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej – 657 mln zł, Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej – 170,6 mln zł. Środki te umożliwiały finansowanie zadań w 2022 r., choć nie były zaliczane do wydatków budżetu państwa 2022 r. Łącznie wysokość wymienionych wpłat wyniosła 31 842,5 mln zł.

W 2022 r. blisko połowę wydatków budżetu państwa (49,5%) stanowiły dotacje i subwencje, na które przeznaczono 256 142,3 mln zł. Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 100 295,6 mln zł (stanowiły 19,4%), świadczenia na rzecz osób fizycznych – 58 951,8 mln zł (11,4%), środki własne Unii Europejskiej – 34 293,9 mln zł (6,6%), wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa – 32 718,3 mln zł (6,3%), wydatki majątkowe – 25 238,3 mln zł (4,9%), a wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – 9758,6 mln zł (1,9%). W ramach wydatków bieżących jednostek budżetowych wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń osiągnęły 65 631 mln zł⁶⁰.

W porównaniu z wykonaniem wydatków w roku 2021 r. świadczenia na rzecz osób fizycznych wzrosły o 29 964,2 mln zł (o 103,4%), wydatki bieżące jednostek budżetowych – o 7925 mln zł (o 8,6%), zaś wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa – o 6760,6 mln zł (o 26%). Istotne zmniejszenie wydatków wystąpiło w grupach ekonomicznych „dotacje i subwencje” – o 34 666,4 mln zł (o 11,9%) i „wydatki majątkowe” – o 16 802,9 mln zł (o 40%).

⁵⁹ Z planu finansowego Funduszu Kolejowego, po zmianie uzgodnionej z Ministrem Finansów w grudniu 2021 r., wynikało, że z kwoty 5177,7 mln jedynie 600 mln zł miało być wykorzystane w 2021 r., przy czym fundusz jeszcze przed nowelizacją ustawy o budżecie na rok 2021 (tj. ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 Dz. U. poz. 2400, ze zm.) dysponował środkami znacznie przekraczającymi tę kwotę (po dokonanej w sierpniu 2021 r. pierwszej zmianie planu finansowego funduszu przewidywany na koniec roku stan jego środków miał wynieść 2045,9 mln zł). Pozostałe środki nie zostały zaplanowane do wydatkowania w 2021 r.

⁶⁰ Na kwotę tę składają się wydatki na wynagrodzenia osobowe (paragrafy 401, 402, 403, 405 i 406), dodatkowe wynagrodzenie roczne (paragrafy 404 i 407), wynagrodzenia bezosobowe oraz równoważniki pieniężne i ekwiwalenty (paragrafy 408, 409, 417, 418 i 476) oraz pochodne od wynagrodzeń (paragrafy 411, 412 i 478).

Zmniejszenie wydatków klasyfikowanych w grupie „dotacje i subwencje” wynikało przede wszystkim z:

- zmiany organu dokonującego wypłaty tzw. świadczenia 500 plus; dotychczas świadczenie to było wypłacane przez gminy, a w trakcie 2022 r. zadanie to przejął Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w związku z czym dotacje ujmowane w rozdziale 85501 *Świadczenie wychowawcze* były niższe o 23 520,5 mln zł⁶¹ a jednocześnie wzrosły wydatki klasyfikowane jako świadczenia na rzecz osób fizycznych;
- dokonanych w 2021 r. wpłat do różnego rodzaju funduszy, tj. Funduszu Kolejowego (w 2021 r. w wysokości 5177,7 mln zł, w 2022 r. wpłata nie wystąpiła), Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (w 2021 r. – 3100 mln zł, w 2022 r. wpłata nie wystąpiła), Funduszu Solidarnościowego (w 2021 r. – 13 493 mln zł, w 2022 r. – 3175,2 mln zł).

Zmniejszenie wydatków majątkowych wynikało przede wszystkim z dokonania pod koniec 2021 r., w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021, szeregu wydatków, które nie wystąpiły w 2022 r., tj.:

- przekazania pod koniec 2021 r. wpłat do różnego rodzaju funduszy, tj. Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (6300 mln zł), Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej i Funduszu Wsparcia Straży Granicznej (łącznie 1068,7 mln zł⁶²),
- przekazania w 2021 r. jednostkom samorządu terytorialnego środków na realizację zadań inwestycyjnych w zakresie budowy wodociągów i kanalizacji (4000 mln zł),
- wydatków na objęcie przez Skarb Państwa akcji spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (1249,5 mln zł) i Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A. (1000 mln zł).

Według danych ze sprawozdań deficyt budżetu państwa w 2022 r. wyniósł 13 021,1 mln zł i stanowił 43,5% limitu ustalonego w ustawie budżetowej. Należy przy tym zauważyć, że finansowanie części zadań publicznych odbywało się poza budżetem państwa i skala tego finansowania istotnie wzrosła w ostatnich trzech latach w stosunku do lat wcześniejszych. W 2022 r. tylko wydatki trzech funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego – Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy oraz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych wyniosły łącznie 74 878,4 mln zł, przy czym istotnymi źródłami przychodów tych funduszy były wpłaty z budżetu państwa oraz w przypadku dwóch pierwszych funduszy – emisje obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa, a w przypadku ostatniego z wymienionych funduszy – kredyt⁶³.

⁶¹ W 2021 r. dotacje te wyniosły 40 213,3 mln zł, zaś w 2022 r. – 16 692,8 mln zł, gdyż przez część 2022 r. świadczenia były jeszcze wypłacane przez gminy.

⁶² Część wpłat do funduszy klasyfikowana w § 617 *Wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych*.

⁶³ Według *Sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 za grudzień 2022 r.* wpływy tego funduszu w 2022 r. w wysokości 39 186 mln zł pochodziły głównie z: dokonanej 29 grudnia 2022 r. wpłaty z budżetu państwa (11 674,1 mln zł), wpłaty z zysku NBP (9581,3 mln zł), wpływów z handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (9027,4 mln zł), wpływów z emisji obligacji (7761,1 mln zł), wpłaty ze środków państwowego funduszu celowego pod nazwą Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny (800 mln zł). Według *Sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu Pomocy za grudzień 2022 r.* wpływy tego funduszu w 2022 r. w wysokości 16 763,4 mln zł pochodziły głównie z wpłat jednostek sektora finansów publicznych (7800 mln zł), wpłaty z budżetu państwa (2307,3 mln zł) oraz wpływów z emisji obligacji (6170,2 mln zł). Według *Informacji o wpływach i wydatkach Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych za grudzień 2022 r.* wpływy tego funduszu w 2022 r. w wysokości 15 311,3 mln zł pochodziły przede wszystkim z finansowania dłużnego (9909,1 mln zł) oraz środków przekazanych z likwidowanego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (4990,1 mln zł), pochodzących z uprzednich wpłat z budżetu państwa.

Minister Finansów na etapie procedowania poszczególnych aktów prawnych zgłaszał wprawdzie różne uwagi dotyczące projektowanych rozwiązań, ale jednoznacznie nie kwestionował zasadności utworzenia w 2022 r. w BGK nowych funduszy, tj. Funduszu Pomocy oraz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.

Z kolei funkcjonujący od 2020 r. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 był *de facto* narzędziem do finansowania szerokiego zakresu zadań. Przykładowo, w 2022 r. z Funduszu przekazano środki m.in. na realizację udzielonych promes w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych oraz na pomoc udzielaną przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dla producentów hodujących lochy. W drugiej połowie 2022 r. zakres zadań finansowanych z funduszu został rozszerzony m.in. o wypłatę dodatku węglowego, dodatków dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystywania niektórych źródeł ciepła, dodatku elektrycznego oraz rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych i sprzedawców gazu ziemnego.

Z wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli przez Sekretarza Stanu wynika, że w Ministerstwie Finansów nie szacowano o jaką kwotę zwiększyłaby się wielkość deficytu budżetu państwa w 2022 r. w przypadku włączenia wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy oraz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych do wydatków budżetu państwa, uznając, iż hipotetyczne szacowanie nie znajduje uzasadnienia.

Wątpliwości NIK budzi także mechanizm przyjęty w trakcie 2022 r., polegający na pozbawieniu budżetu państwa dochodów z tytułu wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego (w wysokości przekraczającej kwotę zapisaną w ustawie budżetowej) oraz udziału we wpłatach z handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i przekazaniu tych dochodów do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Jeszcze w sprawozdaniu operatywnym za okres od stycznia do lipca 2022 r. wykazano dochody z wpłaty z zysku NBP wysokości 10 425,8 mln zł, a już w sprawozdaniu za sierpień wysokość tych dochodów zmniejszyła się do 844,5 mln zł. Miało to związek z uchwaleniem ustawy o dodatku węglowym, która w art. 24 przewidywała przekazanie wpłaty z zysku, ponad kwotę zaplanowaną w ustawie budżetowej na rok 2022, do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Podobna sytuacja dotyczyła dochodów budżetowych uzyskanych w części 51 – *Klimat*. Według sprawozdania operatywnego za okres od stycznia do sierpnia 2022 r. dochody w tej części budżetowej wyniosły 6048,7 mln zł. W sprawozdaniach operatywnych za kolejne miesiące wykazywane dochody zaczęły się zmniejszać. W sprawozdaniu za wrzesień wykazano – 4089,6 mln zł, w sprawozdaniu za październik – 1481,7 mln zł, w sprawozdaniu za listopad – 441 mln zł, a w rocznym sprawozdaniu Rb-27 – 488,6 mln zł. Miało to związek z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, a konkretnie w art. 46 i art. 51 tej ustawy. Zgodnie z tymi przepisami dotychczasowe dochody budżetu państwa uzyskiwane ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w 2022 r. stały się wpływami Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, a dochody uzyskane w 2022 r. do czasu wejścia w życie uchwalonych przepisów miały być sukcesywnie przekazywane na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Według przyjętych ustaw źródłem finansowania różnego rodzaju dodatków i rekompensat miał być Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

Nie zdecydowano się na sfinansowanie nowych wydatków w formie dotacji z budżetu państwa. Przyjęte rozwiązanie skutkowało zmniejszeniem dochodów budżetu państwa, lecz pozwoliło uniknąć zwiększenia wydatków budżetu państwa i ewentualnego nowelizowania ustawy budżetowej. Zdaniem NIK zastosowane

mechanizmy osłabiają rangę budżetu państwa i zaburzają podstawowe zasady budżetowe, tj. zasadę przejrzystości, jedności i zupełności.

(akta kontroli: tom IV str. 163-254, 276-337, 371 – plik 1, tom VII str. 46-115)

W ocenie Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów opisane powyżej mechanizmy stanowiły najszybszy i najbardziej efektywny sposób zapewnienia wsparcia dla odbiorców ciepła systemowego oraz gospodarstw domowych dotkniętych negatywnymi skutkami nagłego wzrostu cen energii i ciepła. Pozostawał on także neutralny dla sektora finansów publicznych jako całości.

(akta kontroli: tom IV str. 279-280, 290-291)

Przytoczone przez Ministra argumenty nie zmieniają, faktu, że wykorzystywanie takich mechanizmów narusza podstawowe zasady budżetowe, w tym zasadę przejrzystości. Ogranicza również kontrolę nad finansowaniem zadań publicznych.

W przypadku kryzysowej i nadzwyczajnej sytuacji, jaką był wybuch wojny w Ukrainie w lutym 2022 r., Ministerstwo Finansów zabezpieczyło środki umożliwiające realizację zadań związanych m.in. z szeroko rozumianą pomocą Ukrainie, w tym obywatelom Ukrainy, w wysokości 2307,3 mln zł, które zostały przekazane do Funduszu Pomocy utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego. Łączne wydatki z tego źródła związane z finansowaniem lub dofinansowaniem realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie, w szczególności obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, a także realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym kraju w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy w 2022 r. wyniosły 13 879,6 mln zł. Łącznie wpływy do Funduszu w całym 2022 r. osiągnęły poziom 16 763,4 mln zł.

Konsekwencją wybuchu wojny w Ukrainie było powstanie szoków podaźowych, znaczące podwyższenie wskaźników inflacji, silny wzrost cen surowców energetycznych i żywności na rynkach światowych, zaburzenia w globalnych łańcuchach dostaw oraz wysokie koszty transportu, które spowodowały konieczność podjęcia przez Radę Ministrów szeregu działań nakierowanych na ochronę gospodarstw domowych.

Podjęto doraźne działania rekompensujące wzrost kosztów ogrzewania w gospodarstwach domowych, poprzez wypłatę środków finansowych zgodnie z ustawą o dodatku węglowym oraz ustawą z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, sfinansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Ponadto podjęto także decyzję w zakresie wypłaty tzw. 14 emerytury, która została wypłacona uprawnionym świadczeniobiorcom na podstawie ustawy z dnia 26 maja 2022 r. o kolejnym w 2022 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów⁶⁴, sfinansowanym ze środków Funduszu Solidarnościowego, o którym mowa w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym⁶⁵.

(akta kontroli: tom VII str. 59-72, 211-216)

W odpowiedzi na pytanie dotyczące przyczyn finansowania wyżej wymienionych wydatków ze źródeł pozabudżetowych Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że skala udzielanej pomocy finansowej w powyższych obszarach była znacząca i niewystarczające było skorzystanie z regulacji ustawy o finansach publicznych odnośnie instrumentów umożliwiających przekierowanie środków w trakcie roku budżetowego. Niektóre podjęte działania pomocowe i osłonowe wymagały niezwłocznego wdrożenia, np. przekazanie środków na pomoc uchodźcom

⁶⁴ Dz. U. poz. 1358.

⁶⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, ze zm.

z Ukrainy, czy wypłata dodatków energetycznych w perspektywie zbliżającego się rozpoczęcia sezonu grzewczego. O przejęciu finansowania poszczególnych działań przez odpowiednie fundusze decydowały przepisy wprowadzanych ustaw.

W odpowiedzi na pytanie dotyczące przyczyn niepodjęcia prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2022 r. Sekretarz Stanu wskazał, że dane oraz informacje pozyskiwane przez Ministerstwo Finansów z bieżącej realizacji zadań w trakcie wykonywania ustawy budżetowej wskazywały na brak konieczności inicjowania prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na 2022 rok, co znalazło potwierdzenie w osiągniętej nadwyżce budżetu państwa za okres styczeń-listopad 2022 r. w kwocie 18 276 mln zł. Argumentował, że nowelizacja ustawy budżetowej mogłaby okazać się konieczna w sytuacji, w której instrumenty umożliwiające przekierowanie środków w trakcie roku budżetowego byłyby niewystarczające lub też negatywne odchylenia po stronie dochodowej lub wydatkowej budżetu państwa miałyby wpływ na założony maksymalny poziom deficytu, co implikuje rewizję pierwotnie przyjętych parametrów budżetowych.

NIK zauważa, że realizowanie kosztownych programów – bez nowelizacji ustawy budżetowej – poprzez alokowanie części wydatków do funduszy pozabudżetowych sprawia, że rola budżetu centralnego ulega marginalizacji. Wątpliwości NIK budzi także stosowanie odmiennych mechanizmów finansowania podobnych zadań. Na przykład wypłata dodatku osłonowego była realizowana ze środków budżetu państwa, zaś wypłata dodatku węglowego – z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Z wymienionego funduszu, oprócz dodatku węglowego wypłacanego na podstawie ustawy o dodatku węglowym, był również sfinansowany mechanizm rekompensat przewidzianych w *ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw* oraz wypłaty rekompensat ceny maksymalnej przewidzianych w *ustawie z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 r.*⁶⁶

Zastępca Dyrektora Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych poinformował, że rolą Ministerstwa Finansów w trakcie prac nad projektami wymienionych ustaw była ocena przedstawionych przez wnioskodawcę rozwiązań, w szczególności ich wpływu na sektor finansów publicznych. Wyjaśnił także, że, mając na uwadze jak najszybszy i najbardziej efektywny sposób zapewnienia realizacji danego zadania publicznego, rządowy proces legislacyjny może zostać poprzedzony przez konsultacje robocze. Rozwiązania dotyczące sposobu finansowania wyżej wymienionych zadań zostały opracowane wspólnie przez Ministerstwo Finansów oraz resorty odpowiedzialne za procedowanie przedmiotowych aktów prawnych, w ramach prac roboczych. Na etapie procedowania projektów ustaw wprowadzających ww. rekompensaty i dodatki w ramach rządowego procesu legislacyjnego Minister Finansów nie zgłaszał uwag co do sposobu ich finansowania.

(akta kontroli: tom IV str. 121-144, tom VII str. 214-218, 278-282)

W *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*⁶⁷ oraz analogicznym dokumencie za 2021 r.⁶⁸ NIK wyrażała opinię o zasadności przywrócenia budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych. W tym celu należy dążyć do tego, aby operacje dokonywane w sektorze rządowym, mające

⁶⁶ Dz. U. poz. 2243, ze zm.

⁶⁷ Str. 10.

⁶⁸ Str. 12.

wpływ na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa były, co do zasady, ujemne, ujemne w dochodach i wydatkach budżetu państwa.

Odnosząc się do powyższego Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wskazał, iż formułowany przez NIK postulat, aby budżet państwa w większym stopniu odzwierciedlał stan finansów państwa *de facto* uniemożliwiałby możliwość szybkiego reagowania oraz podejmowania niezbędnych działań w celu łagodzenia negatywnych skutków kryzysów. Wskazał również, że budżet państwa pozostaje głównym elementem zarówno polskiego sektora finansów publicznych jak i sektora General Government, o czym świadczy m.in. wielkość wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2022 r.

Jak wskazano już w niniejszym wystąpieniu, w 2022 r. wydatki tylko trzech funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego – Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy oraz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych wyniosły łącznie 74 878,4 mln zł, co stanowi 14,5% wydatków budżetu państwa. Zaznaczyć przy tym należy, że na koniec 2022 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego funkcjonowało łącznie 20 funduszy przepływowych, a z dniem 1 stycznia 2023 r. przekształceniu w taką formę uległ Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, funkcjonujący dotychczas w formie państwowego funduszu celowego. Co istotne, plany tych funduszy podlegają znacznie mniejszym rygorom kontroli i cechują się dużo niższą dostępnością i szczegółowością danych.

NIK z zainteresowaniem przyjęła wypowiedzi Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów o planowanej konsolidacji finansów publicznych⁶⁹. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował NIK, że konsolidacja ma w szczególności objąć fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego, lecz obecnie nie został jeszcze opracowany ostateczny zakres i kształt projektowanych rozwiązań legislacyjnych.

(akta kontroli: tom IV str. 199-202, 268-271, 278, 284-285)

W 2022 r. dochody budżetu środków europejskich zrealizowano w wysokości 72 716,3 mln zł, stanowiącej 84,6% kwoty prognozowanej (tj. 85 946,8 mln zł). W porównaniu do zrealizowanych w 2021 r. były one niższe o 1,1% (o 831,7 mln zł).

W 2022 r. wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 74 102,7 mln zł, co stanowiło 77,1% kwoty zaplanowanej (tj. 96 168,1 mln zł). Były one wyższe niż w roku poprzednim o 1,7% (o 1215,2 mln zł).

(akta kontroli: tom IV str. 177-178)

Realizacja i zmiany harmonogramu

Harmonogram dochodów i wydatków budżetu państwa, o którym mowa w art. 147 ust. 1 ufp, został opracowany w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR. Podstawą opracowania harmonogramu były zatwierdzone w ww. systemie projekty planów finansowych. Harmonogram sporządzony na podstawie planów finansowych został podpisany przez Sekretarza Stanu z upoważnienia Ministra Finansów w dniu 17 stycznia 2022 r. Następnie harmonogram ten został dostosowany wyłącznie w zakresie różnic kwotowych dla dysponentów, u których plan finansowy wynikający z ustawy budżetowej różnił się od planu sporządzonego na podstawie projektu ustawy. Harmonogram, uzupełniony o ww. zmiany, został podpisany 17 marca 2022 r., a następnie w trakcie roku był aktualizowany – zgodnie z art. 147 ust. 3 ufp – w wyniku:

– decyzji Ministra Finansów związanych z wykorzystaniem rezerw budżetowych;

⁶⁹ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Deficyt-budzetowy-mniejszy-od-rzadowych-zalozen-Morawiecki-pochwalil-sie-danymi-8500203.html> (6 marca 2023 r.).

<https://businessinsider.com.pl/finanse/waloryzacja-500-plus-15-emerytura-i-priorytetowe-wydatki-minister-finansow-zabiera/qy5gj3x> (27 marca 2023 r.).

- dostosowywania miesięcznych limitów wydatków do bieżących potrzeb dysponentów związanych w największym stopniu z przesunięciami w czasie finansowania zadań;
- blokowania planowanych wydatków;
- utworzenia nowych pozycji rezerw celowych.

W 2022 r. zatwierdzono w Ministerstwie Finansów 13 634 wniosków o modyfikację harmonogramu wydatków na łączną kwotę 95 984,4 mln zł. W 2022 r. harmonogram realizacji wydatków nie podlegał aktualizacji na wniosek Ministra Finansów.

Dochody budżetu państwa w 2022 r. stanowiły 102,6% prognozowanej kwoty. W okresie od stycznia do lipca w każdym z miesięcy zrealizowane dochody przekraczały kwoty prognozowane, zaś w kolejnych miesiącach dochody utrzymywały się poniżej kwot prognozowanych w harmonogramie. Najniższe wykonanie dochodów względem harmonogramu wystąpiło w sierpniu (76,7%), co związane było z przekazaniem, zgodnie z ustawą o dodatku węglowym, kwoty 9581,3 mln zł do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej jako główne przyczyny różnic w stosunku do prognozowanego wykonania dochodów podatkowych w 2022 r. wskazał:

- odmienny od pierwotnie zakładanego rozwój sytuacji gospodarczej;
- zmiany systemowe wprowadzane i modyfikowane w trakcie 2022 r., w tym tzw. tarcze antyinflacyjne.

W 2022 r. dysponentom przekazano środki w łącznej wysokości 518 389,3 mln zł, z czego 45,5% w pierwszym półroczu, a 54,5% w drugim. Przez 11 pierwszych miesięcy średnio dysponenti otrzymywali środki w wysokości 40 569 mln zł. W grudniu przekazano 72 130,5 mln zł, tj. 13,9% wszystkich środków przekazanych dysponentom w 2022 r. W porównaniu do 2021 r. środki przekazane w grudniu były niższe o 41 125,5 mln zł, a ich udział w całej kwocie przekazanej dysponentom spadł o 8,1 pp.

Wydatki budżetu państwa w 2022 r. zostały zrealizowane w wysokości 517 399 mln zł, co stanowiło w 99,1% zaplanowanej kwoty. Harmonogram wydatków zakładał najwyższe wydatki w grudniu (54 495,1 mln zł) a najniższe w marcu (39 498 mln zł). Na przestrzeni pierwszych jedenastu miesięcy 2022 r. wydatki budżetu państwa w trzech miesiącach przekroczyły kwoty zapisane w harmonogramie⁷⁰ (luty, marzec, listopad), zaś w pozostałych miesiącach wydatki były niższe. Średnie odchylenie realizacji wydatków od planowanych w harmonogramie do listopada wyniosło 6,7%.

Wydatki w grudniu 2022 r. w kwocie 71 146,6 mln zł stanowiły 13,8% wydatków całego roku. Wydatki te były niższe o 49 007,1 mln zł (o 40,8%) niż wydatki zrealizowane w 2021 r. Najwyższe kwoty przeznaczono na:

- wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (w części 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*),
- finansowanie kosztów realizacji zadań dotyczących *Projektu ochrony przeciwpowodziowej Odry i Wisły*;
- dotacje na finansowanie ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarczych;
- wpłatę na fundusz zapasowy oraz dotacje dla Narodowego Funduszu Zdrowia.

Średnia z różnic pomiędzy planem wydatków zawartym w harmonogramie a zrealizowanymi wydatkami w okresie styczeń-listopad wyniosła w 2022 r. 6,7% i była wyższa niż w 2021 r. (6,5%). Zrealizowane w grudniu wydatki stanowiły 130,6% kwoty ujętej w harmonogramie.

(akta kontroli: tom VI str. 7-102, 458-460)

⁷⁰ Wysokość wydatków porównano z kwotami ujętymi w harmonogramie z 17 marca 2022 r.

Wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego ujęto wykaz wydatków w kwocie 7621,2 mln zł (dalej: wykaz). Wykaz obejmował 2073 zadania realizowane w ramach planów wydatków 95 części budżetowych. Termin na wykorzystanie środków został – podobnie jak w roku poprzednim – znacznie wydłużony, w stosunku do terminu określonego w art. 181 ust. 2 upf (31 marca następnego roku budżetowego), gdyż wydatki mogły być dokonywane do 30 listopada 2022 r. Realizacja wydatków w ramach planu wydatków poprzedniego roku budżetowego miała miejsce również w latach poprzednich, tj. 2017-2021.

Z kwoty 7621,2 mln zł w 2022 r. wydatkowano 6801,9 mln zł, tj. 89,2% zaplanowanych środków. Minister Finansów został poinformowany przez 60 dysponentów części budżetowych o braku możliwości wydatkowania środków niewygasających dotyczących 617 zadań, na kwotę ogółem 407,6 mln zł. Zdecydowana większość dysponentów, których zadania były uwzględnione w wymienionym wyżej rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r., wywiązała się z obowiązku przekazania niewykorzystanych środków na wyodrębniony rachunek wydatków niewygasających w ustawowym terminie⁷¹. Dysponenci sześciu części budżetowych dokonali zwrotów na rachunek do gromadzenia środków na wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego w wysokości 2213,4 tys. zł⁷² po ustawowym terminie, przy czym:

- do 31 grudnia 2022 r. zwrócono 1786,5 tys. zł,
- w okresie od 1 stycznia do 3 marca 2023 r. – 426,9 tys. zł.

Zagadnienia dotyczące dalszego postępowania ze zwróconymi środkami zostały szerzej omówione w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym wykonania budżetu państwa w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*.

(akta kontroli: tom VII str. 14-44, 120-205, 236-251, 276-277)

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego przewidziano, że z upływem roku 2021 r. nie wygasną wydatki, między innymi na dodatkowy fundusz motywacyjny. Na podstawie art. 20a ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁷³ i ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w 2022 r. jednostki wypłacały wynagrodzenia (specjalne dodatki motywacyjne⁷⁴).

W dniu 22 stycznia 2022 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, które reguluje, między innymi, zasady sporządzania sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach⁷⁵. Zgodnie z tymi zasadami w kolumnach 12 i 13 sprawozdania Rb-70 wykazuje się plan po zmianach wprowadzonych na podstawie obowiązujących przepisów przez dysponentów środków budżetowych, natomiast w kolumnach 14 i 15 wykazuje się

⁷¹ Środki finansowe na wydatki, które nie wygasły z upływem roku 2021, niewykorzystane do dnia 30 listopada 2022 r., podlegały rozliczeniu i przekazaniu na wyodrębniony rachunek wydatków niewygasających w terminie 14 dni oraz 21 dni (w przypadku niewykorzystanych dotacji z budżetu państwa), liczonemu od 30 listopada 2022 r.

⁷² Według stanu na dzień 3 marca 2023 r.

⁷³ Dz. U. poz. 1535, ze zm.

⁷⁴ Art. 46a ust. 3 ustawy o finansach publicznych na rok 2021 stanowił, iż specjalne dodatki motywacyjne mają charakter uznaniowy i są przyznawane w szczególności za duże zaangażowanie w pracę, efektywną realizację zadań oraz wysoką jakość wykonywanej pracy.

⁷⁵ Załącznik nr 35 do rozporządzenia zawiera instrukcję sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa. W rozdziale 11 tej instrukcji, w §§ 15-18, określono szczegółowy sposób sporządzania sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

wykonanie w wysokości zgodnej z kwotami brutto listy płac, z zastrzeżeniem, że dane liczbowe wykazane w wykonaniu nie mogą przekraczać planu po zmianach wynagrodzeń⁷⁶. W rozporządzeniu tym nie uregulowano kwestii wykazywania w sprawozdaniu Rb-70 wydatków dokonanych w roku 2022 ze środków, które nie wygasły z upływem roku 2021 r. W konsekwencji wypłacone w 2022 r. specjalne dodatki motywacyjne zostały wykazane tylko po stronie wykonania, natomiast nie były wykazywane po stronie planu.

Z informacji przekazanej przez Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej wynika, że środki na dodatkowy fundusz motywacyjny zaplanowane zostały w ustawie budżetowej na rok 2021 i wykazane po stronie planu w sprawozdaniu Rb-70 za 2021 r. Natomiast w celu poinformowania poszczególnych dysponentów zobowiązanych do sporządzania sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach na stronie Głównego Urzędu Statystycznego zamieszczony został stosowny komunikat w zakresie zasad wykazywania specjalnych dodatków motywacyjnych w ww. sprawozdaniu, za poszczególne kwartały 2022 r.⁷⁷

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że sporządzenie sprawozdania zgodnie ze wskazówkami zawartymi w informacji GUS powodowało wykazywanie w kolumnach dotyczących wykonania (14 i 15) wartości przekraczających wielkości ujęte w planie po zmianach (kolumny 12 i 13). Zgodnie zaś z § 17 ust. 1 instrukcji zawartej w Załączniku nr 35 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej dane liczbowe wykazane w "Wykonaniu" według list płac brutto nie mogą przekraczać ustalonego zgodnie z § 16 pkt 11 planu po zmianach wynagrodzeń⁷⁸. W ocenie NIK sposób wykazania wydatków niewygasających za 2021 r. w Rb-70 powinien być uregulowany rozporządzeniem. Wytyczne GUS nie są źródłem prawa (nie zmieniają treści powszechnie obowiązujących przepisów).

(akta kontroli: tom VII str. 252-263)

W 2022 r. nie zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli: tom VII str. 16-17)

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 miało być: wprowadzenie średniokresowych 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 miała obejmować 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*

⁷⁶ Dotyczy wynagrodzeń, które są odpowiednio planowane i wypłacone w danym roku.

⁷⁷ <https://cs.stat.gov.pl/Rb-70/>.

⁷⁸ § 16 pkt 11 instrukcji zawartej w Załączniku nr 35 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej stanowi, iż w sprawozdaniu Rb-70 w kolumnach 12 i 13 wykazuje się wydatki klasyfikowane w § 401-407 i § 479-480 klasyfikacji budżetowej, ustalone dla jednostki sprawozdawczej w ramach wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na dany rok.

Budżetowego, etap I (dalej: RSB I), którego zadaniem miało być przeprowadzenie reformy systemu budżetowego w taki sposób, aby nowy system wspierał osiągnięcie celów strategicznych i priorytetów rozwojowych w perspektywie wieloletniej.

Początkowo konkretne propozycje miały zostać wypracowane przez zespół realizujący projekt RSB I, którego pierwszy etap planowano zakończyć 31 grudnia 2019 r. Następnie ze względu na przesunięcie terminu rozpoczęcia współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym wydłużono realizację projektu do 30 czerwca 2020 r. Ostatecznie efektem prac w ramach realizowanego projektu RSB I była *Koncepcja nowego systemu klasyfikacyjnego*⁷⁹ opublikowana 31 marca 2022 r. W dokumencie tym przedstawiono m.in. propozycje struktury kodowania w ramach poszczególnych segmentów nowego systemu klasyfikacyjnego wraz ze szczegółowym opisem tych propozycji. Dokument ten stanowi podstawę zainicjowania kolejnych etapów tego zamierzenia, czyli m.in. konsultacji opracowanego systemu z jego przyszłymi użytkownikami, testów „zza biurka”, a następnie pilotaży, które poprzedzać będą jego wdrażanie. W przedmiotowym dokumencie przedstawiono również harmonogram działań, którego końcowym etapem ma być wdrożenie nowego systemu do zastosowania w procesie planowania budżetu państwa na rok 2028 – wyznaczone na I kwartał 2027 r. Etap ten ma być poprzedzony planowanym wejściem w życie przepisów wprowadzających nowy system budżetowy, w tym nowy system klasyfikacyjny, zarządzanie budżetem z wykorzystaniem programów budżetowych i średniookresowe ramy budżetowe. Wejście w życie ww. przepisów wyznaczono na pierwszy kwartał 2025 r.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała o włączeniu w 2021 r. reformy systemu budżetowego do *Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności* (dalej także: *KPO*). Zgodnie z treścią *KPO* (dokument z czerwca 2022 r.⁸⁰) rozwiązania legislacyjne umożliwiające wdrożenie nowego systemu klasyfikacyjnego i nowego modelu zarządzania budżetem z uwzględnieniem średniookresowych ram budżetowych powinny zakończyć się w 2025 r., tj. po około dziewięciu latach od przyjęcia przez Radę Ministrów *Założeń Reformy Systemu Budżetowego* w 2016 r. W *KPO* określone zostały dla RSB dwa kamienie milowe wraz z terminami ich osiągnięcia. Kamienie te obejmują (1) przygotowanie Koncepcji określającej strukturę i szczegółowe klasyfikacje jednolitego planu kont zintegrowanego z klasyfikacją budżetową oraz (2) wejście w życie nowelizacji ustawy o finansach publicznych wprowadzającej nowy system budżetowy, w tym nowy system klasyfikacyjny, nowy model zarządzania budżetem i średniookresowe ramy budżetowe. Nowy system klasyfikacyjny, którego rdzeń stanowi jednolity plan kont zintegrowany z klasyfikacją budżetową (JPKt), będzie podstawą pozostałych elementów nowego systemu budżetowego.

W dokumencie przedstawiono m.in. segmentową strukturę nowego systemu klasyfikacyjnego, elementy tego systemu, a także szczegółowe klasyfikacje.

W rozdziale 9 Koncepcji wskazano, że działania wdrożeniowe będą odbywać się w pierwszej kolejności w Ministerstwie Finansów. Również w Ministerstwie Finansów zostaną zdefiniowane potrzeby informacyjne oraz sposób i częstotliwość zasilania centralnych systemów informatycznych danymi ewidencyjnymi z systemów informatycznych funkcjonujących w jednostkach organizacyjnych objętych JPKt.

Działania przygotowujące do wdrożenia systemu klasyfikacyjnego oraz wdrożenie nowego systemu do zastosowania w procesie planowania budżetu państwa na rok

⁷⁹ <https://www.gov.pl/web/finanse/reforma-systemu-budzetowego>.

⁸⁰ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109762/KPO.pdf>.

2028 rozpoczną się po wejściu w życie przepisów wprowadzających nowy system.⁸¹ Termin na zakończenie tych działań określony został jako I kwartał 2027 roku, tj. przed rozpoczęciem procesu planowania budżetu państwa na rok 2028.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa podała, że publikacja Koncepcji umożliwiła rozpoczęcie konsultacji proponowanych rozwiązań z przyszłymi użytkownikami nowego systemu klasyfikacyjnego. Odpowiednio wczesne konsultacje Koncepcji mają lepiej dopasować szczegółowe rozwiązania klasyfikacyjne do specyficznych potrzeb informacyjnych lub zarządczych różnych użytkowników. Dlatego, w piśmie inicjującym konsultacje, Sekretarz Stanu nadzorujący prace, zwrócił się do przyszłych użytkowników o udział w dalszych pracach dotyczących tego narzędzia.

W czerwcu 2022 r., w ramach konsultacji nowego systemu klasyfikacyjnego, zorganizowano spotkanie z dysponentami środków budżetu państwa. Po spotkaniu zwrócono się do tych dysponentów o pytania, uwagi i komentarze dotyczące zagadnień przedstawionych w *Koncepcji* oraz informacje o dodatkowych potrzebach informacyjnych, które powinien zaspokajać nowy system. Efektem tego było ponad 160 pytań, opinii i komentarzy otrzymanych od jednostek organizacyjnych z tej grupy użytkowników. Wynik konsultacji opisano w raporcie, który opublikowano w styczniu 2023 r. na stronie internetowej Ministerstwa Finansów⁸² oraz dodatkowo przekazano wszystkim dysponentom środków budżetu państwa. W raporcie odniesiono się do wszystkich przesłanych pytań, opinii i komentarzy. Z raportu z konsultacji wynika, że kilka dużych jednostek biorących udział w konsultacjach w 2022 r. (Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Komenda Główna Policji) w związku z planami wdrożenia nowego systemu klasyfikacyjnego zapytały o ewentualną potrzebę dostosowania obecnie wykorzystywanych systemów finansowo-księgowych w tych jednostkach, np. systemu Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Kadr (ZSRK) funkcjonującego od 2015 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości i we wszystkich jednostkach sądownictwa powszechnego do nowego systemu, czy też konieczność wprowadzenia jednolitego systemu księgowego dla wszystkich jednostek. W treści wyjaśnień Ministerstwo Finansów wskazało, że trwają prace nad tymi zagadnieniami, obejmujące m.in. analizę procesów biznesowych i ich przeprojektowanie, z uwzględnieniem wymogu stosowania nowego systemu klasyfikacyjnego. Wyniki tych prac umożliwią przyjęcie odpowiedniej strategii wdrożenia nowych rozwiązań, w tym w odniesieniu do konfiguracji systemów finansowo-księgowych w jednostkach. W dalszej kolejności możliwe będzie określenie specyfikacji dla systemów informatycznych. A to z kolei umożliwi ocenę zakresu niezbędnych dostosowań i podjęcie stosownych decyzji.

W 2023 r. planowane są również konsultacje z przedstawicielami podsektora samorządowego z Zespołu do spraw Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Dyrektor BP wskazała, że przesłane pytania, uwagi, komentarze oraz dodatkowe potrzeby informacyjne w ramach przeprowadzonych konsultacji nie wymagają zmiany głównych etapów wdrożenia nowego systemu klasyfikacyjnego, które widnieją w *Koncepcji*. Przygotowanie i publikacja wytycznych do dostosowania lub zmiany systemów informatycznych stosowanych w jednostkach, oraz wdrożenie nowego systemu do zastosowania w procesie planowania budżetu państwa na rok 2028 r. rozpoczną się po wejściu w życie przepisów wprowadzających nowy system.

⁸¹ W tabeli 33., zamieszczonej na str. 154 Koncepcji.

⁸² <https://www.gov.pl/web/finanse/reforma-systemu-budzetowego>.

W ramach pierwszego etapu konsultacji, w którym brali udział dysponenci części budżetowych, liczne pytania i wątpliwości jednostek dotyczyły systemów informatycznych, w tym takie jak to, czy będzie jeden system finansowo-księgowy dla wszystkich jednostek a jeśli nie, to kto poniesie koszty dostosowania istniejących systemów lub zakupu i wdrożenia nowych. Na wszystkie te pytania Ministerstwo Finansów odpowiedziało, że zagadnienia wdrożeniowe nie były przedmiotem konsultacji na obecnym etapie, a kwestie te zostaną rozstrzygnięte w dalszej kolejności. Nie kwestionując faktu, że szczegółowe wymagania wobec systemów informatycznych mogą zostać sformułowane po opracowaniu pełnej koncepcji zarządzania budżetem i nowej klasyfikacji, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie z harmonogramem działań zawartym w *Koncepcji* prace takie mogą zostać podjęte najwcześniej w II połowie 2024 r., a pełne wdrożenie nowych lub zrekonfigurowanych systemów finansowo-księgowych powinno nastąpić najpóźniej w grudniu 2027 r. Oznacza to, że w ciągu trzech lat mają zostać opracowane szczegółowe wymagania wobec systemów informatycznych, jak również sprzętu. Aby wdrożyć nowe systemy informatyczne lub dostosować systemy już posiadane do nowej klasyfikacji budżetowej, jednostki zobowiązane zostaną do przeprowadzenia postępowań przetargowych. Tymczasem tworzenie i wdrażanie nowego systemu finansowo-księgowo może trwać dłużej niż trzy lata (przykładowo w jednostkach sądownictwa powszechnego zajęło to więcej niż cztery lata⁸³).

(akta kontroli: tom V str. 266-389,411-413)

Przeglądy wydatków

Jednym z kluczowych elementów reformy systemu budżetowego ma być wdrożenie do polskiego systemu budżetowego przeglądów wydatków. Rada Ministrów w *Założeniach reformy systemu budżetowego* przyjętych 26 lipca 2016 r. wskazała, że przeglądy wydatków budżetowych powinny być niezbędnym wsparciem dla efektywnej alokacji wydatków publicznych, a w perspektywie wieloletniej – stać się 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 zmianie ustawy o finansach publicznych*). Projekt ustawy, uwzględniający instytucjonalizację przeglądów wydatków został włączony do *Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów* w IV kwartale 2021 r.⁸⁴ W toku uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania swoje uwagi w zakresie przeglądu wydatków zgłosiły: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Zdrowia, Rządowe Centrum Legislacji.

Po etapie ww. uzgodnień 13 grudnia 2022 r. Minister Finansów wycofał z wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, projekt ustawy *o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* (UD327), który m.in. wprowadzał przeglądy wydatków do systemu finansów publicznych. Dyrektor Departamentu Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości (dalej: Departament DWR) wskazała, że projekt ten został wycofany ze względu m.in.: na znaczną liczbę uwag i nowych propozycji zmian w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, stopień zaawansowania realizowanych prac, który

⁸³ NIK, *Informacja o wynikach kontroli Prawidłowość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe* - dostępna na stronie: <https://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/prosta/>, str. 14-16.

⁸⁴ Nr projektu w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD327.

wskazywał na brak możliwości sfinalizowania procesu legislacyjnego przed zakończeniem aktualnej kadencji Sejmu RP i przewidzianą w Krajowym Planie Odbudowy potrzebę nowelizacji ustawy o finansach publicznych, która wprowadzi nowy system budżetowy do porządku prawnego w pierwszym kwartale 2025 r.

Zmieniony projekt przepisów w zakresie przeglądów wydatków został dołączony do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (tzw. SLIM VAT 3, nr UD411 – art. 7). Projekt ww. ustawy został 24 stycznia 2023 r. przyjęty przez Radę Ministrów i 8 lutego 2023 r. wpłynął do Sejmu.

W projekcie tym zakłada się instytucjonalizację przeglądów wydatków (art. 175a-175h ufp) i jednocześnie uchylenie punktu 2 w art. 174 ufp, tj. przepisu stanowiącego o tym, iż Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że na niewykonywanie przez Ministra Finansów obowiązku wynikającego z art. 174 pkt 2 ufp zwracała wielokrotnie uwagę Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa. Jednym ze sformułowanych przez NIK wniosków było „doprowadzenie do zgodności pomiędzy prowadzonymi w Ministerstwie Finansów działaniami z przepisami art. 174 pkt 2 ufp odnośnie sprawowania ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym⁸⁵”. Zmiana ta ma umożliwić Ministrowi Finansów faktyczne badanie skuteczności realizowanych działań i efektywności wydatków publicznych ponoszonych na nie.

Najistotniejsze zmiany (dot. przeglądów wydatków) zawarte w projektowanej ustawie przyjętej przez Radę Ministrów w stosunku do poprzedniego projektu to:

- 1) wprowadzenie przepisu wyłączającego możliwość prowadzenia przez Ministra Finansów przeglądu wydatków niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁸⁶, w związku z zastrzeżeniami Departamentu Prawnego Ministerstwa Finansów oraz Rządowego Centrum Legislacji odnośnie zgodności projektowanych przepisów z ustawą zasadniczą;
- 2) doprecyzowanie komu Minister Finansów przekazuje (udostępnia) raport dokumentujący dany przegląd wydatków;
- 3) doprecyzowanie delegacji do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów⁸⁷;
- 4) zamieszczanie przez Ministra Finansów wytycznych w zakresie przeglądów wydatków w Biuletynie Informacji Publicznej, zamiast fakultatywnego określania tych wytycznych, w formie komunikatu i ogłaszania ich w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów.

Dyrektor Departamentu DWR podała, że brak uchwalenia i wejścia w życie, z dniem 1 stycznia 2023 r., ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (o nr projektu UD327), która wprowadziłaby przegląd wydatków do systemu finansów publicznych, nie wpłynął na aktualnie realizowane przez Departament DWR przeglądy wydatków. Projektowana wersja ww. ustawy, która

⁸⁵ NIK, Wystąpienie pokontrolne P/19/008 – *Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego*, s. 60.

⁸⁶ Wyłączeniu będą podlegać: jednostki, o których mowa w art. 9 pkt 2, 2a, 4 i 11 oraz art. 139 ust. 2 ufp; instytucje gospodarki budżetowej utworzone przez organ lub kierownika jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2 ufp; samorządowe jednostki budżetowe, samorządowe instytucje kultury oraz samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.

⁸⁷ Rozporządzenie ma określać:

1. Tryb:

a) sporządzania i opiniowania planu przeglądu wydatków,
b) sporządzania i uzgadniania programu przeglądu wydatków oraz raportu,

2. Sposób monitorowania przez Ministra Finansów wykorzystania propozycji zmian, o których mowa w art. 175e ust. 2 i 3 ufp

– mając na względzie konieczność zapewnienia sprawnej i skutecznej realizacji przeglądów wydatków oraz potrzebę osiągnięcia celu przeglądów wydatków.

potencjalnie miała zostać przesłana do II rundy uzgodnień zewnętrznych, opiniowania i konsultacji publicznych (po uwagach zgłoszonych przez cztery ministerstwa i Rządowe Centrum Legislacji), zawierała bowiem przepis przejściowy zgodnie z którym przegląd wydatków (o którym była mowa w projekcie tejże ustawy), miał zostać przeprowadzony po raz pierwszy w 2024 r. Prowadzenie przeglądów wydatków w oparciu o ww. przepisy wymagało dodatkowo wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia, które regulowałoby kwestie dotyczące planowania i prowadzenia przeglądu wydatków oraz monitorowania jego wyników.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw wniesiony do Sejmu 8 lutego 2023 r. (druk nr 3025) również zakłada, iż pierwszy przegląd wydatków zostanie przeprowadzony w 2024 r.

Minister Finansów zarządzeniem nr 30 z dnia 4 maja 2015 r.⁸⁸ powołał Komitet Sterujący, który jest organem opiniodawczo-doradczym Ministra Finansów w sprawach przeglądów wydatków publicznych. Zgodnie z ww. zarządzeniem Departament DWR odpowiada za zarządzanie procesem przeglądu wydatków finansów publicznych, w tym przygotowuje listę obszarów i zagadnień podlegających przeglądom w poszczególnych latach, a także programy przeglądów.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów 8 marca 2022 r. zaakceptował przygotowaną przez Departament DWR listę obszarów i zagadnień podlegających przeglądowi wydatków publicznych w 2022 r. dotyczących zdrowia i wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw. Obszary te były zatwierdzone również do realizacji na 2020 i 2021 r. Podjęto decyzje, że będą to pilotażowe przeglądy, które realizowane są według zmienionych zasad z ekspertami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Na ten cel Ministerstwo Finansów otrzymało od Komisji Europejskiej środki z Instrumentu Wsparcia Technicznego.

Zatwierdzenie programu przeglądu ulg podatkowych wspierających innowacyjność nastąpiło 22 czerwca 2022 r., a programu przeglądu w obszarze zdrowia – 1 lipca 2022 r.

Zgodnie z programem celem pierwszego z ww. przeglądów jest zbadanie funkcjonowania ulg podatkowych wspierających innowacyjność przedsiębiorstw i opracowanie propozycji zmian skutkujących zwiększeniem skuteczności i efektywności tego instrumentu. Ulgi podatkowe wspierające innowacyjność obowiązują w Polsce od początku 2016 r. Mają one służyć transformacji polskiej gospodarki w kierunku innowacji i kompleksowo ułatwiać finansowanie działalności innowacyjnej firm. Przedmiotem przeglądu nie są bezpośrednie wydatki a utracone z tytułu ulg wspierających innowacyjność dochody budżetu państwa. Przegląd ma charakter efektywnościowy, z możliwymi zmianami w zakresie konstrukcji/systemu ulg podatkowych. Przegląd obejmie analizę następujących ulg podatkowych wspierających innowacyjność (ze szczególnym uwzględnieniem MŚP): ulga na działalność badawczo – rozwojową (w tym specjalne preferencje dla Centrów Badawczo Rozwojowych (CBR) i zwrot gotówkowy dla start-upów), ulga IP-Box⁸⁹.

Szacunkowe utracone dochody z ww. ulg wyniosły 39,1 mln zł w 2016 r., 111 mln zł w 2017, 352,4 mln zł w 2018 r., 611,2 mln zł w 2019 r., 984,9 mln zł w 2020 r. W pracach nad przeglądem uczestniczy 10 osób z Ministerstwa Finansów oraz 14 pracowników innych jednostek. Zakończenie prac przewidziane jest na pierwszą

⁸⁸ Zarządzenie nr 30 Ministra Finansów z dnia 4 maja 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw przeglądów wydatków publicznych (Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. z 2021 r. poz. 43).

⁸⁹ Do głównych celów zachęty podatkowej w postaci IP Box należy między innymi zwiększenie atrakcyjności prowadzenia w Polsce działalności badawczo-rozwojowej przez polskie i zagraniczne przedsiębiorstwa, zmiana modelu ekonomicznego na gospodarkę opartą na wiedzy, a także zwiększenie świadomości w zakresie praw własności intelektualnej jako potencjalnych źródeł przychodów.

połowę 2023 r. Terminy przekazania projektów raportów przez grupę roboczą Komitetowi Nadzorującemu wyznaczono na 31 grudnia 2022 r. Termin ten nie został dotrzymany. Dyrektor DWR wyjaśniła, że w ramach przeglądu badane są utracone dochody budżetu państwa, pochodzące z deklaracji podatkowych. Ponieważ dane takie nie były dotychczas analizowane w ramach przeglądu wydatków, na etapie sporządzania programu przeglądu trudno było oszacować, ile czasu może zająć pozyskiwanie takich danych, ich uporządkowanie, analiza, wizualizacja oraz omówienie. Dodatkowo, okazało się, że dane zawierały błędy, których nieusunięcie mogło poważnie zniekształcić wyniki analizy, a tym samym doprowadzić do wyciągnięcia niewłaściwych (a wręcz sprzecznych ze stanem faktycznym) wniosków. W toku prac pojawiała się również potrzeba pogłębiania analizy w określonych obszarach i występowania o dodatkowe dane z deklaracji podatkowych. Ponadto po analizie zakresu danych z deklaracji podatkowych zaszła potrzeba przeprowadzenia dodatkowego badania ankietowego, które musiało zostać od podstaw zaprojektowane, opracowane, przekazane do respondentów, a ich wyniki zebrane, zwalidowane, przetworzone i zwizualizowane.

Zgodnie programem celem przeglądu w obszarze zdrowia było określenie możliwości i sposobów optymalizacji zakupów i wykorzystania sprzętu medycznego przeznaczonego do udzielania wybranych świadczeń diagnostyczno-terapeutycznych i wybranych wysokokosztownych wyrobów medycznych.

Przeładem miały być objęte zakupy i wykorzystanie sprzętu medycznego w latach 2018 – 2021, a także wybranych wyrobów medycznych przypisanych do pacjenta, których koszt stanowi min. 70% wartości rozliczanego świadczenia. W ramach przeglądu analizie poddane ma być zakup i wykorzystanie sprzętu medycznego, jego dostępność oraz wydatki związane z realizowanymi świadczeniami. Szacowane wydatki na ten cel wyniosły: od 213 mln zł w 2019 r. do 661 mln zł w 2020 r.⁹⁰ Szacowane wydatki na świadczenia medyczne na podstawie z umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej⁹¹ wyniosły od 2 344 mln zł w 2018 r. do 2 872 mln zł w 2021 r. W przeglądzie uczestniczy 8 osób z Ministerstwa Finansów oraz 10 osób z innych jednostek. Departament DWR planuje zakończenie przeglądu w I połowie 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przegląd w obszarze zdrowia był wytypowany do realizacji już w 2020 r. a oba obszary znalazły się na liście do realizacji na 2021 r. Formalne zatwierdzenie ich programów miało miejsce dopiero w połowie 2022 r. Dyrektor DWR wyjaśniła, że w okresie od kwietnia 2021 r. do listopada 2021 r. trwały prace w Komisji Europejskiej nad przygotowaniem dokumentacji projektowej między OECD i KE. Projekt pn. (21PL08) *Spending reviews in healthcare and support for innovation in SMEs* rozpoczął się podczas warsztatów przeprowadzonych w Ministerstwie Finansów w dniach 21-22 października 2021 r. W dniu 22 października 2021 r. przedstawiciele ministerstw liniowych, KPRM, Ministerstwa Finansów rozpoczęli prace nad wyborem tematów do przeglądów wydatków w dwóch wyżej wskazanych obszarach. Podczas warsztatów zostały zaproponowane tematy, spośród których zostały wybrane i dookreślone dwa obszary do pilotażowych przeglądów. Tematy przeglądów nie były precyzyjnie wskazane w wniosku o udzielenie wsparcia eksperckiego. Nakreślone zostały jedynie obszary, co było zamierzonym działaniem, z uwagi na zmiany w procesie przeglądu wydatków oraz oczekiwania, że eksperci OECD udzielą Ministerstwu Finansów wsparcia w zakresie typowania i kryteriów, jakie powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu listy tematów do objęcia przeglądami. W okresie od końca października 2021 r. do czerwca 2022 r.

⁹⁰ Szacunki MF, opracowane na podstawie danych dostępnych w Biuletynie Zamówień Publicznych.

⁹¹ Szacunki MF, opracowane na podstawie Informatora o umowach NFZ (<https://aplikacje.nfz.gov.pl>).

trwały prace nad wypracowaniem tematów przeglądów, przygotowaniem programów przeglądów oraz ustaleniem składów: grupy roboczej, Komitetu Nadzorującego oraz Komitetu Decyzyjnego (w Zarządzeniu nr 30 - Komitetu Sterującego) oraz nad akceptacją programów przeglądów. W dniu 14 czerwca 2022 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wystąpił do Ministra Zdrowia oraz Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz do Ministra Rozwoju i Technologii i Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o akceptację programów przeglądów.

W toku ubiegłorocznej kontroli Dyrektor Departamentu DWR wskazała, że zaplanowane przeglądy powinny zakończyć się najpóźniej w pierwszym kwartale 2023 r., natomiast w tym roku termin ten przesunięto na pierwszą połowę 2023 r. Dyrektor Departamentu DWR wyjaśniła, że na początku 2022 r. zakładano, że będzie możliwe zakończenie przeglądów wydatków w pierwszym kwartale 2023 r. Etap typowania i wyboru tematów do pilotażowych przeglądów wydatków trwał stosunkowo długo (ponad sześć miesięcy), co wpłynęło na dalszą organizację przeglądów wydatków. Dodatkowo, Dyrektor DWR podała, że w Ministerstwie Rozwoju i Technologii nastąpiły zmiany kadrowe, które wpłynęły na skład oraz pracę grupy roboczej. W przeglądzie wydatków na zakup i wykorzystanie sprzętu medycznego oraz wybranych wysokokosztownych wyrobów medycznych przeznaczonych do udzielania świadczeń diagnostyczno-terapeutycznych wpływ na termin zakończenia prac ma również przekazywanie danych i ankiety do świadczeniodawców, oraz współpraca z uczestnikami zaangażowanymi w przygotowanie raportu, którzy ze względu na swoje obowiązki traktują uczestnictwo w przeglądzie jako dodatkowe zadanie.

Niezakończenie przeglądów w terminie wpływa również na przedłużenie się weryfikacji wersji aktualnej metodyki prowadzenia przeglądów, która została przygotowana i uwzględnia wyniki prac oraz rekomendacje OECD wypracowane w ramach projektu *Technical support to build capacity for spending reviews - Poland (20PL24)*. Jak wskazano w toku ubiegłorocznej kontroli jest możliwe, że jej tekst zostanie zmieniony, stosownie do wniosków z pilotażowych przeglądów.

Dyrektor Departamentu DWR, ustosunkowując się do spadku liczby zakończonych przeglądów, wskazała, że spadek średniej liczby prowadzonych (i zakończonych) przeglądów wydatków, jak również nieprzeprowadzanie innych przeglądów wydatków w 2022 r., poza przeglądami pilotażowymi (według zmienionych zasad), ma związek z okresem przejściowym, w którym obecnie znajduje się ten instrument. W związku z obserwowanymi w kolejnych latach trudnościami w realizacji przeglądów wydatków (w tym z ich terminowością, co było podkreślane także przez Najwyższą Izbę Kontroli), Ministerstwo Finansów zdecydowało o dokonaniu istotnych zmian w tym procesie. Podjęta została współpraca z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju i Komisją Europejską, w celu wypracowania zmienionej koncepcji realizacji przeglądów wydatków w Polsce. Jej wynikiem jest m. in. opracowany projekt zmienionej metodyki prowadzenia przeglądów wydatków oraz projekt zmiany ustawy o finansach publicznych, który instytucjonalizuje przeglądy wydatków. W dniu 8 marca 2023 r. odbyło się jego pierwsze czytanie w Sejmie⁹², a następnie 23 marca 2023 r. odbyło się posiedzenie Komisji Finansów Publicznych, na którym zgłoszono jedynie poprawki o charakterze redakcyjnym. Dyrektor Departamentu DWR wskazała, że na początku 2022 r. została podjęta decyzja, aby do zakończenia realizacji pilotażowych przeglądów wydatków nie rozpoczynać realizacji kolejnych. Będą one prowadzone już według zmienionych zasad, tj. w oparciu o przepisy znowelizowanej ustawy o finansach publicznych i wydanego na jej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów oraz wytycznych Ministra Finansów w zakresie prowadzenia przeglądu wydatków.

⁹² Druk sejmowy nr 3025.

W zakresie zakończonego w 2021 r. przeglądu wydatków na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu w 2022 r. Departament DWR pozyskiwał informacje o stanie wdrożenia rekomendacji od Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej. Rekomendacje zawarte w tym przeglądzie (np. oddzielenie statusu bezrobotnego od ubezpieczenia zdrowotnego, rozszerzenie grupy klientów urzędu pracy o osoby bierne zawodowo) zostały uwzględnione w projekcie ustawy o aktywności zawodowej⁹³. Przygotowany został też projekt ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców⁹⁴, który przewiduje m.in. pełną elektroniczną procedurę związanych z uzyskaniem zezwolenia na pracę i przyjęciem oświadczenia o zatrudnianiu cudzoziemca, likwidację tzw. testu rynku pracy oraz usprawnienie procedur w przypadku kontynuacji pracy cudzoziemca.

(akta kontroli: tom V str. 166-265, 396-410)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W zakresie objętym kontrolą w działalności jednostki stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. niepodjęciu dostatecznych działań w celu przywrócenia budżetowi państwa jego rangi i centralnej pozycji w systemie finansów publicznych oraz poprawy przejrzystości finansów publicznych; zagadnienie to opisano szerzej w części wystąpienia zatytułowanej „Wykonanie dochodów i wydatków budżetu państwa”;
2. nierzetelnej weryfikacji wniosku Ministra Aktywów Państwowych z 7 lutego 2022 r., będącego podstawą przyznania środków w wysokości 578,9 mln zł z rezerwy celowej poz. 10 – *Realizacja zadań wynikających z ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2022-2027*; problem ten został szerzej opisany w części wystąpienia zatytułowanej „Rozdysponowanie środków z części 81 – *Rezerwa ogólna* i części 83 – *Rezerwy celowe*”;
3. nieregulowaniu w treści rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej kwestii wykazywania w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach danych o wynagrodzeniach wypłaconych przez jednostki budżetowe w 2022 r. w ramach planu wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego; kwestia ta została szerzej opisana w części wystąpienia zatytułowanej „Wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego”.

V. Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań w celu zwiększenia przejrzystości finansów publicznych. Ponadto podkreśla potrzebę przywrócenia budżetowi państwa rangi centralnego planu finansowego, co zapewni, że będzie on podstawowym narzędziem prezentującym stan nierównowagi finansów publicznych oraz umożliwi Parlamentowi i Ministrowi Finansów sprawowanie pełnej kontroli nad procesami zachodzącymi w obszarze tych finansów.

W związku z tym, że nieprawidłowości wymienione w punktach 2 i 3 miały charakter incydentalny, oraz mając na uwadze fakt, że w 2022 r. nie ustalono wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych w tym zakresie.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

⁹³ Projekt (UD 399) na etapie uzgodnień zewnętrznych.

⁹⁴ Projekt (UD 400) został uzgodniony w trybie obiegowym w dniu 24 lutego 2023 r. przez Komitet Społeczny Rady Ministrów.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁹⁵ 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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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 20 kwietnia 2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

⁹⁵ 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.